



Die Standesinitiative - Instrument der Kantonsparlamente zur Mitwirkung im Bundesstaat? (avec annexe en français/con allegato in italiano)

Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte

Entgegen einem weit verbreiteten Eindruck kann das Instrument der Standesinitiative dazu dienen, kantonale oder regionale Interessen wirkungsvoll in den bundesstaatlichen Entscheidungsprozess einzubringen. Dies gilt vor allem dann, wenn spezifisch kantonale Interessen mehrerer oder aller Kantone durch Standesinitiativen artikuliert werden. Geringere Erfolgsaussichten haben Initiativen, welche partikuläre Interessen einzelner Kantone geltend machen. Initiativen ohne spezifisch kantonale oder regionale Interessenlage geniessen in der Bundesversammlung nur einen geringen Stellenwert.

1. Die Verfahrensreform von 1994

Am 1. November 1994 ist eine grundlegende Reform des Verfahrens der Behandlung von Standesinitiativen in Kraft getreten. Dieses verfassungsmässige Instrument der Kantone war vorher zu einer Art Petitionsrecht verkümmert. Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates hatte in ihrem Bericht vom 4. Mai 1993 (BBl 1993 III 334) als Reformziel definiert: "Dadurch erhält die Standesinitiative im Ratsbetrieb denjenigen Stellenwert, den sie aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen und politischen Bedeutung verdient." Diese Bedeutung wurde vor allem darin erblickt, dass die Standesinitiative den kantonalen Parlamenten die Möglichkeit gibt, im bundesstaatlichen Entscheidungsprozess Impulse zu geben (vgl. dazu ausführlicher im Anhang den dort in französischer und italienischer Sprache wiedergegebenen Auszug aus dem erwähnten Bericht). Haben sich die Erwartungen erfüllt, ist die Standesinitiative zu einem griffigen Instrument der Kantonsparlamente geworden? Welche Anliegen können gegebenenfalls mit diesem Instrument wirkungsvoll eingebracht werden?

Bis zu den Revisionen der Geschäftsreglemente von National- und Ständerat von 1975 und 1976 wurde eine eingegangene Standesinitiative ohne materielle Behandlung im Rat zur Berichterstattung an den Bundesrat überwiesen. Damit gelangte sie häufig bloss in eine Schublade der Verwaltung, wo sie nicht selten viele Jahre liegen

blieb, bis sich irgendeine Gelegenheit zur Abschreibung ergab. Nach 1975/76 wurde eine Standesinitiative neu zuerst einer Kommission zugewiesen. Weitgehend unklar blieb allerdings, was diese Kommission mit der Initiative anstellen konnte. Gemäss den Ratsreglementen konnte einer Standesinitiative "Folge gegeben" werden; die Rechtsfolge dieses "Folge geben" wurde aber nicht definiert. Offen blieb auch, welche anderen Beschlüsse zu einer Standesinitiative gefasst werden konnten. In der Praxis findet sich eine verwirrende und teils widersprüchliche Vielfalt von Beschlussformen. Man gewinnt den Eindruck, dass die lästige Übung vor allem darin bestand, auf möglichst schonende Weise zu umschreiben, dass man mit einer Standesinitiative nichts anzufangen wusste.

Mit der Reform von 1994 wurde das Verfahren erstmals auf der Ebene des Gesetzes (Artikel 21septies-novies Geschäftsverkehrsgesetz) geregelt, gemäss dem Grundsatz des demokratischen Rechtsstaates, wonach die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Behörden durch den Gesetzgeber in einem geordneten Verfahren erlassen werden müssen. *Der Kern der Verfahrensreform bestand nun darin, dass die Standesinitiative der parlamentarischen Initiative gleichgestellt wurde*, wie dies auch Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung von 1874 erforderte ("Das gleiche Recht [wie die Ratsmitglieder, d.V.] können die Kantone ... ausüben"). Das heisst, dass sich eine Standesinitiative mit der Aufforderung an die Bundesversammlung richtet, einen Erlass der Bundesversammlung zu beschliessen. Wie bei der parlamentarischen Initiative wird zuerst im Rahmen einer Vorprüfung entschieden, ob der Initiative Folge gegeben wird oder nicht. Im ersteren Falle wird eine Kommission beauftragt, einen Erlassentwurf auszuarbeiten; im letzteren Falle ist die Initiative erledigt, wobei ihr Anliegen gegebenenfalls im Rahmen eines eigenen Vorstosses der Kommission (z. B. einer Motion) aufgegriffen werden kann. Die parlamentarische Initiative war zu Beginn der 90er Jahre zunehmend zu einem griffigen Instrument der parlamentarischen Kommissionen zur Federführung bei der Vorbereitung der Gesetzgebung geworden. Durch die Anglei-

chung des Verfahrens der Behandlung von Standesinitiativen erhoffte man sich daher deren Aufwertung.

2. Statistik der Ergebnisse von Standesinitiativen unter dem neuen Recht

Seit Inkrafttreten der neuen Verfahrensregelung (1. November 1994) bis zum Ende des Jahres 2000 sind 79 Standesinitiativen eingereicht worden. Davon waren 33 Initiativen Ende 2000 noch hängig; 46 Initiativen sind bis Ende 2000 von der Bundesversammlung abschliessend behandelt worden. *In keinem einzigen Fall ist gemäss Artikel 21novies GVG auf der formalen Grundlage einer Standesinitiative ein Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausgearbeitet worden. Auf den ersten Blick scheint also die Verfahrensreform ihr Ziel einer Aufwertung der Standesinitiative völlig verfehlt zu haben. Eine nähere Betrachtung der Behandlung der einzelnen 46 Standesinitiativen führt aber zu einem ganz anderen Bild. Nur bei 11 Initiativen wurde deren Anliegen von der Bundesversammlung abgelehnt. Demgegenüber wurden die Forderungen von 35 Initiativen von den Eidgenössischen Räten ganz oder zumindest teilweise positiv aufgenommen.* In 25 Fällen haben beide Räte einer Initiative im Rahmen der Vorprüfung Folge gegeben. Die Anliegen dieser Initiativen wurden anschliessend gesetzgeberisch umgesetzt, dies zwar nicht unter dem formalen Titel der Standesinitiative, aber im Rahmen der Behandlung einer anderen Vorlage (Gesetzesentwurf des Bundesrates oder einer parlamentarischen Kommission) zum selben Thema. In sieben weiteren Fällen liegt ein analoger Erfolg vor: diesen Initiativen wurde zwar gar nicht erst Folge gegeben, ihre Anliegen wurden aber dennoch ganz oder teilweise in anderen Vorlagen aufgenommen. Als erfolgreich kann auch die eine Initiative beurteilt werden, der zwar keine Folge gegeben wurde, deren Inhalt aber in Form einer von beiden Räten angenommenen, den Bundesrat zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes verpflichtenden Motion aufgenommen wurde. Zwei weitere Initiativen erzielten zumindest einen Teilerfolg in dem Sinne, dass die Bundesversammlung Postulate überwies,



die den Bundesrat zur weiteren Prüfung der Anliegen verpflichteten.

Die *quantitative Analyse der formalen Resultate* der Standesinitiativen ist also in keiner Weise aussagekräftig. Gegenüber der obigen bloss *quantitativen Analyse der inhaltlichen Resultate* der Standesinitiativen sind nun allerdings auch noch einige Vorbehalte anzubringen. Vorerst ist darauf hinzuweisen, dass die Statistik verzerrt wird durch den Umstand, dass drei erfolgreiche Initiativbegehren der Kantone in drei Gruppen von zwölf bzw. sieben bzw. fünf weitgehend gleichlautenden Initiativen enthalten waren. Im Übrigen ist in einigen Fällen die Beurteilung des inhaltlichen Erfolges oder Misserfolges einer Standesinitiative nicht unproblematisch: Beispiele sind die oben bereits erwähnten, in bloss Postulate umgewandelte Initiativen. Andere Beispiele liefern Initiativen, die sehr allgemein gehaltene Anliegen oder vielfältige Forderungskataloge enthalten. Vor allem aber kann manchmal nur schwer beurteilt werden, *ob die Behandlung einer Standesinitiative das Resultat des parlamentarischen Entscheidungsprozesses tatsächlich in erheblichem Ausmass beeinflusst hat*. Hat die Standesinitiative einen entscheidenden Anstoss vermittelt oder hat sie bloss "offene Türen eingerrannt", d.h. ist sie nachträglich in einen bereits von anderer Seite her in Gang gesetzten Entscheidungsprozess eingeflossen, um dann unter "ferner liefen" klassiert werden zu können? Aus der Sicht der Autoren der Initiativen ist diese Diskussion allerdings im Grunde wenig relevant; für sie ist das positive inhaltliche Resultat ihrer Bestrebungen massgebend.

Im Übrigen darf der Wert eines politischen Instrumentes nicht nur daran gemessen werden, in welchem Ausmass damit "greifbare" gesetzgeberische Resultate erzielt werden können oder nicht. Sonst wäre das Instrument der Volksinitiative nicht nach wie vor derart attraktiv! Auch für Standesinitiativen gilt: sie haben auch eine Funktion im demokratischen Meinungsbildungsprozess, indem sie erlauben, politische Interessen zu artikulieren und eine öffentliche Auseinandersetzung herbeizuführen. Das seit 1994 geltende neue Verfahren der Behandlung von Standesinitiativen hat die Voraussetzungen für die Erfüllung dieser Funktionen von Standesinitiativen auf Bundesebene erheblich verbessert, indem diese nicht mehr wie früher häufig schubladisiert oder diskussionslos abgefertigt werden können. Nicht zu unterschätzen ist namentlich der Effekt der neuen Bestimmung, wonach der Urheber einer Standesinitiative diese persönlich

vor der zuständigen Kommission des Erstrates verteidigen kann: Dadurch wird diese Kommission zur inhaltlichen Auseinandersetzung gezwungen.

3. Typische Beispiele von Standesinitiativen

Die Praxis der Standesinitiative kann nicht allein durch Statistiken dargestellt werden; sie zeigt sich erst anhand einiger konkreter Beispiele:

a. Gemeinsame Interessen mehrerer Kantone

Ab dem 4. Juli 1996 werden bei der Bundesversammlung zwölf Standesinitiativen der Kantone TG, GR, SG, SH, AR, AI, GL, NW, SZ, AG, LU und SO eingereicht, die allesamt fordern, dass Artikel 66 Absatz 3 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) zu streichen sei. Diese Kantone gehören alle zur Gruppe der Kantone mit relativ geringen Krankenkassenprämien. Die anvisierte Gesetzesbestimmung hatte dem Bundesrat erlaubt, auf Verordnungsebene für die Berechnung der Bundesbeiträge an Prämienverbilligungen das durchschnittliche Niveau der Krankenkassenprämien beizuziehen und dadurch eine gewisse Umverteilung von den Kantonen mit niedriger zu den Kantonen mit hoher Prämienbelastung zu erzielen. Bereits am 20. Juni 1996 hatte Ständerat Schiesser (FDP/GL) eine gleichlautende parlamentarische Initiative eingereicht. Nachdem vorberatende Kommission und Plenum des Ständerates den Initiativen (abgesehen vom zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorliegenden "Nachzügler" aus Solothurn) Folge gegeben hatten, legte die Kommission am 12. Mai 1997 unter dem Titel und der Geschäftsnummer der parlamentarischen Initiative Schiesser einen entsprechenden Gesetzesentwurf vor. Dieser wurde am 20. März 1998 in den Schlussabstimmungen der Eidgenössischen Räte angenommen; die Standesinitiativen wurden als erfüllt abgeschrieben.

Dass dieses Beispiel kein atypischer Einzelfall ist, zeigen folgende ähnliche Beispiele erfolgreicher koordinierter Initiativen der Kantone:

– sieben Initiativen (eingereicht ab 21. März 1995 von den Kantonen BS, SO, SG, BL, AG, TG und BL) zur Schaffung einer schweizerischen Strafprozessordnung (erfüllt durch die Justizreform im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung, Entwurf des Bundesrates vom 20. November 1996, Schlussabstimmungen der Eidg. Räte vom 8. Oktober 1999);

– zwei Initiativen von TI und GE vom 15. Oktober und 27. November 1996 für einen Einbezug der Kantone in die Überprüfung der Krankenkassenprämien (weitgehend erfüllt durch den Entwurf der ständerätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 8. September 1998, Schlussabstimmungen vom 18. Dezember 1998);

– zwei Initiativen von TI und GE vom 11. und 27. November 1996 für einen Investitionsbonus (weitgehend erfüllt durch den Entwurf des Bundesrates vom 26. März 1997, Schlussabstimmungen vom 30. April 1997);

– fünf Initiativen (eingereicht ab 25. April 1996 von den Kantonen VD, VS, NE, GE und TI) für eine Kantonalisierung der Regelung des Grundstückserwerbs durch Personen im Ausland (in allerdings nur beschränktem Ausmass erfüllt durch den Entwurf des Bundesrates vom 26. März 1997, Schlussabstimmungen vom 30. April 1997).

Aufschlussreich ist ein Vergleich der Daten der Einreichung der Standesinitiativen einerseits und der parallelen parlamentarischen Initiativen oder Bundesratsvorlagen andererseits. In allen diesen Fällen kann nicht davon die Rede sein, dass diese Standesinitiativen lediglich "offene Türen eingerrannt" hätten; der Zeitablauf legt vielmehr den Schluss nahe, dass die Verfahren etwa gleichzeitig gestartet wurden oder dass sogar der entscheidende Impuls von der Standesinitiative ausging (im Falle der Initiativen für einen Einbezug der Kantone in die Überprüfung der Krankenkassenprämien).

b. Partikuläre Interessen eines einzelnen Kantons

Am 9. Mai 1996 reicht der Kanton St.Gallen eine Standesinitiative ein, welche die Aufnahme der Staatsstrasse über den Seedamm von Rapperswil in das Nationalstrassennetz fordert. In beiden Räten und vor allem in ihren Verkehrskommissionen wird diesem Anliegen zwar viel Verständnis entgegengebracht; der Initiative wird aber keine Folge gegeben (Ständerat: 25. September 1997; Nationalrat: 20. Januar 1998). Einziges, doch sehr unverbindliches Resultat bleibt ein Postulat des Ständerates, mit welchem der Bundesrat beauftragt wird, "im Rahmen der Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen Modelle für die Finanzierung des Strassennetzes zu prüfen, welche die Investitionskosten für Bauwerke zur Verkehrsentslastung der städtischen Agglomerationen integrieren".



In der hier statistisch ausgewerteten Untersuchungsperiode handelt es sich bei dieser Initiative zwar um das einzige Beispiel dieses Typus von Standesinitiativen, welche ein partikuläres Interesse eines einzelnen Kantons auf Bundesebene einzubringen versuchen; über eine längere Periode betrachtet ist dieser Typus aber immer wieder anzutreffen (Beispiele: Initiative des Kantons Genf für den Erhalt der Bahnlinie St.Maurice-St.Gingolph, Initiative von Bern für eine umweltfreundliche Variante der SBB-Neubaustrecke Mattstetten-Rothrist, Initiative von Basel-Stadt für Verhandlungen mit der BRD über den Verzicht auf den Bau der Zollfreistrasse zwischen Lörrach und Weil am Rhein).

Derartige Initiativen stossen in der Bundesversammlung häufig auf grundsätzliche Bedenken gegenüber Einzelfalllösungen, die gewünschte generelle Regelungen präjudizieren könnten. Wie weit derartige Initiativen dennoch einen Beitrag zur Sensibilisierung und generellen Problemlösung leisten können, ist schwer abzuschätzen. Es kann zumindest festgestellt werden, dass sich die vorberatenden Kommissionen mit derartigen Initiativen relativ intensiv auseinandersetzen.

c. Anliegen ohne spezifisch kantonale oder regionale Interessenlage

Der Kanton Wallis beehrte mit seiner Standesinitiative vom 5. Juli 1999 eine Ergänzung des WTO-Abkommens mit Umwelt- und Sozialklauseln. Beide Räte haben der Initiative keine Folge gegeben (Ständerat: 20. März 2000; Nationalrat: 15. Juni 2000). Der Nationalrat überwies immerhin ein Postulat seiner Aussenpolitischen Kommission, welches den Bundesrat ersucht, im Rahmen der Verhandlungen in der WTO auf eine angemessene Berücksichtigung von Sozial- und Umweltfragen hinzuwirken, und ihn weiter beauftragt, regelmässig über diese Entwicklungen zu berichten.

Diese Initiative steht im Kontext der allgemeinen, nicht nur gesamtschweizerisch, sondern weltweit geführten Liberalisierungs- und Globalisierungsdiskussion. In diesem grossen Rahmen vermochte nun allerdings diese Initiative keine nennenswerte Rolle zu spielen. Die Initiative krankte im weiteren daran, dass sie die Handlungsmöglichkeiten ihres Adressaten zu wenig berücksichtigte. Die Führung von internationalen Vertragsverhandlungen liegt gemäss Artikel 184 der Bundesverfassung in der Zuständigkeit des Bundesrates, nicht der Bundesversammlung.

Es kann generell festgestellt werden, dass derartige Initiativen ohne eine spezifisch kantonale oder regionale Interessenlage in der Bundesversammlung nur ein geringes Echo auslösen. In der Regel fehlt diesen Initiativen auch die für die Erringung von Aufmerksamkeit notwendige Originalität, weil ihre Anliegen bereits mit Hilfe anderer parlamentarischer Instrumente thematisiert worden sind. Weitere Beispiele in der Untersuchungsperiode sind die Initiative des Kantons Luzern für eine ökologische Steuerreform, die Initiative des Kantons Genf für Massnahmen gegen Betriebschliessungen und Massenentlassungen oder die Initiativen der Kantone Basel-Landschaft und Thurgau zur Landwirtschaftspolitik.

Derartige Initiativen geniessen zwar in der Bundespolitik einen geringen Stellenwert, können aber in den Kantonen als geeignetes Instrument dienen, um ein bundespolitisches Thema in der kantonalen Politik aufs Tapet zu bringen.

4. Ergebnisse einer wissenschaftlichen Untersuchung der Standesinitiative

Eine neuere, am Institut für Politikwissenschaften der Universität Bern entstandene Lizentiatsarbeit (Peter Neuenschwander, Die Funktion der Standesinitiative in der Schweiz, Bern 1999) hat die 152 in den Jahren 1978 bis 1998 eingereichten Standesinitiativen unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht. Die Arbeit ist wenig ergiebig für die in diesem Aufsatz im Zentrum stehende Frage nach dem Erfolg von Standesinitiativen, da der Autor die tatsächliche Wirkung der unterschiedlichen Beschlussformen der Bundesversammlung nicht richtig einschätzt und insbesondere verkennt (S. 66f.), dass gerade die mit einer "Abschreibung" endenden Initiativen häufig sehr erfolgreich waren. Er kommt denn auch zu dem unzutreffenden Fazit: "Die Standesinitiative eignet sich kaum dazu, kantonale Interessen auf Bundesebene wirkungsvoll zu artikulieren" (S.77). Im Kontext dieses Aufsatzes sind aber folgende weitere Feststellungen Neuenschwanders von Interesse:

a. Die Standesinitiative als Instrument der Kantonsparlamente (S. 49f.)

79,6% der Standesinitiativen gehen auf parlamentarische Vorstösse in den Kantonsparlamenten zurück. 13,8% der Initiativen können auf Anträge der Kantonsregierungen an die kantonalen Parlamente zurückgeführt werden (Initiativen der Kan-

tone St.Gallen, Graubünden und Genf könnten gemäss ihren Kantonsverfassungen allenfalls auch direkt von der Kantonsregierung bei der Bundesversammlung eingereicht worden sein, was nicht näher untersucht wurde). Hinter 6,6% (10 Initiativen) steht eine kantonale Volksinitiative. Gegenüber dieser Statistik muss allerdings der Vorbehalt angebracht werden, dass die formale und die tatsächliche Urhebererschaft einer Initiative nicht in jedem Fall identisch sind. Regierungsanträge können auch informell durch Parlamentarier angeregt sein; umgekehrt kann hinter parlamentarischen Vorstössen ein informeller Anstoss von Seite der Regierung oder der Verwaltung stehen. Ungeachtet dessen bestätigt die Untersuchung die These, dass die Standesinitiative primär ein Instrument der Kantonsparlamente bzw. der Mitglieder dieser Parlamente darstellt. Den Kantonsregierungen stehen ja vielfältige andere Instrumente zur Mitwirkung im Bund zur Verfügung: Vernehmlassungen, Direktorenkonferenzen, usw. (vgl. dazu im Anhang den hier in französischer und italienischer Sprache wiedergegebenen Auszug aus dem Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 4. Mai 1993).

b. Die Standesinitiative als Instrument zur Artikulation kantonaler Interessen (S. 58ff.)

Die Arbeit von Neuenschwander stellt fest, dass bei 48% der von ihm untersuchten 152 Standesinitiativen ein "direkter Föderalismus-effekt" vorliegt, d.h. dass hier die spezifischen Interessen einzelner oder mehrerer Kantone ihren Ausdruck finden. Der tatsächliche Anteil dieser Initiativen dürfte etwas höher liegen, ergibt doch eine Überprüfung der entsprechenden Feststellungen Neuenschwanders bei den in diesem Aufsatz untersuchten 46 Initiativen, dass er einige spezifische Kantonsinteressen nicht als solche erkannt hat (die fünf Initiativen für eine Kantonalisierung der "Lex Friedrich" und die zwei Initiativen für eine eidgenössische Motorfahrzeugsteuer).

Keine Aussage macht Neuenschwander zur Frage, ob ein signifikanter Zusammenhang besteht zwischen "direktem Föderalismus-effekt" und Erfolg einer Standesinitiative. Die vorliegende Untersuchung weist deutlich auf einen derartigen Zusammenhang hin: Erfolgreicher sind Initiativen, wenn sie spezifische Interessen mehrerer oder aller Kantone vertreten. Diese vorläufige Feststellung müsste aber wohl anhand der Untersuchung einer längeren Zeitperiode noch erhärtet werden.



c. *Interventionszeitpunkt von Standesinitiativen* (S. 60ff.)

Neuenschwander liefert auch statistische Ergebnisse zu der in diesem Aufsatz aufgeworfenen Frage, ob Standesinitiativen neue Impulse geben oder "offene Türen einrennen". 35% der Initiativen gehen auf ein Nichthandeln des Bundes zurück, versuchen also, die zu einem bestimmten Thema noch nicht tätigen Bundesbehörden zum Handeln zu bewegen. 37% der Standesinitiativen versuchen, auf einen bereits laufenden Gesetzgebungsprozess einzuwirken. 28% der Initiativen schliesslich stellen Reaktionen dar auf einen abgeschlossenen Rechtsetzungsprozess. Bezeichnenderweise gehört die überwiegende Mehrheit der auf Regierungsanträge zurückgehenden Standesinitiativen zu der letzteren Kategorie: Den Kantonsregierungen stehen zwar für die Einflussnahme auf einen laufenden Gesetzgebungsprozess geeignetere Instrumente als die Standesinitiative zur Verfügung; befriedigt sie aber das Resultat nicht, so können sie sich veranlasst sehen, zur nachträglichen Korrektur auf das Instrument der Standesinitiative zurückzugreifen.

Annexe: Extrait du rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, du 4 mai 1993 (FF 1993 III 325)

L'initiative des cantons, un droit de participation fédéraliste

...

La *participation des cantons au processus de décision de la Confédération* constitue un des fondements du fédéralisme suisse. L'initiative des cantons est précisément l'un des instruments (Conseil des Etats, majorité des cantons, droits de consultation, etc.) qui garantit cette participation. Le processus de création du droit fédéral présente cependant des caractéristiques bien précises: la majorité des cantons a été instituée afin de permettre aux cantons d'influer sur la décision finale d'une révision constitutionnelle; le Conseil des Etats intervient de la même manière lors de l'élaboration de lois et d'arrêtés fédéraux et a le même poids que le Conseil national lors de l'examen des projets de lois par le Parlement; les droits de consultation des cantons interviennent, eux, lors de l'élaboration proprement dite des projets de lois; enfin, *l'initiative des cantons permet à ces derniers d'être les instigateurs d'une nouvelle législation*. Quiconque se soucie de sauvegarder les droits de participation des cantons dans leur intégralité ne doit pas sous-estimer l'importance de ce dernier élément. La création de nouvelles normes ou la modification, voire l'abrogation de dispositions légales ne traduisent-elles souvent pas des *préoccupations régionales*? Il va sans dire que le *droit d'initiative des cantons revêt une importance d'autant plus grande* lorsque les cantons cèdent certaines de leurs prérogatives à la Confédération.

Fréquemment, les cantons disposent toutefois de *moyens informels* pour faire valoir efficacement leurs intérêts dès le début du processus de création du droit. Il est indéniable, par exemple, qu'une bonne collaboration entre les administrations cantonales et fédérales et que les activités déployées par les différentes conférences des chefs de départements cantonaux et par d'autres groupes de coordination ont nettement plus de poids que les initiatives des cantons. Cette participation informelle des cantons se déroule au niveau des pouvoirs exécutif et administratif de la Confédération et des cantons, un niveau souvent moins transparent qui exclut dans une large mesure *les parlements cantonaux et le peuple de la procédure*. Le parlement fédéral ne participe alors que tardivement au processus de décision; il intervient en fait

à un moment où les préalables d'une décision sont déjà bien engagés. Que ce soit sur le plan cantonal ou fédéral, l'initiative des cantons reste, elle, essentiellement un instrument parlementaire. Dès lors que les compétences de la Confédération se font toujours plus nombreuses, le rôle des parlements cantonaux face à leur administration et à leur gouvernement se verrait renforcé si les cantons s'adressaient plus souvent directement au législateur fédéral par le biais de leur droit d'initiative. Parallèlement, le législateur fédéral se verrait reconnu dans les efforts qu'il déploie pour exercer davantage d'influence sur la procédure préparatoire classique (voir à ce propos le chapitre intitulé "Réforme du système des Commissions" dans les rapports des commissions de réforme du Parlement du Conseil national et du Conseil des Etats du 16 mai, respectivement 14 août 1991, FF 1991 III 654 et IV 360).

Le débat actuel sur une participation accrue de l'Assemblée fédérale aux affaires de politique extérieure permettent d'établir des comparaisons particulièrement intéressantes à ce propos (cf. rapport de la commission "Réforme du Parlement" du Conseil national du 16 mai 1991, FF 1991 III 675). La Confédération transfère un nombre toujours plus grand de compétences à un échelon international; de la même manière, quoique de façon bien plus marquée, les cantons ont cédé nombre de leurs compétences à la Confédération au fil des décennies. Ces délégations de compétences privent les parlements d'une partie de leur pouvoir de décision sur le plan cantonal et national et renforcent par la même occasion la position des administrations et des gouvernements, qui ont alors la charge de défendre certains intérêts devant l'instance nationale ou internationale qui leur est immédiatement supérieure. Les discussions en cours sur une plus grande participation de l'Assemblée fédérale à des décisions internationales peut être l'occasion de repenser également la participation des parlements cantonaux aux décisions fédérales, l'initiative des cantons ayant essentiellement été instaurée à l'intention des parlements cantonaux, la revalorisation de cet instrument pourrait concourir dans une certaine mesure déjà à renforcer le poids des parlements en question.



Allegato: Estratto del rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, del 4° marzo 1993 (FF 1993 III 248)

L'iniziativa dei Cantoni come diritto di partecipazione federale

...

La partecipazione dei Cantoni al processo decisionale della Confederazione è uno dei pilastri del federalismo svizzero. L'iniziativa dei Cantoni s'inserisce negli strumenti (Consiglio degli Stati, maggioranza dei Cantoni, diritto di consultazione, ecc.) che garantiscono questa partecipazione a livello istituzionale. Nel processo decisionale della Confederazione è necessario distinguere diverse fasi: la maggioranza dei Cantoni garantisce la partecipazione degli stessi alla fase conclusiva della decisione relativa a una revisione costituzionale; il Consiglio degli Stati assume la stessa funzione nell'emanazione di leggi e decreti federali e partecipa con gli stessi diritti del Consiglio Nazionale all'esame parlamentare di tutti i disegni di atti legislativi; i diritti di consultazione dei Cantoni sono fatti valere nella fase precedente l'elaborazione di disegni di atti legislativi; l'iniziativa dei Cantoni, infine, permette ai Cantoni di promuovere la creazione di leggi. Chiunque voglia mantenere integralmente i diritti di partecipazione dei Cantoni, non dovrà trascurare questa fase; l'emanazione di nuove norme, la modificazione o l'abrogazione di norme esistenti rispondono spesso a bisogni regionali. Va da sé che questo diritto d'iniziativa dei Cantoni assume un'importanza ancor maggiore in considerazione del fatto che le competenze cantonali di un tempo sono state trasferite a livello federale.

Certamente i Cantoni possono spesso far valere efficacemente i loro interessi in modo informale nella fase di avvio e di elaborazione del processo decisionale a livello federale. La collaborazione tra l'Amministrazione federale e quelle cantonali, le attività delle diverse conferenze dei capi di dipartimento cantonali e di altri gruppi di coordinamento hanno senza dubbio un'importanza maggiore delle iniziative dei Cantoni. Questa partecipazione informale dei Cantoni si svolge tuttavia a livello degli esecutivi e delle amministrazioni della Confederazione e dei Cantoni, livello che spesso è meno trasparente. *I parlamenti cantonali e il popolo sono così ampiamente esclusi dalla procedura.* Il Parlamento federale entra in azione soltanto nella fase avanzata della procedura, quando sono già state prese decisioni essenziali. L'iniziativa dei Cantoni è invece essenzialmente

uno strumento parlamentare sia a livello cantonale sia a livello federale. *Una rivalutazione dell'iniziativa dei Cantoni potrebbe rafforzare la posizione dei parlamenti cantonali rispetto ai loro governi e alle amministrazioni, se nella sfera di competenze sempre più vasta della Confederazione si rivolgersero sempre più direttamente al legislatore federale. Nello stesso tempo, si appoggerebbero gli sforzi di quest'ultimo per esercitare un maggiore influsso sulla tradizionale procedura preparlamentare (cfr. a questo proposito la sezione "Riforma del sistema delle Commissioni" nei rapporti delle Commissioni parlamentari del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati del 16 maggio e 14 agosto 1991, FF 1991 III 501 e IV 333).*

In questo ambito, le attuali discussioni su una più ampia partecipazione dell'Assemblea federale nel campo della politica estera mettono in evidenza analogie interessanti (cfr. il rapporto della Commissione parlamentare del Consiglio nazionale del 16 maggio 1991, FF 1991 III 511). Se le competenze della Confederazione sono sempre più trasferite a un livello internazionale, allo stesso modo, anche se in misura molto più accentuata, competenze cantonali sono passate nel corso degli anni alla Confederazione. Simili deleghe di competenze privano i parlamenti di una parte del loro potere decisionale sia a livello cantonale sia a livello federale e rafforzano la posizione dell'esecutivo e dell'Amministrazione, che sono incaricati di rappresentare gli interessi davanti all'istanza nazionale e internazionale immediatamente superiore. La discussione in merito a una maggiore partecipazione dell'Assemblea federale nei processi decisionali internazionali può offrire l'occasione per riflettere anche sulla partecipazione dei parlamenti cantonali al processo decisionali federale. Poiché l'iniziativa dei Cantoni è lo strumento predominante dei parlamenti cantonali, rivalutandola si può fornire un piccolo contributo al rafforzamento della loro posizione.