

Interne partijdemocratie: een verplichting?

Debat en wetgeving in Nederland, Duitsland en Frankrijk sinds 1945

Pepijn Corduwener en Niels Graaf

Begin jaren veertig schreef de Amerikaanse politicoloog Eric Schattschneider dat ‘parties, in fact, have played a major role as makers of governments, more especially they have been the makers of democratic government’ en ‘that the political parties created democracy and that modern democracy is unthinkable save in terms of the parties’.¹ Dit was in 1942 nog allerm minst onomstreden, maar is inmiddels uitgegroeid tot de grondgedachte in de partij- en rechtswetenschap en de politieke praktijk van West-Europa. Partijen zijn, in de woorden van de Leidse politicoloog Ingrid van Biezen, ‘publieke diensten’ geworden, die als fundament van ons democratisch huis zo onomstreden zijn dat ze door de overheid worden gereguleerd en, grotendeels, betaald.² Het zijn immers politieke partijen die kandidaten rekruteren voor het parlement, het electoraat mobiliseren voor de verkiezingen en meewerken aan ‘zuivere politieke wilsvorming’.³

De link tussen politieke partijen en de democratie, zo stevig gevestigd sinds de Tweede Wereldoorlog, kent niettemin een opvallende kwetsbaarheid: de interne organisatie van partijen. Kunnen partijen die niet democratisch georganiseerd zijn de democratie in parlement en land wel ondersteunen? Hoever moet de overheid gaan om de interne partijorganisatie van partijen te democratiseren? En is zulke wetgeving niet risicovol omdat het partijen zelf zijn (via hun afgevaardigden in het parlement en de regering) die zo over hun eigen organisatie beslissen? Deze vragen winnen de laatste jaren aan urgentie omdat de brede volkspartijen met hun traditionele organisatiemodel gebaseerd op leden steun en invloed verliezen.⁴ Tegelijkertijd maken partijen met andere organisatiemodellen, soms zelfs met een minimaal aantal leden, juist opgang.

Nederland heeft in dit vraagstuk van partijregulering traditioneel voor terughoudendheid gekozen: er is geen verplichting tot een interne democratie binnen politieke partijen. Geert Wilders’ PVV maakt er dankbaar gebruik van. Ook het conceptwetsvoorstel Wet politieke partijen (WPP), dat voorjaar 2024 ter beoordeling naar de Raad van State is gestuurd, brengt hierin weinig verandering. In dat voorstel wordt slechts gesproken over het transparant maken van de procedures voor kandidaatstelling en de manier waarop de kieslijst en het partijbestuur worden samengesteld, maar een verplichting tot interne democratie ontbreekt. De interne organisatie blijft vrij.⁵ De ratio achter deze summiere regelgeving is dat politieke partijen een onafhankelijke positie innemen, waar de wetgever geen inbreuk op wil

maken.⁶ Zolang partijen open zijn over hoe ze intern georganiseerd zijn, maakt het dus weinig uit hoe die interne structuur is vormgegeven.⁷

Deze bijdrage belicht het vraagstuk over de regulering van interne partijdemocratie niet normatief, maar vanuit een rechtsvergelijkend en historisch perspectief. De Nederlandse praktijk en de juridische en politieke discussie daarover worden afgezet tegen die van Frankrijk en Duitsland, de twee grote continentale democratieën, waarvan de geschiedenissen het Europese partijlandschap voor een groot deel dicteren. Het startpunt voor onze vergelijking valt net na het einde van de Tweede Wereldoorlog, toen zorgen over de opmars van communistische partijen gecombineerd met verse herinneringen aan de opkomst van fascistische partijen aanleiding vormden tot een fundamentele Europa-brede herbezinning op de taak en vormgeving van het partijwezen. We laten zien dat ondanks grote normatieve en juridische verschillen tussen de drie landen de politieke praktijk overal blijvend – en steeds sterker – moet worden opgevat als ‘zachte dwang’ in de richting van een model gebaseerd op een volkspartij met veel leden, en dat die praktijk in de toekomst wellicht vaker botst met andere praktijken van interne partijorganisatie. Achter alle regelingen van partijorganisatie gaan immers normatieve opvattingen schuil over democratie – opvattingen die steeds evolueren.

Nederlandse terughoudendheid

Partijwetgeving komt vaak voort uit politieke breukmomenten. Het zijn in veel landen spoken uit het verleden, in de vorm van blijvende angst voor aantasting van het parlementaire stelsel, die tot grondwettelijke incorporatie van de partij en partijwetgeving als ‘beschermingsmechanisme’ hebben geleid.⁸ De Nederlandse geschiedenis ontbeert sinds de hervormingen van 1917, toen algemeen mannenkiesrecht en evenredige vertegenwoordiging werden ingevoerd, zulke harde institutionele breuken. Maar breukvlakken elders beïnvloedden wel de Nederlandse discussie. Na de Tweede Wereldoorlog waren ook hier zorgen over de even fundamentele als kwetsbare rol die politieke partijen speelden als intermediair tussen parlement en kiezers.

Al in 1950 waarschuwde een gezelschap voornamelijk rechtswetenschappers, onder wie George van den Bergh, Jan Barents (beiden Universiteit van Amsterdam) en Roelof Kranenburg (Rijksuniversiteit Leiden), voor de gevaren van het ontbreken van een verplichting tot interne partijdemocratie. In het rapport *Een statuut voor politieke partijen*⁹ benadrukten zij deze fundamentele kwetsbaarheid voor de Nederlandse parlementaire democratie:

De grote betekenis van het ontbreken van elk voorschrift betreffende de candidaatstelling springt in het oog, wanneer men bedenkt, dat de samenstelling van de volksvertegenwoordiging, wat de personen aangaat, reeds voor een groot

deel vaststaat, als de kandidatenlijsten zijn ingediend. Door een ondemocratische gang van zaken bij de kandidaatstelling kan aan het democratische stelsel in ernstige mate afbreuk gedaan worden.¹⁰

De commissie verklaarde deze omissie vanuit een klaarblijkelijk naïeve gedachte van de wetgever 'dat in een democratisch land de democratische zeden een democratische wijze van kandidaatstelling automatisch met zich zullen brengen.' Met de aanbeveling tot een verplichting tot een interne democratische partijorganisatie werd evenwel twee decennia niets gedaan. Pas in de jaren zeventig won dit idee terrein, ten koste van de gedachte dat politieke partijen toch vooral zichzelf moesten organiseren. Het standpunt van de regering inzake de door de commissie-Van der Burg neergelegde aanbevelingen in het rapport *Het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen* (1977) was helder: door de overheid gesubsidieerde instellingen zoals politieke partijen moesten democratisch worden opgebouwd. De regering liet zich daarbij leiden door het beginsel dat geen besluiten behoren te worden genomen buiten betrokken leden om. Zij die het aangaat, moeten zich ten minste kunnen laten horen en invloed op de besluitvorming uitoefenen.¹¹

De Wet subsidiëring politieke partijen (WSPP) en haar vervanger de Wet financiering politieke partijen (WFPP) zijn van deze gedachte de erfgenamen. Tegelijkertijd legt de ontstaansgeschiedenis van deze wetten goed bloot hoe Nederland terughoudend bleef ten opzichte van de juridische organisatie van het partijwezen.¹² Bij de behandeling van de WSPP in de Tweede Kamer in 1998 bleek weliswaar brede steun te bestaan voor een vorm van directe overheidssubsidie aan partijen, maar werd tegelijk gewaarschuwd dat subsidie niet samen mocht gaan met overheidsbemoëienis over hoe partijen zichzelf organiseerden. Het principe 'soevereiniteit in eigen kring' leek ook hier op te gaan. Zo vonden niet alleen confessionele politici dat partijen 'privaatrechtelijke ondernemingen' zijn 'waarmee de overheid ten principale geen bemoeienis heeft', maar ook politici aan de linkerzijde vonden dit principe belangrijk en oordeelden dat juist de 'marginale toetsing' die in de wet aan de doelen van partijen werd opgelegd 'vooralsnog afdoende' was om het principe dat er 'geen inhoudelijke bemoeienis door de overheid aan de orde mag zijn' te waarborgen.¹³

Deze formele vrijheid is in de praktijk toch relatief. Interne partijdemocratie werd (en wordt) in Nederland indirect namelijk wel degelijk gestimuleerd, namelijk via het verenigingsrecht.¹⁴ Om als politieke groepering met een naam op de stembiljetten te verschijnen dienen politieke partijen volgens de Kieswet ingeschreven te staan in het handelsregister als vereniging in de zin van artikel 2:26 van het Burgerlijk Wetboek (BW).¹⁵ Alleen een 'politieke groepering die een vereniging is met volledige rechtsbevoegdheid' kan een naam registreren. Aan dit vereiste is voldaan als de vereniging de statuten heeft opgenomen in een notariële akte die is ingeschreven in de registers van de Kamer van Koophandel. Een dergelijke vereniging kent een ledenvergadering en daarmee leden en in principe een vorm van interne democratie.

Uiteraard kunnen politieke partijen meedoen aan de verkiezingen zonder te voldoen aan deze eis (en daarmee als lijst zonder naam op de stembiljetten te verschijnen). Het is echter zeer de vraag hoe ‘optioneel’ deze voorwaarden zijn. Verkiezingsdeelname en daarmee duidelijkheid op het stemformulier is voor een politieke partij immers geen overbodige luxe. Deze juridische mal stimuleert dus indirect een democratische organisatievorm. Het moge dan ook niet verbazen dat sinds de Tweede Wereldoorlog slechts één politieke partij zich niet vormde naar deze voorschriften: de Lijst Ratelband in 2003.¹⁶ De pvv heeft zich behendig onttrokken aan deze mal door een rustige ledenvergadering te organiseren: naast Wilders is het enige andere lid gevormd door de Stichting Vrienden van de pvv (waarvan Wilders dan weer het enige bestuurslid is).

Naast het verenigingsrecht zijn er financiële prikkels voor partijen om zichzelf intern democratisch te organiseren. Om voor subsidie in aanmerking te komen, moet een partij, zo bepaalt art. 7 lid 1 van de Wet financiering politieke partijen uit 2013 (zoals gezegd de opvolger van de Wet subsidiëring politieke partijen), beschikken over minimaal duizend leden die vergader- en stemrechten hebben. Dat alleen de pvv en Trots op Nederland (TON) zich in het recente verleden niet aan deze ‘interne-democratie stimulerende voorschriften’ hebben gehouden, illustreert de sturende vorming van deze korting op de organisatievrijheid. Bijna alle politieke partijen vormen zich ernaar.¹⁷

De Nederlandse terughoudendheid tot de wettelijke regulering van het interne partijwezen lijkt daarmee een erfgenaam van een bijzondere combinatie van historische omstandigheden: enerzijds de verzuiling met het principe ‘soevereiniteit in eigen kring’, waarbij overheidssubsidies voor publieke diensten samen konden gaan met een afwezigheid van interne regulering (denk aan het bijzonder onderwijs of het omroepstelsel), anderzijds de afwezigheid van de ervaring van een zelfgekozen autoritair of dictatoriaal bestuur zoals Frankrijk en Duitsland dat in de eerste helft van de twintigste eeuw kenden onder maarschalk Pétain en het naziregime. Deze combinatie leidde tot een situatie waarin de verplichting tot interne democratie weliswaar ontbreekt, maar er op andere wijzen wel degelijk wordt geprobeerd de partijorganisatie in de mal van de ledendemocratie te gieten.

Duitsland: verplichte interne democratie

De terughoudende Nederlandse partijwetgeving contrasteert scherp met die van Duitsland. Na de Tweede Wereldoorlog was er een brede consensus dat de Duitse democratie ‘weerbaar’ moest worden om herhaling van het Weimartrauma te voorkomen.¹⁸ De positieve relatie tussen partijen en democratie moest institutioneel worden vastgelegd. Dit gold voor de rol die partijen speelden bij het vormen van de politieke wil van het volk, voor de mogelijkheden die het Duitse Constitutioneel Hof kreeg om antidemocratische partijen te verbieden en voor interne organisatie:



Interne democratie in de politieke partij in de praktijk: stemming tijdens het 21^e PVDA-congres in Amsterdam, 3 april 1987. Partijleider Wim Kok levert zijn stembiljet in
 [NATIONAAL ARCHIEF / ANEFO / ROLAND GERRITS]

het Duitse staatsrecht verplicht politieke partijen expliciet tot een interne democratische organisatie. Artikel 21 van het Grundgesetz van 1949 stelt: 'Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen.' De noodzaak daartoe vindt zijn oorsprong in de zin die hieraan voorafgaat: 'Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.' De consequentie van deze frase is dat de 'homo politicus activus', de politiek actieve burger, geacht wordt zich via de partijstructuren met 'politiek' bezig te houden.¹⁹ Deze gedachte rust op Hans Kelsens *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, waarin betoogd wordt dat democratie noodzakelijk partijdemocratie is, en dat burgers dus pas reële invloed kunnen uitoefenen wanneer zij zich in politieke groepen hebben georganiseerd.²⁰ Interne democratie is daarvoor onontbeerlijk.

De tweede zin van artikel 21 lid 1 van de Grundgesetz – 'Ihre Gründung ist frei' – betekent dan ook niet dat de politieke partij volledig vrij is in haar organisatievorm. Het gaat enkel om de inhoudelijke vrijheid binnen de kaders van de democratische rechtsstaat.²¹ De reden waarom toch de vrijheidsnotie wordt benadrukt, ligt in de weerzin tegen een wet uit 1933. In deze door de nationaal-socialisten opgestelde regeling werd het oprichten van nieuwe partijen verboden.²² Wat betreft de Duitse verplichting tot interne democratie is de herinnering aan de periode 1933-1945 een grote, zo niet de belangrijkste beweegreden. Via democra-

tische organisatie, zo is de redenering, zouden partijen met een antidemocratisch gedachtegoed niet meer van de grond komen.

In het Parteiengesetz van 24 juli 1967 is de vormgeving van deze verplichting tot interne partijdemocratie nader gespecificeerd. Dit was een verstrekkende partijwet die genereuze overheidssubsidies koppelde aan een breed scala aan bij politieke partijen neergelegde democratische taken, waaronder deelname aan verkiezingen, de uitdrukking van de wil van burgers, het motiveren van burgers tot politieke participatie, de uitoefening van publieke ambten en verbinding van volk en staatsorganen.²³

Met name het punt over het motiveren van burgers tot actieve participatie in de politiek zou een democratische partijorganisatie vereisen. In het Parteiengesetz wordt daarom een ledenvergadering en een bestuur vereist en wordt er gesteld dat partijen een 'Willensbildung von unten nach oben' moeten kennen.²⁴ Daarnaast moeten minderheidsopvattingen gerespecteerd worden en moet er aan leden voldoende mogelijkheid tot 'Artikulation und Betätigung ihres politischen Willens' worden geboden.²⁵ Het lidmaatschap wordt beperkt tot Duitse stemgerechtigden.²⁶ Een specifiek democratiemodel wordt niet voorgeschreven. Zolang politieke partijen aangaande hun organisatievorm 'democratisch' genoemd kunnen worden, wordt de toets gehaald.²⁷

Tijdens het maken van deze wetgeving leefde de opvatting, onder invloed van het Bundesverfassungsgericht en zijn president Gerhard Leibholz, dat politieke partijen staatsorganen waren. Ook die opvatting was het product van lessen die werden getrokken uit het verleden. In 1951 noemde Leibholz de partijwetgeving van de Weimarrepubliek 'kurzsichtig' omdat die niet in staat was geweest de opkomst van de NSDAP te voorkomen. Het feit dat de Bondsrepubliek de noodzaak van een strenge partijwetgeving serieus nam, was daarom volgens hem positief. In een moderne democratie gingen verkiezingen immers niet meer om het selecteren van parlementaire afgevaardigden die hun eigen afwegingen 'zonder last of ruggenspraak' maakten, maar om de machtsverhoudingen tussen partijen. Sterker nog, volgens Leibholz was het duidelijk dat de moderne partijdemocratie 'in allen wesentlichen Punkten diametral' het tegenovergestelde was van het traditionele parlementair bestuur.²⁸ De tegenstelling die traditioneel bestond (of kon bestaan) tussen volk en parlement (omdat parlementariërs zonder 'last of ruggenspraak' besluiten) werd in de moderne partijdemocratie opgeheven omdat het 'in der heutigen Form der Demokratie es gerade die Parteien sind, die das Volk organisieren und aktionsfähig machen'.²⁹

Het gevaar voor de democratie school dan ook niet in parlementariërs die zelf besloten wat ze wilden, maar in partijen die het volk niet in staat stelden aan de politiek deel te nemen omdat ze zelf niet democratisch georganiseerd waren. En, zo stelde Leibholz: 'Um dies zu vermeiden müssen die Aktivbürger aktiviert werden [...] mit Hilfe einer Demokratisierung der Parteien selber.'³⁰ Een jaar later, in 1952, verkondigde het Duitse Bundesverfassungsgericht – met niet geheel toevallig Leibholz in de gelederen – dit standpunt bij het verbod op een opvolger van de NSDAP.³¹

Het partijverbod werd deels gerechtvaardigd op grond van de logische relatie die zou bestaan tussen de vrije democratische rechtsorde en de democratische beginselen van de partijorganisatie. In het in 1994 gewezen arrest *Parteienbegriff II*, waar de grondwettelijkheid van de nationaalsocialistische Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei (FAP) ter discussie stond, kwam het Bundesverfassungsgericht tot een karakterisering van een politieke partij. In die definitie werd de functie van politieke wilsvorming als wezenlijk onderdeel gekarakteriseerd. Politieke partijen dienden binnen en buiten de partijgelederen de geluiden binnen de samenleving te verzamelen en uiteindelijk in oplossingen aan de partijleden te presenteren.³² Daarmee bleef interne democratie in de Duitse doctrine inherent aan het wezen van partijen.³³

Frankrijk: partijen als uitdrukking van de *volonté général*

Naar het Duitse voorbeeld hebben politieke partijen in Frankrijk een plaats gekregen in de constitutie van de Vijfde Republiek van 1958. Deze maakte voor het eerst in de Franse geschiedenis de positieve relatie tussen partijen en democratie expliciet. Zij benadrukte daarmee, net als in Duitsland, dat de tegenstelling tussen democratie en dictatuur lag in de rol die politieke partijen speelden. Zo juichte een socialistische politicus (en lid van de commissie die de constitutie schreef) de nieuwe bepaling toe door te stellen dat ‘totalitaristen’ niet blij zouden zijn met deze bepaling. Artikel 4 van deze constitutie herbergt bovendien een taakstelling voor politieke partijen in de uitdrukking van de wil van het volk. Bovendien stelt de grondwet dat partijen de principes van volkssoevereiniteit en democratie moeten representeren.

Hieruit volgen enkele aan politieke partijen inherent geachte eigenschappen. Ten eerste de bijdrage van politieke partijen aan het democratische kiezersproces. Deze ‘verplichting’ moet in het Franse stelsel restrictief worden uitgelegd. In de praktijk wordt daarmee bedoeld het selecteren van geschikte kandidaten voor de volksvertegenwoordiging, niet, zoals in Duitsland, ook het vormgeven van de publieke opinie.³⁴

Ten tweede moeten partijen de beginselen van de nationale soevereiniteit en de democratie respecteren. Deze laatste eis is gebaseerd op het Duitse Grundgesetz, waarnaar leden van de constitutionele commissie verwezen als voorbeeld.³⁵ De Franse praktijk pakte echter anders uit. Als instrument voor partijverboden is deze verplichting in Frankrijk nooit gebruikt.³⁶ De grondwettelijke ‘plicht tot democratie’ reikt ook niet tot de interne organisatie van Franse politieke partijen. Al in 1959 verklaarde de Franse wetgever zich wat dat betraf te onthouden van inmenging.³⁷ De Franse hoogleraar staatsrecht François Luchaire karakteriseerde het voornoemde artikel 4 van de Constitution daarom als een ‘condemnation platonique’, grote woorden met uiteindelijk weinig consequenties.³⁸

De Franse wet (1988) die voorzag in de introductie van publieke partijfinanciering illustreert dit spanningsveld. Enerzijds werd de essentiële rol van partijen voor democratie onderstreept. De initiatiefnemer van de wet benadrukte dat omdat democratie een ‘privilege’ was van burgers, best jaarlijks een financieel offer kon worden gevraagd ter waarde van ‘een pakje sigaretten’ om partijen te financieren.³⁹ Maar ook hier was geen verplichting van interne democratie. De subsidie werd verdeeld over partijen in proportie tot de omvang van hun vertegenwoordiging in het parlement – en niet het ledenaantal.

In artikel 3 van de verenigingswet uit 1901 wordt slechts aangegeven dat verenigingen de Republiek moeten respecteren. Over interne democratische structuren wordt niet gesproken. Sterker nog, de wetgever houdt zich nadrukkelijk verre van de interne beoordeling van politieke partijen.⁴⁰ Dit betekent dat politieke partijen zelf mogen beslissen of zij een interne democratie nastreven. De partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum opteren vaak voor een dergelijke opbouw, maar het tegenovergestelde is ook zichtbaar. Zo suggereren de statuten van Les Républicains een oligarchische structuur, waarin de politici het beleid uitstippen. De Parti Socialiste (PS), de Union pour la Démocratie Française (UDF) en de Rassemblement pour la République (RPR) kennen vanaf de jaren negentig een meer democratische structuur. De Parti Socialiste ging hierin het verst. Zelfs niet-leden krijgen daar de gelegenheid te participeren in de verkiezing van de lijsttrekker.⁴¹

Dit betekent niet dat de organisatievorm in Frankrijk geheel vrijblijvend is. Net zoals in Nederland dienen partijen rechtspersoonlijkheid te bezitten om voor financiering in aanmerking te komen. Daarmee wordt in feite de verenigingsvorm bedoeld. Op de officiële website van de Franse overheid wordt ook enkel de vereniging genoemd als mogelijke organisatievorm voor politieke partijen.⁴² De Franse staatsrechtsgesleerde Lavroff suggereerde wat dat betreft al dat de verenigingsvorm was uitgegroeid tot een soort gewoonterecht.⁴³

Deze vrije verenigingsvorm, die in theorie het pluralisme zou moeten bevorderen, heeft consequenties. Een rechtspersoonlijkheid moet voldoen aan de eisen neergelegd in artikel 5 van de wet van 1901.⁴⁴ Dat betekent onder meer dat de vereniging openbaar moet worden gemaakt door inschrijving bij de *préfecture* (bestuursorgaan van de centrale staat in de Franse departementen), en dat er een voorzitter en een algemene vergadering is. De inschrijving bij de prefectuur dient verder onder meer naam, doel, statuten en adres te bevatten. Ook de namen, beroepen, woonplaats en nationaliteit van de personen die verantwoordelijk zijn voor het dagelijks bestuur moeten bij elke wijziging worden medegedeeld. Daar mogen ook rechtspersonen tussen zitten. Tevens moet er een bekendmaking worden gepubliceerd in het blad van verenigingen en stichtingen, het *Journal officiel*.⁴⁵

Conclusie

De mate van regulering van interne democratie is een scherpe indicator om de positie van partijen in een parlementaire democratie te doorgronden. Zowel verplichting als vrijblijvendheid impliceert een keuze tussen een formele democratieopvatting, waar de *marketplace of ideas* zo min mogelijk beperkingen moet worden opgelegd, en een materiële democratieopvatting, die zich kenmerkt door het actief stimuleren van democratische gedragingen. Als deze korte internationale vergelijking iets duidelijk maakt, dan is dat dat achter elke regeling die direct aan het functioneren van politieke partijen raakt een normatieve opvatting over democratie zelf schuilgaat.

In Duitsland is onmiskenbaar de materiële zienswijze geaccepteerd, terwijl Frankrijk het andere uiterste kent. Daar staat de politieke arena voor elke verenigingsopbouw open. Het Nederlandse juridische stelsel, gekenmerkt door de 'interne-democratie stimulerende voorschriften', schippert tussen beide concepten. Daarmee is de Nederlandse juridische stimulans tot interne democratie sterker dan die in Frankrijk, dat evenwel een grondwetsartikel kent dat toeziet op politieke partijen en hun rol in het parlementaire en verkiezingsproces democratisch garandeert.

Voorbij die normatieve opvattingen verschilt op veel vlakken de Nederlandse en Franse organisatie echter in de praktijk niet veel van het Duitse systeem. De regulering loopt bij ons en in Frankrijk alleen niet via een grondwet of een partijenwet, maar via de partijfinancieringswetgeving, de kieswet en het burgerlijk recht. Zo kunnen, met enige moeite, politieke partijen in Nederland om de interne democratie heen. Daar wordt echter wel een financieel offer voor gevraagd. Via de achterdeur van het verenigingsrecht vindt bovendien invloed plaats op hun interne organisatie.

Met de in aanbouw zijnde Nederlandse Wet politieke partijen conformeert het traditioneel terughoudende Nederland zich verder aan de strengere Duitse continentaal-Europese traditie. Hier wordt immers van partijen 'transparantie' in de 'benoeming' en 'kandidaatstelling' van het partijbestuur gevraagd – waarbij het feit dat er 'kandidaatstelling' mogelijk is, een democratische partijorganisatie impliceert. Bovendien kan een nieuw bestuursorgaan, de Nederlandse Autoriteit politieke partijen, ook sancties (zoals een dwangsom) opleggen als partijen zich niet aan de wet houden. Maar anderzijds strekt het ultieme machtsmiddel van de nieuwe wet – de mogelijkheid tot een partijverbod –, anders dan in Duitsland, niet tot de interne organisatie van partijen. De organisatievorm blijft, volgens de Nederlandse traditie, vrij. De PVV hoeft zich dus geen zorgen te maken en blijft vrij om de partijorganisatie het fenomeen 'interne democratie' te onthouden.

De vraag is hoe twintigste-eeuwse rechtswetenschappers als Van den Bergh en Leibholz deze weifelende stap zouden beoordelen. Waarschijnlijk zouden zij beargumenteren dat zonder een interne democratie partijen onmogelijk kunnen bijdragen aan de bevordering van democratie op nationale schaal. En dat het in een

tijd van democratisering van vakbonden, bedrijfsraden, omroepen en zelfs sportverenigingen toch wel opmerkelijk is dat partijen zelf niet democratisch georganiseerd zouden hoeven zijn. Maar tegelijk waren zowel Van den Berghs als Leibholz' strenge opvattingen verbonden aan een tijd waarin partijen honderdduizenden leden hadden en democratie gestoeld was op het model van de volkspartij. Er zijn veel tekenen dat dat tijdperk van de volkspartijen achter de horizon verdwijnt, en dat het wachten is op nieuwe organisatievormen die een brug tussen burger en politiek kunnen slaan. Het onderstreept de tijdelijkheid van alle partijwetgeving, die immers probeert een organisatievorm te reguleren die zelf, net als de parlementaire democratie, voortdurend evolueert.