

Aleksandra Moroska

Delegalizacja partii politycznych jako instrument bezpieczeństwa wewnętrznego państwa: analiza na przykładzie Niemiec

Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 5, 155-178

2010/2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Delegalizacja partii politycznych jako instrument bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Analiza na przykładzie Niemiec

Zasadniczym celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, jaką rolę we współczesnych, stabilnych demokracjach europejskich odgrywa zakaz partii politycznych, czy jego znaczenie jako instrumentu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa uległo ewolucji na przełomie ostatnich dziesięcioleci. Przykład Republiki Federalnej Niemiec, kraju, w którym zakaz partii politycznych umocowany jest w Ustawie Zasadniczej i w którym użyto owego instrumentu w praktyce, pozwolił znaleźć odpowiedź na to pytanie. Analiza ukazała, że uwarunkowania wewnętrzne oraz zewnętrzne państwa przyczyniły się zarówno do ewolucji roli zakazu partii politycznych, jak i do zmiany intensywności jego stosowania. W przeciwieństwie do pierwszych lat powojennych delegalizacja partii na przełomie XX i XXI w. miała przede wszystkim znaczenie symboliczne. Priorytetowa rola zakazu partii politycznych, jakim jest prewencyjna ochrona porządku konstytucyjnego państwa, zesza na dalszy plan. W artykule zasygnalizowane zostały również dylematy i kontrowersje związane z problematyką delegalizacji partii politycznych.

Problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest zagadnieniem złożonym i wielowymiarowym. Jednym z jego istotnych elementów jest niewątpliwie ochrona porządku konstytucyjnego państw demokratycznych. Źródeł zagrożeń dla owego porządku upatrywać należy m.in. w działaniach zorganizowanych grup społecznych (politycznych) wymierzonych w organizacyjną stabilność państwa, jego struktury, procesy albo instytucje. Odnosi się to zarówno do ugrupowań, które grożą państwu bezpośrednim użyciem siły lub nawet stosują ją systematycznie, jak i do tych, które walczą z państwem demokratycznym wykorzystując legalne procedury i w swoim działaniu poza nie nie wychodzą mimo, iż kwestionują ich zasadność¹.

Jak pokazuje przykład Republiki Weimarskiej, brak wewnętrznych mechanizmów zabezpieczających porządek konstytucyjny prowadzić może do jego unicestwienia bez konieczności użycia przemocy, na drodze legalnej. Zwłaszcza demokracje młode i słabe, które w największym stopniu narażone są na wewnętrzne zagrożenia polityczne, wykazują słabość wobec legalistycznej taktyki swych przeciwników.

¹ Z. Nowakowski, *Bezpieczeństwo państwa w koncepcjach programowych partii parlamentarnych w Polsce po 1989 r.*, Warszawa 2009, s. 109-115; K.A. Wojtaszczyk, *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 1(1)/2009, s. 14.

Prawnie umocowana możliwość delegalizacji (zakazu funkcjonowania)² partii politycznych należy niewątpliwie do instrumentów mających na celu ochronę demokracji. Delegalizacja jest środkiem represyjnym, reakcją systemu demokratycznego na zagrożenie jego stabilności przez aktorów wewnętrznych, funkcjonujących w ramach państwa lub na jego terytorium. Celem jest m.in. utrudnienie siłom antysystemowym wykorzystywania demokratycznych reguł gry dla upowszechniania idei wrogich demokracji. Zakaz stał się tym samym częścią ustawodawstwa wymierzonego w różnorodne formy ekstremizmu politycznego, które mogą stanowić zagrożenie dla funkcjonowania ustroju, porządku wewnętrznego i spokoju w państwie.

Do delegalizacji partii i organizacji politycznych doszło kilkakrotnie w Europie już w okresie międzywojennym. Wymierzona ona była wówczas głównie w partie faszystowskie. Obecnie większość państw demokratycznych posiada prawnie umocowaną możliwość zakazu działalności partii politycznych, niemniej jednak wykorzystywana jest ona w bardzo ograniczonym zakresie. Nie oznacza to, że we współczesnych dojrzałych demokracjach nie występują zagrożenia polityczne mogące zdestabilizować państwo. Wydaje się jednak, iż państwa silne mają na nie większy stopień odporności, mogą również skuteczniej wykorzystywać inne, mniej represyjne środki ochrony porządku konstytucyjnego. Zasadne w tym kontekście wydaje się pytanie: jaką rolę odgrywa współcześnie zakaz partii politycznych i czy jego znaczenie uległo ewolucji w ciągu ostatnich dziesięcioleci?

Odpowiedź udzielona zostanie na podstawie analizy przypadku niemieckiego. Ze względu na doświadczenia Republiki Weimarskiej oraz II wojny światowej Republika Federalna Niemiec wykazuje wyjątkowo dużą wrażliwość na przejawy ekstremizmu, szczególnie tego o prawicowej proveniencji. Zaliczana jest do państw o najbardziej wyczerpujących regulacjach prawnych wymierzonych w działania o zabarwieniu nazistowskim. Jako jedno z nielicznych państw europejskich umocowała zakaz partii politycznych w Ustawie Zasadniczej. Wskazać należy, że Niemcy wykorzystali ów instrument dwukrotnie w latach 50. – w stosunku do Socjalistycznej Partii Rzeszy (Sozialistische Reichspartei – SRP) i Komunistycznej Partii Niemiec (Kommunistische Partei Deutschlands – KPD). Natomiast obecnie RFN zmagają się z problemem delegalizacji Narodowodemokratycznej Partii Niemiec (Nazionaldemokratische Partei Deutschlands – NPD).

Analiza prowadzona będzie w wymiarze normatywnym i funkcjonalnym. Pierwsza część artykułu przedstawia genezę oraz konstytucyjno-prawne podstawy funkcjonowania zakazu partii politycznych w Niemczech. W drugiej części omówiona została praktyka stosowania owego instrumentu w ciągu ostatnich 60 lat, w tym motywy leżące u podstaw złożonych wniosków, dokonanych delegalizacji oraz zaniechania czynności mających na celu stwierdzenie sprzeczności partii z Ustawą Zasadniczą. Istotne w tej części było wskazanie społeczno-politycznych uwarunkowań tych działań. W artykule zasygnalizowane zostały również dylematy i kontrowersje związane z problematyką zakazu partii politycznych.

² W niniejszym artykule określenie delegalizacja oraz zakaz partii politycznej będą używane zamiennie.

Geneza oraz podstawy prawne zakazu partii politycznych

Pytanie o możliwość efektywnej ochrony demokracji stało się centralnym elementem rozważań twórców Republiki Federalnej Niemiec. Zrodziło się ono na skutek traumatycznych doświadczeń związanych z upadkiem Republiki Weimarskiej i jej katastrofalnych następstw. Autorzy Ustawy Zasadniczej RFN w większości wyrażali przekonanie, że państwo weimarskie nie broniło się dostatecznie przed atakiem ruchów ekstremistycznych³.

Prawdą jest, o czym wspomniano we wstępie, że Republika Weimarska nie dysponowała mechanizmami, które skutecznie chroniłby ją przed legalnie działającymi wrogami młodej demokracji. Konstytucja Republiki nie poddając szczególnej ochronie żadnego obszaru swej regulacji, przekazywała całość porządku konstytucyjnego do dyspozycji prawodawców. Gwarantowała jednocześnie wolność działania wszystkim siłom politycznym tak długo, jak długo realizują one swoje cele środkami pokojowymi. Tym samym chronione były również te siły, które dążyły do likwidacji porządku demokratycznego⁴. Jeden z czołowych interpretatorów konstytucji weimarskiej Richard Thoma następująco skomentował owe zapisy konstytucyjne: „Rzecz jasna wolność ta może zostać nadużyta przez demagogów – gdyby jednak nie istniała taka możliwość, czy wówczas można by ją określać wolnością?”⁵.

Idea nieograniczonej woli większości, która stała u podstaw tak skonstruowanej konstytucji, charakterystyczna była dla relatywistycznego, formalnego pojmowania demokracji. W tym ujęciu nie istnieją absolutne wartości, które należy bezwzględnie chronić, demokracja wyraża się bowiem poprzez systemem formalnych reguł, za pomocą których na drodze pokojowej większość może zmienić istniejący porządek w jakimkolwiek pożądanym przez siebie kierunku. Takie podejście nie było w państwie weimarskim bezsporne, jednakże jego krytycy znajdowali się w mniejszości⁶.

Należy dodać, że ukształtowana w Republice Weimarskiej struktura instytucjonalna utrudniała niejednokrotnie stabilizację systemu politycznego⁷. Czynnikiem, które nie sprzyjały konsolidacji młodej demokracji, był również niski poziom demokratycznej świadomości, kontynuacja sposobu myślenia opartego na zasadzie zwierzchności, a także kryzys gospodarczy lat 30. Przyczyniły się one do silnej polaryzacji wśród społeczeństwa i elit politycznych przy jednoczesnej erozji politycznego centrum oraz sprzyjały popularności totalitarnej ideologii. To wszystko utorowało na początku lat 30. drogę legalistycznej taktyce ugrupowań ekstremistycznych, doprowadzając w efekcie do utworzenia narodowosocjalistycznej dyktatury⁸. Był to zarazem powrót do autokratycznych form ochrony państwa: podbój stał się prawowitym elementem polityki zagranicznej, natomiast „eliminacja” była

³ U. Backes, *Die Streitbare Demokratie: 1949-1989/90-2009* (tekst przygotowany do druku, udostępniony przez autora), s. 1.

⁴ U. Backes, *Schutz des Staates*, Opladen 1998, s. 30.

⁵ *Ibidem*, s. 30.

⁶ Więcej na temat relatywistycznego pojmowania demokracji patrz: *ibidem*, s. 23-55; E. Jesse, *Demokratieschutz*, [w:] *Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven*, red. E. Jesse, R. Sturm, Opladen 2003, s. 449-474.

⁷ Chodzi głównie o art. 48 Konstytucji Weimarskiej, więcej na ten temat patrz: U. Backes, *Schutz des Staates...*, s. 26-27.

⁸ U. Backes, *Schutz des Staates...*, s. 34.

sposobem oczyszczenia z wszelkich sił, które byłyby w stanie zakwestionować prawo narodowych socjalistów do totalnego sprawowania władzy. Zmienił się również obiekt, który podlegał ochronie. Nie były to już tylko sformalizowane instytucje i struktury państwowe, ale partia i stworzona przez nią, oparta na posłuszeństwie, struktura władzy. Podstawowym dobrem, które podlegało ochronie w III Rzeszy, był również biologicznie pojmowany „naród”. Wyrosła na bazie rasistowskiej ideologii koncepcja ochrony owego narodu i karnej odpowiedzialności za jego zdradę stały się następnie podstawą prześladowań różnie definiowanych wrogów, a w konsekwencji doprowadziły do utworzenia mechanizmów zagłady⁹.

Wraz z Ustawą Zasadniczą z 1949 r.¹⁰ do systemu politycznego RFN wprowadzony został cały arsenał instrumentów obronnych mających na celu przewyżczenie bezradności typowej dla państwa weimarskiego oraz wykluczenie możliwości użycia w przyszłości taktyk legalistycznych, z powodzeniem stosowanych przez Hitlera i Goebbelsa. Demokracja, która posiada mechanizmy obronne, określona została mianem „Streitbare Demokratie” lub „Wehrhafte Demokratie”, czyli demokracja walcząca tudzież broniąca się.

Ukonstytuowanie walczącej demokracji było nierozdzielnie związane z przyjęciem w powojennych Niemczech normatywnego podejścia do demokracji. Wyraża ono przekonanie, że państwo konstytucyjne oparte jest na określonym systemie niezbywalnych wartości, natomiast wolność oraz wola ludu mają swoje ograniczenia. W celu zabezpieczenia owych wartości do Ustawy Zasadniczej RFN wprowadzono tzw. wieczną gwarancję wyrażoną w art. 79 Konstytucji¹¹. Artykuł ten uniemożliwił zmianę określonych zasad konstytucyjnych przez jakąkolwiek większość parlamentarną. Wykluczył tym samym możliwość całkowitego przeobrażenia systemu, a w konsekwencji jego samozniszczenia.

Równocześnie umocowane zostały w Ustawie Zasadniczej instrumenty obronne systemu. Do najważniejszych zaliczane są delegalizacja stowarzyszeń (art. 9, ust. 2), partii politycznych (art. 21, ust. 2) oraz możliwość ograniczenia praw obywatelskich (art. 18). Pozostałe środki to także: ograniczenie swobody przemieszczania się (art. 11, ust. 2), działalność Urzędu Ochrony Konstytucji (art. 73, ust. 10b oraz art. 87, ust. 1) oraz możliwość użycia sił zbrojnych (art. 87a, ust. 4)¹².

Zakaz partii politycznych uważany jest za najostrzejszy instrument ochrony demokracji. Artykuł 21, ust. 2 określił warunki po spełnieniu których może dojść do ich zakazu. Stwierdza on, że *Partie, które stosownie do swoich celów lub poprzez zachowanie się swoich zwolenników dążą do naruszenia lub obalenia wolnościowego, demokratycznego porządku*

⁹ *Ibidem*, s. 35-36.

¹⁰ Ze względu na rolę, jaką odgrywa Ustawa Zasadnicza Niemiec, określenie to będzie używane wymiennie z pojęciem „Konstytucja”.

¹¹ „Zmiana Ustawy Zasadniczej, która narusza podział Federacji na kraje, zasadnicze współdziałanie krajów w zakresie ustawodawstwa albo zasady zawarte w artykułach 1 i 20, jest niedopuszczalna”, Art. 79, ustęp 3, *Ustawa Zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland*. Wydanie tekstowe w wersji niemieckiej i polskiej, Instytut Zachodni, Poznań 2007, s. 184-187.

¹² *Ibidem*, s. 7; H.-G., Jaschke, *Sehnsucht nach dem starken Staat – Was bewirkt Repression gegen rechts?*, Aus Politik und Zeitgeschichte, B39/2000, s. 23; M.H.W. Moellers, *Instrumente wehrhafter Demokratie in der Praxis*, „Jahrbuch für Öffentliche Sicherheit“ 2008/2009, red. M.H.W. Moellers, R. Chr. Van Ooyen, s. 118.

*ustrojowego, bądź do zagrożenia istnienia Republiki Federalnej Niemiec, są sprzeczne z konstytucją*¹³.

O kwestii sprzeczności z konstytucją rozsądzić może jedynie Federalny Trybunał Konstytucyjny. Wymagana jest przy tym zgoda większości 2/3 sędziów Trybunału. Znaczny stopień trudności zakazu partii politycznych wynika z faktu, iż w Niemczech przypisuje się im szczególną rolę w *kształtowaniu woli politycznej narodu*, co zostało wyartykułowane m.in. w Art. 21, ust. 1 Konstytucji¹⁴. Wprowadzając powyższe procedury, zagwarantowano partiom specjalną ochronę, ale nie wykluczono jednocześnie możliwości wyeliminowania z systemu politycznego ugrupowań ekstremistycznych.

Podkreślenia wymaga to, że Trybunał nie może podejmować działań z własnej inicjatywy, a jedynie na wniosek Bundestagu, Bundesratu lub rządu, natomiast jeśli działanie partii ogranicza się do jednego landu – również rządu danego kraju związkowego¹⁵. Oznacza to, że do uznania partii za stojącą w sprzeczności z konstytucją, a następnie zakazania jej działalności niezbędna jest wola polityczna.

Zapis umożliwiający zakaz partii nie tylko wyraża charakterystyczną dla niemieckiej „walczącej demokracji” gotowość do obrony przed siłami antysystemowymi, ale także daje państwu możliwość wczesnego reagowania. W przeciwieństwie bowiem do unormowań Republiki Weimarskiej, zgodnie z którymi państwo mogło ingerować dopiero wtedy, gdy zostało złamane prawo, konstytucja RFN umożliwia przeciwdziałanie ugrupowaniom ekstremistycznym już wówczas, gdy ich działania mieszczą się w granicach prawa, jednak wyrażają wrogość wobec konstytucji. Określane jest to jako przesunięcie ochrony demokracji w przód¹⁶.

Zawarte w Ustawie Zasadniczej regulacje dotyczące zakazu działalności partii zostały następnie uściśnione w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w przeprowadzonych w latach 50. dwóch procesach: przeciwko Socjalistycznej Partii Rzeszy (SRP) i Komunistycznej Partii Niemiec (KPD). Trybunał Konstytucyjny sprecyzował wówczas pojęcie „wolnościowy, demokratyczny porządek ustrojowy”, określając go jako taki, który przy wykluczeniu wszelkiego despotyzmu i tyranii, stanowi ustrój respektujący normy państwa prawa, oparty na zasadzie samostanowienia narodu, zgodny z wolą większości oraz zasadą wolności i równości¹⁷. Do podstawowych zasad owego porządku zaliczył „co najmniej”: poszanowanie zawartych w konstytucji praw człowieka, a przede wszystkim prawa jednostki do życia, wolności jej rozwoju, prawa do suwerenności ludu, praworządności administracji, podziału władz, niezależności sądów, odpowiedzialności rządu, wielopartyjności i równouprawnienia wszystkich partii politycznych, wraz ze zgodnym z konstytucją prawem tworzenia i pozostawania w opozycji¹⁸.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału partia nie stoi w sprzeczności z konstytucją przez sam fakt, iż odrzuca główne zasady wolnościowego, demokratycznego porządku ustrojowego. Musi ona również podczas realizacji swoich celów wykazywać wojowniczo-agresywny

¹³ *Ustawa Zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. ...*, s. 94-97.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ M.H.W. Moellers, *op. cit.*, s. 124-125, 131-140.

¹⁶ „Vorverlagerung des Demokratieschutzes“, patrz: E. Jesse, *Demokratieschutz...*, s. 459.

¹⁷ M.H.W. Moellers, *op. cit.*, s. 122.

¹⁸ *Ibidem*.

stosunek do istniejącego porządku społeczno-politycznego oraz prowadzić działania, które naruszają jego funkcjonowanie, a w dalszym przebiegu mogą nawet doprowadzić do jego likwidacji. Nie oznacza to jednak, że partia musi używać przemocy lub innych środków stojących w sprzeczności z prawem. Działania te muszą się jednak tak dalece przejawiać się w jej postępowaniu, na przykład w programowych przemówieniach odpowiedzialnych osobistości, że zostaną uznane za zamierzone, planowe zachowanie polityczne partii¹⁹.

Cele partii, zgodnie z opinią Trybunału Konstytucyjnego, definiowane są na podstawie publikacji partyjnych, w tym przede wszystkim jej programów, przemówień jej liderów i członków, czasopism partyjnych oraz materiałów propagandowych. Nie muszą być one głoszone otwarcie. Pod uwagę brane są również dążenia nieoficjalne, a także rzeczywiście realizowane cele, inne od tych ogłoszonych przez partię.

W procesie przeciwko danej partii brane jest również pod uwagę postępowanie jej zwolenników, czyli tych wszystkich, którzy nie są jej członkami, ale się z nią utożsamiają, a sposób ich zachowania odzwierciedla cele danej partii. Sprawdza się, czy partia, a w szczególności jej liderzy nie posługują się osobami postronnymi do wykonywania tzw. czarnej roboty. Partia może takie działania inicjować, wspierać lub jedynie aprobować. Trybunał wskazał jednak na istotne trudności związane z udowodnieniem owego związku²⁰.

W procesie przeciwko KPD Trybunał podkreślił, że ingerencja w stosunku do partii politycznej na podstawie art. 21, ust. 2 Ustawy Zasadniczej w swojej istocie jest środkiem prewencyjnym. Ma on odpowiednio wcześniej zapobiegać niebezpieczeństwom i dzięki temu nie dopuścić do umacniania partii antydemokratycznych. Wynika to z przekonania, że im bardziej zyskują one na sile, tym trudniej jest z nimi walczyć²¹.

Ponadto oddzielone zostały również zamiary partii od możliwości ich realizacji. Trybunał wyraził opinię, że z punktu widzenia prawa nie ma znaczenia, kiedy partia będzie mogła zrealizować głoszone cele. Przy podejmowaniu decyzji nie jest zatem wymagane, aby realizacja celów była możliwa w dającym się przewidzieć czasie. Tak więc zagrożenia dla systemu demokratycznego nie muszą koniecznie występować w chwili rozpatrywania wniosku o zakaz, wystarczy, iż z ich pojawieniem należy się liczyć²². W opinii krytyków takie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego powoduje, że zakaz partii nie musi być uwarunkowany racjonalnie uzasadnioną obroną przed zagrożeniem.

Uznanie partii za stojącą w sprzeczności z Ustawą Zasadniczą pociąga za sobą odpowiednie skutki prawne. Zakazane jest dalsze trwanie i działanie ugrupowania, tworzenie organizacji zastępczych, może również dojść do konfiskaty majątku. Partia polityczna traci ponadto wszelkie przywileje oraz mandaty w Bundestagu lub parlamentach poszczególnych landów²³.

¹⁹ *Ibidem*, s. 123-124.

²⁰ A.-K. Lang, *Demokratieschutz durch Parteiverbot? Die Auseinandersetzung um ein mögliches Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD)*, Marburg 2008, s. 58-59; M.H.W. Moellers, *op. cit.*, s. 124.

²¹ M.H.W. Moellers, *op. cit.*, s. 123-124.

²² *Ibidem*, s. 123-124.

²³ *Ibidem*, s. 126-127.

Zakaz partii politycznych w praktyce

W ciągu 60 lat istnienia Republiki Federalnej Niemiec pięciokrotnie został złożony wniosek o zakaz partii politycznych, z czego w dwóch przypadkach uznano go za zasadny. Dotyczył on Socjalistycznej Partii Rzeszy i Komunistycznej Partii Niemiec w latach 50., Listy Narodowej (Nationale Liste – NL) oraz Wolnościowej Niemieckiej Partii Robotników (Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei – FAP) w latach 90., a także Narodowodemokratycznej Partii Niemiec (Naziionaldemokratische Partei Deutschlands – NPD) na początku XXI w.²⁴ Podkreślić należy, że w historii powojennych Niemiec znacznie częściej podejmowano rozważania nad złożeniem wniosku o stwierdzenie sprzeczności partii z konstytucją, niemniej jednak oprócz wyżej wymienionych nie doszły one do skutku. Biorąc pod uwagę intensywność stosowania zakazu partii politycznych, wyróżnić można trzy okresy: lata 50. – restrykcyjne i efektywne zastosowanie instrumentu „broniącej się demokracji”, lata 60., 70. i 80. – liberalizacja strategii bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz lata 90. i XXI w. – powrót do represyjnych form ochrony demokracji.

Lata 50. – „broniąca się demokracja” w działaniu

Wraz z zakończeniem II wojny światowej złamana została potęga narodowego-socjalizmu, nie można było jednak oczekiwać, że dominujące w III Rzeszy idee i przekonania polityczne wygasną z dnia na dzień. Wydaje się to tym mniej prawdopodobne, gdy zważy się na to, że naziści rządili przez długi czas przy szerokim poparciu społecznym. Po wojnie, dość szybko nastąpił proces odradzania się radykalnych nurtów politycznych. Już w pierwszych miesiącach, w zachodnich strefach okupacyjnych powstały różnego rodzaju organizacje i związki, formalnie demokratyczne, a w rzeczywistości skrajnie prawicowe i lewicowe, w tym także neofaszystowskie. W pierwszych wyborach do Bundestagu społeczeństwo Niemiec Zachodnich poparło wprawdzie partie demokratyczne, a ugrupowania ekstremistyczne zostały zepchnięte na margines sceny politycznej, niemniej jednak w obliczu ogromnych problemów stojących przed młodym państwem niemieckim trudno było jednoznacznie prognozować na przyszłość. W społeczeństwie istniały wielomilionowe grupy sfrustrowanych, rozczarowanych i zepchniętych na margines ubóstwa bezrobotnych (1,5 mln w 1950 r.), wypędzonych i uchodźców (10 mln), byłych urzędników państwowych, pracowników NSDAP i żołnierzy zawodowych pozostających bez zatrudnienia (około 2 mln), rodzin ofiar wojny (2,5 mln), poszkodowanych przez bombardowania (4-6 mln), którzy stanowili potencjalne źródło rekrutacji dla odradzających się ugrupowań ekstremistycznych²⁵.

To, że ów potencjał mógł przeobrazić się w poparcie wyborcze, udowodniła utworzona w 1949 r. Socjalistyczna Partia Rzeszy. W maju 1951 r. w wyborach do parlamentu krajowego w Dolnej Saksonii otrzymała ona 11% głosów i 16 mandatów, a w październiku w wybo-

²⁴ E. Jesse, *Demokratieschutz...*, s. 464-465.

²⁵ U. Backes, E. Jesse, *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1993, s. 54-62.

rach do Senatu Bremy 7,7% poparcia²⁶. W tym czasie partia liczyła około 10 000 członków. Socjalistyczna Partia Rzeszy wyróżniała się spośród pozostałych ugrupowań pravicowego ekstremizmu wyraźnym nawiązaniem do idei i form działania ruchu narodowosocjalistycznego. Jednym z jej głównych celów było ponowne utworzenie Rzeszy Niemieckiej jako trzeciej siły między Zachodem i Wschodem, opartej na idei „prawdziwego niemieckiego socjalizmu”, która byłaby przeciwwagą dla liberalizmu i marksizmu. Partia unikała wprawdzie oficjalnie argumentacji o zabarwieniu rasistowskim, jednak na łamach prasy partyjnej propagowała agresywny antysemityzm. Wyrażając pogląd, iż formalnie III Rzesza nadal funkcjonuje, podważała prawomocność istniejącego w powojennych Niemczech systemu politycznego. Tym też partia uzasadniała prawo do oporu przeciwko porządkowi RFN²⁷. Narodowosocjalistyczna propaganda partii, mająca na celu przyciągnięcie dawnych działaczy NSDAP, okazała się owocna, gdyż SRP osiągała dobre wyniki przede wszystkim na tych terenach, gdzie wcześniej sukcesy odnosili naziści. Podobnie jej główni działacze rekrutowali się spośród byłych członków NSDAP.

Już w 1950 r. SRP znalazła się na liście organizacji wrogich państwu, a w listopadzie 1951 r. rząd Adenauera złożył wniosek o zakaz jej działalności. W październiku 1952 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie uznające działalność Socjalistycznej Partii Rzeszy za sprzeczną z Ustawą Zasadniczą RFN, rozwiązał partię i zakazał tworzenia organizacji, które pod jakąkolwiek nazwą miałyby stanowić jej kontynuację²⁸.

Orzeczenie sprzeczności z konstytucją Trybunał oparł głównie na jej powinowactwie z NSDAP. Uznał SRP za jej sukcesorkę, wskazując na powiązania personalne, programowe oraz ogólny sposób zachowania partii. Trybunał stwierdził także, że SRP od początku swojego funkcjonowania dążyła do podważenia wolnościowo-demokratycznego porządku, a w konsekwencji do jego obalenia. Wskazał m.in. na jej wodzowską strukturę, działanie stojące w sprzeczności z prawami człowieka, antysemityzm oraz zwalczanie pluralizmu partyjnego²⁹.

Po rozwiązaniu partii jej członkowie dążyli do utworzenia organizacji zastępczej. Głównie ze względu na opór urzędów okazało się to bezowocne. Następnie próbowali przeniknąć w struktury już istniejących partii politycznych. Najwięcej działaczy SRP, a zwłaszcza kadry kierowniczej, związało się z Niemiecką Partią Rzeszy (Deutschen Reichspartei – DRP). Pozostali przystąpili m.in. do konserwatywnej Partii Niemieckiej (Deutsche Partei – DP), Związku Wypędzonych ze Stron Ojczystych i Wydziedziczonych (BHE) oraz do innych związków, organizacji, grup militarystycznych czy nacjonalistycznych.

Od czasu zakazu SRP, w ciągu następnych kilkunastu lat, żadnej partii o orientacji narodowosocjalistycznej nie udało się otrzymać znaczącego poparcia wyborczego. Pod presją

²⁶ W Saksonii podjęto nawet starania o włączenie SRP do koalicji z CDU i DP. Na skutek sprzeciwu Adenauera nie przyniosły one jednak pożądanego efektu, R. Stöss, *Die extreme Rechte in der Bundesrepublik. Entwicklung-Ursachen-Gegenmaßnahmen*, Opladen, 1989.

²⁷ A.-K. Lang, *op. cit.*, s. 48-49.

²⁸ Chcąc uprzedzić wyrok Trybunału, partia dokonała samorozwiązania we wrześniu 1952 r. Nie zostało ono jednak uznane przez Trybunał, patrz: E. Jesse, *60 Jahre Demokratie in Deutschland*, [w:] *Extremismus & Demokratie*, red. U. Backes, E. Jesse, 20. Jahrgang 2008, s. 48; P. Lippóczy P., *Narodowo-Demokratyczna Partia Niemiec*, [w:] Ryszka F., *Ekstremizm pravicowy we współczesnym świecie*, Warszawa, s. 37-38.

²⁹ A. Kousouni, *Das Parteiverbotssystem im Rahmen der deutschen und griechischen Rechtsordnung*, Marburg 2004, s. 18-19.

restrykcji prawicowo-ekstremistyczna scena rozwijała się głównie na obrzeżach tradycyjnych partii politycznych, przyjmując częściowo cechy subkultury.

W trzy dni po złożeniu wniosku o zakaz Socjalistycznej Partii Rzeszy rząd Adenauera wniósł również o delegalizację Komunistycznej Partii Niemiec. W powojennych Niemczech KPD wznowiła swoją działalność we wszystkich czterech strefach okupacyjnych. W strefie sowieckiej, na polecenie Moskwy, bardzo szybko doszło do połączenia KPD i SPD, w wyniku czego powstała Socjalistyczna Partia Jedności Niemiec (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands – SED)³⁰. Zachodnioniemiecka KPD utrzymywała ścisłą współpracę z SED. Partia pozostawała w ideologicznej, organizacyjnej i finansowej zależności od wschodnioniemieckich komunistów, ci natomiast zorientowani byli bezpośrednio na działania Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego. Sama KPD wyraźnie podkreślała, że identyfikuje się z polityką prowadzoną przez Związek Radziecki i sowiecką partię komunistyczną.

Od początku swojej egzystencji (1918/1919) komuniści występowali przeciwko państwu demokratycznemu dążąc do rewolucji komunistycznej i sowietyzacji Niemiec. Głównym celem KPD po wojnie stało się utworzenie zjednoczonych Niemiec w oparciu o konstytucję NRD z 1949 r. Partia głosowała przeciwko uchwaleniu Ustawy Zasadniczej RFN jako podstawy odrębnego państwa niemieckiego, a także nawoływała do obalenia rządu Adenauera na drodze rewolucji. Owa propaganda stała się w późniejszym czasie istotnym argumentem w procesie o zakaz jej działalności. KPD dążyła następnie w myśl „nowego antyfaszystowsko-demokratycznego porządku” do wprowadzenia w zachodnich Niemczech polityki przyjaznej Związkowi Radzieckiemu, stąd też sprzeciwiała się remilitaryzacji RFN, integracji z NATO i EWG, m.in. po to, aby nie wzmacniać pozycji państw zachodnich w zimnej wojnie³¹.

Tuż po zakończeniu II wojny światowej na korzyść partii przemawiała antynazistowska działalność oraz męczeńska śmierć wielu jej członków podczas dyktatury NSDAP. W pierwszych wyborach do parlamentów krajów związkowych komuniści spotkali się więc z akceptacją oraz znacznym poparciem. Wahało się ono między 4,7% a 14%. W sumie w dziewięciu landach otrzymała 113 miejsc w parlamencie. Podkreślić należy, że KPD wchodziła wówczas, choć bardzo krótko, w skład prawie wszystkich rządów krajów związkowych³². W pierwszych wyborach do Bundestagu w 1949 r. komuniści zdołali przekroczyć próg 5%, jednak wynik ten był znacznie poniżej oczekiwań partii. W kolejnych latach KPD traciła stopniowo poparcie, towarzyszył temu również spadek liczby członków (z 324 tys. w 1947 r. do 78 tys. w 1956 r.)³³.

Słabe wyniki wyborcze nie wywołały jednak samokrytyki w kierownictwie partii, zwłaszcza wobec jej prosowieckich i antysystemowych działań. Były raczej postrzegane jako efekt działalności propagandowej kapitalistów. W opinii liderów KPD jej największą porażką było utworzenie w 1949 r. Republiki Federalnej Niemiec, która stanowiła zaprze-

³⁰ A.-K. Lang, *op. cit.*, s. 53-54.

³¹ U. Backes, E. Jesse, *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 130-135.

³² Wynikało to po części z przyjętej w pierwszych latach powojennych polityki tworzenia szerokich koalicji złożonych z możliwie wszystkich partii, patrz: *ibidem*, s. 129.

³³ E. Jesse, *Die Parteien im westlichen Deutschland von 1945 bis zur deutschen Einheit 1990*, [w:] *Parteiendemokratie in Deutschland*, red. O.W. Gabriel, O. Niedermayer, R. Stoess, Bonn 1997, s. 66.

czenie wszystkiego, do czego partia dążyła zarówno w odniesieniu do polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej³⁴.

Zaprezentowana powyżej postawa partii stała u podstaw wyroku zakazującego jej działalności, ogłoszonego przez Trybunał Konstytucyjny w 1956 r. W orzeczeniu Trybunał uznał, że partia wyznaje ideologię marksistowsko-leninowską oraz dąży do urzeczywistnienia celów wynikających z owej ideologii. Należy do nich m.in. utworzenie na drodze rewolucji dyktatury proletariatu. Owa, preferowana przez KPD, wizja funkcjonowania państwa oraz społeczeństwa uznana została za niemożliwą do pogodzenia z wolnościowo-demokratycznym porządkiem RFN. Trybunał podkreślił, że do realizacji tych celów służyły partii m.in. działalność szkoleniowa i agitacyjna, intensywne propagandowe oraz strategia parlamentarna. Zarzucił komunistom lekceważenie parlamentu oraz zaprzeczanie zasady pluralizmu politycznego. Podsumowując, Trybunał uznał, że KPD poprzez swoje ogólne zachowanie polityczne dąży do obalenia wolnościowego, demokratycznego porządku Republiki Federalnej Niemiec, a tym samym stoi w sprzeczności z konstytucją³⁵.

Wraz z zakazem posłom KPD odebrano mandaty w parlamentach poszczególnych landów, a także wszelkie inne funkcje w instytucjach krajów związkowych, zabroniono im również tworzenia organizacji zastępczych. Delegalizacja zmusiła członków partii do prowadzenia działań w konspiracji. Dzięki pomocy ze wschodu uruchomiona została m.in. stacja radiowa, która pozwoliła na kontynuowanie działalności propagandowej. Niemniej jednak w ciągu roku baza członkowska KPD uległa znacznemu osłabieniu, liczba jej członków zmniejszyła się do 7000 tys., a werbowanie nowych okazało się w istniejących warunkach niezmiernie trudne. Członkowie Komunistycznej Partii Niemiec, podobnie jak działacze zdelegalizowanej SRP, próbowali infiltrować istniejące już organizacje, podporządkowując ich działalność własnym celom (przykładem Związek Niemców – Bund der Deutschen), a także dążyli do utworzenia nowych ugrupowań (przykładem utworzona w 1960 r. Deutsche Friends-Union). Niemniej jednak poparcie wyborcze dla partii skrajnie lewicowych utrzymywało się w kolejnych latach na bardzo niskim poziomie³⁶.

Oba zakazy postrzegać należy niewątpliwie na tle sytuacji politycznej lat 50. Podzielone państwo niemieckie znajdowało się w centrum zainteresowania głównych antagonistów „zimnej wojny” – Związku Radzieckiego oraz bloku państw zachodnich. Narastający konflikt, którego szczytowym punktem był wybuch wojny w Korei w 1950 r., wzmacniał w Niemczech Zachodnich poczucie niepewności i zagrożenia ze strony bloku wschodniego. Z tego punktu widzenia działalność Komunistycznej Partii Niemiec ukierunkowana na włączenie RFN w strefę wpływu Związku Radzieckiego, przy nieustannym wsparciu ze strony wschodnioniemieckich komunistów, postrzegana była jako potencjalne niebezpieczeństwo dla państwa zachodnioniemieckiego. Podkreślić należy, że wniosek o delegalizację KPD złożony został przez rząd federalny, zanim partia zaczęła systematycznie tracić na znaczeniu.

Istotne jest również to, że RFN w pierwszych latach powojennych znajdowała się w fazie konsolidacji systemu demokratycznego. Jak wspomniano na początku rozdziału, wciąż konieczne było zintegrowanie szerokich mas społecznych, które z różnych względów

³⁴ U. Backes, E. Jesse, *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland*..., s. 131.

³⁵ A.-K. Lang, *op. cit.*, s. 59-60; A. Kousouni, *op. cit.*, s. 20-21.

³⁶ U. Backes, E. Jesse, *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland*..., s. 139.

stanowić mogły potencjał dla odradzających się ugrupowań ekstremistycznych. Ponadto po doświadczeniach Republiki Weimarskiej oraz dwunastu latach dyktatury demokratyczne elity wyrażały głęboką nieufność do dojrzałości politycznej społeczeństwa. Rozwój bazy członkowskiej Socjalistycznej Partii Rzeszy oraz Komunistycznej Partii Niemiec, a także niemalże poparcie społeczne wyrażane dla obu ugrupowań w pierwszych latach powojennych wskazują, iż istniały obiektywne podstawy do obawy przed destabilizacją młodego państwa. W uzasadnieniu wyroku delegalizującego SRP Trybunał Konstytucyjny wskazał m.in., że werbalne ataki na reżim w Bonn oraz system demokratyczny przyczyniają się do osłabienia autorytetu władzy oraz zaufania do rządu³⁷. To natomiast wpływa niewątpliwie negatywnie na proces konsolidacji młodej demokracji. W wymiarze międzynarodowym, w związku ze wzrostem poparcia dla partii prawicowego ekstremizmu rząd niemiecki obawiał się kompromitacji państwa w oczach światowej opinii publicznej, zniechęcenia zagranicznych inwestorów oraz utrudnień w eksporcie niemieckich towarów.

Analiza protokołów z posiedzeń rządu w pierwszych latach powojennych wskazuje, że elity polityczne postrzegały odradzające się partie ekstremistyczne jako realne niebezpieczeństwo, a sytuację na początku lat 50. określały jako „stan zagrożenia państwa”³⁸.

W przeciwieństwie jednak do zakazu SRP delegalizacja Komunistycznej Partii Niemiec wzbudza od lat 60. liczne kontrowersje. Jednym z najczęstszych źródeł krytyki jest nieuwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny realnych możliwości realizacji przez partię jej celów, zwłaszcza że od czasu złożenia wniosku przez rząd do momentu wydania wyroku, KPD systematycznie traciła poparcie wyborcze, a jej baza członkowska wyraźnie się skurczyła. Znaczne osłabienie partii było wprawdzie przyczyną odwołania przez Trybunał postępowania, niemniej jednak nie spowodowało podważenia zasadności wniosku złożonego i podtrzymywanego w kolejnych latach przez rząd federalny. Zdaniem krytyków z punktu widzenia ochrony demokracji zakaz Komunistycznej Partii Niemiec nie był ani środkiem koniecznym, ani proporcjonalnym w stosunku do występujących w owym czasie zagrożeń. Wskazują oni, że delegalizacja partii politycznej w państwie demokratycznym, opartym na wolności słowa, powinna być w założeniu środkiem ostatecznym. Stawiane dziś pytania o konieczność oraz szkodliwość owego zakazu dla demokracji nie znajdowały odzwierciedlenia w dyskursie społeczno-politycznym lat 50. Delegalizacja partii ekstremistycznych była wówczas wyrazem szerokiego antytotalitarnego konsensusu elit politycznych, które zgodnie z zasadą równowagi nie uważały za zasadne rozróżnianie pomiędzy jego prawicowym i lewicowym wariantem. Zakaz SRP i KPD spotkał się ponadto z szeroką akceptacją wśród społeczeństwa³⁹.

Zmiana strategii państwa – od legalizmu do oportunistu

W kolejnych dziesięcioleciach zauważyć można w Republice Federalnej Niemiec zmianę podejścia do kwestii delegalizacji partii politycznych. Dominująca w latach 50. zasada le-

³⁷ M.H.W. Moellers, *op. cit.*, s. 122-123.

³⁸ U. Backes, *Die Streitbare Demokratie...*, s. 5, 10.

³⁹ Ch. Weckenbrock, *Die streitbare Demokratie auf dem Pruefstand. Die neue NPD als Herausforderung*, Bonn 2009, s. 76-77.

galizmu zastąpiona została w kolejnym dziesięcioleciu zasadą oportunistów⁴⁰. Przekonanie o tym, że każda partia, która stoi w sprzeczności z demokracją, powinna być zdelegalizowana zastąpiono podejściem, które wychodziło z założenia, że partie antydemokratyczne mogą być zakazane, ale nie muszą. Podstawa prawna owej zmiany ukonstytuowana została jeszcze w latach 50. w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w procesie przeciwko KPD. Niemniej jednak znalazła ona zastosowanie dopiero w latach 60. Trybunał stwierdził wówczas, że to, czy wniosek o zakaz partii zostanie złożony, jest kwestią politycznego uznania. Uprawnione instytucje nie mają więc obowiązku składania takiego wniosku, nawet jeśli partia stoi w ich opinii w sprzeczności z Konstytucją. W ten sposób pozostawił rządowi, Bundestagowi i Bundesratowi nie tylko znaczną swobodę działania, ale również odpowiedzialność za podjęte decyzje⁴¹.

Przyczyną zmiany praktyki politycznej w latach 60. był niewątpliwie ponadpiętnastoletni proces konsolidacji systemu demokratycznego w Niemczech, który wpłynął na jego umocnienie i jednocześnie ograniczył w znacznym stopniu dominującą w latach 50. obsesję stabilizacji za wszelką cenę. Wskazać również należy na ogólne zliberalizowanie polityki w II połowie lat 60. Kurs ten był wprowadzony przez rząd wielkiej koalicji K. Kiesingera, a następnie kontynuowany przez W. Brandta i H. Schmidta. Dotyczył on zarówno polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej Niemiec. Sytuacja międzynarodowa cechowała się m.in. stopniowym odprężeniem w stosunkach z blokiem wschodnim, a następnie zawieszeniem doktryny Hallsteina i dążeniem do ustabilizowania kontaktów polityczno-gospodarczych z państwami socjalistycznymi.

Liberalizacja klimatu politycznego przyczyniła się do tego, iż podjęte w latach 60. i 70. rozważania na temat złożenia wniosku o zakaz prawicowej Niemieckiej Partii Rzeszy (Deutsche Reichspartei – DRP) i Narodowodemokratycznej Partii Niemiec (Nazionaldemokratische Partei Deutschlands – NPD) oraz lewicowej „Grupy K” (K – Gruppen) i Niemieckiego Zjednoczenia dla Pokoju (Deutsche Friedensunion – DFU) okazały się bezowocne.

W połowie lat 50. oraz na początku lat 60. rząd federalny dwukrotnie groził Niemieckiej Partii Rzeszy złożeniem wniosku o jej delegalizację. Nieoficjalnie wskazuje się, iż rozpowszechnianie podejrzeń, iż DRP stoi w sprzeczności z konstytucją, było „manewrem wyborczym” rządu, który miał na celu osłabienie partii. W rzeczywistości rząd nie dysponował bowiem wystarczającymi dowodami, aby doprowadzić do jej zakazu. Publiczne ogłoszenie przez DRP wierności konstytucji zakończyło pierwsze rozważania nad jej delegalizacją. Powodem rezygnacji z zakazu partii w latach 60. były natomiast wątpliwości co do jego efektywności⁴². Rozważania nad pożytkiem płynącym z delegalizacji partii politycznej w społeczeństwie demokratycznym były elementem nowym, który pojawił się na bazie wspomnianej wcześniej zasady oportunistów. Po raz pierwszy widoczne stały się również polityczne skutki „pustego” zastraszania zakazem. Nieustanne podważanie demokratycznej wiarygodności DRP przyczyniło się do sukcesywnej utraty przez partię poparcia wyborczego oraz

⁴⁰ L. Flemming, *Das NPD-Verbotsverfahren. Vom „Aufstand der Anständigen“ zum „Aufstand der Unfähigen“*, Baden-Baden 2005, s. 38.

⁴¹ Pojawiła się wówczas trzecia kategoria partii – partii wrogich konstytucji, U. Volkmann, *Dilemmata des Parteiverbots*, „Zeitschrift für öffentliche Recht und Verwaltungswissenschaft”, 14/2007, s. 581.

⁴² L. Flemming, *op. cit.*, s. 40-41.

pogłębiało jej w izolację polityczną. Nie był to jedyny powód słabości DRP, ale z pewnością przyczynił się do jej późniejszego upadku⁴³.

Kolejne ożywienie dyskusji na temat zakazu partii politycznych związane było z sukcesami odniesionymi w drugiej połowie lat 60. przez sukcesorkę DRP – Narodowodemokratyczną Partię Niemiec⁴⁴. Mimo iż partia poprzez powiązania personalne nawiązywała do NSDAP, to w wymiarze ideologicznym dystansowała się od narodowego socjalizmu, nieustannie zapewniając o swojej demokratycznej wiarygodności. Wzrost poparcia dla NPD okazał się jednak krótkotrwały, co wpłynęło na dość szybkie zaniechanie rozważań na temat zakazu jej działalności.

Wpływ na przeobrażenie się w latach 60-tych strategii legalistycznej w oportunistyczną miało również złagodzenie retoryki prowadzonej przez partie ekstremistyczne zarówno te prawicowe, jak i lewicowe. Niemniej jednak przyznać należy, że w wielu przypadkach ewidentny, antydemokratyczny charakter ugrupowań spotykał się z dużą tolerancją ze strony instytucji państwowych. Przykładem tego jest działalność utworzonej w 1968 r. Niemieckiej Partii Komunistycznej (Deutsche Kommunistische Partei – DKP). Przyjęła ona wprawdzie bardziej umiarkowany charakter niż jej poprzedniczka (KPD), niemniej jednak również pozostawała w zależności od wschodnioniemieckiej SED. Znamienne jest to, że nigdy nie wymagano od DKP, aby jednoznacznie opowiedziała się za systemem demokracji liberalnej⁴⁵.

Liberalizacja stanowiska państwa wobec działalności ugrupowań komunistycznych, czego wyrazem była legalizacja partii komunistycznej (DKP), uwarunkowana była różnymi względami. Fakt, iż RFN była jedynym krajem zachodnioeuropejskim, w którym uniezwolniono egzystencję partiom komunistycznym, narażało ją na kłopotliwe porównania z dyktaturami w Hiszpanii i Portugalii. Ponadto zakaz funkcjonowania partii komunistycznej w warunkach odprężenia stosunków ze Wschodem mógł być argumentem łatwo wykorzystywanym w celach propagandowych. Istotną rolę odgrywała również kwestia równego traktowania partii prawicowego i lewicowego ekstremizmu. RFN nie mogła sobie pozwolić na podtrzymywanie zakazu partii komunistycznej w sytuacji, gdy prawicowa NPD triumfowała. Temu wszystkiemu towarzyszyło coraz głębsze przekonanie, że Republika Federalna Niemiec jest w stanie sprostać wyzwaniom, jakie niosą ze sobą partie skrajnie lewicowe, nawet te zorientowane na NRD⁴⁶. Tolerancji wobec lewicowego ekstremizmu sprzyjał niewątpliwie fakt, że aż do zjednoczenia Niemiec pozostawały one ugrupowaniami pozaparlamentarnymi⁴⁷.

Należy również zaznaczyć, że pojawiające się w latach 60. i 70. głosy na temat zakazu partii lewicowego ekstremizmu (Niemieckiego Zjednoczenia dla Pokoju, Komunistycznej

⁴³ R. Stoess, *Rechtsextremismus in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Bilanz*, Opladen 2001, s. 74-75.

⁴⁴ W latach 1966-1968 partia osiągnęła następujące wyniki: w Bawarii – 7,42%, w Nadrenii-Palatynacie – 6,92%, w Schleswig-Holstein – 5,85%, w Dolnej Saksonii – 6,98%, w Bremen – 8,84% i w Badenii-Wirtembergii – 9,82%. W wyborach do Bundestagu w 1965 r. NPD otrzymała 2% poparcia, a w 1969 r. 4,3%, patrz: U. Backes, *60 Jahre Extremismus in Deutschland...*, s. 19.

⁴⁵ U. Backes, E. Jesse, *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 148-159.

⁴⁶ L. Flemming, *op. cit.*, s. 38.

⁴⁷ U. Backes, E. Jesse, *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 138-139, 147-149.

Partii Niemiec i Grupy „K”) nie wzbudzały, w przeciwieństwie do ugrupowań skrajnie prawicowych, większych emocji i kontrowersji⁴⁸.

W latach 80. zakaz partii nigdy nie stał się przedmiotem poważnej debaty politycznej. Żądania dotyczące delegalizacji Republikanów (Republikaner – REP) pod koniec lat 80. nie znalazły większego odzewu, zwłaszcza że antydemokratyczny charakter partii był wątpliwy. Wniosek o zakaz Wolnościowej Niemieckiej Partii Robotników (Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei – FAP) nie został wzięty pod uwagę z powodu braku dowodów oraz marginalnego znaczenia organizacji⁴⁹.

Powrót do represyjnych instrumentów bezpieczeństwa państwa

Sytuacja zmieniała się zasadniczo w latach 90., kiedy to ponownie sięgnięto po represyjne instrumenty ochrony demokracji. Powodem tego było nasilenie się tuż po zjednoczeniu Niemiec, w szczególności na terenie byłej NRD, aktów przemocy motywowanych niechęcią do obcokrajowców oraz osób starających się o azyl⁵⁰. Politycy zastosowali wówczas różnorodne środki wymierzone przeciwko prawicowemu ekstremizmowi. Oprócz sankcji karnych, procesów w sprawie ograniczenia praw obywatelskich oraz licznych zakazów stowarzyszeń o charakterze neonazistowskim i wojowniczym złożono również dwa wnioski o zakaz partii politycznych – Listy Narodowej (Nationale Liste – NL) oraz Wolnościowej Niemieckiej Partii Robotników (FAP). Zgodnie z opinią Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oba ugrupowania nie spełniały jednak warunków właściwych partiom, uznane zostały za stowarzyszenia i na podstawie uregulowań im właściwych (art. 9, ust. 2 Ustawy Zasadniczej oraz paragraf 3 Ustawy o Stowarzyszeniach) ostatecznie zdelegalizowane⁵¹. Istotnym aspektem orzeczenia Trybunału było odstępianie od wyrażonego wcześniej przekonania, że dla zakazu organizacji nie ma znaczenia, czy posiada ona realne szanse na urzeczywistnienie swoich celów w dającej się przewidzieć przyszłości⁵².

Wskazać należy, że przestrzegana w latach 50. zasada równego traktowania ekstremizmu prawicowego i lewicowego została w latach 90. ewidentnie zachwiana na korzyść ugrupowań skrajnie lewicowych. Tendencję taką zaobserwować można zasadniczo już od końca lat 60. Od tego czasu bowiem nie zdelegalizowano w RFN żadnej organizacji ani partii skrajnie lewicowej, mimo iż wskazać można na liczne akty przemocy ze strony owych środowisk⁵³. Znamienne jest również, że po zjednoczeniu Niemiec nie podjęto dyskusji

⁴⁸ L. Flemming, *op. cit.*, s. 42.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 42-43.

⁵⁰ U. Backes, *Rechts- und Linksextreme Gewalt in Deutschland – vergleichende Betrachtungen*, „Politische Studien“ 1/2007, s. 31-43; J. Gerlach, *Auswirkungen der Verbote rechtsextremistischer Vereine auf die NPD*, [w:] *Die NPD. Erfolgsbedingungen einer rechtsextremistischen Partei*, red. U. Backes, H. Steglich, Baden- Baden 2007, s. 236-237.

⁵¹ FAP zaliczała się do jednej z najbardziej wpływowych organizacji w środowisku prawicowo-ekstremistycznym. Pełniła funkcję integracyjną, utrzymując silne powiązania z grupami skinhead, oraz chuliganami. Uzasadnienie wyroku nakazującego delegalizację i rozwiązanie FAP bazowało na jej powinowactwie z NSDAP, pogardzie dla godności ludzkiej oraz działań niezgodnych z prawem jej członków oraz zwolenników, J. Gerlach, *op. cit.*, s. 239-240.

⁵² L. Flemming, *op. cit.*, s. 43.

⁵³ Więcej na ten temat patrz: U. Backes, *Rechts- und linksextreme Gewalt in Deutschland...*, s. 31-43.

na temat zakazu komunistycznej SED oraz utworzonej, w wyniku jej przekształcenia, Partii Demokratycznego Socjalizmu (Partei des Demokratischen Sozialismus – PDS). Ugrupowanie to uzyskiwało od początku lat 90. znaczne poparcie wyborcze w landach wschodnich oraz dysponowało pokaźną bazą członkowską, mimo to nie stanowiło, w opinii polityków, zagrożenia dla konsolidacji państwa niemieckiego⁵⁴.

Jednym z czynników owej nierównowagi było odmienne postrzeganie i ocena obu dyktatur: nazistowskiej i sowieckiej. Przestępstwa NSDAP miały w dyskursie społeczno-politycznym Niemiec znacznie większy ciężar, a przez to były i nadal są bardziej stygmatyzowane niż działania komunistów. Wpływ na to miała niewątpliwie kształtowana przez wiele lat tzw. niemiecka „kultura żalu”⁵⁵ za wydarzenia II wojny światowej. Brzemień nazistowskiej przeszłości powoduje, że przestępstwa na tle niechęci do obcokrajowców, uwarunkowane ksenofobią i antysemityzmem, urastają do roli narodowego skandalu. Równocześnie przestępstwa ze strony lewicowych ekstremistów postrzegane są jako uciążliwe epizody, jednak względnie znośne w społeczeństwie demokratycznym⁵⁶.

Wzrost przestępczości o prawicowej proweniencji w lata 90. oraz na przełomie tysiącleci wywołał tym samym ogólnonarodową ofensywę przeciwko prawicowemu ekstremizmowi. Spektakularne zamachy na przedstawicieli społeczności żydowskiej i ich obiekty w Düsseldorfie w 2000 r., które pochłonęły dziewięć ofiar, stały się bezpośrednią przyczyną ogłoszenia przez kanclerza G. Schroedera „powstania prawych” oraz zintensyfikowały debatę na temat delegalizacji NPD⁵⁷.

Analizując problematykę zakazu Narododemokratycznej Partii Niemiec wskazać należy na charakter partii, która od lat 60. przeszła znaczną ewolucję zarówno pod względem ideologiczno-programowym, jak i form działania. W opinii wielu badaczy niemieckiej sceny politycznej NPD uległa znacznej radykalizacji. Z zakorzenionej w społeczeństwie, nacjonalistycznej partii wyborczej stała się pod koniec lat 90. agresywną, antydemokratyczną partią akcji, działającą w sferze pozaparlamentarnej⁵⁸.

Ludowo-narodowy program partii ewoluował z czasem w kierunku narodowego socjalizmu. Propagując nie tylko postawy nacjonalistyczne i wrogie obcokrajowcom, ale także rasizm i antysemityzm, NPD przyjęła znamiona partii neonazistowskiej. Ponadto od połowy lat 90. wyrażała coraz częściej opozycję wobec istniejącego w RFN systemu politycznego i gospodarczego, dążąc do jego obalenia na drodze legalistycznej poprzez udział w wyborach. Znajdowało to wyraz zarówno w wypowiedziach czołowych działaczy, jak i na ła-

⁵⁴ U. Backes, *Die Streitbare Demokratie...*, s. 11, 14.

⁵⁵ Więcej na ten temat patrz: D. Art, *The Politics of the Nazi Past in Germany and Austria*, Cambridge 2006.

⁵⁶ U. Backes, *Die Streitbare Demokratie...*, s. 15.

⁵⁷ W wyniku śledztwa okazało się, że zamachy nie zostały dokonane przez środowiska prawicowo-ekstremistyczne, patrz: F. Decker, L. Miliopoulos, *Vom Fuenf- zum Sechsparteiensystem? Entwicklung und Perspektiven der rechtsextremistischen NPD*, „Gesellschaft – Wirtschaft – Politik“ (GWP), 2/2009, s. 216.

⁵⁸ E. Jesse, *Die Vier-Säulen- Strategie der NPD. Eine Analyse zu Anspruch und Wirklichkeit ihrer Umsetzung*, „Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2008“, red. A. Pfahl-Traugher, Bruehl-Rheinland 2008, s. 179.

mach oficjalnej prasy tej partii. Z biegiem lat ów antydemokratyczny kurs polityczny uległ dalszej radykalizacji⁵⁹.

Niemniej jednak od połowy lat 60. do początku nowego tysiąclecia NPD pozostawała ugrupowaniem pozaparlamentarnym o marginalnym poparciu wyborczym. W wyborach do Bundestagu nie przekraczała poziomu 0,5% głosów koniecznego do zwrotu kosztów kampanii. Na równie niskim poziomie kształtowało się poparcie uzyskiwane w poszczególnych landach. Dopiero wybory w 2004 r. przyniosły zasadniczą zmianę. Narodowodemokratyczna Partia Niemiec odniosła wówczas zaskakujący sukces w Saksonii (9.2%), następnie w 2006 r. m.in. w Meklemburgii-Przedmorzu (7,3%), w 2009 r. w wyborach komunalnych. W efekcie jej przedstawiciele zasiedli w parlamentach krajów związkowych oraz rad kilku niemieckich miast⁶⁰.

Mimo słabości wyborczej druga połowa lat 90. przyniosła partii niespodziewanie „ponowne odrodzenie”. Powolnemu wzrostowi liczby członków⁶¹ towarzyszyła wewnętrzna konsolidacja partii oraz wzrost pozaparlamentarnej aktywności politycznej. Do ukształtowania nowego oblicza NPD przyczyniły się niewątpliwie zmiany w środowisku skrajnej prawicy na skutek zakazów stowarzyszeń dokonanych w pierwszej połowie lat 90. Członkowie zdelegalizowanych wówczas organizacji zasilili szeregi NPD, zajmując nierzadko stanowiska kierownicze⁶². Osoby te były silnie zakorzenione w środowisku grup Skinhead, Związków Braterskich Radykalnej Prawicy (Kameradschaften) oraz innych organizacjach o charakterze neonazistowskim, gdzie cieszyły się dużym autorytetem. Dzięki temu stały się elementem łączącym wokół NPD różne nurty prawicowego ekstremizmu. Kontakty Narodowodemokratycznej Partii Niemiec ze środowiskiem dokonywały się również poprzez współpracę przy organizowaniu wszelkiego rodzaju demonstracji, pochodów, akcji propagandowych oraz zebrań. Realizowana przez NPD strategia „walki o ulice” nastawiona była bowiem na intensywną działalność na forum publicznym, która miała na celu mobilizację społeczeństwa, głównie ludzi młodych, oraz przygotowanie partii do sprawnego prowadzeniu kampanii. Nowy *image* NPD przyczynił się niewątpliwie do wzmocnienia pozycji partii w środowisku skrajnie prawicowym⁶³.

Przyjęty przez Narodowo-demokratyczną Partię Niemiec w połowie lat 90. kierunek rozwoju stał się podstawą złożonych w 2001 r. trzech wniosków o zakaz działalności partii. Wnioski wystosowane równoległe przez wszystkie uprawnione do tego instytucje –

⁵⁹ E. Jesse, *Die Auseinandersetzung mit der NPD*, [w:] *Die NPD. Erfolgsbedingungen einer rechtsextremistischen Partei*, s. 283-298; E. Jesse, *Das Auf und Ab der NPD*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, 42/2005, s. 35-36; M. Brandstetter, *Die NPD im 21. Jahrhundert*, Marburg 2006, s. 114-115; H. Bergsdorf, *Die neue NPD. Antidemokraten im Aufwind*, München 2007, s. 79-105.

⁶⁰ E. Jesse, *Das Auf und ab der NPD...*, s. 34-35; F. Decker, L. Miliopoulos, *Vom Fuenf- zum Sechsparteiensystem?...*, s. 219.

⁶¹ Baza członkowska partii na przełomie kilku dziesięcioleci znacznie się skurczyła (z 28 tys. w 1967 r. do 3,5 tys. w 1997 r.). Tendencja spadkowa odwróciła się pod koniec lat 90. Wówczas, w ciągu dwóch lat, partia podwoiła liczbę członków, niemniej jednak wciąż jest ona bardzo ograniczona, patrz: U. Hoffmann, *Die NPD, Entwicklung, Ideologie und Struktur*, 1999, s. 460; U. Backes, *Organisationen 2007*, [w:] *Extremismus & Demokratie*, red. U. Backes, E. Jesse, Baden – Baden 2008, s. 137.

⁶² W 2002 r. w ogólnokrajowym zarządzie NPD 9 na 24 członków wywodziło się z organizacji neonazistowskich (w tym m.in.: Thorsten Heise, Thomas Wulff, Juergen Rieger), patrz: J. Gerlach, *op. cit.*, s. 243-254.

⁶³ A. Pfahl-Traugher, *Der zweite Frühling der NPD zwischen Aktion und Politik*, [w:] *Extremismus & Demokratie*, Baden-Baden 1999, s. 160; J. Gerlach, *op. cit.*, s. 254-258.

rząd, Bundestag i Bundesrat – miały nadać mu większą rangę. Postępowanie zostało jednak wstrzymane jeszcze na etapie wstępnym, gdy okazało się, że aktywiści NPD, których wypowiedzi przytoczono na poparcie wniosków, pracowali dla Urzędu Ochrony Konstytucji jako informatorzy (tzw. V-Leuten)⁶⁴. W trakcie postępowania ujawnione zostało, że około 30 z 200 członków zarządu NPD na płaszczyźnie federacji i krajów związkowych figurowało na liście płac urzędu. Metody działania państwa, w tym w szczególności Urzędu Ochrony Konstytucji, a także dalsze procedury postępowania w procesie NPD wywołały liczne polemiki i kontrowersje. Ostatecznie dla trzech z siedmiu sędziów Trybunału obecność V-Leuten stanowiła niemożliwą do usunięcia przeszkodę w postępowaniu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że podczas procesu niedopuszczalna jest obecność współpracowników Urzędu Ochrony Konstytucji w gremiach kierowniczych NPD. Mogli oni bowiem wywierać wpływ na kształtowanie się poglądów Narododemokratycznej Partii Niemiec, tak więc w momencie wdrożenia postępowania nie można założyć, że partia nie była poddawana ingerencji państwa. Niemniej jednak Trybunał dopuścił możliwość ponownego złożenia wniosku, uwarunkował go jednak usunięciem z NPD na czas śledztwa wszystkich informatorów⁶⁵.

Spektakularne fiasko wniosku skompromitowało instytucje państwowe, które wykazały znaczące braki w koordynacji działań oraz rzetelnym przygotowaniu materiału dowodowego. Nie doceniły one skomplikowanej problematyki, jaką jest zakaz partii politycznej. Profesor Eckhard Jesse wskazuje na cztery pułapki, w które, jego zdaniem, wpadły elity polityczne: *pułapka medialna* – przejawskrawione sprawozdania wywołały przekonanie, że niezbędne jest choćby symboliczne działanie; *pułapka antyfaszyzmu* – żaden z polityków nie chciał zostać prześcignięty w walce przeciwko skrajnej prawicy; *pułapka czasu* – pośpiech, który towarzyszył przygotowaniu wniosków sprzyjał pomyłkom i nieścisłościom oraz *pułapka automatyzmu* – dominowało przekonanie, że równoległa ofensywa trzech instytucji wywoła gigantyczne wrażenie i doprowadzi do zamierzonego celu⁶⁶.

Od samego początku problematyce delegalizacji NPD towarzyszyły liczne kontrowersje. Brak konsensusu uwidocznili się zarówno wśród polityków, przedstawiciele instytucji państwowych, jak i środowisk akademickich oraz opinii publicznej. Linia podziału przebiegała nierzadko wewnątrz jednej partii politycznej czy instytucji. Niemniej jednak przeważający w pierwszym okresie sceptycy zakazu zostali szybko zdominowani przez jego orędowników. Jak wskazał E. Jesse przyczyniły się do tego w znacznym stopniu media, które nagłaśniając przez wiele tygodni problematykę przestępczości, prawicowego ekstremizmu oraz NPD, wpływały na społeczną świadomość oraz dyskurs polityczny. Emocje towarzyszące debacie eskalowały nierzadko do postaci ogólnonarodowej hysterii. Politycy znaleźli się więc pod ogromną presją opinii publicznej. W tej sytuacji mimo początkowych negatywnych opinii rządu co do szans powodzenia wniosku, minister spraw wewnętrznych Otto Schyli (SPD) uznał zebrany materiał za wystarczający. Podobnie sceptyczny kanclerz Schroeder przyjął z czasem postawę zdecydowanego orędownika zakazu. Wskazać

⁶⁴ Tym samym nie została osiągnięta większość 2/3 sędziów wymagana w decyzjach podejmowanych przez Trybunał Konstytucyjny w kwestii delegalizacji partii politycznych, patrz: M.H.W. Moellers, *op. cit.*, s. 128-131, 138-140.

⁶⁵ A.-K. Lange, *op. cit.*, s. 40-45.

⁶⁶ E. Jesse, *Das Auf und ab der NPD...*, s. 37.

należy, że jeszcze wiosną 2000 r., tuż przed rozpoczęciem debaty, zarówno minister Schylli, jak i prezydent Federalnego Urzędu ds. Ochrony Konstytucji – Hans Fromm ocenili sytuację partii prawicowego ekstremizmu w Niemczech jako złą⁶⁷. Mimo że liczba przestępstw o podłożu skrajnie prawicowym rosła, to poziom poparcia wyborczego dla NPD oraz liczba jej członków świadczą o marginalnym znaczeniu partii.

Analiza debaty poprzedzającej wniosek o zakaz NPD wskazuje, że dla jego zwolenników delegalizacja była raczej symbolem politycznym, formą zasygnalizowania oporu wobec prawicowego ekstremizmu, który ma działać odstraszająco na owe środowisko, niż wyrazem obrony przed realnym zagrożeniem płynącym ze strony partii⁶⁸. W opinii ministra spraw wewnętrznych Bawarii Güntera Becksteina (CSU), głównego inicjatora debaty na temat zakazu NPD, partia „[...] odgrywała czołową rolę w środowisku skrajnie prawicowym, które stosuje przemoc. Zakaz byłby więc wyraźnym gestem sprzeciwu wobec partii stojącej w sprzeczności z konstytucją”⁶⁹. Zwolennicy delegalizacji wyrażali przekonanie, że jeśli nawet wniosek o zakaz poniesie klęskę, stanowić będzie wyraz ostentacyjnego i publicznego potępienia partii⁷⁰. Brak wniosku oznaczałby uznanie NPD za partię demokratyczną, a jej legalistyczną taktykę za właściwą formę działania⁷¹. Polityczne i moralne szkody, jakie powoduje polityka NPD, nie mogą być, w opinii orędowników zakazu, skutecznie wyeliminowane innymi środkami, jak tylko przez jej zakaz.

Zastosowana we wnioskach złożonych przez rząd, Bundestag i Bundesrat argumentacja wykazywała znaczne podobieństwa. Wnioskodawcy starali się dowieść sprzeczność NPD z konstytucją, wskazując na jej antydemokratyczne cele, a także na wojowniczo-agresywne zachowanie partii, które dostrzegali m.in. w coraz ściślejszym powinowactwie partii ze środowiskami, które jako środek walki politycznej uznają przemoc. Rząd uzasadniał wniosek koniecznością zwalczania ekstremizmu. Stosowane środki byłyby, w jego opinii, niepełne bez zakazu NPD. Delegalizacja uniemożliwi upowszechnianie postaw wrogich demokracji za pomocą partii politycznej działającej w ramach owego systemu. Ponadto Narodowo-demokratyczna Partia Niemiec przestanie stanowić bazę organizacyjną dla działań z użyciem przemocy. Bundestag natomiast główny akcent położył na udowodnienie powinowactwa NPD z NSDAP. Wskazał zarówno na zbieżności programowe, jak i na podobieństwa w strategii i taktyce działania obu ugrupowań⁷².

Analiza społeczno-politycznych okoliczności towarzyszących debacie o zakaz NPD wskazuje, że orędownicy represyjnych działań państwa traktowali delegalizację partii nierzadko również jako element strategii politycznej. Żądanie zakazu stało się dla polityka CSU – Becksteina instrumentem w prowadzonej wówczas na Bawarii kampanii wyborczej. Dzięki niemu prezentował się on jako orędownik „prawa i porządku”, a tym samym zjednywał sobie zniechęconych wcześniej wyborców. Celem działań ministra ochrony środowiska z ramienia Związku 90/Zielonych (Bündnis 90/Die Grünen) Jürgna Trittina, który

⁶⁷ *Rechtsextremismus Problem der Gesellschaft*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 5 kwietnia 2000, s. 4.

⁶⁸ A.-K. Lang, *op. cit.*, s. 33, 78-79.

⁶⁹ Die Welt, 3 sierpnia 2000, s. 3.

⁷⁰ J. M. Moeller, *Die NPD verbieten? Ja!*, „Die Welt“, 3 sierpnia 2000.

⁷¹ Patrz: K. D. Bracher, *Pflicht zur Gegenwehr. Ein Verbot der NPD tut not*, [w:] *Verbot der NPD oder mit Rechtsradikalen leben?*, red. C. Leggewie, H. Meier, Frankfurt am Main, 2002, s. 149.

⁷² A.-K. Lang, *op. cit.*, s. 34-37.

jako pierwszy członek rządu federalnego opowiedział się za zakazem NPD, było natomiast podtrzymanie wyłączności czerwono-zielonej koalicji na działania wymierzone przeciwko radykalnej prawicy. Stanowiły one jeden z centralnych elementów agendy politycznej Zielonych w ramach polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Trittin chciał uniknąć przejścia koalicji do defensywy. Ponadto w obliczu ogromnej presji społecznej elity polityczne podejmując radykalne działania, unikały zarzutu braku zdecydowania w walce z pravicowym ekstremizmem⁷³.

Jednym z podstawowych argumentów przeciwników wniosku o zakaz NPD był brak realnego zagrożenia ze strony partii dla wolnościowego, demokratycznego porządku konstytucyjnego RFN. Hołdowali oni zasadzie, że delegalizacja partii w państwie prawa jest tylko wówczas dozwolona, gdy jest to konieczne ze względu na występujące niebezpieczeństwa. Partia, która otrzymuje znikome poparcie wyborcze, nie spełnia owego warunku. Przeciwno takim ugrupowaniom wystarczające są sprawdzone sposoby działania demokracji: współzawodnictwo, konfrontacja poglądów i opinii oraz głosy wyborców.

Poza tym dążenie rządu, Bundestagu i Bundesratu do wykazania sprzeczności NPD z konstytucją nie tylko w oparciu o ideologię partii, ale także na podstawie dokonywanych przez NPD przestępstw o podłożu skrajnie pravicowym, nie znajdowało, w opinii krytyków, w żadnym z wniosków wystarczającego uzasadnienia. Z jednej strony brakowało bowiem dostatecznej dokumentacji na to, że NPD realizuje swoje cele za pomocą środków nielegalnych, z drugiej natomiast obarczenie partii odpowiedzialnością za akty przemocy dokonywane przez jej zwolenników jest niezwykle problematyczne. Wojowniczo-agresywne zachowania przypisywane pojedynczym i szeregowym członkom NPD nie obciążały partii jako całości. Wątpliwa była bowiem m.in. argumentacja, że poprzez propagandę nienawiści NPD prowokuje konkretne czyny⁷⁴. W opinii przeciwników zakazu wątpliwe było również to, że Narodowodemokratyczna Partia Niemiec stanowi „centrum” przemocy, tym bardziej że wiele z przestępstw dokonywała młodzież niezwiązana ze środowiskiem skrajnie pravicowym⁷⁵.

W odpowiedzi na główny nurt argumentacji zwolenników delegalizacji krytycy podkreślali, że wykorzystywanie instrumentu zakazu partii politycznej do wyrażenia symbolu lub politycznego gestu jest jego nadużyciem, Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwą instytucją do realizacji owej polityki.

Podkreślić należy, że mimo powyższych kontrowersji żadna ze stron nie miała wątpliwości co do tego, że NPD jest partią antydemokratyczną, zasługującą na wszelką wzgardę.

Polemice dotyczącej konieczności (proporcjonalności) zakazu NPD towarzyszył także spór co do jego efektywności. Krytycy zwracali uwagę na jego negatywne skutki. Według nich istnieje duże prawdopodobieństwo, że zakaz spowoduje przejście legalnie działających neonazistów do podziemia lub innych organizacji. Większość z działaczy NPD pozostanie aktywna, natomiast możliwości ich kontroli zostaną znacznie ograniczone. W ich opinii ekstremizm należy zwalczać równocześnie na wielu frontach, wykorzystując w szczególności instrumenty społecznej komunikacji, czyli m.in. konfrontację merytoryczną, oraz

⁷³ E. Jesse, *Soll die Nationaldemokratische Partei Deutschlands verboten werden? Der Parteiverbotsantrag war unzuwecksmässig, ein Parteiverbot ist rechtmässig*, „Politische Vierteljahresschrift“, 4/42, s. 687.

⁷⁴ A.-K. Lang, *op. cit.*, s. 34-39;

⁷⁵ U. Backes, *Die Streitbare Demokratie...*, s. 12.

oddziałując na źródła ekstremizmu, a nie zwalczając jego efekty. Stąd też postrzegali oni wniosek raczej jako wyraz bezradności społeczno-politycznej, a nie siły państwa demokratycznego⁷⁶.

W opozycji do tego zwolennicy delegalizacji wskazywali m.in., że energicznie przeprowadzony zakaz byłby w stanie ograniczyć nie tylko ideologiczny autorytet, lecz i logistykę szczególnie brutalnych oraz cieszących się autorytetem grup działających w otoczeniu partii i dotąd ją wspierających. Zminimalizuje on również szanse partii na rekrutację nowych zwolenników⁷⁷. Określenie tego, co jest dozwolone, a co nie, mogłoby natomiast wyrzucić istotny wpływ na młodych ludzi, aktywnych na scenie radykalnej prawicy, którzy nie wypracowali jeszcze niepodważalnego systemu przekonań⁷⁸.

Upadek wniosku w 2003 r. nie zakończył rozważań na temat zakazu Narodowodemokratycznej Partii Niemiec. Żądania delegalizacji NPD pojawiają się cyklicznie od 2005 r. Są one reakcją zarówno na zwiększone poparcie dla partii w niektórych landach niemieckich, nierzadko prowokacyjne zachowania jej członków i parlamentarzystów, jak i spektakularne działania i akcjonizm partii⁷⁹.

Mimo to brakuje dzisiaj woli politycznej niezbędnej do złożenia ponownego wniosku. Większość partii, również tych, które w 2000 r. opowiadały się za zakazem, a także rząd federalny, są teraz jemu przeciwni⁸⁰. Wynika to w głównej mierze z obawy przed ponownym niepowodzeniem delegalizacji. Konieczność wycofania z NPD V-Leuten utrudni bowiem udowodnienie wojowniczo-agresywnego stanowiska partii wobec istniejącego porządku. Fiasko zakazu umocniłoby pozycję partii i całej sceny radykalnie prawicowej, byłoby również porażką dla demokracji. Jednocześnie pojawiające się głosy, które nawołują do złagodzenia istniejących procedur zakazu partii politycznych, wzbudzają obawę przed zbyt ingerencją w wolny, demokratyczny system partyjny. Działania takie byłyby również zaprzeczeniem idei szczególnej ochrony partii politycznych jako istotnego czynnika kształtującego wolę polityczną narodu niemieckiego.

Zakończenie

Idea wprowadzenia do Ustawy Zasadniczej Niemiec instrumentów ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego wyrosła na bazie doświadczeń Republiki Weimarskiej oraz II wojny światowej. Zakaz partii politycznych uważany jest za najostrzejszy instrument „broniącej się demokracji”. Regulacje zawarte w Ustawie Zasadniczej Niemiec, a także orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego określiły warunki, po których spełnieniu może dojść do delegalizacji partii politycznej. Podkreślono prewencyjny charakter zakazu, który ma odpowiednio wcześniej zapobiegać niebezpieczeństwom, stanowiącym

⁷⁶ A.-K. Lang, *op. cit.*, s. 81-83.

⁷⁷ H. Funke, W. Gessenharter, *Die NPD verbieten? Nein-Ja*, „Der Tagesspiegel”, 4.09.2000; Antrag auf Verbot der NPD, <http://www.bmi.bund.de/dokumente>, [dostęp: 22 czerwca 2001].

⁷⁸ Antrag auf Verbot der NPD, <http://www.bmi.bund.de/dokumente>, [dostęp: 22 czerwca 2001].

⁷⁹ J. Wolf, *Die aktuelle NPD – Verbotsdebatte, Eine Chronologie*, www.bpb.de/themen/AEUQ3P.html, [dostęp: 5 września 2009].

⁸⁰ Należą do nich (z niewielkimi wyjątkami) koalicja CDU/CSU, Zieloni, FDP, SPD.

zagrożenie dla funkcjonowania systemu politycznego RFN. Zakaz uzależniony został od agresywno-wojowniczego zachowania partii, nie był jednak uwarunkowany stosowaniem rozwiązań siłowych. Tym samym ochrona demokracji przesunięta została „w przód”, objęła bowiem ugrupowania stojące w sprzeczności z konstytucją, których działania mieszczą się jednakże w ramach państwa prawa.

Eliminacja zagrożeń dla wolnościowego, demokratycznego porządku konstytucyjnego stała u podstaw praktyki stosowania owego instrumentu w latach 50. XX w. Przeprowadzoną wówczas delegalizację SRP i KPD postrzegać należy przede wszystkim jako prewencyjny środek obrony młodej i słabej jeszcze wówczas demokracji przed niebezpieczeństwem jej destabilizacji, w dalszej kolejności również jako formę zademonstrowania siły państwa niemieckiego, które jasno wyznacza granice tolerancji oraz delegitymizuje swoich wrogów.

Uwarunkowania wewnętrzne oraz zewnętrzne państwa przyczyniły się w następnych dziesięcioleciach nie tylko do ewolucji roli zakazu partii politycznych, ale także do intensywności jego stosowania.

Wraz z konsolidacją systemu demokratycznego, ukształtowaniem społeczeństwa obywatelskiego oraz odprężeniem w stosunkach międzynarodowych coraz rzadziej sięgano po represyjne instrumenty bezpieczeństwa państwa. Częściej natomiast rozważano kwestie konieczności oraz proporcjonalności zakazu partii politycznych w stosunku do występujących zagrożeń, a także efektywności owego instrumentu. Problematyka ta stała się źródłem licznych kontrowersji, zwłaszcza w przypadku rozważań na temat zakazu Narodowodemokratycznej Partii Niemiec.

Analiza społeczno-politycznych uwarunkowań lat 90. oraz dyskursu poprzedzającego wniosek o zakaz Narodowodemokratycznej Partii Niemiec pozwala na stwierdzenie, że w przeciwieństwie do pierwszych lat powojennych delegalizacja NPD miała przede wszystkim znaczenie symboliczne. Wyrażała ona gotowość przeciwdziałania państwa oraz jego głęboką dezaprobatę wobec prawicowego ekstremizmu. Dopiero drugoplanowym celem było represyjne oddziaływanie na scenę skrajnie prawicową. Wydaje się, że priorytetowa rola zakazu partii politycznych, jakim jest prewencyjna ochrona porządku konstytucyjnego państwa, zesłała na dalszy plan.

Współcześnie coraz częściej stawiane są pytania o to, czy stabilnej, otwartej demokracji, jaką jest z pewnością Republika Federalna Niemiec, potrzebne są represyjne środki jej ochrony przed ewentualnymi zagrożeniami. Niemniej istotnym pytaniem jest to, czy zakaz partii politycznych stoi w zgodzie z ideą demokracji liberalnej. Wskazuje się przy tym na zasadniczą rolę zarówno działań prewencyjnych, takich jak: uświadamianie społeczeństwa, monitorowanie ekstremizmu, intelektualna i polityczna konfrontacja ze środowiskiem skrajnie prawicowym, jak i na mechanizmy demokratyczne, w tym m.in. rywalizację wyborczą czy klauzulę zaporową, jako skuteczne metody i instrumenty przeciwdziałania ekstremizmowi.

Zasygnalizowane powyżej kontrowersje i dylematy związane z delegalizacją partii politycznych w systemach demokratycznych są istotne nie tylko z punktu widzenia dalszego funkcjonowania niemieckiej „walczącej demokracji”, nabierają one również znaczenia w obliczu rozwoju zjawiska ekstremizmu w wielu innych państwach zarówno w Europie, jak i poza nią. Problematyka ta, ze względu na swą aktualność oraz złożoność, wymaga niewątpliwie dalszych pogłębionych badań.

Delegalisation of political parties as an instrument of a state's internal security. An analysis based on the example of Germany

Summary

The major goal of this article is answering the question of what role is played by the ban of political parties in the modern and stable European democracies and whether its significance as an instrument of a state's internal safety has undergone evolution within the last decades. The example of the Federal Republic of Germany – a country, where the ban of political parties is legally included in the Principal Act and where this ban was used in practice, allowed to find the answer to this question. The analysis has revealed that the internal and external determining conditions of the country were conducive both to the evolution of the role of the ban of political parties as well as to the change of the intensity of its application. Contrary to the first post-war years the meaning of delegalising parties at the turn of the 20th and 21st centuries was chiefly symbolic. The primary role of banning the political parties, which is the preventive protection of a state constitutional order receded into the background. The article touches also dilemmas and controversions connected with the problem of delegalising political parties.

Materiały

Artur Drzewicki

Strategia udziału Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej
w operacjach międzynarodowych. Aspekty polityczne i wojskowe

Jerzy Dereń

Osiąganie zdolności operacyjnych przez Dowództwo Wojsk Specjalnych (DWS)
w kontekście realizacji celów politycznych określonych w Strategii Bezpieczeństwa RP

Marek Kulczycki

Udział sił zbrojnych RP w umacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego
w 2010 roku

Łukasz Jureńczyk

Użycie Polskiego Kontyngentu Wojskowego w misjach pokojowych
i stabilizacyjnych w południowo-zachodniej Azji w pierwszej dekadzie XXI wieku.
Od zaangażowania do wycofania

Marcin Lason

Zmiana charakteru obecności Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Afganistanie.
Próba analizy

Dorota Kaźmierczak-Pec

Bezpieczeństwo wewnętrzne Rosji a założenia
głównych współczesnych teorii bezpieczeństwa

Patrycja Sokołowska

Policja w Bośni i Hercegowinie jako przykład niewydolności
systemu bezpieczeństwa narodowego

Iwona Michniewicz, Romuald Michniewicz

Problem śmiertelności w wodzie a cechy ratownika i osoby tonącej

