

University of Groningen

Een Duits perspectief op de partijverbodsregeling in de Wpp

Hoogers, Herman; Karapetian, Gohar

Published in:

Wie regelt, beperkt? De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2023

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Hoogers, H., & Karapetian, G. (2023). Een Duits perspectief op de partijverbodsregeling in de Wpp. In G. Voerman, G. Karapetian, S. Maasbommel, & S. van Leunen (editors), *Wie regelt, beperkt? De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme* (blz. 77-87). (Montesquieu reeks; Vol. 22). Montesquieu Instituut.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Een Duits perspectief op de partijverbodsregeling in de Wpp

Gerhard Hoogers en Gohar Karapetian

Inleiding

Op de avond van 22 december 2022 kopte de website van de rijksoverheid: ‘Wetsvoorstel maakt verbod mogelijk op partijen die democratie ondermijnen’. Verschillende media en kranten schreven in vergelijkbare termen over het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen (Wpp), dat net voor Kerstmis 2022 door minister Bruins Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in consultatie werd gebracht.¹ De verbodsregeling van politieke partijen overheerste, met andere woorden, de berichtgeving over de ontwerp-Wpp. Een dag later, op 23 december, werd in *Trouw* ingegaan op het verbieden van FVD onder de ontwerp-Wpp.² Het publieke debat over het verbieden van politieke partijen is, opgeblaasd en betreft door de berichtgeving over FVD niet alleen inmiddels niet meer bestaande partijen als de Nederlandse Volksunie en Centruumpartij ’86, maar een politieke partij die thans zetels heeft bemachtigd in vertegenwoordigende organen.

Het is voor het eerst dat een kabinet beoogt een verbodsregeling in te stellen die toegespitst is op politieke partijen. Het verbieden van politieke partijen

¹ Zie bijvoorbeeld ‘Kabinet zet door: verbieden van ondermijnende politieke partijen moet makkelijker worden’, in: *de Volkskrant*, 22 december 2022; ‘Kabinet wil nieuwe wet die partijen kan verbieden’, in: *Trouw*, 22 december 2022; en ‘Nieuwe wet kan partij verbieden die democratie ondermijnt’, in: *De Telegraaf*, 22 december 2022. In het *Nederlands Juristenblad*, 10 februari 2023, nr. 6, zijn verschillende bijdragen verschenen over de ontwerp-Wpp en in het bijzonder het partijverbod, zie L. Trapman, ‘De Wet op de politieke partijen. Een eerste blik’, 428-435; P. Cliteur, ‘De Wet op de politieke partijen, de democratie en het partijverbod’, 436-440; R.P. Kuijper, ‘Verbod ondemocratische politieke partijen is wenselijk en vooral noodzakelijk’, 441-445; en R. Kooijman, ‘Partijverbod? Geen verkiezingsprogramma’, 446-447.

² ‘Komt een verbod op Forum voor Democratie dichterbij? Ook met nieuwe wet kan dat niet zomaar’, in: *Trouw* 23 december 2022.

valt naar huidig recht onder artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (oud).³ Deze regeling houdt in dat een partij alleen verboden kan worden verklaard indien haar werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Indien alleen haar doel in strijd is met de openbare orde, kan de partij in kwestie niet worden verboden maar ontbonden.⁴ Deze verbodsregeling is volgens het kabinet onvoldoende toegesneden op politieke partijen en moet anders.

Deze bijdrage heeft betrekking op de partijverbodsregeling in de ontwerp-Wpp vanuit rechtsvergelijkend Duits perspectief. Voor deze benadering is gekozen omdat de Nederlandse regeling zowel gelijkenissen als verschillen vertoont met haar Duitse pendant. Waarin lijkt de regeling in de ontwerp-Wpp op de Duitse evenknie? En in welke opzichten verschilt zij daarvan?⁵ De opzet is als volgt. In de tweede paragraaf zal de verbodsregeling in de ontwerp-Wpp worden geanalyseerd: welke keuzes heeft het kabinet in dat kader gemaakt en hoe worden die gerechtvaardigd? In de derde paragraaf wordt ingegaan op de verbodsregeling vanuit een Duits perspectief: wie is bijvoorbeeld in Duitsland de bevoegde instantie om een partijverbod uit te spreken en op wiens verzoek? Welke knelpunten kunnen in dat kader worden geconstateerd? Afgesloten wordt met een conclusie.

³ Art. V Wet verruiming mogelijkheden verbieden rechtspersonen, *Staatsblad*, 2021, 310. Politieke partijen zijn volgens deze wet uitgesloten van de wijziging van art. 2:20 BW. Hierover stelt het kabinet in de memorie van toelichting op deze wet: ‘De positie van politieke partijen is, ook in het licht van de verenigingsvrijheid, van een andere orde dan de positie van andere organisaties. De wijze van en gronden waarop tot een verbod van een politieke partij kan worden gekomen, verdient dan ook een eigenstandige afweging. Die afweging past bij uitstek binnen het bredere kader van de totstandkoming van een Wet op de politieke partijen. Het ligt dan ook in de rede dat de politieke partijen en aanverwante organisaties van het toepassingsbereik van het voorstel tot wijziging van artikel 2:20 BW worden uitgesloten.’ *Kamerstukken II* 2019/2022, 35366, nr. 3, 28.

⁴ Op grond van art. 140 Wetboek van Strafrecht is deelneming van de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die verboden is verklaard, strafbaar.

⁵ Zie in dit kader deel 2 van het rechtsvergelijkende rapport in opdracht van het ministerie van BZK, waarin het partijverbod in Duitsland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Frankrijk is onderzocht: Gerrit Voerman, Gerhard Hoogers en Sebastiaan van Leunen, *Van Denemarken tot Duitsland. Regulering van politieke partijen in een aantal Westerse landen* (Groningen, 2020), te raadplegen via pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/127416935/2020_rapport_van_denemarken_tot_duitsland.pdf.

De partijverbodsregeling in de ontwerp-Wpp

In het rapport van de in januari 2017 ingestelde Staatscommissie parlementair stelsel onder het voorzitterschap van oud-minister Remkes wordt geadviseerd een afzonderlijke regeling te treffen voor een partijverbod.⁶ De huidige regeling is, zoals hiervoor vermeld, te vinden in artikel 2:20 BW (oud) en houdt in dat rechtspersonen verboden en ontbonden kunnen worden verklaard wanneer hun werkzaamheden in strijd zijn met de openbare orde. Indien uitsluitend het doel in strijd is met de openbare orde, kan de rechter alleen overgaan tot ontbinding van de rechtspersoon in kwestie. Hierbij is het aan de rechter om te beoordelen of een werkzaamheid en/of doel in strijd is met de openbare orde. De huidige regeling in het Burgerlijk Wetboek is volgens de staatscommissie te algemeen en geeft '(te) weinig houvast' aan de rechter.⁷ Het toetsingscriterium in artikel 2:20 BW (oud) acht zij onbepaald en daardoor onvoldoende toegesneden op de positie van de politieke partij.

In de ontwerp-Wpp wordt het advies van de staatscommissie overgenomen. Op grond van artikel 86 ontwerp-Wpp kan een partij op verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad door de Hoge Raad verboden worden verklaard en ontbonden indien zij 'door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat'. In het tweede lid van voornoemde bepaling wordt aangegeven wat *in ieder geval* onder de noemer 'grondbeginselen van de democratische rechtsstaat' moet worden begrepen, namelijk: periodieke, vrije en geheime verkiezingen, democratische besluitvorming, grondrechten, scheiding van machten en tot slot onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Het derde lid van artikel 86 ontwerp-Wpp maakt het mogelijk dat het verbod ook betrekking kan hebben op een of meer neveninstellingen van een politieke partij.

De kern van de verbodsregeling in de ontwerp-Wpp is dat een partijverbod kan worden opgelegd wanneer de doelstelling en werkzaamheid van de politieke partij gericht zijn op de ondermijning dan wel de afschaffing van een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.⁸ Hoewel

⁶ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam, 2018), 220.

⁷ Ibidem.

⁸ Concept-memorie van toelichting op de Wet op de politieke partijen (concept-mvt Wpp), 22 december 2022, 31.

volgens het kabinet een duidelijk onderscheid tussen de doelstelling en/of werkzaamheid van een partij niet altijd goed is te maken en zij om die reden veelal in samenhang zullen worden beoordeeld door de Hoge Raad, kunnen zij in ieder geval fungeren als afzonderlijke aangrijpingspunten voor een partijverbodsverklaring. In dit kader dient er dan sprake te zijn van een ‘daadwerkelijke en ernstige dreiging’.⁹ Hiermee wordt bedoeld dat de dreiging van de ondermijning van de democratische rechtsstaat reëel en ernstig is, met als gevolg dat het aannemelijk is dat de daad bij het woord wordt gevoegd.¹⁰ Met het gebruik van het bijvoeglijk naamwoord ‘daadwerkelijk’ wordt bedoeld te voorkomen dat een verbod dan wel ontbinding in een te vroeg stadium (uit voorzorg) wordt opgelegd.¹¹ In lijn met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hoeft echter ook niet te worden gewacht totdat een politieke partij een meerderheid heeft verkregen in vertegenwoordigende orgaan en zal overgaan tot de uitvoering van de eigen plannen.¹²

Met betrekking tot de instantie die in de ontwerp-Wpp een partijverbod kan uitspreken, de Hoge Raad, wordt door het kabinet het volgende opgemerkt. Tegen de achtergrond dat een partijverbodsverklaring een ultimatum is ter bescherming van democratische en rechtsstatelijke waarden en dat het voor zowel de politieke partij in kwestie als de samenleving van groot belang is dat er snel duidelijkheid is over het voortbestaan van de partij, is de bevoegdheid om hierover te oordelen toegekend aan de Hoge Raad.¹³ De bevoegdheid om een mogelijke verbodsverklaring aanhangig te maken is toegewezen aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad, gezien diens onafhankelijk gewaarborgde positie (zie art. 117 lid 1 Grondwet) en bevoegdheden (zie art. 111 Wet op de rechterlijke organisatie).¹⁴

⁹ Idem, 32.

¹⁰ Idem, 79.

¹¹ Idem, 79-80.

¹² Zie bijvoorbeeld: EHRM, 13 februari 2003, Refah Partisi tegen Turkije, rechts-overweging 102.

¹³ Concept-mvt Wpp, 35.

¹⁴ Op grond van art. 111, lid 4, Wet op de rechterlijke organisatie kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad bij wet worden belast met andere taken. Het kabinet is voornemens om na de consultatie van de Wpp te voorzien in een wijziging van deze wet, waarmee tot uitdrukking zal worden gebracht dat de procureur-generaal de bevoegdheid verkrijgt de Hoge Raad te verzoeken om een partij te verbieden.

De verbodsregeling vanuit een Duits perspectief

De invoering van de Wpp zal Nederland in het selecte gezelschap brengen van Europese landen dat een specifieke wettelijke regeling kent om politieke partijen te verbieden.¹⁵ Duitsland is het meest in het oog springende voorbeeld van een land dat al langere tijd over een wettelijke regeling met betrekking tot politieke partijen en een partijverbod beschikt. Het *Grundgesetz* (GG) kent in tegenstelling tot de Nederlandse Grondwet in artikel 21 een (tamelijk gedetailleerde) bepaling, die stelt dat (politieke) partijen ‘bei der politische Willensbildung des Volkes’ meewerken. Hun oprichting is aan geen nadere normen gebonden, maar hun interne partijstructuur moet aan democratische grondbeginselen voldoen. Partijen dragen publieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de herkomst en de beoogde doelen van hun financiële middelen, alsmede hun vermogen (lid 1). Partijen die ‘nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden’ zijn ongrondwettig, zo stelt lid 2. Het derde lid voegt daaraan toe dat voor dergelijke ongrondwettige partijen geldt dat ze niet voor publieke financiering (dat wil zeggen overheids subsidie) en belastingvoordelen in aanmerking komen. Het vierde lid regelt dat het *Bundesverfassungsgericht*, het Duitse Constitutionele Hof, bij uitsluiting bevoegd is een oordeel te vellen over de ongrondwettigheid van een politieke partij. Het vijfde lid, ten slotte, stelt: ‘Das nähere regeln Bundesgesetz’.

Artikel 21 is in zijn huidige redactie tot stand gekomen door de wet tot herziening van het GG van 13 juli 2017, in werking getreden op 20 juli 2017.¹⁶ De belangrijkste verandering was het opnemen van de bepaling dat ongrondwettige partijen niet in aanmerking komen voor publieke financiering en geen belastingvoordelen behoren te genieten. Uitwerking vindt artikel 21 GG vooral in het *Parteiengesetz*, oorspronkelijk vastgesteld in 1967 en het laatst gewijzigd door de wet van 10 augustus 2021.¹⁷ Een politieke partij in de zin van de wet is een vereniging (wat een vereniging is, is geregeld in

¹⁵ Zie Voerman, Hoogers en Van Leunen, *Van Denemarken tot Duitsland*, 8.

¹⁶ *Gesetz vom 13. Juli 2017 zur Änderung des Grundgesetzes vom 13.7.2017*, *Bundesgesetzblatt (BGBl)*. I, 2346.

¹⁷ *Gesetz vom 10. August 2021 zur Modernisierung des Personengesellschaftsrechtes*, *BGBl*. I, 3436-3447. Art. 4 wijzigd het *Parteiengesetz*. De betreffende wijziging treedt op 1 januari 2024 in werking.

artikel 9 GG en het daarop gebaseerde *Vereinsgesetz*) met een duidelijk staatkundig doel. Dat doel dient nagestreefd te worden door deelname aan verkiezingen op federaal en/of deelstatelijk niveau en aldus door het uitoefenen van invloed op de politieke wilsvorming in de Bondsrepubliek. Een duidelijke inhoudelijke eis aan politieke partijen is verder dat alleen natuurlijke personen lid kunnen worden en dat die personen ook in meerderheid de Duitse nationaliteit moeten hebben. De paragrafen 32 en 33 van het *Parteiengesetz* bevatten de regeling met betrekking tot het verbod op politieke partijen. Het enige criterium voor een verbod is de ‘*Verfassungswidrigkeit*’ van de partij, haar ongrondwettigheid dus. Is een partij ongrondwettig, dan is zij van rechtswege verboden.

Er is dus voor het *Bundesverfassungsgericht* geen speelruimte om door middel van een belangenafweging tot een oordeel over het verbod te komen. Alleen deze instelling is bevoegd om een verbod op een politieke partij uit te spreken. Noch enige rechter (er is dus ook geen vorm van hoger beroep of iets dergelijks mogelijk), noch het bestuur heeft daartoe de bevoegdheid.¹⁸ Dit staat in scherp contrast tot gewone verenigingen, die door de Bondsminister van Binnenlandse Zaken (of een Landsminister van Binnenlandse Zaken als het een vereniging is die alleen op deelstatelijk niveau actief is) verboden kunnen worden als zij in strijd handelen met het strafrecht, de grondwettelijke ordening van de Bondsrepubliek of de ‘*Völkerver-söhnung*’ (volkerenverzoening). Tegen een dergelijk verbod door de minister staat voor een gewone vereniging beroep open op de rechter via een normale bestuursrechtelijke rechtsgang.

Wanneer handelt een politieke partij ongrondwettig? Dat is het geval indien die partij, of haar aanhang, een of meer van de ‘*Strukturprinzipien*’ (basis-principes) van het *Grundgesetz* schendt of bedreigt: de grondrechten, de

¹⁸ Theoretisch zou een beroep bij het EHRM ingesteld kunnen worden. Gezien de opvatting die het *Bundesverfassungsgericht* heeft over de verhouding tussen het GG en het EVRM en het feit dat het GG deze bevoegdheid exclusief aan het *Bundesverfassungsgericht* opdraagt, is het de vraag of het Hof in Karlsruhe een eventuele uitspraak van het EHRM waarin een door het *Bundesverfassungsgericht* uitgesproken partijverbod ongedaan gemaakt zou worden, voor in Duitsland toepasbaar zou houden.

volkssoevereiniteit, de machtenscheiding, het parlementaire stelsel, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de politieke pluriformiteit.¹⁹ Het is niet relevant of de partij enige reële kans maakt om de door haar nagestreefde ongrondwettige doelen ook daadwerkelijk te verwezenlijken. Handelingen van aanhangers die aan de partij kunnen worden toegerekend zijn onder meer mondelinge of schriftelijke uitlatingen van bestuurders, gedrukte stukken van aanhangers, en scholings- en vormingsmateriaal. Niet relevant is of de partij actief geprobeerd heeft haar leden of aanhangers te verhinderen om ongrondwettig te handelen: uit het *Grundgesetz* volgt niet dat er enige rechtsplicht is voor particulieren om de daarin vastgelegde constitutionele structuur ook actief en daadwerkelijk te verdedigen. Naast het bestrijden van de ‘freiheitliche demokratische Grundordnung’ is een tweede grond voor het constateren tot ongrondwettigheid door het *Bundesverfassungsgericht* het in gevaar brengen van het ‘Bestand der Bundesrepublik’. Met dat begrip wordt bedoeld op het voortbestaan van de Bondsrepubliek als een soevereine en onafhankelijke staat. Grenscorrecties of de overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie of andere volkenrechtelijke organisaties vormen evenwel geen bedreiging van het ‘Bestand der Bundesrepublik’ in de zin van artikel 21 GG.

Wie is bevoegd om het *Bundesverfassungsgericht* in dezen te adiëren? Dat is uitsluitend een aantal van de hoogste Bondsorganen, te weten de Bondsdag, de Bondsraad en de Bondsregering (dus niet de Bondspresident, noch de *Bundesstaatsanwalt*, het hoofd van het federale Openbaar Ministerie), en daarnaast de Landsregering van een deelstaat, voor zover die politieke partij uitsluitend in die deelstaat actief is. Het rechtsgevolg van de constatering van ongrondwettigheid door het *Bundesverfassungsgericht* is de opheffing van de partij of een deel ervan, voor zover de ongrondwettigheid betrekking had op dat deel van de partij – bijvoorbeeld een partijschool, of een uitgeverij die geheel in handen is van de partij. Zelfstandige organisaties die alleen

¹⁹ Principieel hierover *BVerfGE* 2/1, 12 e.v. Er is een zekere relatie tussen deze *Strukturprinzipien* en de *Ewigkeitsklausel* van art. 79 derde lid GG, de onwijzigbare kern van het Duitse constitutionele bestel. Die overlap is echter niet volkomen: zo behoort het federale bestel tot de constitutioneel onwijzigbare kern, maar is dat geen deel van de *Strukturprinzipien* van het partijenverbod. Een politieke partij die Duitsland tot een eenheidsstaat wil maken is dus weliswaar gehouden naar een andere Grondwet te streven, maar niet om die reden *verfassungswidrig* in de zin van het *Parteiengesetz*.

ideologisch aan een partij verwant zijn, zoals een jongerenorganisatie, zijn geen onderdeel van de partij en worden dan ook als gewone verenigingen in de zin van het *Vereinsgesetz* beschouwd. Verboden is de oprichting van een zogeheten ‘*Ersatzorganisation*’, een ‘nieuwe’ politieke partij dus die uitsluitend tot doel heeft de verboden partij voort te zetten. Een dergelijke ‘partij’ is geen partij in de zin van het *Parteiengesetz* en is een gewone vereniging. Stelt de (bestuurs)rechter bovendien vast dát er sprake is van een *Ersatzorganisation*, dan is ook zij van rechtswege verboden en behoeft zij dus niet specifiek verboden verklaard te worden.

De minister(s) van Binnenlandse Zaken zijn bevoegd om alle noodzakelijke maatregelen te treffen in het kader van het effectueren van het partijverbod: te denken valt aan het in beslag nemen van materiaal, het verzegelen van een partijkantoor, of het met behulp van de sterke arm uiteendrijven van een bijeenkomst van sympathisanten. Tegen al dit soort maatregelen staat voor de (verboden) partij of het bestuur daarvan de normale bestuursrechtelijke rechtsgang open, waarbij uiteraard vaststaat dat het partijverbod zelf niet aan een (nieuw) rechterlijk oordeel onderworpen kan worden. Een zeer ingrijpend gevolg van een partijverbod is vervolgens dat alle zetels op Bonds- of deelstaatsniveau die door volksvertegenwoordigers worden bezet die geacht kunnen worden die partij te vertegenwoordigen, van rechtswege zijn vervallen. Beslissend is daarbij niet of de betreffende parlementariër op de lijst van die partij heeft gestaan, maar of iemand ten tijde van het verbod op de partij lid van die partij was, zo volgt uit paragraaf 33 *Parteiengesetz* en paragraaf 46 van het *Bundeswahlgesetz* (de kieswet). Noch de Duitse wetgever, noch het *Bundesverfassungsgericht* zien dit als een ontoelaatbare inbreuk op het vrije mandaat van artikel 38 GG. De grondslag hiervoor moet gezien worden in de gedachte dat artikel 21 GG in dit opzicht als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 38 GG heeft te gelden. Alleen al vanuit dat perspectief laat een introductie van iets vergelijkbaars zich slecht voorstellen voor Nederland, zolang de politieke partij geen eigen grondwettelijke verankering krijgt. Ten slotte geldt nog – en dat is van groot belang – dat de gehele hierboven geschetste regeling niet van toepassing is op zogeheten *Rathausparteien*, partijen dus die alleen op lokaal niveau actief zijn. Dergelijke lokale partijen zijn gewone verenigingen en vallen onder het *Vereinsgesetz*.

Het is duidelijk dat het partijverbod in de ontwerp-Wpp op een aantal punten verwantschap vertoont met de Duitse regeling. In het oog springt dat ook de Nederlandse wetgever ervoor kiest om de politieke partij niet (langer) als een gewone vereniging te beschouwen, maar haar in een aantal opzichten een bijzondere positie te geven. Zo geldt voortaan, zo bleek reeds in de vorige paragraaf, dat een partij verboden kan worden als zij een of meer democratische grondbeginselen schendt door haar doelstellingen en/of werkwijze. Deze grondbeginselen vertonen sterke overeenkomsten met de *Strukturprinzipien* waaraan het *Bundesverfassungsgericht* de ongrondwettigheid van een Duitse partij toetst. Dat verbod kan, evenals in Duitsland, maar door één rechter worden uitgesproken, in ons geval de Hoge Raad. Hoewel de Staatscommissie parlementair stelsel de voorkeur had voor een Constitutioneel Hof dat belast is met het opleggen of uitspreken van een partijverbod,²⁰ opteert het kabinet daar niet voor. In dit kader werd door de staatscommissie naar voren gebracht dat het verbieden van politieke partijen van een constitutionele orde is met als gevolg dat een Constitutioneel Hof te prefereren valt boven de civiele rechter.²¹ Met verwijzing naar de Hoofdpijnenbrief constitutionele toetsing van 1 juli 2022 stelt het kabinet echter dat een Constitutioneel Hof niet past bij het Nederlandse constitutionele bestel en legt het de bevoegdheid tot het uitspreken van een partijverbod neer bij de hoogste civiele rechter, de Hoge Raad.²²

Naast dit verschil zijn er ook andere opvallende verschillen. Waar in Duitsland het toezicht op het handelen van politieke partijen in beginsel in handen van de minister(s) van Binnenlandse Zaken ligt, wordt in Nederland een apart zelfstandig bestuursorgaan, de Autoriteit Wet op de politieke partijen, daartoe bevoegd (zie de bijdrage van Solke Munneke in deze bundel). De Autoriteit krijgt nu juist weer geen bevoegdheden ten aanzien van de te treffen maatregelen na een verbod op een politieke partij: daarover regelt de ontwerp-Wpp niets – een opmerkelijke lacune. De verbodsregeling van artikel 86 geldt wel voor lokale politieke partijen, in tegenstelling tot Duitsland. Het meest in het oog springende verschil is echter wellicht gelegen in het feit dat waar in Duitsland het *oordeel* over de ongrondwettigheid van

²⁰ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam, 2018), 221.

²¹ *Ibidem*.

²² Concept-mvt Wpp, 35.

een politieke partij in handen ligt van een onafhankelijk orgaan (het *Bundesverfassungsgericht*), het *besluit om een verbod aan te vragen* nu juist de verantwoordelijkheid is van politieke organen – de Bondsdag, de Bondsraad en de Bondsregering. In Nederland wordt in de ontwerp-Wpp uitsluitend de procureur-generaal bij de Hoge Raad, een evenzeer onafhankelijk orgaan, bevoegd om de Hoge Raad om een verbod te verzoeken. Daarmee is in beginsel iedere ‘politieke’ inmenging in de besluitvorming om een partij te verbieden uitgesloten. Of dat een betere keuze is dan die van het Duitse *Parteiengesetz* hangt vooral af van het oordeel dat men heeft over de vraag of een dergelijke beslissing onderdeel van het democratische debat behoort te zijn – of juist niet.

Conclusie

Nederland behoorde lange tijd tot de Europese statenfamilie die zich verrehield van het publiekrechtelijk regelen van politieke partijen: de partij was doorgaans een gewone vereniging, waarvan de oprichting, inrichting en de eventuele ontbinding geheel beheerst werd door het burgerlijk recht.²³ Dat is in de loop van de tijd veranderd, eerst voor wat betreft de subsidiëring, vervolgens voor wat betreft de eventuele private financiering en thans, met de beoogde overkoepelende Wet op de politieke partijen, ook voor wat betreft het verbodsregime. Daarmee gaat Nederland meer lijken op landen als Frankrijk en Duitsland, die al langer over een publiekrechtelijke regeling beschikken met betrekking tot de politieke partijen.

Anders dan Duitsland gaat de Wpp niet gepaard met de grondwettelijke verankering van de politieke partij. De beoogde Wpp kiest – en daarin blijft Nederland wel trouw aan zijn oude traditie van niet-inmenging door de staat in politieke partijen – voor een zo ‘politiek-neutraal’ mogelijke regeling van het verbodsregime: niet alleen houdt de ontwerp-Wpp zich verre van het stellen van inhoudelijke eisen aan de oprichting van de politieke partij (en tot op zekere hoogte ook aan haar inrichting), ze legt ook zowel de beslissing tot het instellen van vervolging als het uitspreken van een verbod in handen van politiek onafhankelijk organen, namelijk de procureur-generaal bij de Hoge Raad, respectievelijk de Hoge Raad. Daarin verschilt de ontwerp-Wpp principieel van haar Duitse equivalent, het *Parteiengesetz*.

²³ Zie hierover nader Remco Nehmelman, ‘De regulering van politieke partijen in Nederland’, in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 4 (2013), 130-150.

Die wet stelt wel degelijk inhoudelijke eisen aan de inrichting van politieke partijen en maakt alleen de Bondsdag, de Bondsraad en de Bondsregering bevoegd om een politieke partij op Bondsniveau te doen verbieden door het *Bundesverfassungsgericht*. Die ‘politiek-neutrale’ keuze is vanuit de Nederlandse traditie overigens goed te verdedigen. Wel is het te betreuren dat de ontwerp-Wpp geen regeling bevat over wie waartoe bevoegd is nadat een politieke partij door de Hoge Raad is verboden (bijvoorbeeld ten aanzien van eventuele roerende en onroerende eigendommen of zetels in vertegenwoordigende organen die toegevallen zijn aan personen die op de kieslijst van de inmiddels verboden partij stonden) en welke rechtsbescherming er bestaat tegen besluiten die in dat kader worden getroffen. In de komende parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is dit een belangrijk aandachtspunt.