

## Directe democratie in Zwitserland

(voorpublicatie uit later in 2006 te verschijnen boek, “Directe democratie: feiten, argumenten en ervaringen omtrent de invoering van het referendum”)

Door Jos Verhulst en Arjen Nijeboer

Zwitserland is (afgezien van het dwergstaatje Liechtenstein) het enige land dat op nationaal niveau een uitgewerkt systeem van directe democratie kent. Alleen in een aantal staten van de Verenigde Staten, met Californië als typevoorbeeld, bestaat een vergelijkbaar systeem van directe besluitvorming door de burgers. Maar in de Verenigde Staten bestaat geen directe democratie op federaal niveau, zodat een hele reeks bevoegdheden buiten het bereik van het referendum blijven.

“Zwitserland is het enige land ter wereld waar het politieke leven werkelijk om het referendum draait. Het land met zijn 6,5 miljoen inwoners moet weinig hebben van leiders, en de verdeling van de uitvoerende macht onder de zeven leden van de Federale Raad zorgt er eveneens voor dat de politiek niet rond persoonlijkheden draait. Als individuele politieke figuren toch boven de massa uitsteken, dan is dat bijna altijd op de schouders van een referendumcampagne. Wetgeving in het federale parlement is een complexe dans tot vermijding of het winnen van een volksstemming. De grote politieke momenten van het moderne Zwitserland vonden niet plaats in het kielzog van grote staatsmannen, maar in het vervolg van nationale debatten die de massa's naar de stembus trokken om de toekomst van hun land te bepalen.” (Kobach, 1994, p. 98) (origineel: “Switzerland is the only nation in the world where political life truly revolves around the referendum. The country of 6,5 million shuns popular leaders, and the division of executive authority among the seven members of its Federal Council further discourages the politics of personality. When individual political figures do happen to rise above the multitude, it is almost always on the shoulders of a referendum campaign. Legislation in the Federal Assembly is an intricate dance of avoiding or winning a popular vote. The great political moments of modern Switzerland have occurred not in the following of bold statesmen but in the national debates that have drawn the masses to the polls to decide their country's future.”)

De directe democratie in Zwitserland heeft diverse bronnen. Allereerst was er de traditie van lokale en kantonale volksvergaderingen in een deel van het huidige Zwitserland, waarbij de (mannelijke) burgers jaarlijks op het marktplein de belangrijkste beslissingen namen (zie 2-1). Deze gaat terug tot in ieder geval de dertiende eeuw. Ten tweede was er invloed vanuit het revolutionaire buitenland. Zoals elders in Europa werd ook in Zwitserland het eerste nationale referendum gehouden in 1802 onder protectoraat van de binnengevallen Fransen, over een nieuwe Grondwet. De derde factor waren nieuwe politieke bewegingen. In de eerste helft van de 19<sup>e</sup> eeuw waren het vooral de “radicale” liberalen – die zich van de gewone liberalen onderscheidden omdat zij de representatieve democratie niet voldoende vonden – die de referendumpraktijk in Zwitserland verbreidden. Vervolgens merkten de socialisten en de katholieken echter dat de liberalen lang niet op alle thema's een meerderheid onder de burgers vertegenwoordigden, en werden

zij de belangrijkste motor van de verdere uitbreiding van directe democratie. (Kobach, 1993) Een belangrijke figuur in de socialistische beweging was de Duitser Moritz Rittinghausen. Hij was de eerste die het concept van het referendum op volksinitiatief uitwerkte, in de *Neue Rheinische Zeitung*, toen dat blad door Karl Marx werd uitgegeven. Toen dit blad werd verboden week Rittinghausen uit naar Frankrijk, waar hij vanaf 1850 in een reeks artikelen de direct-democratische besluitvorming propageert. Met name bij de aanhangers van de socialist Fourier hadden zijn opvattingen veel bijval. Via deze Franse omweg komen de ideeën van Rittinghausen terecht bij de Zwitserse arbeidersbeweging. (Weihrauch, 1989, p. 15-16) De socialisten speelden een belangrijke rol in de 'Democratische Beweging', die vanaf 1860 in grote delen van Zwitserland ageerden voor een verder uitbreiding van direct-democratische rechten. In het kanton Zürich werd in 1869 voor het eerst het bindend referendum op volksinitiatief ingevoerd (waarbij burgers een referendum kunnen initiëren over door henzelf geschreven voorstellen).

Overigens was het ideaal van de directe democratie populair bij socialistische bewegingen in vele Europese landen. De 'Volksgesetzgebung' komt reeds in het stichtingsprogramma van de Duitse Sozialdemokratische Arbeiterpartei (1869) voor. Ook in de programma's van Gotha (1875) en Erfurt (1891) neemt de directe democratie een sleutelpositie in. Karl Marx daarentegen liet zich zeer kritisch uit over het direct-democratische ideaal.

## **Instrumenten**

Op federaal niveau in Zwitserland (ca. 4,8 miljoen kiesgerechtigden) zijn de volgende drie direct-democratische instrumenten de belangrijkste. Alle Zwitserse referenda op elk niveau zijn bindend.

Het *verplicht referendum* [obligatory referendum] werd in 1848 ingevoerd. Bij elke grondwetswijziging is de regering verplicht een referendum uit te schrijven, evenals bij toetreding van Zwitserland tot internationale organisaties en spoedeisende wetten waarvoor het facultatief referendum niet geldt.

Het *facultatief referendum* [optional referendum] dateert van 1874. Binnen 100 dagen na de officiële bekendmaking van een parlementaire wet, kunnen 50.000 burgers met hun handtekening een referendum over de wet krijgen. Aanvankelijk gold dit niet voor wetten die het parlement spoedeisend had verklaard. Maar toen het parlement hier misbruik van ging maken en allerlei wetten tot spoedeisend ging verklaren, werd bij referendum bepaald dat spoedeisende wetten wel gelijk mochten ingaan, maar achteraf altijd aan een verplicht referendum onderworpen moesten worden.

Via het *constitutioneel volksinitiatief* (kort 'volksinitiatief') [popular initiative], ingevoerd in 1891, kunnen burgers een referendum krijgen over door henzelf geschreven voorstellen indien zij binnen 18 maanden 100.000 handtekeningen inzamelen. Het mag zowel gaan om een algemeen geformuleerd voorstel, wat vervolgens door een parlementaire commissie in regelgeving omgezet moet worden, of om exact gedefinieerde wetsartikelen waaraan het parlement niets meer aan mag veranderen. Indien aangenomen wordt het voorstel onderdeel van de grondwet. In de praktijk kunnen burgers het echter ook gebruiken voor onderwerpen die doorgaans typisch in gewone wetgeving worden geregeld. De Zwitserse grondwet is hierdoor een

merkwaardig mengsel van staatkundige beginselen en 'gewoon' beleid. Dit probleem proberen de Zwitsers te ondervangen door de invoering van het *algemeen volksinitiatief*. Dit werd in februari 2003 per referendum goedgekeurd, maar zal pas in 2006 geldig worden. Hierbij dienen burgers na inzameling van 100.000 handtekeningen een algemeen voorstel in bij het parlement, wat dan de vrijheid heeft om te bepalen of zij er een wetsvoorstel of grondwetswijziging van maakt. Hierover wordt vervolgens een referendum gehouden.

Via het volksinitiatief kunnen Zwitsers nagenoeg elke zaak tot onderwerp van referendum maken. De enige inhoudelijke uitzondering is enkele dwingende bepalingen van internationaal recht, zoals het verbod op genocide en slavernij. Verder moet het volksinitiatief voldoen aan de vereisten van eenheid van vorm en inhoud (er mogen bijvoorbeeld geen twee onderwerpen in één volksinitiatief staan). Tenslotte geldt het gewoonterecht dat feitelijk onmogelijke voorstellen ook kunnen worden geweigerd; er is ooit een volksinitiatief ongeldig verklaard omdat het een uitgavenverlaging voorstelde voor jaren die al verstreken zouden zijn op het moment dat het referendum gehouden zou worden. Het parlement toetst al deze zaken. Maar volksinitiatieven over bijvoorbeeld belastingen, staatsuitgaven, militaire zaken en zelfs het staatsbestel zijn in Zwitserland aan de orde van de dag.

Het volksinitiatief is het kernstuk van de directe democratie. Immers, bij het facultatief referendum reageren burgers slechts op handelingen van het parlement, dat steeds aan zet blijft. Bij het volksinitiatief bepalen zij echter actief de politieke agenda.

Zwitserland kent geen referenda die door het parlement of de regering zijn uitgeschreven (ook wel plebiscieten genoemd). In Zwitserland worden referenda óf door de grondwet voorgeschreven, óf door burgers geïnitieerd door middel van handtekeninginzameling. Het is, bij alle toename van gehouden referenda in Europa, helaas nog altijd het plebisciet dat internationaal het meeste voorkomt. Het gaat hierbij doorgaans om niet-bindende "referenda" die door de zittende politici uitgeschreven worden om hun beleid van buitengewone legitimiteit te voorzien, of omdat coalities of partijen interne meningsverschillen hebben. De spelregels worden vaak per geval aangepast, zoals het de politici op dat moment uitkomt. Met echte directe democratie heeft dit erg weinig te maken.

### **De direct-democratische praktijk**

Vanaf 1848 tot eind 2004 vonden op federaal niveau 531 referenda plaats: 187 verplichte referenda, 152 facultatieve referenda en 192 volksinitiatieven. De opkomst bedraagt gemiddeld ruim 50 procent (met uitschieters naar 80 procent) en ligt overigens al enige tijd zo'n 10 procentpunt boven de opkomst bij parlementsverkiezingen. Een uitgebreid archief van deze referenda wordt bijgehouden op de overheidswebsite [www.admin.ch](http://www.admin.ch). Op alle niveaus – gemeentelijk, kantonaal en federaal – vinden jaarlijks in Zwitserland ruim 200 referenda plaats.

Ter illustratie bekijken we de federale referenda van 2005. In Zwitserland worden alle referenda en verkiezingen jaarlijks gebundeld op twee tot vier landelijke stemdagen. Burgers stemmen dan zowel voor gemeentelijke, kantonale en federale verkiezingen en referenda. In 2005 vonden drie stemdagen plaats.

- Op 5 juni 2005 stonden twee facultatieve referenda op de agenda. Bij de eerste werd de goedkeuring door het parlement van de Verdragen van Schengen en Dublin aangevochten. In het Verdrag van Schengen worden de systematische paspoortcontroles afgeschaft. In het Verdrag van Dublin wordt asielhoppen tegengegaan doordat asielzoekers nog slechts in één deelnemend land asiel mogen aanvragen. Het parlementaire besluit werd goedgekeurd door 54,6 procent. Bij het tweede referendum werd een parlementaire wet aangevochten die een geregistreerd partnerschap mogelijk maakt voor homoseksuele en lesbische paren. De wet werd goedgekeurd door 58,0 procent.
- Op 25 september 2005 werd één facultatief referendum gehouden. Het parlement wilde een verdrag met de Europese Unie, dat het vrije verkeer van personen in de EU regelt, stapsgewijs uitbreiden naar de 10 nieuwe EU-lidstaten. Tegelijk werden maatregelen voorgesteld om lage lonen en sociale dumping in Zwitserland te voorkomen. Dit werd aangevochten door vier comités die bang waren voor ongecontroleerde immigratie en slechte arbeidsomstandigheden. De burgers keurden de uitbreiding van het verdrag echter goed met 56,0 procent.
- Op 27 november ging het om een volksinitiatief en een facultatief referendum. Het volksinitiatief wilde een verbod van 5 jaar op het verbouwen van gewassen en het houden van dieren die gentechnisch gemanipuleerd waren. Regering en parlement raadden een 'nee' aan omdat deze zaken al voldoende tegengegaan zouden worden in de bestaande wetgeving. Het volksinitiatief werd echter aangenomen door 55,7 procent van de bevolking.
- Het facultatief referendum wilde een parlementaire wet blokkeren die de mogelijkheden voor zondagsverkoop op stations en luchthavens wilde vergroten. De vakbonden startten hierop een referenduminitiatief. Zij zijn bang dat de zondag steeds meer een normale werkdag wordt. De parlementaire wet werd echter met een uiterst krappe meerderheid van 50,6 procent goedgekeurd.

Wetten die door het Zwitsers parlement werden goedgekeurd en vervolgens door een facultatief referendum werden aangevochten, hadden over de periode 1874-2004 ongeveer 50 procent kans om de volksstemming te overleven. Dit betekent dat in de helft van de gevallen de aangevochten parlementaire wet inderdaad inging tegen de meerderheidswens van de bevolking. Er is geen reden om aan te nemen dat het Zwitserse parlement sterker van de volkswil afwijkt dan de volksvertegenwoordiging in andere landen. Het tegendeel is eerder het geval: juist omdat de Zwitserse parlementairen weten dat facultatieve referenda mogelijk zijn, zijn ze zeer voorzichtig bij hun wetgevend werk. Voorstellen van het parlement tot grondwetsherziening of lidmaatschap van internationale organisaties werden in 73 procent van de gevallen goedgekeurd. Volksinitiatieven daarentegen hadden in dezelfde periode slechts 10 procent slaagkans. (Kaufmann et al., 2005) In het kleine aantal gevallen dat het parlement gebruik maakte van haar recht om een tegenvoorstel te doen, werd dit in 6 op de 10 gevallen aanvaard. De Zwitsers zijn voorzichtig en zullen geen voorstellen aanvaarden die duidelijk zwakke plekken

vertonen. Op kantonaal niveau ligt het percentage goedgekeurde volksinitiatieven hoger.

Het zou echter onjuist zijn om op grond van deze cijfers te stellen dat het volksinitiatief een wassen neus is. Volksinitiatieven hebben namelijk vaak ook effect wanneer zij geen meerderheid bij de stemming behalen. Eén van de functies van het volksinitiatief is bijvoorbeeld de mogelijkheid voor een minderheid om een onderwerp tot zaak van nationale aandacht te maken. Hierdoor zijn zaken in Zwitserland bediscussieerd die elders in de door de politieke partijen gedomineerde debatten geen moment serieus besproken zouden zijn. Vaak leidt dit in Zwitserland tot indirecte reacties van politici. Ook al heeft een issue het niet gehaald, toch komt parlement of regering de initiatiefnemers tegemoet door een deel van de eisen (gedeeltelijk) in te willigen. Kaufmann et al. (2005, p. 49) spreken in dit verband van "het land van de tevreden verliezers". Dit wordt nog bevorderd doordat de initiatiefnemers van een volksinitiatief het recht hebben om voor de stemming het volksinitiatief terug te trekken. Na het indienen van de handtekeningen komt er niet zelden een onderhandelingsproces tussen parlement en indieners tot stand, dat bij een derde van alle ingediende volksinitiatieven ertoe leidt dat de indieners haar intrekken. "Wie initiatiefnemers bevroegt, bronnen bestudeert en het politieke veld analyseert, komt tot de conclusie dat ongeveer de helft van alle initiatiefnemers van volksinitiatieven van mening zijn dat ze iets hebben bereikt dat de inspanning waard was en zonder volksinitiatief niet mogelijk was geweest." (Gross 1999, p. 93)

Een voorbeeld van het bovenstaande is het volksinitiatief over totale afschaffing van het Zwitserse leger, dat begin jaren '80 werd gestart en in 1989 ter stemming kwam. Het alom aanwezige leger was in Zwitserland tot dan een soort heilige koe. Bijna alle mannen waren dienstplichtig, er was geen vervangende burgerdienstplicht en moesten tot op middelbare leeftijd geregeld op herhalingsoefening. Het volksinitiatief gestart door enkele jonge sociaal-democraten niet zozeer omdat zij geloofden dat zij een meerderheid konden verwerven, maar omdat zij geloofden dat er veel meer weerstand tegen het leger was dan uit de officiële debatten kon worden opgemaakt, en zij dit wilden bewijzen. In het begin dacht iedereen dat slechts een handjevol Zwitsers voor dit voorstel zouden stemmen. Toen de debatten in de aanloop naar het referendum steeds hoger opliepen, verklaarde de regering dat het een ramp voor de natie zou zijn indien meer dan 10 procent van de burgers voor afschaffing zou stemmen. Alle belangrijke partijen, behalve de sociaal-democraten, die zich van stemadvies onthielden, spraken zich uit tegen het volksinitiatief; enkel uiterst links (zeer marginaal in Zwitserland) steunde het voorstel. Ook de belangrijkste socio-economische partners (behalve de zich onthoudende 'Schweizerische Gewerkschaftsbund') en uiteraard de regering en het parlement, kantten zich tegen het initiatief. Toen op 26 november 1989 het referendum was, zorgde het percentage ja-stemmen van 35,6 procent voor afschaffing in samenhang met de hoge opkomst van bijna 70 procent voor een schokgolf door het land. De pacifisten vierden uitbundig feest, want zij hadden hun doel bereikt. Er kwamen snel verscheidene maatregelen om de publiek geworden weerstand tegen het leger te verzachten, zoals bijvoorbeeld de invoering van de vervangende dienstplicht (die in december 1991 per referendum werd goedgekeurd, met een uitzonderlijke meerderheid van 82,5%). Ook werd in de jaren daarop het leger aanzienlijk ingekrompen. Deze zaken droegen er waarschijnlijk aan bij dat de weerstand tegen het leger verminderde en, toen er in december 2001 weer werd gestemd over een volksinitiatief voor afschaffing van het

leger, het aantal voorstanders van afschaffing was gedaald naar 21,9 procent. Het thema van totale afschaffing van het leger zou in een vertegenwoordigend systeem nooit serieus op de agenda hebben gestaan.

Referenda moeten niet als iets absoluuts, op zichzelf staands, worden bekeken. Referenda zijn als de paukenslagen in een symfonie. Wanneer op één bepaald moment tegen een voorstel wordt gestemd, kan dit toch een proces van debat en reflectie op gang brengen dat eraan bijdraagt dat hetzelfde voorstel vele jaren later wel een meerderheid achter zich kan krijgen. Er heeft dan een maatschappelijk leerproces plaatsgevonden, en een minderheid is door overtuigingswerk tot een meerderheid geworden. Het beleid heeft dan een breed draagvlak. Ook kunnen de omstandigheden anders zijn, waardoor een voorstel dat eerst niet acceptabel was nu wel uitkomst lijkt te bieden. Een voorbeeld hiervan is het lidmaatschap van de VN. In maart 1986 vond een referendum plaats over lidmaatschap van de Verenigde Naties. De regering, het parlement en alle belangrijke partijen en belangengroepen pleitten voor toetreding. Maar slechts 24,3 procent van de Zwitsers stemde voor toetreding. Het was nog volop Koude Oorlog en de Zwitsers, die zeer sterk hechten aan onafhankelijkheid en neutraliteit ten opzichte van militaire blokken en conflicten, waren bang dat lidmaatschap van de VN zou leiden naar stellingnames in conflicten. Daarop startten de voorstanders een volksinitiatief en bij de stemming in maart 2002 was het aantal voorstanders gegroeid naar 54,6 procent en werd Zwitserland het 190ste VN-lid. Wat meespeelde in het publieke debat was dat de Koude Oorlog ten einde was, maar ook dat de Zwitsers door de globalisering begrepen dat zij niet bij alles afzijdig konden blijven en dat zij door VN-lidmaatschap geen belangrijke democratische rechten afgaven aan een ondemocratisch internationaal orgaan. Dat laatste is bij de Europese Unie wel het geval, en daarom is een grote meerderheid van de Zwitsers vooralsnog tegen lidmaatschap van de Europese Unie.

Volksinitiatieven hebben in de geschiedenis van Zwitserland ook een rol gespeeld bij de verbetering en verdieping van de democratie. Een zeer belangrijk volksinitiatief was "Für die Proporzwahl der Nationalrates", dat in november 1918 werd aangenomen door 66,8 procent van de burgers (de Nationalrat is de belangrijkste kamer van het parlement). Hierdoor werd het majoritaire kiessysteem (waarbij, net zoals in Groot-Brittannië of de Verenigde Staten binnen elk kiesdistrict degene met de meeste stemmen het totale kiesdistrict vertegenwoordigt) vervangen door een proportioneel kiessysteem (waarbij het hele land als één kiesdistrict wordt opgevat). Een majoritair kiessysteem leidt tot grote vertekeningen, omdat minderheden dan veel minder vertegenwoordigd worden. Als minderheden verspreid door het land wonen, delven zij binnen hun kiesdistrict immers altijd het onderspit, en hebben zij geen vertegenwoordigers in het parlement. De invoering van het proportioneel kiessysteem heeft, samen met de directe democratie, in grote mate bijgedragen aan het Zwitserse 'Konkordanz'-systeem. Hierbij zitten alle politieke partijen van enige omvang permanent in de zeven leden tellende regering. De regering kent geen permanente premier; jaarlijks rouleert het voorzitterschap van de regering tussen de leden. De kleine partijen in het parlement kunnen dankzij het volksinitiatief toch meeregeren. Ook al vertegenwoordigen zij voor hun gehele programma een kleinere groep, zij kunnen toch enkele losse programmapunten hebben waarop zij wel de meerderheid achter zich hebben. Door te dreigen met een volksinitiatief kunnen zij hiervoor aandacht krijgen. Tot aan de Tweede Wereldoorlog dringende federale wetten niet vatbaar voor het correctief referendum. Om bepalingen die tegen de wil

van het volk ingingen toch door te drukken, verklaarden regering en parlement nogal eens de betrokken wetten voor 'dringend' zonder dat dit echt het geval was. Tegen deze praktijk werd een volksinitiatief gelanceerd: voortaan zouden 'dringende' wetten binnen het jaar verplicht aan een referendum onderworpen moeten worden. Regering en parlement pleitten zeer sterk tegen dit volksinitiatief, dat hun macht beduidend zou inperken. Maar het voorstel werd in 1946 toch aangenomen. In 2003 werd per referendum de invoering van het 'algemeen volksinitiatief' goedgekeurd, waarbij burgers slechts een algemene stelling indienen en aan het parlement overlaten of zij dit in wetgeving of in de grondwet uitwerkt. Daarnaast werd het facultatief referendum nu ook van toepassing verklaard op internationale verdragen die belangrijke rechtsscheppende bepalingen bevatten of die de omzetting in nationale wetgeving vereisen.

Omdat alle referendumrechten, inclusief de handtekeningdrempels, de afwezigheid van opkomstdrempels en de uitzonderingen in de Grondwet staan, en de Grondwet alleen door een referendum gewijzigd kan worden, zijn de Zwitserse burgers baas over hun eigen democratie. Negen op de tien Zwitsers is blijkens peilingen tegen aantasting van de directe democratie. (Kaufmann et al, 2005, p. 51) De trend in Zwitserland is dan ook een verruiming van directe democratie en een verlaging van de drempels. Er is nog altijd een stijging van het aantal referenda. Tussen 1980-1989 werden per jaar gemiddeld 6,2 federale referenda gehouden; tussen 1990-1999 per jaar gemiddeld 10,0 referenda, en tussen 2000-2004 jaarlijks gemiddeld 11,4 referenda.

Stemmen burgers per definitie altijd voor een verruiming van de directe democratie? Nee. In 1995 keurde de bevolking van het kanton Bern, waarin ook de Zwitserse hoofdstad Bern ligt, een hervorming van de directe democratie goed waarbij het aantal verplichte referenda (over onder andere grondwetswijzigingen) flink werd beperkt. Er stonden zoveel voorstellen van ondergeschikt belang op de agenda dat de burgers een matiging goedkeurden. Zij willen zich liever concentreren op de belangrijkste onderwerpen.

### **Eigenaardigheden van de Zwitserse directe democratie**

- Het kan erg lang duren voordat de stemming over een volksinitiatief daadwerkelijk plaatsheeft. Wanneer de nodige handtekeningen zijn verzameld, heeft de 'Bundesrat' (de Zwitserse regering) twee jaar de tijd om het referendum voor te bereiden. Indien de 'Bundesversammlung' (het Zwitserse parlement) een tegenvoorstel uitwerkt, komt daar nog een half jaar bij. Dit parlement heeft overigens, gerekend vanaf het tijdstip van de indiening van het volksinitiatief, niet minder dan vier jaar tijd om uit te maken of zij het volksinitiatief accepteert of niet. Het parlement kan inderdaad het wetsvoorstel waarvoor een volksinitiatief opkomt gewoon goedkeuren. In dat geval hebben de initiatiefnemers hun doel bereikt en kunnen zij hun initiatief intrekken. Indien het parlement een tegenvoorstel formuleert, kan de kiezer stemmen voor het oorspronkelijke volksvoorstel of voor het tegenvoorstel van het parlement. Deze lange tijdsperiodes worden door veel voorstanders van directe democratie positief beoordeeld. Zo is er voldoende tijd voor een grondig maatschappelijk debat over de voor- en nadelen van het voorstel.

- Het grondwettelijk karakter van volksinitiatieven wordt niet gecontroleerd, noch door het parlement, noch door een rechtbank. Weliswaar toetst het parlement het volksvoorstel aan een klein aantal dwingende bepalingen van internationaal recht (zie boven), maar die is zeer beperkt. Er werd in de Zwitserse geschiedenis slechts één volksinitiatief vanwege deze strijdigheid ongeldig verklaard (namelijk vanwege strijdigheid met het 'non-refoulement' beginsel (het terugzenden van een vluchteling naar een land waar hij of zij gevaar loopt). Het is in Zwitserland zonder meer mogelijk om via een referendum de doodstraf in te voeren, maar dit is nog nooit geprobeerd. De directe democratie heeft er niet geleid tot meer schendingen van mensenrechten dan in andere Europese landen. Er is een aanzienlijke lijst van rechten voor minderheden die juist via referenda werden goedgekeurd.
- Het volksinitiatief op federaal niveau, evenals grondwetswijzigingen, wordt slechts aanvaard indien er een dubbele meerderheid voorhanden is: zowel bij de individuele kiezers als bij de kantons moet een meerderheid voor het voorstel bestaan. De reden hiervoor is dat Zwitserland een land van minderheden is: er zijn bijvoorbeeld Duitstalige, Franstalige, Italiaanse en Rhetoromaanse kantons. Door de dubbele meerderheid kunnen enkele grote kantons niet gemakkelijk de kleinere kantons overstemmen.
- Er bestaat in Zwitserland geen financiële overheidssteun voor burgergroepen die een referendum lanceren. Deze burgergroepen hoeven hun boekhouding ook niet openbaar te maken.
- Wel krijgen alle stemgerechtigde Zwitsers ruim voor elke stemdag een referendumbrochure in de bus. Hierin staat onder meer de volledige wettekst waarover men stemt, evenals een feitelijke samenvatting van één pagina A4; en argumenten van zowel de regering als het burgercomité die het referendum startte. Het burgercomité heeft recht om een eigen tekst aan te leveren. Deze teksten zijn ook altijd op de federale overheidswebsite [www.admin.ch](http://www.admin.ch) te lezen. Een groot deel van deze website is gereserveerd voor de directe democratie.
- Bij volksinitiatieven hebben burgers recht op hulp van ambtenaren bij de precieze formulering van hun voorstel.
- Sinds de algemene invoering van het stemmen per post, maakt de grote meerderheid van de Zwitsers hiervan gebruik. Alle Zwitsers krijgen hun stemkaart thuisgestuurd, en kunnen zelf bepalen of zij die op de stemdag (altijd een zondag) in het stemlokaal inleveren, of vooraf per post opsturen. Er is een speciale procedure met twee enveloppen om het stemgeheim te bewaren.

## Afzetting

Naast het volksinitiatief is ook de afzetting ('recall' of 'Abberufung') een interessante direct-democratische procedure. Afzetting betekent dat via volksstemming een verkozene of een publiek functionaris (zoals bijvoorbeeld een rechter) via een volksinitiatief uit zijn functie kan worden ontzet. In Zwitserland bestaat dit systeem niet op federaal niveau, maar wel in een aantal kantons. In Bern, Luzern,

Schaffhausen, Thurgau en Tessin kunnen burgers het kantonale parlement afzetten. Afzetting van de kantonale regering is mogelijk in Schaffhausen, Solothurn, Thurgau en Tessin. Na de afzetting vinden nieuwe verkiezingen plaats. In de praktijk is dit echter nog nooit voorgekomen.

## **Lokale democratie**

Naast het federaal niveau zijn in Zwitserland vooral het kantonnaal niveau en het gemeentelijk niveau belangrijk.

De kantons heffen ongeveer evenveel belasting als het federaal niveau. Hun bevoegdheid is zeer ruim. Artikel 3 van de Zwitserse federale grondwet stelt dat de kantons soeverein zijn; alle bevoegdheden die niet door de grondwet expliciet aan het federale niveau zijn gegeven, behoren automatisch aan de kantons. Dit houdt onder meer in: politie, het grootste deel van het onderwijs, wetgeving op economisch vlak en een groot deel van de sociale zekerheid.

De direct-democratische instellingen verschillen nogal sterk van kanton tot kanton [zie 4-3].

In het grootste kanton, Zürich, volstaan 10.000 handtekeningen voor een volksinitiatief. Voor een facultatief referendum zijn 5.000 handtekeningen benodigd. Daarnaast moeten alle grondwetswijzigingen, evenals alle uitgaven van meer dan 2 miljoen Zwitserse frank (ca. 900.000 Britse pond) per referendum door de burgers goedgekeurd worden. Het laatste decennium waren er jaarlijks gemiddeld ruim 9 kantonale referenda (naast federale en gemeentelijke referenda, die steeds gelijktijdig worden gehouden). Het jaar 1999 was een topjaar met 19 kantonale referenda. Soms staan hierbij grote economische belangen op het spel, zoals bij het referendum in 1996 over de uitbreiding van de luchthaven van Zürich ter waarden van 873 miljoen Zwitserse frank (400 miljoen pond).

Een merkwaardige instelling in het kanton Zürich is verder het zogenaamde eenmansinitiatief (Einzelnitiative). Eén persoon volstaat om bij de kantonnale raad een voorstel in te dienen. Wanneer zo'n voorstel de steun krijgt van minstens 60 leden van de raad, dan kan een referendum tot stand komen. In 1995, bijvoorbeeld, was de burger Albert Jörger in staat om op deze manier een wijziging te bewerkstelligen in de manier waarop leraren worden benoemd in de kantonale scholen.

De gemeenten heffen hun eigen belastingen op inkomen en eigendom. In Zwitserland geven de gemeenten per inwoner iets minder uit dan het federaal niveau. Beedham (1996) geeft als voorbeeld de werking van de gemeente Kilchberg (7.000 inwoners) aan het meer van Zürich. Het dorp richt zijn eigen onderwijs in, het heeft zijn eigen brandweer, een bejaardentehuis, enige agenten met twee politieboden op het meer. De schaarse armen krijgen van de gemeente 3.000 CHF (ruim 1300 Britse pond) per persoon per maand en er wordt ook een handvol vluchtelingen (vooral uit Sri Lanka) geholpen. Er is een gemeenteraad van 7 verkozenen, die het functioneren van het kleine aantal gemeenteambtenaren controleert. De echte beslissingsmacht ligt echter bij de volksvergadering, die vier maal per jaar samenkomt. Op deze volksvergadering zijn doorgaans ongeveer 400

gemeentenaren aanwezig; soms enkele honderden meer, wanneer er iets bijzonders op de agenda staat. Op deze bijeenkomsten worden de belastingtarieven bepaald, nieuwe gemeenteverordeningen goedgekeurd, gemeenterekeningen besproken, bouwplannen onder de loep genomen, enz. Deze driemaandelijke volksvergadering vormt het hoogste gemeentelijk gezag; de zevenkoppige gemeenteraad legt aan die vergadering zijn aanbevelingen voor. Beslissingen worden genomen bij handopsteking. Een schriftelijke (geheime) stemming kan worden gevraagd door één derde van de aanwezigen, maar deze mogelijkheid werd tot nu toe nog nooit gebruikt. De aanwezige burgers hebben grote bevoegdheden. Vijftien handtekeningen volstaan om via de volksvergadering een gemeentelijk referendum te bekomen, maar dit komt zeer zelden voor.

De volksvergadering van Kilchberg illustreert nog eens de absurditeit van deelnamequorums (hoofdstuk 2). Een aanhanger van het quorumsysteem zou wellicht zeggen dat een volksvergadering waarop 400 van de 7.000 inwoners aanwezig zijn, 'niet representatief' is. In werkelijkheid vormt de volksvergadering een superrepresentatief gemeentebestuur. Dit grote gemeentebestuur heeft een mandaat, net zoals een traditioneel verkozen gemeentebestuur. Wie naar de vergadering gaat, wordt mandataris; wie thuisblijft, geeft een mandaat aan de vergadering. En Kilchberg wordt goed bestuurd. De bewering dat rechtstreeks volksbestuur tot wansituaties leidt, wordt hier door de praktijk weerlegd.

### **Effecten van de Zwitserse directe democratie**

De vele referenda die sinds ruim honderd jaar in Zwitserland gehouden zijn, leveren een goudmijn aan gegevens op wat er gebeurt als de bevolking zijn lot in eigen hand kan nemen. Een groep economen en politicologen van de universiteiten van Zürich and St. Gallen – Bruno S. Frey, Reiner Eichenberger, Alois Stutzer, Lars P. Feld, Gebhard Kirchgässner, Marcel R. Savioz en anderen – onderzoeken sinds enige tijd systematisch de effecten op het beleid en de maatschappij van directe democratie. Hierbij maken zij gebruik van het feit dat er grote verschillen bestaan in de mate van directe democratie die de Zwitserse kantons hebben. Omdat de kantons ook grote bevoegdheden hebben – Zwitserland is eigenlijk een confederaal samenwerkingsverbond tussen soevereine kantons – is het mogelijk om op veel terreinen te meten wat de gevolgen zijn van directe democratie. Hierbij hebben zij uiteraard steeds de overige factoren die ook van invloed konden zijn op het onderzochte verband, verdisconteerd in hun statistische berekeningen (het *ceteris paribus*-beginsel). In 1999 vatten Kirchgässner, Feld en Savioz een groot aantal onderzoeken samen in de studie *Die Direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Maar ook sindsdien zijn vele nieuwe onderzoeken gepresenteerd. Hieronder een aantal van de meest sprekende onderzoeksresultaten:

- Feld en Savioz (1997) namen een nauwkeurige index van de mate van directe democratie in alle Zwitserse kantons en correleerden deze met de economische prestatie van de kantons op diverse tijdstippen tussen 1982 en 1993. Na vele bewerkingen te hebben uitgevoerd en alternatieve verklaringen te hebben uitgesloten, concludeerden zij dat, afhankelijk van het tijdstip, de economische prestatie in de direct-democratische kantons tussen de 5,4 en 15 procent hoger was dan de representatieve kantons. “Het naast elkaar bestaan van representatieve en directe democratie in Zwitserland leidt tot een

natuurlijke vraag: indien directe democratie efficiënter is dan representatieve democratie, waarom nemen de representatief-democratische kantons dan niet de succesvolle strategie van hun burens over?”, aldus Feld en Savioz (1997, p. 529) [“The coexistence of representative and direct democracies in Switzerland raises a natural question: if direct democracy is more efficient than representative democracy, why do the representative democratic cantons not adopt the successful strategies of their neighbours?”]

- Pommerehne onderzocht de 103 grootste steden van Zwitserland op het verband tussen directe democratie en de efficiëntie van de overheid, met als voorbeeld de afvalverwerking. In de steden met directe democratie was de afvalverwerking – ceteris paribus – 10 procent goedkoper dan in de steden zonder directe democratie. Bovendien vond Pommerehne een flinke kostenbesparing indien de afvalverwerking door de stad werd uitbesteed aan een privaat bedrijf. De steden met directe democratie en private afvalverwerking waren de kosten 30 procent lager – ceteris paribus – dan in de steden met een representatief systeem en publieke afvalverwerking. (Kirchgässner, Feld en Savioz, 1999, p. 98-100)
- Kirchgässner, Feld en Savioz (1999, p. 92-98) bekeken 131 van de 137 grootste Zwitserse gemeenten om het verband tussen directe democratie en publieke schuld vast te stellen, met data uit 1990. In de gemeenten waarin referenda over de publieke uitgaven zijn toegestaan, directe democratie was de publieke schuld – ceteris paribus – 15 procent lager dan in gemeenten waar dit niet het geval was.
- Feld en Matsusaka (2003) onderzochten het verband tussen overheidsuitgaven en directe democratie. In sommige Zwitserse kantons bestaat een ‘Finanzreferendum’ waarbij alle overheidsbeslissingen boven een bepaald bedrag (het gemiddelde is 2,5 miljoen Zwitserse frank) verplicht door de burgers moeten worden goedgekeurd. In kantons met zo’n referendum waren de overheidsuitgaven tussen 1980 en 1998 gemiddeld 19 procent lager dan in kantons zonder dit instrument.
- Benz en Stutzer (2004) onderzochten het verband tussen directe democratie en de politieke kennis waarover burgers beschikken, zowel in Zwitserland als in de EU. Voor Zwitserland namen zij gegevens van 7500 inwoners en correleerden die met een index van de mate van directe democratie van de 26 kantons, van 1 tot 6. De hoogste mate van directe democratie kwam voor in het kanton Basel, indexcijfer 5,69; de laagste mate in kanton Genève, indexcijfer 1,75. Er werd gecontroleerd voor andere relevante variabelen, waaronder geslacht, leeftijd, opleiding, inkomen en het al dan niet lid zijn een politieke partij. Zij concludeerden dat het verschil in politieke kennis tussen een inwoner van Genève en Basel, ceteris paribus, aanzienlijk was en evenveel bedroeg als het verschil tussen wel en niet lid zijn van een politieke partij, of tussen de inkomensgroep van 5000 Zwitserse frank en 9000 Zwitserse frank. Voor de EU, waarbij 15 Europese landen werden bekeken waarvan er 6 in de laatste 4 jaar voorafgaand een nationaal referendum hadden gehouden, kwamen zij tot soortgelijke resultaten.

- Frey, Kucher en Stutzer (2001) onderzocht of het zelfgerapporteerde geluksgevoel ('subjective well-being') van burgers beïnvloed wordt door directe democratie. Geluksgevoel kan gewoon worden gemeten, in de zin dat je mensen gewoon kan vragen hoe gelukkig zij zichzelf voelen. Frey nam dezelfde index van de Zwitserse kantons als Benz en Stutzer, en correleerde die aan de antwoorden van 6000 Zwitsers op de vraag: "Hoe tevreden bent u tegenwoordig met uw leven in zijn geheel?" Frey controleerde voor vele andere variabelen. Dit konden zij aangeven in een schaal van 1 tot 10. Een inwoner van Basel (het meest direct-democratische kanton) bleek 12,6 procentpunt hoger te scoren op de geluksschaal dan een inwoner van Genève (het meest representatieve kanton). Ook bekeek Frey het verschil tussen geluksgevoel dat ontstaat omdat het beleid meer volgens de wensen van de burgers is (uitkomst), versus het geluksgevoel dat ontstaat door deelname aan het stemmen zelf (het proces). Dit deed hij door een groep buitenlanders mee te nemen, die op kantonaal niveau niet mogen stemmen, maar wel de vruchten plukken van de uitkomsten van referenda. De niet-stemmende buitenlanders waren in de direct-democratische kantons ook gelukkiger, maar minder dan de stemmende Zwitsers. Hieruit concludeerde Frey dat het deelnemen aan de stemmingen voor tweederde verantwoordelijk was voor het toegenomen geluksgevoel, en het meer met de volkswil overeenkomende beleid voor één derde.
- In hoofdstuk 4, het kader 4-3, bespraken we reeds de aanzienlijk lagere belastingontduiking die optreedt in de direct-democratische kantons.

Veelgehoorde bezwaren tegen directe democratie komen aan de orde in hoofdstuk 6.