

Waarom de Zwitserse confederatie niet uiteenvalt en de EU wel

Europeanen delen een groot onbehagen over de Europese Unie. De Franse president Emmanuel Macron bijvoorbeeld is ervan overtuigd dat zijn landgenoten voor Frexit zouden stemmen als ze de kans krijgen.

Het onbehagen over de EU heeft allerlei redenen, maar misschien wel de belangrijkste is het verlies van controle. De succesvolle *Leave*-campagne in het Verenigde Koninkrijk had dan ook als slogan: *'Take back control'*.

Er bestaat in Europa een soort Europese Unie in het klein waar burgers wél controle hebben en niet willen vertrekken: Zwitserland. Een paar Zwitserse lessen.

Zwitsers zijn misschien wel de saaiste mensen ter wereld. Maar deze saaie lui hebben, mede geïnspireerd door de Verenigde Staten, een fascinerende democratie ontwikkeld. Zwitsers zijn binnenslands in de eerste plaats burger van een van de 2.250 gemeenten, daarna van een van de 26 kantons en pas dan van Zwitserland. De democratie is van onderen opgebouwd. De nationale regering in Bern kan zonder instemming per referendum ook nooit méér macht naar zich toetrekken. Sinds de Zwitserse Grondwet van 1848, maar vooral die van 1874, is stapje voor stapje steeds meer macht naar Bern overgeheveld. Maar altijd na uitdrukkelijke instemming hiermee van een grote meerderheid van de kantons en de burgers.

Zo wordt het steeds machtiger worden van de centrale regering in Bern geschraagd door de burgers. Zwitsers hebben controle over hun land – of in elk geval het gevoel van controle. Dat geeft grote stabiliteit. Die is niet per se vanzelfsprekend gezien de aard van het land.

Zwitserland heeft vier talen en de bewoners spreken elkaars talen nauwelijks. Het premierschap rouleert elk jaar. Het land is half protestants, half katholiek. En gemeenten en kantons concurreren hevig met elkaar – onder meer doordat zij zelf de hoogte van belastingen bepalen. Het is een soort mini-EU.

Burgers van de 28 – na Brexit 27 – landen van de Europese Unie bevinden zich grotendeels in dezelfde situatie als die van de Zwitserse kantons. De EU is een soort confederatie en een rechtsorde, heeft één munt (eurozone) en bestaat uit verschillende landen met verschillende talen, belastingen en culturele en religieuze wortels. Zelfs het EU-voorzitterschap rouleert, net als het premierschap in Zwitserland.

Grote verschil tussen Brussel en Bern: Zwitsers hebben uitdrukkelijk ingestemd met de macht die Bern heeft, de EU-inwoners niet met de macht die Brussel, Frankfurt, Straatsburg en Luxemburg hebben. Al in de jaren negentig waarschuwde de Amerikaans-Britse politiek filosoof Larry Siedentop voor het ontbreken van ‘*consent*’ – de instemming van burgers met machtsoverdracht van de natiestaten naar de EU.

EU-landen bang voor referenda

Het interesseerde presidenten, kanseliers en premiers maar matig. De Duitse bondskanselier Helmut Kohl (CDU) meldde dat hij een referendum over invoering van de euro altijd zou hebben verloren en hield er dus maar geen. Macron handelt anno 2018 in dezelfde geest. Dit is de logica van regeringsleiders van landen waarbij de macht vooral bij politici in de hoofdstad ligt. Zelfs in Duitsland met zijn machtige bondslanden bepaalt Berlijn. Van democratie van onderop is in de meeste EU-landen geen sprake.

Ook niet in Nederland. Het enige referendum over de EU – over de Europese Grondwet in 2005 – leidde bij hoge opkomst tot een uitgesproken ‘nee’. Desondanks stemden de Tweede en Eerste Kamer in met het Verdrag van Lissabon – de Europese Grondwet zonder vlag en volkslied, maar verder bijna hetzelfde. Een nieuw referendum durfde Den Haag niet aan.

Allemaal kleine Napoleons

Berlijn, Parijs en al die andere hoofdsteden van EU-landen hebben helemaal geen zin in bemoeienis van burgers. Regeringsleiders van landen waarin de macht is gecentraliseerd, willen van nature nog meer macht bijeenbrengen en centraliseren – liefst op eigen voorwaarden en onder eigen leiding. Als ware het allemaal kleine Napoleons.

In Zwitserland bestaat de logica van deze machtsconcentratie niet. Dit was tussen 1798 en 1803 wel even zo. Onder druk van Napoleons Frankrijk centraliseerde Zwitserland en werd de eeuwenoude soevereiniteit van de kantons weggepoetst. De Zwitsers sloegen elkaar de koppen bijna in, waarna Napoleon toestond dat ze weer decentraliseerden.

Slechts uitdrukkelijke instemming van een grote meerderheid van de kantons en de burgers per referendum kan tot machtsoverdracht naar Bern leiden. Sinds dit in de negentiende eeuw in de Grondwet is vastgelegd, heeft geen enkel Zwitsers kanton de confederatie verlaten. De veel jongere EU verliest in 2019 het Verenigd Koninkrijk – niet toevallig ook een land waar instemming van burgers hoog staat aangeschreven.

Europese Unie kan inspiratie putten uit Zwitserse kantons

Nu zijn Europese landen geen Zwitserse kantons en vice versa. Maar in de wetenschap dat de Zwitserse confederatie een succes is, is het misschien nuttig voor de EU om daaruit inspiratie te putten.

De belangrijkste les is dat nadrukkelijke instemming van burgers de centrale macht legitimiteit geeft en daarmee stabiliteit. Aangezien

de EU altijd wordt gepromoot als een stabiliserend geheel, zou het misschien verstandig zijn om werk te maken van instemming door burgers. Dat zou zomaar kunnen leiden tot minder EU. Maar wat de EU dan wel mag blijven doen, doet het met instemming van de burgers en heeft dus legitimiteit. Zo hebben burgers weer controle. Alleen dat zal de EU stabiliseren. Maar met luisteren naar mensen als Macron die tegen de zin van de eigen bevolking EU-centralisatie erdoor wil duwen, zijn de Zwitserse lessen niet geleerd. Zelfs Brexit heeft niet geleid tot een wake-upcall. Dat belooft weinig goeds voor Europa's stabiliteit.