

Sitzung vom 13. April 2011

**479. Postulat (Bürokratieabbau durch eine zurückhaltende  
Übernahme von nicht zwingendem EU-Recht)**

Kantonsrat Hans-Peter Portmann, Thalwil, sowie die Kantonsrätinnen Barbara Angelsberger, Urdorf, und Katharina Weibel, Seuzach, haben am 13. Dezember 2010 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, einen Bericht mit möglichen Massnahmen über folgende Problemdarstellungen auszuarbeiten und dem Kantonsrat zu unterbreiten:

- In welchen Bereichen kennt der Kanton Zürich ebenfalls wie der Bund die automatische Übernahme von EU-Recht in kantonales Recht bzw. Verordnungen?
- Hat der Kanton Zürich eine eigene Vorgehensweise, oder lehnt er sich an folgendes Schema des Bundes an: autonomer Nachvollzug, dynamische Übernahme, Äquivalenzmethode, Abschreibmethode, Verweisungsmethode, listenförmige Übernahme, mehrstufige Übernahme?
- In welchem Ausmass ist die kantonale Verwaltung mit dem Analysieren von EU-Recht beschäftigt?
- Wie oft und wo fliessen EU-Rechtsbestimmungen in unsere kantonalen Gesetze bzw. in regierungsrätliche Verordnungen oder sogar in kantonale Amtsweisungen?
- Welche Massnahmen und Praxisänderungen ist der Regierungsrat bereit zu treffen, damit in diesem Bereich die Bürokratie abgebaut und Kosten gespart werden können?

*Begründung:*

Gemäss dem Berner Rechtsprofessor Thomas Cottier sind bereits 7,5% der Schweizer Gesetze mit hohem EU-Bezug und 37,5% mit mittlerem EU-Bezug ausformuliert (Österreich liegt bei 30%). Der Bund hat eine ganze Armee von Juristen angestellt, welche sich um die EU-Gesetzesentwicklung und mögliche schweizerische Anpassungen kümmern müssen. Es stellt sich nun die Frage, ob sich diese Entwicklung auch auf die kantonalen Gesetzes- und Verordnungsaktivitäten übertragen hat. Wenn dem so wäre, müsste man sich auch fragen, welche EU-Recht-Anpassungen wirklich aufgrund der bilateralen Verträge notwendig sind und welche durch eine ausufernde Dynamik in diesem Tätigkeitsbereich entstanden sind. Die Postulanten wollen diesbezüg-

lich vom Regierungsrat einen erläuternden Bericht und gleichzeitig einen Massnahmenkatalog für den Abbau von Bürokratie in diesem Bereich. Die entsprechenden Gesetze und Verordnungen, insbesondere das Gesundheitsgesetz sind auf Vereinfachungen hin zu überprüfen, möglichst unter Einbezug der entsprechenden Fachgremien.

Diese Massnahmen werden der Qualität der medizinischen Grundversorgung dienen und zudem die Attraktivität des ambulanten Arztberufes steigern.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Hans-Peter Portmann, Thalwil, Barbara Angelsberger, Urdorf, und Katharina Weibel, Seuzach, wird wie folgt Stellung genommen:

Die Nachfrage der Gesundheitsdirektion beim erstunterzeichnenden Postulanten hat ergeben, dass der letzte Satz der Begründung des Postulats fälschlicherweise Eingang in den Text fand und unbeachtet bleiben kann. Er wird daher nicht weiter berücksichtigt.

Es wird sodann davon ausgegangen, dass mit dem im Postulatstext genannten EU-Recht das Gemeinschaftsrecht (*Acquis Communautaire*) gemeint ist. Dieses umfasst den gemeinschaftlichen Besitzstand, das heisst sämtliche gültigen Verträge und Rechtsakte der EU einschliesslich des sich stetig weiterentwickelnden Rechtsrahmens und der sich darauf beziehenden Rechtsprechung.

*Einfluss von EU-Recht auf kantonale Gesetze und Verordnungen und Vorgehensweise*

In aller Regel erfolgt die Übernahme von EU-Recht im Bundesrecht und nur indirekt im kantonalen Recht. Zu den entsprechenden Bundesgesetzen wird jeweils im Rahmen der vom Bund durchgeführten Vernehmlassungen Stellung genommen. Häufig ist es sogar so, dass EU-Erlasse bei der innerstaatlichen Umsetzung eine gewisse Einheitlichkeit erfordern, was dort, wo Regelungsbereiche in der Zuständigkeit der Kantone lägen, zu Einschränkungen kantonalen Kompetenzen führte, weil der Bund in deren Zuständigkeitsbereich legiferiert (z. B. Gesetzgebung über Konsumkredite, Heilmittel oder Freizügigkeit der Rechtsanwälte).

Bei der kantonalen Gesetzgebung löst das EU-Recht hingegen gewöhnlich keine Eigendynamik aus. Daher war es bisher und erscheint es auch künftig nicht erforderlich, eine bestimmte Vorgehensweise zur Übernahme von EU-Recht ins kantonale Recht festzulegen.

### *Analyse von EU-Recht*

Wo kantonale Regelungen zu erlassen sind, gehört die Überprüfung der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zum Standardverfahren im Gesetzgebungsprozess, unabhängig davon, ob das höherrangige Recht seinen Ursprung im Bundes- oder im EU-Recht hat. Entsprechend der seltenen direkten Auswirkungen von EU-Recht auf die kantonale Gesetzgebung wird das EU-Recht in der Verwaltung indessen keiner besonderen systematischen Analyse unterzogen. Der Aufwand für die in Einzelfällen abzuklärenden Fragen wie etwa der EU-Kompatibilität sozialversicherungsrechtlicher Fragen, der Beachtung der Personenfreizügigkeit oder der Überprüfung von nach dem Cassis-de-Dijon-Prinzip eingeführten oder produzierten Lebensmitteln durch die Verwaltung lässt sich denn auch nicht in Stellenprozenten ausdrücken.

### *Bisherige und laufende Arbeiten*

Im Band «Zürich und Europa, Materialien für eine europapolitische Standortbestimmung des Kantons Zürich», den der Regierungsrat 2006 herausgab, wurden die Auswirkungen der verschiedenen Szenarien für die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU auf den Kanton Zürich bereits mit Blick auf das gegenwärtig auch diskutierte Rahmenabkommen untersucht. Auf diese Arbeit sei an dieser Stelle verwiesen.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) unterzieht ihre europapolitische Standortbestimmung von 2007 derzeit einer umfassenden Überarbeitung. Sie geht dabei davon aus, dass unabhängig von der Art der weiteren Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU aus der Sicht der Kantone eine Reihe von innerstaatlichen Reformen im Vordergrund steht. Auch die KdK geht dabei davon aus, dass die Übernahme von EU-Recht in erster Linie eine Frage des Bundesrechts ist. Die Kantone sind davon nur indirekt betroffen. Im Vordergrund steht daher nicht die Frage des Umfangs der materiellen Übernahme von EU-Recht, sondern die Bewahrung der föderalistischen Struktur der Schweiz, um der durch die Übernahme von EU-Recht verstärkten Tendenz zur zentralisierten innerstaatlichen Umsetzung zu begegnen.

### *Bürokratieabbau*

Der Blick auf die laufenden Arbeiten im Zusammenhang mit der Ausgestaltung des weiteren Verhältnisses zwischen der Schweiz und der EU zeigt, dass sich der Kanton Zürich der Fragen, die für ihn in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind, im entsprechenden Rahmen annimmt. Auf diese Arbeiten ist hier zu verweisen.

Aufgrund der geschilderten Rechtslage ist schliesslich bereits ersichtlich, dass sich die Verwaltung nur am Rande mit der Übereinstimmung mit und Übernahme von EU-Recht zu beschäftigen hat. Eine allenfalls mit statistischen Methoden durchzuführende Analyse möglicher Auswirkungen von EU-Recht auf das kantonale Recht würde die materielle Prüfung sämtlicher Themen auf Übernahme von EU-Recht in kantonales Recht erfordern und bedürfte einer breiten und grundlegenden Darlegung der gesamten Thematik des Acquis Communautaire. Dies würde unter den gegebenen Umständen und mit Blick auf den nicht unmittelbar ersichtlichen Nutzen einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand erfordern und zu einem unnötigen Ausbau der Bürokratie führen. Es ist insbesondere nicht ersichtlich, worin eine Praxisänderung bei der Übernahme von EU-Recht bestehen und wie damit einhergehend welcher administrative Aufwand verkleinert werden könnte.

*Antrag*

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 367/2010 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**