

# Staten en kiesstelsels: 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 deelstaten 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. 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 ter wereld heeft. Veel beslissingen worden genomen op het niveau van de deelstaten en de gemeenten, die ook 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: zo'n drie tot vier keer per jaar kunnen de Zwitsers hun stem uitbrengen over (per keer) verschillende onderwerpen.

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 (de 'Bundespräsident') 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 gericht op consensus en burgerparticipatie.

Volgens de Zwitserse grondwet zijn Duits, Frans, Italiaans en Reto-Romaans de vier officiële talen, die als volgt over de bevolking zijn verdeeld (cijfers 2023):

| Taal         | Percentage |
|--------------|------------|
| Duits        | 62         |
| Frans        | 23         |
| Italiaans    | 8          |
| Reto-Romaans | 0,5        |

De overige 6,5 procent betreft talen die door 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. Ook in politiek opzicht is er onderscheid: zes kleine kantons leggen minder gewicht in de schaal bij stemmingen in de federatie dan de andere twintig kantons. Elk kanton heeft zijn eigen grondwet, parlement en regering. Vier kantons zijn officieel meertalig. Op het laagste bestuurlijke niveau telt Zwitserland 2.136 gemeenten (januari 2023).

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 verschillende 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.

Eind september 2023 telde Zwitserland 8.931.306 inwoners, van wie 2.391.897 mensen niet de Zwitserse nationaliteit bezaten. Het kanton met de meeste inwoners was Zürich met ongeveer 1.601.446 inwoners, terwijl Appenzell Innerrhoden slechts 16.549 inwoners had.

## 2. Organen

---

Het Zwitserse parlement bestaat uit een Nationale Raad ('Nationalrat'), die 200 zetels heeft, en een Kantonale Raad ('Ständerat'), de vertegenwoordiging van de kantons, die 46 zetels telt: twintig kantons hebben twee zetels, zes kleine kantons hebben er één. Beide organen worden om de vier jaar rechtstreeks door de bevolking gekozen en kunnen niet tussentijds worden ontbonden.

De Nationale Raad en de Kantonale Raad zijn elkaars gelijke. Ze hebben dezelfde rechten bevoegdheden. Wetsvoorstellen worden door beide kamers volledig behandeld en moeten ook door beide kamers worden goedgekeurd. De meeste volksvertegenwoordigers oefenen naast hun politieke functie nog een beroep uit.

De vorming van de regering is in Zwitserland een unieke gebeurtenis. In de meeste democratieën in Europa wordt een regering gevormd op basis van een politieke meerderheid in het parlement (in sommige landen zijn minderheidsregeringen gebruikelijk). Als een regering niet langer het vertrouwen van het parlement geniet, treedt zij af 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 (2024) het volgende:

| Taalgroep        | Aantal ministers |
|------------------|------------------|
| Duitstaligen     | 3                |
| Franstaligen     | 3                |
| Italiaanstaligen | 1                |

Daarnaast wordt bij de samenstelling van de regering gebruik gemaakt van een vaste formule: de drie grootste partijen in de Nationale Raad leveren elk twee ministers, de vierde 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 functie van bondskanselier is in Zwitserland een andere dan die in Duitsland en Oostenrijk: geen regeringsleider, doch ambtelijk 'stafchef', die de regering ondersteunt in haar werkzaamheden en de vergaderingen van de regering ook bijwoont.

De 26 kantons beschikken allemaal over eenkamerparlementen, die bestaan uit 50 tot 180 leden. In twee kantons (Glarus en Appenzell Innerrhoden) vormen de parlementen niet het hoogste wetgevende orgaan. Dat wordt gevormd door de zogenoemde 'Landsgemeinde' – een bijeenkomst van de kiesgerechtigden in de open lucht. In deze twee kantons oefenen de parlementen vooral controle uit op de regering en bereiden ze wetsvoorstellen voor de 'Landsgemeinde' voor.

De regeringen van de kantons (5 tot 7 leden) worden niet door het eigen 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:

- 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 zo'n 80 procent van de gemeenten het geval.
- 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 35 zetels in de Nationale Raad. Er zijn zes 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 een aantal gevallen geldt het principe 'first-past-the-post' (degene met de meeste stemmen krijgt een zetel), in andere vinden de verkiezingen in twee ronden plaats. Haalt een kandidaat in de eerste ronde niet de absolute meerderheid (de helft plus 1) van de stemmen, dan volgt een tweede ronde en is een gewone meerderheid voldoende. Bijzonder is dat nieuwe kandidaten zich kunnen aanmelden voor de tweede ronde. In twee kantons vinden de verkiezingen voor de 'Ständerat' plaats volgens evenredige vertegenwoordiging, in het kleinste kanton Appenzell Innerrhoden door middel van een 'Landsgemeinde'.

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

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 worden aan een volksraadpleging 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 | Percentage |
|------|------------|
| 2023 | 46,7       |
| 2019 | 45,1       |
| 2015 | 48,5       |

## 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.

- Alle grondwetswijzigingen 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 (20 kantons hebben 1 stem, 6 een halve stem). De stem van een kanton is gebaseerd op de stemmen van de bevolking in dit kanton.

- Wetten en andere besluiten van het parlement moeten aan een volksraadpleging worden onderworpen als 50.000 stemgerechtigde burgers (of 8 kantons) te kennen geven dat dit moet gebeuren. Een dergelijk referendum is facultatief en vindt dus alleen op aanvraag plaats. Wetten worden rechtsgeldig, als zij door de meerderheid van de bevolking zijn aangenomen. Vaak wordt in het parlement al naar dusdanige compromissen gezocht, dat burgers niet in alle gevallen een referendum noodzakelijk achten.
- Ten slotte kunnen 100.000 stemgerechtigde burgers 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.

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 9783856121686.
- Wolf Linder, 'Das politische System der Schweiz', in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, pp. 567-605, Wiesbaden 2009, tweede druk, ISBN 9783531164649.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: [www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de](http://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de)
- Informatie over o.a. politiek: [www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/de/home/politik-geschichte/politisches-system.html](http://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/de/home/politik-geschichte/politisches-system.html)
- Bundesamt für Statistik: [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html)
- Website met verkiezingsuitslagen: [www.wahlen.admin.ch/de/](http://www.wahlen.admin.ch/de/)

Auteur: Harm Ramkema

Voor het laatst herzien op 22 januari 2024.