HET ZWITSERS POLITIEK SYSTEEM

© *Das politische System der Schweiz - Andrea Iff & Wolf Linder - January 2011*

Inleiding

Zwitserland is een klein land in West-Europa met 7,8 miljoen inwoners. Met zijn 41.285 vierkante kilometer vertegenwoordigt Zwitserland slechts 0,15% van de totale oppervlakte van de wereld. Het grenst in het noorden aan Duitsland, in het oosten aan Oostenrijk en Liechtenstein, in het zuiden aan Italië en in het westen aan Frankrijk. De bevolking is zowel qua taal als qua religieuze overtuiging divers. De historische wortels gaan terug tot 1291, terwijl de moderne natiestaat werd opgericht in 1848. Zwitserland telt 1,5% van Europa; het land is echter economisch relatief sterk.

Federaal systeem

Zwitserland is een federatie; het grondgebied is verdeeld in 26 kantons. De kantons zelf zijn het totaal van 2.600 gemeenten (steden en dorpen).

Verkiezingen en Directe Democratie

Het politieke systeem wordt sterk beïnvloed door directe participatie van de mensen. Naast de deelname aan verkiezingen zijn referenda en initiatieven de belangrijkste elementen van de gevestigde traditie van directe democratie in Zwitserland.

Consensus Democratie

De democratie van het consensus-type is een derde kenmerk van het Zwitserse politieke systeem. De instellingen zijn ontworpen om culturele diversiteit te vertegenwoordigen en om alle grote politieke partijen op te nemen in een grote coalitieregering. Dit leidt tot een niet-concentratie van macht in één hand, maar tot de verspreiding van macht tussen vele actoren.

Vergelijkend perspectief

Na de uitwerking van deze drie belangrijke elementen van het Zwitserse politieke systeem, zal een vergelijkend perspectief de belangrijkste verschillen van het systeem ten opzichte van andere westerse democratieën illustreren.

1. Federaal Systeem

Zwitserland is een federale staat met drie politieke niveaus: de federale overheid, de 26 kantons en ongeveer 2.600 gemeenten.

° Een belangrijk element van het Zwitserse federale systeem is de niet-gecentraliseerde bevoegdheidsverdeling. Tegelijkertijd wordt het Zwitserse federale systeem gekenmerkt door verschillende vormen van verticale en horizontale samenwerking tussen de verschillende niveaus.

° *De traditioneel sterke positie van de kantons wordt ook weerspiegeld in de institutionele bepalingen hoe ze de besluitvorming op federaal niveau kunnen beïnvloeden, waarvan de meest typische de tweede kamer van het parlement is.*

° *Binnen het constitutionele kader van de kantons behouden ook de gemeenten een sterke positie in het federale systeem, gebaseerd op de bottom-up ontwikkeling van de federatie.*

° *De gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling wordt ook weerspiegeld in de fiscale federale structuur die het kantonnale en gemeentelijke niveau eigen belastinggrondslagen geeft.*

° *Een belangrijke reden voor een federalistische natievorming in de 19e eeuw ligt in het feit dat de Zwitserse samenleving is samengesteld uit verschillende religieuze en taalgroepen. Federalisme beloofde nationale eenheid te combineren met multiculturele diversiteit.*

° *Door globalisering en internationalisering wordt het Zwitserse federale systeem geconfronteerd met verschillende problemen en hervormingsbehoeften, die echter moeilijk te verwezenlijken zijn.*

1.1 Gedecentraliseerde bevoegdheden: bottom-up

Door de historische ontwikkeling van de federatie behielden de kantons belangrijke eigen bevoegdheden en is er sprake van een niet-gecentraliseerde verdeling van verantwoordelijkheden. Alle nieuwe bevoegdheden berusten bij de kantons en wanneer de bevoegdheidsverdeling wordt gewijzigd, hebben kantons een soort vetorecht. Deze verdeling en de poging om problemen op een zo laag mogelijk niveau op te lossen - bekend als het subsidiariteitsbeginsel - zijn de hoekstenen van het Zwitserse federalisme.

Verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Gemeenten hebben exclusieve bevoegdheden bij de levering van lokale diensten (aanleg en bewaking van lokale wegen, gas-, elektriciteits- en watervoorziening, verhuisdiensten, verkiezing van leerkrachten en bouw van scholen). Kantons behielden vooral bevoegdheden die belangrijk zijn voor hun identiteit (cultuur, onderwijs, talen, religie) maar ook kwesties die verband houden met sociaal beleid (gezondheid en sociale diensten). Op beleidsterreinen die ofwel rechtstreeks betrekking hebben op de nationale soevereiniteit (leger, monetair beleid of externe betrekkingen) of speciale coördinatie vereisen (sociale zekerheid, milieu, energie of infrastructuur), heeft het federale niveau

exclusieve bevoegdheden of kan het kaderwetgeving uitvaardigen. Alle drie de niveaus, het federale, het kantonnale en het gemeentelijke niveau, hebben het recht om belastingen te heffen en hebben dus een zekere financiële autonomie.

Verandering in de verdeling van bevoegdheden

In Zwitserland is, net als in andere deelstaten, centralisatie of decentralisatie van verantwoordelijkheden een constante politieke kwestie die aanleiding geeft tot ideologische, sociale en economische conflicten. Volgens constitutionele regels kan de Zwitserse regering alleen nieuwe verantwoordelijkheden op zich nemen als de dubbele meerderheid van de bevolking en de kantons het eens is met een volksstemming. Dit heeft twee gevolgen. Ten eerste zijn het de kantons die überhaupt verantwoordelijk zijn voor eventuele nieuwe taken. Ten tweede beschermt de constitutionele regel de autonomie van de kantons. In het verleden faalden veel projecten voor een nieuwe verantwoordelijkheid van de federale regering in de eerste ronde van een populaire stemming, en een van de sterkste argumenten was de oppositie tegen centralisatie. In deze gevallen werd het wetsvoorstel in een tweede stemming aangenomen als de centrale overheid een aangepast, minder centraliserend project presenteerde.

Subsidiariteitsbeginsel

Het Zwitserse federale systeem vertoont een duidelijke voorkeur voor verregaande kantonale en lokale autonomie die is gebaseerd op het idee van subsidiariteit. Het idee van subsidiariteit stelt voor dat een centrale autoriteit alleen die taken uitvoert die niet op een meer effectieve manier kunnen worden uitgevoerd. In Zwitserland had dit idee een lange traditie, al voordat subsidiariteit in 2000 een grondwettelijke richtlijn werd. Uit enquêtes blijkt zelfs dat Zwitserse burgers verwachten dat minder verantwoordelijkheden door de staat worden genomen dan burgers uit buurlanden, en dat ze de voorkeur geven aan gedecentraliseerde oplossingen waar mogelijk. De sterke autonomie van de kantons en hun gemeenten beantwoordt daarom nog steeds aan de voorkeuren van Zwitserse burgers.

Schema Bevoegdheidsverdeling

Federale Bevoegdheden	**Kantonale Bevoegdheden**	**Gemeentelijke Bevoegdheden**
Volgens de Zwitserse grondwet	*Volgens de Kantonale grondwet*	*Volgens Kantonale wetgeving*
Organisatie van federale overheid	Organisatie van kantonale overheid (eigen grondwet, eigen volkslied, eigen vlag)	Onderwijs (kleuterschool en basisscholen)
Buitenlandse Zaken	Grensoverschrijdende samenwerking Politie	Afvalbeheer
Leger en civiele bescherming	Betrekkingen tussen religie en staat	Gemeentelijke straten
Nationale straten (snelwegen)	Cultuur	Lokale infrastructuur
Nucleaire energie	Volksgezondheid	Lokale politie
Postdiensten en telecommunicatie	Kantonale straten	Bestemmingsplannen
Monetair beleid	Bossen, water, natuurlijke hulpbronnen	Gemeentelijke belastingen
Sociale zekerheid	Onderwijs (middelbare scholen en universiteiten)	
Burgerlijk recht, strafrecht	Bescherming van het milieu	
Burgerlijke en strafrechtelijke procedure Douane	Bescherming van natuur en erfgoed	
Onderwijs (technische universiteiten)	Burgerrechten	
Energiebeleid	Kantonale belastingen	
Bestemmingsplannen		
Bescherming van het milieu Burgerschap		
Federale belastingen		

1.2 Coöperatief federalisme

Tijdens de eerste jaren van de moderne federatie was er een duidelijke scheiding en verdeling van bevoegdheden tussen het federale niveau, de kantons en de gemeenten. Deze duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden werd later echter tenietgedaan door de mechanismen van intensieve samenwerking tussen de drie niveaus van het federale systeem. De complexiteit van moderne infrastructuur, economische interventie en sociale programma's stimuleerde de voltooiing van federale wetgeving door de kantons, de uitvoering van federale programma's door kantonnale en lokale autoriteiten, en uitgebreide financiering en het delen van inkomsten. Zo is een netwerk van verticale en horizontale samenwerking tussen de drie niveaus tot stand gekomen.

Implementatie

Het grootste deel van het federaal beleid wordt uitgevoerd door de kantons en de gemeenten. Zo hebben de kantons niet alleen hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar hebben ze ook de mogelijkheid om de uitvoering van het federale beleid te beïnvloeden. Er is geen parallelle federale administratie met eigen agentschappen of rechtbanken opgericht. Deze vorm van samenwerking tussen de federatie en de kantons is omstreden. In het verleden was de federale wetgeving vrij

algemeen van aard, waardoor de kantonnale implementatie veel vrijheid had. Vandaag, wanneer een uniforme implementatie vereist is, is de federale wetgeving gedetailleerder en moeten kantonnale actoren aan de federale autoriteiten rapporteren over de implementatie ervan. Kantons zijn dan ook doorgaans van mening dat hun autonomie in gevaar komt als de federale wetgeving te gedetailleerd is, waardoor ze geen speelruimte hebben bij de uitvoering en dus leidt tot informele centralisatie. Kantons beschouwen het recht om anders te zijn als een centraal element van federalisme.

Verticale samenwerking

Naast de verticale samenwerking tussen het federale en het kantonnale niveau door de implementatie van federale wetten door de kantons, zijn er nog andere vormen van verticale samenwerking. Als gevolg van internationalisering en globalisering zijn buitenlandse betrekkingen een belangrijk voorbeeld geworden van verticale samenwerking tussen de kantons en de federale overheid. De laatste tijd zijn er nieuwe vormen van samenwerking geïntroduceerd, die alle drie de bestuursniveaus omvatten: de Tripartite Agglomerations Conference is een politiek platform van de federatie, de kantons en de steden. Het is ontworpen om politieke oplossingen voor te bereiden voor de problemen van steden, met name grote agglomeraties zoals Zürich en Genève, die de kantonnale of zelfs nationale grenzen overstijgen.

Horizontale samenwerking

De kantons hebben het recht en worden aangemoedigd om onderling samen te werken. Vandaag zijn er meer dan 700 inter-kantonnale verdragen op verschillende beleidsterreinen; de meeste hiervan worden echter alleen tussen twee kantons gesloten. Het betreft voornamelijk financiën en belastingen, onderwijs, politie, infrastructuur en gezondheid. Voor deze specifieke beleidsterreinen zijn er al lang geleden verschillende ministersconferenties van de kantons (bv. onderwijs, politie, gezondheid, financiën). Een jongere instelling voor horizontale samenwerking is de Conferentie van de regeringen van de kantons, een conferentie van alle leidinggevenden van de kantons. Het heeft onder meer tot doel gemeenschappelijke kantonnale standpunten te ontwikkelen tegenover de federale overheid, met name op het gebied van buitenlands beleid. Aangezien de conferentie geen bindende richtlijnen kan uitbrengen, maar alleen aanbevelingen, is zij afhankelijk van consensus tussen de kantons.

1.3 Participatie van het kanton in de federale beslissingen

Naast de niet-gecentraliseerde bevoegdheidsverdeling is de kantonnale deelname aan het besluitvormingsproces op federaal niveau een ander belangrijk kenmerk van het Zwitserse federalisme. De belangrijkste formele instellingen hiervoor zijn de tweede kamer van het parlement, de dubbele meerderheid van de kantons in een volksstemming en de mogelijkheid voor kantons om de instrumenten van kantonaal initiatief en referendum te gebruiken. Bovendien is het informele proces van pre-parlementair overleg een belangrijk beïnvloeding-instrument geworden. Door dit proces hebben kantons een sterke stem in het besluitvormingsproces wanneer een nieuwe wet wordt ontworpen.

Tweede Kamer van het parlement.

Kantons zijn vertegenwoordigd in de tweede kamer, de Raad van Staten. Volgens het federale principe van gelijke vertegenwoordiging van alle kantons, is het samengesteld uit één lid van de kantons Basel-Stadt en Basel-Landschaft, Obwalden en Nidwalden, Appenzell Innerrhoden en Appenzell Ausserrhoden en twee leden van elk van de andere 20 kantons, zodat er telt in totaal 46 leden. De leden van de Raad van Staten zijn niet

gebonden aan enig mandaat van het kanton. De kantons bepalen zelf de wijze van verkiezing van hun vertegenwoordigers. De samenstelling van de tweede kamer leidt tot een sterke oververtegenwoordiging van de kleine kantons: de veertien kleinste kantons vertegenwoordigen minder dan 20% van het volk maar kunnen met 23 stemmen elke beslissing in de Raad van Staten blokkeren.

Dubbele meerderheid van kantons in populaire stemming

Naast de tweede kamer hebben de Zwitserse kantons nog meer mogelijkheden om de besluitvorming op centraal niveau te beïnvloeden. Voor elke grondwetswijziging (verplicht referendum of volksinitiatief) is de goedkeuring van een meerderheid van het volk, maar ook van een meerderheid van de kantons vereist. Voor de meeste kantons, Basel-Stadt en Basel-Landschaft, Obwalden en Nidwalden, tellen Appenzell Innerrhoden en Appenzell Ausserrhoden een halve stem, terwijl de overige 20 kantons één stem tellen. Voor de meerderheid van de kantons zijn dus 12 van de 23 kantonnale stemmen vereist.

Instruments of direct democracy

Elk kanton heeft het recht voorstellen voor een federale wet in te dienen. Dit heet het recht van kantonnaal initiatief. Het voorstel moet worden goedgekeurd door de Federale Vergadering, en als het wordt afgewezen door een van de kamers, mislukt het. Bovendien heeft een collectief van acht kantons het recht om een volksstemming te eisen over elk wetsvoorstel dat door de Federale Vergadering wordt aangenomen. Deze bepaling werd voor het eerst gebruikt in 2003 toen kantonnale regeringen fel gekant waren tegen een nieuwe federale belastingwet.

Pre-parlementair overlegproces

Kantons kunnen de besluitvorming beïnvloeden tijdens het pre-parlementaire overlegproces. Het is de meest gebruikelijke manier van kantonnale invloed in plaats van in latere besluiten van het parlement of volksstemming. De kantons zijn echter niet de enige actoren die een stem krijgen in het overleg; de verenigingen en de politieke partijen nemen deel ook. Vaak behouden de kantons de meeste invloed wanneer zij verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een wet.

1.4 Het belang van lokaal bestuur

Zwitserse gemeenten, ongeveer 2.600 in aantal, verschillen sterk in geografische dimensie en bevolkingsomvang. Niet alleen het kantonnale maar ook het gemeentelijk niveau is grondwettelijk beschermd. Gemeenten hebben het recht om hun lokale politieke organisatie te kiezen binnen de grenzen van de kantonnale wetgeving en ze hebben het recht om gemeentelijke belastingen te heffen en te beslissen over de belastingtarieven. Gemeenten staan het dichtst bij de mensen en ontwikkelen vaak oplossingen op maat van lokale problemen.

GEMEENTE VOOR DE TOEKOMST

Grondwettelijke garanties

Binnen de grenzen van de kantonnale organisatie hebben de gemeenten een grondwettelijk bestaansrecht, inclusief de vrijheid om te fuseren met andere gemeenten of om zelfstandig te blijven, dat niet door de kantons kan worden ingetrokken. Dit betekent dat de hervorming van het lokale bestuur "van bovenaf", zoals kan worden waargenomen in andere federaties wanneer kleine gemeenten bijvoorbeeld gedwongen worden om te fuseren, in Zwitserland vrijwel onmogelijk zou zijn. Het aantal gemeenten (ongeveer 3.000 tot begin jaren negentig) was inderdaad decennialang nauwelijks afgenomen. Sindsdien zijn ongeveer 400 gemeenten samengevoegd tot grotere eenheden, wat niet verwonderlijk is omdat meer dan de helft van de Zwitserse gemeenten ongeveer 500 inwoners telt. De volgende afbeelding toont de geografische grenzen van de gemeenten in Zwitserland.

Politieke organisatie

De gemeenten hebben de vrijheid om, binnen de grenzen van de kantonale wetgeving, een adequate politieke structuur en bestuur te kiezen. Er zijn kantons met tal van kleine gemeenten en andere met minder maar grotere, en de mate van autonomie van de gemeenten varieert van kanton tot kanton. In kleine gemeenten bestaat het lokale bestuur uit een paar gekozen parttime ambtenaren die slecht worden betaald. De grotere

steden hebben een parlementaire raad en een fulltime politieke uitvoerende macht die de professionele dienstverlening leidt. Dit leidt tot enigszins vreemde proporties: de 20.000 lokale overheidsfunctionarissen in Zürich, de grootste stad van het land met ongeveer 385.000 inwoners, overtreffen de totale bevolking van het kleinste kanton, Appenzell Innerrhoden, dat 15.500 inwoners heeft.

Lokale belastingen

De gemeenten hebben het recht om belastingen te heffen en zelf de tarieven te bepalen. Dit is zeker het belangrijkste element om de autonomie van de lokale overheid te verzekeren. Fiscale autonomie stelt gemeenten niet alleen in staat om op basis van hun eigen voorkeuren te beslissen over lokale infrastructuur, diensten, ruimtelijke ordening of andere openbare nutsvoorzieningen. Het vestigt ook de verantwoordelijkheid aan beide kanten van de lokale overheid: autoriteiten worden verantwoordelijk gehouden voor het gebruik van hun middelen in overeenstemming met de behoeften van de mensen, en burgers moeten met hun belastingen bijdragen aan de diensten die ze vragen. Gedecentraliseerd bestuur brengt de staat dus dichter bij de mensen. Met meer dan 30 % in het langjarig gemiddelde is het aandeel van de gemeenten in de totale inkomsten en uitgaven van de drie federale niveaus aanzienlijk.

1.5 Fiscaal Federalisme

Elk regeringsniveau in Zwitserland heeft verschillende inkomstenbronnen, ook al innen de kantons enkele belastingen voor het federale niveau. Op basis van de autonomie van de kantons hebben ze ook de mogelijkheid om hun belastingtarieven vrij te bepalen, wat leidt tot belastingconcurrentie. Mogelijke negatieve effecten van deze concurrentie worden echter meestal opgevangen door verschillende instrumenten van financiële compensatie. Al met al is het doel van het federale fiscale systeem niet om de gelijkheid van levensomstandigheden te bevorderen, maar het is nog steeds gebaseerd op regionale solidariteit.

Elk niveau heeft zijn eigen financiële middelen

Alle drie de regeringsniveaus, de federatie, de kantons en de gemeenten, heffen directe belastingen op (zowel belastingen op inkomen als op winst van ondernemingen). Het inkomen wordt belast door alle drie niveaus, de federatie, de kantons en de gemeenten. Het recht van het federale niveau om directe belastingen te heffen, berust echter slechts op een tijdelijke regeling die periodiek moet worden vernieuwd door het federale parlement. Andere belastinggrondslagen worden uitsluitend toegerekend aan één staatsniveau. De belasting over de toegevoegde waarde, bepaalde verbruiksbelastingen en de zegel- en roerende voorheffing worden toegerekend aan het federale niveau. De kantons hebben het exclusieve recht om belastingen op het kapitaal van ondernemingen te heffen, evenals andere soorten belastingen binnen de grenzen van de Zwitserse grondwet, bv. successierechten. Op gemeentelijk niveau zijn, naast directe belastingen,

gebruiksvergoedingen voor openbare diensten (bijvoorbeeld water-, riool- en zuiveringsinstallaties of afvalophaling) de belangrijkste inkomstenbronnen.

Incasseren van inkomsten

Kantons innen kantonnale belastingen, en als dienst federale directe belastingen, evenals de federale roerende voorheffing en zegelbelasting. Alle andere – indirecte – federale belastingen worden door het federale niveau zelf geïnd. Gemeenten innen soms naast hun eigen belastingen ook nog belastingen voor de kantons; in de meeste kantons int het kanton echter de gemeentelijke belastingen voor de gemeente. In de regel ontvangt elk niveau van de staat de belastingen die het heeft geheven. Belasting is gebaseerd op zelfverklaring van de burgers en wordt niet rechtstreeks van het salaris afgetrokken zoals in andere Europese landen

Fiscale concurrentie

De kantons kunnen hun belastingtarieven vrij bepalen. Dit leidt tot verschillende belastingdruk in de kantons voor dezelfde inkomsten, maar ook tot belastingconcurrentie tussen de kantons. Deze concurrentie zou kunnen leiden tot een zogenaamde "race to the bottom", waarin alle kantons steeds moeilijker zullen krijgen om voldoende inkomsten te genereren. Verschillende mechanismen hebben echter een matigend effect op de belastingconcurrentie, met name het systeem van financiële compensatie.

Systeem van financiële compensatie.

De Zwitserse kantons variëren in grootte en topografie, maar ook in aantal inwoners en socio-demografische structuur. Om de daaruit voortvloeiende effecten van lagere capaciteiten en hogere servicekosten van bepaalde kantons te verzachten, heeft Zwitserland een systeem van fiscale egalisatie ingevoerd. Zowel het federale als het kantonnale niveau dragen bij tot deze egalisatie. Het doel is niet de gelijkheid van levensomstandigheden, maar het compenseren van verschillen in middelen tussen de "rijke" en de "arme" kantons. Naast deze egalisatie-maatregelen tussen alle kantons, moeten kantonnale taken die overloop-effecten hebben, worden uitgevoerd in contractuele samenwerking, zodat kantons die profiteren van diensten van een ander kanton een vergoeding moeten betalen aan de dienstverlener. Bovendien worden sommige kantons gecompenseerd voor het leveren van diensten in het nationaal belang.

Niet-bevordering van gelijke levensomstandigheden maar regionale solidariteit.

Het Zwitserse federalisme bevordert de gelijkheid van levensomstandigheden tussen de kantons niet. De prijs van diversiteit en autonomie is een zekere sociaal-economische ongelijkheid tussen kantons en gemeenten die moet worden aanvaard. Gelijkheid van levensomstandigheden zou een gecentraliseerd beleid en gecentraliseerde regelgeving betekenen, die door de meerderheid van de Zwitsers niet zou worden geaccepteerd. Toch wordt het federale beleid gekenmerkt door de doelstelling van regionale solidariteit. Zo

garandeert de federatie minimumnormen in openbare diensten, bijvoorbeeld in het basisonderwijs, of voorziet ze niet alleen in openbaar vervoer tussen grote steden, maar ook naar afgelegen berggebieden.

Verdeling van de winst van de Zwitserse Nationale Bank aan de kantons.

De Zwitserse Nationale Bank voert het monetaire beleid van het land als een onafhankelijke centrale bank. Het primaire doel is het waarborgen van prijsstabiliteit, waarbij terdege rekening wordt gehouden met de economische ontwikkelingen. Bij de winstverdeling worden niet alleen het federale niveau maar ook de kantons meegenomen. Een derde van de nettowinst gaat naar de federale overheid, tweederde gaat naar de kantons. De kantons krijgen hun aandelen in functie van het aantal inwoners.

1.6 Federalisme in een multiculturele staat

Zwitserland bestaat uit kantons met verschillende talen en religies. Federalisme is hiervoor geschikt, omdat het zorgt voor culturele diversiteit van de kantons binnen de nationale eenheid. Federalisme hielp om conflicten tussen protestanten en katholieken te verzachten en om verdeeldheid tussen de taalgroepen te voorkomen. Toch slaagde het federalisme er niet altijd in om culturele en taalkundige minderheden te integreren. Het kanton Jura is een voorbeeld van een mislukte integratie. De Jura scheidde zich af van het kanton Bern.

Multiculturele samenleving

64% van de Zwitserse bevolking spreekt Duits, 20% Frans, 6,5% Italiaans, 0,5% Reto-Romaans en door immigratie spreekt 9% een andere taal als moedertaal (gegevens van de telling van 2000). Taalgroepen zijn territoriaal geconcentreerd. Er zijn kantons met een Duits-, Frans- respectievelijk Italiaanssprekende bevolking. De meeste kantons zijn eentalig. Slechts drie van de 26 kantons (Wallis, Bern en Fribourg) zijn tweetalig en het kanton Graubünden is drietalig. De Reto-Romaans sprekende gemeenschap is de enige die in geen enkel kanton een meerderheid vormt. De twee belangrijkste religieuze groepen zijn de katholieken (44 %) en de protestanten (37 %). Tegenwoordig zijn ze gelijkmatiger verdeeld dan in de 19e eeuw, toen er kantons waren met duidelijke

katholieke of protestantse meerderheden. Maar zelfs in kantons met religieuze en taalkundige diversiteit zijn de meeste gemeenten relatief homogeen.

Multiculturele staat

De Zwitserse natie bestaat niet uit de etnische of culturele eenheid van zijn volk. Zwitserland beschouwde zichzelf vanaf het begin als een multiculturele staat en erkende verschillende talen en religieuze overtuigingen als gelijkwaardig. Zo stelde de grondwet van 1848 dat Zwitserland uit 25 kantons en hun volkeren bestaat. De identiteit van Zwitserland bestaat niet in de aansluiting van zijn mensen bij dezelfde etnische groep, religieuze overtuiging of cultuur, maar berust op hetzelfde burgerschap binnen dezelfde constitutionele democratie. De politieke instellingen hielpen bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijke Zwitserse samenleving die in 1848 nog niet bestond.

Federalisme en het overwinnen van culturele breuklijnen

In de eerste decennia van de Zwitserse federatie waren protestanten en katholieken diep verdeeld over de kwestie van de scheiding van staat en kerk. Ook kwamen er taalkundige verdeeldheid, bijvoorbeeld aan het begin van de Eerste Wereldoorlog, toen Franstaligen aan de kant van Frankrijk stonden en Duitstaligen aan de kant van de Duitsers. Het overwinnen van deze culturele breuklijnen was van vitaal belang voor Zwitserland. Ondanks het federalisme hebben landen als België of Canada ernstige conflicten tussen hun taalgroepen. Het is duidelijk dat de integratie van culturele minderheden moeilijk is. Het succes van de integratie in het geval van Zwitserland had verschillende redenen:

° Federalisme verleende een hoge autonomie aan de kantons, waardoor taalkundige en religieuze minderheden hun culturele bijzonderheden konden koesteren.

° Taalkundige en religieuze minderheden kregen een evenredige vertegenwoordiging in de Federale Raad en andere federale autoriteiten, wat gunstig was voor hun politieke integratie.

° De meeste politieke partijen evolueerden niet als regionale maar als nationale partijen. Bij verkiezingen hebben nationale partijen stemmen uit het hele land nodig; daarom waren ze niet geïnteresseerd in het opblazen van taalconflicten. Dit diende de nationale eenheid.

° De grondwet van 1848 verenigde kantons van verschillende talen en religies. Taalkundige en religieuze breuklijnen vielen echter niet samen. Onder de Franstalige kantons vinden we sommige met een katholieke meerderheid, terwijl andere overwegend protestants zijn. Dit is een belangrijk kenmerk. Het leidde tot wisselende meerderheden in het parlement en stemmen van de bevolking: de minderheid van Franstaligen die met de protestantse meerderheid stemden, had een kans om tot de winnaars te behoren, en hetzelfde gold voor katholieken die met de Duitstaligen stemden. Bijgevolg konden taalkundige en religieuze conflicten niet escaleren tot één enkele en dominante kloof.

De sterke religieuze breuklijn van de 19e eeuw bekoelde toen de conservatieve katholieke partij de door de radicale meerderheid gevraagde scheiding van kerk en staat aanvaardde. De grondwet definieert Duits, Frans, Italiaans en Reto-Romaans als de vier officiële talen van het land. De vrijheid van taal geeft de kantons het recht om hun eigen officiële talen te definiëren. Onder deze omstandigheden escaleerden taalconflicten niet. Ook al vinden we populaire stemmen met verschillend gedrag van Frans- en Duitstalige kantons. Een prominent voorbeeld is de stemming over de Europese Economische Ruimte in 1992.

In tegenstelling tot het Duitstalige deel van het land, zijn Franse kantons meer geneigd om Europese integratie, individuele vrijheden of welzijnspolitiek te steunen, maar zijn ze kritischer in kwesties van het leger. Toch zijn deze verschillen minder belangrijk dan de toenemende sociale kloof tussen kapitaal en arbeidskrachten of tussen plattelands- en stadsbevolking.

1.7 Uitdagingen en limieten van het Zwitsers Federalisme

Naast alle positieve eigenschappen van het Zwitserse federalisme, wordt het ook geconfronteerd met verschillende uitdagingen;
° Ten eerste worden in een geglobaliseerde wereld de grenzen van de relatief kleine federale entiteiten in Zwitserland uitgedaagd.
° Ten tweede leidt de oververtegenwoordiging van de kleinere, meer landelijke kantons tot een sterke onbalans van het politieke gewicht van iemands stem.
° Ten derde rijst de vraag of de vele kleine kantons van Zwitserland op de lange termijn kunnen overleven.
° Ten vierde heeft de sterke immigratie van de laatste decennia geleid tot nieuwe problemen van multiculturele integratie. Federalisme kan geen oplossingen bieden voor deze maatschappelijke problemen.

Zwitsers federalisme in een geglobaliseerde wereld

Zwitserland is een van de meest gedecentraliseerde en gefederaliseerde landen ter wereld. De autonomie van zowel de kantons als de gemeenten wordt echter op de proef gesteld in een economie die steeds meer geglobaliseerd wordt. In de geglobaliseerde politiek sluit de federale overheid internationale verdragen die onder de verantwoordelijkheid van de kantons kunnen vallen. De vraag is hoe deze laatste bij de besluitvorming te betrekken. Naar het voorbeeld van de Europese Unie hebben de kantons eigen initiatieven genomen. Ze hebben hun eigen vertegenwoordiger in de

Zwitserse missie bij de Europese Unie in Brussel. Bovendien houden kantonnale afgevaardigden in verschillende federale departementen zich bezig met het EU-beleid. Ten slotte leidt de Conferentie van de Kantonnale Regeringen het proces van de opinievorming onder de 26 kantons, zodat ze "met één stem" kunnen spreken wanneer ze in onderhandeling gaan met het federale niveau. Internationalisering en Europeanisering van de politiek leiden echter tot onmiskenbaar verlies van politieke autonomie van zowel de federatie, de kantons als de gemeenten.

Hoe de stem van een Uri-burger zwaarder weegt dan 35 stemmen van een Züricher?

Democratie dringt aan op de gelijke vertegenwoordiging van elk individu, dat wil zeggen, één persoon één stem. Federalisme garandeert een gelijke vertegenwoordiging van de lidstaten van een federatie, dat wil zeggen één kanton één stem. Als de twee wijzen van besluitvorming worden gebruikt om over dezelfde vraag te beslissen, kunnen ze tot verschillende resultaten leiden. Dit kan niet alleen in de twee kamers van het parlement gebeuren, maar ook bij volksstemmingen: een grondwetswijziging kan de meerderheid van het volk krijgen, maar wordt verworpen door de kantons of omgekeerd. Het federalistische veto speelt dan een belangrijke rol: in theorie kunnen de kleinste 13 kantons, met slechts 11% van de kiezers, een patstelling vormen van 11,5 kantonnale stemmen. Dit betekent dat het "federalistische veto", dat slechts 11 van de kiezers vertegenwoordigt, elke grondwetswijziging kan blokkeren tegen de wil van een democratische meerderheid van 89%. Deze federalistische overheersing is echter zeldzaam. Er zijn slechts acht gevallen geweest in de afgelopen 20 jaar en het federalistische veto vertegenwoordigde tussen 20 en 25% van de kiezers. Toch kan bij elke grondwettelijke stemming één burger uit Uri zwaarder wegen dan 35 burgers uit Zürich. De burger van Zürich zal misschien zeggen dat dit oneerlijk is, terwijl de burger van Uri zal suggereren dat in alle landen het corrigeren van democratische meerderheden ronduit het idee van federalisme is.

Zijn de federale grenzen nog houdbaar?

De meeste economische, sociale of milieuproblemen overschrijden de grenzen van Zwitserse kantons en hun gemeenten. Er is dus behoefte aan meer samenwerking in grotere regio's tussen gemeenten en kantons, en ook aan samenwerking met buurlanden bij grensoverschrijdende activiteiten. In de afgelopen decennia hebben zich verschillende vormen van verticale en horizontale samenwerking ontwikkeld. Velen van hen presteren goed. Hun succes is echter gebrekkig door het feit dat ze transparantie, directe participatie van het volk of zelfs voldoende politieke controle door het parlement missen.

Territoriale hervorming

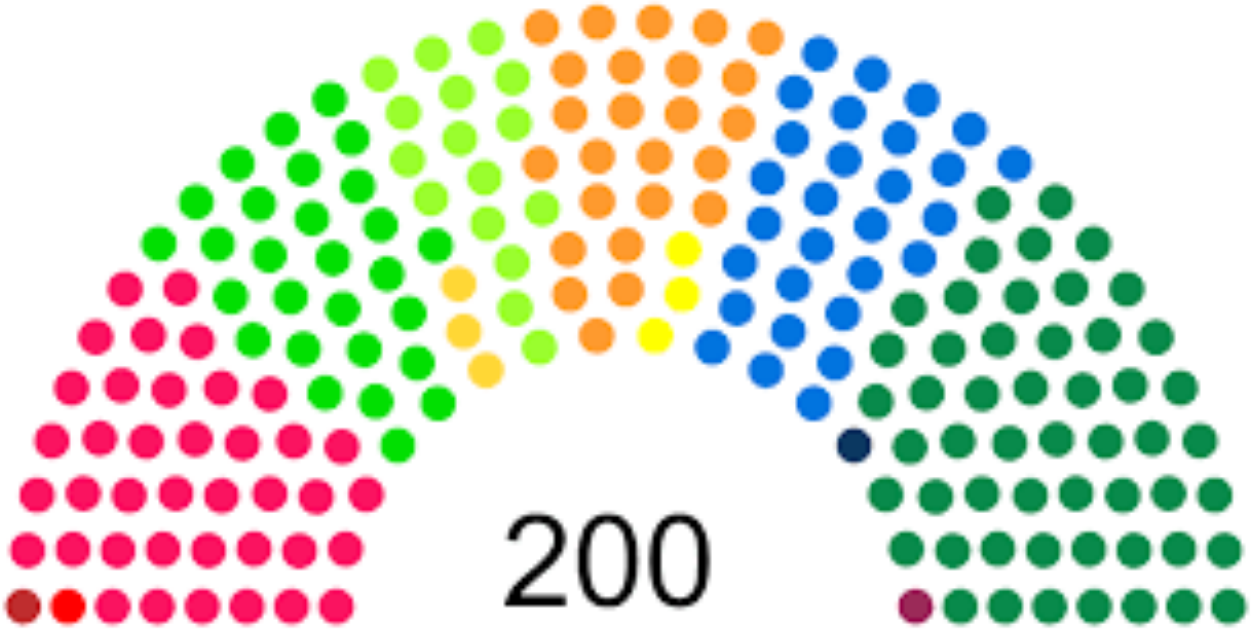
Sommige deskundigen bekritiseren dat de 26 Zwitserse kantons te klein en te talrijk zijn om de meeste toekomstige problemen met succes het hoofd te bieden. Ze stellen een ingrijpende territoriale hervorming voor: bijvoorbeeld de samenvoeging van de

bestaande eenheden in zes grotere kantons, elk met een bevolking van ongeveer een miljoen inwoners. Experts denken dat een dergelijke hervorming het federalisme effectiever kan maken. Dergelijke voorstellen zouden echter nauwelijks door het volk worden aanvaard. Bij een populaire stemming in 2002 verwierpen zowel de volkeren van Genève als Vaud het ideaal van het samenvoegen van hun kantons. Dit is een bewijs voor de bevindingen van veel onderzoeken: een grote meerderheid van de Zwitserse burgers is sterk gehecht aan hun kanton. De tijd voor territoriale hervorming van de kantons is nog niet aangebroken. De autoriteiten zijn daarom beperkt tot het verder versterken van de samenwerking tussen staten. Deze situatie verschilt van die van de gemeenten: het samengaan van gemeenten is het afgelopen decennium frequenter geworden.

Nieuwe problemen van sociale integratie

Als gevolg van permanente immigratie uit vele landen in de afgelopen 50 jaar, is meer dan 20 % van de ingezeten bevolking van Zwitserland van buitenlandse afkomst. Tegenwoordig spreken meer dan 500.000 mensen een vreemde moedertaal, en de religieuze gemeenschappen van moslims tellen ongeveer 400.000 mensen. Dit leidt tot nieuwe en ernstige problemen van culturele integratie. Kunnen de nieuwe minderheden profiteren van het federalisme, zoals de Zwitserse minderheden in het verleden deden? Om twee redenen is het antwoord nee. Ten eerste verwerft slechts een klein deel van de immigranten het Zwitserse staatsburgerschap, wat een voorwaarde is voor politieke participatie. Ten tweede kan federalisme minderheden alleen onder bepaalde voorwaarden beschermen: een minderheid moet plaatselijk geconcentreerd zijn in een subnationale eenheid, waar ze een politieke meerderheid vormt, zoals bijvoorbeeld de 6% minderheid van Italiaans-taligen in Zwitserland, die meer dan 90 % meerderheid in het kanton Tessin. Bij immigranten is dat niet het geval. Integendeel, ze zijn geografisch verspreid over het hele land. Dit zijn de grenzen van het federalisme met betrekking tot de bescherming van minderheden. De sociale integratie van immigranten moet daarom op andere manieren worden nagestreefd.

2. Verkiezingen en Directe Democratie



° *Verkiezingen in Zwitserland vinden plaats op alle federale niveaus. De belangrijkste zijn die van de Federale Vergadering, de Nationale Raad en de Raad van Staten, evenals de stemmen van de kantonnale regeringen.*

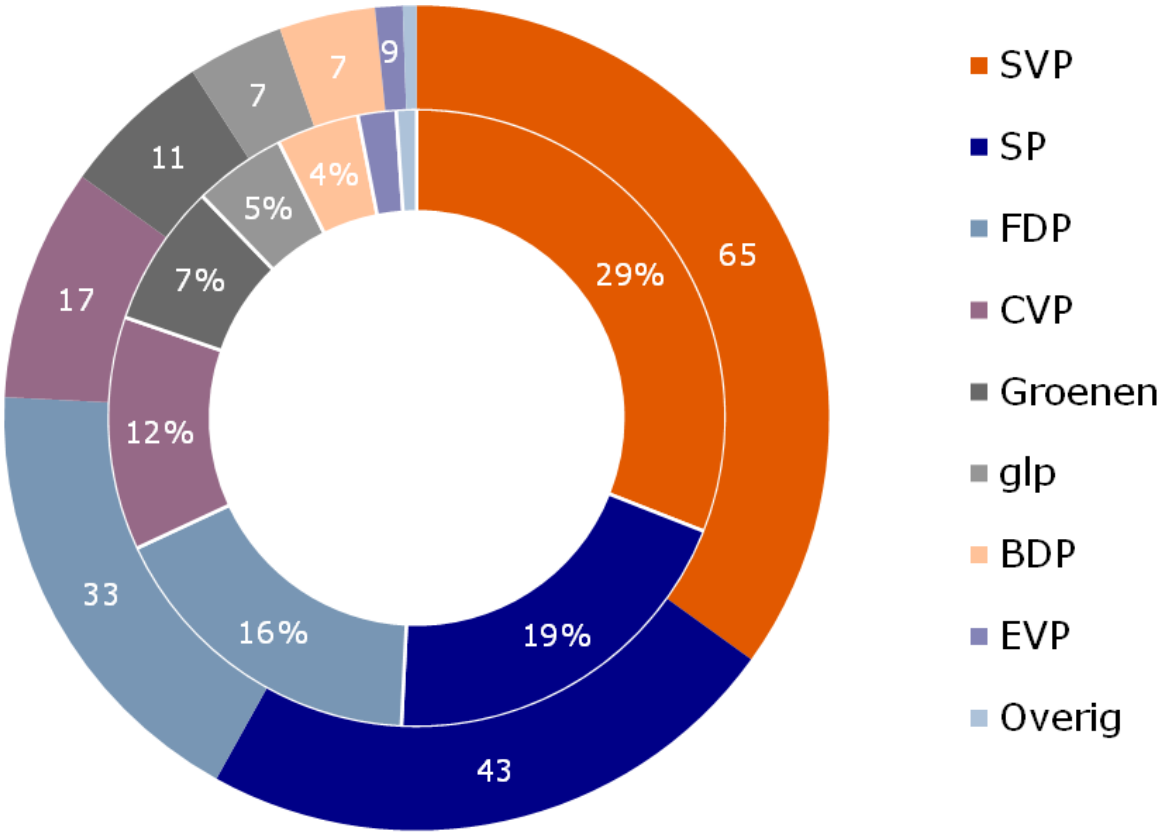
° *Naast de representatieve democratie heeft Zwitserland een systeem ontwikkeld waarin volksinitiatieven en referenda burgers de kans geven om regelmatig deel te nemen aan de politieke beslissingen van hun parlement.*

° *In Zwitserland zijn volksraadplegingen belangrijk en vinden ze vaak plaats. De stemcampagnes geven inzicht in de bereidheid en de competentie van de kiezers om deel te nemen aan de politiek. Directe democratie en representatieve democratie zijn niet tegenstrijdig, maar vullen elkaar aan.*

° *Directe democratie is een van de meest waardevolle onderdelen van de Zwitserse politieke cultuur en heeft meer dan 150 jaar zijn bewijs heeft geleverd. Voor de toekomst zijn er nog enkele uitdagingen: kan de directe democratie overleven en omgaan met de globalisering van de politiek?*

2.1 Verkiezingen

De Federale Vergadering is de hoogste politieke autoriteit in Zwitserland en is samengesteld uit de Nationale Raad, die het volk vertegenwoordigt, en de Raad van Staten, die de kantons vertegenwoordigt. In tegenstelling tot het federale niveau worden de bestuurders van de kantons en de gemeenten gekozen door het volk. Op kantonaal niveau zijn er alleen eenkamerparlementen en 80% van alle gemeenten heeft geen parlement, aangezien een burgervergadering de hoogste autoriteit is.



Buitenste ring: aantal zetels; Binnenste ring: percentage stemmen

De Bondsvergadering

De wetgevende macht in Zwitserland wordt uitgeoefend door het parlement, de zogenaamde Bondsvergadering. Het is een tweekamerstelsel dat het volk (Nationale Raad) en de kantons (Raad van Staten) vertegenwoordigt. Beide kamers hebben gelijke bevoegdheden. De Bondsvergadering oefent het hoogste gezag van de federatie uit, heeft de wetgevende macht om alle federale wetten te maken, en benoemt de leden van de Federale Raad en het Federale Hof, de militaire opperbevelhebber (in tijden van oorlog) en andere belangrijke federale organen. Het houdt toezicht op alle autoriteiten van de Zwitserse federale regering en keurt de jaarlijkse begroting goed die is opgesteld door de Bondsvergadering. Het parlement vergadert vier keer per jaar gedurende drie weken. Indien nodig worden speciale sessies opgeroepen.

Parttime parlementsleden

Terwijl in de meeste landen het mandaat van een parlementariër een voltijdbaan is, hebben de meeste parlementariërs in Zwitserland nog een beroep naast het parlementslid zijn. Daarom wordt de Bondsvergadering gekarakteriseerd als een semi-professioneel parlement. Kamerleden besteden gemiddeld 60% van hun werktijd aan hun parlementaire taken (vergaderingen, voorbereiding, commissie- of fractievergaderingen). Vanwege de hoge werkdruk wordt er regelmatig gepleit voor een voltijdse organisatie van het parlement. Een semi-professioneel systeem stelt parlementariërs echter in staat zich dichter bij hun achterban te voelen en hun professionele ervaring in het parlementaire werk in te brengen. Ook op kantonaal en gemeentelijk niveau werken de meeste politici in deeltijd.

Nationale Raad

De Nationale Raad vertegenwoordigt het volk. De verkiezingen van de 200 leden worden gehouden in 26 kiesdistricten, aangezien elk kanton een afzonderlijk kiesdistrict vormt. Elk kanton heeft recht op zetels in verhouding tot het aantal inwoners. Het kanton Zürich, dat de grootste bevolking heeft, is vertegenwoordigd met 34 zetels, Bern heeft 26 en kleine kantons zoals Appenzell Innerrhoden of Uri hebben slechts één zetel. In het dichtstbevolkte kanton Zürich kan een politieke partij een zetel in de Nationale Raad behalen met minder dan 3% van de kantonnale stemmen, terwijl in kleine kantons als Schaffhausen of Jura met twee zetels minstens 33% van de stemmen nodig is om ga zeker zitten.

Stemprocedure

Het kiesstelsel is een proportioneel systeem met open lijsten en elk kanton is een kiesdistrict. Kiezers hebben verschillende mogelijkheden om kandidaten te kiezen. Ze kunnen vrij de naam van hun voorkeurskandidaten op een blanco lijst schrijven of een voorgedrukte kandidatenlijst gebruiken die door een partij is aangeleverd. Als ze voor de tweede optie kiezen, zijn er drie verschillende mogelijkheden om de lijst aan te passen: ten eerste kunnen kandidaten van de lijst worden geschrapt; ten tweede kan een kandidaat worden vervangen door een kandidaat van een andere lijst/partij en ten derde kan een kandidaat tweemaal op een lijst worden geplaatst om zijn of haar verkiezingsperspectief te vergroten.

Raad van Staten

De Raad van Staten bestaat uit 46 leden. Elk kanton wordt vertegenwoordigd door twee leden, met uitzondering van Basel-Stadt en Basel-Land, Obwalden en Nidwalden, Appenzell Innerrhoden en Appenzell Ausserrhoden allemaal vertegenwoordigd door één zetel. De verkiezing van de Raad van Staten is een kantonnale aangelegenheid. Alle kantons voerden rechtstreekse verkiezingen in en alle, behalve het kanton Jura, passen het meerderheidsstelsel toe. In een eerste ronde moet in de regel elk van de twee

kandidaten per kanton een absolute meerderheid van stemmen behalen; in de tweede ronde is een relatieve meerderheid voldoende. Het kanton Genève vormt een uitzondering: in de eerste ronde is een relatieve meerderheid van meer dan een derde van de stemmen voldoende.

Kantonnale verkiezingen

In tegenstelling tot het federale niveau (waar de regering wordt gekozen door het parlement), wordt in de kantons de regering rechtstreeks door het volk gekozen. In de meeste kantons is de verkiezing van deze regeringen gebaseerd op het meerderheidsstelsel, hoewel de kantons Zug en Ticino hun regeringsleden kiezen volgens het proportionele systeem. Een ander onderscheid met het federale niveau is dat er in de kantons slechts één kamer van het parlement is. Net als bij de Nationale Raad kiest een meerderheid van de kantons hun vertegenwoordigers in het kantonnale parlement op basis van het proportionele systeem.

Gemeenteraadsverkiezingen

In de gemeenten worden de bestuurders ook door het volk gekozen. Slechts ongeveer 20 % van alle gemeenten, vooral de steden, heeft een gekozen parlement. In de andere gemeenten is de volksvergadering het hoogste politieke gezag, dus buiten de gemeenteraad vinden er geen verkiezingen plaats. Met betrekking tot de gemeenteraad zijn er zowel majoritaire als proportionele verkiezingsprocessen. Hoewel de meeste gemeenten hun gemeenteraad kiezen in een meerderheidsproces, koos 30% van alle Zwitserse gemeenten voor een verkiezing van de uitvoerende macht in een proportioneel systeem. Vooral grotere gemeenten kiezen vaak voor de tweede optie, een betere vertegenwoordiging van de kleinere politieke partijen.

2.2 Directe Democratie

Directe democratie is een van de belangrijkste kenmerken van het Zwitserse politieke systeem. Het stelt het volk in staat het laatste woord te hebben over belangrijke besluiten van het parlement of om wetsvoorstellen te formuleren. Sinds de opbouw van de moderne natiestaat zijn zowel op gemeentelijk, kantonnaal als federaal niveau verschillende instrumenten van directe democratie ingevoerd. Het meest voorkomende instrument op nationaal niveau is het verplichte referendum, wat inhoudt dat voor elke grondwetswijziging een volksstemming nodig is. De andere twee instrumenten die burgers zelf kunnen initiëren zijn het facultatief wetgevend referendum en het volksinitiatief. In wezen is directe democratie een permanente controle van politieke elites en geeft belangrijke politieke beslissingen meer acceptatie en legitimiteit. Als indirect effect merken we op dat directe democratie hielp om het politieke systeem te transformeren van een meerderheidsdemocratie naar een democratie in de richting van compromis en consensus.

Relevantie van directe democratie

Directe democratie stelt mensen in staat het laatste woord te hebben over belangrijke parlementaire beslissingen of om nieuwe rechtsprojecten voor te stellen. Directe participatie heeft het parlementaire proces niet vervangen, maar is een belangrijke correctie van parlementaire besluiten en een permanente controle van de politieke elites. Door middel van het referendum en het volksinitiatief participeert het volk op alle federale niveaus. De beslissingen die onderworpen zijn aan een populaire stemming

worden bepaald door de grondwet en de beslissingen van het volk zijn bindend. Directe democratie is van nature een instrument van de oppositie, die de politieke elites terugdringt tot bescheiden beleidsinnovatie en stapsgewijze verandering. Bovendien heeft de directe democratie het Zwitserse systeem grondig getransformeerd van een democratie waarbij de winnaar alles krijgt, in een systeem waar besluiten door wederzijdse aanpassing en compromissen de meeste kans hebben om door het volk te worden aanvaard.

Relevantie van representatieve democratie

Hoewel referenda en volksinitiatieven een belangrijk onderdeel van de Zwitserse democratie vormen, hebben ze geen revoluties teweeggebracht en evenmin geleid tot 'volkswetgeving'. De cruciale spelers in het politieke besluitvormingsproces in Zwitserland zijn nog steeds het parlement en de regering. Veruit de meeste eenvoudige beslissingen van het parlement en de Federale Raad, die met een beperktere reikwijdte, zijn niet onderworpen aan een referendum. In dit opzicht functioneert het Zwitserse systeem als elke andere parlementaire democratie.

Historische ontwikkeling

Al in de jaren 1830 werden in de kantons vormen van het referendum en het volksinitiatief gebruikt. In 1848, toen de moderne natiestaat Zwitserland werd opgericht, bevatte de grondwet alleen het verplichte referendum voor grondwetswijzigingen. Het werd aangevuld met het facultatieve referendum voor parlementaire wetgeving in 1874 en door het volksinitiatief in 1891.
Het referendum over internationale verdragen werd ingevoerd in 1921 en uitgebreid in 1977 en 2003. Naast deze instrumenten zijn er verschillende andere soorten referenda en initiatieven ingevoerd. Op gemeentelijk en kantonnaal niveau zijn diverse andere instrumenten ontwikkeld, zoals het referendum over financiële zaken, wegenplanning of belangrijke infrastructuurprojecten.

Het verplichte of grondwettelijke referendum

Elke grondwetswijziging die door het parlement wordt voorgesteld, moet worden goedgekeurd door een meerderheid van de bevolking en de kantons. Het betekent dat het voorstel moet worden aanvaard door het volk (de meerderheid van de geldig uitgebrachte stemmen in het hele land) en door de kantons (kiezers moeten het voorstel in een meerderheid van de kantons aanvaarden). De meerderheid van de kantons wordt als volgt berekend: De populaire meerderheid van elk van de kantons telt als één stem, met uitzondering van Basel-Stadt en Basel-Land, Obwalden en Nidwalden, Appenzell Innerrhoden en Appenzell Ausserrhoden die een halve stem tellen. Zo moet een door het parlement voorgesteld grondwettelijk wetsvoorstel de meerderheid van 12 van de 23 stemmen halen. 11,5 stemmen van de kantons kunnen echter een grondwetswijziging blokkeren, zelfs als het volk in meerderheid akkoord gaat.

Aangezien elke nieuwe bevoegdheid van de federatie moet worden vastgelegd in een grondwetswijziging, zijn er regelmatig verplichte referenda. Van 1848 tot 2009 werden 187 amendementen gestemd en werden er 139 aanvaard. De vele nederlagen van regering en parlement tonen het "brekende effect" van het referendum. Soms worden de regering en het parlement verslagen bij stemmingen over belangrijke kwesties. Een illustratief voorbeeld is de stemming over de Europese Economische Ruimte in 1992.

Effect van het grondwettelijk referendum

Op de lange termijn had directe deelname aan constitutionele zaken een grote invloed op de ontwikkeling van de Zwitserse staat. Het heeft de centralisatie afgeremd, de ontwikkeling van de verzorgingsstaat beperkt en geleid tot bescheiden overheidsuitgaven en een kleine bureaucratie.

Het optionele wetgevingsreferendum

Een groep burgers kan een wet aanvechten die door het parlement is aangenomen via een facultatief wetgevingsreferendum. Ze moeten 50.000 handtekeningen verzamelen tegen de wet binnen 100 dagen nadat deze is aangenomen. Als ze succesvol zijn, wordt er een nationale volksstemming gepland waarin een gewone meerderheid van de kiezers beslist of ze de wet accepteren of verwerpen. Acht kantons samen kunnen ook zo'n referendum houden.

Vergeleken met het aantal aangenomen wetsvoorstellen is het facultatieve referendum zeldzaam: in slechts ongeveer 8% van de 2.260 wetten van 1848 tot 2006 werd het referendum gehouden door oppositiegroeperingen. Als de referendum-uitdaging echter wordt gerealiseerd, is de kans van de oppositie groot: meer dan 40% van de tegenstanders was succesvol en versloeg de regering. In totaal wordt echter 97 % van alle wetten van het parlement aangenomen

Effect van het facultatieve referendum

Politieke elites anticiperen in hun wetgevingsbeleid op alle mogelijke referendum-uitdagingen. Door te onderhandelen proberen ze compromissen te vinden die alle belangengroepen en partijen tevreden stellen. Zo worden referenda in de meeste gevallen voorkomen. Zwitserse politici hebben de discretionaire bevoegdheid om een kwestie niet aan een referendum te onderwerpen of een stem van hun lijst te schrappen. Het Parlement kan referenda niet omzeilen, ook al kan het voor sommigen bijzonder moeilijk zijn om een meerderheid te krijgen. Nieuwe belastingen zijn bijvoorbeeld in geen enkele staat erg populair.

De obstakels voor succes zijn groot, niet alleen voor grondwetswijzigingen waar de dubbele meerderheid van het volk en de kantons vereist is. Bij gewone wetgeving kan het parlement nooit uitsluiten dat zijn besluit uiteindelijk zal worden aangevochten door een referendum en moet het daarom terughoudend zijn bij het maken van wetgeving. Om deze redenen is het referendum een instrument van de oppositie en bevordert het de status-quo.

Het volksinitiatief

In tegenstelling tot het referendum, waarbij burgers aan het einde van een besluitvormingsproces ingrijpen, vormt het initiatief het uitgangspunt. Het stelt burgers in staat om nieuwe voorstellen op de politieke agenda te zetten, die door de politieke elite misschien zijn verwaarloosd. Daartoe stellen ze een grondwetswijziging voor die binnen 18 maanden door 100.000 burgers moet worden ondertekend. Na het neerleggen van de benodigde handtekeningen bespreken de regering en het parlement het initiatief en adviseren de bevolking het te accepteren of - zoals in de meeste gevallen - te weigeren. Regering en parlement mogen de tekst van een initiatief niet wijzigen; ze kunnen echter een (direct of indirect) tegenvoorstel doen tegen het initiatief dat vervolgens wordt voorgelegd aan de volksstemming. Het volksinitiatief beperkt zich tot grondwetswijzigingen. In de praktijk sluit dit geen enkele politieke kwestie – van de belangrijkste zoals de afschaffing van het Zwitserse leger tot snelheidsbeperkingen. Maar als grondwetswijzigingen heeft elk volksinitiatief een dubbele meerderheid van het volk en de kantons nodig om te worden aanvaard. Slechts ongeveer 10% van alle volksinitiatieven passeert de drempel van de volksstemming..

Effect van het initiatief

Ondanks het geringe succes beïnvloeden volksinitiatieven de beleidsvorming. Dit heeft vier redenen:

° Ten eerste kan het volksinitiatief een instrument zijn voor de minderheidsgroepen in het parlement. Deze laatste hopen dat hun nummer populair genoeg zal zijn om de meerderheid in de stemming te krijgen.

° Ten tweede pikken de federale overheden ideeën uit de initiatieven op door een tegenvoorstel op te stellen of ze simpelweg in te passen in een huidig wetsontwerp. Op deze manier worden de long shots van populaire initiatieven omgezet in voorstellen die meer in lijn zijn met de conventionele wijsheid en dus een grotere kans maken om te worden geaccepteerd.

° Ten derde verbreden initiatieven de politieke agenda en geven ze een stem aan problemen die voor het elitebeleid niet aan de orde zijn.

° Ten vierde gebruiken politieke partijen en sociale bewegingen het volksinitiatief als platform voor electoraal succes.

2.3 Kiezers en campagne voeren in een directe democratie

Net als in andere landen nemen niet alle burgers deel aan de stemming. Mensen met een hogere opleiding en een hoger inkomen, mannen en ouderen nemen over het algemeen meer deel aan stemmen dan hun tegenhangers. Gemiddeld neemt ongeveer 40% van de mensen deel aan de stemming; deelname varieert echter sterk, afhankelijk van het onderwerp. De kiezers vormen hun mening tijdens campagnes. Hun beslissing wordt beïnvloed door verschillende factoren, zoals traditie, eigenbelang en politieke waarden. Een belangrijke vraag is hoe propaganda kiezers kan beïnvloeden. Populaire stemmen in Zwitserland omvatten een zeer breed scala aan onderwerpen, van de afschaffing van het leger tot de verandering in het gezondheidszorgsysteem. Het systeem in Zwitserland laat zien dat zowel directe als representatieve democratie elkaar kunnen aanvullen.

Wie mag stemmen?

"Het volk" omvat alle volwassen mannen en vrouwen met een Zwitsers staatsburgerschap, ook degenen die in het buitenland wonen. Personen onder de 18 jaar en vreemdelingen hebben op federaal niveau geen politieke rechten. In de kantons Neuenburg en Jura mogen ook vreemdelingen stemmen op kantonaal en gemeentelijk niveau. De kantons Vaud en Fribourg hebben dit recht pas op gemeentelijk niveau ingevoerd. Daarnaast zijn er enkele afzonderlijke gemeenten die het stemrecht voor

buitenlanders hebben ingevoerd in de kantons Appenzell Innerrhoden en Graubünden. Vrouwen hebben stemrecht op federaal niveau sinds 1971. Het laatste kanton dat het vrouwenkiesrecht invoerde, was het kanton Appenzell Innerrhoden in 1992, dat hiertoe verplicht was door een beslissing van de federale rechtbank

Wie stemt er?

Net als in andere landen gaan mensen met een hogere opleiding of een hoger inkomen vaker stemmen dan hun laagopgeleide tegenhangers of tegenhangers uit de arbeidersklasse. Naast opleiding en inkomen zijn er andere socio-demografische kenmerken die van invloed zijn op politieke participatie: jongere burgers, vrouwen en niet-gehuwde of gescheiden mensen participeren minder dan hun leeftijdsgenoten. Bovendien maken enkele politieke kenmerken het verschil: mensen zonder partijaffiniteit, zonder vertrouwen in de overheid participeren minder, en de belangrijkste factor die participatie bepaalt is politieke interesse.

Waarover gaat een stemming?

Omdat er geen beperkingen zijn voor de onderwerpen of onderwerpen waarover het Zwitserse volk kan stemmen, kan men een breed scala aan onderwerpen vinden van populaire stemmen uit het verleden

Hoe is de stemprocedure?

Er zijn twee mogelijkheden om te stemmen: enerzijds door het stembiljet persoonlijk in een doos te doen op de dag van de stemming, anderzijds door te stemmen per brief. Bijna de helft van de kiezers maakt gebruik van deze tweede mogelijkheid en gaat niet zelf naar de stembureaus. Inmiddels lopen er proefprojecten rond elektronisch stemmen in de kantons Genève, Neuchâtel en Zürich. Deze projecten tonen aan dat de interesse voor e-voting groot is onder de burgers. De toekomst zal uitwijzen of de kosten en het verzet tegen een gecentraliseerd elektronisch register niet te hoog zijn om e-voting op federaal niveau in te voeren.

Niveau van deelname aan directe democratie

Slechts ongeveer een kwart van de kiezers zijn reguliere kiezers, terwijl ongeveer de helft af en toe naar de stembus gaat en ruim 20% niet-stemmers. Gemiddeld neemt ongeveer 45% deel aan populaire stemmen. Dit lijkt erg laag, maar deelname aan directe democratie stelt hoge eisen. Kiezers in de Zwitserse democratie worden verondersteld te stemmen over zaken die soms ingewikkeld zijn. Het lezen van de officiële documentatie over verschillende voorstellen kost tijd. Samen met stemmen over kantonnale en lokale aangelegenheden wordt een kiezer verondersteld zijn of haar voorkeur te geven voor maximaal 20 of 30 nummers per jaar. Bij controversiële kwesties is de deelname echter veel hoger dan gemiddeld, zoals bij de stemming over het EER-verdrag (79 %) of over het VN-lidmaatschap (58 %).

De beslissende meerderheid en haar democratische legitimiteit

Het aandeel gekwalificeerde kiezers in Zwitserland bedraagt ongeveer 65% van de totale bevolking. Personen onder de 18 jaar en buitenlandse ingezetenen mogen niet stemmen. Aan de andere kant nemen niet alle mensen die wel in aanmerking komen deel aan een stemming. Als de kiezers ongeveer 50:50 worden verdeeld, wordt de beslissende meerderheid vrij klein, ongeveer 15%.

Toch worden beslissingen over directe democratie beschouwd als de hoogste democratische legitimiteit. De reden hiervoor is eenvoudig: bij directe democratie gaat het niet zozeer om de meerderheid van een demografisch onderzoek, maar om directe deelname van actieve burgers aan een bindende procedure, waardoor hun beslissing geloofwaardig wordt als een daad van zelfbeschikking.

Campagne voeren: kunnen stemmen worden gekocht?

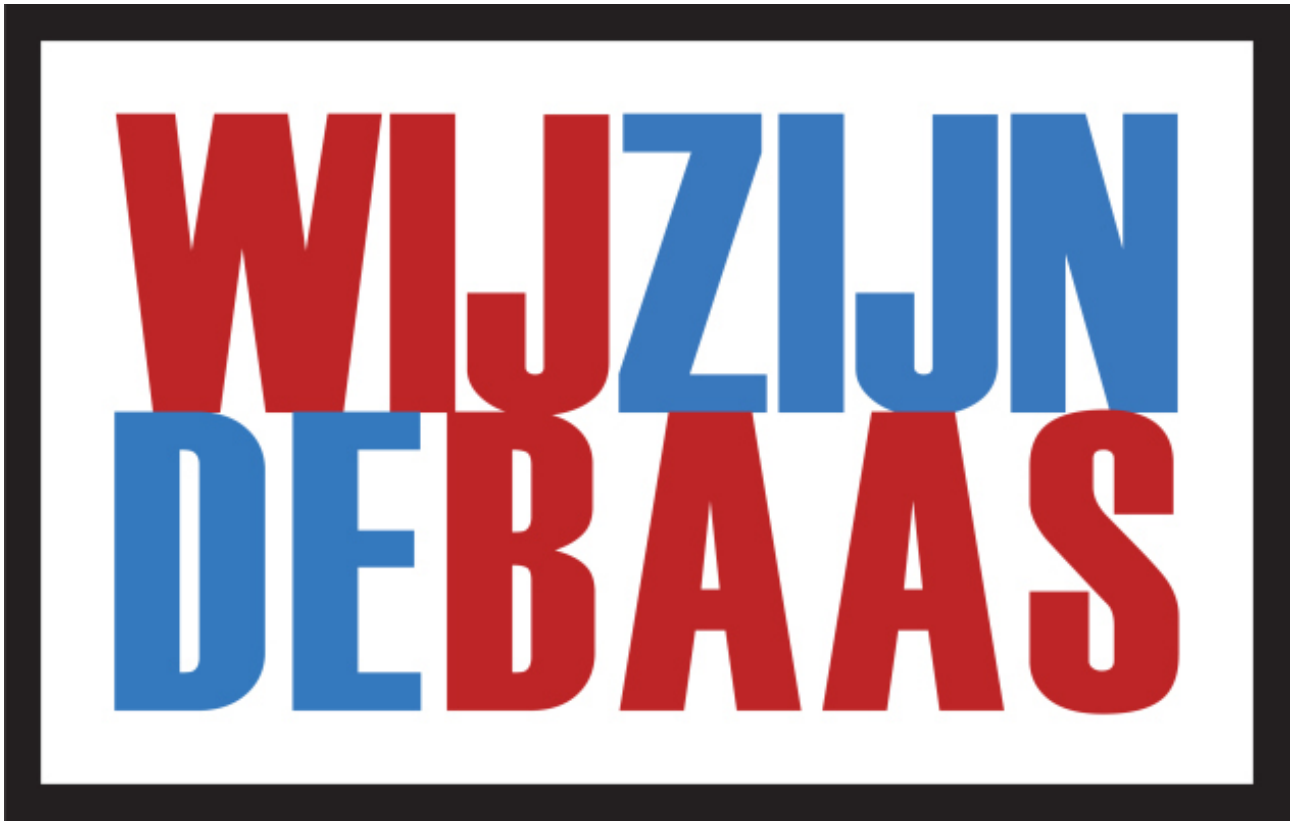
Weken voor de stemming proberen belangengroepen, politieke partijen en de autoriteiten de kiezers te mobiliseren en te overtuigen voor een "ja" of "nee" tegen het voorstel dat op het spel staat. Uit het gemengde koor van propaganda, partijslogans, krantenartikelen, discussies op de werkvloer, tv-optredens van politici en informatiebrochures van de overheid moeten de burgers hun eigen beslissingen nemen. Tegenwoordig is campagne voeren sterk geprofessionaliseerd en zijn de budgetten ongelijk: soms kan de ene partij twintig of zelfs dertig keer meer geld ophalen dan de andere. Kunnen er dus stemmen worden gekocht? Huidige studies geven aan dat onder bepaalde omstandigheden geld en eenzijdige propaganda inderdaad een beslissende factor kunnen zijn. Dit is het geval als een beperkt resultaat wordt verwacht en er veel geld in propaganda wordt gestoken. Geld is echter slechts één van de vele factoren die van invloed zijn op het stemresultaat.

Semi-directe democratie – een uitzonderlijk systeem

Het Zwitserse systeem staat op gespannen voet met het reguliere politieke denken. Het is in tegenspraak met theorieën van representatieve democratie die de capaciteit van het volk te beperkt achten voor een redelijke directe keuze. Zwitserland illustreert dat intensieve politieke participatie naast de occasionele verkiezing van een politieke elite mogelijk is en een belangrijke rol kan spelen. Directe participatie heeft niet geleid tot onredelijke keuzes en heeft evenmin het functioneren van de parlementaire politiek aangetast. Het parlement en het volk zijn eerder complementaire actoren: ze delen de besluitvorming over de belangrijke politieke kwesties. Daarom kunnen we dit systeem een "semi-directe democratie" noemen, een systeem waarin politieke elites nog steeds het beleid vormgeven, maar gevoelig moeten zijn voor de voorkeuren en behoeften van de mensen. Het heeft zich in het verleden bewezen, maar we noemen enkele uitdagingen voor de toekomst.

2.4 Uitdagingen van directe democratie

Zoals kan worden aangetoond voor het Zwitserse geval, moet men het algemene vermogen van gewone burgers om rechtstreeks te beslissen over kwesties van hoge politiek niet onderschatten. Dankzij politieke partijen die in het verleden afstand deden van populisme, kon directe democratie zelfs diepe conflicten overwinnen. De hoop is dat dit de komende jaren zo blijft. Tot slot vormen globalisering en internationalisering van de politiek een uitdaging en enkele nieuwe risico's voor de directe democratie.



Zijn gewone burgers in staat om hoge politiek te beslissen?

Er wordt vaak beweerd dat gewone burgers autoriteiten kunnen kiezen, maar niet in staat zijn om over hoge politiek te beslissen. Studies tonen inderdaad aan dat veel kiezers weinig weten over het onderwerp waarover ze stemmen. Ze kunnen echter wel een rationele keuze vormen. Ze vertrouwen op partijaanbevelingen of propaganda-leuzen - die de vraag vereenvoudigen. Kiezers volgen echter niet blindelings signalen, maar volgen ook rationele argumenten van de politieke elite en maken intelligent gebruik van heuristiek. Het vermogen van kiezers om politieke kwesties op een rationele manier te beoordelen, mag niet worden onderschat.

Afhankelijk van de te beslissen kwestie wordt het politieke gedrag van mensen meer beïnvloed door traditionele sociale banden, door eigenbelang of door sociale waarden die solidariteit of altruïsme suggereren. Er is dus geen algemeen antwoord op de vraag of de

Zwitsers meer stemmen met hun hart, hun portemonnee of op basis van traditionele banden.

De verleiding van het populisme

Met betrekking tot maatschappelijke conflicten is directe democratie ambigu. Aan de ene kant heeft de stem van het volk een hoge legitimiteit, is het een definitieve beslissing en maakt het een einde aan conflicten. Aan de andere kant geeft het de politieke oppositie een bevoorrecht podium om sociale conflicten en verdeeldheid permanent te articuleren. Politieke partijen hebben in het verleden af en toe en op een nogal terughoudende manier gebruik gemaakt van 'issue-wise opposition'. Directe democratie was in de 20e eeuw in staat om saillante conflicten het hoofd te bieden, dankzij politieke partijen die afstand deden van populisme. De hoop is dat dit ook in de 21e eeuw zo zal blijven.

Directe democratie in internationale aangelegenheden

Zoals eerder vermeld, werd de directe deelname aan internationale aangelegenheden geleidelijk uitgebreid. Tegenwoordig is elk belangrijk internationaal verdrag onderworpen aan een verplicht of een facultatief referendum. In binnenlandse aangelegenheden is een nederlaag bij een volksstemming geen probleem, omdat de autoriteiten bij een tweede stemming een beter project kunnen presenteren. Als een internationaal verdrag echter in een volksstemming wordt verworpen, is dit niet gegarandeerd: de internationale partner is niet verplicht om mee te werken en wil misschien liever niet onderhandelen over een nieuw verdrag. Zo brengt directe democratie in groeiende internationale aangelegenheden een extra risico met zich mee: de Zwitserse regering kan, als ze de aanvaarding van haar onderhandelingsverdragen niet kan garanderen, haar geloofwaardigheid in de internationale arena verliezen.

3. Consensus Democratie

Zwitserland is een consensusdemocratie. De belangrijkste kenmerken zijn de regeringscoalitie bestaande uit alle grote politieke partijen, de medewerking van deze partijen in het parlement en de politieke besluitvorming door onderhandeling en compromis.

° De zeven leden van de Federale Raad (federale uitvoerende macht) vormen een permanente grote coalitie. De grote politieke partijen verdelen de zetels in het uitvoerend orgaan naar rato van hun electorale sterkte.

° Machtsdeling in de uitvoerende macht is slechts één element van consensusdemocratie. Samenwerking van politieke partijen in een grote coalitie is ook waar te nemen in het parlement.

° Het doel van de consensusdemocratie is om alle belangrijke politieke actoren te laten deelnemen aan de federale politiek. De ontwikkeling van de Zwitserse culturele diversiteit van het land, door federalisme, door het stemsysteem en door directe democratie.

° Het beleidsvormingsproces wordt gekenmerkt door onderhandeling en compromis. Dit is een essentieel verschil met de meerderheidsdemocratie.

° *Consensusdemocratie ontbloot licht en schaduw. Voor een goed functioneren van een consensusdemocratie zijn er gunstige en ongunstige voorwaarden. De huidige veranderingen in het partijsysteem en de toenemende politieke polarisatie zorgen voor uitdagingen voor de Zwitserse consensusdemocratie.*

3.1 De Federale Raad

De Zwitserse uitvoerende macht is een orgaan van zeven leden gekozen door het parlement. Volgens de grondwet moet ervoor worden gezorgd dat de verschillende geografische en taalgebieden van het land op passende wijze worden vertegenwoordigd. Nog belangrijker zijn politieke criteria: de sterkste politieke partijen zijn in de Federale Raad vertegenwoordigd in verhouding tot hun electorale macht, en de laatste tijd is gender-vertegenwoordiging ook een probleem geworden. De uitvoerende macht is collegiaal georganiseerd: alle zeven ministers nemen gezamenlijk de belangrijke beslissingen. Er is geen premier met prerogatieven. De functie van de president, die elk jaar rouleert en tevens staatshoofd is, is puur formeel. Ten slotte staat elk federaal raadslid aan het hoofd van een van de zeven ministeries.

Verkiezing van de Federale Raad

De leden van de Federale Raad worden gekozen door de Federale Vergadering voor een volledige termijn van vier jaar. Er is geen motie van wantrouwen; de Federale Raad hoeft dus niet af te treden wanneer hij wordt verslagen in het parlement of in een referendum. Dit betekent dat het beleid van de Federale Raad vrij onafhankelijk is van het parlement. Maar ook het parlement is onafhankelijk van de Federale Raad, het kan regeringsontwerpen zonder gevolgen weigeren. Tot voor kort werden de leden van de Federale Raad zonder uitzondering na vier jaar herkozen, zodat de gemiddelde ambtstermijn meer dan twee volledige ambtstermijnen bedraagt, ongeveer negen jaar. Desalniettemin begon de informele regel van herverkiezing van zittende leden van de Federale Raad de laatste jaren als routine te veranderen, wat zou kunnen leiden tot meer veranderingen in het lichaam van de Raad.

Van een éénpartij-regering tot de grote coalitie

Vandaag bestaat de Federale Raad uit een grote coalitie. Dit is niet wettelijk geregeld, maar het resultaat van een lang historisch proces van politieke integratie. De eerste vijftig jaar werd de Federale Raad gedomineerd door de radicalen. In 1891 trad het eerste lid van de Katholieke Conservatieve Partij (tegenwoordig Christen-Democratische Volkspartij) toe tot de regering en meer dan twintig jaar later kreeg het een tweede zetel. In 1929 werd het eerste lid van de Boerenpartij, tegenwoordig de Zwitserse Volkspartij, gekozen. De sociaal-democraten waren, ondanks dat ze in de jaren dertig de grootste politieke partij waren, tot 1943 uitgesloten van deelname aan de regering. In 1959 werd de volledige evenredige vertegenwoordiging, de "magische formule", overeengekomen tussen de partijen. De vier regeringspartijen zijn vertegenwoordigd volgens hun electorale sterkte. De Bondsraad bestond meer dan 40 jaar uit twee radicalen, twee christen-democraten, twee sociaal-democraten en een vertegenwoordiger van de Zwitserse Volkspartij, die samen ongeveer driekwart van de kiezers vertegenwoordigen.

Redenen die hebben geleid tot een grote coalitie

Drie factoren waren gunstig voor de transformatie van het meerderheidsregime in een systeem voor het delen van de macht.

° De eerste is het federalisme. De kleine, overwegend katholieke kantons hadden vanaf het begin een vetopositie in de federale besluitvorming. Dit dwong de heersende radicalen om politieke compromissen te sluiten.

° De tweede is de invoering van een proportioneel kiesstelsel in 1918, het succes van een coalitie van katholieke conservatieven en sociaaldemocraten die vochten tegen de radicale overheersing. Als gevolg hiervan verloren de radicalen hun meerderheid in het parlement en raakte het partijsysteem bij de volgende verkiezingen gefragmenteerd.

° De derde en belangrijkste factor is directe democratie. Het referendum, in de periode na de Tweede Wereldoorlog, is een sterke stimulans geworden voor de grote politieke partijen om samen te werken in een te grote coalitie omdat anders het risico op een nederlaag bij de volksstemming te groot is.

Regionale, taalkundige en gendervertegenwoordiging

Naast de claim van evenredigheid van de partijen, zijn er andere formele en informele regels over de samenstelling van de Federale Raad. Artikel 175 van de grondwet stelt dat "bij de verkiezing van de Federale Raad ervoor moet worden gezorgd dat de verschillende geografische en taalgebieden van het land op passende wijze worden vertegenwoordigd". Taalkundige en regionale vertegenwoordiging blijft dus een belangrijk element bij de regeringsverkiezingen. Sinds 1848 zijn de drie taalgebieden redelijk vertegenwoordigd volgens de bevolkingsomvang van Duits-, Frans- en Italiaans-taligen. De drie grootste kantons, Zürich, Bern en Vaud, hebben in het verleden een vrijwel permanente vertegenwoordiging gehad. Religie speelt geen rol meer bij de verkiezing van een federaal raadslid. Dertien jaar na de invoering van het

vrouwenstemrecht werd in 1984 de eerste vrouw, Elisabeth Kopp, een radicale democraat, verkozen. In 2010 vonden we vier vrouwen in de Federale Raad.

Werken volgens het principe van collegialiteit

Volgens de grondwet neemt de Federale Raad zijn beslissingen als een collegiaal orgaan. Het is dus collectief verantwoordelijk voor zijn activiteiten en beslissingen. Hoewel niet in alle gevallen unanimiteit kan worden bereikt, garanderen intensieve discussies en vooroverleg vaak consensus onder alle leden. Alle federale raadsleden hebben dezelfde wettelijke rechten. De voorzitter van de Confederatie rouleert elk jaar. Hij is voorzitter van de Raad, maar heeft geen bijzondere bevoegdheden en het ambt is beperkt tot representatieve functies.

Organisatie met zeven ministeries

De grondwet bepaalt dat "met het oog op de voorbereiding en uitvoering, de werkzaamheden van de Federale Raad worden toegewezen aan zijn individuele leden volgens departement". Omdat de Federale Raad uit zeven leden bestaat, werden er zeven departementen opgericht. Omdat al het overheidsoptreden is georganiseerd in zeven ministeries, is een lid van de Zwitserse regering verantwoordelijk voor meer beleidsterreinen dan zijn collega's in andere Europese landen. Zo is de ene minister verantwoordelijk voor energie, transport en milieubescherming, terwijl een andere minister verantwoordelijk is voor cultuur, onderwijs en onderzoek, maar ook voor zorg en sociale verzekeringen. Dit leidt tot een grote bekendheid van de leden van de regering, vooral bij internationale samenwerking. Hoewel er verschillende hervormingen voor dit probleem zijn voorgesteld, is geen ervan succesvol geweest.

3.2 Consensus zoeken in het parlement

Risico-aversie tegen succesvolle referenda leidde tot permanente samenwerking van politieke partijen in regering en parlement. De vier regeringspartijen – de Zwitserse Volkspartij, Radicalen, Christen-democraten en Sociaal-democraten, die ongeveer 80% van het electoraat vertegenwoordigen – proberen compromissen te vinden in al hun beslissingen. Een compromis kan echter mislukken. Het kan zelfs een regeringspartij zijn die, kiezend voor een inhoudelijke oppositie, een referendum uitroept. Toch is de compromispolitiek succesvol. Terwijl de meeste grondwetswijzigingen door het volk en de kantons worden aanvaard, worden weinig wetsontwerpen door een referendum aangevochten. Veranderende coalities tussen verschillende partijen wekken wederzijds vertrouwen en respect met alle verschillende partners van de grote coalitie.

Samenwerking in het parlement

Het was belangrijk om de belangrijkste politieke partijen te integreren in een regeringscoalitie. Coöptatie was echter geen gratis lunch, maar een deal. Van de nieuwe leden van de regeringscoalitie werd ook verwacht dat ze in het parlement zouden meewerken en wetgevende compromissen zouden steunen die sterk genoeg waren om een referendum te laten slagen. Vroeger was dit niet altijd het geval, en het gebrek aan samenwerking tussen regering en parlement en de ontbrekende bereidheid om compromissen te sluiten leidden zelfs tot een crisis in het Zwitserse politieke systeem.

Probleem-specifieke oppositie

In het ideale geval steunen alle regeringspartijen een wetgevingsproject unaniem in consensus. Deze ideale situatie is echter relatief zeldzaam. Vaker zijn de politieke elites verdeeld: een of meer politieke partijen lopen over en spelen het spel van een kwestie specifieke oppositie. Dit kan al tijdens parlementaire procedures gebeuren, of later bij besluit van de politieke partijen, die niet altijd achter het standpunt van hun eigen parlementaire fractie staan. In al deze gevallen neemt de kans op een nederlaag voor de overheid aanzienlijk toe. Vroeger wist de centrumrechtse coalitie als natuurlijke meerderheid twee van de drie stemmen te winnen tegen de linkse oppositie. Nu de Zwitserse Volkspartij op zoek is naar een sterker rechts profiel door middel van specifieke oppositie, is de centrumrechtse coalitie vaak verdeeld, wat het regeringsproject in gevaar brengt. Als twee partijen de consensus verlaten, is de nederlaag van het overheidsproject met grote waarschijnlijkheid voorspelbaar.

Het belang van wisselende coalities

Wisselende coalities die van kwestie tot kwestie verschillen, zijn belangrijk voor de cultuur van onderhandelen en compromissen sluiten. Politieke actoren, die vandaag tegengesteld zijn over een bepaald onderwerp, kunnen zich morgen als coalitiepartners bevinden voor een ander onderwerp. De parlementaire fracties van sociaal-democraten en christen-democraten, die vandaag tegengesteld zijn in het financiële beleid, zouden onlangs de kerncoalitie in het welzijnsbeleid kunnen zijn. Elke politieke partij moet elkaar leren kennen om in de rol van winnaar én verliezer te komen. Dit bevordert wederzijds respect. Wisselende coalities in het parlement zijn een belangrijke reden waarom de consensusdemocratie ondanks toenemende polarisatie nog steeds werkt.
De zwakke plek is echter dat de voorwaarden voor wisselende coalities niet altijd worden gegeven. Zo hebben de drie partijen van de centrum-rechtse alliantie in de jaren tachtig regelmatig de groen-linkse coalitie verworpen in de grote vraagstukken van overheidsfinanciën, energie of milieu. De heersende meerderheid weigerde huisvesting en compromissen, en werd niet blootgesteld aan het risico van machtsverlies door competitieve verkiezingen zoals in een meerderheidssysteem. Dus, aangezien de grote verandering van oppositie- en regeringspartijen in het Zwitserse politieke systeem ontbreekt, zijn de kleine veranderingen in de kwestie-specifieke coalities tussen de verschillende partijen des te belangrijker.

Compromis in het parlement en directe democratie

Minder dan 10% van de wetsvoorstellen die door het parlement zijn aangenomen, wordt betwist door een facultatief referendum. Als het parlement een goede flair lijkt te hebben om het referendum-risico te vermijden, is dat te wijten aan verschillende factoren. Het ontwerp dat voortkomt uit de pre-parlementaire procedures heeft een verhaal te vertellen: het parlement weet welke kwesties controversieel waren en welke unaniem werden aanvaard, en ze kennen de standpunten van de belangrijke belangengroepen en

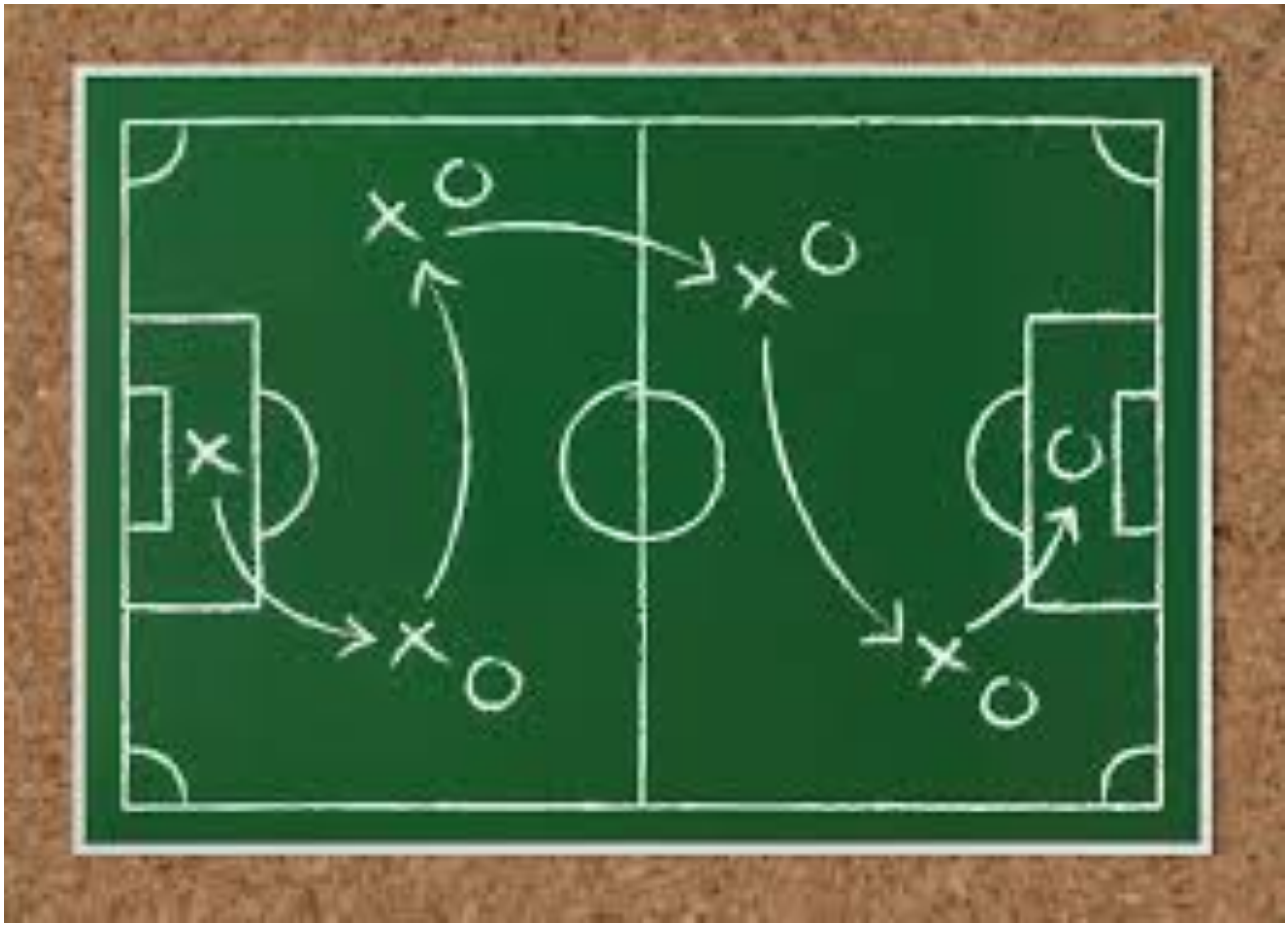
van de Federale Raad. Delen van de parlementsleden hebben intense relaties met belangengroepen waarvan ze de punten steunen. Per artikel van het nieuwe wetsvoorstel worden de wijzigingen van alle fasen van de procedure gedocumenteerd. Zo weten de parlementsleden en de fracties alles over de moeilijkheden en kwetsbaarheden van elk compromis dat is bereikt, en over de robuustheid van een oplossing. Ook de fracties van het Parlement proberen het risico van een referendum te vermijden en zoeken naar een compromis dat door zoveel mogelijk partijen wordt gesteund.

Semi-directe democratie: de interactie van representatieve en directe democratie

De meeste beslissingen in de Zwitserse politiek worden genomen door het parlement en de uitvoerende macht, zoals in elk ander representatief systeem. In gevallen echter die door de grondwet zijn bepaald, heeft het volk het laatste woord over de beslissing. Om het simpel te zeggen, kunnen we zeggen dat voor de belangrijkste zaken (grondwet) het altijd de mensen zijn, voor belangrijke zaken (wetten) de mensen, en voor alle beslissingen van minder belang is het het parlement of de uitvoerende macht die het laatste woord hebben. Dit is de reden waarom het Zwitserse systeem een "semi-directe democratie" wordt genoemd, wat betekent dat het besluitvormingssysteem ook is samengesteld uit elementen van representatieve en directe democratie.

3.3 Het politiek besluitvormingsproces

Federalisme, machtsdeling en directe democratie laten een veelheid aan actoren deelnemen aan het politieke proces. In tegenstelling tot de parlementaire democratie, die de meeste macht concentreert in de meerderheid van het parlement en zijn uitvoerende macht, vinden we vier verschillende arena's waar de besluitvorming plaatsvindt, waarin één bepaalde actor een leidende rol speelt: dit zijn de Federale Raad, de groepen, het parlement, het volk en de federale administratie. Enerzijds kost besluitvorming door onderhandeling en compromissen meer tijd en laat het minder innovatie toe dan besluiten bij gewone meerderheid. Anderzijds worden politieke beslissingen ook aanvaard door de politieke en maatschappelijke minderheden. Dit zorgt voor politieke stabiliteit, eenheid en integratie.



De Federale Raad in het besluitvormingsproces

De belangrijkste functie van de Federale Raad is de aansturing van het hele politieke proces. Door het startsein te geven voor de meeste formele besluitvormingsstappen, prioriteiten te stellen in inhoud en tijd, heeft de Federale Raad een substantiële invloed op de politieke agenda. Het beschikt over alle professionele middelen van de administratie, waardoor het zijn eigen beleidsprojecten kan voorbereiden. Het politieke leiderschap van

de Federale Raad is echter beperkt om twee belangrijke redenen: ten eerste is de consensus in de regering van alle partijen beperkt. Ten tweede is het parlement niet verplicht de regering te steunen omdat er geen vertrouwensstemming is. Daarom kan het altijd de voorstellen van de Federale Raad afwijzen. In het buitenlands beleid staat echter de positie van de Federale Raad voorop: de Federale Raad leidt de werkzaamheden van de internationale diplomatie, terwijl het parlement zich beperkt tot het aanvaarden of verwerpen van internationale verdragen als geheel.

Belangengroepen in het besluitvormingsproces

De belangrijkste arena van invloed van belangengroepen (verenigingen, NGO's, milieuorganisaties) is de pre-parlementaire procedure, die na de Tweede Wereldoorlog institutioneel werd geformaliseerd. Ze hebben meer invloed dan lobbywerk voorafgaand aan het parlement in andere landen. De hoge onderhandelingsmacht van belangengroepen ligt in het feit dat ze de referendum-dreiging als pion kunnen gebruiken. Bovendien spelen belangengroepen een belangrijke rol in "semi-private" of "para-state" arrangementen. Sociaal partnerschap tussen arbeid en kapitaal, of publiek-private partnerschappen, speelden ooit een overheersende rol bij het ontwerpen en uitvoeren van economisch en sociaal beleid en zijn nog steeds belangrijk. De pre-parlementaire procedure, soms voorafgegaan door beraadslagingen van commissies van deskundigen, dient om de groepsbelangen te integreren, om zo de kans op een toekomstig referendum te verkleinen.

Het parlement in het besluitvormingsproces

De belangrijkste functie van het parlement is het maken van wetten. Naast het bepalen van de begroting beschikt het over vele instrumenten om nieuwe projecten te verplaatsen, de agenda in de binnenlandse politiek te beïnvloeden en toezicht te houden op het bestuur. Zijn handelingsvrijheid wordt echter beperkt door directe democratie, door de belangengroepen die ingrijpen in het pre-parlementaire proces, en door de Federale Raad en zijn administratie die de agenda van het buitenlands beleid grotendeels beheersen.

De mensen in het besluitvormingsproces

Het volk grijpt op twee manieren in. Ten eerste kunnen ze met behulp van het referendum projecten van de politieke elites verslaan. Als het project daarentegen door het volk wordt aanvaard, heeft het wetsvoorstel de hoge legitimatie van democratisch zelfbestuur. Ten tweede kan het volk via het volksinitiatief grondwetswijzigingen voorstellen, een manier om zaken op de politieke agenda te krijgen die door regering en parlement zijn verwaarloosd of verworpen.

De federale administratie in het besluitvormingsproces

Met de groei van de sociale en economische activiteiten van de centrale overheid na de Tweede Wereldoorlog heeft de federale overheid om twee redenen meer politieke invloed gekregen.

° Ten eerste heeft het zijn eigen experts, die vaak het pre-parlementaire proces leiden.

° Ten tweede heeft het alle feedback-kennis van de uitvoering, die vaak voorstellen voor wetshervormingen stimuleert. Het bestuur speelt een belangrijke rol bij het definiëren van probleemoplossing en bij het behartigen van de eigen belangen.

3.4 De beleidscyclus

Het wetgevingsproces kan worden weergegeven als een continu proces van probleemoplossing of beleidscyclus. Het begint met de eerste ideeën en voorstellen voor een nieuwe wet of een grondwetswijziging. In het parlement moet elk project een meerderheid van beide kamers vinden. De parlementariërs en de regering weten echter dat elk besluit door een referendum kan worden aangevochten. Als een voorstel zonder stemming door het parlement wordt aangenomen of door het volk wordt gesteund, begint de regering met de uitvoering, een proces dat ook door de administraties van de federatie en de kantons wordt gedragen. In elke fase van de beleidscyclus leiden onderhandelingen tot aanpassingen, ingrijpende veranderingen of zelfs het stopzetten van het project. Als het nieuwe programma de uitvoeringsfase ingaat, is dit niet het einde van het proces: vroeg of laat leidt de ervaring van de uitvoering tot voorstellen voor een nieuwe hervorming en begint een tweede ronde van het beleidsvormingsproces.

Pre-parlementaire arena

Het proces begint met voorstellen voor een nieuwe wet of een grondwetswijziging. Het kan worden ingediend door middel van een volksinitiatief, een parlementaire motie, of door de administratie die de informele toegangspoort is voor pressiegroepen die hervormingen nastreven. Als de Federale Raad het voorstel draagt, organiseert hij de pre-parlementaire fase van het proces. Al naar gelang de situatie belast zij de administratie of mandateert zij een commissie van deskundigen om een eerste project op te stellen. Bij het daaropvolgende consultatieproces zijn andere organisaties betrokken, die elk een standpunt proberen te formuleren dat de mening van hun leden weergeeft. Bij de evaluatie van de resultaten van de consultatieprocedure tracht de administratie enkel die hervormingen te handhaven die voldoende steun hebben gevonden. De Federale Raad stelt dit vervolgens voor aan het parlement.

Parlementaire arena

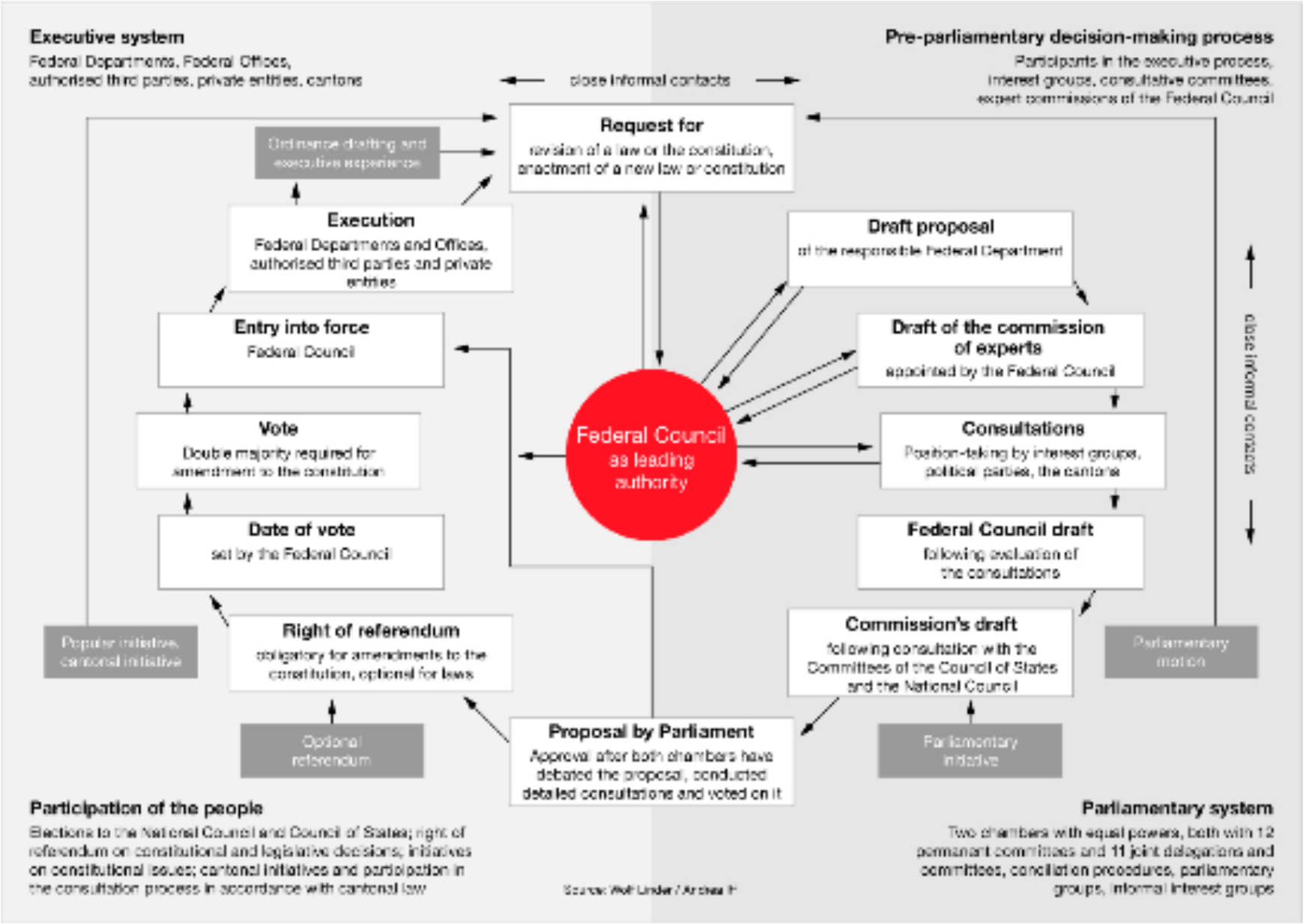
Elk project moet de meerderheid van beide kamers vinden. Als procedures in de Raad van State en de Nationale Raad tot een inhoudelijk verschil leiden, worden onderhandelingsprocedures tussen de kamers georganiseerd om tot dezelfde oplossing te komen. Als dit niet mogelijk is, is het project mislukt. Slechts ongeveer 7% van de wetsprojecten die door het parlement zijn aangenomen, wordt door een facultatief referendum aangevochten. Dit betekent dat de kamers een goede flair lijken te hebben om het referendum-risico te vermijden. Dit is te wijten aan verschillende factoren. Het ontwerp dat voortkomt uit de pre-parlementaire procedures heeft een verhaal te vertellen: het parlement weet welke kwesties controversieel waren en welke unaniem werden aanvaard, en ze kennen de standpunten van de belangrijke belangengroepen en van de Federale Raad.

Directe democratie arena

Het belangrijkste is de referendum-uitdaging door een regeringspartij, wanneer de vier partners van de grote coalitie geen consensus hebben bereikt. Als een partij te veel schade ziet voor de belangen van haar kiezers, beoefent ze onderwerp-gewijs oppositie. Sociaal-democraten en de Zwitserse Volkspartij doen dit vaker dan de centristische partijen van de radicalen en de christen-democraten. Ook kleine politieke partijen, belangengroepen of zelfs basisbewegingen kunnen een referendum lanceren, en in zeldzame gevallen kunnen ze zelfs succesvol zijn. Ten slotte, als de consensus van de politieke elites fragiel is, kan een kleine buitenstaander een kettingreactie veroorzaken waarbij andere actoren of zelfs een regeringspartij het compromis overtreden en zich aansluiten bij het referendum. Daarom kunnen de politieke elites de mogelijkheid van een referendum nooit uitsluiten en accepteren ze dat hun projecten af en toe worden verslagen. De uitspraak van het volk is bindend en heeft onmiddellijke werking. Bij referenda wordt het project uitgevoerd of is het mislukt.

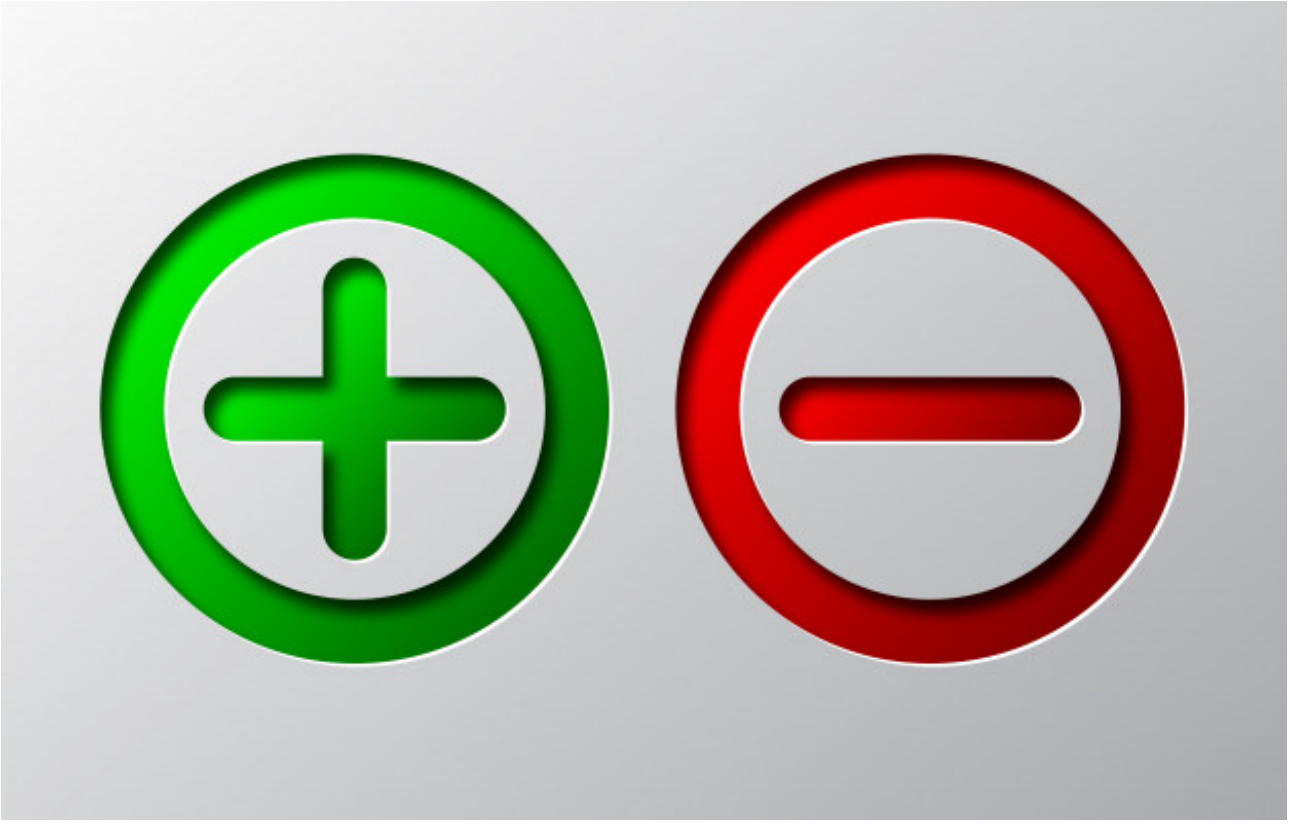
Implementatie arena

Zodra een wetsproject het besluit van het parlement heeft aangenomen of de meerderheid heeft gekregen in een populaire stemming, wordt het van kracht. De uitvoering is een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus. In veel gevallen moeten beleidsprogramma's voor een goede uitvoering worden ontwikkeld of herzien. Aangezien de meeste programma's worden uitgevoerd in samenwerking met de kantons, vinden onderhandelingen plaats met hun administraties. Het is een van de kenmerken van het federalisme dat de federale overheid weinig dwangmiddelen heeft en dus de autonomie en de voorkeuren van de kantonnale overheden in het uitvoeringsproces moet respecteren. Weerstand van de kantons kan de uitvoering in de weg staan. Omgekeerd kunnen onderhandelingen en compromissen leiden tot intensieve samenwerking, wat de uitvoering van federaal beleid vergemakkelijkt. We kunnen dus spreken van een vorm van verticale machtsdeling.


Executive system
Federal Departments, Federal Offices, authorised third parties, private entities, cantons
close informal contacts
Pre-parliamentary decision-making process
Participants in the executive process, interest groups, consultative committees, expert commissions of the Federal Council
Ordinance-drafting and executive experience
Request for
revision of a law or the constitution, enactment of a new law or constitution
Execution
Federal Departments and Offices, authorised third parties and private entities
Draft proposal
of the responsible Federal Department
Entry into force
Federal Council
Draft of the commission of experts
appointed by the Federal Council
close informal contacts
Vote
Double majority required for amendment to the constitution
Federal Council as leading authority
Consultations
Position-taking by interest groups, political parties, the cantons
Date of vote
set by the Federal Council
Federal Council draft
following evaluation of the consultations
Popular initiative, cantonal initiative
Right of referendum
obligatory for amendments to the constitution, optional for laws
Commission's draft
following consultation with the Committees of the Council of States and the National Council
Parliamentary motion
Optional referendum
Proposal by Parliament
Approval after both chambers have debated the proposal, conducted detailed consultations and voted on it
Parliamentary initiative
Participation of the people
Elections to the National Council and Council of States; right of referendum on constitutional and legislative decisions, initiatives on constitutional issues; cantonal initiatives and participation in the consultation process in accordance with cantonal law
Parliamentary system
Two chambers with equal powers, both with 12 permanent committees and 11 joint delegations and committees, conciliation procedure, parliamentary groups, informal interest groups

3.5 Gunstige en ongunstige voorwaarden voor Consensus Democratie

Consensusdemocratie is meer dan een politieke stijl. De instellingen zijn anders dan die van de meerderheidsdemocratie, zoals blijkt uit een vergelijking tussen Zwitserland en Groot-Brittannië. Consensusdemocratie is veeleisend. De mogelijkheid om consensus te bereiken kan moeilijk zijn. Het hangt onder meer af van de economische situatie en de kwestie die op het spel staat. Daarom heeft consensusdemocratie politieke elites nodig die ook onder moeilijke omstandigheden tot compromissen en consensus kunnen komen.



Belangrijkste kenmerken van machtsdeling

Het hele politieke proces is gericht op het bereiken van een politiek compromis. In plaats van een meerderheid die haar oplossing aan een minderheid oplegt, vinden we wederzijdse aanpassing: geen enkele winnaar pakt alles, iedereen wint iets (zie consensusdemocratie). Sommige mensen schrijven dit gedrag toe aan een specifieke eigenaardigheid van de Zwitserse cultuur. Vanuit politicologisch perspectief lijkt het effect van instituties echter voorop te staan. De referendum-uitdaging, de sterke invloed van de kantons en het meerpartijenstelsel zijn vetopunten die geen meerderheidsbesluiten toestaan en die politieke actoren dwingen tot samenwerking en compromissen. De

volgende tabel toont de verschillen tussen Groot-Brittannië, een typische meerderheidsdemocratie met oppositie en regering, en Zwitserland, een voorbeeld van consensusdemocratie.

Consensus hangt af van economische situatie

Het idee dat "geen enkele winnaar alles krijgt, iedereen wint iets" is niet altijd gelukt. Wederzijdse aanpassingen waren het meest succesvol in de periode tot de jaren zeventig, toen de economische groei ook de distributie van meer publieke goederen mogelijk maakte. Er waren weinig facultatieve referenda en het slagingspercentage van verplichte referenda was hoog. Consensus werd moeilijker na de recessie van de jaren zeventig. Met een lagere economische groei na de eerste oliecrisis was er minder overschot te verdelen. Politieke herverdeling werd een nulsom-spel, meer geld uitgeven aan de ene groep betekende minder geven aan een andere. Ecologische duurzaamheid werd een politieke kwestie en leidde tot nieuwe conflicten. Het partijsysteem versnipperde en nieuwe sociale bewegingen ontstonden. Eind jaren tachtig faalde belangrijke wetgeving of bleef onvolledig. Globalisering functioneerde de afgelopen twee decennia als druk van buitenaf, wat leidde tot snellere en grotere stappen van politieke innovatie, maar ook tot hogere polarisatie, tot winnaars en verliezers van globalisering en Europeanisering, en tot verdieping van oude breuklijnen.

Consensus is afhankelijk van het probleem

De haalbaarheid van het idee "geen enkele winnaar krijgt alles, iedereen wint iets" hangt ook af van het probleem In financiële zaken kan gemakkelijk consensus worden bereikt door compromissen te sluiten: als voorstanders van een huurverhoging van 100 Zwitserse frank geconfronteerd worden met een oppositie die geen verhoging wil, kan een verhoging van 50 Zwitserse frank een compromis zijn dat door beide wordt aanvaard. Toch zijn er ondeelbare publieke goederen, waarover consensus moeilijk wordt. In 1977 stelde de Federale Raad voor om zomertijd in te voeren, zoals veel West-Europese landen destijds deden. Boeren waren er tegen om hun klok in het voorjaar een uur vooruit te zetten en in de herfst weer terug, omdat ze beweerden dat koeien minder melk zouden geven. Een compromis om de klokken 30 minuten vooruit te zetten zou niemand hebben geholpen. Zo leidde het verzet van de boeren tot een regelrechte weigering van zomertijd. Wonen op een "tijdseiland" in het centrum van Europa bleek echter niet erg praktisch en twee jaar later werd de zomertijd ingevoerd. Evenzo kan een compromis moeilijk zijn bij kwesties waarbij fundamentele waarden zoals abortus betrokken zijn. Of een vrouw al dan niet het recht moet krijgen om een abortus te ondergaan, wordt door veel mensen als een principiële kwestie beschouwd. In Zwitserland leidde de hervorming van de abortuswet tot een langdurig debat en tot verschillende populaire stemmen.

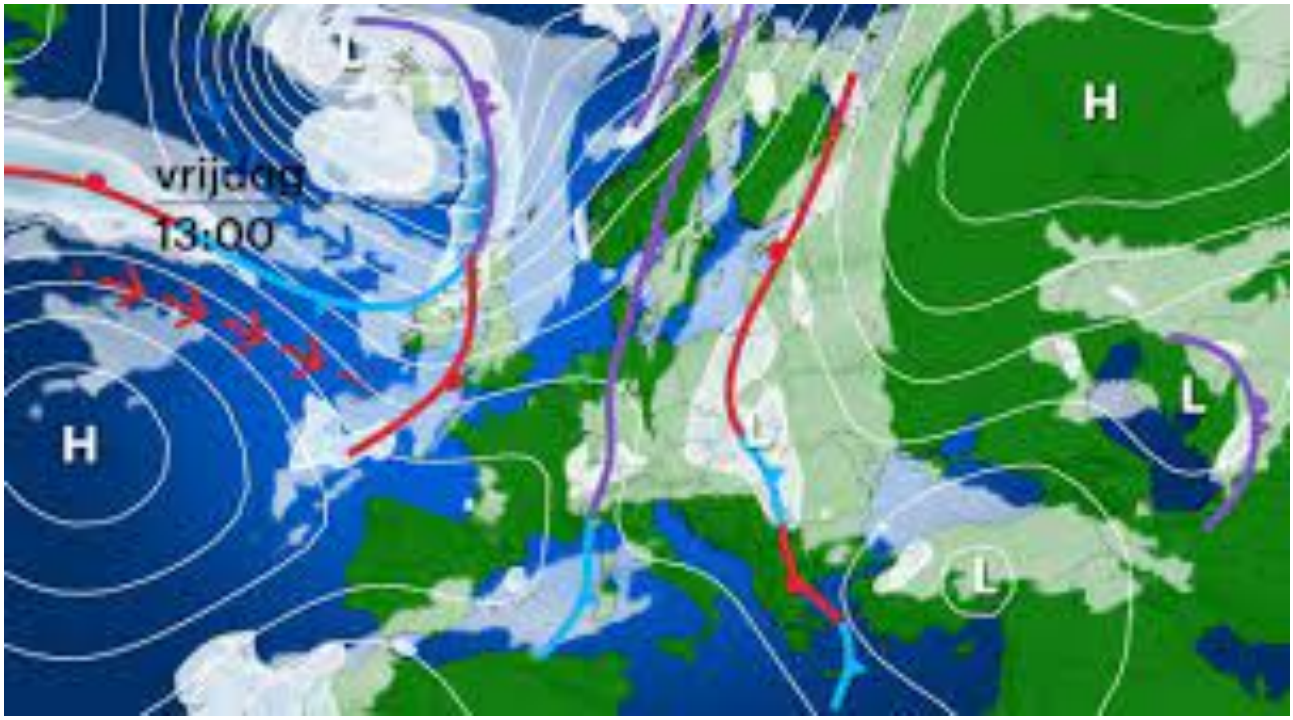
Politieke elite in een machtsdeling-systeem

Machtsdeling zorgt voor sterke formele en informele contacten tussen de hele politieke elite. Dit geeft aanleiding tot kritiek dat machtsdeling leidt tot een kartel van "de politieke klasse", dat electorale concurrentie en democratische controle neutraliseert. In het Zwitserse geval kan worden betoogd dat verkiezingen inderdaad niet leiden tot een verandering van rollen tussen regering en oppositie en dus een ondergeschikte rol spelen voor democratische controle. Directe democratie leidt echter tot een permanente controle van de elites. Elke politieke partij en haar leiders moeten hun compromissen verdedigen in de volksstemming. Directe democratie stelt grenzen aan elitarisme.

Instituties voor het delen van macht kunnen wederzijds vertrouwen tussen de politieke elites opwekken. Er is echter één ding dat afhangt van de elites zelf. Het is de "geest van accommodatie". Het betekent de wil van politici om een gemeenschappelijke manier van probleemoplossing te ontwikkelen, wat leidt tot creatieve compromissen. Het succes van consensusdemocratie hangt af van politici die bereid zijn perspectieven te ontwikkelen die verder reiken dan de belangen van hun cliënteel.

3.6 Problemen en vooruitzichten voor de Consensus Democratie

Consensusdemocratie kan geen gelijke kansen op politieke invloed garanderen voor alle belangengroepen. De kans op invloed bij politieke onderhandelingen is ongelijk omdat ze afhankelijk zijn van middelen. De invloed van veel machtige belangengroepen heeft geen democratische legitimatie. Consensusdemocratie is voorstander van de status-quo; daarom moet de Zwitserse politiek zich tevreden stellen met incrementele innovatiestappen. De afgelopen jaren is het Zwitserse systeem meer gepolariseerd geraakt - dit toonde ook de kwetsbaarheid van de consensusdemocratie. Toch lijkt het model van de consensusdemocratie al deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden.



Ongelijkheid van politieke invloed

Consensusdemocratie kan geen eerlijke concurrentie garanderen in die zin dat alle belangengroepen en politieke partijen gelijke kansen op invloed hebben. Bij onderhandelingen en wetgeving door wederzijdse aanpassing zijn de haves beter af dan de have-nots, wiens weigeringen niet worden ingeruild. Bovendien zullen organisaties die opkomen voor exclusieve en kortetermijnvoordelen voor hun leden waarschijnlijk sterker zijn dan organisaties die algemene en langetermijnbelangen behartigen. Milieugroeperingen hebben bijvoorbeeld te maken met het probleem dat ze moeten vechten voor een publiek goed op lange termijn. Ze zijn populair en overtreffen de grootste politieke partijen in lidmaatschap. Geconfronteerd met gevestigde industriële belangen zijn ze echter niet in staat om vergelijkbare bedreigingen te verwoorden, en de

bereidheid van consumenten om afstand te doen van de goedkope benzine ten gunste van ecologie is beperkt. Men kan echter tegenwerpen dat deze ongelijkheden geen eigenaardigheid zijn van de Zwitserse consensusdemocratie. In feite zijn ze een tekortkoming van alle pluralistische en democratische systemen.

Politieke invloed van belangengroepen

Belangengroepen kunnen referenda organiseren. Door deze mogelijkheid als bedreiging of als pion in onderhandelingen te gebruiken, krijgen ze extra invloed op alle wetgevingskwesties. Zo is directe democratie, in plaats van de stem van het volk te zijn, deels het instrument van gevestigde belangen geworden. Deze kritiek heeft inderdaad een aantal sterke argumenten, vooral voor de lange periode waarin het Zwitserse parlement zwak was en vaak het pre-parlementaire compromis tussen de belangengroepen zonder ingrijpende wijzigingen aannam. Tegenwoordig kan het beeld van een staat van gevestigde belangen die het parlement domineren echter om verschillende redenen minder overeenkomen met de politieke realiteit. Niet alleen het parlement is sterker geworden in het vormgeven van wetgeving, ook het bestuur kan een sterke tegenhanger zijn. Uiteindelijk neemt de kracht van sommige belangengroepen af. Met het globaliseringsproces hebben enkele van de sterkste belangengroepen van de binnenlandse markt, zoals die van de landbouw en de industrie, hun politieke invloed aanzienlijk verloren, en veel traditionele coalities, zoals die van de industrie of tussen werkgevers en vakbonden, zijn tegenwoordig verdeeld , waardoor ze elkaar neutraliseren. Daarentegen lijken geglobaliseerde industrieën zoals de farmaceutische lobby of de banken extra invloed te krijgen.

Gebrek aan innovatie

Onderhandelingen en compromissen hebben belangrijke voordelen opgeleverd. Bij afwezigheid van electorale verandering zijn er geen abrupte discontinuïteiten in het federale beleid. Het ontnuchterende effect van onderhandelen verkoelt ideologische overdrijving en bevordert pragmatische oplossingen. De samenwerking van elites in commissies, in regering en in parlement leidt tot onderlinge aanpassingen waarbij leerprocessen plaatsvinden over de inhoudelijke vraagstukken van wetgeving. Verkiezingen bieden echter niet de mogelijkheid voor de regering en de oppositie om van plaats te wisselen zoals in parlementaire democratieën. Daarom mist het Zwitserse systeem ook het grotere innovatieproces dat wordt veroorzaakt door machtswisselingen in parlementaire democratieën. Het moet steunen op stapsgewijze hervormingen.

Consensusdemocratie in een gepolariseerd systeem

Polarisatie, gestimuleerd door de politieke partijen van rechts en van links, laat zijn sporen na in de politieke cultuur. Pluralisme, positief geloof in compromissen en samenwerking, tolerantie ten opzichte van verschillen, of bereidheid om negatieve beslissingen te accepteren, nemen af onder delen van de politieke elite en ook van het electoraat. Aanhangers van de Zwitserse consensusdemocratie maken zich zorgen over

het verlies van de 'geest van accommodatie'. Als strategie voor de politiek van de meerderheid zou de politiek van de confrontatie echter niet voldoende zijn. Het verminderen van de vetopunten van het federalisme en van de directe democratie zou noodzakelijk zijn. Zelfs een geleidelijke transformatie naar een politiek van de meerderheid lijkt alleen haalbaar onder electorale veranderingen, waarbij een leidende partij in staat is een overtuigend politiek programma te formuleren, maar ook de noodzakelijke institutionele hervormingen door te voeren.

Vooruitzicht van het Zwitserse machtsdeling-systeem

Sinds de jaren negentig stimuleert de druk van buitenaf – globalisering en Europeanisering – innovatie. Machtsdeling werkt, ondanks toenemende polarisatie. De grote regeringscoalitie wordt soms verslagen in referenda, maar niet vaker dan in vroeger tijden. In het parlement ziet men een groeiend antagonisme tussen conservatief rechts en de welzijnsfracties van links. Toch komen compromissen nog steeds voor bij veranderende vraagstuk-specifieke coalities waarin het politieke centrum een belangrijke rol speelt. De gedeeltelijke opsplitsing van het burgerlijke kamp heeft dit mogelijk gemaakt. Onder de voorwaarden van een tripartiet systeem van rechts, centrum en links, heeft de consensusdemocratie de kans om nog beter te werken dan in de jaren tachtig, toen de burgerlijke meerderheid van links een permanente verliezer maakte. De consensuspolitiek kan veranderen, maar de volksrechten dringen er nog steeds bij de belangrijke politieke actoren op aan om samen te werken en compromissen te sluiten.

4. Vergelijkend perspectief

° Federalisme in Zwitserland garandeert “eenheid in verscheidenheid” en is een waarborg voor culturele minderheden. Andere landen hebben verschillende betekenissen van federalisme. Er is een *verscheidenheid aan “federalismen".*

° Directe democratie wordt niet alleen in Zwitserland gebruikt, maar ook in veel andere landen. Zwitserse burgers zijn echter de enigen die recht hebben op directe deelname op alle overheidsniveaus.

° Het Zwitserse systeem van consensusdemocratie staat in schril contrast met het model van de meerderheidsdemocratie zoals dat bijvoorbeeld in Groot-Brittannië bekend is. Consensusdemocratie kan een geschikte manier zijn om problemen in multiculturele samenlevingen op te lossen.

° Het Zwitserse systeem, geconfronteerd met Europeanisering en globalisering, heeft te maken met meerdere uitdagingen, niet alleen met betrekking tot de betrekkingen met de Europese Unie, maar ook met betrekking tot interne sociale conflicten.

4.1 Federalisme vergeleken

De belangrijkste functie van het Zwitserse federalisme was het overbruggen van culturele kloven tussen verschillende segmenten van de samenleving en de taalgebieden van het land. Kan federalisme minderheden ook in andere landen beschermen? Vergelijkende studies tonen aan dat structuren, processen en de cultuur van het federalisme sterk verschillen. Niet alle landen passen federalisme toe met als doel de culturele diversiteit en de ervaring met de bescherming van minderheden te garanderen. Een manier om minderheden te beschermen zonder territoriale segmentatie is niet-territoriaal of bedrijfsfederalisme. Federalisme kan interfereren met het democratische principe van "één persoon, één stem".

De essentie van federalistische instellingen

Federalisme is een politiek antwoord om een gemeenschappelijke biosfeer te bieden voor gesegmenteerde delen van een grotere bevolking. De tegenstelling tussen eenheid en diversiteit wordt overbrugd door de verschillende segmenten van de samenleving de grootst mogelijke autonomie te geven binnen de grenzen van een nationaal geheel. Toch is het alleen een antwoord op de territoriale segmentatie van een samenleving.

Federalisme reageert alleen op culturele minderheden in de mate dat deze laatste over een politieke meerderheid beschikken in sommige subnationale eenheden. Federalisme verdeelt de politieke macht institutioneel in delen, en dit kan op verschillende manieren. Een belangrijke rol wordt gespeeld door de politieke cultuur. Federaties hebben, ondanks de heterogeniteit van subnationale eenheden, de politieke wil van een samenleving nodig om een natie of staat te vormen en te blijven. Gebrek aan politieke wil kan leiden tot de ineenstorting van de politieke eenheid zoals in het voormalige Tsjechoslowakije of Joegoslavië.

Federalisme – een structuur, een proces en een politieke cultuur

Federalisme is meer dan een structuur. Naast verschillende structurele instellingen, kan ook het politieke proces op verschillende manieren worden georganiseerd. Bovendien impliceren verschillende machtsevenwichten ander passend gedrag, dat kan uitkristalliseren in politieke culturen: de VS en Zwitserland zijn qua structuur vergelijkbaar. Beide zijn ontwikkeld door een bottom-up proces, waarbij de subnationale eenheden veel van hun 'soevereine' rechten als voorheen onafhankelijke staten behouden. De politieke cultuur is echter anders. Het hoofddoel van het Amerikaanse federalisme is niet de bescherming van culturele minderheden, maar vooral de scheiding en controle van de staatsmacht. In Zwitserland heeft het hoge vetorecht van het kanton geleid tot een niet-hiërarchische samenwerking tussen het nationale en het subnationale niveau. Het proces van huisvesting van de federale overheid met de subnationale eenheden is een gepast gedrag om oplossingen te vinden. Het is een onderdeel van de politieke cultuur geworden, meestal informeel, en slechts af en toe voorgeschreven als een juridische procedure.

Federalisme als garantie voor culturele verschillen en diversiteit

Federalisme wordt soms gebruikt als synoniem voor de garantie voor culturele verschillen en diversiteit, ongeacht de geschiedenis of sociaal-economische omstandigheden. Maar is het federalisme echt in staat om culturele verschillen en diversiteit te beschermen, als dit het project is? De ervaring is gemengd. In Zuid-Afrika lijkt federalisme een belangrijke rol te spelen bij de consolidering van een diep verdeelde samenleving. Onder het gemeenschappelijke dak van de immense culturele diversiteit van India of Nigeria zijn enkele schaduwen: Diepgaande studies leveren het bewijs dat in situaties van ernstige crisis federale structuren in beide landen niet worden gebruikt om een conflict te verlichten. In België, dat zijn twee segmenten Franstaligen en Vlaams-taligen de grootste autonomie geeft, zou de nationale eenheid vervagen. Hoe dan ook, om effectieve bescherming van minderheden te bereiken, moet federalisme worden ingebed in andere institutionele instrumenten, zoals een niet-religieus, niet-etnisch concept van de centrale staat, een sterke en effectieve traditie van mensenrechten en institutionele elementen van politieke macht. delen.

Federalisme en democratie

Democratie is in feite een meerderheidsregel gebaseerd op het aantal uitgebrachte stemmen, waarbij elke stem gelijk gewicht heeft, terwijl federalisme een gelijke vertegenwoordiging van ongelijke eenheden impliceert. Het is onvermijdelijk dat stemmen van individuen of vertegenwoordigers van lidstaten met een kleine bevolking zwaarder wegen dan die van grote lidstaten. Ze kunnen een veto organiseren om democratische meerderheden te blokkeren. Federalisme verstoort de democratie. Het heeft echter twee belangrijke voordelen die deze kosten kunnen compenseren. Ten eerste, als er eenmaal conflicten ontstaan, is federalisme een beperking die democratische meerderheden 'dwingt' om te onderhandelen met federale minderheden, en daarom constructieve compromissen aanmoedigt. Ten tweede kunnen de kosten van federalisme op centraal niveau worden gecompenseerd door democratische winsten in de subnationale eenheden, waar de politieke rechten van de burgers een veel grotere betekenis hebben.

Niet-territoriaal federalisme

Niet-territoriaal of bedrijfsfederalisme stelt een minderheid in staat haar eigen openbare instellingen in stand te houden zonder territoriale segmentatie. Religieuze gemeenschappen kunnen bijvoorbeeld het recht krijgen om hun eigen scholen te hebben. Dit roept twee vragen op. De eerste is: wat zijn de grenzen van het recht van culturele minderheden om hun eigen openbare instellingen te leiden? Dit hangt uiteindelijk af van het concept van de staat, van de grondwet en ook van het pluralisme van een samenleving. De tweede vraag gaat over de gevolgen: kan het niet-territoriale federalisme het evenwicht bewaren tussen eenheid en diversiteit, of leiden parallelle instellingen, exclusief voorbehouden aan culturele minderheden, tot grotere sociale kloof en ondermijnen ze de eenheid? De discussie blijft controversieel: terwijl sommige waarnemers bang zijn voor het laatste, zien anderen niet-territoriaal federalisme als een veelbelovende benadering van 'identiteitspolitiek'.

4.2 Directe Democratie vergeleken

Zwitserland is het land met de meeste stemmen, maar niet het enige land dat directe democratie toepast. Op subnationaal niveau laten veel landen voorbeelden zien van het intensieve gebruik van direct democratische middelen. De directe democratie in de Amerikaanse staten vertoont veel overeenkomsten met de Zwitserse praktijk. Directe participatie van het volk kan op veel verschillende manieren.

Ervaringen directe democratie vergeleken

In de meeste landen over de hele wereld worden er op een of andere manier landelijke volksstemmingen gehouden. De verdeling van de stemmen die ooit heeft plaatsgevonden is echter zeer ongelijk. In de meeste landen ligt het aantal onder de tien, terwijl meer dan de helft van de landelijke stemmen in Zwitserland is gehouden. Wat betreft stemmen kan men drie algemene categorieën onderscheiden. De eerste omvat de vestiging of afscheiding van een staat, van een nieuwe constitutionele orde of regime. Een tweede categorie, relatief nieuw, omvat besluiten over lidmaatschap van transnationale organisaties of wijziging van de status van lidmaatschap. De derde categorie gaat over belangrijke nationale beleidsbeslissingen waarvoor een overheid extra legitimiteit wil krijgen. Al met al is er een grote verscheidenheid aan gelegenheden waarop mensen hun voorkeuren kunnen uiten. De volgende tabel toont een classificatie van direct-democratische apparaten.

De praktijk van directe democratie in de Amerikaanse staten en Zwitserland – overeenkomsten en verschillen

De directe democratie van de VS verschilt op één punt fundamenteel van die van Zwitserland: ze is beperkt tot staats- of lokaal niveau. Toch zijn de ervaringen van de Amerikaanse staten en Zwitserland met directe democratie het rijkst; de instrumenten van het referendum en het volksinitiatief zijn praktisch hetzelfde en er zijn veel overeenkomsten in het gebruik ervan. Voorbeelden van overeenkomsten zijn het feit dat directe democratie de politieke agenda kan beïnvloeden ten gunste van zaken die van belang zijn voor minder goed georganiseerde belangen, dat campagnes en propaganda de uitslag van een stemming beïnvloeden en dat directe democratie een extra controle is van politieke elites. Als belangrijk verschil met Zwitserland is directe democratie in de Amerikaanse staten geen onderdeel van politieke machtsdeling en heeft het niet geleid tot samenwerking tussen politieke partijen.

Directe democratie op subnationaal niveau

Terwijl in Zwitserland directe democratie op alle federale niveaus bekend is, beoefenen sommige andere landen directe participatie alleen op subnationaal niveau. Dit is bijvoorbeeld het geval in Duitsland, waar in sommige Bundesländer en hun gemeenten wordt gestemd, of, zoals reeds vermeld, in de Amerikaanse staten waar directe democratie net zo wijdverbreid is geïnstitutionaliseerd en gebruikt als in Zwitserland. In alle Amerikaanse staten, met uitzondering van Delaware, is voor elke wijziging van de grondwet een volksstemming vereist. In ongeveer de helft van de staten vinden we een of ander soort referendum voor parlementaire wetten, vaak aangevuld met een financieel referendum. Bovendien kunnen burgers in veel staten wetgeving voorstellen via het volksinitiatief, of een "recall" initiëren, die staat kiezers toe een ambtenaar uit zijn ambt te ontslaan of te ontslaan. In geen enkel ander deel van de wereld dan Californië hebben burgers zoveel gelegenheid gehad om hun politieke voorkeuren te uiten: van 1884 tot 2003 stemden Californiërs over bijna 1800 kwesties.

Meer directe democratie – een wereldwijde trend

Het idee van directe democratie verspreidt zich over de hele wereld. Er zijn talloze referenda gehouden tijdens regime-wisselingen en de opbouw van democratie in Midden-Europese landen. Bovendien komen volksraadplegingen over EU-aangelegenheden steeds vaker voor, zowel in oude als nieuwe lidstaten.
Nieuwe sociale bewegingen, basispolitiek, niet-gouvernementele organisaties en nieuwe informatietechnologieën hebben het maatschappelijk middenveld actiever gemaakt in de dagelijkse politiek. Ze claimen meer en betere invloed op de politiek. Nieuwe instrumenten voor directe participatie, vooral op lokaal en subnationaal niveau, ontwikkelden zich in vele vormen..

4.3 Consensus Democratie vergeleken

Het Zwitserse systeem komt grotendeels overeen met een ideaal type consensus- of macht-delende democratie, in tegenstelling tot de meerderheidsdemocratie. In multiculturele samenlevingen kan consensusdemocratie een beter instrument zijn om politieke conflicten op te lossen dan een meerderheidsdemocratie.

Meerderheids- en consensusdemocratie – een vergelijking

Als er een rode draad is in de Zwitserse politieke geschiedenis, is het waarschijnlijk de wens om te voorkomen dat winnaars alles nemen, waardoor de verliezers niets meer hebben – of met andere woorden, machtsdeling. Toch wordt machtsdeling niet alleen beoefend in Zwitserland, maar ook in België, Nederland, Noord-Ierland, Zuid-Afrika of India. Machtsdeling of consensusdemocratie onderscheidt hen fundamenteel van het type meerderheidsdemocratie, dat te vinden is in Groot-Brittannië of Nieuw-Zeeland. Arend Lijphart, een vooraanstaand geleerde die politieke instellingen vergelijkt, heeft dit "consociational", "machtsdeling" of "consensus" democratie genoemd, in tegenstelling tot het type "majoritair" of "Westminster" model van democratie. De twee modellen van democratie vertegenwoordigen coherente en daarom ideale staatsvormen die de basisideeën maximaliseren om ofwel besluitvorming bij meerderheid ofwel besluitvorming bij consensus mogelijk te maken. De volgende tabel toont een directe vergelijking van meerderheids- en consensusdemocratie. Het is gemakkelijk om Zwitserland en Groot-Brittannië te identificeren als twee staten die overeenkomen met de meeste criteria van een van de modellen..

Democratische machtsdeling – een sleutel tot het oplossen van conflicten in multiculturele samenlevingen

Het overheersende model van democratie is majoritair. In multiculturele samenlevingen kan de meerderheidsdemocratie echter op ernstige moeilijkheden stuiten. Culturele waarden, overtuigingen en talen zijn niet alleen heterogeen, maar kunnen leiden tot verschillende politieke voorkeuren die niet veranderen. In geval van conflict hebben minderheden geen stem of worden ze zelfs permanent uitgesloten van politieke invloed en macht. Consensusdemocratie daarentegen geeft maatschappelijke minderheden een kans om deel te nemen aan de politieke macht en een stem te hebben in het beleid van de regering, wat niet kan worden afgeluisterd. Door onderlinge overeenstemming en compromissen kunnen maatschappelijke scheidslijnen worden verkleind of zelfs overwonnen. Een voorbeeld hiervan is Noord-Ierland. Decennia lang kon het protestantse meerderheidsregime, dat de katholieke minderheid van de macht uitsloot, gewelddadige conflicten en de tweedeling van de samenleving niet voorkomen. Onlangs zijn de twee partijen het eens geworden over een macht-delende regering, in de hoop maatschappelijke verdeeldheid en politieke conflicten te overwinnen.

De cultuur van machtsdeling

Hoe kan vertrouwen tussen politieke tegenstanders in multiculturele samenlevingen ontstaan? Het is duidelijk dat er een vitale behoefte is aan samenwerking, die kan worden gestuurd of zelfs gedwongen. Proportionele vertegenwoordiging is een universele sleutel tot machtsdeling. De effecten zijn de kans op wederzijdse erkenning van zelfs antagonistische actoren als gelijkwaardige partners. Onder deze omstandigheden wordt huisvesting haalbaar. Als geen van de partners van een grote coalitie een meerderheidspositie heeft, wordt roulatie van meerderheden voor verschillende kwesties waarschijnlijk. Dit stimuleert wederzijds respect en voorkomt dat minderheden hun veto misbruiken. Permanente samenwerking bij politieke besluitvorming stelt elites van verschillende culturen, talen of religies in staat wederzijdse vooroordelen te overwinnen en beter met hun verschillen om te gaan. Zodra de politieke elites een beter wederzijds begrip hebben ontwikkeld, kan zo'n cultuur doorsijpelen naar grotere delen van de samenleving.

Ook onder gunstige voorwaarden kost het ontwikkelen van wederzijds vertrouwen en van een cultuur van huisvesting tijd. Het proces is kwetsbaar en kan mislukken. De instellingen van machtsdeling zijn geen garantie voor het overwinnen van maatschappelijke verdeeldheid en diepe conflicten. Ze bieden echter betere kansen op politieke integratie dan een meerderheidsdemocratie.

4.4 Epiloog - Het Zwitsers systeem in de toekomst

Zwitserland wordt blootgesteld aan de dynamiek van Europeanisering en globalisering, die conflicten in het binnenland uitlokken. Het land is verdeeld over de kwestie van de Europese integratie. De toenemende polarisatie tussen rechts en links maakt het delen van macht moeilijker. Zwitserse democratie is geen exportmodel. Haar ervaring kan echter als voorbeeld dienen voor andere landen die op zoek zijn naar hun eigen manier van federalisme, machtsdeling of directe democratie.

Zwitserland in het proces van globalisering

Sinds 1992, toen het Zwitserse volk in een populaire stemming het lidmaatschap van de Europese Economische Ruimte (EER) afwees, zijn de Zwitserse regering en de EU erin geslaagd een andere manier te vinden om hun betrekkingen te ontwikkelen: de "bilaterale weg". Het heeft geleid tot een aantal verdragen tussen de EU en Zwitserland, die allemaal in populaire stemmen zijn aangenomen. Ze geven Zwitserland gedeeltelijk toegang tot de Europese markt, op voorwaarde dat op de Zwitserse markt EU-regelgeving van toepassing is. Zwitserse autoriteiten beweren dat de bilaterale weg de autonomie van het land het beste dient. Zwitserland is echter ook volledig blootgesteld

aan de dynamiek van Europeanisering en globalisering. Dit creëert niet alleen nieuwe winnaars en verliezers, maar vergroot ook de kloof tussen liberale pro-Europeanen en conservatieve nationalisten. De Zwitserse politiek is veel meer gepolariseerd. De oude breuklijnen tussen kapitaal en arbeid, en tussen stedelijke en landelijke regio's, worden steeds opvallender. Polarisatie, de strategie van zowel rechts als links, maakt consensus moeilijk en doet afbreuk aan de geest van accommodatie.

De toekomst van de bilaterale weg

Toekomstig succes van de bilaterale weg is onzeker. Als bilateralisme de nationale autonomie niet langer garandeert, zal de kwestie van het EU-lidmaatschap opnieuw op de politieke agenda moeten worden gezet. Toch beschouwt de meerderheid van de Zwitserse kiezers de Europese Unie als een elitair project, bureaucratisch en centralistisch. EU-lidmaatschap zou geen kans maken bij een volksstemming. Directe democratie is weliswaar het belangrijkste obstakel voor lidmaatschap, maar is tegelijkertijd de meest robuuste politieke instelling die de Zwitsers bij elkaar houdt. Het dwingt de politieke elite om de macht te delen, samenwerking, onderhandelingen en compromissen te handhaven, ondanks alle andere transformaties van het Zwitserse staatsbestel, ondanks groeiende verdeeldheid en ondanks de aanhoudende moeilijkheden veroorzaakt door Europeanisering.

Zwitserse democratie – geen exportmodel maar onderwerp van dialoog

Elk land moet zijn eigen manier vinden om zijn politieke instellingen te ontwikkelen op basis van zijn cultureel erfgoed, geschiedenis, economische en sociale situatie. Dit is de reden waarom het "Zwitserse model van democratie" niet één op één kan worden geëxporteerd - noch naar geïndustrialiseerde, noch naar ontwikkelingslanden. Dus als de Zwitsers de democratie willen helpen, moeten ze een manier van dialoog kiezen. Partners die geïnteresseerd zijn in het Helvetische model van democratie zullen ontdekken dat het Zwitserse systeem uniek is, net als hun eigen systeem. De concepten federalisme, machtsdeling of directe democratie zijn dat echter niet: ze kunnen in verschillende landen op specifieke manieren worden gerealiseerd. Tot nu toe kunnen partners de Zwitserse ervaring nuttig vinden op hun eigen manier.

Inhoud

Inleiding **2**
1. Federaal Systeem **3**
1.1 Gedecentraliseerde bevoegdheden: bottom-up 5
1.2 Coöperatief federalisme 8
1.3 Participatie van het kanton in de federale beslissingen 10
1.4 Het belang van lokaal bestuur 12
1.5 Fiscaal Federalisme 14
1.6 Federalisme in een multiculturele staat 17
1.7 Uitdagingen en limieten van het Zwitsers Federalisme 20
2. Verkiezingen en Directe Democratie **23**
2.1 Verkiezingen 24
2.2 Directe Democratie 27
2.3 Kiezers en campagne voeren in een directe democratie 31
2.4 Uitdagingen van directe democratie 34
3. Consensus Democratie **36**
3.1 De Federale Raad 38
3.2 Consensus zoeken in het parlement 41
3.3 Het politiek besluitvormingsproces 44
3.4 De beleidscyclus 47
3.5 Gunstige en ongunstige voorwaarden voor Consensus Democratie50
3.6 Problemen en vooruitzichten voor de Consensus Democratie 53
4. Vergelijkend perspectief **56**
4.1 Federalisme vergeleken 57
4.2 Directe Democratie vergeleken 60
4.3 Consensus Democratie vergeleken 62
4.4 Epiloog - Het Zwitsers systeem in de toekomst 64
Inhoud **66**