

## Zwitserland

Er is geen land in Europa (zelfs niet ter wereld) dat zoveel vormen van directe democratie kent als Zwitserland. Het land is ook sterk gedecentraliseerd: de kantons hebben grote bevoegdheden. In dit dossier kunt u lezen hoe de Zwitserse staat in elkaar steekt en welke vormen van representatieve en directe democratie er zijn.

### 1. De structuur

---

In Europa is Zwitserland een beetje een vreemde eend in de bijt. Zwitserland wordt – als we even afzien van het oostelijk gelegen buurlandje Liechtenstein – volledig omringd door lidstaten van de Europese Unie, maar wil zelf geen lid worden van deze organisatie. Een reeks bilaterale verdragen regelt de relatie tussen Zwitserland en de EU. Ook in binnenlands-politiek opzicht is Zwitserland bijzonder te noemen. Evenals Duitsland en Oostenrijk is Zwitserland een federatie, maar deze staatsvorm is in het Alpenland veel sterker ontwikkeld dan in beide buurstaten. Verschillende politicologen stellen dat Zwitserland een van de meest gedecentraliseerde politieke stelsels van Europa heeft. De centrale staat controleert slechts zo'n 40 procent van de openbare inkomsten en ongeveer 30 procent van de uitgaven. De deelstaten (en ook de gemeenten) kunnen zelf inkomstenbelasting heffen.

Verder heeft Zwitserland een aantal vormen van directe democratie die op nationaal niveau uniek zijn in de wereld. Volksinitiatief en referendum zijn niet weg te denken uit het Zwitserse politieke leven. Nergens ter wereld wordt op nationaal niveau zo vaak via een volksraadpleging over wetsvoorstellen gestemd als in Zwitserland.

Opmerkelijk is ook dat Zwitserland geen 'echt' staatshoofd heeft. Het land heeft geen koning en geen president. Als staatshoofd fungeert de jaarlijks roulerende voorzitter van de regering of de regering als geheel. In deze regering zijn standaard alle grote politieke partijen vertegenwoordigd. Het politieke systeem en de politieke cultuur van Zwitserland zijn veel sterker dan die van andere Europese landen op consensus en burgerparticipatie gericht.

Volgens de Zwitserse grondwet zijn Duits, Frans, Italiaans en Reto-Romaans de vier officiële talen, die als volgt over de bevolking zijn verdeeld (cijfers 2020):

Taal	Percentage bevolking
Duits	62,3
Frans	22,8
Italiaans	8,0
Reto-Romaans	0,5

De overige 6,4 procent beslaat talen die door de talrijke immigranten worden gesproken. Zwitserland heeft er daarom voor gekozen om op muntstukken een Latijnse aanduiding te gebruiken: de Confoederatio Helvetica, op auto's afgekort als CH.

De Zwitserse federatie telt 26 deelstaten, kantons genoemd, die sterk in grootte van elkaar verschillen. Bovendien bestaat er een onderscheid tussen de 20 gewone kantons en de 6 zogenoemde halve kantons, die minder gewicht in de schaal leggen bij stemmingen in de federatie. Elk kanton heeft zijn eigen grondwet. Op het laagste bestuurlijke niveau heeft Zwitserland 2.172 gemeenten (cijfer 1-1-2021), die ook een grote mate van autonomie bezitten.

Evenals in Duitsland geldt in Zwitserland het principe dat de wetten en regels van de deelstaten niet mogen indruisen tegen de wetten en regels van de centrale staat. De centrale staat heeft een aantal competenties die in de grondwet zijn vastgelegd; de andere bevoegdheden vallen in principe toe aan de kantons, maar zij kunnen met instemming van de kantons worden overgeheveld naar de centrale staat. Het staat de kantons vrij om verschillende taken en bevoegdheden zelf uit te voeren of deze (gedeeltelijk) te delegeren naar de gemeenten. De gemeenten staan onder toezicht van de kantons – de gemeentelijke autonomie kan daardoor per kanton verschillen.

Op 31 december 2020 telde Zwitserland 8.670.300 inwoners. Het bevolkingsrijkste kanton was Zürich met ongeveer 1.553.600 inwoners, terwijl Appenzell Innerrhoden slechts 16.300 inwoners had.

## 2. De organen

---

Het Zwitserse parlement bestaat uit een Nationale Raad, die 200 zetels heeft, en een *Ständerat*, de vertegenwoordiging van de kantons, die 46 zetels heeft, twee voor elk van de twintig gewone kantons en één voor elk van de zes halve kantons. De Nationale Raad wordt rechtstreeks door de bevolking gekozen, de *Ständerat* (de Kantonale Raad, een soort Eerste Kamer) door de kantons. Verkiezingen voor beide kamers vinden om de vier jaar plaats.

De Nationale Raad en de Kantonale Raad zijn elkaars gelijke. Ze hebben dezelfde bevoegdheden. Wetsvoorstellen worden door beide kamers volledig behandeld en moeten ook door beide kamers worden goedgekeurd. Het werk van volksvertegenwoordiger wordt in Zwitserland overigens als bijbaan uitgeoefend.

De vorming van de regering is in Zwitserland een unieke gebeurtenis. In vrijwel alle democratieën in Europa wordt een regering gevormd op basis van een politieke meerderheid in het parlement. Als de regering niet het vertrouwen van het parlement geniet, moet zij aftreden en moet er een nieuwe regering worden gevormd. Zo niet in Zwitserland.

De Zwitserse regering wordt voor de duur van vier jaar gekozen door de verenigde vergadering van beide kamers van het parlement. De regering bestaat uit zeven leden, die allemaal afzonderlijk worden gekozen. Omdat de regering (of een individueel lid) niet door een motie van wantrouwen naar huis kan worden gestuurd en de regering geen parlementaire meerderheid nodig heeft om in het zadel te blijven, kunnen regering en parlement relatief onafhankelijk van elkaar functioneren.

Volgens artikel 175 lid 4 van de grondwet is het parlement bij de verkiezing van de regering verplicht om er voor te zorgen dat de verschillende regio's en taalgroepen op gepaste wijze zijn vertegenwoordigd. In de praktijk betekent dit het volgende:

Taalgroep	Aantal ministers
Duitstaligen	4
Franstaligen	2
Italiaanstaligen	1

Daarnaast wordt bij de samenstelling van de regering gebruik gemaakt van een zogenoemde partijpolitieke toverformule, volgens welke alle partijen die meer dan 10 procent van de stemmen hebben gekregen op grond van de krachtsverhoudingen in het parlement ministers leveren; drie partijen leveren elk twee ministers, één partij levert één minister.

De voorzitter van de regering (een functie die jaarlijks rouleert) leidt de vergaderingen, maar hij is gelijkberechtigd aan de andere ministers. Er is dus geen sprake van een hiërarchische verhouding tussen de voorzitter en de andere ministers – de voorzitter kan zijn collega's niet opdragen iets te doen of te laten. De ministers geven leiding aan de zeven ministeries die Zwitserland heeft.

De 26 kantons beschikken allemaal over eenkamerparlementen, die bestaan uit 49 tot 180 leden. De regeringen van de kantons (5 tot 7 leden) worden niet door het kantonale parlement, maar rechtstreeks door de bevolking gekozen. Ze zijn daardoor nog minder afhankelijk van 'hun' parlement dan de nationale regering en Ze kunnen tijdens hun ambtsperiode niet worden afgezet.

Op gemeentelijk niveau kent Zwitserland twee verschillende organisatievormen:

1. In kleinere gemeenten bestaat geen volksvertegenwoordiging (parlement), maar een vergadering van burgers. De stemgerechtigde burgers komen ten minste één keer per jaar bijeen en stemmen over de jaarrekening, de begroting, kredieten, inburgeringen, deelname aan samenwerkingsverbanden en dergelijke. Dit is in 85 procent van de gemeenten het geval.
2. De grotere gemeenten vanaf 10.000 inwoners hebben een door de inwoners gekozen parlement. In deze gemeenten bestaat ook het referendum en het volksinitiatief. Dat is in de kleinere gemeenten niet nodig, want daar beslist de vergadering van burgers.

Er zijn ook uitzonderingen op bovenvermelde structuren: er zijn bijvoorbeeld gemeenten die zowel een parlement als een burgervergadering hebben. En er zijn ook gemeenten met burgervergaderingen waar toch over bepaalde kwesties in het stemhokje wordt besloten.

Ook de besturen van de gemeenten worden rechtstreeks door de lokale bevolking gekozen.

### 3. Verkiezingen

De verkiezing van de 200 leden tellende Nationale Raad vindt plaats volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. De kiesdistricten worden gevormd door de kantons – het aantal leden per kanton is afhankelijk van het aantal inwoners. Het grootste kiesdistrict is Zürich met 34 zetels in de Nationale Raad. Er zijn zes kantons (de halve kantons) met één zetel.

Gekozen zijn die kandidaten die op de partijlijsten de meeste stemmen hebben gekregen, waarbij de kiezers een kandidaat twee keer kunnen aankruisen (*kumulieren*), kunnen doorstrepen of kunnen vervangen door kandidaten van andere partijen (*panaschieren*). Hiermee verzwakt men natuurlijk de

partij van de eigen voorkeur, want de stemmen voor deze kandidaten worden opgeteld bij de lijst van de partij waarop deze kandidaat staat. Er bestaat geen kiesdrempel in Zwitserland.

De verkiezing van de leden van de *Ständerat* vindt in bijna alle kantons plaats op grond van een meerderheidsstelsel in twee rondes. In de eerste ronde moet een kandidaat de absolute meerderheid (de helft plus 1) van de stemmen behalen om verkozen te worden, in de tweede ronde is een gewone meerderheid voldoende. Bijzonder is dat nieuwe kandidaten zich kunnen aanmelden voor de tweede ronde. Bij meerderheidsstelsels wordt gebruik gemaakt van kiesdistricten, waarin één of meerdere kandidaten kunnen worden gekozen.

De kantonale parlementen worden volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging gekozen (er zijn 4 uitzonderingen); de kantonale regeringen volgens het meerderheidsstelsel (2 uitzonderingen) in twee rondes.

De opkomstcijfers bij landelijke verkiezingen liggen gewoonlijk onder de 50 procent. De lage opkomst moet worden gezien in samenhang met de directe democratie zoals die in Zwitserland bestaat. Veel besluiten van het parlement zijn namelijk niet definitief, maar moeten aan een volksraadpleging worden onderworpen. Daarom worden parlementsverkiezingen in Zwitserland door velen als minder belangrijk gezien, omdat burgers altijd nog de mogelijkheid hebben om bij belangrijke politieke kwesties hun stem te laten horen.

Jaar	Opkomstpercentage
2019	45,1
2015	48,5
2011	48,5
2007	48,3

## 4. Referendum

---

Zwitserland kent verschillende vormen van volksraadplegingen. Zij hebben zich eerst op het niveau van de kantons ontwikkeld en zijn later overgenomen door de centrale staat.

1. Alle grondwetswijzigingen (die vaak gaan over de uitbreiding van taken en bevoegdheden van de centrale staat) en alle staatsverdragen die het lidmaatschap van collectieve veiligheidsorganisaties of van supranationale gemeenschappen betreffen moeten in een zogenoemd verplicht grondwetsreferendum aan de bevolking worden voorgelegd. Niet alleen de Zwitserse bevolking moet zijn goedkeuring uitspreken, ook de kantons moeten in meerderheid voor zijn (één stem per kanton, halve stem per half kanton). De stem van een kanton is gebaseerd op de stemmen van de bevolking in dit kanton.
2. Wetten en volkenrechtelijke verdragen moeten aan een volksraadpleging worden onderworpen als 50.000 stemgerechtigde burgers (of 8 kantons) te kennen geven dat dit moet gebeuren. Een dergelijke volksraadpleging vindt dus alleen op aanvraag plaats. Wetten of verdragen worden rechtsgeldig, als zij door de meerderheid van de bevolking zijn aangenomen. In dringende gevallen kan het wetsreferendum worden opgeschoven, maar het moet altijd binnen een bepaalde periode plaatsvinden, want anders treedt het besluit buiten werking. Vaak wordt in het

parlement al naar dusdanige compromissen gezocht, dat burgers niet in alle gevallen een referendum noodzakelijk achten.

3. Het volksinitiatief kent twee varianten: a). 100.000 stemgerechtigde burgers kunnen de ontbinding, verandering of opname van een grondwetsartikel aanvragen. Als een dergelijk volksinitiatief tot stand komt, dan wordt het door de regering en het parlement besproken en met een advies aan het electoraat voorgelegd. Het initiatief moet zowel door de bevolking als door de kantons met meerderheid van stemmen worden aangenomen; b). 100.000 stemgerechtigde burgers kunnen een algehele herziening van de grondwet aanvragen. Als het volk hiermee instemt, moet er een nieuw parlement worden gekozen dat vervolgens begint aan het opstellen van een nieuwe grondwet.

Kantons en gemeenten kennen vergelijkbare volksrechten. Een belangrijk verschil is dat de kantons ook het initiatiefrecht voor gewone wetten hebben en dus niet alleen het initiatiefrecht voor de grondwet. Bovendien kennen kantons en gemeenten het financiële referendum over hoge uitgavenposten. Er zijn ook nog andere vormen.

Per gemeente zijn er weer grote verschillen. In Duitstalige gemeenten spelen referendum en volksinitiatief overigens een grotere rol dan in Franstalige gemeenten, die meer 'representatief' van aard zijn.

## 5. Bronnen

---

- Silvano Moeckli, *Das politische System der Schweiz verstehen. Wie es funktioniert – Wer partizipiert – Was resultiert*, Altstätten 2008, tweede druk, 168 pagina's, ISBN 978-3-85612-168-6.
- Wolf Linder, 'Das politische System der Schweiz', in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, pp. 567-605, Wiesbaden 2009, ISBN 978-3-531-16464-9.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft.
- 'Direkte Demokratie in der Schweiz': <http://demokratie.geschichte-schweiz.ch/direkte-demokratie-schweiz.html>
- Bundesamt für Statistik: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html>
- Website met verkiezingsuitslagen: <https://www.wahlen.admin.ch/de/>

*Harm Ramkema*