

VIII.

**Gegen das *Mehrparteiprinzip* gerichtete Bestrebungen**

*Es ist also kein Zufall, daß die liberalen Demokratien des Westens ein Parteiverbot entsprechend Art. 21 Abs. 2 GG nicht kennen, wie es auch der deutschen Reichsverfassung von 1919 ... fremd war.<sup>1</sup>*

Das Mehrparteiprinzip wird hauptsächlich durch **Verbotssurrogate** der realen bundesdeutschen Verfassungslage gefährdet, die für unerwünschte Parteien, die „noch nicht verboten“ sind, einen verminderten Legalitätsstatus begründen. Hierdurch wird der Machtstatus der bereits etablierten Parteien gefestigt und die Chancen für neue, konkurrierende Parteien werden erheblich reduziert. Zu diesen Mechanismen gehört vor allem die **Erwähnung von „extremistischen“ Parteien in den „Verfassungsschutzberichten“**. Durch die Aufführung einer Partei wird deren Extremismus quasi „staatlich“ bescheinigt, obwohl das Bundesverfassungsgericht noch keine Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit der Partei getroffen hat. Im Gegenteil hat die Einstufung als „extremistisch“ keine gerichtliche Grundlage, denn die Berichte der Verfassungsschutzämter stellen lediglich so etwas wie Meinungsäußerungen der jeweiligen Innenminister dar.

Eine weitere Beeinträchtigung des Mehrparteiprinzips stellt die **Unterwanderung von Parteien durch sog. „V-Leute“ des Verfassungsschutzes** dar, die im Extremfall bis hin zur staatlichen Steuerung einer Partei gehen kann. Weitere Bestrebungen, die gegen das Mehrparteiprinzip gerichtet sind, stellen die **koordinierte Meinungssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem** sowie verschiedene Formen der **Kartellbildung der etablierten Parteien** dar. Vielfach werden bestimmte Themen gezielt einer Entscheidung durch den Wähler entzogen, indem die etablierten Parteien sich bereits im Vorfeld einigen, daß diese nicht „wahlkampf-tauglich“ seien. Hierzu zählt besonders das heikle Thema der Zuwanderung. Dies führt dazu, daß der Wähler sich nur noch zwischen mehreren Parteien eines Quasi-Kartells entscheiden kann. Ein wichtiger Aspekt dieser Kartellbildung ist der rechtlich problematische Bereich der Vorteilsnahme bis hin zur Korruption, die, wie das Beispiel Köln zeigt, häufig über die Parteigrenzen hinaus zu einer wirtschaftlichen Interessenverflechtung führt. Die besonders gravierende Beeinträchtigung des Mehrparteiprinzips in Deutschland ergibt sich jedoch aus der Kombination dieser Mechanismen.

**Die grundlegende Bedeutung des Mehrparteiensystems ...**

Das Mehrparteiensystem ist demokratietheoretisch als grundlegender, wenn nicht gar ausschlaggebender Faktor für das Vorliegen einer neuzeitlichen Demokratie anzusehen. Nach der mittlerweile sowohl von der sog. realistischen als auch mehr idealistischen Schule der Demokratie<sup>2</sup> als maßgeblich angesehenen politischen Wettbewerbskonzeption, die

---

<sup>1</sup> So das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im KPD-Verbotsurteil: BVerfGE 5, 85, 135.

<sup>2</sup> Dazu H. Buchstein / D. Jörke, Das Unbehagen an der Demokratietheorie, in: *Leviatan*, 2003, S. 470 ff.

hauptsächlich auf *Schumpeter*<sup>3</sup> zurückgeht, aber vom führenden Grundgesetz-Kommentar<sup>4</sup> bezeichnender Weise in polemischer Abgrenzung gegenüber der freien Weimarer Reichsverfassung entschieden abgelehnt wird, verwirklicht sich Volksherrschaft bei gleichem Stimmrecht und voller Meinungsfreiheit im Wettbewerb von Parteien um die zeitweise Innehabung der Regierungsgewalt. Diese gewissermaßen wettbewerbsrechtliche Betrachtungsweise von Demokratie erlaubt, die Gefährdung des Demokratieprinzips einigermaßen operabel zu identifizieren, ja fast<sup>5</sup> zu quantifizieren: Demokratie ist dann gefährdet, wenn der Wettbewerb der politischen Ideen, Vorstellungen und Organisationen durch rechtliche Maßnahmen beeinträchtigt ist, wofür wiederum das Gleichbehandlungsprinzip<sup>6</sup> des Staates gegenüber den politischen Richtungen Bewertungsmaßstab darstellt. So wie Wettbewerbsbeschränkungen in der Wirtschaft zur Ausbeutung der Konsumenten durch die Produzenten führt, so führt die Beschränkung des politischen Wettbewerbs dazu, daß sich die Parteien, die ursprünglich Instrumente der Beherrschten gewesen sind, mehr und mehr in Herrschaftsinstrumente der Gewählten über ihre Wähler<sup>7</sup> verwandeln. Zur **Wahrung von Demokratie kommt es** dabei nicht unbedingt auf den tatsächlichen, sondern **auf den potentiellen Wettbewerb an**. Letzter ist dann gegeben, wenn die Eintrittsbarrieren für Neueinsteiger nicht zu groß sind, weil dann die etablierten Parteien die Möglichkeit ins Kalkül ziehen müssen, daß sich jederzeit neue Parteien bilden können, die Anliegen aufgreifen, für die sich die etablierteren Parteien nicht hinreichend interessieren oder zu interessieren scheinen. Diese mehr ökonomische Betrachtungsweise des politischen Prozesses erlaubt es auch, das Ausmaß an politischer Freiheit<sup>8</sup> in einer Demokratie einigermaßen plausibel zu verifizieren: Diese ist dann gegeben, wenn die Bürger möglichst unbeschränkt über politische Optionen verfügen und zwar unabhängig davon, ob und in welchem Ausmaß von diesen Optionen tatsächlich Gebrauch gemacht wird, so wie umgekehrt die staatliche Ausschaltung einer politischen Option sich in der Wirkung gegen das Wahlvolk insgesamt richtet, weil diesem dann Drohpotential gegenüber der sich notwendigerweise bildenden politischen Klasse genommen wird.

### ... und deren Spiegelung im Grundgesetz

In Übereinstimmung mit der Bedeutung, die den politischen Parteien bei einer realistischen Demokratiekonzeption zuzumessen ist, sind mit Art. 21 Abs. 1 GG die politischen Parteien in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution<sup>9</sup> gehoben worden. Sie stellen nach der überwiegenden Ansicht keine bloßen Vereinigungen dar, sondern ihre privatrechtliche Struktur wird verfassungsrechtlich überlagert: Sie leben innerhalb der Verfassungssphäre als

<sup>3</sup> S. *Joseph A. Schumpeter*, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 4. Auflage, München 1975, insbes. S. 397 ff.

<sup>4</sup> S. die Ausführungen von *Dürig*, in: *Maunz / Dürig / Herzog*, *Grundgesetzkommentar*, Rdnr. 6 zu Artikel 18 unter 4.

<sup>5</sup> Zum methodischen Rüstzeug s. *Heidrun Abromeit*, *Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Kontexts*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 2004, S. 73 ff. mit anschließender Replik von *Dieter Fuchs*, ebenda, S. 94 ff.

<sup>6</sup> Dazu umfassend: *Hans-Rudolf Lipphardt*, *Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt. Kritische Studie zur Wahl- und Parteienrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts*, Berlin 1975.

<sup>7</sup> So schon der Klassiker des Parteiensystems *Robert Michels*, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Neudruck der 2. Auflage, 1925.

<sup>8</sup> Was sicherlich mit größeren methodischen Schwierigkeiten verbunden ist als das Ausmaß an wirtschaftlicher Freiheit zu messen wie dies von amerikanischen Instituten vorgenommen wird; nach diesen ist das Ausmaß der Freiheit unter den Staaten mit marktwirtschaftlichen Systemen in der Bundesrepublik Deutschland nicht besonders beeindruckend, s. zuletzt: *Die wirtschaftliche Freiheit in Deutschland stagniert*, in: *FAZ* vom 17. Juli 2004, S. 12; sowie *FAZ* vom 06.01.2005, S. 13.

<sup>9</sup> S. *Klaus Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, S. 456.

Faktoren des Verfassungslebens.<sup>10</sup> Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob hier nicht bereits eine verhängnisvolle Weichenstellung vorgenommen worden ist, die im Sinne der Analyse von *Michels* die bundesdeutschen Parteien von vornherein zu Instrumenten der Kontrolle der Gewählten über die Wähler gemacht hat: Anders als etwa nach Art. 49 der Verfassung von Italien<sup>11</sup> wirken die Parteien bei der Meinungsbildung des Volkes mit, während doch eigentlich das Volk durch Parteien an der staatlichen Entscheidungsfindung mitwirken müßte. Die verfassungsrechtliche Überlagerung läuft ziemlich schnell auf eine staatliche Inpflichtnahme hinaus, die aus freien Verbänden Quasi-Staatsorganisationen macht. Immerhin wird in Übereinstimmung mit dem Wettbewerbsprinzip von Demokratie durch die genannte GG-Vorschrift das *Mehrparteienprinzip* gewährleistet.<sup>12</sup> Dieses setzt anerkanntermaßen vor allem den gleichen verfassungsrechtlichen Status für sämtliche politischen Parteien und ihre Chancengleichheit voraus,<sup>13</sup> um für ihre Vorstellungen und ihr Personal beim Volk Unterstützung erreichen zu können.

### Parteiverbote und ihre Folgen

Durch die Vorschrift des Art. 21 GG, der als Legitimation einer staatlichen Inpflichtnahme der Parteien verstanden werden kann, fühlte sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in Übereinstimmung mit der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) und der Konzeption des politischen Strafrecht nach dem (1.)Strafrechtsänderungsgesetz<sup>14</sup> ermächtigt, den Absatz 2 dieser Bestimmung, wonach „Parteien, 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“ verfassungswidrig sind, als Parteiverbot zu verstehen, obwohl der Wortlaut nur als Ermächtigung eher für ein Feststellungsurteil<sup>15</sup> sprechen dürfte. Das BVerfG hat zudem das Schutzgut des Parteiverbotes, nämlich die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ als Ansammlung von Verfassungsprinzipien verstanden, obwohl einiges dafür spricht, daß mit diesem Begriff nichts anderes als eine feierliche Umschreibung der „Staatsordnung“ und damit des traditionellen Schutzgutes der Hochverratsbestimmung gemeint<sup>16</sup> ist. Während diese Bestimmung den Staat vor unrechtmäßigen, insbesondere gewaltsamen Änderungen der Regierungsgewalt schützt, bedeutet der Schutz von Verfassungsprinzipien gegenüber Bürgern (welche diese Prinzipien mangels Verfügung über den Staatsapparat gar nicht verletzen können!) einen Eingriff in die sog. Kommunikationsgrundrechte, die Demokratie darstellen. Das Bundesverfassungsgericht hat im KPD-Verbotsurteil den grundlegenden Konflikt dieser Konzeption gesehen, nämlich die Demokratie durch (partielle) Demokratieabschaffung zu schützen, hat diesen Konflikt nach der eher rhetorischen Frage, ob denn Artikel 21 Abs. 2 GG nicht verfassungswidriges Verfassungsrecht darstelle, mit der „Begründung“ abgetan, daß Parteiverbot und Garantie der

<sup>10</sup> BVerfGE 1, 208, 225 ff.

<sup>11</sup> Danach ist allen Bürgern das Recht verliehen, sich frei zu Parteien zusammenzuschließen, „um in demokratischer Weise bei der Bestimmung der nationalen Politik mitzuwirken.“

<sup>12</sup> S. *Ingo von Münch*, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, Art. 21, Rdnr. 22, BVerfGE 2, 1, 13.

<sup>13</sup> S. v. *Münch*, a.a.O., Art. 21, Rdnr. 24, 25; *Hans D. Jarass / Pieroth, Bodo*, Grundgesetz-Kommentar, 6. Auflage, München 2002, Art. 21, Rdnr. 11; BVerfGE 6, 273, 280; 47, 198, 225

<sup>14</sup> S. dazu *Josef Schüßlburner*, a.a.O., S. 32 ff., der überzeugend aufzeigt, daß es bei der vom BVerfG gefundenen außergewöhnlichen Verbotskonzeption darum gegangen ist, das politische Strafrecht neuer Art abzusegnen, da insbesondere der Prinzipienkatalog der freiheitlichen demokratischen Grundordnung dem Strafrecht entnommen ist, wenngleich sich auch bemerkenswerte Modifikationen finden.

<sup>15</sup> Damit hat sich nur noch *Hellmuth von Weber*, Zum SRP-Verbot des Bundesverfassungsgerichts, in: *JZ* 1953, S. 293 ff. auseinandergesetzt.

<sup>16</sup> So nachdrücklich *Josef Schüßlburner*, a.a.O., insbes. S. 41 ff.

Meinungsfreiheit juristisch gleichermaßen im Grundgesetz<sup>17</sup> geregelt und deshalb gleichwertig seien. **Selbstverständlich könnte aber ein Parteiverbot auch so verstanden werden, daß es keinen Eingriff in Meinungsfreiheit** und vergleichbare demokratische Rechte **darstellt**, wie sich etwa anhand von § 78 Abs. 2 der Verfassung des Königreichs Dänemark belegen läßt, wonach „Vereine, die sich unter Anwendung von Gewalt betätigen oder ihre Ziele durch Gewaltanwendung, Anstiftung zu Gewaltanwendung oder ähnliche strafbare Beeinflußung Andersdenkender zu erreichen suchen“, durch Gerichtsbeschluß aufgelöst werden können. Es wäre wohl denkbar, auch Art. 21 Abs. 2 GG in ähnlicher Weise zu verstehen, wie dies in der dänischen Vorschrift eindeutig formuliert ist. Im Unterschied zur „westlichen Demokratie“ hat sich das BVerfG zur Beschränkung des politischen Pluralismus bekannt und damit nach Auffassung des führenden GG-Kommentators *Dürig*, bewußt einen „neuen Typ der demokratischen Staatsform geschaffen“, zu dessen Beschreibung uns gewissermaßen die Worte<sup>18</sup> fehlen. Nach diesem Verständnis, die sich als herrschende Meinung eingebürgert hat und kaum mehr in Frage<sup>19</sup> gestellt wird „hat das Grundgesetz selbst eine Einschränkung des Mehrparteienprinzips vorgesehen, nämlich die des Verbots einer Partei wegen Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht. Hierdurch soll verhindert werden, daß Parteien, die verfassungsfeindliche Ziele verfolgen, mit den Mitteln der demokratischen Ordnung an deren Beseitigung arbeiten.“<sup>20</sup>

Da hierdurch - wie der im Grundgesetz unauffindbare Begriff „verfassungsfeindlich“ belegt - rechtmäßiges Handeln staatlich verboten wird, das durch „falsche“ politische und ideologische Zielsetzungen motiviert ist, wird das Mehrparteienprinzip durch diese Auslegung des Artikels 21 GG stark eingeschränkt.

Das BVerfG hat von der Möglichkeit, eine Partei für verfassungswidrig zu erklären und sie somit zu verbieten, bislang zweimal Gebrauch gemacht. 1952 wurde die *Sozialistische Reichspartei* (SRP)<sup>21</sup> verboten und 1956 die *Kommunistische Partei Deutschlands* (KPD).<sup>22</sup> Die Erklärung einer Partei für verfassungswidrig durch das BVerfG bewirkt nach der Maßgabe des BVerfGG, über dessen Verfassungsmäßigkeit das BVerfG vielleicht hätte befinden müssen, als unmittelbare Folge die Auflösung der jeweiligen Partei sowie das Verbot, eine Ersatzorganisation zu schaffen.<sup>23</sup> Zudem erlöschen die Mandate der Partei,<sup>24</sup> was im Falle des SRP-Verbots freie Rechtsfindung der BVerfG gewesen ist, aber danach als Rechtsfolge im Bundeswahlgesetz verankert worden ist. Da man keine Ersatzorganisation begründen kann, läuft diese Verbotsfolge auf ein Wahlteilnahmeverbot für unerwünschte politische Strömungen hinaus, womit das bundesdeutsche Parteiverbot über das befristet mögliche Parteiverbot z.B. der Weimarer Republik hinausgeht.

Darüber hinaus entfalten Parteiverbote jedoch weitreichende Folgen für das politische Klima. In der *SRP*-Verbotsentscheidung heißt es, Sinn des Verbots sei es, die von der verbotenen Partei vertretenen „Ideen selbst aus dem Prozess der politischen Willensbildung auszuschneiden“.<sup>25</sup> Es geht also um die Ausschaltung von Ideen und Argumentationsmustern,

---

<sup>17</sup> BVerfGE 5, 135.

<sup>18</sup> S. Rdnr. 6 zu Artikel 18 unter 4.

<sup>19</sup> Anders noch *Walter Abendroth*, Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Aufsätze zur politischen Soziologie, 1967 und *Helmut Ridder*, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes. Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung, 1975.

<sup>20</sup> S. *Christoph Degenhart*, Staatsrecht I, S. 28.

<sup>21</sup> BVerfGE 2, 1 ff.

<sup>22</sup> BVerfGE 5, 85 ff.

<sup>23</sup> Nachweise bei *Jarass / Piroth*, a.a.O., Art. 21, Rdnr. 36.

<sup>24</sup> BVerfGE 2, 1, 74.

<sup>25</sup> BVerfGE 2, 1, 73.

die dabei nur in einer losen Verbindung zum Prinzipienkatalog der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehen, sondern es ging beim SRP-Verbotsverfahren schlicht um das Verbot einer Partei, die „rechtsradikale Ideen neu beleben“<sup>26</sup> würde, die „im Gegensatz zum Liberalismus“<sup>27</sup> stünden. Dieser Verbotsansatz erscheint insofern konsequent als der politische Kampf einer Partei nichts anderes ist als die kollektive Wahrnehmung der Meinungsfreiheit durch ihre Mitglieder und Anhänger. Wird das Verfassungswidrige einer Partei nach der besonderen Verbotskonstruktion der BRD primär darin gesehen, falsche politische Ansichten zu vertreten, dann muß sich ein Parteiverbot im Kern zumindest dann gegen das Befürworten bestimmter politischer Auffassungen richten, wenn dieses „zu laut“ denkend geschieht. Hier ergeben sich folglich nicht nur Auswirkungen des Parteiverbots auf die verbotene Partei selbst, sondern vor allem für andere Parteien, denen vorgeworfen wird, sie würden ähnliche Ansichten wie die für verfassungswidrig erklärte Partei vertreten. Anders als das Parteiverbot der Weimarer Republik, findet sich dann **keine rechtsstaatlich gebotene Befristung**, sondern das Verbot wird im Prinzip „ewig“ und weil es im Kern ein Ideenverbot ist, entfaltet es eine **einschüchternde Wirkung auf den politischen Pluralismus**, der weit über den vom Parteiverbot betroffenen Personenkreis hinausgeht.

Zwar hat das BVerfG im Falle von „links“ versucht, diese **totalitäre Wirkung des Parteiverbotsansatzes** einzuschränken, indem es statuiert, daß zusätzlich zu den verfassungsfeindlichen Zielen notwendig sei, daß die Partei „darauf ausgeht“, die genannten Ziele zu erreichen,<sup>28</sup> was eine „aktiv kämpferische, aggressive Haltung“<sup>29</sup> sowie eine entsprechende Tätigkeit<sup>30</sup> voraussetzt. Das Vertreten einer „verfassungsfeindlichen Meinung“ allein reicht danach für ein Parteiverbot nicht aus. Diese Einschränkung bedeutet jedoch im Zweifel nicht viel, weil für „aktiv kämpferisch“ bereits Verbalradikalismus ausreicht und dabei die gesamte politische Tätigkeit, wie Wahlkampfveranstaltungen und Parlamentsreden als „darauf ausgehen“ interpretiert werden kann. Einen gewissen Schutz bietet hierbei allein die Monopolisierung der Verbotsentscheidung beim BVerfG, wie dieses Gericht selbst hervorgehoben hat. Das Entscheidungsmonopol des BVerfG schließt danach ein „administratives Einschreiten gegen den Bestand einer politischen Partei schlechthin aus, mag sie sich der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gegenüber noch so feindlich verhalten.“<sup>31</sup> Allerdings wird dabei mit „Verhalten“ erkennbar eine an sich legale Tätigkeit, wie Wahlkampfreden und dergl. verstanden, weil für illegales Verhalten diese Schutzwirkung selbstverständlich nicht bestehen kann. Aus der Schutzwirkung folgt immerhin, daß „bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts niemand die Verfassungswidrigkeit einer Partei rechtlich geltend machen kann.“ Dieses Postulat impliziert weitreichende Konsequenzen, da es das BVerfG als „folgerichtig“ bezeichnet hat, daß „das in erster Linie die Parteiorganisation schützende Privileg des Art. 21 Abs. 2 GG“<sup>32</sup> sich auch auf die mit allgemein erlaubten Mittel arbeitende parteioffizielle Tätigkeit der Funktionäre und Anhänger einer Partei erstreckt; „denn könnte die nicht gegen die allgemeinen Strafgesetze verstoßende Tätigkeit, welche sich im Gründen der Partei und im Fördern ihrer Ziele erschöpft, als strafbares Unrecht verfolgt werden, so würde der den Parteien durch Art. 21 Abs. 2 GG gewährte Schutz ausgehöhlt werden, da die Partei ohne Handeln ihrer Funktionäre handlungsunfähig wäre.“ „Auf diese Weise könnte eine Partei unter Umgehung des in Art. 21 Abs. 2 GG vorgesehenen Verfahrens ... ausgeschaltet werden. Das wäre verfassungswidrig“.<sup>33</sup>

<sup>26</sup> BVerfGE 2, 1, 23.

<sup>27</sup> BVerfGE 2, 1, 15.

<sup>28</sup> S. Jarass / Pieroth a.a.O., Art. 21, Rn. 31.

<sup>29</sup> BVerfGE 5, 85, 141.

<sup>30</sup> S. Jarass / Pieroth a.a.O., Art. 21, Rn. 31.

<sup>31</sup> So schon BVerfGE 5, 140; vor allem aber BVerfGE 12, 305.

<sup>32</sup> So BVerfGE 9, 162, 165.

<sup>33</sup> S. dazu auch Jarass / Pieroth, a.a.O., Art. 21, Rdnr. 37.

Diese *rechtsstaatlich erscheinende* Argumentation impliziert, daß es politisches Handeln gibt, welches **zwar legal** ist, **aber doch verfassungswidrig** ist. Dies bedeutet dann ebenfalls, daß es bei Verstoß gegen das Gleichbehandlungsprinzip **ideologisch begründetes Sonderrecht** und zwar sogar im Bereich der strafrechtlichen Verfolgung geben kann, auch wenn sich die spezifische Strafbarkeit erst nach einer Verfassungswidrigkeitserklärung realisieren darf, sofern es sich um Parteiaktivitäten handelt. Aus der Verbürgung der Freiheit der Parteiengründung folgt damit die Legalität des Handelns der Parteigründer und der für diese Partei tätigen Personen selbst dann, wenn die Partei später für verfassungswidrig erklärt<sup>34</sup> und danach direkt oder zumindest indirekt (aufgrund der Strafbarkeit der Fortsetzung der verbotenen Partei) zur kriminellen Organisation erklärt wird. Mit dieser Begründung hat das BVerfG immerhin Absatz 3 von § 90a StGB in der Fassung des (1.) StrafrechtsÄndG für verfassungswidrig erklärt: Dieser Absatz hatte im Falle einer „verfassungsverräterischen Vereinigung“ bei Vorliegen einer politischen Partei im Sinne von Artikel 21 GG lediglich ein Strafverfolgungshindernis begründet. Dieses Verfahrenshindernis hatten die Strafverfolgungsbehörden aufgrund des *KPD-Verbotsurteils* als aufgehoben angesehen und deshalb auch die vor dem Verbotszeitpunkt liegende Tätigkeit von *KPD-Funktionären* strafrechtlich verfolgt. Hätte das BVerfG insoweit die Konzeption des politischen Strafrechts neuer Art gebilligt, dann hätten sich im Zweifel keine neuen Parteien mehr gebildet, weil die Funktionsträger jederzeit mit strafrechtlicher Verfolgung hätten rechnen müssen, wenn die etablierten Parteien deutlich gemacht hätten, daß es nur noch eine Frage der Zeit wäre, wann ihre Partei verboten würde und dementsprechend ihre Funktionsträger strafrechtlich verfolgt werden würden.

## Verbotssurrogate

Diese totalitäre Vorwirkung des ideologisch konzipierten Parteiverbotes, die im Extremfall ein Parteiverbot überflüssig macht, weil sich wie in der „Volksdemokratie“ (in der es ja keiner Parteiverbote bedurfte) wegen des großen Risikos ohnehin keine neuen Parteien bilden, will das Bundesverfassungsgericht durch die Betonung auf sein Entscheidungsmonopol über die Verfassungswidrigkeit einer Partei ausschließen. Aufgrund des konzeptionellen Verbotsansatzes, der keine rechtswidrigen Handlungen oder zumindest Vorbereitungen hierzu (Anlegen von Waffenlager, militärisches Umsturztraining und dergl.) ahndet, sondern eben falsche politische Auffassungen im Zweifel ausreichen läßt, kann der Ausschluß dieser Vorwirkung nicht wirklich gelingen, weil das Parteiverbot als Ausschluß einer politischen Agenda ja weiterwirkt (im Falle der sog. Propagandadelikte sogar kriminalisierend) und sich damit als Vorwirkung hinsichtlich von Neugründungsversuchen fortsetzt.

Eine wesentliche Abweichung von der Legalitätswirkung, die durch das Entscheidungsmonopols nach Art. 21 Abs. 2 GG herbeigeführt werden soll, stellt der sog. „Radikalenerlaß“ dar, der sich derzeit in der sog. **Extremistenbekämpfung** fortsetzt. In Übereinstimmung mit der ideologischen Verbotskonzeption des BVerfG wird darunter kaum jemand verstanden, der zur politisch motivierten Gewalttätigkeit neigt, sondern jemand, der etwa ein „falsches Menschenbild“ pflegt, das mit der „Wertordnung des Grundgesetzes“ nicht im Einklang steht. Zur Bekämpfung der Förderung dieser falschen Weltbilder darf die Verwaltung in der bundesdeutschen Realverfassung der Parteiverbotsvorwirkung einen Bewerber für den öffentlichen Dienst wegen seiner Zugehörigkeit zu einer ihrer Auffassung nach „verfassungsfeindlichen“ Partei ablehnen, obwohl das BVerfG die Partei nicht für verfassungswidrig erklärt und verboten hat.<sup>35</sup> Der Staat kann in einem solchen Falle unabhängig von einer Entscheidung des BVerfG geltend machen, daß eine Partei

<sup>34</sup> S. BVerfGE 12, 296.

<sup>35</sup> *Jarass / Pieroth*, a.a.O., Art. 21, Rdnr. 38.

verfassungsfeindliche Ziele verfolgt,<sup>36</sup> in dem sie etwa „deutsche Kriegsschuld“ ablehnt. Das BVerfG<sup>37</sup> begründet die Zulässigkeit dieser Ausnahme vor allem mit dem Umstand, daß es bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst um das persönliche Verhalten des Bewerbers gehe. Zu dessen Eignung gehöre auch die Verfassungstreue. Dies wiederum bedeute die Gewähr, daß er für die freiheitlich-demokratische Grundordnung eintreten wird. Entscheidend sei daher hier, ob er in seiner Person verfassungsfeindliche Ziele verfolge. Es werde nicht die Partei, der er angehört, als verfassungswidrig behandelt, denn seine Mitgliedschaft dürfe nur als Indiz für seine mangelnde Eignung bewertet werden. Die daraus resultierenden Nachteile für die Partei und ihre Mitglieder seien bloß „faktischer Natur“. Hier werden die Folgen dieser „Ausnahmeregelung“ jedoch verkannt. Lehnt die Verwaltung einen Bewerber für den öffentlichen Dienst wegen dessen Parteizugehörigkeit ab, so ist die unmittelbare Folge tatsächlich lediglich ein persönlicher beruflicher Nachteil für den Bewerber. Daraus ergeben sich jedoch überaus weitreichende Konsequenzen für die betroffene Partei. Daß die Zugehörigkeit zu dieser Partei als „Indiz für verfassungsfeindliche Ziele“ gewertet wird, wird, nachdem Gerichte die Entscheidungen der Verwaltung überprüfen, öffentlich bekannt. Als „verfassungsfeindliche Parteien“ in diesem Sinne gelten die DKP<sup>38</sup> und die NPD.<sup>39</sup> Die Verfassungsfeindlichkeit dieser Parteien wird in der öffentlichen Diskussion als erwiesen vorausgesetzt. Vor allem aber wirkt sich dieses Verbotssurrogat auf Sympathisanten der betroffenen Parteien und dadurch wiederum auch auf die Parteien aus. Wer darüber nachdenkt, ob er in eine Partei eintritt, berücksichtigt bei einer solchen Entscheidung alle daraus resultierenden Konsequenzen. Berufliche Nachteile sind selbstverständlich ein hohes Risiko und schrecken bereits im Vorfeld ab. Es entsteht eine Berührungsangst, mit einer solchen Partei überhaupt in Kontakt zu treten. Dadurch wird es den betroffenen Parteien schwer gemacht, Mitglieder für sich zu gewinnen, was weitere Nachteile mit sich bringt. Je größer die Karrieremöglichkeiten in beruflicher Hinsicht sind, desto mehr hat er zu verlieren, wenn er einer solchen Partei beitrifft. Die Gefahr der beruflichen Benachteiligung aufgrund der Parteimitgliedschaft ist umso größer, je höher die eigene Qualifikation ist. Die Abschreckungswirkung ist folglich bei Akademikern größer als bei Arbeitern. Dies führt unweigerlich zu einer negativen Entwicklung der Mitglieder vor allem unter Akademikern. Im Laufe der Zeit stehen so immer weniger Intellektuelle für die Führungspositionen in der betroffenen Partei zur Verfügung, was wiederum den Gesamtzustand verschlechtert. Auch werden vor allem die Personen abgeschreckt, die im Vergleich zu den übrigen Sympathisanten und Mitgliedern eher staatstragend eingestellt sind, die also am wenigsten „verfassungsfeindliche“ Ziele verfolgen. Die Personen, die tatsächlich persönlich verfassungsfeindliche Ansichten vertreten, werden hingegen besonders angezogen. Die „radikaleren“ Mitglieder der Partei werden entsprechend mehr, die „gemäßigteren“ weniger. Dadurch verändert sich das Meinungsklima innerhalb der Partei negativ in Richtung Verfassungsfeindlichkeit. Diese Wirkung wird durch die übrigen Verbotssurrogate wie beispielsweise die Erwähnung in Verfassungsschutzberichten potenziert. Insgesamt entstehen aus zunächst nur „faktischen Nachteilen“ für einzelne Parteimitglieder erhebliche Nachteile für ganze Parteien, die unweigerlich **das Mehrparteienprinzip beeinträchtigen**.

Ein weiteres damit allerdings im Zusammenhang stehendes **Verbotssurrogat** ist die **Beobachtung von Oppositionsparteien und Gruppierungen mit „nachrichtendienstlichen Mitteln“ und die Erwähnung in Verfassungsschutzberichten**. Der Verfassungsschutz darf Methoden, Gegenstände und Instrumente zur heimlichen Informationsbeschaffung, wie den Einsatz von Vertrauensleuten und Gewährpersonen,

<sup>36</sup> S. Jarass / Pieroth, a.a.O., Art. 2, Rdnr. 38.

<sup>37</sup> BVerfGE 39, 334 ff.

<sup>38</sup> BVerwGE 73, 263, 271 ff.; 83, 90, 98 f.

<sup>39</sup> BVerwGE 61, 194, 197; 83, 345, 349 ff.

Observationen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen verwenden.<sup>40</sup> Dies ist dann zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß auf diese Weise Erkenntnisse über Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind oder die zur Erlangung solcher Erkenntnisse erforderlichen Quellen gewonnen werden können.<sup>41</sup> Unter nachrichtendienstlichen Mitteln ist der Einsatz von Methoden zu verstehen, die der Betroffene nicht wahrnehmen soll. Er wird heimlich beobachtet, fotografiert und belauscht.<sup>42</sup> Der Verfassungsschutz beobachtet als verfassungsfeindliche Bestrebungen „Extremisten“,<sup>43</sup> wobei zwischen Rechts-, Links- und Ausländerextremismus unterschieden wird. Für die nachrichtendienstliche Beobachtung genügt es demnach, wenn der Verfassungsschutz eine Partei als „rechtsextremistisch“ einstuft. Daß es sich hierbei um einen unbestimmten (Pseudo-)Begriff handelt, der vor allem von der eigenen Einstellung abhängt, ist hierbei nicht von Bedeutung. Die so gesammelten Erkenntnisse werden dem Bürger jährlich in Form von sog. „Verfassungsschutzberichten“ vermittelt. Mit der Herausgabe dieser Berichte soll die Allgemeinheit über die gewonnenen Erkenntnisse informiert werden.<sup>44</sup> Obwohl eine Partei nicht verboten ist, wird sie also vom Staat in einem Bericht als „verfassungsfeindliche“ Bestrebung bezeichnet. Hier wird einer Entscheidung durch das BVerfG über die Verfassungswidrigkeit einer Partei offensichtlich vorgegriffen. Die Verwendung des Begriffes „verfassungsfeindlich“ anstatt „verfassungswidrig“ vermag hieran nichts zu ändern, denn inhaltlich besteht zwischen beidem kein Unterschied. **Die nachrichtendienstliche Beobachtung und die Erwähnung in Verfassungsschutzberichten ist vor allem deshalb eine Bestrebung gegen die Chancengleichheit und das Parteienprivileg, weil die über die Verfassungsschutzbehörden verfügenden Innenminister völlig frei in der Definition sind, was „verfassungsfeindlich“ ist.**

Es fällt auf, daß die Verfassungsschutzbehörden ausschließlich mit dem Begriff „Extremismus“ arbeiten. Hierdurch wird zunächst suggeriert, verfassungswidrige Bestrebungen könnten nur von „Extremisten“ ausgehen. Daß es Bestrebungen gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung von der Mitte aus, also aus den etablierten Parteien geben kann, wird kategorisch ausgeschlossen. Gerne wird beispielsweise angeführt, daß eine Partei oder Organisation die multikulturelle Gesellschaft ablehnt<sup>45</sup> oder die Massenzuwanderung kritisiert. Inwiefern die freiheitliche demokratische Grundordnung die multikulturelle Gesellschaft vorschreibt, bleibt das Geheimnis der Geheimdienstbehörden. In den Berichten wird hierzu nichts ausgeführt. Man macht sich nicht einmal die Mühe, die in den Berichten aufgeführten Kritikpunkte in Beziehung zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu setzen. Die **Unterstellungsmethodik**, zu der die Behörden greifen, funktioniert wie folgt: wer die multikulturelle Gesellschaft ablehnt, ist per se ausländerfeindlich. Wer ausländerfeindlich ist, ist automatisch rechtsextremistisch. Wer rechtsextremistisch ist, ist ein Verfassungsfeind. Ein anderes beliebtes „Argument“ für die Auflistung im Verfassungsschutzbericht ist die „Zusammenarbeit mit anderen rechtsextremistischen Parteien“. Den Republikanern werden beispielsweise „Kontakte zur DVU“ vorgeworfen.<sup>46</sup> Dieses Argumentationsmuster führt zu noch mehr Abschreckung, denn selbstverständlich muß nicht jeder, der mit einer Partei in irgendwie geartetem Kontakt steht, zwangsläufig die gleichen (angeblich) extremistischen Ziele verfolgen. Für den nordrhein-

<sup>40</sup> Vgl. § 6 Abs. 2 BVerfSchG.

<sup>41</sup> Vgl. § 7 Abs. 1 VSG NRW.

<sup>42</sup> S. Claus Nordbruch, *Der Verfassungsschutz*, Tübingen 1999, S. 85.

<sup>43</sup> Josef Schüßlburner, *Amtliche Ideologiekontrolle durch verfassungswidrige Verfassungsschutzberichte*, in: Hans-Helmuth Knütter / Stefan Winckler, *Der Verfassungsschutz*, München 2000, S. 176.

<sup>44</sup> S. Nordbruch, a.a.O., S. 147.

<sup>45</sup> Z. B. bezüglich der „Deutschen Liga für Volk und Heimat (DLVH)“ im nordrheinwestfälischen Verfassungsschutzbericht 1995, S. 49.

<sup>46</sup> S. Verfassungsschutzbericht des Landes NRW 2000, S. 41.



westfälischen Verfassungsschutz reicht für den Vorwurf des „Kontaktes“ bereits die Absprache, daß man konkurrierende Wahlantritte künftig vermeiden will.<sup>47</sup> Durch dieses Argumentationsmuster muß jeder, der sich in irgendeiner Form für eine Partei interessiert, mit ihr Kontakt hat oder in Bezug auf einzelne Projekte zusammenarbeitet, fürchten, selbst ins Visier des Verfassungsschutzes zu geraten, obwohl er selbst keinerlei „verfassungsfeindliche“ Ziele verfolgt. Dies führt dazu, daß die meisten Menschen jegliche Berührungspunkte mit Parteien, die im Verfassungsschutzbericht erwähnt sind, zu vermeiden bemüht sind. Die Benachteiligung, die diese Parteien hierdurch erfahren, ist offensichtlich. Die Berichte, die laut Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes<sup>48</sup> Werturteile und Meinungsäußerungen von Innenministern sind, werden in der Praxis als Tatsachen aufgenommen und als Begründung verschiedenster Repressalien herangezogen. Beispielweise fordert das Rektorat einer Universität mit Berufung auf die Verfassungsschutzberichte Professoren auf, ihr parteipolitisches Engagement aufzugeben, da die Partei, für die sie sich einsetzen, in den Berichten aufgeführt ist. Aus dem gleichen Grund trifft es Soldaten, die von einer Beförderung ausgeschlossen werden.<sup>49</sup> Die Beispiele sind endlos weiterzuführen. Zwei entscheidende Faktoren sind ihnen immer gemein: erstens die Berufung Dritter, die Berichte seien Wiedergabe von Fakten und zweitens die hierauf beruhende Rechtfertigung, berufs-, karriere- oder existenzbeeinträchtigende Druckmittel anzuwenden.<sup>50</sup> Gegenüber der betroffenen Partei ist vor allem aber die Erwähnung in der Presse, die häufig nur noch mit dem Zusatz „die vom Verfassungsschutz als rechtsextrem eingestufte Partei ...“ geschieht, äußerst schädlich. Denn hierdurch wird die Wirkung der Verfassungsschutzberichte um einen deutlichen Faktor vervielfacht, da unzählige Personen, die niemals auf die Idee kommen würden, Verfassungsschutzberichte als Ausdruck von Regierungspropaganda zu lesen, über deren Inhalte informiert werden. Die Nennung und einseitige Bewertung in den Berichten wertet die betroffene Partei in erster Linie ab. Niemand, von wenigen Ausnahmen abgesehen, will eine „extremistische“ oder „verfassungsfeindliche“ Partei unterstützen oder wählen. Der nicht informierte Leser der Berichte bzw. der Presse, die die Aussagen der Verfassungsschutzberichte gerne unkritisch übernimmt, muß zu dem Eindruck kommen, daß es sich bei der jeweiligen Partei um eine verwerfliche Organisation handelt, der er aus dem Wege zu gehen hat. Auf diese Weise wird die Auseinandersetzung gar nicht erst ermöglicht. Genau diesen Zweck sollen **Verfassungsschutzberichte** in Wahrheit erfüllen. Sie **diskriminieren die Opposition und schützen die etablierten Parteien.**

### **Einschaltung von V-Leuten durch Geheimdienste bis hin zu staatlicher Steuerung von Parteien**

Im Rahmen der geheimdienstlichen Beobachtung setzen die Verfassungsschutzämter neben den anderen Arten der heimlichen Informationsbeschaffung wie die Überwachung des Brief- und Telefonverkehrs sog. „Vertrauensleute“, kurz „V-Leute“ ein, die die zu überwachende Partei ausspionieren sollen. V-Leute zählen zu den klassischen und zugleich wichtigsten Informationsquellen und Erkenntnismitteln des Verfassungsschutzes. Er wirbt V-Leute in der Regel systematisch an, seltener kommt es vor, daß Spitzelwillige ihre Dienste von sich aus dem Verfassungsschutz anbieten. V-Leute stammen regelmäßig aus der jeweils zu beobachtenden Partei oder Organisation, die sie gegen Honorar auf längere Zeit systematisch ausspionieren sollen.<sup>51</sup> Schon der Anwerbevorgang stellt einen Eingriff in das Parteienprivileg

<sup>47</sup> So der Vorwurf an die Republikaner im Verfassungsschutzbericht NRW 2000, S. 41.

<sup>48</sup> BVerfGE 40, 287 ff.; etwas korrigiert in der jüngsten Entscheidung zur *Jungen Freiheit*, BVerfG – 1 BvR 1072/01 – vom 24.05.2005.

<sup>49</sup> S. Nordbruch, a.a.O., S. 233 f.

<sup>50</sup> S. Nordbruch, a.a.O., S. 234.

<sup>51</sup> Rolf Gössner, Geheime Informanten, München 2003, S. 158 f.

der betroffenen Partei dar, denn das „Abwerben“ von Mitgliedern benachteiligt diese Parteien gegenüber den etablierten Parteien, die nicht nachrichtendienstlich beobachtet werden, obwohl es selbstverständlich naheliegend ist, anzunehmen, daß illegale Einflußnahme etwa durch kriminelle Organisationen bei etablierten Parteien erfolgt und nicht bei Parteien, die durch staatliche Eingriffe marginalisiert sind und deshalb keine Macht haben.

Vor allem aber, weil die als geeignet erscheinenden Personen, die vom Verfassungsschutz zunächst genauestens ausgeforscht werden, nicht selten mit Tricks und psychischem Druck zu ihrer Spitzeltätigkeit gebracht werden. Es entspricht den Gepflogenheiten aller Geheimdienste, persönliche, soziale und psychische Schwächen sowie finanzielle Nöte von V-Mann-Kandidaten mehr oder weniger schamlos auszunutzen.<sup>52</sup> Auch das Anwerben von Führungskräften ist durchaus üblich. Häufig werden Menschen angeworben, die sich gerade aus dem Umfeld der betroffenen Partei lösen wollen. Sie werden überredet oder genötigt, wieder tiefer in die Szene einzusteigen, um dem Verfassungsschutz als V-Leute zu dienen.<sup>53</sup> Grundsätzlich dürfen V-Leute nur zur Informationsbeschaffung tätig werden. Sie dürfen weder Entscheidungen oder Abläufe im Beobachtungsobjekt beeinflussen noch deren Zielsetzung oder Aktivitäten entscheidend bestimmen oder nachhaltig fördern.<sup>54</sup> Durch den Einsatz von V-Leuten darf der parteiinterne Meinungs-austausch nicht verunsichert und die Willensbildung nicht nachteilig beeinflusst werden.<sup>55</sup> Tatsächlich geschieht aber genau das.

Der Verfassungsschutz wirbt gezielt Führungspersonen in den zu beobachtenden Parteien an und läßt sie Entscheidungen treffen, die die Partei grundlegend prägen. Es werden zudem Provokateure eingesetzt, die auf die Mitglieder zersetzend einwirken, indem sie leicht beeinflufßbare Personen radikalisieren, diese zu Straftaten anstiften oder selbst Straftaten begehen, um das Ansehen der Partei öffentlich zu beschädigen. In der Geschichte des Verfassungsschutzes finden sich zahlreiche Beispiele für solches Vorgehen. Dem Verfassungsschutzspitzel *Bernd Schmitt* wurde eine direkte Verbindung zu den Brandstiftern des Solinger Brandanschlages vom 29. Mai 1993, bei dem fünf türkische Frauen und Mädchen ums Leben kamen, zweifelsfrei nachgewiesen.<sup>56</sup> Unter den aktivsten Randalierern der „Krefelder Krawalle“ anläßlich eines Besuches des US-Präsidenten *George Bush* am 25. Juni 1983, bei denen es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen „Autonomen“ und der Polizei kam, war der V-Mann des Berliner Landesamtes für Verfassungsschutz *Peter Troeber*. Im Laufe des Ermittlungsverfahrens stellte sich sogar heraus, daß er nicht nur aktiv an der Straßenschlacht beteiligt war, sondern als Provokateur eine noch zögerliche Menge zu gewalttätiger Aktion aufhetzte.<sup>57</sup> Dem V-Mann des niedersächsischen Verfassungsschutzes, *Hans-Dieter Lepzien*, wurde bei seiner Anwerbung im Jahre 1976 offenbart, daß die Einfuhr von neo-nationalsozialistischem Propagandamaterial für ihn ausnahmsweise kein strafrechtliches Delikt sei. Er profilierte sich daher vor allem dadurch, daß er die „NSDAP“ mit Massen von verbotenem Propagandamaterial versorgte. Er führte beispielsweise 5.000 Exemplare der Zeitung „Völkischer Beobachter“ von Flandern nach Deutschland ein. Auch besorgte er in der Schweiz Schwarzpulver, das in Deutschland zu Bomben verbastelt wurde.<sup>58</sup> Einer der Kameraden *Lepziens*, *Paul Otte*, der 1981 vom Oberlandesgericht Celle zu sechs Jahren Gefängnis verurteilt wurde, sagte in seinem Schlußwort vor Gericht: „Wenn der

---

<sup>52</sup> S. *Gössner*, a.a.O., S. 161.

<sup>53</sup> Ders., S. 162.

<sup>54</sup> Nr. 9 der Dienstvorschrift „Beschaffung für das Bundesamt für Verfassungsschutz“ vom 18.08.1998.

<sup>55</sup> S. BVerwGE 110, 126, 138 ff.

<sup>56</sup> S. *Nordbruch*, a.a.O., S. 132.

<sup>57</sup> S. *Nordbruch*, a.a.O., S. 125.

<sup>58</sup> S. *Nordbruch*, a.a.O., S. 117.

Verfassungsschutz durch ihn (*Lepzien*) unsere Aktivitäten nicht angeheizt hätte, wären wir alle heute nicht hier“.<sup>59</sup>

Am deutlichsten zutage getreten ist die Arbeitsweise des Verfassungsschutzes jedoch im Rahmen des Verbotsverfahrens gegen die NPD. Nachdem im Jahre 2000 mehrere angebliche rechtsextreme Gewalttaten passiert waren, nämlich die angebliche Ermordung eines kleinen Jungen in Sebnitz, ein Attentat auf einen Zug in Düsseldorf, bei dem vorwiegend russische Juden getötet und verletzt wurden, sowie ein Anschlag auf eine Synagoge in Düsseldorf, der in Wirklichkeit von zwei arabischen Jugendlichen begangen wurde, stellten Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag Anfang des Jahres 2001 den Antrag, die *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) sowie deren Jugendorganisation *Junge Nationaldemokraten* (JN), zu verbieten. Die Verbotsanträge wurden unter anderem auf knallharte Parolen und Aktivitäten gestützt, die von ehemals ranghohen Parteifunktionären stammen: von *Udo Holtmann* und *Wolfgang Frenz*.<sup>60</sup> *Holtmann* war 1993 Landesvorsitzender der nordrhein-westfälischen NPD geworden. Von November 1995 bis März 1996 war er zudem stellvertretender Bundesvorsitzender der Partei. V-Mann war er bereits seit 1978. Ein Zitat *Holtmanns* ist in den Verbotsanträgen als prominenter Beleg für die geplante Ausschaltung politisch Andersdenkender angeführt worden. Danach verdienten mehrere Politiker wegen ihrer Ausländerpolitik, mit der man „Völkermord am deutschen Volk“ begehe, die Todesstrafe.<sup>61</sup> Der V-Mann *Holtmann* diente dem Verfassungsschutz bis zu seiner Enttarnung, etwa ein Jahr nach Antragstellung, also noch während des laufenden Verbotsverfahrens als Spitzel. Als maßgeblicher Beweis für die antisemitische und antidemokratische Ausrichtung der NPD sowie für ihre Wesensverwandtschaft mit der NSDAP diente den Antragstellern das Buch des Gründungsmitgliedes der NPD, *Wolfgang Frenz*, „Verlust der Väterlichkeit oder das Jahrhundert der Juden“. *Frenz* war bereits vor Gründung der NPD, nämlich seit 1959 V-Mann des nordrhein-westfälischen Verfassungsschutzes. Auch als er stellvertretender Vorsitzender der NPD in Nordrhein-Westfalen, Beisitzer im Bundesvorstand oder Redaktionsmitglied der Parteizeitung „Deutschen Stimme“ wird, kommt das Landesamt nicht auf den Gedanken, daß eine derartige Mitwirkung in der Partei auf Landes- und Bundesebene nicht zulässig ist und *Holtmann* und *Frenz* daher nicht als V-Leute tätig sein dürften (erst recht nicht beide in Kombination). Eher noch liegt der Verdacht nahe, daß der Verfassungsschutz seine V-Leute dazu animiert, in möglichst hohe Funktionen aufzurücken. Ein wesentlicher Anhaltspunkt für die „aggressiv-kämpferische Haltung“ der NPD war in der Argumentation der Antragsteller der Überfall auf die KZ-Gedenkstätte Kemna bei Wuppertal, der sich passenderweise etwa ein halbes Jahr vor der Antragstellung ereignete. Am 09. Juli 2000 überfielen 15 bewaffnete Personen eine Versammlung, die an dem Mahnmal eine Gedenkstunde durchführen wollte. Die Täter, die überwiegend maskiert und mit Schlagwerkzeugen bewaffnet waren, sind größtenteils Mitglieder der NPD, teilweise sogar Führungskräfte, wie beispielsweise der als Haupttäter verurteilte *Thorsten Crämer*, der zu diesem Zeitpunkt Mitglied im Landesvorstand der nordrhein-westfälischen NPD sowie Stadtratsmitglied in Schwelm ist. Bereits im Vorfeld hatte der damalige nordrhein-westfälische Landesvorsitzende der NPD und V-Mann des Verfassungsschutzes, *Udo Holtmann*, Kenntnis von der geplanten Tat. Den Umstand der Tatprovokation durch den Verfassungsschutz berücksichtigte jedoch erst das Amtsgericht Wuppertal<sup>62</sup> im Verfahren gegen mehrere Personen, die wegen Strafvereitelung in Zusammenhang mit dem Kemna-Überfall angeklagt waren, strafmildernd. Die Kenntnis des V-Mannes *Holtmann* von der geplanten Tat war in dem Verfahren gegen die Haupttäter noch nicht bekannt. Der Verfassungsschutz hatte also erwiesenermaßen Kenntnis von

<sup>59</sup> S. Der Spiegel, 24.09.1984, „Was dürfen die eigentlich?“

<sup>60</sup> S. *Gössner*, a.a.O., S. 229.

<sup>61</sup> S. *Gössner*, a.a.O., S. 233.

<sup>62</sup> Urteil des AG Wuppertal vom 03.05.2004, Az.: -23 (24) Cs 733 Js 1655/01-.

Gewalttätigkeiten durch NPD-Mitglieder. Das mindeste, was dem Bundesamt für Verfassungsschutz, für das *Holtmann* tätig war, vorzuwerfen ist, ist, daß jeglicher Versuch, den Überfall zu verhindern, unterlassen wurde. Hier wird deutlich, wie weit die Verfassungsschutzbehörden gehen, wenn es darum geht, Argumente für den „Kampf gegen rechts“ und daraus resultierende Parteiverbotsanträge zusammenzubekommen. Man läßt es zu, daß eine Versammlung an einer KZ-Gedenkstätte stattfindet und die der Opfer des Nationalsozialismus gedenken möchte, an der Senioren, Frauen und Kinder teilnehmen, unter massiver Gewaltanwendung überfallen wird. Zudem werden, so ein ehemaliger Polizeibeamter aus Niedersachsen, zahlreiche V-Männer in der NPD gezielt zu sog. rechtsextremistischen Straftaten ermutigt. V-Leute seien von ihren Führern richtiggehend aufgestachelt worden.<sup>63</sup>

Immerhin hat das BVerfG<sup>64</sup> das Verbotsverfahren gegen die NPD schließlich vor allem deshalb eingestellt, weil das „Verfassungsgebot der strikten Staatsfreiheit“ der Führungsebene sowie des eingereichten Tatsachenmaterials von den Antragstellern rechtsstaatswidrig verfehlt worden ist. Die Beobachtung einer politischen Partei durch V-Leute sei in der Regel dann mit den Anforderungen an ein rechtsstaatliches Verfahren unvereinbar, wenn diese V-Leute unmittelbar vor und während der Durchführung eines Parteiverbotsverfahrens als Mitglieder des Bundesvorstandes oder eines Landesvorstandes fungieren, denn staatliche Präsenz auf der Führungsebene einer Partei macht Einflußnahmen auf deren Willensbildung und Tätigkeit unvermeidbar. V-Leute in Führungspositionen wirkten zwangsläufig als „Medien staatlicher Einflußnahme“. Diese Feststellungen beziehen sich zwar vor allem auf das Verhalten des Verfassungsschutzes im Rahmen des Verbotsverfahrens. Es müßte jedoch konsequenterweise der Schluß daraus gezogen werden, daß staatliche Einflußnahme in solch extremer Form, nämlich durch die Einwirkung bis hin zur Kontrolle eines Vorstandes einer beobachteten Partei, verfassungswidrig ist. Die Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln, also vor allem durch V-Leute, ist eigentlich lediglich dazu gedacht, Gründe für ein Verbot zu ermitteln und einen Verbotsantrag vorzubereiten. Im Falle der NPD hat der Verfassungsschutz das Material selbst produziert. Ein gravierenderer Eingriff in das Parteienprivileg und dadurch gleichzeitig in das Mehrparteienprinzip ist wohl kaum denkbar.

Im internationalen Vergleich kommt man nicht umhin, insoweit von einer **russischen Herrschaftsmethodik**<sup>65</sup> zu sprechen: In Rußland hat der Inlandsgeheimdienst seit *Zar Nikolaus I.* eine charakteristische Rolle eingenommen und dabei durch rechtzeitige Unterwanderung, wenn nicht gar Gründung von Oppositionsparteien dafür gesorgt, daß die vom Westen adoptierten politischen Institutionen nur einen Scheincharakter annehmen konnten: Es konnte sich ein genuines Mehrparteiensystem kaum bilden, weil die Oppositionsparteien durch Geheimdienstagenten entweder im Sinne der Regierung beeinflußt oder durch illegales Handeln so diskreditiert wurden, daß sie keine hinreichende Unterstützung bei der Bevölkerung erhalten konnten.

### **Förderung blockparteilicher Tendenzen**

Die Kategorie „noch nicht verbotener“ und „geheimdienstlich überwachter“ Parteien markiert ein zweistufiges Verfassungsrecht: Die Rechtsgarantien, die normalen Parteien zugutekommen, stehen bei unerwünschten Parteien unter Widerrufsvorbehalt, der die Verbotsurrogate legitimiert. Da von diesen Beschränkungen eines genuinen

<sup>63</sup> S. *Gössner*, a.a.O., S. 245.

<sup>64</sup> S. BVerfGE 107, 361 ff.

<sup>65</sup> S. dazu *Schüßlburner*, a.a.O., S. 296 ff. und 364 ff.

Mehrparteiensystems die etablierten Parteien einen erheblichen Wettbewerbsvorteil gewinnen, ist es naheliegend, daß sich eine gemeinsame Interessenkonstellation dieser etablierten Parteien ergibt, ihr Kartell gemeinsam zu verteidigen, was konsequenter Weise bis zu Erscheinungen blockartigen Zusammenschlusses führen. Dies geschieht zum einen schon durch die aufgezeigte ideologische Ausgrenzung von Oppositionsparteien und zum anderen durch die inhaltliche Absprache von Wahlkampfthemen und außerdem durch personelle und finanzielle Verflechtungen (angeblich) gegnerischer Parteien.

So werden beispielsweise für den Wähler entscheidende Themen bewußt aus dem Wahlkampf ausgeblendet. Politische Angelegenheiten, die unter den Bereich der „Political Correctness“ fallen, also medial und politisch tabuisiert werden, werden in der Öffentlichkeit kaum zur Diskussion gestellt und dem Volk nicht zur Entscheidung vorgelegt. Dies geschieht vor allem dadurch, daß sich die etablierten Parteien auf eine Position einigen und bestimmte Sachfragen unter sich behandeln, um sie nicht zu einem Wahlkampfthema zu machen. Beispiele hierfür sind die Einführung des Euro, die EU-Verfassung und besonders das Thema der Zuwanderung. Während zahlreiche Statistiken und Studien einen eindeutigen Zusammenhang zwischen drohendem Zusammenbruch der Sozialsysteme und den Folgen der Einwanderung belegen, weigern sich die Politiker der etablierten Parteien, das Volk über die entscheidende Frage nach weiterer Zuwanderung entscheiden zu lassen, indem man es mit einem Tabu belegt. In den letzten Jahren häufen sich vor den verschiedensten Wahlen sog. „Fairneßabkommen“. In diesen Vereinbarungen verpflichten sich die etablierten Parteien, meist von CDU bis PDS, bestimmte Themen nicht zu „Wahlkampfthemen“ zu machen. So einigte man sich beispielsweise im Vorfeld der Bundestagswahl 2002, daß man „keinen Wahlkampf auf Kosten von Ausländern“ machen wolle. So forderte beispielsweise *Rita Süßmuth* (CDU), „die Emotionalisierung gegen Ausländer dürfe kein Wahlkampfthema sein“.<sup>66</sup> Auch auf kommunaler Ebene sind solche Vereinbarungen üblich. Vor der Kommunalwahl des Jahres 2004 unterzeichneten CDU, SPD, Grüne, FDP und PDS die folgende Fairness-Vereinbarung, die durch den „Kölner Runden Tisch für Integration e.V.“ angeregt wurde: Die unterzeichnende Partei verpflichtet sich ausdrücklich - auch wenn dies laut ihrem Grundsatzprogramm selbstverständlich ist - in den Wahlkämpfen im Jahre 2004 „Nicht auf Kosten von unter uns lebenden MigrantInnen (Flüchtlingen, Ausländern, Zuwanderern) Wahlkampf zu betreiben. Inhaltlich fair zu bleiben im Hinblick auf negative gesellschaftliche Entwicklungen wie Arbeitslosigkeit oder Gefährdung der inneren Sicherheit. Keine Vorurteile gegen die hier lebenden MigrantInnen zu schüren oder aus den eigenen Reihen zu dulden. Das heißt insgesamt, gerade auch in Wahlkampfzeiten die ethnische Vielfalt in unserer Stadt als Bereicherung zu achten.“ Zwei „unparteiische“ Schiedsleute sollen zur Einhaltung tätig werden und bei Verstößen gegen die Vereinbarung öffentlich einschreiten. Im Landtagswahlkampf in NRW 2005 wurde ein ähnliches Abkommen geschlossen. Durch solche Vereinbarungen werden bestimmte Themen, vorzugsweise Themen wie Zuwanderung und deren Kosten, Ausländerkriminalität, Asylmißbrauch und mißlungene Integration, kategorisch als Wahlkampfthema und auch sonst aus dem politischen Diskurs ausgeschlossen und tabuisiert. Alle Parteien, die die Vereinbarung unterzeichnet haben, äußern sich zu diesen teilweise wichtigen und bedeutsamen Fragen nicht mehr und unterscheiden sich daher auch auf diesen Gebieten nicht voneinander. Der Wähler, für den diese Themen ausschlaggebend sind, kann somit nicht mehr wirklich zwischen mehreren Parteien entscheiden. Für ihn existiert lediglich noch ein Block von Parteien, die alle das gleiche (nicht) sagen. Auch im Bundestagswahlkampf 2005 wurde das Thema Einwanderung von den etablierten Parteien nicht diskutiert. Lediglich *Oskar Lafontaine* deutete es durch seine Äußerung an, es sei ein Skandal, wenn „Fremdarbeiter“ deutschen Familienvätern die Arbeit wegnähmen. Er wurde daraufhin umgehend mit einem Denkverbot belegt, indem man

---

<sup>66</sup> Pressemitteilung BMI, 30.10.2000; Spiegel online, 31.10.2000.

ihm „Nazi-Vokabular“ vorwarf.<sup>67</sup> In diesem Ausklammern bestimmter Themen aus dem Wahlkampf liegt gleichzeitig eine **Bestrebung**, die geeignet ist, **den Auswahlcharakter von Demokratie zu beeinträchtigen**.

Wenn das Volk keinerlei Einfluß mehr darauf hat, welche Themen wichtig und entscheidungserheblich sind, sondern ausschließlich die Parteien und angeblich „unparteiische“ Schiedsleute darüber wachen, worüber diskutiert werden darf, führt dies vor allem dazu, daß der Bürger aufgrund der nicht mehr unterscheidbaren etablierten Parteien gar nicht mehr zur Wahl geht. Er sieht seine Probleme in der öffentlichen Diskussion aufgrund der „Fairnessvereinbarung“ nicht mehr thematisiert und erst recht nicht gelöst. Aufgegriffen werden können diese Themen dann nur noch von Parteien, die der permanenten Verbotsdrohung unterliegen und den Methoden des Verbotsurrogats unterliegen. Aufgrund der Ächtung dieser Parteien, ist jedoch eine erhebliche Hürde geschaffen, die der Wahl dieser Parteien entgegensteht. Dazu kommt, daß wegen der Intervention des Inlandsgeheimdienstes in den Prozeß der politischen Auseinandersetzung Spaltungs- und Abgrenzungstendenzen bei oppositionellen Parteien gefördert werden, die per Saldo zur Entwertung von bis zu 1/3 der Wählerstimmen führen. Denn letztlich besteht das Ziel der Verbotsurrogate darin, bei Aufrechterhaltung einer demokratischen Fassade, was vom förmlichen Verbotsverfahren abratet, die unerwünschten Parteien „vom Wähler“ ausschalten zu lassen, indem die harmlos erscheinende Sperrklausel des Wahlrechts ins Unüberwindliche<sup>68</sup> gesteigert wird.

### **Koordinierte Meinungssteuerung im öffentlich-rechtlichen Rundfunksystem**

Das wesentliche Herrschaftsinstrument zur effektiven Durchsetzung einer **Tabuisierungspolitik**<sup>69</sup> der etablierten politischen Kräfte, die auf eine **Beeinträchtigung eines effektiven Mehrparteiensystems und damit den Auswahlcharakter einer freien Demokratie** abzielt, stellt das sog. öffentlich-rechtliche Rundfunksystem dar, bei dem es sich um eine Erscheinungsform einer sozialisierten Meinungsbildung<sup>70</sup> handelt.

Hinsichtlich der Pressefreiheit, d. h. bezüglich aller Organe in schriftlicher Form, hat das BVerfG strenge Grundsätze aufgestellt, was staatliche Einflußnahme jedweder Form betrifft. So muß die Presse auf privatwirtschaftlichen Grundsätzen und Organisationsformen beruhen, damit gewährleistet ist, daß sich die für die Demokratie kennzeichnende Meinung des Volkes „im gesellschaftlichen Raum frei bilden“ kann.<sup>71</sup> Die Presseunternehmen müssen zueinander in geistiger und wirtschaftlicher Konkurrenz stehen, in die die öffentliche Gewalt grundsätzlich nicht eingreifen darf, da die organisierte staatliche Gewalt die Aufgabe der freien Willensbildung naturgemäß nicht erfüllen könne. Es wäre daher weder zulässig, Presseunternehmen in öffentlich-rechtliche Anstalten umzuwandeln, noch könnte der Staat neben den privatrechtlich organisierten Presseverlagen Zeitungen in Form von öffentlich-rechtlichen Anstalten betreiben.<sup>72</sup> Obwohl Art. 5 GG neben der Pressefreiheit auch die Rundfunkfreiheit gewährleistet, werden hier nicht nur nicht die gleichen Grundsätze wie für die Pressefreiheit angewendet, sondern es besteht aufgrund des „öffentlich-rechtlichen Rundfunks“ ein grundlegend anderes System.

<sup>67</sup> Junge Freiheit, 26.08.2005.

<sup>68</sup> Dies ist umfassend dargestellt bei *Schüßlburner*, a.a.O., S. 324 ff., wo die Sperrklausel als Konnexinstitut der Verbotsurrogate beschrieben wird.

<sup>69</sup> Sie dazu auch *Walter Leisner*, Ungeeignete Themen für Wahlkämpfe – Zurück zum unmündigen Bürger?, in: *NJW* 2002, S. 1699.

<sup>70</sup> Als solches ausführlich beschrieben bei *Schüßlburner*, a.a.O., S. 452 ff.

<sup>71</sup> BVerfGE 20, 162, 174 f.

<sup>72</sup> Nachweise bei *Schüßlburner*, a.a.O., S. 458

Bis Dezember 1983 wurden die Rundfunkprogramme in der Bundesrepublik Deutschland ausschließlich von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ausgestrahlt. Diese sind juristische Personen des öffentlichen Rechts und zwar in der eigentlich unpassenden Form der Anstalt. Heute ist im sog. „dualen System“ die für die demokratische Ordnung und für das kulturelle Leben unerlässliche „Grundversorgung“ der Bürger mit Rundfunksendungen eine Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Anstalten, weil ihre terrestrischen Programme nahezu die gesamte Bevölkerung erreichen und sie zu einem inhaltlich umfassenden Programmangebot in der Lage sind.<sup>73</sup> Ein weiterer wesentlicher Unterschied zur freien Presse besteht in den „Programmgrundsätzen“, die sowohl dem „privaten“ als auch dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk vorgeschrieben sind.<sup>74</sup> Sie beinhalten beispielsweise die Verpflichtung der Programmierer auf die „verfassungsmäßige Ordnung“ oder die „Völkerverständigung“, womit die Meinungsfreiheit *methodisch* auf die Garantie der Meinungsfreiheit nach Artikel 27 der DDR-Verfassung von 1968/74 reduziert wird, bei der die Meinungsfreiheit durch Verfassungsgrundsätze begrenzt worden war. Bei den Pressegesetzen hingegen wird lediglich auf die generelle strafrechtliche Verantwortung verwiesen,<sup>75</sup> was eigentlich ausreichen würde, wenn der Rundfunk genauso „frei“ sein dürfte wie die Presse. Für das Rundfunksystem gilt zudem der sog. „Binnenpluralismus“. Dieser manifestiert sich vor allem im Kontrollorgan des Rundfunks, dem Rundfunkrat. Er soll sich aus einer unterschiedlichen Anzahl von ehrenamtlichen Repräsentanten der bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen im jeweiligen Sendegebiet zusammensetzen.<sup>76</sup> Da der Rundfunk weder dem Staat noch einzelnen gesellschaftlichen Gruppen „ausgeliefert“ werden darf, muß gewährleistet sein, daß alle in Betracht kommenden gesellschaftlich relevanten Kräfte und Gruppierungen in dem Rundfunkrat vertreten sind und effektiven Einfluß auf die Programmgestaltung haben. Bei der Zusammensetzung des Rundfunkrates und bei der Zulassung zu Sendungen könne es nach der herrschenden Meinung<sup>77</sup> nicht darum gehen, „den Pluralismus der Meinungen im Rundfunk künstlich zu verbreitern“. „Künstliche“ Verbreiterung des Pluralismus kann nur bedeuten, daß die Parteien, welche - wie die Wahlentscheidung im Lichte der 5 %-Klausel „bewiesen“ hat, nicht „relevant“ sind - eine Einflußnahme begehren könnten.<sup>78</sup> Ein Anspruch einer Partei auf Entsendung eines Mitglieds in den Rundfunkrat besteht daher nicht.<sup>79</sup> Eine Partei bekommt folglich erst dann die Möglichkeit, auf die Programmgestaltung des Rundfunks einzuwirken, wenn sie bereits „relevant“ geworden ist, also erhebliche Erfolge bei der Bundestagswahl erzielt hat. Bekanntlich ist jedoch derjenige, welcher seinen Standpunkt in den Medien kaum vertreten sieht, mundtot.<sup>80</sup> Die Bevölkerung schätzt das Kräfteverhältnis der Meinungen danach ein, wie viel sie von einer Ansicht in der Öffentlichkeit wahrnimmt. Wer die eigene Meinung stark vertreten sieht, fühlt sich bestätigt und erlangt mehr Selbstbewußtsein, sich öffentlich zu äußern. Wird in den Medien der Eindruck vermittelt, eine Auffassung sei die Mehrheit, beispielsweise dadurch, daß Vertreter dieser Ansicht häufiger zu Wort kommen, verstärkt dies den natürlichen Prozeß der Schweigespirale um ein Vielfaches. Die Medien können daher die öffentliche Meinung stark beeinflussen, indem sie aus einer Position Mehrheitsmeinung machen. Jeder Mensch möchte gerne auf der Seite der Mehrheitsmeinung stehen und sich in keinem Fall isolieren. Sein Verhalten hängt erheblich davon ab, was er glaubt, wie viele

<sup>73</sup> S. Bodo *Pieroth*, / *Bernhard Schlink*, , Staatsrecht II, 18. Auflage Heidelberg 2002, S. 140.

<sup>74</sup> Vgl. z.B. § 5 des Gesetzes über den Westdeutschen Rundfunk.

<sup>75</sup> Vgl. z.B. § 21 Landespressegesetz NRW.

<sup>76</sup> Nachweise bei *Schüßlburner*, a.a.O., S. 454 f.

<sup>77</sup> S. *Peter Lerche*, Beteiligung Privater im Rundfunkbereich und Vielfaltstandard, in: NJW 1982, S. 1676 ff.

<sup>78</sup> S. *Schüßlburner*, a.a.O., S. 456.

<sup>79</sup> BVerfGE 60, 53 ff, 66 f.

<sup>80</sup> S. *Elisabeth Noelle-Neumann*, Öffentliche Meinung: die Entdeckung der Schweigespirale 4. Auflage, Ulm 1996, S. 246 ff.

andere Menschen auch so denken.<sup>81</sup> Dieser Effekt stellt in jeder freien Demokratie ein zwar politisch bedeutsames, aber kein rechtliches Phänomen dar.<sup>82</sup> Durch das öffentlich-rechtliche Rundfunksystem und das öffentlich kontrollierte Privatrundfunksystem wird es jedoch in der Bundesrepublik Deutschland zu einem verfassungsrechtlichen Problem. Grundsätzlich sollen alle Parteien, unabhängig von ihrer Stärke, die gleichen Chancen haben, an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Wer in der heutigen Zeit jedoch seine Ansichten nicht im Fernsehen oder sonstigen Massenmedien veröffentlichen kann, hat kaum die Möglichkeit, die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Die Möglichkeit, die öffentliche Meinung zu beeinflussen, ergibt sich für eine kleine, oppositionelle Partei erst dann, wenn sie „relevant“ geworden ist, also die öffentliche Meinung zumindest soweit beeinflußt hat, daß sie die 5 %-Hürde übersprungen hat. Das öffentliche Rundfunksystem beeinträchtigt somit die Chancengleichheit der Parteien ganz erheblich. Die „relevanten“, also etablierten Parteien, haben permanent die Möglichkeit, sich im Fernsehen darzustellen, so daß sie die öffentliche Meinung beherrschen. Dadurch werden sie stark begünstigt gegenüber den kleinen Parteien, die in der öffentlichen Diskussion nicht vorkommen. Diese Ausgrenzungswirkung erhöht die wahlrechtliche Sperrklausel<sup>83</sup> und beeinträchtigt somit das Mehrparteienprinzip.

### **Kartellbildung etablierter Parteien**

Die Kartellparteiwirkung, die bereits durch die Methoden der Verbotssurrogats und der gemeinsamen Interessenlage etablierter Parteien an der Aufrechterhaltung des dadurch bedingten Wettbewerbsvorteils dargestellt ist, wird in einem mehr konkreten Sinne durch wirtschaftliche und auch personelle Interessenverflechtung abgesichert, der den **Beutewert des politischen Machterwerbs** erheblich steigert; dieser **erklärt auch die Verbissenheit, mit der außerhalb des Kartells stehende Parteien amtlich diffamiert und ausgegrenzt werden.**

Dabei entsteht diese konkrete Kartellbildung von etablierten Parteien vor allem im rechtlich problematischen Bereich der Vorteilsnahme und der Korruption. Vorteilsnahme in dem hier interessierenden Sinne ist dabei nur in ganz besonderen Umständen etwas, was strafrechtliche Folgen haben kann, während Korruption sofort auch die rechtliche Wertung eines Vorganges suggeriert.<sup>84</sup> Bereits im Jahre 1992 verdeutlichten *Erwin K. und Ute Scheuch* in ihrer Studie<sup>85</sup> am Beispiel Köln, wie Vorteilsnahme auf kommunaler Ebene funktioniert. Aufträge über Großprojekte wie der Bau des Unicenters und des Justizzentrums werden abwechselnd an CDU- und SPD-angehörige Architekten vergeben. Die Rechtsvertretung der Stadt Köln übernehmen abwechselnd Kanzleien von SPD-Politikern, wie z.B. die Kanzlei *Siep und Burger* und solche der CDU, wie die Kanzlei *Bietmann*. Mit der Politik in Köln ist durch den großflächigen Klüngel so viel zu gewinnen, daß die Personalauswahl verdorben ist. Die Verfilzung ist so umfassend, daß Einzelkämpfer keine Chance haben, etwas zu ändern. Bereits 1979 wurde nach der Kommunalwahl zwischen SPD und FDP ein Geheimpapier geschlossen, indem sie ein Paket von 14 hohen Posten bei der Stadtverwaltung und in den städtischen Unternehmen unter sich aufteilten. Bei den herrschenden Cliquen in der Kölner Politik geht es im Alltag um Vorteilsnahme. Das kann nur gelingen, wenn sich die miteinander konkurrierenden Parteien vorweg auf Spielregeln einigen und sich dabei ein

<sup>81</sup> S. Noelle-Neumann, a.a.O., S. 107 ff.

<sup>82</sup> S. Schüßlburner, a.a.O., S. 488 f.

<sup>83</sup> S. Schüßlburner, a.a.O., S. 452 ff und 488 ff., der diese Wirkung als den wesentlichen Zweck des bundesdeutschen Rundfunksystems herausstellt.

<sup>84</sup> S. *Erwin K. Scheuch / Ute Scheuch*, Cliquen, Klüngel und Karrieren, Hamburg 1992, S. 10.

<sup>85</sup> S. *Scheuch*, a.a.O., S. 72 ff.



parteiübergreifendes Kartell zur Postenverteilung auf Dauer<sup>86</sup> organisiert. Damit wird automatisch **der Auswahlcharakter des politischen Wettbewerbs der Demokratie vermindert und der Sinn des Mehrparteienprinzips nach der Wettbewerbslehre von Demokratie notwendiger Weise beeinträchtigt.**

Seit der „Scheuch-Studie“ des Jahres 1992 hat sich dieses Phänomen weiter ausgebreitet. Am deutlichsten läßt sich dies am Fall *Trienekens*, dem „Kölner Müllskandal“ verdeutlichen. Beim Bau der 792 Millionen Mark teuren Müllverbrennungsanlage in Köln-Niehl sollen 21,6 Millionen Mark Schmiergeld geflossen sein.<sup>87</sup> Der CDU-Mann *Trienekens*, Müll-Multi aus Viersen, pflegte über Jahre die kommunalpolitische Landschaft in Köln. Im Oberbürgermeister-Wahlkampf 1999 bedachte er den SPD-Kandidaten *Klaus Heugel* mit einer großzügigen Spende in Höhe von 70.000 DM. Zahlreiche Ratspolitiker beförderte *Trienekens* in die Beiräte seiner Firmen. Im Jahr 1988 hatte der Rat der Stadt Köln ein Abfallwirtschaftskonzept beschlossen, am 14. Mai 1992 beschloss er offiziell die Gründung der Abfallentsorgungs- und Abfallverwertungsgesellschaft (AVG), an der neben den Stadtwerken die *Trienekens Entsorgung GmbH* mit 25,1 Prozent beteiligt wurde. Laut des Hamburger Ingenieurs *Hans Reimer*, soll der langjährige SPD-Politiker und Chef der AVG bereits im Jahre 1991 die Bemerkung gemacht haben, zwanzig Millionen Mark Schmiergeld müssten im Zusammenhang mit dem Bau der Müllverbrennungsanlage drin sein.<sup>88</sup> Nachdem die Ausschreibung durch den SPDler *Eisermann* zugunsten der Firma Steinmüller gefälscht worden war, flossen zunächst neun Millionen Mark Schmiergeld. Laut *Eisermann* hat *Klaus Heugel* stets mit der CDU seine Vereinbarungen getroffen. „Zwischen den großen Parteien war alles verhandelbar. Das war nur eine Frage der gegenseitigen Verrechnung“.<sup>89</sup> So stand beispielsweise auch das CDU-Ratsmitglied *Egbert Bischoff* auf der Lohnliste von *Trienekens*. Er war zunächst ein Gegner der geplanten Müllverbrennungsanlage in Köln. Als die Müllfabrik nicht mehr zu verhindern war, kämpfte der Christdemokrat für eine Begrenzung der Kapazität. 1993 wechselte er dann überraschend die Seiten. Der Grundschullehrer gab sein Ratsmandat auf und wurde Geschäftsführer der Kölner Kompostierungs- und Verwertungsgesellschaft, die auch *Trienekens* gehörte. *Ulrich Eisermann* erinnert sich so an den Vorgang: „Vor Gründung der AVG habe ich die Fraktionsvorsitzenden im Kölner Stadtrat (außer den Grünen und den Republikanern) abgeklappert und habe sie gefragt, ob es Probleme oder Vorgaben gibt. Der Fraktionsvorsitzende der CDU, Albert Schröder hat mir zu verstehen gegeben, daß er Bischoff versorgt wissen wollte“<sup>90</sup>. *Trienekens* war zunächst nicht erfreut darüber, Herrn *Bischoff* in seinem Unternehmen beschäftigen zu sollen. Als *Eisermann* *Trienekens* zu verstehen gab, daß es sein müßte, wurde er Geschäftsführer. Entscheidungen durfte er nicht alleine treffen.<sup>91</sup> Von *Trienekens* wurden aber nicht nur CDU- und SPD-Politiker versorgt. Auch der FDP-Fraktionsvorsitzende *Ralph Sterck*, der den Kölner Kurierdienst Kölner Flitzer betreibt, erhielt Aufträge von *Trienekens*.<sup>92</sup> Ein großer Teil der *Trienekens*-Schmiergelder, insgesamt etwa 400.000 DM floß in die Parteikasse der SPD. Der Fraktionsvorsitzende *Norbert Rüter* übergab diese Spenden dem Schatzmeister *Manfred Biciste*. Dieser stückelte es in kleine Tranchen unter 20.000 DM, um die Anzeigepflicht der Spenden zu unterlaufen. Damit er einen Rechenschaftsbericht vorlegen konnte, rief er Parteifreunde an, die er dann als angebliche Geldgeber aufführte. Sie erhielten Spendenquittungen, die sie beim Finanzamt einreichen konnten.<sup>93</sup> Die juristische Aufar-

<sup>86</sup> S. Scheuch, a.a.O., S. 158.

<sup>87</sup> S. Hans Leyendecker, Die Korruptionsfalle, 2. Auflage Hamburg 2003, S. 220.

<sup>88</sup> S. Leyendecker, a.a.O., S. 225.

<sup>89</sup> S. Leyendecker, a.a.O., S. 223.

<sup>90</sup> Leyendecker, a.a.O., S. 230.

<sup>91</sup> Leyendecker, a.a.O., S. 230.

<sup>92</sup> Leyendecker, a.a.O., S. 229.

<sup>93</sup> Leyendecker, a.a.O., S. 239.

beitung des aufgedeckten Skandals – u.a. wurde *Norbert Rütger* August 2005 erstinstanzlich zu 2 Jahren und 3 Monaten Gefängnis verurteilt – ließ lange auf sich warten und zeigte beim Kölner Parteien-Kartell wenig erzieherische Wirkung.

Denn schon 2005 wird die Domstadt vom nächsten großen Skandal gebeutelt: Beim Bau der neuen Messehallen für die Koelnmesse AG soll nach diversen Medienberichten ein völlig überbelegtes Finanzierungsmodell des Oppenheim-Esch-Fonds zum Zuge gekommen sein. Aufgedeckt hatten den neuen Skandal beim insgesamt rund 750 Millionen schweren Deal zwei WDR-Reporter – die Kontrollinstanz der oppositionellen Ratsparteien versagte wiederum vollständig. Neben der zuständigen Stadtratskoalition von CDU und Grünen hatten im Jahr 2003 auch SPD und FDP dem Geschäft zugestimmt, durch das der Stadt wahrscheinlich ein Schaden in dreistelliger Millionenhöhe entstanden ist. Das Kölner Kartell der etablierten Parteien funktionierte wieder wie „geschmiert“ – zum Wohle einiger schwerreicher Finanzinvestoren und zu Ungunsten der Kölner Steuerzahler. Ob und welche konkreten Vorteile für die Kölner Klüngel-Parteien durch den Deal zustande kamen, ist bei der Fertigstellung des vorliegenden Beitrags noch nicht absehbar gewesen. Eine detaillierte Aufklärung der Vorwürfe wird sicher auch noch Jahre auf sich warten lassen müssen, wenn die Mühlen der Justiz ähnlich langsam mahlen wie beim Skandal um die Müllverbrennungsanlage.

Das Beispiel Köln ist zwar ein besonders extremes, aber dennoch nur eines von vielen. Die Liste der Korruptionsfälle läßt sich beliebig weiterführen. In der Weltrangliste der sog. „Bananenrepubliken“ rangiert die Bundesrepublik Deutschland mittlerweile auf Platz 18.<sup>94</sup> Die schwerwiegenden Folgen für die Allgemeinheit sind evident. In Köln zahlen die Bürger für die viel zu große Müllverbrennungsanlage beispielsweise viel zu hohe Müllgebühren, von den entgangenen Steuern, die im Haushalt fehlen abgesehen. Vor allem aber wirken sich Korruption und Vorteilsnahme auf das politische Klima des Landes aus. Der Fall Köln zeigt, wie Politiker sich lediglich dem eigenen Geldbeutel verpflichtet fühlen. Das Wohl der Allgemeinheit, die Interessen des Volkes oder die Inhalte der eigenen Partei spielen keine Rolle mehr. Über alle Parteigrenzen hinweg arbeiten korrupte Kommunalpolitiker zusammen. Allein die Höhe des gezahlten Schmiergeldes entscheidet über die politische Entscheidung, nicht die eigene Überzeugung und erst recht nicht die Verpflichtung dem Wähler gegenüber. Wer sich einmal in einem solchen begünstigenden Kartell befindet und Profit daraus schlägt, ist vor allem daran interessiert, daß die bestehenden Verhältnisse gewahrt bleiben. Die großen Parteien teilen die Posten großzügig untereinander auf. **Die Folge ist zwangsläufig, daß die Parteien nicht mehr miteinander wirklich konkurrieren.** Der Wähler hat kaum eine Möglichkeit die Strukturen zu beeinflussen. Die wirtschaftlichen Verflechtungen der Parteien untereinander bewirken zusätzlich zu der Entwicklung, sich inhaltlich immer weniger voneinander zu unterscheiden, eine blockparteiliche Tendenz. Die Vielfalt der politischen Ansichten im Meinungskampf wird deutlich beschränkt.

## Zusammenfassung

Abschließend ist festzustellen, daß das Mehrparteienprinzip der Bundesrepublik Deutschland vor allem durch die Kombination der oben beschriebenen Mechanismen beeinträchtigt wird. Die bereits etablierten Parteien verschmelzen zu einem Quasi-Kartell, da sie sich in wesentlichen Fragen kaum noch voneinander unterscheiden. Gleichzeitig werden konkurrierende Parteien, die diese Themen ansprechen, als „Extremisten“ und somit Verfassungsfeinde gebrandmarkt, indem sie in den Verfassungsschutzberichten aufgeführt

<sup>94</sup> *Leyendecker*, a.a.O., S. 9.

und Verbotssurrogaten unterworfen werden. Darüber hinaus werden einzelne Parteien derartig von V-Leuten unterwandert und vom Staat kontrolliert, daß sie keine echte Konkurrenz für die Etablierten mehr darstellen.

**Anmerkung der Redaktion:**

Beim vorliegenden Text handelt es sich um die unveränderte Fassung des Kapitels B. VIII, das in der Buchausgabe des Alternativen Verfassungsschutzberichts auf den Seiten 261 bis 289 zu finden ist.

Das Gesamtwerk ist noch für nur 5 € beim Verlag erhältlich:

[http://www.shop.edition-antaios.de/product\\_info.php?info=p258\\_Was-der-Verfassungsschutz-verschweigt--Bausteine-f-r-einen-Alternativen-Verfassungsschutz-Bericht.html](http://www.shop.edition-antaios.de/product_info.php?info=p258_Was-der-Verfassungsschutz-verschweigt--Bausteine-f-r-einen-Alternativen-Verfassungsschutz-Bericht.html)