

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Tobias Matthias Peterka, Stephan Brandner, Fabian Jacobi, Thomas Fetsch, Knuth Meyer-Soltau, Peter Bohnhof, Ulrich von Zons, Joachim Bloch, Christoph Grimm, Udo Theodor Hemmelgarn, Stefan Henze, Nicole Höchst, Dr. Malte Kaufmann, Dr. Michael Kaufmann, Heinrich Koch, Reinhard Mixl, Bernd Schattner, Dr. Paul Schmidt, Sven Wendorf und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der demokratischen Willensbildung in politischen Parteien (DemWiG)

A. Problem

Politische Parteien nehmen aufgrund von Artikel 21 Absatz 1 Grundgesetz (GG) eine herausragende Rolle in der demokratischen Ordnung ein. Sie bilden das Herzstück der demokratischen Willensbildung, deren innerparteiliche Willensbildungsprozesse in jüngerer Zeit vermehrt erheblichen Störungen ausgesetzt waren. Parteien sind nicht lediglich Vereinigungen politisch Gleichgesinnter, sondern verfassungsrechtlich anerkannte und institutionell eingebundene Träger der demokratischen Ordnung. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Stellung in seinem grundlegenden Beschluss vom 21. März 1961 (2 BvR 27/60) hervorgehoben und das sogenannte Parteienprivileg entwickelt. Dieses stellt klar, dass Parteien aufgrund ihrer Funktion für die Demokratie eines besonderen Schutzes bedürfen und nicht den gleichen rechtlichen Strukturen unterliegen wie allgemeine Vereinigungen.

Parteien erfüllen in einer repräsentativen Demokratie unersetzliche Funktionen. Sie bündeln politische Interessen, generieren programmatische Alternativen, ermöglichen personelle Auswahlprozesse und schaffen die organisatorischen Voraussetzungen dafür, dass das Volk seine politische Willensbildung effektiv ausüben kann. Parteitage und andere parteiinterne Veranstaltungen sind daher keine beliebigen Versammlungen, sondern notwendige Funktionsakte zur Erfüllung verfassungsrechtlich zugewiesener Aufgaben. Ohne funktionsfähige Parteien kann die parlamentarische Demokratie nicht bestehen, und ohne funktionsfähige parteiinterne Willensbildungsprozesse können Parteien ihre verfassungsrechtliche Rolle nicht erfüllen.

Die bestehenden gesetzlichen Regelungen schützen diese Funktionsakte jedoch nicht hinreichend vor erheblichen Störungen. In den vergangenen Jahren kam es wiederholt zu Blockaden, erheblichen Störungen und teilweise gewaltsamen Ausschreitungen im Umfeld von Parteitagen. Diese Vorfälle haben faktisch dazu geführt, dass Parteitage nur eingeschränkt oder mit erheblichem Aufwand durchgeführt werden konnten. Es kam auch vor, dass Veranstaltungen unterbrochen oder

erheblich verkürzt werden mussten, was den Parteien nicht nur finanzielle Nachteile, sondern auch erhebliche Beeinträchtigungen ihrer Funktionsfähigkeit zufügte. Die tatsächliche Gefährdungslage ist damit keineswegs abstrakt, sondern real und durch zahlreiche Vorfälle belegt.

Diese Entwicklungen berühren zugleich die Versammlungsfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht hat im Beschluss vom 1. Oktober 2025 (1 BvR 2428/20) betont, dass der Staat verpflichtet ist, Versammlungen und Gegendemonstrationen so zu koordinieren, dass beide Grundrechtspositionen wirksam bleiben. Das Gericht hat zugleich hervorgehoben, dass Gegendemonstrationen nicht dazu führen dürfen, eine Versammlung faktisch zu unterbinden oder den öffentlichen Meinungskampf einseitig zu ersticken. In solchen Fällen liegt eine faktische Beschränkung der Kommunikationsfreiheit vor, die nicht hinnehmbar ist. Für parteiinterne Veranstaltungen wirkt dieser Grundsatz in gesteigerter Weise, da deren Unterbindung nicht nur den Meinungskampf berührt, sondern die verfassungsrechtlich garantierte Funktionsfähigkeit politischer Parteien unmittelbar trifft.

Das Spannungsverhältnis zwischen Versammlungsfreiheit und dem Schutz parteiinterner Willensbildung ist daher ein zentraler Aspekt der Problematik. Die verfassungsrechtliche Figur der praktischen Konkordanz, die das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil vom 15. Januar 1958 (1 BvR 400/51 – Lüth) herausgearbeitet hat, verlangt, kollidierende Verfassungsgüter so auszugleichen, dass jedes von ihnen möglichst weitgehend verwirklicht wird. Diese Konkordanz gelingt derzeit jedoch nicht. Die bisherige Rechtslage gewährleistet zwar die Versammlungsfreiheit, bietet jedoch keinen hinreichenden Schutz für die Funktionsfähigkeit der parteiinternen Willensbildung. Während für Versammlungen umfassende Schutzmechanismen bestehen, fehlt eine adäquate rechtliche Absicherung für Parteitage, trotz deren verfassungsrechtlicher Notwendigkeit.

Damit tritt eine strukturelle Schutzlücke zutage. Weder das Versammlungsrecht noch das Polizeirecht der Länder erfassen den spezifischen Schutzbedarf parteiinterner Willensbildungsprozesses, da beide Rechtsbereiche auf allgemeine Gefahrenabwehr und den Schutz öffentlicher Versammlungen ausgerichtet sind und die besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 21 GG nicht berücksichtigen. Auch das Strafrecht enthält bislang keinen Tatbestand, der die gezielte erhebliche Behinderung parteiinterner Willensbildung adäquat erfasst. Hinzu kommt, dass das geltende Recht keinerlei Mechanismen vorsieht, um Parteien bei gravierenden Störungen, die zu erheblichen Mehrkosten führen, finanziell zu entschädigen, obwohl sie gesetzlich verpflichtet sind, bestimmte Willensbildungsakte durchzuführen und die damit verbundenen organisatorischen und finanziellen Lasten zu tragen.

Diese Schutzlücke ist mit Blick auf die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates und die Sicherung der demokratischen Grundordnung nicht hinnehmbar. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz parteiinterner Willensbildungsprozesse sicherzustellen und effektive Mechanismen gegen erhebliche Störungen zu schaffen.

B. Lösung

Zur Lösung des Problems werden die erforderlichen Regelungen in das Parteiengesetz (PartG) integriert. Hierzu wird ein neuer Abschnitt zur Sicherung der parteiinternen Willensbildung eingefügt, der die Funktionsfähigkeit rechtmäßiger parteiinterner Willensbildungsakte schützt und erheblichen Störungen wirksam entgegenwirkt. Ergänzend wird das Strafgesetzbuch um einen besonderen Straftatbestand zum Schutz der parteiinternen Willensbildung erweitert.

Die wesentlichen Elemente der vorgeschlagenen Änderungen sind:

1. Einführung einer ausdrücklichen gesetzlichen Absicherung des verfassungsrechtlichen Schutzzwecks aus Art. 21 GG durch einen neuen Abschnitt im PartG, der die Funktionsfähigkeit der parteiinternen Willensbildung als tragenden Bestandteil der demokratischen Ordnung schützt.
2. Schaffung klarer und eng gefasster Begriffsbestimmungen zu parteiinternen Willensbildungsakten sowie zu erheblichen Behinderungen und gezielten Störungen, wobei die Definitionen an die Systematik des PartG und der Wahlgesetze anknüpfen.
3. Konkretisierung der staatlichen Schutzverantwortung für parteiinterne Willensbildungsakte unter Wahrung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung, insbesondere durch eine klare Zuordnung der Gefahrenabwehr zu den Ländern und eine begrenzte Mitwirkungsmöglichkeit des Bundes.
4. Ermöglichung organisatorischer und koordinierender Unterstützungsleistungen des Bundes im Wege der Amtshilfe, soweit parteiinterne Willensbildungsakte wegen ihrer Art, ihres Umfangs oder ihrer Bedeutung eine überregionale Relevanz aufweisen.
5. Einführung eines spezialgesetzlichen Entschädigungsmechanismus im PartG, der bei qualifizierter Verletzung staatlicher Schutzverantwortung die vollständige Erstattung gesetzlich definierter Mehrkosten vorsieht und darüber hinaus eine ergänzende Erstattung weiterer notwendiger und angemessener Mehrkosten im pflichtgemäßen Ermessen ermöglicht, weiterer Mehrkosten im pflichtgemäßen Ermessen ermöglicht,
6. Ergänzung des Strafgesetzbuches um einen besonderen Straftatbestand (§ 108g StGB), der die gezielte erhebliche Behinderung rechtmäßiger parteiinterner Willensbildungsakte unter Strafe stellt und damit eine bislang bestehende strafrechtliche Schutzlücke schließt.

Damit wird ein klarer, strukturierter und verlässlich anwendbarer Schutzrahmen geschaffen, der die Funktionsfähigkeit parteiinterner Willensbildungsakte materiell, organisatorisch und strafrechtlich absichert.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch das Gesetz können Haushaltsausgaben bei Bund und Ländern entstehen, insbesondere im Zusammenhang mit der in § 44 PartG n. F. vorgesehenen Erstattung notwendiger und angemessener Mehrkosten bei qualifizierter Verletzung staatlicher Schutzverantwortung.

Die verpflichtenden Leistungen betreffen ausschließlich klar definierte Kostenpositionen, deren Anzahl und Höhe typischerweise begrenzt bleibt. Darüber hinaus können im Einzelfall zusätzliche Erstattungen im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens gewährt werden.

Aufgrund der engen tatbestandlichen Voraussetzungen sowie der geringen erwarteten Fallzahlen ist insgesamt nicht mit einer strukturellen oder dauerhaften Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte zu rechnen. Zusätzliche Haushaltsmittel müssen nicht vorgehalten werden. Etwaige Leistungen sind von dem jeweils

zuständigen Träger staatlicher Schutzverantwortung aus den bestehenden Haushaltsansätzen zu finanzieren.

E. Erfüllungsaufwand

Der durch das Gesetz entstehende Erfüllungsaufwand ist insgesamt gering. Die Regelungen begründen weder neue Informations- noch Mitwirkungspflichten für Privatpersonen oder sonstige nichtstaatliche Stellen. Der wesentliche Aufwand entsteht im Verwaltungsbereich und betrifft die Bearbeitung möglicher Entschädigungsanträge sowie die erforderliche Abstimmung zwischen Bund und Ländern im Rahmen der Schutzmaßnahmen. Da Entschädigungsfälle nur bei qualifizierten Schutzpflichtverletzungen auftreten und besondere Gefährdungslagen selten sind, bleibt der Aufwand überschaubar.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Das Gesetz begründet keine neuen Informationspflichten für Unternehmen im Sinne des Bürokratiekostenrechts.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung entsteht ein moderater zusätzlicher Aufwand, der sich im Wesentlichen auf die Prüfung und Entscheidung möglicher Entschädigungsanträge nach § 44 PartG n.F. sowie auf erforderliche Koordinierungs- und Abstimmungsprozesse zwischen den zuständigen Behörden beschränkt. Da Entschädigungen nur in eng begrenzten Ausnahmefällen bei qualifizierten Verletzungen staatlicher Schutzverantwortung gewährt werden, ist insgesamt von einer geringen Fallzahl auszugehen. Der entstehende Mehraufwand kann innerhalb der bestehenden Verwaltungsstrukturen von Bund und Ländern bewältigt werden. Neue Stellen oder dauerhafte institutionelle Anpassungen sind nicht erforderlich.

F. Weitere Kosten

Weitere Kosten entstehen weder für Bürger noch für die Wirtschaft. Die Vorschriften führen zu keinen Abgaben, Gebühren oder sonstigen finanziellen Belastungen. Für die Länder können in eng begrenzten Ausnahmefällen Aufwendungen im Zusammenhang mit Entschädigungsentscheidungen nach § 44 PartG n. F. entstehen. Lediglich in seltenen Fällen können gerichtliche Verfahren im Zusammenhang mit solchen Entschädigungsentscheidungen anfallen. Diese punktuellen Kosten haben keine nennenswerte haushaltsrechtliche Bedeutung und berühren die finanzielle Gesamtwirkung der beabsichtigten Änderungen nicht.

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der demokratischen Willensbildung in politischen Parteien (DemWiG)

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Parteiengesetzes

Das Parteiengesetz vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel ... des Gesetzes vom ... (BGBl. I Nr. ...) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 41 wird gestrichen.
2. Nach § 40 wird folgender Abschnitt eingefügt:

„Achter Abschnitt

Schutz der parteiinternen Willensbildung

§ 41

Schutz der parteiinternen Willensbildung

- (1) Die Vorschriften dieses Abschnitts dienen dem Schutz der Funktionsfähigkeit der parteiinternen Willensbildung gemäß Artikel 21 des Grundgesetzes.
- (2) Sie zielen darauf ab, den ungehinderten Ablauf rechtmäßiger parteiinterner Willensbildungsakte zu sichern. Die zuständigen Behörden tragen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten Verantwortung dafür, dass solche Akte ohne erhebliche Störungen oder Behinderungen durchgeführt werden können.

§ 42

Parteiinterne Willensbildungsakte

- (1) Parteiinterne Willensbildungsakte im Sinne dieses Gesetzes sind ausschließlich durch Gesetz oder Satzung vorgesehene Versammlungen und Beschlussfassungen politischer Parteien, die
 1. der Beschlussfassung über Programm oder politische Grundsatzentscheidungen,
 2. der Änderung oder Anwendung der Parteisatzung,
 3. der Wahl, Abwahl oder Bestätigung von Parteiorganen oder Organmitgliedern oder
 4. der Aufstellung oder Auswahl von Bewerbern für öffentliche Wahlen nach Maßgabe der Wahlgesetze dienen.
- (2) Erfasst sind insbesondere Parteitage, Mitglieder- oder Vertreterversammlungen nach § 9 sowie sonstige durch Gesetz oder Satzung vorgesehene Versammlungen, denen eine verbindliche Beschluss- oder Wahlfunktion im Sinne des Absatzes 1 zukommt.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

§ 43

Schutzverantwortung und Zuständigkeiten

- (1) Die Verantwortung für den Schutz parteiinterner Willensbildungsakte obliegt den jeweils zuständigen Behörden nach Maßgabe der geltenden Zuständigkeitsregelungen.
- (2) Die Wahrnehmung der Gefahrenabwehr richtet sich nach den hierfür bestehenden Zuständigkeiten der Länder. Eine Mitwirkung des Bundes kommt nur in Betracht, soweit parteiinterne Willensbildungsakte nach Art, Umfang oder Auswirkungen über den Zuständigkeitsbereich eines Landes hinausreichen und ihre Durchführung für die bundesweite Funktionsfähigkeit politischer Parteien oder für bundesweite Wahl- oder Entscheidungsprozesse von maßgeblicher Bedeutung ist. Die Wahrnehmung hoheitlicher Gefahrenabwehr verbleibt auch in diesen Fällen bei den Ländern. Der Bund wird ausschließlich im Wege der Amtshilfe oder durch koordinierende und unterstützende Maßnahmen tätig.

§ 44

Entschädigung bei qualifizierter Verletzung staatlicher Schutzverantwortung

- (1) Entstehen einer politischen Partei infolge der wesentlichen Beeinträchtigung oder Verhinderung eines rechtmäßigen parteiinternen Willensbildungsakts zusätzliche Aufwendungen (Mehrkosten), die über die gewöhnlichen Kosten der planmäßigen Durchführung hinausgehen, und beruhen diese Mehrkosten auf einer grob fehlerhaften oder evident unzureichenden Wahrnehmung staatlicher Schutzverantwortung, sind ihr die notwendigen und angemessenen Mehrkosten von dem jeweils zuständigen Träger staatlicher Schutzverantwortung zu erstatten, soweit sie den in Absatz 2 genannten Kostenpositionen zuzuordnen sind.
- (2) Notwendige und angemessene Mehrkosten im Sinne des Absatzes 1 sind insbesondere
1. Mietkosten für den Veranstaltungsort sowie für zusätzlich angemietete Flächen, die zur sicheren Durchführung erforderlich sind, einschließlich Park- und Zufahrtsflächen,
 2. Kosten technischer Infrastruktur, insbesondere für Bühnen-, Licht-, Ton- und Medientechnik,
 3. Kosten für Sicherheits- und Ordnungspersonal, soweit deren Einsatz zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Willensbildungsakts erforderlich war,
 4. Kosten einer erforderlichen Ersatzveranstaltung, einschließlich erneuter Raum- und Technikmieten sowie notwendiger organisatorischer Vorbereitung,
 5. weitere Kosten, die nach Art, Zweck und Funktion unmittelbar mit der ordnungsgemäßen Durchführung des Willensbildungsakts verbunden sind.
- (3) Wurde der parteiinterne Willensbildungsakt wesentlich beeinträchtigt oder verhindert so wird vermutet, dass die Beeinträchtigung oder Verhinderung bei pflichtgemäßem Handeln vermeidbar gewesen wäre. Der zuständige Träger staatlicher Schutzverantwortung kann diese Vermutung widerlegen.
- (4) Über die Erstattung entscheidet die jeweils zuständige Behörde durch Verwaltungsakt.
- Für die in Absatz 2 genannten Kostenpositionen ist die Erstattung in voller Höhe zu gewähren.
- Im Übrigen erfolgt die Entscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen.

§ 45

Verhältnis zu anderen Vorschriften

Die Vorschriften des Versammlungsrechts und des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts der Länder bleiben anwendbar, soweit sie der Sicherung der Funktionsfähigkeit parteiinterner Willensbildungsakte nicht entgegenstehen oder diese nicht faktisch vereiteln.“

Artikel 2

Änderung des Strafgesetzbuches

Das Strafgesetzbuch in der Fassung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322) zuletzt geändert durch Artikel ... des Gesetzes vom ... (BGBl. I Nr. ...) wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 108f die folgende Angabe eingefügt:
„§ 108g Behinderung parteiinterner Willensbildung“.

2. Nach § 108f wird der folgende § 108g eingefügt:

„§ 108g Behinderung parteiinterner Willensbildung

(1) Wer eine rechtmäßige parteiinterne Veranstaltung, die der Willensbildung einer Partei dient, verhindert, erheblich beeinträchtigt oder dies zu verhindern versucht, in der Absicht, die Durchführung dieser Veranstaltung zu stören, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer die Tat öffentlich, in einer Menschenmenge, aus einer Gruppe heraus begeht oder den Zugang zu der Veranstaltung blockiert, jeweils in der Absicht, ihre Durchführung zu vereiteln.

(3) Handlungen bleiben straflos, wenn sie ausschließlich der friedlichen Meinungsäußerung dienen und nach den Umständen des Einzelfalls nicht objektiv geeignet sind, die ordnungsgemäße Durchführung einer parteiinternen Veranstaltung oder die Teilnahme daran erheblich zu beeinträchtigen oder zu verhindern.

(4) Der Versuch ist strafbar.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 27. Juli 2026

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ziel der vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen ist die Sicherung der Funktionsfähigkeit der parteiinternen Willensbildung als zentraler Bestandteil der freiheitlichen-demokratischen Grundordnung. Art. 21 Abs. 1 GG weist den politischen Parteien die Aufgabe zu, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Parteitage und vergleichbare parteiinterne Willensbildungsakte bilden das Herzstück dieser demokratischen Willensbildung. Sie sind notwendige Funktionsakte, durch die Parteien ihre programmatische Ausrichtung bestimmen, personelle Entscheidungen treffen und ihren verfassungsrechtlichen Auftrag erfüllen. Es handelt sich dabei nicht um beliebige Versammlungen, sondern um verfassungsrechtlich vorausgesetzte Organisationshandlungen, ohne deren ordnungsgemäße Durchführung die parlamentarische Demokratie nicht wirksam funktionieren kann.

In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass diese parteiinternen Willensbildungsprozesse zunehmend erheblichen Störungen ausgesetzt sind. Blockaden, koordinierte Störaktionen und teilweise auch gewalttätige Ausschreitungen haben dazu geführt, dass Parteitage nur unter erheblichen Beeinträchtigungen oder mit deutlichen Verzögerungen stattfinden konnten. Dies hat nicht nur zu erheblichen organisatorischen und finanziellen Folgen für die betroffenen Parteien geführt, sondern beeinträchtigt unmittelbar die verfassungsrechtlich garantierte Funktionsfähigkeit politischer Parteien.

Die bestehende Rechtslage bietet keinen hinreichenden Schutz gegen solche gezielten Störungen. Weder das Versammlungsrecht noch das allgemeine Gefahrenabwehrrecht der Länder tragen der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der parteiinternen Willensbildung ausreichend Rechnung. Beide Regelungsbereiche sind primär auf allgemeine öffentliche Sicherheitsinteressen oder auf den Schutz öffentlicher Versammlungen ausgerichtet, ohne den spezifischen Funktionsauftrag politischer Parteien gemäß Art. 21 GG eigenständig abzusichern.

Auch strafrechtlich besteht eine erhebliche Schutzlücke. Allgemeine Straftatbestände erfassen zwar bestimmte Begleitdelikte, jedoch nicht den gezielten Angriff auf die Funktionsfähigkeit der parteiinternen Willensbildung als solche. Dies gilt insbesondere für den Tatbestand der Nötigung nach § 240 StGB. Dieser schützt seinem Wortlaut und seiner Schutzrichtung nach ausschließlich die individuelle Handlungsfreiheit eines „Menschen“. Politische Parteien als verfassungsrechtliche Institutionen sowie der Parteitag als kollektiv verfasster Willensbildungsakt können daher nicht Tatobjekt der Norm sein. Strafrechtlich geschützt wären allenfalls einzelne Delegierte, nicht aber der Parteitag als verfassungsrechtlich gebotener Funktionsakt.

Hinzu kommt, dass die Sitzblockaden-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2011 – 1 BvR 388/05) die Anwendung des § 240 StGB auf Versammlungssituationen maßgeblich vom Kriterium der „Verwerflichkeit“ abhängig macht. Auch wenn Sitzblockaden im Rechtssinn als Gewalt eingestuft werden können, hängt die Strafbarkeit von einer wertenden Gesamtbetrachtung ab, in der die Versammlungs- und Meinungsfreiheit der Protestierer der individuellen Handlungsfreiheit der betroffenen Personen gegenübergestellt wird. Die Funktionsfähigkeit politischer Parteien aus Art. 21 GG ist in dieser Prüfung jedoch nicht als eigenständiges Schutzgut des § 240 StGB abgebildet. Dadurch besteht das strukturelle Risiko, dass selbst erhebliche Blockaden eines Parteitags mangels Verwerflichkeit oder mangels hinreichend individualisierbarer Nötigungsoffer straflos bleiben. Der bestehende Straftatenkatalog schützt somit weder das demokratische Funktionsgut der parteiinternen Willensbildung selbst noch den Parteitag als verfassungsrechtlich notwendige Organisationshandlung. Die gezielte Lahmlegung eines Parteitags richtet sich regelmäßig nicht primär gegen einzelne Personen, sondern gegen den gesamten Willensbildungsprozess. Diese institutionelle Störung ist vom geltenden Strafrecht nicht erfasst. Das Fehlen eines spezifischen Straftatbestandes nimmt solchen Eingriffen ihre notwendige repressiv-rechtliche Antwort und schwächt die Abschreckungswirkung des Strafrechts in einem Bereich, in dem Eingriffe nicht lediglich politische Meinungsäußerungen darstellen, sondern die Funktionsfähigkeit des demokratischen Systems unmittelbar berühren.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zugleich sind Parteien gesetzlich verpflichtet, bestimmte Willensbildungsakte in festgelegten Zeiträumen oder zu bestimmten Anlässen durchzuführen. Führt eine erhebliche Störung dazu, dass ein Parteitag abgebrochen, verschoben oder wiederholt werden muss, entstehen regelmäßig erhebliche zusätzliche Aufwendungen. Die geltenden Rechtsinstrumente bieten hierfür keinen effektiven Ausgleich, insbesondere nicht in Fällen gravierender staatlicher Schutzpflichtverletzungen. Ein rein deklaratorischer Rechtsschutz ist hier unzureichend. Ein materieller Anspruch ist erforderlich, der die Funktionsfähigkeit der parteiinternen Willensbildung zu sichern und strukturelle Nachteile zu verhindern.

Das Gesetz ist daher erforderlich, um die bestehende Schutzlücke zu schließen, die Funktionsfähigkeit politischer Parteien wirksam abzusichern und den demokratischen Prozess in seiner integralen Struktur zu stärken.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs ist die Integration eines eigenständigen Schutzkonzepts zur Sicherung der parteiinternen Willensbildung in das Parteiengesetz. Der Entwurf definiert die maßgeblichen parteiinternen Willensbildungsakte, konkretisiert die staatliche Schutzverantwortung unter Wahrung der föderalen Kompetenzordnung, regelt einen spezialgesetzlichen Entschädigungsmechanismus bei qualifizierten Schutzpflichtverletzungen und ergänzt das Strafgesetzbuch um einen besonderen Straftatbestand zum Schutz der Funktionsfähigkeit parteiinterner Willensbildungsprozesse.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die strafrechtlichen Regelungen folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nummer 1 GG in Verbindung mit Art. 72 GG. Die Änderungen des Parteiengesetzes stützen sich auf die dem Bund aus Art. 21 GG folgende Befugnis, die Rechtsstellung politischer Parteien auszugestalten und die Funktionsfähigkeit ihrer verfassungsrechtlich vorausgesetzten Willensbildungsprozesse zu sichern.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Das Gesetz führt zu einer deutlichen Erhöhung der Normklarheit, da es eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den Schutz parteiinterner Willensbildungsprozesse schafft und bestehende Unsicherheiten hinsichtlich der staatlichen Schutzpflichten beseitigt. Durch die präzisen Begriffsbestimmungen sowie die Konkretisierung der staatlichen Schutzverantwortung entsteht ein klar strukturierter spezialgesetzlicher Funktionsschutz, der eine einheitliche und verlässliche Rechtsanwendung ermöglicht. Mit der Einführung eines besonderen Straftatbestandes und eines Entschädigungsmechanismus werden gezielte erhebliche Störungen parteiinterner Veranstaltungen erstmals rechtlich wirksam sanktioniert und kompensatorisch abgefedert, was die Durchsetzbarkeit des Schutzes wesentlich stärkt. Zugleich erhöht das Gesetz den Vertrauensschutz der Parteien in die Verlässlichkeit staatlicher Schutzgewährleistungen, da die Durchführung gesetzlich notwendiger Willensbildungsakte nicht länger von unzureichenden Schutzstandards abhängig ist. Insgesamt stärkt die Regelung die demokratische Ordnung, indem sie die Funktionsfähigkeit der Parteien absichert und damit einen wesentlichen Baustein der repräsentativen Demokratie stabilisiert.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Parteiengesetzes)

Zu § 41 (Schutz der parteiinternen Willensbildung):

§ 41 bestimmt den Schutzzweck des neu eingefügten Achten Abschnitts des Parteiengesetzes. Die Vorschrift knüpft unmittelbar an Art. 21 Abs. 1 GG an, der den politischen Parteien die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes zuweist und ihnen damit eine verfassungsrechtlich notwendige Funktion im demokratischen System überträgt.

Absatz 1 stellt klar, dass die Regelungen dieses Abschnitts nicht individualrechtlichen Interessen dienen, sondern dem institutionellen Schutz der Funktionsfähigkeit parteiinterner Willensbildung. Geschützt wird damit ein demokratisches Funktionsgut, das für die Legitimation staatlicher Entscheidungen unverzichtbar ist.

Absatz 2 konkretisiert diesen Schutzzweck. Die Vorschrift zielt auf die Sicherung des ungehinderten Ablaufs rechtmäßiger parteiinterner Willensbildungsakte. Die Verantwortung hierfür wird ausdrücklich den jeweils zuständigen Behörden im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zugewiesen. Damit wird klargestellt, dass das Gesetz keine neuen Zuständigkeiten begründet, sondern bestehende Schutzpflichten funktional bündelt und normativ verdeutlicht.

Zu § 42 (Parteiinterne Willensbildungsakte):

§ 42 definiert abschließend, welche Vorgänge als parteiinterne Willensbildungsakte im Sinne dieses Gesetzes geschützt sind. Die Definition ist eng, funktionsbezogen und normativ begrenzt, um eine Überdehnung des Schutzbereichs zu vermeiden.

Absatz 1 stellt klar, dass ausschließlich solche Versammlungen und Beschlussfassungen erfasst sind, die durch Gesetz oder Satzung vorgesehen sind und verbindliche Entscheidungen der Partei betreffen. Geschützt werden nur solche Akte, die für die demokratische Funktion der Partei konstitutiv sind. Dies sind insbesondere programmatische Grundsatzentscheidungen, satzungsrechtliche Entscheidungen, personelle Entscheidungen über Parteiorgane sowie die Aufstellung oder Auswahl von Wahlbewerbern nach Maßgabe der Wahlgesetze.

Absatz 2 konkretisiert diese abstrakte Definition anhand typischer Beispiele, insbesondere Parteitage sowie Mitglieder- oder Vertreterversammlungen nach § 9 PartG. Entscheidend ist nicht die Bezeichnung der Versammlung, sondern ihre verbindliche Beschluss- oder Wahlfunktion.

Nicht erfasst sind rein informatorische, vorbereitende oder kommunikative Zusammenkünfte ohne eigene Entscheidungswirkung. Der Schutzbereich ist damit bewusst auf das demokratische Kernhandeln der Parteien begrenzt.

Zu § 43 (Schutzverantwortung und Zuständigkeiten):

§ 43 stellt die föderale Einbettung der Schutzverantwortung klar und vermeidet jede Kompetenzverschiebung.

Absatz 1 stellt klar, dass sich die Schutzverantwortung nach den jeweils geltenden Zuständigkeitsregelungen richtet und keine eigenständigen oder neuen Gefahrenabwehrbefugnisse begründet.

Absatz 2 stellt klar, dass die Gefahrenabwehr grundsätzlich Sache der Länder bleibt. Eine Mitwirkung des Bundes kommt nur in Ausnahmefällen in Betracht, etwa wenn ein Bundesparteitag stattfindet, parteiinterne Willensbildungsakte nach Art, Umfang oder Auswirkungen über ein einzelnes Land hinausreichen oder bundesweite Wahl- oder Entscheidungsprozesse betroffen sind.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Auch in diesen Fällen verbleibt die hoheitliche Gefahrenabwehr bei den Ländern. Der Bund wird ausschließlich im Wege der Amtshilfe oder durch koordinierende und unterstützende Maßnahmen tätig. Damit wird das Föderalismusprinzip gewahrt.

Beispielhaft bedeutet dies: Landesparteitage fallen in die originäre Zuständigkeit der Länder, Bundesparteitage können eine koordinierende Unterstützung des Bundes rechtfertigen, kommunale oder regionale Parteiveranstaltungen verbleiben vollständig in der Verantwortung der Länder und Kommunen.

Zu § 44 (Entschädigung bei qualifizierter Verletzung staatlicher Schutzverantwortung):

§ 44 schafft eine eigenständige spezialgesetzliche Entschädigungsregelung zum Schutz der Funktionsfähigkeit parteiinterner Willensbildungsakte. Die Vorschrift knüpft unmittelbar an die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien nach Art. 21 GG an und dient dem Ausgleich struktureller Beeinträchtigungen, die Parteien bei der Wahrnehmung ihrer demokratisch notwendigen Aufgaben treffen können. Es handelt sich dabei nicht um eine Regelung der Amtshaftung, sondern um eine eigenständige spezialgesetzliche öffentlich-rechtliche Entschädigungsregelung mit institutionsbezogenem Charakter, die an die staatliche Schutzverantwortung aus Art. 21 GG anknüpft.

Absatz 1 regelt die Voraussetzungen des Entschädigungsanspruchs. Erforderlich ist, dass einer politischen Partei infolge der wesentlichen Beeinträchtigung oder Verhinderung eines rechtmäßigen parteiinternen Willensbildungsakts zusätzliche Aufwendungen entstehen, die über die gewöhnlichen Kosten der planmäßigen Durchführung hinausgehen. Der Anspruch setzt weiter voraus, dass diese Mehrkosten auf einer grob fehlerhaften oder evident unzureichenden Wahrnehmung staatlicher Schutzverantwortung beruhen. Durch diese qualifizierte Anforderung wird sichergestellt, dass nicht jede Fehleinschätzung des zuständigen Trägers staatlicher Schutzverantwortung zu einer Entschädigungspflicht führt, sondern nur solche Fälle erfasst werden, in denen die verfassungsrechtlich gebotene Schutzverantwortung in schwerwiegender Weise verfehlt wurde. Der Anspruch ist dabei nicht individualrechtlich ausgestaltet, sondern dient dem Schutz der Partei als Trägerin eines verfassungsrechtlich notwendigen Funktionsauftrags.

Absatz 2 konkretisiert, welche Mehrkosten als notwendig und angemessen im Sinne des Absatzes 1 gelten. Die Aufzählung ist nicht abschließend, benennt aber typische Kostenpositionen, die bei erheblichen Störungen parteiinterner Willensbildungsakte regelmäßig entstehen können, etwa Mietkosten für Veranstaltungsorte und notwendige Zusatzflächen, technische Infrastruktur, Sicherheits- und Ordnungspersonal oder Kosten einer erforderlichen Ersatzveranstaltung. Maßgeblich ist stets der funktionale Zusammenhang mit der ordnungsgemäßen Durchführung des Willensbildungsakts. Durch diese Konkretisierung wird der Verwaltung eine klare Orientierung für die Anspruchsprüfung gegeben, ohne den Anwendungsbereich der Norm unangemessen zu verengen.

Absatz 3 enthält eine Beweisvermutung zugunsten der betroffenen Partei. Wurde ein parteiinterner Willensbildungsakt wesentlich beeinträchtigt oder verhindert wird vermutet, dass die Beeinträchtigung bei pflichtgemäßem Handeln vermeidbar gewesen wäre. Diese Beweisregelung trägt der besonderen strukturellen Beweisnot Rechnung, in der sich Parteien regelmäßig befinden. Sie haben keinen Zugang zu internen Einsatzplanungen, Gefährdungsbewertungen oder behördlichen Koordinationsentscheidungen. Die Vermutung ist dogmatisch an zivilrechtliche Beweiserleichterungen angelehnt, wie sie etwa in § 280 Abs. 2 BGB vorgesehen sind und stellt kein atypisches Instrument dar. Dem zuständigen Träger staatlicher Schutzverantwortung bleibt es unbenommen, die Vermutung zu widerlegen, etwa durch den Nachweis, dass angemessene Schutzmaßnahmen ergriffen wurden oder die Beeinträchtigung auch bei pflichtgemäßem Handeln unvermeidbar gewesen wäre.

Absatz 4 regelt das Verfahren der Entschädigungsentscheidung. Zuständig ist die jeweils verantwortliche Behörde, die über die Erstattung durch Verwaltungsakt entscheidet. Damit wird klargestellt, dass es sich um eine hoheitliche Entscheidung handelt und der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist.

Für die in Absatz 2 genannten Kostenpositionen ist eine Erstattung in voller Höhe vorgesehen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei diesen Kosten um typische und unmittelbar funktionsrelevante Aufwendungen handelt, deren Ersatz bei Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen keiner weiteren wertenden Entscheidung bedarf. Im Übrigen erfolgt die Entscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen. Dadurch wird sichergestellt, dass über weitere, nicht ausdrücklich normierte Mehrkosten einzelfallbezogen und verhältnismäßig entschieden werden kann, ohne den gebundenen Kern des Entschädigungsanspruchs zu relativieren.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Art. 34 GG steht der Einführung einer eigenständigen spezialgesetzlichen Entschädigungsregelung nicht entgegen. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass Art. 34 GG keine Ausschließlichkeitsregelung zugunsten der klassischen Amtshaftung enthält, sondern lediglich die Zurechnung individueller Amtspflichtverletzungen ordnet (BVerfG, Urteil vom 19.10.1982 – 2 BvF 1/81). Er will den durch staatliches Fehlverhalten Geschädigten schützen, nicht aber den Staat gegen weitergehende Konsequenzen eigener Fehler abschirmen (s.o.). Das Gericht hat hierzu ausgeführt, Art. 34 GG wolle die bestehende Haftungskonstruktion nicht „versteinern“ und gebe einer weitergehenden gesetzlich ausgestalteten Haftung zwar keine verfassungsrechtliche Grundlage, stehe ihr aber auch nicht entgegen (s.o.). Eine Ausgestaltung von Entschädigungsansprüchen durch den Gesetzgeber ist daher verfassungsrechtlich zulässig, solange eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz besteht.

§ 44 knüpft hieran an, ohne die bestehende Haftungsordnung zu verdrängen oder zu ersetzen. Die Vorschrift begründet keine Amtshaftung im Sinne des § 839 BGB und Art. 34 GG, sondern schafft einen eigenständigen öffentlich-rechtlichen Entschädigungsanspruch mit institutionsbezogenem Charakter. Anknüpfungspunkt ist nicht die Verletzung individueller Amtspflichten gegenüber einzelnen Parteimitgliedern, sondern die qualifizierte Verletzung staatlicher Schutzverantwortung gegenüber der verfassungsrechtlich geschützten Funktionsfähigkeit parteiinterner Willensbildungsakte aus Art. 21 GG. Die Regelung ergänzt damit die bestehende Haftungsordnung, ohne sie zu verdrängen.

Sie begründet daher keine Privilegierung politischer Parteien, sondern stellt einen sachgerechten Ausgleich dar. Der Staat verpflichtet Parteien zur Durchführung bestimmter Willensbildungsakte und darf sie bei der Erfüllung dieser Pflicht nicht schutzlos stellen. Die Entschädigungsregelung bildet dieses Verantwortungskorrelat konsequent ab und sichert die Funktionsfähigkeit des demokratischen Systems insgesamt.

Zu § 45 (Verhältnis zu anderen Vorschriften):

§ 45 stellt klar, dass die Vorschriften dieses Abschnitts nicht in Konkurrenz zu bestehenden Rechtsgebieten treten. Das Versammlungsrecht und das allgemeine Gefahrenabwehrrecht der Länder bleiben uneingeschränkt anwendbar, soweit ihre Anwendung die Sicherung der Funktionsfähigkeit parteiinterner Willensbildungsakte nicht faktisch vereitelt oder leerlaufen lässt.

Die Vorschrift dient der Normklarheit und der praktischen Konkordanz kollidierender Rechtspositionen. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass parteiinterne Willensbildungsakte regelmäßig in einem Umfeld stattfinden, in dem zugleich Versammlungsfreiheit Dritter und gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen relevant sind. § 45 verdeutlicht, dass diese Rechtsmaterien nebeneinander gelten und im Einzelfall so anzuwenden sind, dass weder die Versammlungsfreiheit noch die verfassungsrechtlich geschützte Funktionsfähigkeit politischer Parteien aus Art. 21 GG faktisch entwertet wird.

Die Vorschrift verhindert damit Fehlinterpretationen über einen generellen Vorrang oder eine Verdrängung anderer Rechtsmaterien, ohne neue Zuständigkeiten oder Eingriffsbefugnisse zu begründen.

Zu Artikel 2 – Änderung des Strafgesetzbuches

§ 108g stellt einen eigenständigen Straftatbestand zum Schutz der Funktionsfähigkeit parteiinterner Willensbildungsprozesse bereit. Geschützt wird der innere demokratische Entscheidungsprozess politischer Parteien, der als verfassungsrechtlich gebotener Funktionsakt integraler Bestandteil des politischen Systems ist. Die Norm ergänzt damit die bestehenden Vorschriften des vierten Abschnitts des Strafgesetzbuches um den spezifischen Schutz dieser vorgelagerten innerparteilichen Entscheidungsabläufe.

Absatz 1 enthält den Grundtatbestand. Erfasst sind rechtmäßige parteiinterne Veranstaltungen, die der innerparteilichen Willensbildung dienen. Der Tatbestand setzt eine Verhinderung, eine erhebliche Beeinträchtigung oder einen entsprechenden Versuch voraus, jeweils verbunden mit der Absicht, die Durchführung der Veranstaltung gezielt zu stören. Damit ist klargestellt, dass nicht jede Störung strafbar ist, sondern nur Eingriffe, die nach Intensität und Zielrichtung geeignet sind, den verfassungsrechtlich geschützten Entscheidungsprozess ernsthaft zu beeinträchtigen. Das geschützte Rechtsgut ist die Funktionsfähigkeit der innerparteilichen Willensbildung.

Absatz 2 enthält die Qualifikation. Der Strafraum erhöht sich bei Begehungsformen, die erfahrungsgemäß eine gesteigerte Gefährlichkeit aufweisen, insbesondere in der Öffentlichkeit, in einer Menschenmenge, aus einer Gruppe heraus oder durch Blockade des Zugangs. Solche Konstellationen sind typischerweise mit erhöhter Dynamik, größerem Einschüchterungspotential und einem erhöhten Risiko der faktischen Vereitelung der Veranstaltung verbunden. Die Qualifikation trägt dem gesteigerten Unrechtsgehalt dieser Vorgehensweisen Rechnung.

Absatz 3 stellt klar, dass die Norm nicht legitimen Protest unter Strafe stellt. Strafflos bleiben Handlungen, die ausschließlich der friedlichen Meinungsäußerung dienen und nach den Umständen des Einzelfalls objektiv nicht geeignet sind, die ordnungsgemäße Durchführung einer parteiinternen Veranstaltung oder die Teilnahme daran erheblich zu beeinträchtigen oder zu verhindern. Die Vorschrift gewährleistet die notwendige Abgrenzung zwischen zulässiger politischer Kommunikation und strafbarer gezielter Behinderung. Sie verhindert zugleich, dass vorgeschobene Themen oder formal „andere“ Versammlungen als Vorwand genutzt werden können, um eine faktische Blockade eines Parteitags als friedliche Meinungsäußerung zu deklarieren.

Absatz 4 erklärt den Versuch für strafbar. Dies trägt dem besonderen Gewicht des geschützten Rechtsguts Rechnung, da bereits das zielgerichtete Ansetzen zur Verhinderung eines Parteitags geeignet sein kann, Delegierte abzuschrecken oder den Ablauf nachhaltig zu gefährden.

Der Tatbestand ergänzt bestehende Vorschriften, ohne deren Anwendungsbereich zu verdrängen. Allgemeine Delikte wie Nötigung (§ 240 StGB), Landfriedensbruch (§ 125 StGB), Hausfriedensbruch (§ 123 StGB) oder Sachbeschädigung erfassen zwar einzelne Begleitdelikte, jedoch nicht den spezifischen Angriff auf die Funktionsfähigkeit der parteiinternen Willensbildung. Sie schützen individuelle Rechtsgüter oder die öffentliche Sicherheit, nicht jedoch den verfassungsrechtlich vorgegebenen innerparteilichen Entscheidungsprozess. § 108g schließt diese Lücke, indem er das besondere institutionelle Unrecht der gezielten Lahmlegung eines Funktionsakts demokratischer Legitimation ausdrücklich unter Strafe stellt.

Der Tatbestand wahrt den Grundsatz, dass das Strafrecht nur als letztes Mittel - ultima ratio - eingesetzt werden darf. Die Norm ist eng gefasst, erfasst ausschließlich erhebliche und zielgerichtete Beeinträchtigungen und setzt einen qualifizierten Vorsatz voraus. Mildere Mittel wie versamlungs- oder ordnungsrechtliche Maßnahmen reichen in den erfassten Fallgruppen regelmäßig nicht aus, um den verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der innerparteilichen Willensbildung sicherzustellen. Die Anwendung des Strafrechts ist daher erforderlich und angemessen, um die Funktionsfähigkeit eines zentralen Elements der demokratischen Legitimationskette wirksam zu schützen.