

## PRAWNE ASPEKTY FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH W NRF

### I. UWAGI WSTĘPNE

Jednym z istotnych elementów systemu prawa o partiach politycznych w Niemieckiej Republice Federalnej<sup>1</sup> jest instytucja jawności przychodów partyjnych i finansowania partii ze środków publicznych. W swoim czasie skupiała ona w znacznym stopniu uwagę zachodnioniemieckiej opinii publicznej i naukowej.

Przypomnijmy więc, że Ustawa Zasadnicza NRF przyznała partiom w art. 21 ust. 1 rangę konstytucyjną stwierdzając, że współuczestniczą one w kształtowaniu woli narodu. Nałożyła na nie zarazem obowiązek zdawania publicznie sprawy ze źródeł pochodzenia ich środków finansowych, pozostawiając szczegóły unormowania w drodze ustaw zwykłych.

Jak wiadomo<sup>2</sup>, ustawodawca zachodnioniemiecki wywiązywał się stopniowo z tego konstytucyjnego zadania. Wiele czasu upłynęło zwłaszcza, zanim ukazała się podstawowa w tym zakresie ustawa (z 24 lipca 1967 r.) o partiach politycznych<sup>3</sup>. W niej też dopiero została szczegółowo uregulowana kwestia ujawniania źródeł pochodzenia finansów partii oraz sprawa ich subwencjonowania przez państwo. Sam problem finansowania partii ze środków publicznych powstał wszakże już znacznie wcześniej. Od szeregu lat był przedmiotem praktyki konstytucyjnej w NRF, w toku której wykrystalizowały się stopniowo takie formy, jakie znalazły potem wyraz w ustawie o partiach.

### II. PRECEDENSY HISTORYCZNE

Zaczątki finansowania partii przez państwo w Niemczech, przynajmniej w jego pośredniej formie, sięgają lat sześćdziesiątych XIX w. Mamy tu na myśli świadczenia państwowe na rzecz posłów do parlamentu, odciążające skądinąd finansowo te partie, które takich posłów posiadały i musiały łożyć na opłacenie ich działalności. I tak np. już po-

<sup>1</sup> Por. L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym NRF*. „Przegląd Zachodni” nr 4/1971, ss. 298 - 346.

<sup>2</sup> Tamże.

<sup>3</sup> Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz). Vom 24 VII 1967 (BGBl. I, s. 773).



słowie do parlamentu Związku Północno-Niemieckiego (*Norddeutscher Bund*) korzystali z bezpłatnych przejazdów kolejami, a w latach 1867 - 1869 byli ponadto zwolnieni z obowiązku opłacania przesyłek pocztowych. Poselski przywilej nieodpłatnego korzystania z przejazdów kolejami został następnie — w 1871 r. — wprowadzony w całej Rzeszy Niemieckiej. Przysługiwał on jednak tylko w okresie trwania sesji *Reichstagu*, a w 1884 r. został ponadto ograniczony wyłącznie do przejazdów między Berlinem i miejscem zamieszkania posłów<sup>4</sup>.

Dalszym krokiem było wprowadzenie ustawowych diet poselskich. Instytucja ta była znana w Prusach<sup>5</sup> już od 1850 r., niemniej konstytucja Rzeszy z 16 kwietnia 1871 r. zabroniła w art. 32 wypłacania posłom jakiegokolwiek wynagrodzenia lub odszkodowania z racji sprawowania mandatu<sup>6</sup>. Przepis ten nie był jednak praktycznie w pełni przestrzegany. Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (*SPD*) wypłacała bowiem swym posłom, mimo jego istnienia, określone diety, czyli swego rodzaju diety prywatno-partyjne<sup>7</sup>. Było to zrozumiałe, jeśli się weźmie pod uwagę, że posłowie z ramienia *SPD* pochodzili najczęściej ze sfer niezamożnych i nie mogli sobie pozwolić na pokrywanie z własnych środków kosztów działalności poselskiej. Nie doznawali oni też z natury rzeczy poparcia ze strony przeciwnych tej partii klas i warstw posiadających oraz kół nacjonalistyczno-konserwatywnych.

Praktyka *SPD* doprowadziła też z czasem do zmiany obowiązujących przepisów i do wprowadzenia diet urzędowych. Nastąpiło to w drodze ustawy Rzeszy z 21 maja 1906 r. Zmieniony przez tę ustawę art. 32 konstytucji stwierdzał, że „członkowie *Reichstagu* jako tacy nie mogą otrzymywać żadnego wynagrodzenia, ale przysługuje im odszkodowanie, które określa ustawa”<sup>8</sup>.

Z tą też chwilą *SPD* zainicjowała całkiem nową praktykę. Nie tylko bowiem wstrzymała subwencjonowanie swych posłów, lecz odwrotnie —

<sup>4</sup> Por. F. K. Fromme, *Das Geld für die Parteien*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 27, z 2 II 1966, s. 3.

<sup>5</sup> Tamże, s. 2.

<sup>6</sup> Verfassung des Deutschen Reichs — Gesetz über die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16 IV 1871 (RGBl. s. 63), art. 32: „Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen”.

<sup>7</sup> F. K. Fromme, *Grundriss eines Staatsprozesses*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 90, z 19 IV 1966, s. 13. Posłom *SPD* zamieszkałym w samym Berlinie płacono po 3 marki, a zamiejscowym — po 6 marek za każdy dzień, w którym parlament obradował.

<sup>8</sup> Reichsgesetz vom 21 V 1906 (RGBl. s. 467), art. 32: „Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung beziehen. Sie erhalten eine Entschädigung nach Massgabe des Gesetzes”. Por. też E. R. Huber, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*. Band 2, Stuttgart 1964, s. 287 i n. (zwłaszcza s. 295).



nałożyła na nich obowiązek odprowadzania do kasy partyjnej części diet, wypłacanych im z budżetu państwa. Wpłaty te miały służyć pokrywaniu potrzeb finansowych socjaldemokratycznej frakcji parlamentarnej.<sup>9</sup> Powstał w ten sposób zwyczaj, przestrzegany odtąd niezmiennie w łonie SPD. Znacznie później, bo dopiero po r. 1945, nawiązały do niego także inne partie. Poseł mógł co prawda odmówić dzielenia się swymi dietami z partią, musiał jednak liczyć się z tym, że nie wysunie ona w takim przypadku jego kandydatury w następnych wyborach<sup>10</sup>.

Diety poselskie stały się więc po części i w sposób zasadniczo niezamierzony ukrytą formą bieżącego zasilania finansowego partii ze środków publicznych.

Prawo do odpowiedniego ekwiwalentu z tytułu wydatków ponoszonych w związku z piastowaniem mandatu (a więc prawo do diet poselskich) oraz przywilej bezpłatnych przejazdów kolejowych przyznała posłom do Reichstagu także konstytucja tzw. weimarska z 11 sierpnia 1919 r.<sup>11</sup> Bezpłatne przejazdy przysługiwały przy tym posłom bez ograniczeń czasowych (tj. przez cały okres kadencji) i bez względu na rodzaj podróży<sup>12</sup>.

Co więcej, w 1923 r. po raz pierwszy wprowadzono w wyborach do Reichstagu zasadę tzw. urzędowych kart do głosowania, dostarczanych przez państwo. Do tego czasu koszty produkcji tych kart obciążały bądź partie, bądź osoby kandydujące indywidualnie poza listami partyjnymi. Urzędowe karty do głosowania wprowadzono z kolei także w poszczególnych krajach niemieckich. W niektórych z nich (np. w Saksonii) podejmowano co prawda próby żądania zwrotu kosztów ich druku od tych mniejszych partii, które nie uzyskały mandatów w wyborach lub przynajmniej nie posiadały ich w poprzednim parlamencie krajowym. Prób tych wszakże poniechano z chwilą, gdy Sąd Rzeszy (*Reichsgericht*) uznał je za sprzeczne z konstytucją<sup>13</sup>. Partie były też w Republice Weimarskiej zwolnione od obowiązku płacenia podatków<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> *Op. cit.* jw. pod 7.

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Die Verfassung des Deutschen Reichs. Vom 11 VIII 1919 (RGBl. s. 1383), art. 40: „Die Mitglieder des Reichstages erhalten das Recht zur freien Fahrt auf allen deutschen Eisenbahnen sowie Entschädigung nach Massgabe eines Reichsgesetzes”.

<sup>12</sup> Por. G. Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1910. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*. 9. unver. Auflage, Berlin 1929, s. 151. Kwestię diet poselskich uregulowała ustawa Rzeszy o ekwiwalencie dla członków Reichstagu (Reichsgesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Reichstags) z 10 VII 1920 (RGBl., s. 1437).

<sup>13</sup> *Op. cit.*, jw. pod 7.

<sup>14</sup> Tamże.



Niezależnie od tego pojawiały się tam raz po raz głosy, sugerujące możliwość bezpośredniego subwencjonowania partii politycznych ze środków publicznych. Problem ten rozważał m. in. przywódca ówczesnej Niemieckiej Partii Ludowej (*Deutsche Volkspartei*) Gustav Stresemann. Nie były to zresztą jedynie rozważania teoretyczne. Gdy bowiem w wyborach prezydenta Rzeszy w 1932 r. jako główny kontrkandydat dotychczasowego prezydenta, feldmarszałka von Hindenburga, wystąpił przywódca nazistów Hitler, finansowany — jak wiadomo — szczerze przez koła wielkiego kapitału niemieckiego, partie popierające kandydaturę Hindenburga (tj. *SPD*, Centrum i tzw. Partia Państwowa) otrzymały od rządu kanclerza H. Brüninga jednorazową dotację z budżetu państwa w wysokości 1 800 000 marek na pokrycie kosztów kampanii wyborczej. Kwota ta została następnie przerzucona w ciężar budżetu krajowego Prus, w wyniku czego one właśnie stały się *volens nolens* tym krajem niemieckim, z którego środków zapoczątkowano bezpośrednie finansowanie partii politycznych przez państwo<sup>15</sup>.

Przedstawiony wyżej w największym skrócie rozwój historyczny interesującego nas tu problemu doprowadził zatem do ukształtowania się pewnych zasadniczych form finansowania partii politycznych przez państwo. Możemy tu wyróżnić dwie ich główne grupy, to jest:

1) Subwencjonowanie pośrednie, na które składają się z jednej strony zarówno diety poselskie, zwłaszcza jeśli — jak wspomniano — zasilają w części finanse partyjne, jak i różne inne darmowe świadczenia państwa na rzecz posłów do parlamentu, odciażające partie pod względem finansowym, a z drugiej strony — określone bezpłatne usługi państwa na rzecz samych partii oraz różne przywileje podatkowe;

2) Subwencje bezpośrednie, które z kolei mogą posiadać charakter zwykłych bieżących dotacji budżetowych dla partii lub formę rekompensaty nakładów (kosztów) ponoszonych przez nie w związku z realizacją ich głównego zadania, jakim jest udział w kampaniach wyborczych do parlamentu.

Z zagadnieniem tym wiąże się z kolei kwestia publicznej kontroli źródeł pochodzenia finansów partyjnych i to tak w formie stosowania różnych ustawowych ograniczeń przychodów partii, jak i w postaci ustawowego wymogu ich ujawniania (podawania do publicznej wiadomości). W tym też układzie prześledzimy ten problem w odniesieniu do Niemieckiej Republiki Federalnej, skupiając przy tym główną uwagę na najbardziej interesującej kwestii finansowania bezpośredniego. Nie zapominamy zarazem, że finansowanie partii ze środków publicz-

<sup>15</sup> W Prusach kwota ta została w celach kamuflażowych wykazana w pozycji dotyczącej „zwalczania przestępczości” (por. *op. cit.*, jw. pod 4, s. 2).



nych nie jest specyficzną zachodnioniemiecką instytucją prawno-polityczną. Jak dalej zobaczymy, zjawiska te występują w szerszym lub węższym zakresie także w niektórych innych państwach. Niemniej jednak właśnie w NRF urosły one do rangi problemu konstytucyjno-prawnego. Wpłynęły na to po części tradycyjne (historyczne) reminiscencje szczególnego, raczej negatywnego stosunku społeczeństwa niemieckiego do partii politycznych i do opartej na nich demokracji parlamentarnej<sup>16</sup>. Przyjrzyjmy się więc najpierw pierwszej grupie zagadnień.

### III. SUBWENCJONOWANIE POŚREDNIE

Subwencionowanie pośrednie partii politycznych wystąpiło w Niemieckiej Republice Federalnej właściwie we wszystkich swych formach, które też kolejno omówimy.

#### 1. Kwestia diet i przywilejów poselskich oraz niektórych innych świadczeń rzeczowych państwa

Instytucja diet i określonych przywilejów poselskich upowszechniła się w miarę rozwoju parlamentaryzmu i znana jest współczesnym systemom prawnym państw o parlamentarnej formie rządów. Miała ona, najogólniej rzecz biorąc, stanowić ekwiwalent uszczerbku finansowego, jakiego doznaje poseł w związku z piastowaniem mandatu w parlamencie, a tym samym chronić go przed zależnością finansową od określonych kół czy grup interesów, zagrażającą jego politycznej niezawisłości. W systemie burżuazyjno-demokratycznym tak pojęta instytucja koresponduje z tezą, że poseł piastuje tzw. mandat wolny, czyli że — jak to głosi także Ustawa Zasadnicza NRF — jest jakoby reprezentantem całego narodu, nie związanym instrukcjami swych wyborców i poddanym tylko swemu sumieniu<sup>17</sup>. Posłowie do *Bundestagu*, w świetle konstytucji NRF, korzystają również z przywileju bezpłatnego korzystania z wszystkich państwowych środków lokomocji oraz z prawa do „odpo-

<sup>16</sup> Por. np. F. K. Fromme, *Parteifinanzierung und Bundesverfassungsgericht*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” (Beilage zu „Das Parlament”) nr 23 z 1969 r., s. 3; por. także L. Janicki, *op. cit.*, jw. pod 1.

<sup>17</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, vom 23 V 1949 (BGBl., s. 1) — z późniejszymi 29 nowelizacjami (do 30 VI 1971). Art. 38 ust. 1: „Posłowie do niemieckiego *Bundestagu* są wybierani w wyborach powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych. Są przedstawicielami całego narodu, nie skrzepowani wnioskami i poleceniami i poddani tylko swemu sumieniu” (Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen).



wiedniego ekwiwalentu, zapewniającego ich niezawisłość". Szczegóły pozostawiono przy tym unormowaniu w drodze ustawy zwykłej<sup>18</sup>.

W ręce samych posłów oddano więc decyzję co do tego, jaka wysokość diet jest „odpowiednia” i zapewnia im „niezawisłość” poselską. Kwestię tę reguluje obowiązująca obecnie ustawa z 3 maja 1968 r. o ekwiwalencie dla członków *Bundestagu*, czyli tzw. ustawa o dietach 1968<sup>19</sup>, która zastąpiła kolejne wcześniejsze akty normatywne w tym zakresie<sup>20</sup>. Na jej podstawie posłowie do *Bundestagu* otrzymują diety najwyższe w historii niemieckiego parlamentaryzmu<sup>21</sup>. Główną pozycję stanowi w nich tzw. zwrot poniesionych wydatków (*Aufwandsentschädigung*), który zryczałtowany wynosi obecnie 33,30% uposażenia służbowego ministra federalnego<sup>22</sup>, a więc około 2950 marek miesięcznie<sup>23</sup>. Do kwoty tej dochodzą dodatkowe świadczenia w postaci tzw. kieszonkowego, osobnych diet dziennych i zryczałtowanego ekwiwalentu kosztów podróży<sup>24</sup>, wypłacanego z tytułu przejazdów tymi środkami lokomocji, których nie obejmuje poselski przywilej bezpłatnych przejazdów<sup>25</sup>. Z tych ostatnich korzystają posłowie, dodajmy — bez ograniczeń — na kolejach i w komunikacji pocztowej<sup>26</sup>. Osobną pozycję stanowią świad-

<sup>18</sup> Art. 48 ust. 3: „Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Sie haben das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz”.

<sup>19</sup> Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages (Diätengesetz 1968). Vom 3 V 1968 (BGBl. I, s. 334).

<sup>20</sup> Były to m. in. ustawy z 25 III 1964 r. (BGBl. I, s. 230), z 27 V 1958 (BGBl. I, s. 379) i z 24 VI 1954 (BGBl. II, s. 637).

<sup>21</sup> Por. H. von Mangoldt, F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar*. 2. neubearbeitete Auflage, Band II, Berlin Zachodni und Frankfurt a.M. 1964, s. 993.

<sup>22</sup> Uposażenie służbowe ministra federalnego zostało na mocy ustawy z 17 VI 1953 o stosunkach służbowych członków rządu federalnego, czyli tzw. ustawy o ministrach federalnych — w brzmieniu jednolitego tekstu z 5 VIII 1971 (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung — Bundesministergesetz — in der Fassung vom 5 VIII 1971, BGBl. I, s. 1166) ustalone w wysokości  $1\frac{1}{3}$  uposażenia urzędniczego grupy B/11, które z kolei, w myśl nowego jednolitego tekstu federalnej ustawy o uposażeniach, ogłoszonego również 5 VIII 1971 r. (Bundesbesoldungsgesetz — BBesG — in der Fassung vom 5 VIII 1971, BGBl. I, s. 1281, Anlage 1, s. 1315) wynosi 6 667,82 marek. Minister federalny pobiera zatem obecnie uposażenie zasadnicze w wysokości około 8 870 marek, nie licząc różnych dodatków miesięcznych oraz specjalnego rocznego dodatku mieszkaniowego i funkcyjnego.

<sup>23</sup> Prezydent *Bundestagu* otrzymuje przy tym diety 3-krotnie wyższe, a jego zastępcy — półtorakrotnie wyższe (§ 1 ustawy z 3 V 1968, jw. pod 19).

<sup>24</sup> *Unkostenpauschale, Tagegeldpauschale, Reisekostenpauschale*.

<sup>25</sup> §§ 13 - 16 i 18 ustawy z 3 V 1968 — jw. pod 19.

<sup>26</sup> *Deutsche Bundesbahn, Deutsche Bundespost*. Reguluje tę kwestię § 17 ustawy jw.



czenia emerytalne i fundusze przysługujące posłom w razie wypadków losowych<sup>27</sup>.

Problem diet poselskich w NRF omówiliśmy tu nieco szerzej, ponieważ — jak już wspomniano — partie polityczne kontynuują tam praktykę odprowadzania przez posłów części diet do kas partyjnych na potrzeby związane z działalnością frakcji parlamentarnych (do kas tych np. w r. 1969 wpłynęło z tego tytułu łącznie około 11 mln marek)<sup>28</sup>. Dzieje się tak, mimo iż — jak zaraz zobaczymy — państwo samo wypłaca frakcjom określone kwoty na pokrycie ich wydatków. W ten sposób szerokie świadczenia państwowe na rzecz posłów mają już w części charakter zakamuflowanego bezpośredniego finansowania partii politycznych ze środków publicznych. Nie trzeba przy tym dodawać, że ze środków, o których tu mowa, korzystają wyłącznie partie reprezentowane w parlamencie, co z kolei wzmacnia jeszcze bardziej ich pozycję w stosunku do pozaparlamentarnych ugrupowań politycznych, oczy-

<sup>27</sup> §§ 2-12 ustawy z 3 V 1968 (jw.). Trzeba przy tym mieć na uwadze, że posłowie do *Bundestagu* — w odróżnieniu np. od kanclerza i ministrów federalnych — mogą w czasie piastowania mandatu prowadzić swą normalną zawodową działalność zarobkową. Ustawa Zasadnicza zawiera bowiem w odniesieniu do kanclerza i ministrów (a także prezydenta federalnego) wymóg rezygnacji z chwilą objęcia urzędu z odpłatnej działalności zawodowej (art. 55 ust. 2 i art. 66). Nie czyni tego natomiast w stosunku do posłów.

<sup>28</sup> I tak posłowie z ramienia CSU winni na podstawie statutu finansowego tej partii odprowadzać 350 marek miesięcznie, jeśli zasiadają w *Bundestagu* i 160 marek, jeśli piastują mandat do bawarskiego *Landtagu*. Niższe stawki obowiązują posłów-członków CDU (średnio 100 marek miesięcznie). Najwięcej natomiast muszą płacić posłowie socjaldemokratyczni w *Bundestagu* (500 marek) i w *Landtagach* (200 marek miesięcznie). Por. E. Lieberam, *Die Finanzierung der Parlamentsparteien in der BRD*. „Dokumentation der Zeit” nr 7/1971, ss. 20-29, zwłaszcza ss. 26 i 27. Praktyka ta znalazła zresztą formalnie wyraz w przepisach regulaminów wewnętrznych poszczególnych frakcji poselskich *Bundestagu*. Regulamin frakcji SPD (*Geschäftsordnung der Fraktion der SPD im Bundestag*) przewiduje np. w § 28, że członkowie frakcji płacą składkę frakcyjną (*Fraktionsbeitrag*), której wysokość ustala frakcja na początku każdej kadencji. Składki te służą na pokrycie potrzeb związanych z działalnością frakcji (§ 29). Podobnie regulamin pracy frakcji CDU/CSU (*Arbeitsordnung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion*) stwierdza w § 15, że frakcja uchwała zwykłą większością głosów wysokość składek frakcyjnych i ich przeznaczenie, przy czym przewodniczący frakcji ma prawo wysokość tę w szczególnych wypadkach zmniejszać lub podwyższać. Wreszcie regulamin wewnętrzny frakcji FDP (*Geschäftsordnung der Bundestagsfraktion der FDP — in der Fassung vom 1 X 1962*) głosi w § 4, że na pokrycie kosztów frakcji może być pobierana składka, płatna miesięcznie z góry, której wysokość ustala frakcja (teksty tych regulaminów — por. F. Schäfer, *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise, verbunden mit Vorschlägen zur Parlamentsreform*, Köln-Opladen 1967, ss. 351-363).



wiście wbrew tzw. konstytucyjnej zasadzie równości szans wszystkich partii<sup>29</sup>.

To samo można powiedzieć o wspomnianych stałych dotacjach (*Zuschüsse*), wypłacanych z budżetu państwa poszczególnym frakcjom poselskim na pokrycie wydatków związanych z ich działalnością w parlamencie. W budżecie federalnym na r. 1965 przewidziano np. na ten cel łączną kwotę 3 123 000 marek. Ogólne (federalne i krajowe) wypłaty z tego tytułu dochodzą do 15 mln marek rocznie<sup>30</sup>.

Ustawodawstwo NRF przejęło też z poprzednich okresów wszystkie inne przepisy, które przyznawały partiom politycznym określone świadczenia od państwa. I tak np. federalna ustawa wyborcza z 7 maja 1956 r. stwierdza, że karty do głosowania i koperty przygotowywane są z urzędu, a więc na koszt państwa<sup>31</sup>.

Partie zachodniemieckie mają też w okresie kampanii wyborczej do parlamentu — aczkolwiek w różnym wymiarze — dostęp do środków masowego przekazu: mogą nadawać bezpłatnie własne propagandowe audycje radiowe i telewizyjne. Problem ten, rozstrzygnięty pierwotnie w orzeczeniach Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, znalazł następnie wyraz w ustawie o partiach z 24 lipca 1967 r.<sup>32</sup>.

## 2. Zwolnienia i ulgi podatkowe

Szczególnym rodzajem pośrednich świadczeń finansowych państwa na rzecz partii politycznych w NRF są różne przywileje podatkowe.

Chodzi tu w pierwszym rzędzie o przywileje, skierowane wprost pod adresem partii politycznych. I tak partie polityczne są w NRF zwolnione w szerokim zakresie od podatku dochodowego<sup>33</sup>. Zasadę tę przewiduje ustawa o podatku od korporacji, która według aktualnie obowiązują-

<sup>29</sup> Por. *op. cit.*, jw. pod 1.

<sup>30</sup> Za F. K. Fromme, *op. cit.*, jw. pod 7. Autor nie podaje danych, dotyczących sposobu podziału tej kwoty między poszczególne frakcje. Por. także E. Lieberam, *op. cit.*, jw. pod 28, s. 27.

<sup>31</sup> Bundeswahlgesetz vom 7 V 1956 (BGBl. I, 383) — z późniejszymi zmianami. § 31, ust. 1.

<sup>32</sup> Szerzej na ten temat — por. *op. cit.*, jw. pod 1. Jeśli chodzi o podobne rozwiązania w innych państwach — por. D. Tsatsos, A. Bleckmann, M. Bothe, *Die Finanzierung politischer Parteien. Ein rechtsvergleichender Überblick*. „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht”, Band 25 — Nr 3/1965, s. 525 i n., zwłaszcza 535 oraz 538 - 540.

<sup>33</sup> Zasadę przywilejów podatkowych partii politycznych, obowiązującą w Republice Weimarskiej (do 1934 r.) przywróciła w Niemczech zachodnich ustawa podatkowa, wydana przez zachodnich gubernatorów wojskowych w 1948 r. (por. F. K. Fromme, *op. cit.*, jw. pod 7).



cego jednolitego tekstu z 13 października 1969 r.<sup>34</sup> zwalnia (§ 68) wszystkie zrzeszenia osobowe (*Personenvereinigungen*), a więc także partie, od podatku z przychodów, osiąganych ze statutowych składek członkowskich, a partie polityczne ponadto od podatku z szeregu innych źródeł przychodu, określonych w ustawie o podatku dochodowym<sup>35</sup>. Ustawodawca zachodnioniemiecki nawiązał tu do analogicznych rozwiązań z okresu Republiki Weimarskiej<sup>36</sup>. Poszedł wszakże jeszcze dalej, przyznając partiom także pewne pośrednie przywileje podatkowe. Mamy tu na myśli ustawę z 16 grudnia 1954 r. o uporządkowaniu podatków<sup>37</sup>, w myśl której podatnicy podatku dochodowego mogli umniejszać podlegające opodatkowaniu dochody o kwoty, świadczone m. in. na cele „państwowo-polityczne” (*staatspolitische Zwecke*), jeżeli kwoty te nie przekraczały 10% ogólnej sumy przychodów (lub 2% ogólnego obrotu łącznie z funduszem płać) w skali rocznej. Świadczenia te mogły być wyłączone z podstawy opodatkowania, podobnie jak ofiary (dotacje) na cele dobroczynne, kościelne lub naukowe<sup>38</sup>. Dodajmy, iż ustawa z 16 grudnia 1954 r. budziła poważne kontrowersje w łonie *Bundestagu* i została uchwalona minimalną większością głosów. Zwalczała ją zwłaszcza opozycyjna wówczas Socjaldemokratyczna Partia Niemiec podkre-

<sup>34</sup> Körperschaftsteuergesetz (KStG 1968) in der Fassung vom 13 X 1969 — Bekanntmachung — BGBl. I, s. 1869.

<sup>35</sup> Einkommensteuergesetz, in der Fassung vom 12 XII 1969 (EStG 1969) — Bekanntmachung BGBl. I, s. 2265. Chodzi o źródła dochodów, wymienione w § 2 ust. 3, pkt 3-5, a także pkt. 7, ale z wyjątkiem dochodów określonych w § 43 tej ustawy. W kontekście tych przepisów partie płacą w zasadzie jedynie podatek od przychodów osiąganych przez należące do partii przedsiębiorstwa wytwórcze oraz od pobierania czynszów najmu i dzierżawy.

<sup>36</sup> Por. Körperschaftsteuergesetz. Vom 10 VIII 1925 (RGGBl. I, s. 208). Ustawa ta w § 11 pkt. 5-6 również zwalniała wszystkie stowarzyszenia od podatku od przychodów, osiąganych ze statutowych składek członkowskich, a partie ponadto od podatku od szeregu innych dochodów, określonych w ustawie o podatku dochodowym. Należy wszakże dodać, że, formalnie rzecz biorąc, obecna ustawa federalna o podatku od korporacji stanowi kontynuację (oczywiście z uwzględnieniem szeregu wprowadzonych zmian) ustawy uchwalonej przez rząd III Rzeszy (Körperschaftsteuergesetz — KStG — vom 16 X 1934, RGGBl. I, s. 1031), która zastąpiła ustawę „weimarską” z 1925 r. Ustawa hitlerowska przejęła (w § 8) od swej poprzedniczki jedynie przepisy o zwolnieniu od podatku dochodów, osiąganych przez stowarzyszenia ze składek członkowskich. O przywilejach podatkowych partii nie było tam już konkretnie mowy, co jest zrozumiałe, jeśli się weźmie pod uwagę zlikwidowanie przez reżim hitlerowski systemu wielopartyjnego, tj. wszystkich partii politycznych poza NSDAP (por. *op. cit.*, jw. pod 1).

<sup>37</sup> Gesetz zur Neuordnung von Steuern. Vom 16 XII 1954 (BGBl. I, s. 373).

<sup>38</sup> Por. zmieniony przez ustawę jw. § 11, pkt. 5 ustawy o podatku od korporacji (w wersji z 21 XII 1954 — KStG 1955 — BGBl. I, 1954, s. 467) oraz § 10b ustawy o podatku dochodowym (w wersji z 21 XII 1954 — EStG 1955 — BGBl. I, 1954, s. 441).



ślając, że przepisy te służą głównie interesom partii burżuazyjnych<sup>39</sup>, a więc przede wszystkim obu partiom chadeckim. One bowiem właśnie korzystały z poważnych subwencji ze strony stojących za nimi kół kapitału przemysłowego i finansowego. Ustawowe pojęcie świadczeń „na cele państwowo-polityczne” obejmowało też w pierwszym rządzie dotacje na rzecz partii politycznych i to nie tylko świadczone im bezpośrednio. Pod przepisy ustawy podpadały bowiem także subwencje dla innych osób prawnych, których działalność służy wyłącznie wspomnianym celom, w tym dla swoistych organizacji parawanowych, trudniących się statutowo wspieraniem partii politycznych pod względem finansowym<sup>40</sup>. Wynika to z treści rozporządzeń wykonawczych, jakie wydano później do znowelizowanych przez ustawę z 16 grudnia 1954 r. ustaw o podatku od korporacji i o podatku dochodowym<sup>41</sup>. W świetle tych rozporządzeń z kolei przywilejem wyłączenia z podstawy opodatkowania nie zostały objęte dotacje dla tych partii, które nie uzyskały w ostatnich wyborach do *Bundestagu* lub do parlamentów krajowych przynajmniej 1 mandatu poselskiego. Ten ostatni przepis oznaczał poniekąd przeniesienie preferującej interesy większych partii instytucji „klauzuli zaporowej” z prawa wyborczego<sup>42</sup> na grunt podatkowych norm prawnych, dotyczących partii politycznych. Zasluguje on też na uwagę, ponieważ stał się punktem wyjścia dla całego łańcucha kolejnych skarg do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i jego orzeczeń, które — jak dalej zobaczymy — posiadały istotne znaczenie dla całej problematyki finansowania partii politycznych ze środków publicznych.

I tak przepis ten zaskarżyła wówczas Ogólnoniemiecka Partia Ludowa (*Gesamtdeutsche Volkspartei*) wywodząc, że uniemożliwia on korzystanie przez nią ze skutków zasady równego traktowania wszystkich partii.

Trybunał stwierdził też w uchwale z 21 lutego 1957 r.<sup>43</sup>, że wspomniany przepis (konkretnie, § 49 pkt. 1a rozporządzenia wykonawczego z 12 grudnia 1955 r. do ustawy o podatku dochodowym) jest sprzeczny

<sup>39</sup> Por. *op. cit.*, jw. pod 7, s. 13.

<sup>40</sup> Do tych kamuflażowych (parawanowych) organizacji powrócimy jeszcze w dalszych rozważaniach (przy omawianiu sprawozdań partyjnych).

<sup>41</sup> Körperschaftsteuer-Durchführungsverordnung — in der Fassung vom 23 XII 1955 (BGBl. I, s. 853, § 26); Einkommensteuer-Durchführungsverordnung — in der Fassung vom 21 XII 1955 (BGBl. I, s. 756, § 49) oraz — in der Fassung vom 26 IV 1958 (BGBl. I, s. 306, § 49).

<sup>42</sup> Szerzej na ten temat — por. *op. cit.*, jw. pod 1.

<sup>43</sup> Beschluss des Ersten Senats vom 21 II 1957 — 1 BvR 241/56, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*; dalej: *Entscheidungen ...* Herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 6. Band, Tübingen 1957, s. 273 i n.



z art. 3 ust. 1 w połączeniu z art. 21 ust. 1 Ustawy Zasadniczej<sup>44</sup> i zostaje tym samym zniesiony (*ist nichtig*) w części, w jakiej wprowadził dla partii wymóg wykazywania się określonym efektem wyborczym. Zdaniem trybunału, korzyści wynikające z bezpośrednich lub pośrednich przywilejów podatkowych winny przypadać każdej partii<sup>45</sup>. Tutaj więc stanął on w pełni na gruncie przestrzegania zasady ich równości<sup>46</sup>. Równocześnie jednak uznał, że przywileje te stanowią w swej istocie element finansowania partii politycznych przez państwo i mogą w ogóle (zwłaszcza jeśli chodzi o instytucję uprzywilejowania podatkowego osób subwencjonujących partie) budzić w społeczeństwie wątpliwości nie tylko natury politycznej, lecz także konstytucyjno-prawnej<sup>47</sup>.

Wątpliwości takie zgłosił też (kierowany przez socjaldemokratów) krajowy rząd Hesji wnosząc skargę w trybie tzw. abstrakcyjnej kontroli norm<sup>48</sup>. W wyniku tej skargi Federalny Trybunał Konstytucyjny, kontynuując niejako myśl zawartą w uchwale z 21 lutego 1957 r., uznał — tym razem w wyroku z 24 czerwca 1958 r.<sup>49</sup> — także samą wspomnianą wyżej instytucję prawa podatkowego za sprzeczną z konstytucyjną zasadą równości szans i unieważnił wszystkie postanowienia ustaw o podatku od korporacji i o podatku dochodowym oraz rozporządzeń wykonawczych dotyczące umniejszania przez podatników ich dochodów o wysokości bezpośrednich lub pośrednich świadczeń (dotacji) na rzecz partii politycznych<sup>50</sup>.

<sup>44</sup> Art. 3 ust. 1 konstytucji NRF stwierdza, że wszyscy ludzie są równi wobec ustawy (*Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich*).

<sup>45</sup> Por. wyrok jw. pod 43, s. 278.

<sup>46</sup> Zajął więc inne stanowisko, aniżeli np. w odniesieniu do wspomnianej klauzuli zaporowej.

<sup>47</sup> Wyrok — jak pod 43, ss. 281 - 282.

<sup>48</sup> Szerzej o instytucji skarg konstytucyjnych — por. L. Janicki, *op. cit.*, jw. pod 1.

<sup>49</sup> Urteil des Zweiten Senats vom 24 VI 1958 — 2BvF 1/57, *Entscheidungen ...*, jw. pod 43, 8. Band, s. 51 i n.

<sup>50</sup> Uchylone zostały przepisy § 10b ustawy o podatku dochodowym i § 11 pkt. 5 ustawy o podatku od korporacji w wersji obu tych ustaw, jak pod 38. Dodajmy, iż w tej samej wersji występowały te przepisy jeszcze w tekstach jednolitych obu ustaw, ogłoszonych w 1957 r., a więc przed wydaniem omawianego wyroku przez Federalny Trybunał Konstytucyjny (por. BGBl. I z 1957 r., ss. 1793 i 1865). Trybunał uchylił ponadto także postanowienie § 49 pkt. 1 i 2 rozporządzenia do ustawy o podatku dochodowym i § 26 rozporządzenia do ustawy o podatku od korporacji w wersji nadanej im w aktach, o których mowa jw. pod 41. Utrzymano natomiast w mocy przepis § 49 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o podatku dochodowym w zakresie, w jakim zezwala ona na potrącanie z podstawy opodatkowania świadczeń na rzecz osób prawnych, służących statutowo wyłącznie tzw. ogólnym celom państwowo-prawnym, pod warunkiem jednak, że świadczenia te nie będą trafiały bezpośrednio lub pośrednio do kas partyjnych (por. jw. pod 49, ss. 52 i 71).



Wszystkie akty normatywne, objęte tymże wyrokiem, zostały też następnie odpowiednio znowelizowane<sup>51</sup>.

Trybunał doszedł tu do wniosku, że z uwagi na obowiązujące progresywne stawki podatkowe, ulgi, z jakich korzystają podatnicy z tytułu subsydiów na rzecz partii, są proporcjonalnie o wiele większe przy wyższych kwotach subwencji, aniżeli to ma miejsce przy dotacjach niższego rzędu. Tym samym wysokie subsydia prywatne dla partii powodują znacznie większy spadek wpływów podatkowych państwa niż świadczenia mniejszych ofiarodawców. Innymi słowy, większą wagę miały tu subwencje ze strony kół — jak to sformułowano w wyroku — zasobnych w kapitały (*kapitalkräftige Kreise*). Te zaś — dodajmy — są z natury rzeczy zainteresowane w finansowaniu tylko tych partii, które reprezentują ich interesy. Co więcej, w uchylonych przepisach znajdowały one dodatkowy bodziec finansowy do zwiększania tych subwencji, a tym samym także dalsze możliwości politycznego oddziaływania na dotowane partie.

W tym układzie państwo faworyzowało pośrednio wyraźnie te partie, które wyrażały interesy kół wielkiego kapitału przemysłowego i finansowego. Tę sytuację właśnie uznał trybunał za sprzeczną z zasadą równości szans partii i za przejaw nierówności traktowania obywateli w procesie kształtowania woli politycznej w państwie<sup>52</sup>.

Wyrok ten godził więc poniekąd w interesy głównych partii burżuazyjnych, zwłaszcza CDU/CSU. Stąd też, być może, znalazła się w nim równocześnie wielce kontrowersyjna teza, dopuszczająca możliwość bezpośredniego finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Głosiła ona, że skoro partie są organizacjami, których pierwszoplanową funkcją jest bezpośredni udział w przygotowywaniu i przebiegu wyborów do parlamentu i jeśli zajmują one tym samym istotną pozycję w systemie konstytucyjnym NRF (mogą też np. wnosić skargi do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w trybie tzw. sporu między organami), winny mieć możliwość otrzymywania odpowiednich środków finansowych od państwa. Trybunał stwierdził dosłownie:

... „z uwagi na to, iż przeprowadzanie wyborów jest zadaniem publicznym, a partiom przypada w realizacji tego publicznego zadania w myśl konstytucji decydująca rola, musi być dopuszczalne nie tylko przeznaczanie przez państwo

<sup>51</sup> Por. np. późniejsze wersje obu ustaw: Körperschaftsteuergesetz — in der Fassung vom 13 IX 1961 (BGBl. I, s. 1722) i vom 24 V 1965 (BGBl. I, s. 449); Einkommensteuergesetz — in der Fassung vom 15 VIII 1961 (BGBl. I, s. 1253) i vom 10 XII 1965 (BGBl. I, s. 1901) oraz obydwa rozporządzenia wykonawcze w wersji z 3 V 1965 (BGBl. I, s. 365) względnie z 15 IV 1966 (BGBl. I, s. 245).

<sup>52</sup> Jw. pod 49, ss. 62, 66, 67, 69 i i.



środków finansowych na same wybory, lecz także stawianie ich do dyspozycji partii politycznych, na których się te wybory opierają”<sup>53</sup>.

Stwierdzenie to sprawiło, że partie polityczne, reprezentowane w *Bundestagu*, zaczęły otrzymywać bezpośrednio dotacje finansowe z budżetu państwa, co z kolei doprowadziło do nowego, zasadniczego sporu konstytucyjnego. Sprawa ta należy wszakże już do następnego punktu naszych rozważań. Zanim jednak do niego przejdziemy, trzeba jeszcze dodać, że wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1958 r. nie zamknął w NRF problemu pośredniego finansowania partii w postaci ulg, udzielanych subwencjonującym je podatnikom.

Chodzi o to, że ustawa o partiach politycznych z 24 lipca 1967 r. przywróciła tę instytucję, aczkolwiek w ograniczonym zakresie (§§ 34 i 35). Uzupełniła ona mianowicie ustawę o podatku dochodowym w tym kierunku, że zezwoliła na umniejszenie podstawy opodatkowania dochodów o składki i dotacje<sup>54</sup>, świadczone przez podatników na rzecz partii do wysokości nie przekraczającej 600 marek rocznie. Odpowiednie uzupełnienie wprowadzono zarazem do ustawy o podatku od korporacji<sup>55</sup>. W sprawozdaniu komisji spraw wewnętrznych *Bundestagu* do projektu ustawy o partiach politycznych podkreślono, że przepisy te nie naruszają dotychczasowych ustaleń prawnych, z uwagi na niską kwotę objętą ulgami, a ponadto dlatego, że system prawny NRF przewiduje skądinąd ulgi tego rodzaju w odniesieniu do składek i dotacji na rzecz zrzeszeń użyteczności publicznej<sup>56</sup>. Niemniej był to nadal problem kontrowersyjny. I tak, przepisy §§ 34 i 35 spotkały się z ostrą krytyką ze strony niektórych posłów socjaldemokratycznych. Uważali oni, że nawet niska kwota 600 marek, wolna od podatku dochodowego sprzeciwia się zasadzie równości, podkreślonej w wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1958 r., ponieważ chodzi tu praktycznie o przywilej odnoszący się jedynie do osób, które płacą podatek dochodowy. Tych zaś jest w NRF nie tak wielu, w przeciwieństwie do milionów obywateli, którzy podatkowi temu nie podlegają, bądź jako niżej płatni pracownicy najemni, bądź też jako renciści, gospodynie domowe itp. Nie mają do nich przeto zastosowania wspomniane ulgi podatkowe z tytułu ewentu-

<sup>53</sup> „Da die Abhaltung von Wahlen eine öffentliche Aufgabe ist und den Parteien bei der Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe von Verfassungen wegen eine entscheidende Rolle zukommt, muss es auch zulässig sein, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen”, jw. s. 63).

<sup>54</sup> *Beiträge und Spenden*.

<sup>55</sup> Jw. pod 3. Por. także znowelizowany w oparciu o te postanowienia § 11 ustawy o podatku od korporacji i § 10b ustawy o podatku dochodowym — jw. pod 34 i 35.

<sup>56</sup> *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 5. Wahlperiode. Anlagen zu den Stenographischen Berichten. Band 113. Zu Drucksache V/1918, s. 6.*



alnego finansowego wspierania partii politycznych, nie mówiąc już o tym, że często ich na takie subwencje materialne po prostu nie stać. Zwracał na to uwagę na posiedzeniu *Bundesratu* w dniu 14 lipca 1967 r. przedstawiciel Hesji i minister sprawiedliwości tego kraju, dr J. Strelitz<sup>57</sup>. Przeważały wszakże opinie posłów chadeckich (*CDU/CSU*) i liberalnych (*FDP*), którzy uważali, że omawiane przepisy nie tylko nie naruszają ustaleń wyroku z 1958 r., lecz znoszą zarazem w jakimś stopniu dyskryminację partii politycznych zawartą w tymże orzeczeniu<sup>58</sup>.

Przepisy te zostały z kolei zaskarżone przez trzy mniejsze partie polityczne, tj. przez Niemiecką Unię Pokoju (*DFU*), Europejską Partię Federalistyczną (*EFP*) i neohitlerowską *NPD* w ramach ogólniejszych skarg, wniesionych w II połowie 1967 r. do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w trybie „sporu między organami”, przeciwko różnym postanowieniom ustawy o partiach. Jeśli przy tym *DFU* kładła nacisk na fakt, że jej zwolennicy rekrutują się przeważnie z warstw niezamożnych, to *NPD* twierdziła, iż nie otrzymuje jakoby w ogóle większych dotacji od osób o wyższych dochodach i że tym samym nie odnosi pośrednio żadnych korzyści ze wspomnianego ustawowego przywileju podatkowego<sup>59</sup>.

Trybunał odrzucił jednak (decyzją z 17 października 1968 r.) skargę *DFU* ze względów formalnych, uznając, że uzasadnienie skargi nie wpłynęło w przewidzianym terminie 6 miesięcy od daty ogłoszenia zaskarżonej ustawy<sup>60</sup>. W swym zasadniczym wyroku z 3 grudnia 1968 r.

<sup>57</sup> „Das Parlament” nr 31/1967, s. 6.

<sup>58</sup> *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 5. Wahlperiode. Stenographische Berichte. Band 64, s. 5797 i n.* Por. zwłaszcza wypowiedzi posłów: Reischla i Arndta (*SPD*), Güdego i Kraskiego (*CDU/CSU*) oraz Fridrichsa (*FDP*). Stanowisko posłów socjaldemokratycznych nie było zresztą w tym względzie jednolite. I tak np. posłowie Bühling i Schmitt-Vockenhausen poparli ustawę nie wdając się w problematykę, poruszoną przez posłów Reischla i Arndta.

<sup>59</sup> Twierdzenie to miało się oczywiście z prawdą, jeśli się weźmie pod uwagę choćby ustalenia zawarte w jednym ze sprawozdań Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z 1968 r. Ze sprawozdania tego wynikało, że *NPD* jest finansowana przez różne (nie wymienione z nazwy) przedsiębiorstwa prywatne i koła handlowe. W literaturze NRD wymienia się w związku z tym takich przedstawicieli wielkiego kapitału, jak Flick, Werhan, K. Diehl, Oetker, *Deutsche Bank* i *Bayerische Vereinsbank* oraz fabryki koncernu *BASF* (*Bayerische Anilin- und Sodafabrik*). Por. E. Lieberam, W. Menzel, *Bonner Wahlen 69. Schein und Wirklichkeit*. Staatsverlag der DDR, Berlin 1969, s. 87. Sam ówczesny przewodniczący *NPD* Adolf von Thadden przyznał w wywiadzie dla tygodnika „Der Spiegel” (nr 22 z 26 V 1969), że jego partia otrzymuje regularnie większe subwencje od co najmniej 2 przemysłowców (s. 41).

<sup>60</sup> *Entscheidungen ...*, jw. pod 43, 24. Band, s. 252 i n.; także F. K. Fromme, *op. cit.*, jw. pod 16 oraz „Frankfurter Rundschau” nr 243, z 18 X 1968, s. 4 i „Neue Zürcher Zeitung” nr 287, z 19 X 1968, s. 3.



nie dopatrył się też naruszenia przez wspomniane wyżej przepisy zasady równości szans partii politycznych i utrzymał w mocy instytucję ulg podatkowych z tytułu dotacji na rzecz partii nie przekraczających 600 marek rocznie <sup>61</sup>.

Wyrok ten dotyczył także określonych elementów finansowania bezpośredniego partii politycznych przez państwo, do którego to problemu obecnie przechodzimy.

#### IV. FINANSOWANIE BEZPOŚREDNIE PARTII POLITYCZNYCH PRZEZ PAŃSTWO

##### 1. Problematyka ogólnych bieżących dotacji budżetowych

Bezpośrednie dotowanie partii politycznych ze środków publicznych jest w państwach burżuazyjno-demokratycznych często kontrowersyjnym i drażliwym problemem politycznym i konstytucyjno-prawnym. Instytucja ta nie występuje też w systemach prawnych wielu państw zachodnich <sup>62</sup>. Również twórcy zachodniemieckiej Ustawy Zasadniczej nie wyobrażali sobie możliwości bezpośredniego finansowania partii przez państwo i pominęli ten problem całkowicie, mimo swoistego precedensu z okresu Republiki Weimarskiej, jakim były, wspomniane już subwencje; wypłacone niektórym partiom w związku z ponowną elekcją prezydenta Hindenburga <sup>63</sup>.

W rzeczywistości jednak, gdy w 1949 r. rozpoczęła się pierwsza kampania wyborcza do *Bundestagu*, stające do niej partie znalazły się w nader trudnej sytuacji finansowej, zwłaszcza ze względu na reformę walu-

<sup>61</sup> Zasadnicze ustalenia wyroku — por. „Frankfurter Rundschau” nr 285, z 7 XII 1968, s. 16; por. także F. K. Fromme, jw.

<sup>62</sup> Nie ma jej np. w USA, W. Brytanii, Francji i we Włoszech (D. Tsatsos i in., *op. cit.*, jw. pod 32, s. 533). Istnieje ona natomiast w Szwecji, gdzie pod koniec 1967 r. wprowadzono zasadę wypłacania subwencji partiom, reprezentowanym w parlamencie, tj. tym, które zdobyły w wyborach przynajmniej 1 mandat i 2% oddanych głosów. Subsydia te wypłaca się w proporcji do liczby posiadanych w parlamencie mandatów. Są to dotacje stosunkowo wysokie: mają równoważyć, względnie łagodzić skutki słabnącego tam zainteresowania społeczeństwa dla życia organizacyjnego partii (według F. K. Fromme, *Deutschland vorn — beim Staatsgeld für Parteien*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (dalej: „FAZ”) nr 7, z 10 I 1966, s. 2). Pewne, choć bezskuteczne próby podejmowano w ostatnich latach w USA, gdzie daleko zaawansowane było wprowadzenie ustawy o zwracaniu przez państwo partiom części ponoszonych przez nie kosztów, związanych z wyborami prezydenckimi (por. Alexander, *Financing the Presidential Elections*. *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*. Neue Folge, Band 17, Tübingen 1968, s. 573 i in.).

<sup>63</sup> H. Studnitz, *Ein Offenbarungseid (Wovon sollen unsere Parteien leben?)*. „Christ und Welt” nr 6, z 11 II 1966.



tową, przeprowadzoną w Niemczech zachodnich rok wcześniej. Poza tym, partie, te tworzone od nowa po II wojnie światowej, nie okrzepły jeszcze w pełni pod względem organizacyjno-finansowym.

Względy te sprawiły, że ministrowie finansów poszczególnych krajów zachodnioniemieckich udzielili partiom tzw. kredytów wyborczych (*Wahlkredite*) w wysokości 5 fenigów za każdy głos uzyskany przez nie w ostatnich wyborach do parlamentów krajowych. Spłata tych kredytów została następnie, z pewnymi drobnymi wyjątkami, umorzona<sup>64</sup>. W ten sposób pojawił się nowy, tym razem już zachodnioniemiecki precedens w zakresie bezpośrednich subwencji państwowych na rzecz partii. Problemem tym zajął się także zjazd prawników NRF, jaki obradował we wrześniu 1950 r. we Frankfurcie nad Menem. Nie podjął on jednak w tej kwestii konkretnej uchwały<sup>65</sup>. W kilka lat później, bo w 1954 r., ówczesny federalny minister finansów F. Schäffer (*CSU*) wypowiedział się za wypłacaniem przez państwo dotacji finansowych tym partiom, które posiadają swych posłów w parlamencie i to w proporcji do ich liczby, przy równoczesnym wykluczeniu przez prawo dotacji prywatnych dla partii (*Spenden*)<sup>66</sup>.

Dopiero jednak przytoczona już teza wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1958 r., dopuszczająca możliwość bezpośredniego subwencjonowania partii przez państwo, stworzyła „zielone światło” w tym zakresie. Od tego momentu rozpoczęły się regularne wypłaty środków finansowych z budżetu państwa na rzecz partii politycznych. Teza, o której wyżej mowa, mówiła co prawda tylko o finansowaniu partii w związku z ich działalnością wyborczą. Nie została ona wszakże sformułowana precyzyjnie. Można więc było przyjąć i przyjmowano, że cała działalność partii politycznych wiąże się w jakiś sposób z wyborami do parlamentów (federalnego i krajowych) i tym samym powinna być wspierana finansowo przez państwo.

I tak też w budżecie federalnym na rok 1959 — w dziale Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych — wystąpiła suma 5 mln marek, przeznaczona „na popieranie pracy partyjnej, związanej z kształceniem politycznym”<sup>67</sup>. Kwota ta występowała także w budżetach na

<sup>64</sup> Por. *op. cit.* jw. pod 7.

<sup>65</sup> Główny referent na Zjeździe, znany konstytucjonalista zachodnioniemiecki prof. Gerhard Leibholz nie negował, że nowoczesne demokratyczne państwo, które opiera się na partiach politycznych, wykonujących określone zadania publiczne, powinno im właściwie wypłacać odpowiednie subwencje. Uznał jednak zarazem, że w odniesieniu do NRF byłoby to sprzeczne z zasadami parlamentaryzmu przedstawicielskiego, wyrażonymi w art. 38 Ustawy Zasadniczej (por. F. K. Fromme, *op. cit.* jw. pod 7).

<sup>66</sup> Tamże.

<sup>67</sup> „Zuschüsse zur Förderung der politischen Bildungsarbeit der Parteien”. Ein-



lata 1960 i 1961. Na rok 1962 przewidziano z kolei obok 5 mln dodatkowo 15 mln marek w łącznej pozycji „środków specjalnych na pokrycie wydatków partii według artykułu 21 Ustawy Zasadniczej”<sup>68</sup>. Suma 20 mln marek figurowała także w budżecie na rok 1963. W roku 1964 wzrosła ona z kolei do 35, a w r. 1965 nawet do 38 mln marek. W roku 1966 (do sierpnia, kiedy to bezpośrednio finansowanie partii w tej formie ustało) wypłacono jeszcze 25 mln marek<sup>69</sup>. Łącznie w latach 1959-1966 do kas partii politycznych wpłynęła z samego tylko budżetu federalnego kwota 153 mln marek. Środki te były przenośne. Wypłacano je — stosownie do wspomnianej wyżej koncepcji ministra F. Schäffera — wyłącznie partiom, reprezentowanym w *Bundestagu* i to początkowo za zgodą komisji budżetowej parlamentu, a później — już tylko na formalny wniosek poszczególnych partii.

Pierwotnie też dzielono całą kwotę budżetową przy pomocy systemu d'Hondta, proporcjonalnie do liczby członków frakcji poselskich poszczególnych partii w *Bundestagu*. Później (od 1963 r.) został wprowadzony podział dwustopniowy. Ustanowiono mianowicie kwotę podstawową, czyli tzw. piedestałową (*Sockelbetrag*), równą dla wszystkich partii posiadających swych przedstawicieli w parlamencie federalnym. Obejmowała ona łącznie 20% ogólnej sumy, przewidzianej w budżecie na finansowanie partii. Z kolei dopiero pozostała część była dzielona między nie proporcjonalnie do liczby mandatów<sup>70</sup>.

Nie trzeba dodawać, że system ten cementował istniejący w NRF układ ustrojowo-polityczny<sup>71</sup>. Nie tylko bowiem służył wyłącznie stojącemu na jego gruncie partiom reprezentowanym w *Bundestagu*, lecz preferował ponadto jeszcze znajdującą się wówczas u steru rządów partię chadecką, jako że z prawa do kwoty tzw. piedestałowej korzystała CDU i niezależnie od tego jej bawarski odpowiednik — CSU, która występowała w tym zakresie jako osobna partia. W ten sposób chadecji przypadała, w porównaniu z pozostałymi dwiema partiami (SPD i FDP), podwójna „kwota piedestałowa”<sup>72</sup>.

---

zelpfan 06, Kapitel 02, Titel 620. Por. część wprowadzającą do wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 19 VII 1966 — 2 BvF 1/65 (*Entscheidungen ...*, jw. pod 43, 20. Band, s. 56 i n.). Tekst tego wyroku zamieszczono także w „Aus Politik und Zeitgeschichte”. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament” nr 32 z 1966 (por. zwłaszcza s. 4 tego tekstu). Na ten tekst będziemy się też powoływać w dalszych przypisach.

<sup>68</sup> „Sondermittel für die Ausgaben der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes” (por. jw. pod 67).

<sup>69</sup> E. Lieberman, W. Menzel, *op. cit.*, jw. pod 59, s. 88.

<sup>70</sup> Jw. pod 67.

<sup>71</sup> E. Stein, *Lehrbuch des Staatsrechts*. Tübingen 1968, s. 147.

<sup>72</sup> Jeśli weźmiemy dla przykładu rok 1965 z jego sumą ogólną w wysokości



Pewne korzyści odnosiła przy tym systemie podziału także dysponująca relatywnie znacznie mniejszą frakcją poselską partia liberalna (FDP). Dzięki „kwocie piedestałowej” otrzymywała ona bowiem praktycznie więcej, aniżeli by jej przypadło przy podziale li tylko proporcjonalnym do wielkości frakcji.

Najmniej korzystny był ten podział dla partii socjaldemokratycznej i dlatego też w jej łonie spotykał się on z krytyką, do czego jeszcze powrócimy w dalszych rozważaniach.

Należy jeszcze dodać, że partie korzystały z przewidzianych dla nich kwot budżetowych na tzw. własną odpowiedzialność, czyli według swego uznania i bez potrzeby stosowania się do wytycznych ministerialnych. Sposób wykorzystywania tych kwot był sprawdzany jedynie i wyłącznie przez prezydenta Federalnej Izby Obrachunkowej (*Bundesrechnungshof*) i nie podlegał normalnej kontroli parlamentarnej. Były to zatem swego rodzaju fundusze tajne<sup>73</sup>.

Niezależnie od finansowania partii politycznych na szczeblu federalnym, miało ono miejsce także w poszczególnych krajach. I tak np. w r. 1965 wypłacono z budżetów poszczególnych krajów łącznie 14,5 mln marek na rzecz partii, reprezentowanych w parlamentach krajowych<sup>74</sup>.

Bezpośrednie finansowanie partii przez państwo trwało w tej formie do sierpnia 1966 r. Ustało ono w związku z tym, że dnia 19 lipca 1966 r. zostały ogłoszone dwa nowe istotne wyroki Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, zmieniające w pewnym stopniu dotychczasowy stan rzeczy. Był to rezultat szeregu wcześniejszych skarg, wniesionych w trybie tzw. sporu między organami. Pierwsze zaskarżyły instytucję bezpośredniego finansowania partii, które nie mając swych przedstawicieli w *Bundestagu*, nie korzystały z dotacji budżetowych. Nie odniosła co prawda skutku skarga tzw. Bloku Ogólnoniemieckiego (*Gesamtdeutscher Block — GB/BHE*), którego przedstawiciele uważali, iż BHE biorąc udział w 4 rządach krajowych, ma pośredni wpływ na działalność drugiej izby ustawodawczej, tj. *Bundesratu* i winien tym samym partycypować w dotacjach państwowych. Trybunał oddalił tę skargę w dniu 15 marca 1961 r., powołując się na wspomnianą tezę wyroku z 24 czerwca 1958 r., w myśl której finansowane z budżetu państwa mogą być tylko partie, uczestniczące w wyborach do parlamentu<sup>75</sup>.

Sprawę tę wniosła ponownie w 1962 r. sukcesorka *GB/BHE*, tj. Par-

38 mln marek, to kwoty piedestałowe stanowiły łącznie 7,6 mln marek (20%), z czego sama partia *CDU/CSU* otrzymywała połowę, tj. 3,8 mln marek.

<sup>73</sup> Jw. pod 67 i pod 7.

<sup>74</sup> Por. W. Kewenig, *Die Problematik der unmittelbaren staatlichen Parteifinanzierung*. „Die öffentliche Verwaltung” nr 17, z. 1964 r., s. 829 i n; także *op. cit.*, jw. pod 59.

<sup>75</sup> *Entscheidungen ...*, jw. pod 43, 12. Band, s. 276 i n.



tia Ogólnoniemiecka (*Gesamtdeutsche Partei — GDP*), jaka powstała rok wcześniej w wyniku fuzji Bloku z Partią Niemiecką (*DP*). W 1964 r. z podobnym wnioskiem do trybunału wystąpiła z kolei Partia Bawarska (*Bayernpartei — BP*), skarżąc obie izby ustawodawcze, tj. *Bundestag* i *Bundesrat*, o naruszenie jej praw. Do grona skarżących dołączyła w tymże samym roku także neohitlerowska *NPD*, z tym jednak, że w odróżnieniu od *GDP* i *BP* domagała się (w ostatecznej redakcji swego wniosku) nie udziału w kwotach budżetowych, lecz w ogóle uznania takich dotacji za sprzeczne z konstytucją i niedopuszczalne.

Wreszcie w maju 1965 r. z wnioskiem w trybie tzw. abstrakcyjnej kontroli norm wystąpił kierowany przez *SPD* krajowy rząd Hesji. Jego zdaniem, bezpośrednie finansowanie partii politycznych przez państwo naruszało cały szereg postanowień Ustawy Zasadniczej i doprowadziło do swoistego „upaństwowienia” partii, w wyniku czego iluzoryczna stała się zasada ich współudziału w kształtowaniu woli narodu, wyrażona w art. 21 konstytucji. Partie bowiem, zamiast wpływać na aparat państwowy (*staatliches Amtersystem*), całkowicie się od niego uzależniły i to zwłaszcza ze względu na to, że ich subwencjonowanie przez państwo nie opierało się na żadnej wyraźnej normie prawnej i zależało od swobodnego uznania rządu. Fakt, że w budżecie państwa figurowały odpowiednie kwoty, nie stwarzał bowiem jeszcze dla rządu obowiązku ich wypłaty i tym samym nie uzasadniał konkretnego roszczenia prawnego ze strony partii. Rząd mógł zawsze świadczenia z tego tytułu wstrzymać (np. w ramach zarządzonych oszczędności budżetowych). Pogląd ten nie był odosobniony. Podzielali go także niektórzy przedstawiciele doktryny zachodnoniemieckiej<sup>76</sup>.

Wnioskodawca heski postulował uchwalenie w pierwszym rządzie ustawy, która uregulowałaby szczegółowo całokształt finansowania partii ze środków publicznych i sprecyzowała równocześnie konstytucyjny obowiązek składania przez partie jawnych sprawozdań ze źródeł przychodów. Uważał on ponadto, że zacieśnienie kręgu adresatów budżetowego funduszu dotacyjnego wyłącznie do partii reprezentowanych w parlamencie naruszało konstytucyjną zasadę równości szans wszystkich stronnictw w walce o poparcie i głosy wyborców. Nie upatrywał natomiast takiego naruszenia w instytucji subwencji państwowych dla frakcji poselskich na pokrycie kosztów związanych z ich działalnością parlamentarną<sup>77</sup>, mimo że wpływy z tego tytułu szły w części na pokrycie bieżących wydatków samych partii<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Por. *op. cit.*, jw. pod 71, s. 147.

<sup>77</sup> Jw. pod 67, ss. 6-7 tekstu wyroku, zamieszczonego w „Aus Politik und Zeitgeschichte”.

<sup>78</sup> Tak np. E. Lieberam, *op. cit.*, jw. pod 28, s. 27.



Wspomniane wyżej skargi wywołały spore poruszenie w łonie głównych partii politycznych NRF. Partie te były bowiem w różny sposób zainteresowane w utrzymaniu dopływu środków finansowych z kas państwowych. Różny był bowiem udział tych środków w ogólnych przychodach tych partii, co obrazuje odpowiednia tabela, sporządzona według danych dla r. 1964:<sup>79</sup>

(W mln marek)	<i>CDU</i>	<i>CSU</i>	<i>FDP</i>	<i>SPD</i>
Wpływ ze źródeł (środków) publicznych	17,9	5,9	7,6	17,8
Wpływy pozostałe	17,4	brak danych	9,6	27,1
Razem	35,3	?	17,2	44,9
Wydatki	32,4	4,8	14,8	44,-

Jak widzimy, w *CDU* i bez wątpienia także w *CSU* więcej niż połowę przychodów stanowiły wówczas wpływy z budżetu federalnego i z budżetów krajowych. Bez mała podobnie wyglądały te proporcje, jeśli chodzi o *FDP*. Wynikało to w dużej mierze z faktu, iż partie te nie posiadają szerszego zaplecza członkowskiego i bazują raczej na poparciu wyborców w każdorazowych wyborach do parlamentu (tzw. *Wählerparteien*). Nie mają one w związku z tym pokaźniejszych wpływów ze składek członkowskich — są więc z natury rzeczy zdane na poparcie finansowe ze strony stojących za nimi kół gospodarczych. Pomoc ta zaczęła wszakże od przełomu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych wykazywać tendencję malejącą. Sprawili to po części wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 24 czerwca 1958, znoszący ulgi podatkowe z tytułu wykazywanych przez podatników subwencji na rzecz partii politycznych<sup>80</sup>. Nie była to jednak przyczyna najistotniejsza. Jak bowiem w wypowiedzi przed tymże trybunałem wyjawiał skarbnik *FDP* Hans Wolfgang Rubin, subwencjonowanie *CDU/CSU* i *FDP* przestało być przez koła wielkiego kapitału odczuwane jako specjalnie pilne z chwilą, gdy zmalała groźba „socjalizacji” (*Sozialisierung*)<sup>81</sup>. Grał tu niewątpliwie rolę fakt, że od 1956 r. nie działała legalnie Komunistyczna Partia Niemiec (*KPD*), usunięta z życia politycznego NRF jako „sprzeczna z konstytucją”, oraz że partia socjaldemokratyczna (*SPD*) zaakceptowała, w wyniku zasadniczej rewizji swego ideologicznego oblicza,

<sup>79</sup> Jw. pod 77, s. 16; por. także „*Süddeutsche Zeitung*” nr 175, z 23/24 VII 1966, s. 4.

<sup>80</sup> Por. *op. cit.*, jw. pod 63.

<sup>81</sup> Por. *op. cit.*, jw. pod 59 oraz pod 28 (E. Lieberam, *Die Finanzierung ...*, s. 21).



społeczno-ekonomiczne podstawy ustrojowe państwa zachodnioniemieckiego, a w tym systemu gospodarki wolnorynkowej. Wystarczy tu wspomnieć choćby tzw. program godesberski SPD z 1959 r.<sup>82</sup>

W tej sytuacji tak dla CDU/CSU, jak i dla FDP istotne znaczenie posiadała teza trybunału, dopuszczająca możliwość finansowania partii przez państwo. Fakt, że z instytucji tej będzie korzystać także opozycyjna wówczas SPD, nie budził już w świetle tego, co wyżej powiedziano, żadnych poważniejszych obiekcji. W możliwości przerzucenia na państwo części ciężaru, związanego z subwencjonowaniem partii były zresztą zainteresowane także koła wielkiego kapitału i to nie tylko ze względów czysto finansowych. Stałe, szeroko zakrojone dotacje wielkiego przemysłu dla związanych z nim partii politycznych spotykały się bowiem z nieprzychylną oceną dużej części społeczeństwa zachodnioniemieckiego, które nie zapomniało jeszcze roli, jaką odegrały monopole niemieckie i ich dotacje finansowe w dojściu Hitlera do władzy<sup>83</sup>. Warto tu również, w ślad za piśmiennictwem NRD, wskazać na wypowiedź prezydenta Federalnego Związku Przemysłu Niemieckiego (BdI) Fritza Berga, który oświadczył w 1962 r., że przemysłowi odpowiada finansowanie partii przez państwo, ponieważ może on zaoszczędzić w ten sposób znaczną ilość pieniędzy, za które potem „kupi” sobie potrzebną liczbę posłów<sup>84</sup>.

Wspomniane wyżej główne partie mieszczańskie występowały przede wszystkim w obronie instytucji bezpośredniego finansowania partii ze środków publicznych. Dowodziły przy tym, że w przeciwnym razie mogą one same popaść w pełną zależność od dobrej woli i wymagań ofiarodawców prywatnych, a więc głównie potentatów przemysłowych i prasowych<sup>85</sup>. Był to oczywiście zwykły kamuflaż, przy pomocy którego usiłowano na swój sposób zdyskontować wspomniany niechętny stosunek do grup interesów (grup nacisku), spotykany — na przekór rze-

<sup>82</sup> Por. L. Janicki, *Przemiany w Socjaldemokratycznej Partii Niemiec*. „Przełęcz Zachodni” nr 6/1960, ss. 343 - 350 oraz tegoż, *op. cit.*, jw. pod 1.

<sup>83</sup> Por. H. G. Studnitz, *op. cit.*, jw. pod 63. Podkreśla on, że finansowanie partii przez koła gospodarcze posiada złą reputację od czasu, gdy Thyssen i inni przemysłowcy wspierali finansowo NSDAP („Seitdem Fritz Thyssen und andere Industrielle die NSDAP finanzieren halfen, gelten politische Gelder der Wirtschaft als anrühlich”).

<sup>84</sup> „Es kann der Industrie nur recht sein, wenn die Parteien vom Staat finanziert werden. Dann können wir viel Geld sparen und den in vielen Ländern üblichen Weg gehen und uns die nötige Anzahl von Abgeordneten einfach kaufen”. Wypowiedź tę przytacza za „Frankfurter Rundschau” K. Schön, *Vereidigt auf den Staat der Monopole. Parteiengesetz und formierte Herrschaft*. „Neues Deutschland” nr 193, z 16 VII 1967, s. 5; por. także *op. cit.*, jw. pod 59, s. 89.

<sup>85</sup> Por. P. J. Winters, *Weil der Staatsbürger versagt*. „Christ und Welt” nr 6, z 11 II 1966; także *op. cit.*, jw. pod 7.



czywistemu politycznemu stanowi rzeczy — w zachodnioniemieckiej opinii publicznej, a także w poglądach doktryny NRF<sup>86</sup>.

W tej sytuacji, za utrzymaniem subwencji państwowych dla partii opowiedzieli się w postępowaniu przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym przedstawiciele ówczesnego *Bundestagu* (o większości chaddecko-liberalnej) i rządu tzw. małej koalicji *CDU/CSU—FDP*<sup>87</sup>. Co więcej — projekt ustawy o partiach politycznych, wniesiony przez ten rząd do *Bundestagu* IV kadencji, przewidywał (§§ 19-22) wyraźnie instytucję bezpośrednich dotacji (*unmittelbare Zuschüsse*) z budżetu federalnego i z budżetów krajowych dla partii reprezentowanych w parlamencie NRF lub w *Landtagach*<sup>88</sup>.

W przeciwieństwie do tego, alternatywny projekt ustawy, przedstawiony wówczas przez Socjaldemokratyczną Partię Niemiec, zakładał krótko, że stronnictwa polityczne będą pokrywały swe wydatki we własnym zakresie<sup>89</sup>. *SPD* zajmowała bowiem w odniesieniu do problemu finansowania partii stanowisko odmienne i zarazem bardziej złożone. Jako tzw. partia członkowska (*Mitgliederpartei*), dysponując szerszą bazą członków, posiada ona bowiem relatywnie znacznie większe wpływy ze składek partyjnych. Formalnie stała w związku z tym raczej na stanowisku samowystarczalności finansowej partii politycznych, uniezależniającej je od państwa. Występowała zwłaszcza przeciwko tzw. totalnemu finansowaniu partii przez państwo (*totale Staatsfinanzierung*)<sup>90</sup>. Nie odrzucała jednak *a limine* dotacji państwowych na rzecz partii. Dała temu wyraz, nie udzielając — rzecz znamienita — pełnego poparcia skardze własnego (socjaldemokratycznego) rządu heskiego. Przedstawiciel *SPD* Gerhard Jahn oświadczył przed trybunałem, że Ustawa Zasadnicza i wynikająca z niej zasada równości szans nie wyklucza finansowania partii ze środków publicznych. Rzecz tylko w tym, by odbywało się ono w wyraźnie zakreślonych ramach, tzn., by wpływy z tego tytułu nie przewyższały przychodów z tzw. własnych źródeł partii i żeby były wydawane na ustalone z góry cele, związane z realizacją

<sup>86</sup> Por. M. Sobolewski, *Zagadnienia instytucjonalizacji partii politycznych w literaturze naukowej NRF*. „Państwo i Prawo” nr 12/1958, s. 997 i n. (zwłaszcza s. 1001).

<sup>87</sup> Wyrok — jw. pod 67. Pełny tekst wypowiedzi rzecznika *Bundestagu* przed trybunałem w tej sprawie — por. „Aus Politik und Zeitgeschichte”. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament” nr 15/1966, ss. 3-20.

<sup>88</sup> *Verhandlungen des Deutschen Bundestages*. 4. Wahlperiode. Drucksache IV/2853; por. także D. Tsatsos i in., *op. cit.*, jw. pod 32, s. 533.

<sup>89</sup> *Verhandlungen* ..., jw., Drucksache IV/3112, § 16 ust. 1: „Die Parteien decken ihre Aufwendungen selbst”. O projektach tej ustawy — por. szerzej *op. cit.*, jw. pod 1.

<sup>90</sup> Por. *op. cit.*, jw. pod 7 i pod 63.



przez partie ich publicznych zadań. G. Jahn wystąpił natomiast przeciwko wielorakim przejawom pośredniego finansowania partii znajdujących się u steru rządów (chodziło wówczas o CDU/CSU i FDP) z różnych specjalnych funduszy budżetowych, m. in. z funduszy Federalnego Urzędu Kanclerskiego. Krytykował też ograniczony zakres kontroli państwowej na tym odcinku<sup>91</sup>. Dodajmy, że mniej więcej w tym samym duchu wypowiadali się niektórzy przedstawiciele doktryny zachodnioniemieckiej, którzy dopuszczali *in genere* subwencje państwowe na rzecz partii, zgłaszając równocześnie określone zastrzeżenia i uwagi szczegółowe, dotyczące ich rozmiarów, sposobu rozdziału itp.<sup>92</sup> W tym kierunku zmodyfikował też później swój wniosek rząd heski<sup>93</sup>.

Federalny Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął sprawę w serii wyroków, ogłoszonych dnia 19 lipca 1966 r.<sup>94</sup>, przy czym odrębnie zostały rozpatrzone skargi wniesione przez trzy małe partie w trybie „sporu między organami” i odrębnie skarga rządu heskiego<sup>95</sup>. W pierwszym wypadku trybunał uznał, że zasada równości szans została w stosunku do skarżących partii naruszona, ale że nastąpiło to nie w rezultacie pomijania ich przy rozdziale kwot budżetowych, lecz w ogóle przez fakt wypłacania „określonym innym partiom” (*an bestimmte andere Parteien*)<sup>96</sup> dotacji państwowych. Tę formę finansowania zakwalifikował bowiem jako pozbawioną konstytucyjnej legalności, czemu dał szerszy wyraz w wyroku, dotyczącym skargi heskiej.

Wychodząc w nim z założenia, że również ustawa o budżecie jest aktem, który podlega kontroli normatywnej (może być przedmiotem postępowania w trybie tzw. abstrakcyjnej kontroli norm) trybunał uznał za

<sup>91</sup> Pełny tekst tej wypowiedzi — por. „Aus Politik und Zeitgeschichte” (jw. pod 87) nr 45/1966, ss. 21 - 32.

<sup>92</sup> Por. H. Plate, *Parteifinanzierung und Grundgesetz. Rechtsfragen von Rechenschaftspflicht und Staatszuschüssen*. Schriften zum öffentl. Recht, Band 30, Berlin Zachodni—München 1966, ss. 51 - 79 i in.

<sup>93</sup> Za „Die Welt” nr 92 z 21 IV 1966, s. 3.

<sup>94</sup> Postępowanie toczyło się tym razem stosunkowo długo. Ogłoszenie wyroków było kilka razy odraczane (por. *op. cit.* jw. pod 63). W toku postępowania doszło nawet do bezprecedensowego wyłączenia (w trybie § 19 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym) jednego z sędziów — prof. G. Leibholza, którego na wniosek NPD i Partii Bawarskiej (BP) uznano za stroniczego (*befangen*), ponieważ w jednym ze swych pozasądowych wystąpień (por. przyp. 65) wypowiedział się za dopuszczalnością finansowania partii przez państwo (za: H. Zwirner, *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteifinanzierung*. „Archiv des öffentlichen Rechts” nr 1/1968, ss. 81 - 85).

<sup>95</sup> Dnia 19 VII 1966 ogłoszono wyrok w sprawie wniesionej przez GDP i BP (*Entscheidungen ...*, jw. pod 43, 20. Band, s. 119 i n.), wyrok w sprawie wniosku NPD (tamże, s. 134 i n.) oraz wyrok w sprawie skargi rządu Hesji (jw. pod 67).

<sup>96</sup> Chodziło tu oczywiście o partie reprezentowane w Bundestagu.



sprzeczny z Ustawą Zasadniczą i niebyły przepis § 1 ustawy o ustaleniu budżetu federalnego na rok obrachunkowy 1965<sup>97</sup> w zakresie, w jakim upoważniał on federalnego ministra spraw wewnętrznych do wypłacenia kwoty 38 mln marek partiom politycznym<sup>98</sup>. Zdaniem trybunału, tego rodzaju finansowanie przez państwo ogólnej działalności partii koliduje z postanowieniami artykułów 21 i 20 ust. 2 Ustawy Zasadniczej<sup>99</sup>. Pozwala bowiem organom państwowym wywierać wpływ na proces kształtowania przez partie woli politycznej społeczeństwa, który to proces winien być w zasadzie wolny od ingerencji państwa<sup>100</sup>. Pogląd ten różnił się istotnie od tezy wyrażonej w wyroku z 1958 r., nie oznaczał jednak zasadniczej zmiany stanowiska trybunału, który również i tu wprowadził zastrzeżenie, poważnie osłabiające ostrze głównych ustaleń orzeczenia. Stwierdził bowiem jednocześnie, że ze względu na rolę, jaką partie polityczne odgrywają w wyborach do parlamentu, można uznać za zgodne z konstytucją, jeśli przy zachowaniu zasad wolności partii i równości ich szans rekompensowane byłyby im koszty, poniesione w związku z prowadzoną w odpowiednich ramach i rozmiarach kampanią wyborczą<sup>101</sup>. W opinii trybunału, proces kształtowania poglądów i woli społeczeństwa znajduje swe apogeum właśnie w tej kampanii, którą z kolei pod względem czasowym można z tego procesu wyodrębnić. Tym samym też można oddzielić koszty, związane z udziałem w wyborach, od pozostałych nakładów partii politycznych<sup>102</sup>. Wy-

<sup>97</sup> Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1965. Vom 18 III 1965 (BGBl. II, s. 193).

<sup>98</sup> Jw. pod 67 (tekst, s. 3).

<sup>99</sup> Tamże, s. 29 tekstu: „Nach art. 21 und 20 Abs. 2 GG ist es unzulässig, dass den politischen Parteien von Staats wegen laufende Zuschüsse zu ihrer gesamten politischen Tätigkeit gewährt werden”. Dopuszczalne jest natomiast w świetle tego wyroku subwencjonowanie innych ugrupowań i stowarzyszeń, nie mających statusu partii politycznych, ponieważ w odróżnieniu od partii nie są to „polityczne organa kreacyjne” (*politische Kurationsorgane*, tekst, ss. 26 - 27).

<sup>100</sup> „Da der Prozess der demokratischen Meinungs- und Willensbildung grundsätzlich staatsfrei bleiben muss, kann die verfassungsrechtliche Anerkennung der Mitwirkung der Parteien an diesem Prozess für sich genommen es nicht rechtfertigen, dass die Verfassungsorgane durch eine Finanzierung der Parteien auf diesen Prozess einwirken” (por. tekst jw. pod 67, s. 24).

<sup>101</sup> „Es lässt sich jedoch verfassungsrechtlich rechtfertigen, wenn unter Beachtung der Grundsätze der Parteienfreiheit und der Chancengleichheit den politischen Parteien die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes ersetzt werden” (jw., s. 29). I w innym miejscu: „Die besondere Bedeutung der Parteien für die Wahlen lässt es also verfassungsrechtlich gerechtfertigt erscheinen, ihnen die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes von Staats wegen zu ersetzen” (s. 30).

<sup>102</sup> „Der ständige Prozess der Meinungs — und Willensbildung gipfelt im Wahlkampf und in der Wahl. Der Wahlkampf kann von diesem ständigen Prozess ge-



rok nie wyjaśnia wszakże bliżej, dlaczego jedynie koszty tego najważniejszego przejawu działalności partii powinny być rekompensowane. Ostatecznie przecież cała aktywność stronnictw politycznych jest mniej lub bardziej wyraźnie zorientowana na osiągnięcie sukcesu w każdych kolejnych (najbliższych) wyborach.

Trybunał uznał równocześnie za uzasadnione świadczenia finansowe państwa na rzecz frakcji poselskich (parlamentarnych), jeśli nie przekraczają one rzeczywistych potrzeb, związanych z działalnością frakcji, tj. nie przybierają charakteru ukrytego finansowania samych partii<sup>103</sup>.

Omawiany wyrok, likwidując formalnie zjawisko bezpośredniego bieżącego finansowania partii przez państwo<sup>104</sup>, stworzył zarazem możliwość jego kontynuacji pod równie kontrowersyjną postacią rekompensaty nakładów, związanych z udziałem w kampaniach wyborczych. Mówiąc bardziej obrazowo, to co jedną ręką partiom odbierał, drugą im jednocześnie zwracał<sup>105</sup>. Co ciekawsze, nie dopatrywał się on w tej nowej formie finansowania groźby dla zasady niezależności partii od państwa i jego aparatu<sup>106</sup>. Jak podkreśla się w literaturze NRF, wyrok ten zawierał wyraźną wewnętrzną sprzeczność: wynikająca z niego możliwość wypłacania partiom rekompensaty kosztów wyborczych, kolidowała ewidentnie z przewijającym się przez całe jego uzasadnienie przekonaniem trybunału o braku konstytucyjnej legalności dla poczynań tego rodzaju<sup>107</sup>.

sondert werden. Die Tätigkeit der Parteien im Wahlkampf ist abgrenzbar von ihrer sonstigen Tätigkeit. Der Wahlkampf setzt voraus, dass die Wahl nahe bevorsteht; er ist zeitlich begrenzt". „Die Aufwendungen der Parteien für den Wahlkampf können von ihren übrigen Aufwendungen getrennt werden" (jw., s. 30).

<sup>103</sup> Tamże, s. 25.

<sup>104</sup> Jak już zaznaczono, finansowanie w tej postaci ustało w 1966 r. z chwilą ogłoszenia omawianych tu wyroków.

<sup>105</sup> Por. głosę do tego wyroku w: G. Leibholz, H. J. Rinck, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. 3. Auflage, Köln-Marienburg 1968, ss. N (Nachtrag) 108-111. Zdaniem glosatorów, wyrok jest wadliwy właśnie z uwagi na występujące w nim zasadnicze sprzeczności wewnętrzne. Autorzy, glosy (por. też przyp. jw. pod 65 i 94) stoją zresztą na stanowisku, że zgodne z zasadą równości szans i ograniczone w swych ramach bieżące przekazywanie środków publicznych na rzecz partii politycznych, zmierzające do osłabienia ich zależności od egoistycznych grup interesów, nie może być uważane za sprzeczne z wyrażonym w art. 21 Ustawy Zasadniczej modelem „wolnych partii”. Samodzielność polityczna partii jest według glosatorów zagrożona w NRF nie przez państwo i jego aparat, lecz przez wspomniane instytucje (grupy) nacisku, silne finansowo i mające na uwadze własne partykularne interesy.

<sup>106</sup> Ramy artykułu nie pozwalają na szersze omówienie też tego ciekawego wyroku i ich uzasadnienia.

<sup>107</sup> H. Z w i r n e r, *op. cit.*, jw. pod 94, s. 83.



Nie trzeba dodawać, że rozwiązanie to było przede wszystkim na rękę partiom ówczesnej koalicji rządzącej, tj. CDU/CSU i FDP, najbardziej — jak już powiedziano — zainteresowanym w utrzymaniu dopływu środków finansowych z budżetu państwa. W opinii społecznej i naukowej NRF spotkało się wszakże z szeroką krytyką<sup>108</sup>. Nawet w łonie CDU/CSU można było spotkać głosy, które uważały, że trybunał zredukował rolę partii politycznych do czegoś w rodzaju „maszyn wyborczych”<sup>109</sup>. Wspomniany już skarbnik FDP H. W. Rubin przyznał, że nie spodziewał się takiego obrotu sprawy. W jego przekonaniu wyroki z 19 lipca 1966 r. „wywróciły wszystko do góry nogami”<sup>110</sup>. Dla prof. Burgbachera (CDU) zwłaszcza wyrok w sprawie heskiej był przykładem niekonsekwencji i „wyobcowania ze świata” (*weltfremd*)<sup>111</sup>. Najbardziej zawiedzeni byli wszakże wszyscy ci, którzy żywiąc tradycyjny niechętny stosunek do partii politycznych, byli zdecydowanie przeciwni wszelkim formom ich finansowania ze środków publicznych<sup>112</sup>. Finansowanie to zaś nie tylko zostało utrzymane, lecz uzyskało w dalszej konsekwencji wyroku wyraźną podstawę ustawową.

## 2. Finansowanie partii w postaci rekompensaty kosztów wyborczych

Federalny Trybunał Konstytucyjny, dopuszczając możliwość wypłacania partiom ekwiwalentu kosztów ponoszonych przez nie w związku z udziałem w kampaniach wyborczych, uzależnił ją jednak od wydania wyraźnego przepisu prawnego<sup>113</sup>. Zakreślił nawet ustawodawcy federalnemu merytoryczne ramy, w jakich winien on — jeśli zechce — zagadnienie to unormować.

Decyzją tą sprawiła, że w stosunkowo krótkim czasie wszystkie frakcje w *Bundestagu* wniosły uzgodniony wspólny projekt ustawy o partiach politycznych, w którym instytucja rekompensaty kosztów wyborczych znalazła pełny wyraz. W ten sposób ustawa o partiach, która przez 18 lat nie mogła (m. in. ze względu na obiekcje, zgłaszane przez

<sup>108</sup> Szerzej na ten temat — por. H. Laufer, *Zur staatlichen Finanzierung der politischen Parteien. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966*. „Aus Politik und Zeitgeschichte”. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament” nr 44/1966.

<sup>109</sup> Por. np. A. Rathke, *Die Parteien — kein Wahlverein*. „Rheinischer Merkur” nr 32 z 5 VIII 1966.

<sup>110</sup> „Der Spiegel” nr 31 z 25 VII 1966, s. 27.

<sup>111</sup> Tamże.

<sup>112</sup> Por. F. K. Fromme, *op. cit.*, jw. pod 116, s. 5.

<sup>113</sup> „Es ist aber eine verfassungspolitische und deshalb nicht vom Gericht zu entscheidende Frage, ob der Gesetzgeber eine solche Erstattung von Wahlkampfkosten vorsehen soll” (jw. pod 67, s. 30).



SPD przeciwko finansowaniu partii) doczekać się uchwalenia, ujrzała nieoczekiwanie światło dzienne. Przyjęta głosami przeważnej liczby posłów, została promulgowana przez prezydenta federalnego w dniu 24 lipca 1967 r.<sup>114</sup> Nastąpiło to już jednak w odmiennych warunkach politycznych, tj. po utworzeniu (w końcu 1966 r.) rządu tzw. wielkiej koalicji chadecko-socjaldemokratycznej. Nie jest też wykluczone, że jednym z czynników, które skłoniły CDU/CSU do dopuszczenia partii socjaldemokratycznej do rządu, był właśnie wzgląd na pozyskanie SPD dla ostatecznego legislacyjnego rozwiązania problemu dotacji budżetowych, tak istotnego przecież dla partii chadeckich<sup>115</sup>.

Ustawa z 24 lipca 1967 r. przyznała w § 18 prawo do zwrotu kosztów, poniesionych w każdej kolejnej kampanii wyborczej do *Bundestagu*, tym partiom politycznym, które w niej uczestniczyły, tj. przedstawiły własne listy kandydatów, pod tym jednak warunkiem, że uzyskały co najmniej 2,5% ogólnej liczby ważnie oddanych tzw. głosów drugich. Prawo to mają także te stronnictwa, które wprawdzie nie przedstawiły osobnych list krajowych (nie ubiegały się o wspomniane „głosy drugie”), lecz osiągnęły przynajmniej w jednym okręgu wyborczym dolną granicę 10% „głosów pierwszych”<sup>116</sup>.

Komisja spraw wewnętrznych *Bundestagu* w swym sprawozdaniu do projektu ustawy o partiach stwierdziła, że wspomniany wymóg osiągnięcia co najmniej 2,5% głosów, jako warunek udziału w rekompensacie kosztów, został podyktowany chęcią zapobieżenia rozdrobnieniu partii politycznych<sup>117</sup>. Pozbawiał on wszakże kwot odszkodowawczych wszystkie te mniejsze ugrupowania (stronnictwa), które tego minimum nie uzyskały lub nie uzyskają<sup>118</sup>. Ustawodawca przyjął tu dolną granicę

<sup>114</sup> Por. *op. cit.*, jw. pod 1.

<sup>115</sup> Do innych implikacji tego rodzaju należy zaliczyć chęć ostatecznego wprowadzenia — w drodze zasadniczej rewizji konstytucji — prawa o stanie wyjątkowym (por. L. Janicki, *Prawo o stanie wyjątkowym w Niemieckiej Republice Federalnej*. „Przegląd Zachodni” nr 1/1969, ss. 30 - 71, zwłaszcza s. 40).

<sup>116</sup> Szerzej na temat systemu wyborczego w NRF — por. *op. cit.*, jw. pod 1. Ponieważ uprawnienie do rekompensaty kosztów wyborczych zostało przyznane ustawowo *expressis verbis* partiom politycznym, nie przysługuje ono posłom tzw. niezależnym, którzy kandydują indywidualnie w okręgach wyborczych, tzn. których kandydatury nie zostały wysunięte przez partie. Por. np. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” nr 26 z 31 I 1970, s. 2 (notatka pt. *Daniels fordert Wahlkosten-Erstattung*).

<sup>117</sup> Por. *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. 5. Wahlperiode* (Schriftlicher Bericht) zu Drucksache V/1918, s. 5.

<sup>118</sup> Zwrócił na to uwagę także przedstawiciel Hesji w toku debaty w *Bundestacie* nad projektem ustawy. Delegaci Hesji — dodajmy — głosowali również przeciwko ustawie, podczas gdy przedstawiciele Hamburga wstrzymali się od głosu (por. jw. pod 57).



niższą od tej, jaką przewiduje tzw. klauzula zaporowa w ustawie wyborczej, wykluczająca z udziału w parlamencie partie, które nie otrzymały co najmniej 5% głosów wyborców<sup>119</sup>. Mieścił się on zarazem w ramach, podyktowanych mu przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 lipca 1966 r. Trybunał stwierdził tam bowiem tylko ogólnie, że dolna granica musi być w tym wypadku „znacznie” niższa od owych 5%, warunkujących przydział mandatów w parlamencie<sup>120</sup>. W debacie parlamentarnej nad projektem ustawy dawano wyraz przekonaniu, że ten ogólny wymóg został przy założeniu 2,5% spełniony<sup>121</sup>.

Institucja rekompensaty w zasadzie została wprowadzona począwszy od wyborów do *Bundestagu* VI kadencji w 1969 r.<sup>122</sup> Kwoty należne z tego tytułu wypłaca — po każdorazowym ukonstytuowaniu się *Bundestagu* — jego prezydent, na wniosek zainteresowanych partii (§ 19 ustawy). Wypłaty następują z osobnego funduszu ujętego w budżecie federalnym (§ 21). Tworzy się go po każdych wyborach, mnożąc liczbę obywateli uprawnionych w nich do głosowania przez stawkę jednostkową w wysokości 2,50 marki<sup>123</sup>.

Jeśli chodzi o rachunkową stronę zagadnienia, przepisy ustawy oznaczały postawienie do dyspozycji partii politycznych już w 1969 r., tj. po pierwszych wyborach, jakie odbyły się po jej wejściu w życie, kwoty 96,7 mln marek<sup>124</sup>. W przeliczeniu na 1 rok czteroletniej kadencji parlamentu wypadała w związku z tym kwota ponad 24 mln marek. Był to więc pewien spadek w porównaniu ze sytuacją, jaka miała miejsce przedtem, kiedy to wypłaty z budżetu federalnego w ramach tzw. bezpośred-

<sup>119</sup> Szerzej — *op. cit.*, jw. pod 1.

<sup>120</sup> Por. tekst wyroku jw. pod 67, s. 32.

<sup>121</sup> Por. np. wypowiedź posła E. Bandy (CDU/CSU), podówczas parlamentarnego sekretarza stanu w Federalnym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (*Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, Band 64, s. 5812*).

<sup>122</sup> § 39 ust. 1 ustawy; por. też przyp. 150.

<sup>123</sup> Jak wynika ze wspomnianego sprawozdania Komisji Spraw Wewnętrznych *Bundestagu*, stawkę tę przyjęto w drodze rachunku odgórnego, biorąc za podstawę ogólne koszty wyborcze, jakie poniosły wszystkie partie w związku z wyborami do *Bundestagu* V kadencji w 1965 r. W świetle zeznań skarbników partyjnych przed trybunałem koszty te oscylowały łącznie w granicach 95 mln marek (wzięto przy tym pod uwagę szacunkowo także koszty tych mniejszych partii, które wskutek uzyskania mniej niż 5% głosów nie zdobyły żadnego mandatu w *Bundestagu*). Kwota ta, podzielona przez liczbę 38 mln obywateli uprawnionych w 1965 r. do głosowania, dała z kolei stawkę jednostkową w wysokości 2,50 marki (por. jw. pod 117).

<sup>124</sup> Wynika to z przemnożenia liczby 38 677 235 osób, uprawnionych w 1969 r. do głosowania, przez stawkę jednostkową 2,50 marki. Jeśli chodzi o liczbę uprawnionych do głosowania w tymże roku — por. „Das Parlament” nr 43/1969 oraz „Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung” nr 127 z 1969 r., s. 1083.



niego bieżącego finansowania partii osiągnęły (w 1965 r.) kwotę 38 mln marek. Ponadto, ze względu na niższą od 5% uzyskanych głosów wyborców dolną granicę uprawniającą do udziału w rekompensacie kosztów, nie cała ta kwota trafia obecnie do kas partii reprezentowanych w *Bundestagu*. Uczestniczą w niej także te partie, które wprawdzie wskutek wspomnianej 5% klauzuli „zaporowej” nie wprowadziły swych członków do *Bundestagu*, ale uzyskały co najmniej 2,5% głosów wyborców i tym samym prawo do świadczeń rekompensacyjnych od państwa.

Z drugiej jednak strony suma ta będzie z każdą kadencją wzrastać, w miarę zwiększania się liczby osób, posiadających tzw. czynne prawo wyborcze (prawo głosowania). Nastąpi to zwłaszcza już w następnych wyborach, do *Bundestagu* VII kadencji, a to z uwagi na obniżenie w 1970 r. dolnej granicy wieku (z 21 lat do 18), z którego ukończeniem obywatele NRF nabywają prawo głosowania<sup>125</sup>.

Powstająca w przedstawiony wyżej sposób kwota globalna ulega w całości podziałowi między uprawnione partie i to w proporcji do liczby oddanych na nie ważnie „głosów drugich” (§ 18 ust. 3 ustawy). Fakt, że za kryterium podziału przyjęto głosy ważnie oddane sprawia, iż każda (uprawniona) partia otrzymuje za jeden głos w wyborach kwotę większą od podstawowej stawki, wynoszącej 2,50 marki. Liczba tzw. ważnych głosów w wyborach, stanowiąca w tym wypadku dzielnik, jest bowiem z reguły niższa od liczby uprawnionych do głosowania<sup>126</sup>.

Przypadające na poszczególne partie kwoty wypłacane są jednorazowo, z tym że potrąca się z nich udzielone na ich poczet zaliczki. Każda partia, która uzyskała na podstawie wyników wyborów do *Bundestagu* prawo do rekompensaty może bowiem domagać się wypłacania jej zaliczek na poczet kosztów związanych z następnymi wyborami. Świadczenia zaliczkowe następują począwszy od drugiego roku kadencji *Bundestagu* i to w określonej proporcji do kwot ogólnych, jakie przypadły partiom na podstawie rezultatów wyborów poprzednich<sup>127</sup>. Podlegają one zwro-

<sup>125</sup> Por. 27. ustawę o zmianie Ustawy Zasadniczej (Siebenundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes) z 31 VII 1970 (BGBl. I, s. 1161), rewidującą m. in. przepis art. 38 ust. 2. Nie jest wykluczone, że u podstaw tej zmiany leżał także wzgląd na to, że wzrosną w ten sposób sumy dotacji budżetowych z tytułu rekompensaty kosztów wyborczych.

<sup>126</sup> Wyjątek stanowią partie, które nie wysunęły list krajowych, ale uzyskały co najmniej 10% głosów w (jednym lub więcej) okręgach wyborczych. Otrzymują one rekompensatę w wysokości równej stawce 2,50 marki za każdy uzyskany głos (§ 18 ust. 3 pkt. 2); por. też przyp. 147.

<sup>127</sup> Zaliczki te wynoszą w drugim roku kadencji 10% kwot, uzyskanych w ramach rekompensaty kosztów za wybory poprzednie, 15% — w trzecim roku i 35% — w roku ostatnim, czyli w roku, w którym odbywają się następne z kolei wybory (*Wahljahr*). W razie wcześniejszego upływu kadencji *Bundestagu* (np. wskutek jego



towi, jeśli partia, która je pobrała, nie uzyska w następnych wyborach liczby głosów, uprawniającej do otrzymania rekompensaty. W razie, gdy wyniki wyborów uzasadniają prawo do świadczeń rekompensacyjnych w kwocie niższej od sumy pobranej zaliczek, obowiązek zwrotu obejmuje tylko wysokość nadpłaconej różnicy<sup>128</sup>. Wypadek taki miał już miejsce po wyborach 1969 r. w odniesieniu do FDP<sup>129</sup>.

W świetle wspomnianego wyżej sprawozdania komisji spraw wewnętrznych *Bundestagu* instytucja zaliczek na poczet rekompensaty kosztów wyborczych ma zapobiegać temu, by partie nie musiały w każdym następnym okresie przedwyborczym ubiegać się o kredyty w bankach lub w innych konsorcjach (*Verbände*), a więc sięgać do środków zagrażających ich niezależności i swobodzie działania<sup>130</sup>. I tu również używano — jak widać — argumentów, przeczących skądinąd faktycznemu stanowi rzeczy. W każdym razie wypłacanie zaliczek sprawia, że świadczenia finansowe państwa w formie rekompensaty kosztów wyborczych nie różnią się praktycznie wcale od poprzedniego tzw. bieżącego finansowania partii politycznych ze środków publicznych, które przecież nie znalazło uznania ze strony Federalnego Trybunału Konstytucyjnego<sup>131</sup>. Ta sama instytucja otrzymała po prostu tylko inną, bardziej zawołowaną nazwę, co zresztą przyznają niektórzy przedstawiciele doktryny zachodnioniemieckiej<sup>132</sup>.

Ustawa z 24 lipca 1967 r. upoważniła zresztą także poszczególne kraje NRF do rekompensowania partiom kosztów ponoszonych w wyborach do parlamentów krajowych, przy czym w odniesieniu do stronnictw mniejszości narodowych może nie mieć zastosowania wymóg dolnej granicy głosów uzyskanych w wyborach (§ 22)<sup>133</sup>. Do tych spraw powrócimy jeszcze w dalszych rozważaniach.

W myśl ustawy, ogólną kontrolę nad wypłatą świadczeń rekompensacyjnych sprawuje Federalna Izba Obrachunkowa (§ 21 ust. 2). Jak już wspomniano, poprzednio — w okresie bieżącego finansowania bezpośredniego — czynił to na podstawie postanowień ustaw budżetowych, prezydent tejże izby.

rozwiązania przed terminem) prezydent parlamentu może zarządzić wypłatę zaliczek do łącznej wysokości 60% wspomnianej wyżej podstawy obliczeniowej (§ 20 ust. 3).

<sup>128</sup> Por. § 20 i 19 ust. 2 oraz wersję uściśloną tych przepisów w brzmieniu noweli do ustawy o partiach politycznych z 22 VII 1969 r. (BGBl. I, s. 925).

<sup>129</sup> Por. „FAZ” nr 260 z 8 XI 1969, s. 5 (nadpłata w stosunku do FDP wyniosła 20 000 marek).

<sup>130</sup> Jw. pod 117.

<sup>131</sup> Tak np. E. Stein, *op. cit.*, jw. pod 71, s. 148.

<sup>132</sup> Tamże; dalsze przykłady przytacza E. Lieberam, *op. cit.*, jw. pod 28, s. 21.

<sup>133</sup> Ma to praktyczne zastosowanie głównie w Szlezwiku-Holsztynie w stosunku do mniejszości duńskiej (por. „FAZ” nr 300 z 28 XII 1967, s. 5).



Dodać jeszcze należy, że partie reprezentowane w *Bundestagu* otrzymują świadczenia z tytułu rekompensaty kosztów wyborczych, niezależnie od dotacji wypłacanych frakcjom poselskim tychże partii z budżetu państwa na pokrycie kosztów ich działalności parlamentarnej. Dotacje te (była już o nich mowa) nie zostały objęte przepisami ustawy o partiach politycznych.

Problem finansowania partii politycznych ze środków publicznych nie znalazł jednak w ten sposób jeszcze swego definitywnego rozwiązania. Szereg postanowień ustawy o partiach stało się bowiem przedmiotem kolejnego sporu konstytucyjnego i to w wyniku skarg, wniesionych do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego przez Niemiecką Unię Pokoju, neohitlerowską *NPD* i kilka mniejszych ugrupowań politycznych, takich jak Bawarska Partia Państwowa (*BStP*), Europejska Partia Federalistyczna (*EFP*) oraz Związek Niemców (*BdD*).

O niektórych z tych skarg była już po części mowa przy omawianiu problemu ulg podatkowych z tytułu świadczeń finansowych na rzecz partii politycznych. Przypomnijmy tylko, że skarga *DFU* została przez trybunał odrzucona ze względów formalnych<sup>134</sup>.

Skargi te były skierowane przede wszystkim przeciwko wymogowi uzyskania co najmniej 2,5% głosów w wyborach jako warunku, od którego zależy uprawnienie do udziału w wypłacanych przez państwo świadczeniach rekompensacyjnych. Wymóg ten sprawiał bowiem, że ze świadczeń tych mogły korzystać jedynie cztery partie reprezentowane w *Bundestagu*. Wszystkie inne stronnictwa polityczne w wyborach z 1965 r. tej dolnej granicy nie osiągnęły (na *NPD* padło wówczas 1,8% głosów, a na *DFU* — 1,2%)<sup>135</sup>.

Federalny Trybunał Konstytucyjny musiał się zatem zająć tym niezwykle kontrowersyjnym problemem po raz trzeci. W wyroku z 3 grudnia 1968 r. uznał on też wspomnianą dolną granicę 2,5% za zbyt wysoką i tym samym za sprzeczną z konstytucją. Posłużył się tu swymi dawniejszymi ustaleniami (tezami), że zasada wyborów równych wymaga, by głos każdego wyborcy posiadał to samo znaczenie z punktu widzenia wyników wyborczych. Wszystkie partie, biorące udział w kampanii wyborczej muszą być tym samym traktowane jednakowo. Zasady tej winien przy tym, w opinii trybunału, przestrzegać także sam ustawodawca. Może on od niej odstąpić tylko w szczególnie uzasadnionym interesie

<sup>134</sup> Jw. pod 60. Odrzucona została również skarga Związku Niemców (*BdD*). Ugrupowanie to utraciło bowiem status partii na skutek tego, że przez okres ponad 6 lat nie brało udziału w wyborach federalnych lub krajowych. Nie było zatem legitymowane do wniesienia skargi w trybie „sporu między organami” (24. Band, s. 260 i n.).

<sup>135</sup> „Das Parlament” nr 38/1965; „Der Tagesspiegel” nr 6407, z 7 X 1966, s. 1.



ogólnym<sup>136</sup>. Takim szczególnym wyjątkiem jest, zdaniem trybunału, 5%<sup>0</sup> tzw. klauzula zaporowa ustawy wyborczej, ponieważ zapewnia sprawne działanie parlamentu i wyłonionego prezeń rządu<sup>137</sup>. Jeśli zaś chodzi o problem uprawnień do rekompensaty kosztów wyborczych, decydujące winno być to, czy partie traktują poważnie swój udział w kampanii wyborczej (tzn. dążą rzeczywiście do odniesienia sukcesu w wyborach), czy też zmierzają jedynie do tego, by przez zgłoszenie własnych list wyborczych wejść w posiadanie pewnych kwot pieniężnych z budżetu państwa<sup>138</sup>. Trybunał stanął przy tym na stanowisku, że dla zapobieżenia tej ostatniej ewentualności wystarczyłoby ustalenie dolnej granicy w wysokości jedynie 0,5%<sup>0</sup> głosów uzyskanych w wyborach jako warunku uprawniającego do partycypowania w dotacjach z tytułu rekompensaty<sup>139</sup>.

Nasuwa się wszakże pytanie, czy trybunał nie wyszedł tu poza ramy swych zasadniczych kompetencji, ingerując w sferę, którą sam pozostawił uprzednio, w wyroku z 19 lipca 1966 r., swobodnemu uznaniu ustawodawcy. Właściwie już i ten wyrok oznaczał w pewnej mierze wejście przez trybunał w zakres kompetencji legislatywy. Można to było poniekąd jeszcze zrozumieć, biorąc pod uwagę lukę prawną, jaka powstała w wyniku wieloletniej zwłoki parlamentu w uchwaleniu ustawy o par-

<sup>136</sup> „Dieser Grundsatz der gleichen Wahl gebietet, dass alle wahlberechtigten Bürger mit der Stimme, die sie abgeben, grundsätzlich formal gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis ausüben und dass das Gewicht ihrer Stimme weder nach ihrem Zahl- noch ihrem Erfolgswert differenziert wird”. I dalej: „Der Gesetzgeber muss deshalb bei Regelungen im Bericht der politischen Willensbildung beachten, dass ihm auf diesem Gebiete besonders enge Grenzen gezogen sind und ihm jede verschiedene Behandlung der Parteien verfassungskräftig versagt ist, die sich nicht durch einen besonderen zwingenden Grundrechtfertigen lässt” (jw.),

<sup>137</sup> „Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts rechtfertigt es die Sicherung des Charakters der Wahl als eines entscheidenden Integrationsvorganges, in einem bestimmten Ausmass bei der Verhältniswahl den Erfolgswert der Wählerstimmen zu differenzieren und demgemäss die politischen Parteien zu behandeln. Diesem Zweck dient die 5-v-H. Klausel des allgemeinen Wahlrechts, die ein arbeitsfähiges Parlament gewährleisten soll, das auch in der Lage ist, eine funktionsfähige Regierung zu bilden”.

<sup>138</sup> „Bei der Wahlkampfkostenerstattung, bei der grundsätzlich alle Parteien, die am Wahlkampf teilgenommen haben, berücksichtigt werden müssen, kann ein Mindeststimmenanteil nicht mit dem Hinweis, Wahlen sollten funktionsfähige Parlamente schaffen, sondern nur durch die für jede Wahl unerlässliche Voraussetzung gerechtfertigt werden, dass die zur Wahl gestellten Vorschläge und Programme ernst gemeint, dass heisst allein auf den Wahlerfolg und nicht auf sonstige Ziele gerichtet sind”.

<sup>139</sup> Trybunał posłużył się tu porównaniem matematycznym, przyjmując, że w wyborach do *Bundestagu* V kadencji w 1965 r. limit 0,5%<sup>0</sup> oznaczał 167 000 głosów. Zdaniem trybunału, tę liczbę można przyjąć za wystarczający dowód słuszności udziału partii w wyborach, podczas gdy liczba 835 000 głosów, która odpowiadała przyjętemu przez ustawę kryterium 2,5%<sup>0</sup>, byłaby wymogiem zbyt wygórowanym.



tiach politycznych. Wyrok z 1966 r. zawierał w tej sytuacji swoisty bodziec legislacyjny pod adresem *Bundestagu*. Skoro jednak ustawa ta została wreszcie uchwalona i jeśli uwzględniała ona ramowe wskazania zawarte w tymże wyroku, dalsza interwencja trybunału w tej dziedzinie posiadała już znamiona zwykłej nowelizacji lub ściślejszej korektury ustawy<sup>140</sup>. Federalny Trybunał Konstytucyjny wystąpił tu już w roli „wtórnego ustawodawcy”<sup>141</sup>. Fakt ten — niezależnie od nader szerokich kompetencji trybunału w systemie ustrojowym NRF — trudno pogodzić z formalnymi założeniami sądownictwa konstytucyjnego tego państwa i z tzw. zasadą podziału władz w jej zachodnioniemieckim wydaniu<sup>142</sup>.

Nie znaczy to oczywiście, że rozwiązanie przyjęte w ustawie o partiach politycznych z 24 lipca 1967 r. było właściwe. Jak już powiedzieliśmy, służyło ono wyłącznie interesom trzech głównych partii, na których opiera się aktualnie system ustrojowy Republiki Federalnej.

Wyrok z 3 grudnia 1968 r. sprawił, że ustawa o partiach została odpowiednio zmieniona i to ustawą z 22 lipca 1969 r.<sup>143</sup> Nowela ta obniżyła dolną granicę uprawniającą do udziału w świadczeniach finansowych państwa i to z 2,5 do 0,5% liczby głosów uzyskanych w wyborach. Beneficjentką tego rozwiązania stała się przede wszystkim neohitlerowska *NPD*. Jak już wspomniano, partia ta zdobyła w wyborach do *Bundestagu* z 1965 r. 1,8% głosów. Wypadała na nią zatem kwota 1,6 mln marek, uprawniająca do pobierania odpowiednich zaliczek na poczet kosztów związanych z następnymi wyborami<sup>144</sup>. W r. 1969 z kolei *NPD* osiągając 4,3% głosów, nabyła uprawnienie do łącznej rekompensaty

<sup>140</sup> Trybunał co prawda nadał swojej tezie formę *sui generis* opinii sądu (uznał, że limit 2,5% jest za wysoki i że granica 0,5% byłaby z pewnością wystarczająca) i zostawił ustawodawcy jeszcze pewien zakres swobodnego uznania. *Bundestag* jednak nie miał już zamiaru stwarzać ewentualnych dalszych źródeł sporu i wybrał drogę najpewniejszą, dostosowując w noweli z 22 VII 1969 r. przepisy ustawy o partiach politycznych w pełni do poglądów trybunału. Por. przyp. 143.

<sup>141</sup> „Ersatzgesetzgeber” — jak to określili m. in. szwajcarski dziennik „Die Tat” (nr 286, z 5 XII 1968, s. 2 — notatka pt. *Eine Chance für Splitterparteien*).

<sup>142</sup> Dał temu zresztą przy innej okazji wyraz sam trybunał, stwierdzając, że może on uchylić prawo sprzeczne z konstytucją, ale nie wolno mu stanowić nowego prawa, gdyż naruszałoby to swobodę twórczą ustawodawcy (*Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers*). Por. G. Leibholz, H. J. Rinck, *op. cit.*, jw. pod 105, s. N/11. Uwagi te można odnieść także do pozostałych ustaleń wyroku z 3 XII 1968, korygujących przepisy ustawy o partiach politycznych.

<sup>143</sup> Por. Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes. Vom 22 VII 1969 (BGBl. I s. 925). Zmiana przepisu § 18 ust. 2, pkt. 1 ustawy.

<sup>144</sup> Z zaliczek tych *NPD* też korzystała i to mimo, że jej przewodniczący A. von Thadden głosił przedtem, że jego partia nie będzie sięgać do kas państwowych, nawet gdyby miała ku temu prawo (za „Die Welt” nr 286, z 7 XII 1968, s. 5 i nr 184, z 31 V 1969, s. 1; także „Der Tagesspiegel” nr 7209, z 31 V 1969, s. 2).



w wysokości ponad 4,2 mln marek<sup>145</sup>. Kwota ta przewyższała znacznie pobrane przez nią zaliczki. *NPD* będzie też mogła występować o odpowiednio wyższe świadczenia zaliczkowe na poczet przyszłych wyborów do *Bundestagu* VII kadencji. Inna rzecz, że osiągnięte przez *NPD* w 1969 r. wyniki wyborcze dawały tej partii prawo do udziału w rekompensacie kosztów także wówczas, gdyby obowiązywała wyższa 2,5% granica ustawowa. Skądinąd, dzięki jej obniżeniu do 0,5%, mogły ze świadczeń rekompensacyjnych korzystać — choć w minimalnym stopniu, bo w wysokości 580 tys. marek — także partie zgrupowane w Akcji Postępu Demokratycznego (*ADF*)<sup>146</sup>, na które w 1969 r. padło razem 0,6% wszystkich głosów „drugich”<sup>147</sup>. Udział *ADF* w wypłatach z tytułu rekompensaty był wszakże początkowo kwestionowany pod pozorem, że nie jest to partia polityczna i że można tu mówić jedynie o swoistej koalicji wyborczej (koalicji *ad hoc*) kilku mniejszych stronnictw. Pogląd ten nie został jednak zaaprobowany przez Federalny Trybunał Konstytucyjny<sup>148</sup>, dzięki czemu *ADF* mogła wejść w posiadanie należnej jej kwoty<sup>149</sup>.

Powracając jeszcze do wyroku z 3 grudnia 1968 r. należy dodać, że zawierał on także stwierdzenie niezgodności z konstytucją niektórych tzw. przepisów przejściowych ustawy z 24 lipca 1967 r.<sup>150</sup> oraz określił

<sup>145</sup> Wyniki wyborów z 1969 r. — jw. pod 24, por. także „Die Tat” nr 237, z 8 X 1969 r.

<sup>146</sup> W *ADF* skupiły się: Niemiecka Unia Pokoju (*DFU*), nowo powstała Niemiecka Partia Komunistyczna (*DKP*), Związek Niemców (*BdD*) i inne mniejsze ugrupowania.

<sup>147</sup> W wyniku wyborów do *Bundestagu* w 1969 r. poszczególnym partiom przypadły z ogólnego funduszu 96,7 mln mk następujące kwoty rekompensacyjne:

<i>SPD</i>	—	14 065 716	głosów (42,7%)	=	41,3	mln	mk.
<i>CDU</i>	—	12 079 535	„ (36,6%)	=	35,4	„	„
<i>CSU</i>	—	3 115 652	głosy (9,5%)	=	9,2	„	„
<i>FDP</i>	—	1 903 422	„ (5,8%)	=	5,6	„	„
<i>NPD</i>	—	1 422 010	głosów (4,3%)	=	4,2	„	„
<i>ADF</i>	—	197 333	głosy (0,6%)	=	0,6	„	„

Są to kwoty przybliżone. Ulegają one minimalnemu podwyższeniu ze względu na proporcjonalny rozdział między wszystkie powyższe partie kwoty 0,4 mln marek, jaka przypadła na 182 358 głosów oddanych na ugrupowania, które nie przekroczyły dolnej granicy 0,5% głosów i tym samym nie nabyły prawa do rekompensaty kosztów wyborczych.

<sup>148</sup> Orzeczenie 2 BvQ 1/70, cyt. za „FAZ” nr 71 z 25 III 1970, s. 3. Chodziło tu o tzw. sprzeciw wyborczy (*Wahleinspruch*), wniesiony przeciwko Federalnej Komisji Wyborczej, która potraktowała *ADF* jako partię i przyjęła jej listy wyborcze.

<sup>149</sup> Por. „Frankfurter Rundschau” nr 190, z 19 VIII 1970, s. 4 (*Knapp 600 000 Mark für die ADF*) oraz „Süddeutsche Zeitung” nr 210, z 2 IX 1970 (*Aktion Demokratischer Fortschritt erhält Wahlkampfkosten ersetzt*).

<sup>150</sup> Chodziło o § 39 ust. 2, który w drodze wyjątku zezwalał na częściową re-



górną granicę wszystkich dotacji prywatnych, nie podlegających ujawnianiu. Oddalił natomiast pozostałe zarzuty skarżących<sup>151</sup>, a tym samym zatwierdził ustawę o partiach politycznych w jej głównym zrębie<sup>152</sup>.

Wyrok ten, wraz z uchwaloną w związku z nim nowelą z 22 lipca 1969 r. do ustawy o partiach politycznych zamknął w jakimś sensie długotrwały proces kształtowania w NRF prawa o partiach politycznych oraz związany z tym kontrowersyjny problem finansowania partii ze środków publicznych. Dodajmy, że problem ten występował także, choć w różnej formie, w płaszczyźnie poszczególnych krajów zachodniemieckich. W Bremie, Hamburgu, Hesji i w Zagłębiu Saary nie zostały wydane (przynajmniej do r. 1968) akty normatywne, które by wprowadzały instytucję rekompensaty kosztów, ponoszonych przez partie w związku z kampaniami wyborczymi do parlamentów krajowych. W innych krajach przyjęto na ogół jako podstawę tworzenia funduszu rekompensacyjnego<sup>153</sup> stawkę w wysokości 1,50 marki na każdego obywatela uprawnionego do głosowania w wyborach krajowych. Stawka ta została uzgodniona ramowo przez szefów rządów krajowych wiosną

---

kompensatę kosztów wyborczych, związanych z wyborami z 1965 r., a ściślej, na wypłatę przypadających z tego tytułu stawek za miesiące wrzesień i październik 1966 r. W sprawozdaniu komisji spraw wewnętrznych *Bundestagu* (por. przyp. jw. pod 117, s. 6) podkreślono, że wypłata ta miała wyrównać partiom choćby w części skutki (straty) spowodowane nagłym wstrzymaniem z końcem sierpnia 1966 r. (po wyroku trybunału z 19 VII 1966) wypłat z tytułu tzw. bieżących bezpośrednich dotacji państwowych. (Od listopada 1966, tj. od początku drugiego roku *Bundestagu* V kadencji partie mogły już korzystać i korzystały z zaliczek na poczet następnych wyborów). Trybunał nie podzielił tu punktu widzenia ustawodawcy i uznał przepis § 39 ust. 2 za sprzeczny z konstytucją. Uczynił to zarazem bez jakiegokolwiek szerszej i przekonującej motywacji. W noweli z 22 VII 1969 do ustawy o partiach politycznych przepis § 39 ust. 2 został także skreślony.

<sup>151</sup> I tak np. nie podzielił on poglądu, że niesłuszne jest ustalanie wysokości ogólnych kwot rekompensacyjnych i ich podział w zryczałtowanej formie. Uznał, iż jest to sposób stosunkowo prosty i łatwy, chociażby nawet przy jego zastosowaniu kwoty otrzymywane przez poszczególne partie nie pokrywały się ściśle z wysokością poniesionych efektywnie kosztów.

<sup>152</sup> Poszczególne zagadnienia zostały przy tym rozstrzygnięte różną większością głosów składu orzekającego (6:2, 5:3). Tylko w jednym wypadku zapadło orzeczenie jednomyślne.

<sup>153</sup> W niektórych krajach ustalono to w osobnych ustawach, uchwalonych w 1967 lub 1968 r. (Dolna Saksonia, Północna Nadrenia-Westfalia, Nadrenia-Palatynat, Szlezwik-Holsztyn, Bawaria, Badenia-Wirtembergia). Można tu dodać, że w Berlinie zachodnim, na którego obszarze zachodniemiecka ustawa o partiach — z pewnymi ograniczeniami — obowiązuje (por. § 40), przyjęto stawkę w wysokości 75 fenigów od jednej osoby, uprawnionej tam do głosowania. Za „FAZ” nr 300, z 28 XII 1967, s. 5 (*Die Staatshilfe bei Wahlkämpfen*). Por. także E. Lieberam, *op. cit.*, jw. pod 28, s. 21.



1967 r.<sup>154</sup> Z kolei w 1970 r. wszystkie kraje z wyjątkiem Hesji postanowiły zastosować stawkę podwyższoną do 2,50 marki<sup>155</sup>. Jeśli przyjąć, że partie otrzymywały dotychczas od większości krajów z tytułu rekompensaty kosztów wyborczych łącznie około 50 mln marek w okresach 4-letnich<sup>156</sup>, to po podwyższeniu stawki jednostkowej z 1,50 marki do 2,50 marki i przyjęciu jej przez wszystkie kraje NRF, kwota ta wzrosnie do 96,7 mln marek, a razem z wypłatami z budżetu federalnego — do prawie 200 mln marek, czyli do 50 mln marek w skali jednego roku. Są to sumy znacznie wyższe aniżeli kwoty stawiane do dyspozycji partii politycznych w poprzednich okresach ich finansowania przez państwo, tj. do r. 1966. W najbliższych latach ulegną one zresztą dalszemu wzrostowi z uwagi na wspomniane już obniżenie w NRF wieku, wymaganego dla nabycia prawa głosowania w wyborach.

Jeśli się weźmie jeszcze pod uwagę, że partie otrzymują od państwa coroczne zaliczki na poczet rekompensaty kosztów, związanych z każdymi następnymi wyborami, można stwierdzić, że mamy tu do czynienia z nową formą bieżącego finansowania partii przez państwo; formą zabezpieczającą — pod inną nazwą — stały dopływ środków finansowych federacji i krajów do kas partyjnych. Doszukano się po prostu takiego rozwiązania terminologicznego, które usunęło istniejące poprzednio obiektywności natury konstytucyjno-prawnej.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie naukowym NRD, ustabilizowany w ten sposób system finansowania partii przez państwo pociąga za sobą określone konsekwencje socjologiczno-polityczne. Osłabia bowiem jeszcze bardziej znaczenie składek członkowskich jako źródła przychodów finansowych partii, a tym samym zwiększa niezależność kierownictw partyjnych od mas członkowskich, zwłaszcza w tych partiach, które dysponują szerszą bazą członków. Ponadto same partie wiąże ściślej z istniejącym systemem ustrojowym państwa<sup>157</sup>.

Omawiając problem finansowania partii politycznych ze środków publicznych trzeba jeszcze choćby w kilku słowach wspomnieć o pewnych ukrytych jego formach. Chodzi o to, że w okresie, gdy ster rządów dzier-

<sup>154</sup> „FAZ”, jw.

<sup>155</sup> Nastąpiło to na wniosek prezydenta *Bundestagu* K. U. von Hassela (*CDU*) przedstawiony na konferencji prezydentów parlamentów krajowych w Monachium w 1970 r. Wniosek ten poparli wszyscy uczestnicy z wyjątkiem prezydenta *Landtagu* Hesji G. Bucha (*SPD*), który podtrzymywał stanowisko władz tego kraju, przeciwne finansowaniu partii ze środków państwowych w jego ówczesnej formie (za tygodnikiem „Stern” nr 42, z 1970 r., ss. 251 - 252).

<sup>156</sup> Liczbę tę podaje E. Lieberam, *op. cit.*, jw. pod 28, s. 21, przyjmując szacunkowo, że liczba osób uprawnionych do głosowania w krajach, które problem ten ustawowo uregulowały, wynosi 32 mln (przy stawce 1,50 marki od osoby).

<sup>157</sup> Tamże, s. 28.



żyły partie chadeckie, wykorzystywano dla celów propagandy partyjnej ugrupowań rządzących (partii koalicji rządowej) różne fundusze budżetowe, przeznaczone na finansowanie konkretnych zadań ogólnopaństwowych i pozostające w dyspozycji Federalnego Urzędu Kanclerskiego<sup>158</sup>. Praktyki te w styczniu 1966 r. zaskarżyła opozycyjna wówczas partia socjaldemokratyczna, która jednak skargę tę na początku 1969 r., tj. w okresie istnienia tzw. wielkiej koalicji *CDU/CSU-SPD*, wycofała. W tym okresie z kolei partia liberalna (*FDP*), która znalazła się w opozycji, zgłaszała podobne obiekcje pod adresem stronnictw koalicji rządowej<sup>159</sup>.

Do tej kategorii świadczeń należą również dotacje z budżetu federalnego na rzecz różnych instytucji, zajmujących się propagandą partii znajdujących się u steru rządów, a także dla organizacji młodzieżowych trzech głównych partii NRF (*Junge Union, Jungsozialisten, Jungdemokraten*)<sup>160</sup>.

Skoro już mowa o innych organizacjach, nie można pominąć faktu, że środki finansowe z budżetu federalnego i z budżetów krajowych otrzymywały i otrzymują także różne stowarzyszenia i związki, nie wyłączając tzw. ziomkostw przesiedleńców niemieckich z krajów Europy wschodniej oraz różnych ugrupowań, zrzeszających emigrantów z państw obozu socjalistycznego. I tak np. Federalne Ministerstwo dla Stosunków Ogólnoniemieckich (*Bundesministerium für Gesamtdeutsche Beziehungen*) przewidziało w budżecie na r. 1970 kwotę 2,4 mln marek na dotacje dla przesiedleńców, z czego jedną trzecią przeznaczono dla ich organizacji naczelnej, tj. dla Związku Wypędzonych (*Bund der Vertriebenen*), a resztę — na finansowanie imprez i czasopism organizacji przesiedleńczych. Podkreślano przy tym, że przy pomocy tych subwencji nie zamierza się wpływać na koła przesiedleńcze w kierunku ograniczania ich krytycznej postawy wobec polityki nowego rządu tzw. małej koalicji *SPD/FDP*, tzn. nie chodzi o hamowanie w ten sposób ogólnej zasady tzw. swobodnego ścierania się poglądów<sup>161</sup>. Można wszakże po-

<sup>158</sup> Z funduszy tych, zwanych „gadzinowymi” (*Reptilienfonds*), opłacano np. kosztowne ogłoszenia prasowe, które miały popularyzować członków ówczesnego chadeckiego kierownictwa państwowego, m. in. kanclerza Ludwika Erharda (por. „Der Spiegel” nr 7/1969, ss. 48 i 50)

<sup>159</sup> Tamże. Jak podaje ten tygodnik, w okresie tzw. wielkiej koalicji finansowano w ten sposób propagandę na rzecz różnych akcji i poczynań rządowych oraz polityki obu partii koalicyjnych. Wymienia się tu m. in. akcję propagandową na rzecz ustawodawstwa wyjątkowego, reformy finansowej oraz programu „Dobrobyt, pokój, bezpieczeństwo i postęp”. Opozycyjna wówczas *FDP* domagała się bezskutecznie udziału w tych funduszach dla celów własnej propagandy (s. 50).

<sup>160</sup> E. Lieberam, *op. cit.*, jw. pod 28, s. 27.

<sup>161</sup> „Als Förderungsgrundsatz gilt nicht etwa, dass die Verbände die Politik der Bundesregierung vertreten müssen. Die demokratische Auseinandersetzung bleibt unangetastet” (za „Posener Stimmen” nr 11 z 1970 r. — wkładka „Wechsel-Warthe”, s. 3). Cytowany organ przesiedleńczy powołuje się na wypowiedź sekre-



stawić pytanie, czy w ramach tej demokratycznej zasady mieszczą się różne nieodpowiedzialne i w istocie antydemokratyczne hasła polityczne, głoszone w 1970 r. w czasie demonstracji, związanych z tzw. akcją oporu (*Aktion Widerstand*) przeciwko polityce kanclerza W. Brandta i organizowanych przy czynnym współudziale ugrupowań niemieckich przesiedleńców<sup>162</sup>. Występujące ostatnio przejawy ograniczania subwencji na rzecz Związku Wypędzonych<sup>163</sup> są na tyle sporadyczne, że nie zmieniają jeszcze zasadniczego obrazu rzeczy.

#### V. ZAGADNIENIE PUBLICZNEJ KONTROLI ŹRÓDEŁ POCHODZENIA FINANSÓW PARTYJNYCH

System prawny Niemieckiej Republiki Federalnej nie przewiduje znanych niektórym innym państwom<sup>164</sup> ustawowych ograniczeń przychodów partyjnych. Nie występuje tam też instytucja limitowania przez państwo górnej granicy nakładów poszczególnych partii na cele związane z udziałem w kampaniach wyborczych<sup>165</sup>.

Wprowadzono natomiast w NRF obowiązek ujawniania przychodów partii politycznych<sup>166</sup>. Jest to obowiązek konstytucyjny<sup>167</sup>, wprowadzony

tarza stanu Wetzela. Warto tu dodać, że budżet wspomnianego Związku Wypędzonych opiera się — jak oświadczył sekretarz generalny BdV Carl Cramer — w 80% na dotacjach publicznych. Dotyczy to także budżetów wielu poszczególnych ziem-kostw tego związku („Der Spiegel” nr 35/1970, s. 36 i n.).

<sup>162</sup> „Der Spiegel” nr 50/1970, s. 27. Chodzi tu m. in. o takie hasła, jak to, które domagało się „postawienia kanclerza W. Brandta pod ścianę” (*Brandt and die Wand*) lub wymiecienia „czerwonego paskudztwa” (*Fegt ihn weg, der roten Dreck*).

<sup>163</sup> Chodzi o wstrzymanie wypłacenia Związkowi Wypędzonych kwoty 20 000 marek z budżetu federalnego i 6 000 marek z budżetu Berlina zachodniego na urządzenie tzw. Dnia Ziemi Ojczystych (*Tag der Heimat*) w dniu 8 IX 1970 r. Jak oświadczył parlamentarny sekretarz stanu w Federalnym Ministerstwie do Spraw Stosunków Wewnętrzniemieckich Karl Herold na posiedzeniu rządu federalnego, budżet przewiduje subwencje na rozwój działalności kulturalnej, a nie na organizowanie awantur politycznych (*politische Hetze*); za „Der Spiegel”, jw. pod 161.

<sup>164</sup> Ograniczenia takie występują np. w USA, gdzie wszakże dotyczą głównie wysokości subwencji ze strony związków zawodowych i określonych dotacji indywidualnych. W Szwecji zabronione jest subwencjonowanie partii politycznych przez obce państwa lub osoby działające w ich imieniu (por. D. Tsatsos i in., *op. cit.*, jw. pod 32, ss. 541 - 543).

<sup>165</sup> Znają ją np. systemy prawne W. Brytanii, Australii, Indii i poniekąd także Francji (tu w postaci opłacania przez państwo w określonej wysokości kosztów druku materiałów propagandowych w kampanii wyborczej, co oczywiście nie wyklucza wydawania przez partie druków propagandowych we własnym zakresie i własnym sumptem). *Op. cit.*, jw.

<sup>166</sup> Jest on znany po części prawu anglosaskiemu. Tamże, ss. 547 - 548.

<sup>167</sup> Art. 21 ust. 1 zd. 4: „Sie (*scit.* die Parteien) müssen über Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft legen”.



zresztą przez Radę Parlamentarną do Ustawy Zasadniczej niemal w ostatniej chwili i to pod wpływem doświadczeń niedawnej przeszłości, kiedy to — zwłaszcza w ostatnich latach Republiki Weimarskiej — partia hitlerowska otrzymywała w ukryciu przed opinią publiczną pokaźne subwencje od kół wielkiego przemysłu i finansjery<sup>168</sup>. Obowiązek ujawniania przychodów miał zatem służyć informowaniu społeczeństwa NRF, jakie ugrupowania i siły stoją za poszczególnymi partiami<sup>169</sup>. Wszelako właśnie partie polityczne, zwłaszcza związane z wielkim kapitałem zaczęły potem wykazywać coraz mniejsze zainteresowanie dla ujawniania źródeł pochodzenia swych wpływów<sup>170</sup>, co też było jedną z głównych przyczyn zwłoki w uchwaleniu przez *Bundestag* ustawy o partiach politycznych. Dopiero uzależnienie przez Federalny Trybunał Konstytucyjny dalszego finansowania partii przez państwo (w formie rekompensaty kosztów wyborczych) od odpowiedniej regulacji ustawowej doprowadziło do tego, że ustawa taka została w 1967 r. uchwalona. Nie mogła ona oczywiście pominąć konstytucyjnego wymogu jawności finansów partyjnych. I tak nałożyła na zarządy partii politycznych obowiązek księgowego ujmowania wpływów (§ 28) oraz składania za okres każdego roku obrachunkowego (kalendarzowego) publicznych sprawozdań ze źródeł pochodzenia środków finansowych partii<sup>171</sup>. Sprawozdania te winny być —

<sup>168</sup> Członkowie Rady Parlamentarnej wychodzili jakoby z założenia, że gdyby finansowanie to było znane społeczeństwu niemieckiemu, wielu wyborców nie poszłoby może na lep pozornie antykapitalistycznych haseł propagandowych hitlerowców oraz że jawność dotacji wpływałaby hamująco na niektórych fundatorów (por. K. Fromme, *Nach abgeklungenem Streit. Ist das Parteiengesetz „karlsruhefest“?* „FAZ“ nr 156, z 10 VII 1967, s. 2; por. także „FAZ“ nr 93, z 22 IV 1966, s. 4). Niektórzy przeciwnicy jawności dochodów partyjnych nie podzielają wszakże poglądu Rady Parlamentarnej, że zasada takiej jawności mogła uratować Republikę Weimarską przed upadkiem (hitleryzmem). Uważają oni, że tym samym bezzasadny jest przepis art. 21 Ustawy Zasadniczej. Takie stanowisko zajął np. na łamach prasy koncernu Springera W. Martini, *Fragwürdiges Parteiengesetz*. „Die Welt“ nr 76, z 1 IV 1967, s. 1.

<sup>169</sup> Por. M. Sobolewski, *op. cit.*, jw. pod 86, s. 1007.

<sup>170</sup> Partie te podawały jedynie sporadycznie do wiadomości publicznej informacje o ogólnej wysokości kwot, otrzymywanych od ofiarodawców prywatnych, nie ujawniając wszakże ich nazwisk. I tak np. subwencje prywatne dla *CDU/CSU*, *FDP*, *DP* i *BHE* miały wynieść łącznie w toku kampanii wyborczej do *Bundestagu* w 1949 r. 6 mln marek, w 1953 r. — 30 mln marek i w 1957 r. — 40 mln marek. Z kolei w latach 1962, 1964 i 1965 sama *CDU* określała wpływy z tego tytułu w granicach 11 - 14 mln marek. Nie są to wszakże dane ścisłe i pełne. Wystarczy bowiem przypomnieć, że w ramach słynnej w swoim czasie afery korupcyjnej, związanej z zakupem transportera opancerzonego *HS-30* (*HS-30-Affäre*) *CDU/CSU* miała zainkasować w r. 1957 kwotę co najmniej 30 mln marek (por. „*Süddeutsche Zeitung*“ nr 299, z 15 XII 1970, s. 4 oraz E. Lieberam, W. Menzel, *op. cit.*, jw. pod 59, s. 86).

<sup>171</sup> § 23 ust. 1: „Der Vorstand der Partei hat über die Herkunft der Mittel, die



po sprawdzeniu przez uprawnionego rewidenta (*Wirtschaftsprüfer*) — przedłożone do końca miesiąca września następnego roku prezydentowi *Bundestagu*, który zarządza ich ogłoszenie w federalnym informatorze urzędowym „*Bundesanzeiger*”<sup>172</sup>. Przepis ten został zarazem obwarowany określoną sankcją. I tak, partia nie otrzymuje wypłat z tytułu rekompensaty kosztów wyborczych, dopóki nie przedłoży sprawozdania<sup>173</sup>. Sankcja ta dotyczy oczywiście praktycznie tylko tych partii, którym świadczenia te przysługują; w stosunku do pozostałych jest ona bezprzedmiotowa.

Sprawozdanie, o którym mowa, musi wykazywać w odrębnych pozycjach i z równoczesnym podziałem na organizacje partyjne w krajach (*Landesverbände*) wpływy ze składek członkowskich i innych stałych składek, a w tym także z wpłat, dokonywanych na rzecz partii przez członków jej frakcji poselskich, dalej przychody z majątku, imprez, wydawnictw i innej działalności, obliczonej na dochód oraz otrzymane dotacje (*Spenden*), kredyty i wreszcie świadczenia z tytułu rekompensaty kosztów wyborczych<sup>174</sup>. Jeśli jednak chodzi o dotacje prywatne, ustawa przewidziała obowiązek wykazywania w sprawozdaniach tylko tych, które w skali rocznej przekraczają łącznie kwotę 200 000 marek — o ile pochodzą od osób prawnych — i 20 000 marek — jeśli ofiarodawcami są osoby fizyczne. Towarzyszył temu wymóg ujawniania nazwisk (nazw) i adresów wszystkich ofiarodawców (§ 25). Przepis ten został wszakże zaskarżony przez Niemiecką Unię Pokoju (*DFU*) oraz przez Europejską Partię Federalistyczną (*EFP*) w ramach wspomnianych już ogólnych skarg, wniesionych w połowie 1967 r. do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Partie te wychodziły z założenia, że zwolnienie przez ustawę od obowiązku ujawniania w sprawozdaniach wysokich stosunkowo kwot, otrzymywanych od osób prawnych, faworyzuje partie konserwatywne, popierające gospodarkę kapitalistyczną i przez wielki kapitał subwencjonowane. Fakt ten z kolei mógł dzięki § 25 być skutecznie tuszowany przed opinią publiczną. Wspomniany przepis nie znajdował natomiast — podkreślała *DFU* — żadnego odniesienia do partii, które stawiając sobie za cel istotne reformy ustrojowe, nie mogą na tego rodzaju

seiner Partei innerhalb eines Kalenderjahres (Rechnungsjahres) zugeflossen sind, in einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben”.

<sup>172</sup> § 23 ust. 2 w połączeniu z §§ 29 - 30.

<sup>173</sup> § 23 ust. 3.

<sup>174</sup> § 24. Pod pojęciem wpływu względnie przychodu (*Einnahme*) ustawa rozumie przy tym każde bezzwrotne świadczenie z zewnątrz o charakterze pieniężnym lub mające wartość pieniężną (*jede der Partei von aussen zufließende Geld- oder geldwerte Leistung*), a także zwolnienie partii z ciążącego na niej zobowiązania (*Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten*) oraz przejęcie (pokrycie) kosztów różnych imprez i akcji partyjnych (§ 26 ust. 1).



subwencje w ogóle liczyć<sup>175</sup>. Jak już powiedziano, skarga *DFU* została wówczas odrzucona ze względów formalnych<sup>176</sup>. Niemniej w wyroku z 3 grudnia 1968 r. trybunał uznał za sprzeczne z konstytucją wyznaczenie przez ustawę górnej granicy w wysokości 200 000 marek dla nie podlegających ujawnianiu subwencji otrzymywanych przez partie od osób prawnych. Nie znalazł bowiem żadnych „zrozumiałych” przyczyn, które by uzasadniały stosowanie w tym przypadku granicy znacznie wyższej w porównaniu z tą, jaką wprowadzono w odniesieniu do subsydiów od osób fizycznych<sup>177</sup>.

Orzeczenie to sprawiło, że nowela z 22 lipca 1969 r. do ustawy o partiach politycznych<sup>178</sup> objęła także przepis § 25. Przewiduje on obecnie ogólnie, że nie podlegają ujawnianiu dotacje (*Spenden*) na rzecz partii lub ich ogniw terytorialnych, nieprzekraczające łącznie 20 000 marek w skali rocznej. Chodzi tu zatem tak o dotacje od osób fizycznych, jak i od osób prawnych. Rozwiązanie to pozwala wszakże partiom politycznym NRF nadal, w znacznym stopniu ukrywać przed opinią publiczną właściwe prywatne źródła pochodzenia swych wpływów.

Widać to wyraźnie na przykładzie sprawozdań partyjnych, przedstawionych stosownie do § 23 ustawy za lata 1968 i 1969 i opublikowanych przez prezydenta *Bundestagu* w „*Bundesanzeiger*”<sup>179</sup>. Sprawozdania takie złożyły za r. 1968 jedynie cztery główne partie (*CDU* i *CSU*, *SPD* i *FPD*) oraz partia neohitlerowska (*NPD*), podczas gdy za r. 1969 ogłoszono także sprawozdania szeregu mniejszych i drobnych ugrupowań politycznych<sup>180</sup>. Sprawozdania te stanowią ciekawy materiał analityczno-porównawczy w zakresie interesującej nas problematyki, ramy objętościowe niniejszego opracowania pozwalają wszakże zwrócić uwagę jedynie na niektóre ważniejsze ich aspekty<sup>181</sup>.

I tak, sprawozdania za r. 1968 nie podają w zasadzie nazwisk ofiarodawców prywatnych, ponieważ w tym okresie obowiązywała jeszcze pierwotna wersja ustawy, zwalniająca partie od konieczności ujawniania osób prawnych, których dotacje nie przekraczały kwoty 200 000 marek

<sup>175</sup> Por. F. K. Fromme, *op. cit.*, jw. pod 16, s. 7, 14, i 15.

<sup>176</sup> Por. jw. pod 60.

<sup>177</sup> Por. jw. pod 61.

<sup>178</sup> Jw. pod 143.

<sup>179</sup> Por. *Der Präsident des Deutschen Bundestages — Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten der Parteien*. Vom 13 X 1969 („*Bundesanzeiger*” nr 196, z 21 X 1969, s. 2 i n.) oraz vom 4 XII 1970 — nr 230 z 10 XII 1970, s. 4 i n.).

<sup>180</sup> Ścisłej biorąc zostały w r. 1970 ogłoszone sprawozdania *CDU*, *CSU*, *SPD*, *FDP*, *ADF*, *DKP* i *NPD* (za rok 1969), *Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher* i *Südschleswigscher Wählerverband* (za r. 1968 i 1969) oraz *Demokratische Linke*, *Europa-Partei* i *Unabhängige Arbeiter-Partei* (za r. 1968).

<sup>181</sup> Szerszą analizę przeprowadza np. E. Lieberam, *op. cit.*, jw. pod 28.



rocznie. Jedynie CSU wykazała subwencję w wysokości 1 330 000 marek, podając wszakże jako ofiarodawcę swoistą instytucję przekąźnikową, a mianowicie tzw. Bawarskie Zrzeszenie Obywatelskie<sup>182</sup>. Podobny kamuflaż występuje na szerszą skalę w sprawozdaniach za r. 1969. Jako ofiarodawcy poważniejszych kwot na rzecz CDU/CSU i FDP figurują w nich bowiem instytucje w rodzaju Towarzystwa Popierania Gospodarki Badenii-Wirtembergii<sup>183</sup>, Dolnosaskiego Zrzeszenia Obywatelskiego<sup>184</sup>, Państwopolitycznego Zrzeszenia Szlezwiku-Holsztynu<sup>185</sup> czy wspomnianego Bawarskiego Zrzeszenia Obywatelskiego<sup>186</sup>. Wymienia się poza tym np. nieokreśloną bliżej „Wspólnotę Pracy” z Badenii-Wirtembergii i Instytut Gospodarki Dolnosaskiej<sup>187</sup> oraz tzw. Konsylium Gospodarcze Unii (scil. Chrześcijańsko-Socjalnej) z Monachium<sup>188</sup>. Są to w rzeczy samej organizacje, za których pośrednictwem kręgi kapitału przemysłowego i finansowego finansują partie polityczne, zachowując anonimowość wobec opinii publicznej<sup>189</sup>. W sprawozdaniach za 1969 r., zwłaszcza zaś w sprawozdaniu CDU, figuruje co prawda także kilka nazwisk ofiarodawców bezpośrednich, w tym również osób fizycznych<sup>190</sup>. Wszelako wymieniony tam np. jako darczyńca niebagatelnej kwoty 200 000 marek niejaki Ove Franz jest w rzeczywistości skarbnikiem krajowym CDU w Hamburgu i utrzymuje dobre i szerokie stosunki z prze-

<sup>182</sup> *Bayerische Staatsbürgerliche Vereinigung e. V.*, München. Z kolei FDP wymieniła jedną dotację od osoby fizycznej w wysokości 25 000 marek, a NPD — podobną dotację w kwocie 27 928,12 marek.

<sup>183</sup> *Gesellschaft zur Förderung der Wirtschaft Baden-Württemberg e. V.*, które to towarzystwo przekazało dla CDU 217 800 marek.

<sup>184</sup> *Niedersächsische Staatsbürgerliche Vereinigung*, Hannover. Przekazało ono na rzecz CDU 179 440 marek.

<sup>185</sup> *Staatspolitische Vereinigung Schleswig-Holstein e. V.* w Rendsburgu. Wyplaciło ono CDU 74 800 marek.

<sup>186</sup> Przekazało ono w 1969 r. dla CSU 2 133 000 marek, a dla FDP — 270 000 marek.

<sup>187</sup> *Arbeitsgemeinschaft II. Bildungsweg Baden-Württemberg* ze Stuttgartu (z kwotą 38 000 marek dla CDU), *Institut für niedersächsische Wirtschaft*, Hannover (z dotacją 269 160 marek dla CDU).

<sup>188</sup> *Wirtschaftsbeirat der Union e. V.* w Monachium, od którego CSU otrzymała 24 000 marek.

<sup>189</sup> Por. też „Frankfurter Rundschau” nr 287, z 11 XII 1970, s. 4 (notatka pt. *Parteien-Mäzene bleiben weiter anonym. Nur wenige Namen in den Spendenlisten enthalten. CDU erhielt die grösste Finanzhilfe.*)

<sup>190</sup> CDU wymienia np. takie pozycje jak Ove Franz z Hamburga (200 000 marek), dr Dieter Grell z Kolonii (70 000), Paul Lücke — były chadecki minister budownictwa mieszkaniowego oraz spraw wewnętrznych (67 750 marek), *Siemens AG*, Monachium (30 000 marek i in.) FDP wykazuje jedynie jeszcze kwotę 25 000 marek od przedsiębiorstwa filmowego *UFA — Werbefilm GmbH* w Düsseldorfie.



mysłem hamburskim. Jego nazwisko w sprawozdaniu jest więc również jedynie parawanem dla właściwych ofiarodawców<sup>191</sup>.

Nie potrzeba dodawać, że kamuflaż tego rodzaju jest wyraźnie sprzeczny z intencją i założeniami tak artykułu 21 ust. 1 konstytucji, jak i wydanej na jego podstawie ustawy o partiach politycznych.

Jeśli chodzi z kolei o sprawozdanie *SPD* za r. 1969, to wykazuje ono 5 ofiarodawców, w tym 3 anonimowych<sup>192</sup>. Wszystkie pozostałe partie nie podają żadnych darczyńców prywatnych<sup>193</sup>.

Warto też przyrzeć się, jak wyglądają wykazane przez ważniejsze partie wpływy z tytułu subwencji prywatnych na tle pozostałych grup przychodów i ich ogólnych sum w r. 1969. Posłużymy się w tym celu załączoną tabelą.

Partia	Z tego					
	Przychody ogółem (w mln marek)	Składki członkowskie	Składki członków frakcji poselskich i in.	Rekompensata kosztów wyborczych	Dotacje prywatne	Inne <sup>194</sup>
<i>SPD</i>	65,1	20,6	5,5	22,3	11,7	5,0
<i>CDU</i>	49,3	7,7	3,6	16,4	14,5	7,1
<i>CSU</i>	13,9	1,3	0,8	4,0	6,5	1,3
<i>CDU+CSU</i>	63,2	9,0	4,4	20,4	21,0	8,4
<i>FDP</i>	16,1	1,4	0,6	0,6	4,3	9,2
<i>NPD</i>	7,3	0,7	0,3	4,5	1,4	0,4
<i>DKP</i>	2,5	0,4	0,001	—	1,9	0,2
<i>ADF</i>	1,0	0,04	—	—	0,5	0,5
Związek Płd.-Szlezwicki	0,2	0,01	0,04	0,007	0,1	0,006

Jak wynika z załączonego zestawienia, najpoważniejsze przychody ogółem wykazała Socjaldemokratyczna Partia Niemiec, która też odnotowała najwyższe (w porównaniu z innymi partiami) wpływy ze składek członkowskich oraz z tytułu rekompensaty kosztów wyborczych. Na tym

<sup>191</sup> E. Lieberam, *op. cit.*, jw. pod 28, s. 23.

<sup>192</sup> Są to dotacje rządu od 25 do 50 tys. marek. Z dwóch pozostałych jedna pochodzi od soby fizycznej i jedna od Towarzystwa Popierania Gospodarki Zespolowej (*Verein zur Förderung der Gemeinwirtschaft e. V.*, z Hamburga). Obie opiewają na kwotę 25 000 marek.

<sup>193</sup> Wyjątek stanowi tu jedynie Południowoszlezwicki Związek Wyborców (*Südschleswigscher Wählerverband*), zrzeszający mniejszość duńską w NRF, który za r. 1969 wymieniał *Dansk Sekretariat, Südschleswigscher Verein e. V.* we Flensburgu z kwotą 125 810 marek.

<sup>194</sup> Rubryka ta obejmuje przychody z majątku, imprez i wydawnictw oraz kredyty itp.



tle wpływy z dotacji prywatnych są w *SPD* znacznie niższe. Zupełnie inaczej wygląda natomiast sytuacja w partiach chadeckich, które razem wzięte wykazują wpływy z dotacji prywatnych o bez mała 2,5 raza wyższe od wpływów ze składek członkowskich. Są one równocześnie prawie jeszcze raz tak wysokie, jak w *SPD*.

Rzucają się też w oczy znaczne stosunkowo wpływy ogólne *NPD*, w których z kolei pokaźną pozycję zajmują kwoty otrzymane w ramach rekompensaty kosztów wyborczych, dodajmy — znacznie wyższe od tych, jakie wykazała Wolna Partia Demokratyczna. *FDP* nie uzyskała bowiem w 1969 r. żadnych kwot rekompensacyjnych z budżetu federalnego, ponieważ — jak już wspomniano — pobrała uprzednio zaliczki wyższe ogółem od kwoty, jaka jej przypadła w rezultacie wyborów do *Bundestagu* VI kadencji<sup>195</sup>. Na uwagę zasługuje w związku z tym stosunkowo wysokie zadłużenie *FDP* z tytułu otrzymanych kredytów, które tylko w r. 1969 stanowiło prawie połowę jej ogólnych przychodów (7,2 mln marek)<sup>196</sup>. Samych kredytodawców wszakże sprawozdanie nie wymienia.

I jeszcze jedno. Ze sprawozdań partyjnych wynika też, jak relatywnie wysoki udział w przychodach większych partii mają wpływy ze składek członków ich frakcji poselskich, czyli z części diet, wypłacanych posłom przez państwo. Wpływy te, obok przychodów z tytułu rekompensaty kosztów wyborczych, są dowodem szczególnego uprzywilejowania partii politycznych reprezentowanych w zachodnioniemieckim *Bundestagu* i stojących na gruncie systemu ustrojowego NRF.

Możemy przeto stwierdzić w konkluzji, że te właśnie partie są głównym beneficjentem (i to także pod względem finansowym) konstytucyjno-prawnej instytucjonalizacji stronnictw politycznych w Niemieckiej Republice Federalnej. One to bowiem partycypują wyłącznie, lub prawie wyłącznie, we wszystkich świadczeniach państwa, związanych z działalnością parlamentarną, by wymienić tu diety poselskie i różne świadczenia darmowe lub ulgowe na rzecz posłów oraz subwencje z budżetu państwa dla frakcji parlamentarnych. Partie te odnoszą też (z uwagi na wysokość swych przychodów) stosunkowo największe korzyści z instytucji bezpośrednich zwolnień dochodów partyjnych od podatku, te zaś, które nastawione były głównie na dotacje prywatne (*Spenden*), niegdyś profitowały ponadto z tytułu ulg podatkowych, jakie przysługiwały w

<sup>195</sup> Por. jw. pod 129. *FDP* w swym sprawozdaniu za r. 1968 („Bundesanzeiger” nr 196 z 1969 r., s. 3) wykazała przychód z tytułu rekompensaty kosztów wyborczych z budżetu federalnego w wysokości 3,3 mln marek (łącznie w tej pozycji — 4,6 mln marek). W sprawozdaniu za r. 1969 figurują natomiast tylko wpływy rekompensacyjne *FDP* z budżetów krajowych.

<sup>196</sup> Mieści się w kwocie 9,2 mln marek w pozycji „inne” powyższej tabeli.



tym zakresie samym ofiarodawcom. Wyłącznie stronnictwa reprezentowane w *Bundestagu* lub w parlamentach krajowych otrzymały w latach 1959 - 1966 bezpośrednio bieżące subwencje z budżetu federalnego lub z budżetów krajowych. Im też przypada przeważająca część wprowadzonej później nowej wersji tego finansowania w formie zryczałtowanej tzw. rekompensaty kosztów wyborczych. Wreszcie partie znajdujące się u steru rządów mogły dotychczas wykorzystywać (i wykorzystywały umiejętnie) dla celów służących własnej propagandzie, różne fundusze budżetowe, przeznaczone na finansowanie zadań państwowych. W tej sytuacji nie spełniają swej właściwej roli przepisy dotyczące jawności przychodów partyjnych.

Fakty te skłaniają z kolei do wniosku, że zachodnioniemiecki system prawa o partiach politycznych również na odcinku ich finansowania odbiega znacznie od tzw. zasady równości szans, wyprowadzonej przez judykaturę i doktrynę NRF z Ustawy Zasadniczej tego państwa.