

**Bericht und Antrag  
der vorberatenden Kommission  
zur Parlamentarischen Initiative Dr. Balz Hösly, Zürich,  
Dr. Jörg Rappold, Küsnacht, und Dr. Lukas Briner, Uster,  
betreffend Schaffung einer Kommission für Belange der  
europäischen Integration**

**Kantonsratsgesetz (Änderung)**

(vom .... )

Art. I

Das Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 wird wie folgt geändert:

§ 49. Der Kantonsrat wählt zu Beginn der Amtsdauer

- a) die Finanzkommission;
- b) die Geschäftsprüfungskommission;
- c) die Raumplanungskommission;
- d) die Justizverwaltungskommission;
- e) die Kommission für die Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichts der Kantonalbank;
- f) die Kommission für die Prüfung der Rechnung und des Geschäftsberichts der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich;
- g) die Redaktionskommission;
- h) die Begnadigungskommission;
- i) die Verkehrskommission.

Der Kantonsrat kann weitere ständige Kommissionen bilden, denen Vorlagen eines bestimmten Sachbereichs zur Prüfung und Antragstellung zugewiesen werden. Er regelt deren Aufgaben in seinem Geschäftsreglement.

Die ständigen Kommissionen können sich ein Reglement geben; es bedarf der Genehmigung des Rates.

Der Kantonsrat legt die Zahl der Mitglieder dieser Kommissionen fest.

Der Kantonsrat kann den Präsidenten und die Mitglieder der ständigen Kommissionen im Laufe der Amtsdauer aus wichtigen Gründen ersetzen.

Art. II

Dieses Gesetz untersteht der Volksabstimmung.

Der Kantonsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

---

\* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Dr. Markus Notar, Dietikon (Präsident); Fredi Binder, Knonau; Dr. Lukas Briner, Uster; Roland Brunner, Rheinau; Ernst E. Büchi, Zürich; Franz Cahannes, Zürich; Mario Fehr, Adliswil; Dorothee Fierz, Egg; Leo Lorenzo Fosco, Zürich; Peter Honegger, Rüti; Dr. Balz Hösly, Zürich; Irene Meier, Küsnacht; Dr. Jörg Rappold, Küsnacht; Daniel Schloeth, Zürich; Bruno Zuppiger, Hinwil; Sekretärin: Dr. Evi Didierjean Leimgruber, Stäfa.

## **Minderheitsantrag F. Binder, Dr. L. Briner, E. Büchi und B. Zuppiger:**

*Auf die Parlamentarische Initiative Dr. Balz Hösly, Zürich, Dr. Jörg Rappold, Küsnacht, und Dr. L. Briner, Uster, betreffend Schaffung einer Kommission für Belange der europäischen Integration wird nicht eingetreten.*

### **Bericht**

#### **I. Einleitung**

Der Kantonsrat hat am 23. März 1992 die Parlamentarische Initiative Dr. Balz Hösly, Zürich, Dr. Jörg Rappold, Küsnacht, und Dr. Lukas Briner, Uster, vom 25. November 1991 betreffend Schaffung einer Kommission für Belange der europäischen Integration (KR-Nr.249/1991)<sup>1</sup> vorläufig unterstützt und gemäss § 26 Kantonsratsgesetz dieser Kommission zu Bericht und Antrag überwiesen<sup>2</sup>.

Die Kommission hat nach den gesetzlichen Bestimmungen über die Behandlung von Parlamentarischen Initiativen den Entwurf in Beratung zu ziehen. Sie kann Änderungen beantragen, einen Gegenvorschlag entwerfen oder dem Rat die Ablehnung der Parlamentarischen Initiative beantragen.

Von einem Gegenvorschlag kann nach der bisherigen Praxis dann gesprochen werden, wenn ein zwar gleichartiges Ziel wie der eingereichte Entwurf, jedoch mit grundsätzlich anderen Mitteln erreicht werden soll. Um blosse Änderungen handelt es sich, wenn der mit der Initiative vorgelegte Entwurf verändert oder ergänzt wird, ohne dass der Lösungsansatz selbst dadurch umgestaltet würde.

#### **II. Verlauf der Kommissionsarbeit**

Die Parlamentarische Initiative wurde vor der Abstimmung über den Vertrag zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 6. Dezember 1992 eingereicht und beabsichtigte, im Falle einer schweizerischen Teilnahme am EWR möglichst rasch eine ständige Europakommission des Kantonsrates zu bilden. Die Kommission befasste sich deshalb auch mit den möglichen Auswirkungen des EWR auf die Rechtsordnung des Kantons Zürich.

Sie hat die Parlamentarische Initiative an sechs Sitzungen beraten und dabei zwei Experten angehört. Professor Dr. Daniel Thürer (Universität Zürich) stellte der Kommission die Grundstruktur des EWR-Vertrages dar und analysierte seine Auswirkungen auf das innerstaatliche Recht. Er äusserte sich insbesondere auch zur Funktion der Parlamente im europäischen Integrationsprozess und zu den Auswirkungen auf das Gleichgewicht der Staatsorgane. Der Leiter der kantonalen Europafachstelle, Anton Killias, vermittelte der Kommission einen Überblick über die bisherigen Arbeiten der kantonalen Verwaltung. Es stand vor allem die Frage im Vordergrund, welche kantonalen Rechtsnormen vom EWR-Vertrag betroffen sind und gegebenenfalls angepasst werden müssten.

Der Kommission wurden zudem verschiedene einschlägige Unterlagen abgegeben<sup>3</sup>. Nach Vorliegen der regierungsrätlichen Stellungnahme vom 19. Mai 1993 führte die Kommission ihre Schlussberatungen durch. Sie sprach sich dabei für eine generelle Lösung für die Bildung neuer ständiger Kommissionen durch den Kantonsrat aus.

### III. Europakommission des Kantonsrates

Bei einer Teilnahme der Schweiz am Europäischen Wirtschaftsraum wäre die Schaffung einer Europakommission des Kantonsrates im Vordergrund gestanden, auch wenn sich eine Teilnahme am europäischen Integrationsprozess in erster Linie auf die Kompetenzebene des Bundes ausgewirkt hätte. Die Kantone wären nämlich in verschiedenen Bereichen von europäischen Rechtsnormen mit betroffen worden. Eine erste verwaltungsinterne Übersicht ging davon aus, dass mit dem EWR-Vertrag im Kanton Zürich eine Verfassungsbestimmung, 18 Gesetze, 50 Verordnungen und 50 weitere Erlasse hätten geändert werden müssen. Letzte Analysen gingen nur mehr von 15 anzupassenden Gesetzen und 14 Verordnungen aus (Regierungsrats Beschluss vom 4. November 1992). Der Integrationsprozess hätte auch für die Kantone eine grosse Herausforderung dargestellt.

Nach verbreiteter Meinung leidet der europäische Integrationsprozess unter einem Demokratiedefizit. Europapolitik ist meist exekutivlastig, da nur die Regierungen die Stimme ihrer Länder in die Entscheidungsgremien einbringen. Die Kommission sah die Gefahr, dass diese institutionelle Schwäche der europäischen Integration sich innerstaatlich fortsetzen könnte.

Die Stärkung der Demokratie im Bereich der Europapolitik geht mit der Aufwertung der Parlamente einher. Im Bereich der Europapolitik kommen dem Parlament - auch bei einer Nichtteilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum - im wesentlichen drei Funktionen zu: Es muss erstens bei der Rechtsetzung die Frage der «Europatauglichkeit» jedenfalls bedenken. Das Parlament hat zweitens Einfluss zu nehmen, in welchem Sinn sich die Exekutive zu Fragen der Europapolitik äussert. Insbesondere kann es dem Kantonsrat nicht gleichgültig sein, wie die Meinung des Kantons gegenüber Bundesbehörden oder europäischen Institutionen zum Ausdruck gebracht wird. Zum dritten kommt dem Parlament eine Artikulationsfunktion zu. Es hat die Meinungen, Befürchtungen und Wünsche der Bevölkerung aufzunehmen und in öffentlicher Diskussion darzulegen.

Die europapolitische Aufgabe des Kantonsrates ist heute - verglichen mit der Situation bei einem Beitritt zum EWR - sicherlich eingeschränkter. Die Frage einer Europakommission stellt sich deshalb anders und nicht mehr mit der ursprünglichen Dringlichkeit. Sie kann mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung, welche die Kompetenz für die Schaffung weiterer ständiger Kommissionen dem Kantonsrat überträgt, zur Zeit offenbleiben.

### IV. Vorgeschlagene Gesetzesänderung

Nach der Systematik des Kantonsratsgesetzes in der Fassung vom 8. Dezember 1991 werden die ständigen Kommissionen im § 49 Abs. 1 einzeln aufgezählt. In den §§ 49 a ff. werden die den ständigen Kommissionen zugewiesenen Aufgaben umschrieben. Die Umschreibung der Aufgaben auf Gesetzesstufe erfolgte im Zusammenhang mit der Neuregelung der parlamentarischen Obergrenze in der Gesetzesnovelle vom 8. Dezember 1991. Ziel war es dabei vor allem, die Aufgaben der sogenannten Aufsichtskommissionen, denen in § 34 e besondere Aufsichtsmittel zugewiesen wurden, gesetzlich festzuschreiben.

Die vorberatende Kommission erachtet eine Gesetzesänderung mit dem einzigen Inhalt, eine neue ständige Kantonsratskommission zu schaffen, im Rahmen des zürcherischen Gesetzgebungsverfahrens mit obligatorischem Referendum als sehr aufwendig. Angemessener erscheint ihr eine Revision des § 49 in dem Sinne, dass dem Kantonsrat die Kompetenz erteilt wird, in seinem Geschäftsreglement weitere ständige Kommissionen neben den im Gesetz vorgesehenen zu schaffen. Eine solche Bestimmung entspricht einer vorausschauenden Gesetzgebung besser, indem sie dem Kantonsrat die Möglichkeit gibt, seine Organe den zukünftigen Bedürfnissen flexibler anzupassen. Die Wahl der Mitglieder erfolgt wie bei den andern ständigen Kommissionen durch den Kantonsrat.

Gleichzeitig soll neu der Erlass von Kommissionsreglementen in Anlehnung an die Bestimmungen auf Bundesebene geregelt werden.

Die Informationsrechte der neu zu schaffenden Kommission ergeben sich aus § 34d Kantonsratsgesetz und bedürfen in diesem Zusammenhang keiner weiteren Ergänzungen. Als gesetzlicher Auftrag gilt aufgrund der Delegationsnorm von § 49 Abs. 2 Kantonsratsgesetz der im Geschäftsreglement umschriebene Auftrag.

## V. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat gemäss § 28 Kantonsratsgesetz das Recht, sich zu den Ergebnissen der Kommissionsberatung innert sechs Monaten zu äussern. Die Vorlage wurde dem Regierungsrat mit einem erläuternden Bericht am 17. November 1992 zur Stellungnahme überwiesen.

Der Regierungsrat nimmt mit Schreiben vom 19. Mai 1993 an die vorberatende Kommission zur Vorlage zusammengefasst wie folgt Stellung:

Die Einrichtung einer ständigen Europakommission des Kantonsrates sei derzeit nicht dringlich. Eine 15er-Kommission wäre im Vergleich zu andern ständigen Kommissionen jedenfalls zu gross. Die Schaffung einer ständigen Europakommission hätte nach Ansicht des Regierungsrates auf Gesetzesstufe im Kantonsratsgesetz mit genauer Aufgabenumschreibung zu erfolgen. Die Delegation der Kompetenz zur Schaffung neuer ständiger Kommissionen an den Kantonsrat wird vom Regierungsrat abgelehnt, weil dadurch das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative, insbesondere der Grundsatz der Gewaltentrennung, beeinflusst werden könnte.

## VI. Verfassungsmässigkeit

Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung wird dem Kantonsrat die Schaffung neuer ständiger Kommissionen delegiert. Dem Kantonsrat werden dadurch keinerlei neue Aufgaben oder Zuständigkeiten übertragen. Es handelt sich lediglich um eine Frage der internen Organisation der Kantonsratsarbeit. Hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit ist diese Delegation deshalb unproblematisch. Sie ist in allen Teilen verfassungskonform

## VII. Folgekosten

Die Vorlage wird keine Folgekosten verursachen. Ständige Kommissionen verursachen nicht mehr Kosten als nichtständige Kommissionen. Es ist im Gegenteil damit zu rechnen, dass nach einer gewissen Einarbeitung die Beratungszeit einer ständigen Kommission kürzer sein dürfte als die einer personell immer wieder neu zusammengesetzten nichtständigen Kommission.

## VIII. Anträge

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung schafft eine flexible Lösung für die interne Organisation der Parlamentsarbeit und ermöglicht dem Kantonsrat, auf veränderte Bedürfnisse angemessen und zeitgerecht zu reagieren. Die vorberatende Kommission beantragt deshalb dem Kantonsrat, auf die Vorlage einzutreten und sie im Sinne ihres Antrages zuhanden der Volksabstimmung zu verabschieden (§ 29 Kantonsratsgesetz).

Eine Minderheit der Kommission beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten. Sie lehnt die Delegation zur Schaffung neuer ständiger Kommissionen an den Kantonsrat ab. Jedenfalls sei diese Frage in einem grösseren Zusammenhang der Parlamentsreform zu prüfen und nicht im Rahmen der vorliegenden Parlamentarischen Initiative zu lösen

Zürich, den 22. November 1993

Im Namen der Kommission  
Der Präsident: Die Sekretärin:  
Dr. M. Notter Dr. E. Didierjean Leimgruber

**Anhang:**

**Parlamentarische Initiative Dr. Balz Hösly, Zürich. Dr. Jörg Rappold, Küsnacht, und Dr. Lukas Briner, Uster, vom 25. November 1991 betreffend Schaffung einer Kommission für Belange der europäischen Integration**

KR-Nr 249/1991

Die Parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

I. Das Gesetz über die Organisation und die Geschäftsordnung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 5. April 1981 wird wie folgt ergänzt:

neu:

§ 49

lit. k) die Kommission für Belange der europäischen Integration

II. Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Die schriftliche Begründung wurde wie folgt abgegeben:

Im Zusammenhang mit einem möglichen Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und/oder später allenfalls zur Europäischen Gemeinschaft (EG) stellen sich zwei rechtlich grundlegende Fragen:

- Welche Normen des kantonalen Rechts werden auf welche Weise durch einen solchen Beitritt tangiert und müssen angepasst werden?
- Wie gestaltet der Kanton Zürich die notwendigen Anpassungen im Falle eines Beitritts möglichst effizient?

Ungeachtet des Ausgangs der eidgenössischen Volksabstimmung über den EWR erscheint es als sinnvoll, die Vorberatungen über Umfang und Art der notwendigen Umstellungen des zürcherischen Rechts einer sich speziell mit den komplexen rechtlichen Grundlagen der Belange der europäischen Integration befassenden Kommission zuzuweisen. So thematisch verschieden die anzupassenden Gesetze sein mögen, so ähnlich in ihren grundsätzlichen rechtlichen Auswirkungen sind sich die supranationalen gesetzlichen Grundlagen und das darauf beruhende, angepasste Recht des Bundes.

Um den Angleichungsprozess einerseits genauer abschätzen zu können und andererseits legislatorisch möglichst effizient zu gestalten, rechtfertigt sich der Einsatz einer Kommission für Belange der europäischen Integration.

Nach erfolgter Änderung des Kantonsratsgesetzes ist in einem zweiten Schritt das Geschäftsreglement des KR mit einem §49<sup>ter</sup> zu ergänzen. Dort ist dieser Kommission als Aufgabengebiet die Vorberatung der Anpassungen des kantonalen Rechts zuzuweisen, die aufgrund eines möglichen Beitritts der Schweiz zum EWR, zur EG oder einer andern supranationalen Organisation notwendig werden. Der Kommission soll das Recht zustehen, sich jederzeit beim zuständigen Mitglied des Regierungsrates über den Stand der Anpas-

sungen zu unterrichten. Selbst bei noch nicht feststehendem Ausgang der eidg. Volksabstimmung ist es von Vorteil, die Vorbereitungen der gesetzlichen Grundlagen zur Kommissionsarbeit so frühzeitig wie möglich aufzunehmen. So wird den künftigen Kommissionsmitgliedern eine rechtzeitige Einarbeitung in die komplexe Materie ermöglicht und dem Regierungsrat von seiten des Parlamentes ein kompetenter Gesprächspartner zugewiesen.

<sup>1</sup> Der Wortlaut der Parlamentarischen Initiative mit der schriftlichen Begründung ist im Anhang abgedruckt.

<sup>2</sup> Vgl. Protokoll des Zürcher Kantonsrates, 48. Sitzung vom 23. März 1991, S. 3063 ff.

<sup>3</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Genehmigung des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, vom 18. Mai 1992; Anpassung des kantonalen Rechts an das EWR-Recht, vom Bund und den Kantonen unter Leitung des Kontaktgremiums der Kantone ausgearbeitetes Papier, Bern, Dezember 1991; Daniel Thürer, Schweizer Verfassungsordnung vor der Herausforderung durch die europäische Integration: Perspektiven, Prinzipien und heisse Eisen