

LECH JANICKI
Poznań

NOWE ELEMENTY SYSTEMU FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH W RFN

I. ZASADY OGÓLNE I FINANSOWANIE PAŃSTWOWE W ŚWIETLE PRAKTYKI

Do charakterystycznych cech ustroju państwowego Republiki Federalnej Niemiec należy stosunkowo szeroko zakrojona instytucjonalizacja prawna (konstytucyjnoprawna) partii politycznych oparta na przepisie art. 21 Ustawy Zasadniczej. Polega ona na daleko idącej regulacji prawnej podstawowych zasad bytu partii, zadań i celów, stosunku do państwa i jego organów, a także wewnętrznej struktury organizacyjnej¹. Istotnym elementem tej regulacji są zasady finansowania partii ze środków państwowych oraz ramy pozostałych źródeł pochodzenia finansów partyjnych i ich publiczna kontrola.

Problematyka finansowania partii politycznych, niezwykle zresztą kontrowersyjna, wysuwała się w praktyce polityczno-prawnej RFN od czasu uchwalenia ustawy o partiach politycznych z 24 lipca 1967 r.² na pierwsze miejsce.

Przypomnijmy tu³, że pierwszym źródłem finansów partyjnych są środki własne, pochodzące ze składek członkowskich i poselskich, z działalności wydawniczej i gospodarczej, z majątku i imprez, czyli uzyskiwane w ramach swego rodzaju finansowania wewnętrznego. Nie wywołuje ono większych kontrowersji.

¹ Szerzej zob. L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*. Poznań 1975. Opracowanie niniejsze nawiązuje do ustaleń tejże pracy i ją uzupełnia.

² *Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 24 VII 1967* („BGBI”. I, s. 773). Późniejsze zmiany: 1969 („BGBI”. I, s. 645 i 925), 1974 („BGBI”. I, s. 1537), 1979 (BGBI”. I, s. 2358). Ostatnia zmiana — zob. niżej przypis 57.

³ Szerzej — L. Janicki, *Partie...*, zwłaszcza rozdział VI i VII. Także Z. A. Maciąg, *System partyjny Republiki Federalnej Niemiec*. Warszawa 1979, ss. 67 - 105, zwłaszcza 100 i n.

Drugie źródło — to finansowanie przez państwo. Dokonywane jest ono w sposób bezpośredni i pośredni. Finansowanie bezpośrednio zostało ustalone w ustawie o partiach w formie tzw. rekompensaty kosztów kampanii wyborczych (*Wahlkampfkostenerstattung*). Polega ono na tym, że partie otrzymują z budżetu federalnego i budżetów krajowych zryczałtowane dotacje finansowe z funduszu globalnego, ustalanego po każdych wyborach do Parlamentu Federalnego i parlamentów krajowych w wyniku przemnożenia liczby osób uprawnionych do głosowania przez stawkę ustawową, która wynosiła (w wyborach do *Bundestagu*) początkowo 2,50, a od 1974 r. (na mocy noweli z tegoż roku do ustawy o partiach) 3,50 marki. W odniesieniu do wyborów do parlamentów krajowych obowiązywał zrazu mnożnik w wysokości 1,50, później 2,50, a w końcu w niektórych krajach 3,50 marki. Ten ostatni mnożnik wprowadziła również (w § 28) ustawa z dnia 16 czerwca 1978 r. o wyborze posłów z RFN do Parlamentu Europejskiego, która objęła rekompensatą kosztów wyborczych także i te wybory⁴. Z ustalanego w ten sposób dla każdych wyborów funduszu rekompensacyjnego partie otrzymują rekompensatę w proporcji do oddanych na ich listy głosów „drugich”.

Rekompensata ta jest wypłacana zasadniczo po każdych wyborach. Partie otrzymują w trzech latach poprzedzających następne wybory zaliczki na poczet przyszłej rekompensaty, ustalone na podstawie wyników wyborów poprzednich, a potrącane z sumy następnej rekompensaty. Jeśli sumy pobrane zaliczkowo przewyższają należność rekompensacyjną, jaka zostaje ustalona w wyniku nowych wyborów, podlegają one zwrotowi lub zarachowaniu na poczet kolejnych świadczeń z tytułu rekompensaty.

Uprawnione do rekompensaty były początkowo partie, które uzyskały co najmniej 2,5% ogólnej liczby głosów tzw. drugich (*Zweitstimmen*), tj. głosów oddawanych przez wyborców na krajowe listy partyjne. Partie, które takich list nie wysunęły, otrzymują rekompensatę za sumę głosów w tych okręgach wyborczych, w których ich kandydaci zdobyli przynajmniej 10% głosów tzw. pierwszych (*Erststimmen*)⁵.

W 1969 r. dolna granica głosów „drugich” uprawniająca do rekompensaty została obniżona ustawowo do 0,5%. W związku z orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1976 r., uznającym także prawo kandydatów pozapartyjnych, czyli kandydatów wysuniętych w poszczególnych okręgach wyborczych np. przez tzw. wolne grupy wyborcze, do rekompensaty kosztów wyborczych, otrzymali oni to

⁴ *Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz — EuWG), vom 16 VI 1978 („BGBl.” I, s. 709).*

⁵ Tak też należy rozumieć niepełne sformułowanie na s. 262 książki piszącego te słowa — jak wyżej w przypisie 1.

prawo na mocy noweli z 21 grudnia 1979 r. do ustawy o partiach w wypadku, gdy uzyskują wspomniane co dopiero minimum 10% głosów tzw. pierwszych oddanych ważnie w okręgu (nowy § 18 ust. 4 ustawy)⁶.

Powstał w ten sposób ustabilizowany system finansowania partii przez państwo. Jego głównymi beneficjentkami są oczywiście dwa najważniejsze ugrupowania burżuazyjno-demokratycznego systemu politycznego RFN, tj. CDU/CSU i SPD. Do kas tych dwóch partii wpływała dotąd lwia część wypłat rekompensacyjnych⁷. System ten budzi różne kontrowersje w doktrynie zachodnioniemieckiej. Wyrażony w niej został m. in. pogląd, że partie polityczne winny spełniać swe funkcje, wynikające z art. 21 konstytucji, jedynie jako zrzeszenia czy związki, oparte na dobrowolnym członkostwie i na składkach członkowskich. Przerzucenie finansowania części ich kosztów na państwo, czyli w gruncie rzeczy na barki płacącego podatki społeczeństwa, przekształca partie w *quasi* państwowe przedsiębiorstwa usługowe oraz pozbawia je zdolności upolityczniania utajonych lub jawnych konfliktów społecznych przez pobudzanie aktywności obywateli i ich społecznego sumienia⁸. System finansowania, o którym tu mowa, osłabia też niewątpliwie znaczenie składek członkowskich w przychodach partii, a tym samym uniezależnia jeszcze bardziej kierownictwa partyjne od mas członkowskich. Świadczenia rekompensacyjne państwa uwalniają poza tym koła wielkiego kapitału od konieczności otwartego niejako i intensywnego finansowego wspierania partii reprezentujących ich interesy (wspierania — dodajmy — w opinii publicznej na tle doświadczeń historycznych związanych z popieraniem partii hitlerowskiej skądinąd niepopularnego) i pozwalają im na zakamuflowane oddziaływanie finansowe na partie (do czego jeszcze powrócimy), nie mówiąc o częstych praktykach przekupywania polityków (posłów), stwarzania im dobrze płatnych synekur w przedsiębiorstwach itp.

Oprócz tego występują różne formy finansowania partii politycznych przez państwo w sposób pośredni. Wymienić tu należy m. in. stałe subwencje, wypłacane frakcjom poselskim w *Bundestagu* i w parlamentach

⁶ Spełniony został w ten sposób postulat, o którym mowa w książce, jw., Przypis 1, s. 262, w przypisie 4. Zob. też „Der Spiegel” nr 18/1976, ss. 34-36.

⁷ Zob. L. Janicki, *Partie...*, tabela 7 na ss. 290-291.

⁸ Zob. *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Luchterhand, Neuwied—Darmstadt 1984 (Reihe Alternativ-Kommentare). Band 2, s. 57. Zdecydowanie krytycznie do systemu rekompensat finansowych państwa dla partii politycznych ustosunkowała się w swoim czasie Niemiecka Partia Komunistyczna, Zob. *DKP contra Großkapital*. „Einheit” nr 1/1972, s. 121 i n., zwłaszcza s. 133.

krajowych na pokrycie wydatków związanych z ich działalnością. Kwoty te zużywane są w części na pokrycie kosztów samych frakcji, a w części zasilają fundusze ich macierzystych partii⁹. Podobną rolę odgrywają zresztą diety poselskie, których część posłowie odprowadzają do kas swych partii na zasadzie formalnie dobrowolnego świadczenia posłów na rzecz partii. Jeśli nawet w stosunku do całokształtu przychodów partyjnych wpływy z tego tytułu nie odgrywają poważniejszej roli, to jednak bagatelną pozycją w bilansach partyjnych również nie są: osiągnęły w 1982 r. łączną kwotę bez mała 40 milionów marek rocznie. Przyjmowano w swoim czasie, że posłowie do *Bundestagu* i do parlamentów krajowych odprowadzali na rzecz partii nawet — jak w *SPD* — do 20% swych diet¹⁰. Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 5 listopada 1975 r., ustalając konieczność objęcia podatkiem dochodowym diet poselskich, uznał równocześnie za niedopuszczalne ściąganie od posłów określonych sum (czyli swoistego podatku) na rzecz partii politycznych¹¹. W praktyce wszakże, wskutek stosowania zasady „dobrowolnych” świadczeń poselskich tego rodzaju, nic się nie zmieniło, natomiast posłowie dążą z kolei do (kontrowersyjnego w opinii publicznej) podwyższania sobie wysokości diet w trybie ustawodawczym¹².

⁹ Zob. H. Klatt, *Parteienfinanzierung*. W: *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Herausgegeben von K. Sontheimer und H. H. Röhring. München, Zürich 1977, s. 462 i n. Zob. także „Stern” nr 53/1981, s. 85 i n. oraz s. 128. Dzieje się tak, mimo że Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 19 lipca 1966 r. (*BVerfGE*, 20. Bd., s. 56 i n.) uznał za uzasadnione świadczenia finansowe państwa na rzecz frakcji parlamentarnych, jeśli nie przekraczają one rzeczywistych potrzeb związanych z działalnością frakcji, tj. nie przybierają charakteru ukrytego finansowania samych partii. Zob. też L. Janicki, *Partie...*, s. 239 i 259.

¹⁰ „Capital” nr 10/1968, s. 24 (*Die geheimen Parteikassen*); „Der Spiegel” nr 46/1975, s. 25; nr 3/1976, s. 36 i nr 27/1978, s. 26. Zob. też dane niżej w tabeli 1, rubryka 4.

¹¹ „Zeitschrift für Parlamentsfragen” nr 1/1976, ss. 19, 43 - 54 i 113.

¹² I tak też w 1977 r. — opodatkowana odtąd — dieta podstawowa posłów do *Bundestagu*, a w 1979 r. — posłów zachodnioniemieckich do Parlamentu Europejskiego została ustalona w wysokości 7 500 marek, a z dniem 1 lipca 1983 podwyższona z kolei do 7 820 marek miesięcznie. Do tego — jeśli idzie o posłów do *Bundestagu* — dochodzi wolny od podatku miesięczny ryczałt na pokrycie wydatków, związanych z pełnieniem mandatu (*steuerfreie Aufwandsentschädigung*) w wysokości 4 500, a od lipca 1983 r. — 4 700 marek miesięcznie. Prezydent *Bundestagu* ma obowiązek przedkładać parlamentowi corocznie informację co do tego, czy wysokość diet poselskich jest wystarczająca i to także w porównaniu z uposażeniem ministrów federalnych (wynoszącym ostatnio 18 038 marek miesięcznie), parlamentarnych sekretarzy stanu (do 13 861 marek) i pochodzących z wyboru urzędników komunalnych (od 9 000 do 13 000 marek). Zob. *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)* z 18

Osobne dotacje otrzymują od państwa również organizacje afiliowane partii politycznych, a wśród nich partyjne organizacje młodzieżowe, a także instytucje związane z poszczególnymi, głównie większymi, partiami, działające na prawach fundacji i realizujące różne zadania w zakresie kształcenia politycznego w duchu założeń ideowo-politycznych swych partii. Chodzi zwłaszcza o *Konrad-Adenauer-Stiftung* (CDU), *Hanns-Seidel-Stiftung* (CSU), *Friedrich-Ebert-Stiftung* (SPD), i *Friedrich-Naumann-Stiftung* (FDP)¹³. Nie są one przy tym, odmiennie niż partie (o czym niżej), objęte obowiązkiem ujawniania swych przychodów i ich źródeł. Z kas państwowych otrzymywały one do niedawna jeszcze w sumie ponad 200 milionów marek rocznie. Za pewnik przyjmuje się przepływ części tych sum do kas partyjnych¹⁴.

Inną formą pośredniego finansowania partii przez państwo są różne przywileje podatkowe, polegające na zwolnieniu partii politycznych od podatku od korporacji, obejmującego ich przychody (z wyjątkiem dochodów z działalności gospodarczej) oraz od podatku majątkowego¹⁵. Formą taką było poniekąd także zwolnienie drobnych dotacji prywatnych na rzecz partii politycznych. I tak ustawa o partiach z 24 lipca 1967 r. zezwoliła na umniejszenie podstawy opodatkowania dochodów podatników o składki i dotacje na rzecz partii do wysokości 600 (a w wypadku opodatkowania dochodów małżeństw — do wysokości 1 200)

II 1977 („BGBl.” I, s. 297, §§ 11 i 30) i *Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland* (*Europaabgeordnetengesetz*) z 6 IV 1979 („BGBl.” I, s. 413, § 9) oraz nowelizację obu tych ustaw przez ustawę z 22 XII 1983 („BGBl.” I, s. 1513) — jak niżej w przypisie 57. Także „Archiv der Gegenwart” 1984 s. 27497. Rzecz jasna odpowiedniej podwyżce ulegały dotąd także diety poselskie w krajach RFN. O sytuacji na tym odcinku w latach siedemdziesiątych — zob. „Der Spiegel” nr 27/1978, s. 26. Wymienieni wyżej urzędnicy z reguły również przekazują określone opłaty do kas partii, którym zawdzięczają wysunięcie ich na te stanowiska.

¹³ H. Klatt, *Parteifinanzierung...*, s. 465. Zob. też „Der Spiegel” nr 7/1983, s. 68.

¹⁴ H. von Vieregge, „Globalzuschüsse” für die parteinahen Stiftungen. *Parteifinanzierung auf Umwegen?* „Zeitschrift für Parlamentsfragen” nr 1/1977; tenże, *Parteistiftungen. Zur Rolle der Konrad-Adenauer-, Friedrich-Ebert-, Friedrich-Naumann- und Hanns-Seidel-Stiftung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden 1977, Schriftenreihe zum Stiftungswesen, Bd. 11 (rec. B. Demby, „Przegląd Zachodni” nr 5-6/1983, s. 219). Zob. również „Capital” nr 10/1968, s. 22 i n.; „Stern” nr 53/1981, s. 85 i n. oraz s. 128; „Der Spiegel” nr 39/1983, s. 27 oraz nr 24/1984, s. 85 i n.

¹⁵ *Körperschaftsteuergesetz* 1981 (KStG 1981) — *Neufassung* — v. 10 XII 1981 („BGBl.” I, s. 1357, zmiana: „BGBl.” I 1983, s. 1357) § 5 ust. 1 pkt 7 i § 8 ust. 6; *Vermögensteuergesetz* (VStG) v. 17 IV 1974 („BGBl.” I, s. 949, z późniejszymi zmianami) § 3 ust. 1 pkt 10.

marek rocznie. Odpowiednie przepisy wprowadzono wówczas do ustaw o podatku dochodowym i do podatku od korporacji¹⁶. Później stawkę tę podniesiono do 1 800 marek, a jeśli idzie o opodatkowanie obojga małżonków — do 3 600 marek rocznie¹⁷.

Do tego dochodzi możliwość korzystania przez partie znajdujące się u steru rządów ze środków państwowych w celu ukrytego wspierania własnej działalności propagandowo-wyborczej, by wymienić tu choćby fundusz przeznaczony w zasadzie na działalność Biura Prasy i Informacji Rządu Federalnego (*Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*), a wykorzystywany np. w okresie rządów chadeckich przed 1966 r. także na finansowanie różnych przedsięwzięć wyborczych CDU/CSU.¹⁸ Otrzymał on nazwę „funduszu gadzinowego” (*Reptilienfonds*). Trzecim źródłem finansów partyjnych są subwencje pozapaństwowe, tj. dotacje prywatne, pochodzące od prywatnych osób prawnych lub fizycznych. Jest to źródło niebagatelne, jeśli zważyć gotowość kół wielkiego kapitału do wspierania finansowego partii, reprezentujących na płaszczyźnie politycznej interesy tychże kół, źródło zresztą — jak już powiedzieliśmy — w części opinii publicznej wysoce niepopularne.

Należy tu przypomnieć, że system prawny RFN nie przewiduje znanych niektórym innym państwom 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. Wprowadzono natomiast konstytucyjny obowiązek ujawniania przez partie ich przychodów (art. 21 Ustawy Zasadniczej w pierwotnym brzmieniu). Został on następnie określony bardziej ściśle w ustawie o partiach z 1967 r. (§ 23). Partie zostały w niej zobowiązane (i to pod groźbą wstrzymania wypłat z tytułu rekompensaty kosztów wyborczych) do przedkładania prezydentowi Parlamentu Federalnego i przez niego następnie w federalnym dzienniku — informatorze urzędowym („*Bundesanzeiger*”) publikowanych rocznych sprawozdań ze swych przychodów. Ze sprawozdań winien wynikać podział przychodów na rodzaje ich pochodzenia i z uwidocznieniem udziału w nich centrali partyjnej oraz organizacji szczebla krajowego i niższego. W sprawozdaniach tych dotacje, pochodzące od jed-

¹⁶ §§ 34 i 35 ustawy o partiach z 1967 r. (jak wyżej w przypisie 2).

¹⁷ *Einkommenssteuergesetz 1981 (EStG 1981) — Neufassung — v. 6 XII 1981* („*BGBL.*” I, s. 1249 i 1560) § 10b ust. 2; *Körperschaftsteuergesetz 1981* — jak wyżej w przypisie 15, § 9 pkt 1 litera b.

¹⁸ O te praktyki oskarżała wówczas chadecję Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD). Później opozycyjna z kolei CDU/CSU stawiała zarzuty tego rodzaju partiom rządzącym („*Der Spiegel*” nr 37/1976, s. 52). Por. też Z. Maciąg, *Sysem...*, ss. 87 — 88.

nej osoby prawnej, a przekraczające według pierwotnej wersji ustawy 200 tys. marek, winny być przy tym wykazywane imiennie, tj. z ujawnieniem jej nazwy. W odniesieniu do osób fizycznych granica ta wynosiła 20 tys. marek. Krytyczne w stosunku do zbytowego uprzywilejowania osób prawnych stanowisko Federalnego Trybunału Konstytucyjnego¹⁹ sprawiło, że na mocy noweli z 22 lipca 1969 r. do ustawy o partiach, górna granica dotacji nie wymagających ujawnienia donatora została ustalona jednolicie w kwocie 20 tys. marek, bez względu na to, czy chodzi o osoby prawne czy też o osoby fizyczne.

To rozwiązanie dało początek nowym praktykom prywatnego utajonego finansowania partii politycznych. Temu też zjawisku poświęcimy baczniejszą uwagę, tym bardziej że wiązały się z nim często także machinacje o charakterze zwykłych afer finansowych.

Zanim jednak do tego problemu przejdziemy, wypada przedstawić całokształt przychodów partyjnych według najnowszych danych sprawozdawczych, tj. danych opublikowanych za 1982 r. Przychody te obrazuje tabela 1, w której podajemy zarazem porównawczo dane ze sprawozdań za rok 1973²⁰. Należy przy tym pamiętać, że 1982 r. (podobnie zresztą jak uwzględniony dla porównania 1973 r.) nie był rokiem wyborów do *Bundestagu*. W takim bowiem roku partie uczestniczące w wyborach otrzymują większe subwencje państwowe z tytułu rekompensaty kosztów wyborczych, podczas gdy w innych latach wypłacane są — powtórzmy — jedynie zaliczki na poczet wyborów następnych.

Jak wynika z tabeli 1, w ciągu 10 lat (1973-1982) partie chadeckie i *SPD* powiększyły swe przychody w dwojnásób (sama *CSU* nawet więcej niż trzykrotnie). O nieco ponad jedną trzecią wzrosły natomiast przychody *FDP*. Nowa partia Zielonych wykazała przychody wynoszące jedną trzecią tego, co uzyskała *FDP*, nie mając bardziej znaczących wpływów ze składek członkowskich i frakcyjnych i ustępując Partii Wolnych Demokratów zwłaszcza jeśli idzie o dotacje prywatne (i to ponad pięciokrotnie). Niemiecka Partia Komunistyczna (*DKP*) zwiększyła swe wpływy z 9,3 na 16,5 miliona marek, głównie poprzez składki członkowskie. Nie uległa natomiast zmianie sytuacja finansowa neofaszystowskiej *NPD* oraz innych ugrupowań, w odniesieniu do których istnieje skala porównawcza.

Jeśli chodzi o składki członkowskie, relatywnie większe wpływy — w porównaniu np. z socjaldemokratami — osiągnęły partie burżuazyjne (*CDU/CSU* i *FDP*). Dowodzi to, że w pewnej mierze zwiększyły one swą bazę członkowską, tj. z partii orientujących się głównie na wybor-

¹⁹ *BVerfGE*, 24. Bd., s. 335 i n. (orzeczenie z 3 XII 1968).

²⁰ Zob. L. Janicki, *Partie...*, ss. 290-291.

Tabela 1
Przychody partii politycznych według sprawozdań w ujęciu porównawczym za lata 1973 i 1982

Partie	Przychody ogółem w milionach marek		z tego											
			Składki członkowskie		Składki członków frakcji posełskich i inne podobne		Rekomp. kosztów wyborów do parlam. feder. i krajowych		Rekomp. kosztów wyborów do Parlam. Europejskiego		Dotacje prywatne		Inne*	
	1973	1982	1973	1982	1973	1982	1973	1982	1973	1982	1973	1982	1973	1982
I	2		3	4	5	6	7	8						
CDU	72,5	146,9	21,1	7,2	10,5	22,1	—	11,8	29,2	30,3	4,5	8,8		
CSU	13,0	42,4	3,1	1,2	2,5	8,0	—	3,1	3,5	11,4	2,7	6,8		
Razem (CDU+CSU)	85,5	189,3	24,2	8,4	13,0	30,1	—	14,9	32,7	41,7	7,2	15,6		
SPD	76,8	149,9	44,3	8,0	12,5	21,6	—	12,3	5,9	16,3	6,1	15,3		
FDP	13,8	22,7	2,2	1,2	1,9	4,7	—	1,8	6,3	4,3	2,2	3,9		
Zieloni	—	7,5	—	0,5	—	3,7	—	—	—	0,8	—	1,4		

DKP	9,3	16,5	1,7	6,2	0,07	0,6	0,05	—	—	6,4	6,1	0,2	3,51
DFU	2,2	2,62	0,1	0,4	—	—	—	—	—	2,0	2,2	0,1	0,02
NPD	1,5	1,5	0,5	0,6	0,02	0,001	0,4	—	—	0,4	0,8	0,2	0,1
Wspólnota Akcji Niezawisłych Niemców**	0,24	—	0,02	—	0,002	—	—	—	—	0,1	—	0,12	—
Unia Wolnościowa – Centrum Demokratyczne (FSU)***	0,13	0,22	0,06	0,1	—	—	—	—	—	0,07	0,1	0,003	0,02
Związek Południowoszluzwicki (Południowoszluzwicki Zw. Wybor.)	0,3	0,5	0,02	0,05	0,05	0,1	0,01	—	—	0,2	0,3	0,02	0,04
ASD****	—	0,003	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Partia Kobiet (Frauenpartei)	—	0,01	—	0,008	—	—	—	—	—	—	0,001	—	—
HLA*****	—	0,04	—	0,001	—	—	—	—	—	—	0,006	—	—

- * Rubryka ta obejmuje przychody z majątku, z imprez i wydawnictw oraz kredytów
- ** Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher
- *** Freisoziale Union – Demokratische Mitte (F S U)
- **** Solidarna Wspólnota Pracy Rencistów, Pracowników Umysłowych i Robotników – Partia Rencistów Niemiec (Arbeits-Solidargemeinschaft der Rentner, Angestellten und Arbeiter-Rentnerpartei Deutschlands)
- ***** Hamburgska Lista dla Zastopowania Cudzoziemców (Hamburger Liste für Ausländerstop)
- Zródło: „Bundesanzeiger” nr 3/1975 i 213/1983

ców (*Wählerparteien*) przekształcili się — wzorem *SPD* — w „partie członkowskie” (*Mitgliederparteien*). Trzeba wszakże mieć zarazem na uwadze, że klientela członkowska *CDU/CSU* i *FDP* rekrutuje się w dużej mierze ze sfer zamożniejszych, co nie pozostaje bez wpływu na wysokość przychodów ze składek członkowskich. Poważnie, bo dwukrotnie (a w bawarskiej *CSU* — nawet trzykrotnie) wzrosły w analizowanym tu dziesięcioleciu wpływy ze składek, opłacanych przez parlamentarzystów i osoby piastujące wysokie stanowiska państwowe na rzecz ich „macierzystych” partii (m. in. w konsekwencji podwyższania wysokości diet poselskich i uposażeń urzędniczych).

Wzrost wpływów z tytułu rekompensaty kosztów wyborczych za wdzięczą partię tak wspomnianej wyżej podwyższyć stawek jednostkowych, jak i wzrostowi liczby obywateli uprawnionych do głosowania. Nadto pojawiło się w tym zakresie nowe źródło, związane ze wspomnianym objęciem rekompensatą także wyborów do Parlamentu Europejskiego w Strasburgu.

Na tym tle zresztą wyłonił się nowy problem prawny. Okazało się bowiem, że w rezultacie wyborów do Parlamentu Europejskiego w dniu 17 czerwca 1984 r. i stosownie do uzyskanych w nich przez partię wyników nabyły one uprawnienia do świadczeń rekompensacyjnych przewyższających znacznie efektywne koszty wyborcze. Obrazuje to w odniesieniu do ważniejszych partii poniższa tabela.

Tabela 2

*Rekompensata kosztów kampanii wyborczej w wyborach do Parlamentu Europejskiego z 17 czerwca 1984 r.*²¹

Partia	Suma rekompensaty		Orientacyjne koszty kampanii wyborczej
	w milionach marek		
<i>CDU</i>	około	85,0	30,0
<i>CSU</i>		19,0	6,6
<i>CDU/CSU</i> razem		104,0	36,6
<i>SPD</i>		84,5	27,0
<i>FDP</i>		10,9	około 7,9
Zieloni		18,4	1,0
„Lista Pokoju” (<i>DKP</i> i in.)		2,9	brak danych
<i>NPĐ</i>		1,8	„ „

Rekompensata ta została — dodajmy — obliczona w oparciu o ponownie podwyższoną stawkę jednostkową w wysokości 5 marek wprowadzoną z mocą od 1 stycznia 1984 r. przez kolejną nowelę do ustawy

²¹ Dane przyjęte za tygodnikiem „Der Spiegel” nr 26/1984, s. 34.

o partiach z 22 grudnia 1983 r., o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach.

Rzecz wszakże w tym, że zgodnie z intencją ustawodawcy, wyrażoną w § 18 ust. 1 ustawy, świadczenia z tytułu rekompensaty partiom kosztów kampanii wyborczych winny pokrywać „nieodzowne” koszty tychże kampanii prowadzonych w odpowiednich ramach, tj. w sposób umiarkowany (*die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes*).

Tutaj natomiast okazało się, że wysokość rekompensaty przekroczyła znacznie tę ustawową przesłankę. Jeden z zachodniemieckich specjalistów z zakresu prawa konstytucyjnego prof. Hans Herbert von Arnim (ze Spiry) uznał te świadczenia za zbyt wysokie i konstytucyjnoprawnie raczej trudne do utrzymania (*überhöht und verfassungsrechtlich kaum haltbar*)²².

Z założeń ustawy, zgodnych ze stanowiskiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, wynika ponadto, że sprzeczny z Ustawą Zasadniczą jest w każdym razie taki układ finansów partyjnych, w którym występowałyby wyłącznie lub dominowały wpływy ze środków publicznych²³. Zjawisko takie dotychczas nie występowało, co wynika zresztą także z danych zawartych w tabeli 1. W wyniku wyborów 17 czerwca 1984 r. może się wszakże okazać, że wysoka rekompensata uzyskana np. przez Zielonych (18,4 mln marek) znacznie przewyższy ich wpływy własne (w 1982 r. — jak wynika z tabeli 1 — wyniosły one łącznie 3,8 mln marek przy rekompensacie w wysokości 3,7 mln marek).

II. NOWE ASPEKTY UTAJONEGO FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH ZE ŹRÓDEŁ POZAPANSTWOWYCH

Do stosunkowo najprostszych metod utajonego finansowania partii politycznych przez sfery wielkiego kapitału należało i należy wspieranie kas partyjnych przez przekazywanie im kwot z tytułu fikcyjnych ogłoszeń reklamowych w prasie partyjnej, fikcyjnych dlatego, że ogłoszenia takie po prostu się nie ukazywały²⁴. Tworzono również instytucje trudniące się formalnie udzielaniem przedsiębiorstwom kapitalistycznym różnego rodzaju — równie fikcyjnych — porad gospodar-

²² Zob. tamże.

²³ Na tę zasadę wskazuje przepis § 23 ust. 1 ustawy o partiach, który nakłada na partie obowiązek ujawniania źródeł przychodów, i to nie tylko rekompensat od państwa, które są jawne z natury rzeczy. Zob. też orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 19 VII 1966 (BVerfGE, 20. Bd., s. 56 i n.).

²⁴ Za tygodnikiem „Stern” nr 38/1981, ss. 270-271 i nr 53/1981, ss. 81 i 128.

czych i przekazujące uzyskane za to wysokie „honoraria” wprost do kas partii, rzecz jasna głównie burżuazyjnych, reprezentujących interesy wielkiego kapitału przemysłowego i finansowego²⁵.

Coraz szerszy zakres przybierało finansowanie partii politycznych za pośrednictwem osób, instytucji czy organizacji kamuflażowych (parawanowych). Polegało ono na tym, że partie otrzymywały dotacje, ale wykazywały je w sprawozdaniach anonimowo lub przy pomocy niewiele mówiących nazwisk podstawionych osób. Co więcej, zaczęto tworzyć specjalnie kamuflażowe organizacje (stowarzyszenia) trudniące się statutowo przekazywaniem partiom politycznym środków, otrzymywanych w tym celu z kręgów kapitału przemysłowego i finansowego, które pozostawały w ten sposób — wbrew konstytucyjnym i ustawowym założeniom jawności przychodów partyjnych — utajone²⁶.

Zachętą do takich manipulacji stały się przepisy prawa podatkowego. I tak np. w myśl ustawy o podatku dochodowym podatnicy tego podatku mogli już od 1955 r. umniejszać swe podlegające opodatkowaniu dochody o kwoty, świadczone m. in. na (bliżej nie określone) cele „państwowo-polityczne” (*staatspolitische Zwecke*) do wysokości 10 procent ogólnej sumy przychodów albo 2 promille ogólnego obrotu w skali rocznej łącznie z sumą wypłat z funduszu plac²⁷. Przywilejem tym były objęte świadczenia (dotacje) na rzecz owych kamuflażowych instytucji. I tak już w 1954 r. bankier, doradca i zażyły przyjaciel kanclerza Adenauera, Robert Pferdmenges, utworzył wspólnie z ówczesnymi prezydentami Federalnego Związku Przemysłu Niemieckiego (*Bundesverband der deutschen Industrie* — BDI) Fritzem Bergiem i Federalnego Zjednoczenia Niemieckich Związków Pracodawców (*Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände* — BDA) Hansem-Constantinem Paulsenem, pod przewodnictwem Friedricha Spennratha z koncernu AEG, instytucję pod niewiele mówiącą nazwą Zrzeszenie Obywatelskie 1954. Tow. Zarejestrowane (*Staatsbürgerliche Vereinigung 1954 e.V.*). Jego celem stało się pośredniczenie w finansowaniu partii politycznych przez wielki kapitał. W instytucji tej zrzeszyło się około 50 większych przedsiębiorstw przemysłu chemicznego i tekstylnego, gospodarki rolnej, banków, firm ubezpieczeniowych i domów towarowych²⁸. Takich insty-

²⁵ Zob. „Der Spiegel” nr 27/1978, s. 26.

²⁶ Praktyki z okresu lat sześćdziesiątych w tym zakresie zostały przedstawione m. in. w czasopiśmie „Capital” nr 10/1968 (*Die geheimen Parteikassen*), zwłaszcza na ss. 26-28. Zob. też „Der Spiegel” nr 38/1976, s. 105.

²⁷ *Einkommensteuergesetz 1981* — jak wyżej — § 10b ust. 1 (por. także „BGBl.” I 1954, s. 441).

²⁸ „Capital” nr 10/1968, s. 28; „Der Spiegel” nr 39/1983, s. 25 i n. oraz nr 24/1984, s. 88.

tucji przekąźnikowych o r33nych nazwach powstało p33niej wi33cej²⁹. Wspierały one g33wnie partie reprezentuj33ce interesy wielkiego kapitału na czele z CDU. Kwoty, jakie wpłynęły do partii chadeckiej, a takż33 do kas wolnych demokrat33w (FDP) za p33rednictwem jedynie wspomnianego Zrzeszenia Obywatelskiego 1954 przekroczyły w ci33gu lat 1969 - 1980 łącznie sum33 co najmniej 214 milion33w marek. W samym tylko 1976 r., roku wybor33w do *Bundestagu* VIII kadencji, Zrzeszenie to wsparło protegowane przez nie partie kwot33 40,2 milion33w marek³⁰. Organizacj33 kamouflażow33, obsluguj33c33 g33wnie CSU, stało si33 osobne Bawarskie Zrzeszenie Obywatelskie. Tow. Zarejestrowane (*Bayerische Staatsb33rgerliche Vereinigung e.V.*). SPD z kolei korzystała pierwotnie z uslug za33łożonej w 1957 r. instytucji o nieco zagadkowej nazwie Zwi33zek Popierania Demokracji i Niemieckiego Ponownego Zjednoczenia (*Verein zur F33rderung der Demokratie und der Deutschen Wiedervereinigung*). Jej baz33 stanowiły r33zne przedsi33biorstwa użyteczności publicznej, zwi33zane z zachodnioniemieck33 Federacj33 Zwi33zk33w Zawodowych (DGB), a wsr33d nich takie, jak np. *Bank f33r Gemeinwirtschaft* i sp33dzielnie spożyc33wc33w, *Neue Heimat* oraz przedsi33biorstwo zaopatrzeniowe *Volksf33rsorge*. Zwi33zek ten zasilał okresowo takż33 kasy FDP, co miało podkreślać jego jakoby ponadpartyjny charakter. Rol33 p33rednika finansowego spełniały w odniesieniu do SPD p33źniej m. in. tzw. Kr33g Pracy dla Kszta33lenia Komunalnopolitycznego (*Arbeitskreis f33r Kommunalpolitische Bildung e.V.*) oraz za33łożon33 w 1980 r. przez ówczesnego skarbnika SPD, Friedricha Halstenberga, Zrzeszenie Popierania Polityki Socjalnej, Spo33ecznej i Gospodarczej (*Vereinigung zur F33rderung der Sozial- Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik*), kt33rego siedzib33 by33o mieszkanie samego za33łożyciela w D33sseldorfie. Wszelako sumy, jakie wpływały bezp33średnio lub p33średnio do kasy SPD od przedsi33biorc33w by33y znacznie niższe od podobnych dotacji na rzecz CDU/CSU

²⁹ Zob. szerzej L. Janicki, *Partie...*, s. 287.

³⁰ „Der Spiegel” nr 21/1984, s. 14 i nr 24/1984, s. 88, a takż33 nr 39/1983, s. 25 oraz przedstawion33 tam obszernie dzia33alność akwizycyjn33, jak33 prowadził przez szereg lat profesor prawa państwowego uniwersytetu w W33rzburgu, Friedrich August baron von der Heydte, zwi33zany z CSU, skrajny pravicowiec, odznaczony w okresie wojny hitlerowskim „liściami d33bowym” Krzyż33 Rycerskiego, znany m. in. z tego, że by33 autorem donosu do prokuratury przeciwko tygodnikowi „Der Spiegel” w s33ynnej aferze z 1962 r. Wykorzystywał on w celu gromadzenia funduszy dla partii chadeckich kierowan33 przez siebie instytucj33 pod nazw33 Instytut Polityki i Nauki o Państwie (*Institut f33r Staatslehre und Politik e.V.*). P33średniczył on m. in. w dotacjach Zrzeszenia Obywatelskiego 1954 dla CDU przekazywanych drog33 okr33żn33 poprzez fikcyjne instytucje w Vaduz w Ksi33stwie Liechtenstein w łącznie sumie 80 milion33w marek w samym tylko okresie 1969 - 1980. Zob. też „Stern” nr 40/1983, s. 258 i n.

i FDP. I tak np. obie te partie wykazały w swych sprawozdaniach za 1980 r. wpływy tego rodzaju w łącznej wysokości 76 milionów marek, podczas gdy SPD odnotowała wpływ jedynie 12,8 milionów marek. Nowy przewodniczący SPD Hans-Jochen Vogel przyznał też otwarcie, że jego partia pomnażała swe wpływy również w sposób nie zawsze godziwy³¹.

Należy mieć na uwadze, że w RFN działa 2 300 różnych związków branżowych, by wymienić z najbardziej znacznych wspomniany już Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego (BDI), Radę Gospodarczą CDU (*Wirtschaftsbeirat der CDU e.V.*), Towarzystwo Popierania Społecznej Gospodarki Rynkowej (*Gesellschaft zur Förderung der sozialen Marktwirtschaft e.V.*) i Związek Ochrony Własności Zarobkowej (*Schutzverband des erwerbstätigen Eigentums*). Związki te, zwolnione zresztą z reguły od podatku od korporacji, ściągają od swych członków indywidualnych lub firm (przedsiębiorstw) znaczne sumy w formie składek lub świadczeń quasi składowych, które ich płatnicy mogli tym samym potrącać z podstawy swego opodatkowania w stopniu znacznie wyższym od wspomnianej górnej granicy 1 800 marek obowiązującej przy bezpośrednich subsydiach dla partii. Z sum w ten sposób zebranych związki branżowe przekazywały z kolei wysokie, niekiedy milionowe, dotacje do kas faworyzowanych przez nie partii i to — gwoili anonimowości — głównie za pośrednictwem wspomnianych instytucji kamuflażowych. Jest to model, określony przez jego krytyków „systemem Rodenstocka” (od nazwiska prezydenta Związku Przemysłowców — BDI — Rolfa Rodenstocka)³².

W ogłoszonych przez prezydenta *Bundestagu*, stosownie do § 23 ustawy o partiach, sprawozdaniach finansowych partii za 1982 r.³³ tylko część kwot objętych pozycją „dotacje” (*Spenden*) została wykazana z ujawnieniem donatorów i to w dodatku w dużej mierze kamuflażowych. Cała reszta zatem ma stanowić sumę dotacji jednostkowych nie przekraczających kwoty 20 tys. marek i tym samym nie wymagających ujawnienia donatorów.

³¹ „Capital”, jw.; „Der Spiegel” nr 21/1984, s. 11, nr 24/1984, s. 85 i 88.

³² „Der Spiegel” nr 12/1982 i nr 22/1984, s. 128. Tamże (s. 135) informacja o tym, jak to — przykładowo — specjalne branżowe Towarzystwo Popierania i Studiów Gospodarki Szlezwiku—Holsztyna (*Studien- und Fördergesellschaft der Schleswig—Holsteinischen Wirtschaft*) przekazywała przez wiele lat do 25% otrzymywanych składek członkowskich. Państwowopolitycznemu Zrzeszeniu Szlezwiku—Holsztyna (*Staatspolitische Vereinigung Schleswig—Holstein e.V.*) w Rendsburgu. Zrzeszenie to wpłaciło z kolei w samych tylko latach 1976-1982 ponad 2 miliony marek do kas CDU i 180 tys. marek do kas FDP.

³³ „Bundesanzeiger” nr 213 z 12 XI 1983, s. 1 i n.

I tak CDU na łączną sumę wpływów z tytułu dotacji w wysokości 30 304 tys. marek wykazała imiennie tylko wpływy na sumę 1 645 tys. marek i to od Towarzystwa Popierania Gospodarki Badenii-Wirtembergii (652,5 tys.), Dolnosaskiego Zrzeszenia Obywatelskiego (575 tys.) Państwowopolitycznego Zrzeszenia Szlezewiku-Holsztyna (245 tys.), Hamburgskiego Związku Polityki i Gospodarki (70 tys.) i Zrzeszenia Gospodarczego Przemysłu Budowlanego (50 tys.)³⁴ oraz dwie dotacje indywidualne: jedną w wysokości 50 tys. marek i jedną (od nadburmistrza Stuttgartu Manfreda Rommla, syna feldmarszałka z okresu II wojny światowej) w wysokości 22 tys. marek. Na całą prawie 29-milionową resztę składały się — jak miałyby z tego wynikać — kwoty niższe niż 20 000 marek.

Bawarska CSU wykazała łączną sumę 11 400 tys. marek z tytułu dotacji, z czego kwota 2 679 tys. marek wpłynęła od wspomnianego Bawarskiego Zrzeszenia Obywatelskiego. Ponadto wykazano z nazwy jedynie dwa przedsiębiorstwa, które przekazały po 25 tys. marek.

W sprawozdaniu SPD figuruje kwota wpływów dotacyjnych wynosząca 16 335 tys. marek, z której 7 648 tys. marek — to ostatni rezultat prowadzonej od szeregu lat przez Alfreda Naua, długoletniego (1946 - -1975) skarbnika SPD i zarazem przewodniczącego zarządu Fundacji Fryderyka Eberta, a zakończonej w 1982 r. szeroko zakrojonej „kwesty” na cele partyjne, kwesty — dodajmy — stanowiącej swego rodzaju „tajemnicę zawodową” samego „kwestarza” (akwizytora), którą zabrał on z sobą do grobu. Staraniom Naua zresztą zawdzięczała SPD wpływy rzędu 7 milionów marek w 1969 r., ponad 12 milionów w 1972 r., 9 milionów w 1976 r. i ponad 8 milionów w 1980 r.³⁵ Drugą pozycją, wykazaną przez SPD w sprawozdaniu za 1982 r., stanowi kwota 585 tys. marek od wspomnianego wyżej Zrzeszenia Popierania Polityki Socjalnej, Społecznej i Gospodarczej. W myśl tego rachunku dotacje nie wymagające ujawnienia donatorów wynosiły łącznie 8 102 tys. marek.

Wolna Partia Demokratyczna (FDP) z łącznej sumy 4 327 tys. wpływów z tytułu dotacji ujawniła jedynie dwie dotacje indywidualne po 50 tys. marek (w tym jedną od Rudolfa Augsteina — wydawcy tygodnika hamburskiego „Der Spiegel”) oraz trzy przekazane przez znane nam już instytucje kamuflażowe, tj. Bawarskie Zrzeszenie Obywatelskie 533 tys. marek), Dolnosaskie Zrzeszenie Obywatelskie (95 tys.) i Towarzy-

³⁴ Gesellschaft zur Förderung der Wirtschaft Baden-Württemberg e.V., Niedersächsische Staatsbürgerliche Vereinigung, Staatspolitische Vereinigung Schleswig-Holstein, Hamburger Verein für Politik und Wirtschaft e.V., Wirtschaftsvereinigung Bauindustrie e.V.

³⁵ Za „Der Spiegel” nr 24/1984, s. 89. Były to lata wyborów do Bundestagu.

stwo Popierania Gospodarki Badanii-Wirtembergii (121,5 tys. marek).

Jeśli idzie o inne partie, to Niemiecka Partia Komunistyczna (DKP) na łączną sumę wpływów z tytułu dotacji, wynoszącą 6 117 tys. marek, wykazała kwotę 415,8 tys. marek pochodzącą od ośmiu ofiarodawców indywidualnych (dotacje w skali od 20 do 106 tys. marek, w tym cztery uzyskane w postaci spadków). Dotację ze spadku rządu 41 tys. marek ujawniła również Niemiecka Unia Pokoju (DFU), określając zarazem łączną sumę dotacji na 2 155 tys. marek, natomiast Południowoszleswicki Związek Wyborczy (*Südschleswigscher Wählerverband*) prawie całą sumę dotacji, wynoszącą 318,7 tys. marek, otrzymał — według sprawozdania — od organizacji duńskiej mniejszości narodowej *Dansk Generalsekretariat, Südschleswigscher Verein e.V.* (314 tys. marek).

Zieloni, podając wpływy z tytułu dotacji w wysokości 804,6 tys. marek stwierdzili, że dotacje wymagające ujawnienia donatorów (tzn. wyższe niż ustawowy limit 20 tys. marek) nie miały miejsca. Danych takich nie zawierają również pozostałe sprawozdania.

Różne okoliczności związane z praktyką życia partyjno-politycznego w RFN prowadzą do wniosku, że sprawozdania finansowe partii politycznych, przedkładane prezydentowi Parlamentu Federalnego, nie obrazują w tej kwestii na ogół faktycznego stanu rzeczy³⁶. Wskazują na to zwłaszcza nadużycia, związane ze świadczeniami finansowymi wielkiego kapitału na rzecz partii politycznych, przezeń faworyzowanych, o czym niżej. Nasuwają one tu spore wątpliwości. Przeprowadzone w ubiegłych okresach analizy przychodów i wydatków partyjnych wykazywały poza tym wydatki znacznie wyższe od sum przychodów, uwiadcznianych w sprawozdaniach. Było tak np. w 1969 r. w przypadku CDU, a chodziło wówczas o różnice wielomilionowe³⁷. Dowodziło to, że nie wszystkie wpływy znalazły odzwierciedlenie w sprawozdaniach. Z kolei w świetle enuncjacji prasowych z 1981 r. w sprawozdaniach FDP za 1975 i 1977 r. nie zostały np. ujawnione dotacje firmy *Tetra Pak*, przekraczające 20 tys. marek³⁸.

Jeśli zaś chodzi o aspekt prawny korzystania ze specjalnych instytucji kamuflażowych (parawanowych), służących pośredniemu finansowaniu partii, to wchodzi tu w grę naruszanie nie tylko ustawowej zasady jawności donatorów świadczących na rzecz partii kwoty wyższe od 20 tys. marek, lecz także przepisów prawa podatkowego. Samo tu-

³⁶ W. Wellner, *Parteienfinanzierung. Einnahmen und Ausgaben, sowie Grundriß einer rationalen Finanzordnung*. München 1971, s. 30 i n., a zwłaszcza s. 57.

³⁷ Zob. informację pt. *Verschwundene Tausender* w „Der Spiegel” nr 48/1980, ss. 26 - 27.

³⁸ „Der Spiegel” nr 5/1981, ss. 86 - 87.

szowanie nazwisk czy nazw donatorów jest niewątpliwie naruszeniem prawa i to także konstytucyjnego, jeśli zważyć nałożony w art. 21 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN na partie polityczne wyraźny obowiązek zdawania publicznie sprawy z pochodzenia ich środków (scil. finansowych)³⁹. Obowiązek ten został powtórzony w § 23 ust. 1 ustawy o partiach. Naruszenie takie nie ma wszakże jeszcze znamion czynu karalnego. Jedyłą sankcją mogłoby tu być wstrzymanie przez prezydenta Parlamentu Federalnego wypłat świadczeń z tytułu rekompensaty kosztów wyborczych i to stosownie do ustępu 3 tegoż samego paragrafu, w myśl którego może to nastąpić w razie, gdy sprawozdanie partii nie zostało złożone w sposób odpowiadający wymaganiom tej ustawy. Już w 1960 r. Gustav Heinemann, późniejszy (1969 - 1974) prezydent federalny, zwrócił uwagę na aspekt etyczny tej sprawy oświadczając, że jeśli donator nie zgadza się na ujawnienie swego świadczenia, dotacja nie powinna po prostu zostać przez partię przyjęta⁴⁰. Była to wyraźna dezaprobatą dla praktyk partyjnych, hołdujących wszakże niedwuznacznie maksymie *pecunia non olet*.

Korzystanie z instytucji (organizacji) parawanowych godzi wszakże również w podstawowe zasady prawa podatkowego. Jak już o tym była mowa, podatnicy podatku dochodowego mogą umniejszać podstawę opodatkowania, czyli potrącać z dochodów podlegających opodatkowaniu świadczenia na rzecz partii jedynie do skromnej kwoty 1 800 marek rocznie. Natomiast górna granica potrąceń z tytułu dotacji na rzecz organizacji użyteczności publicznej, do których zalicza się także owe stowarzyszenia parawanowe, służące enigmatycznym „celom państwowo-politycznym”, jest znacznie wyższa. W konsekwencji dotacje, kierowane do kas partyjnych za pośrednictwem instytucji kamuflażowych prowadziły do nielegalnego umniejszania wpływów państwa z tytułu podatków (głównie podatku dochodowego), a więc — pomijając to, że oznaczały w rzeczy samej prywatne subwencjonowanie partii na koszt państwa, czyli swoistą dodatkową formę pośredniego ich finansowania przez państwo — stanowiły równocześnie przestępstwa podatkowe.

Wiele z nich zostało ujawnionych przez władze prokuratorskie prawdopodobnie przy okazji śledztwa wszczętego w związku z dokonaniem w dniu 11 maja 1981 r. zabójstwem krajowego ministra gospodarki Hesji i federalnego skarbnika FDP Heinza Herberta Karry. Chodziło

³⁹ „Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben”.

⁴⁰ „Der Spiegel” nr 24/1984, s. 85. Krytyczne stanowisko wobec anonimowości donatorów zajął w doktrynie RFN m. in. H. Günther, *Wider die Umgebung der finanziellen Rechenschaftspflicht der Parteien: Die Kapitalgeber müssen erkennbar bleiben*. „Zeitschrift für Parlamentsfragen” nr 1/1977, s. 41.

przy tym o nadużycia o charakterze zarazem korupcyjnym. Na ich czoło wysunęła się tzw. afera Flicka⁴¹, do której omówienia obecnie przechodzimy.

III. „AFERA FLICKA”

Nie sposób tu przedstawić szczegółowo tej sprawy, która stała się w RFN przedmiotem szerokiego zainteresowania opinii publicznej i która pociągnęła za sobą konsekwencje natury politycznej i — jak zobaczymy — także ustawodawczej.

Warto wszakże zaznaczyć, że chodzi tu o znany koncern, którego założyciel Friedrich Flick wspierał już w okresie Republiki Weimarskiej partię, które — jego zdaniem — odpowiadały interesom wielkiego kapitału i tym samym jego przedsiębiorstwa. I tak np. miał on spłacić prywatne długi kanclerza, a następnie ministra spraw zagranicznych Rzeszy Gustava Stresemanna. Później wspierał finansowo partię prawicową i kanclerzy, takich jak Heinrich Brüning, Franz von Papen i Kurt von Schleicher. W ponowny wybór prezydenta von Hindenburga w 1932 r. zaangażował się sumą miliona marek. Już w pierwszych miesiącach 1933 r. partia hitlerowska otrzymała od niego 100 tys. marek. Göring obdarowywał Flick kosztownymi prezentami, Himmlerowi, któremu wynajął dom, przekazał na cele partyjne 200 tys. marek, nie mówiąc o środkach na sfinansowanie himmlerowskiej akcji związanej z „kultem Germanów”. Obdarowani nie pozostawali mu dłużni: kanclerz Brüning znajdował sposoby ratowania Flicka przed bankructwem (np. przez wykup akcji Gelsenberga), Göring zlecał mu zamówienia zbrojeniowe i pozwolił partycypować w „aryzacji”, czyli przewłaszczaniu firm żydowskich. W czasie wojny z kolej Flick uczestniczył w przejmowaniu w zarząd konfiskowanych stalowni i fabryk maszyn na obszarach okupowanych przez Rzeszę. Po wojnie został on skazany w Norymberdze na siedem lat więzienia nie tylko za wyzysk niewolniczej siły roboczej, lecz także za finansowe wspieranie SS. Przedwczesnie zwolniony (ułaskawiony), odrestaurował swą pozycję ekonomiczną, współdziałając zarazem z kanclerzem K. Adenauerem i z Franzem Josefem Straussem (generalny pełnomocnik i współnik koncernu Flicka dr Wolfgang Pohle, aktywny promotor Ludwika Erharda w jego dąże-

⁴¹ Tak H. See, *Die käufliche Demokratie. Flick-Spendenaffäre und Parteienfinanzierung*. „Blätter für deutsche und internationale Politik” nr 7/1983, s. 929 i n., zwłaszcza s. 930.

niu do objęcia stanowiska kanclerza, został np. później skarbnikiem bawarskiej CSU)⁴².

Sama „afera Flicka”, której szeroki rozgłos nadały przede wszystkim dwa tygodniki hamburskie „Der Spiegel” i „Stern”, ujawniając nawet materiały śledcze, wiąże się z następcą zmarłego w 1972 r. Friedricha Flicka doktorem Friedrichem Karlem Flickiem. W świetle tego, co ujawniała prasa, tworzył on w wyniku nie zawsze godziwych manipulacji podatkowych sekretne milionowe fundusze, przeznaczane po części na łapówki dla przedstawicieli życia politycznego i na dotacje dla partii, które to dotacje z kolei potrącały z sum stanowiących podstawę opodatkowania koncernu podatkiem dochodowym⁴³.

Niezależnie od tego, gdy w 1975 r. sprzedał on Bankowi Niemieckiemu (*Deutsche Bank*) pakiet akcji firmy *Daimler-Benz* o wartości 2,1 miliarda marek z zyskiem wynoszącym 1 miliard 935 milionów marek, uzyskał zgodę na zwolnienie tego zysku od podatku, który wyniósłby 840 milionów marek. Decyzję w tej sprawie powziął federalny minister finansów na podstawie wiążącej opinii federalnego ministra gospodarki, że chodzi tu o transakcję, która w świetle przepisów ustawowych⁴⁴ winna być zwolniona od podatku, ponieważ zasługuje na szczególne poparcie ze względów ogólnogospodarczych (*ist volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig*). Opinia taka została wydana za sprawą federalnego ministra gospodarki w latach 1972-1977 dra Hansa Friderichsa (*FDP*), który zresztą pozostawał w zażyłych stosunkach ze współnikiem i pełnomocnikiem koncernu Flicka Eberhardem von Brauchitschem i miał — jak w świetle enuncjacji prasowych wykazało prowadzone w tej sprawie dochodzenie prokuratorskie — zainkasować od tego koncernu 375 tys. marek. W sprawę tę jest zamieszany także (prowadził ją dalej) dr Otto hrabia Lambsdorff (*FDP*), który był w latach 1968-1978 skarbnikiem krajowym (*Landesschatzmeister*) partii liberalnej w Północnej Nadrenii-Westfalii, a więc w kraju, w którego stolicy Düsseldorfie mieści się centrala koncernu Flicka. W październiku 1977 r. został on następcą Friderichsa na stanowisku federalnego ministra gospodarki. (Sam Friderichs objął w tymże roku funkcję prezesa zarządu Banku Drezdeńskiego — *Dresdner Bank* — we Frankfurcie n. Menem, po zamordowanym przez terrorystów Jürgenie Ponto). Jeśli chodzi o Lambsdorffa, to (w świetle wspomnianego już śledztwa) koncern Flicka miał

⁴² Tak H. See (jw., ss. 942-943) na podstawie pracy G. Oggera, *Friedrich Flick der Große*. München—Zürich 1973. Także „Der Spiegel” nr 4/1983, ss. 27-28.

⁴³ „Der Spiegel” nr 28/1982, s. 17.

⁴⁴ § 6b ust. 1 pkt 5 ustawy o podatku dochodowym (*Einkommensteuergesetz*), jw.

mu w okresie urzędowania na stanowisku ministra wypłacić 135 tys. marek, którą to „dotację” minister odprowadził do kasy FDP, zachowując część dla siebie. Sam Lambsdorff przyznał, że w latach 1972 i 1974 - 1977 otrzymywał od koncernu Flicka 25 tys. marek rocznie „na wsparcie pracy politycznej” krajowej organizacji FDP w Północnej Nadrenii-Westfalii i jego samego, w związku z czym przekazywał partii 15 tysięcy, resztę zatrzymując sobie. Zaprzeczał on natomiast, by przyjmował od Flicka jakiegokolwiek świadczenia tego rodzaju w okresie sprawowania funkcji ministra. Niemniej wypłaty takie mają wynikać z materiału dowodowego, zebranego w toku śledztwa, a zwłaszcza z zestawień prowadzonych skrupulatnie przez Rudolfa Diehla, w latach 1972 - 1982 kierownika działu księgowo-finansowego tegoż koncernu. Krajowa organizacja partii wolnych demokratów w Północnej Nadrenii-Westfalii otrzymała zresztą w latach 1976 - 1977, a więc w okresie, gdy Lambsdorff był jej skarbnikiem, od koncernu Flicka kwotę 300 tys. marek. Z kolei inny przedsiębiorca Manfred Nemitz miał wspólnie ze współnikiem Flicka Konradem Kaletschem (zmarłym w 1978 r.) przekazywać ministrowi gospodarki i komunikacji Północnej Nadrenii-Westfalii doktorowi Horstowi-Ludwikowi Riemerowi (FDP) kwoty w łącznej wysokości 71 200 czy nawet 114 700 marek + 12 000 dolarów amerykańskich w zamian za subwencje z budżetu państwowego tego kraju na realizację programu inwestycyjnego koncernu Flicka w zakresie rozwoju technologii energetycznej, rzędu wieluset milionów marek⁴⁵. Z kolei Hans Matthöfer (SPD), w latach 1978 - 1982 federalny minister finansów, otrzymać miał kwotę 40 000 marek, a były sekretarz stanu w tymże resorcie Manfred Lahnstein (SPD) — kwotę 35 000, analogiczną do tej, jaka miała wpłynąć do rąk byłego ministra gospodarki i komunikacji Badenii-Wirtembergii Rudolfa Eberle (CDU). Do tej grupy osób należeć miała także Liselotte Funcke (FDP). W kręgu podejrzeń znaleźli się m. in.: skarbnik CDU od 1971 r., a w latach 1976 - 1980 zarazem dolnosaski minister finansów Walter Leisler Kiep, czy też nawet tacy czolowicy politycy, jak Franz Josef Strauss i Helmut Kohl, nie mówiąc o co najmniej 17 posłach do *Bundestagu*⁴⁶.

Wyniki wszczętych ponad 1 000 postępowań śledczych wskazują na to, że potentaci ekonomiczni w RFN prowadzili przy pomocy nielegal-

⁴⁵ Zob. „Stern” nr 10/1982, s. 242 i n.; „Der Spiegel” nr 48/1982, s. 18, nr 51/1982, s. 22 i n., nr 4/1983, s. 30, nr 39/1983, s. 25 i n., nr 48/1983, ss. 29 - 30, nr 25/1984, s. 15 i n., nr 27/1984, s. 19 i n., „Rzeczpospolita” z 23 II 1984, s. 7 (*Afera Flicka: Minister Lambsdorff ujawnia prawdę*). Zob. też H. See, *Die käufliche...*, s. 938.

⁴⁶ „Der Spiegel” nr 26/1982, s. 27 i n., nr 4/1983, s. 21 i nr 39/1983, s. 25 i n. oraz nr 20/1984, s. 18 i 26. Także „Stern” nr 38/1981, ss. 270 - 271.

nych milionowych subwencji przez szereg lat akcję polityczną, skierowaną przeciwko SPD i związkom zawodowym⁴⁷. Jej celem było niewątpliwie skłonienie FDP do porzucenia koalicji socjaldemokratyczno-liberalnej i ugotowanie drogi do steru rządów partiom chadeckim. Było to więc — jak podkreślono w piśmiennictwie RFN — swoiste „subwencjonowanie zmiany” (*Spende für die Wende*)⁴⁸. Nie można przy tym zapominać, że to właśnie Otto Lambsdorff był tym spośród ministrów liberalnych w ostatnim gabinecie kanclerza Helmuta Schmidta, który przyczynił się w 1982 r. najwładniej do upadku koalicji ze socjaldemokratami.

Sprawa nabrała nowych rumieńców z chwilą, gdy do Sądu Okręgowego (*Landgericht*) w Bonn skierowany został dnia 8 grudnia 1983 r. przeciwko Lambsdorffowi akt oskarżenia o łapownictwo bierne (objęte § 331 kodeksu karnego RFN)⁴⁹. Wcześniej, bo 29 listopada tegoż roku, o to samo oskarżony został H. Friderichs oraz H.-L. Riemer, który zarazem odpowiadać będzie za łapownictwo czynne, czyli przekupstwo (§ 332 kodeksu). O przekupstwo oskarżeni zostali równocześnie M. Nemitz i E. von Brauchitsch, zwolniony zresztą już w 1982 r. ze swej funkcji w koncernie przez szefa T. K. Flicka, który na niego przerzucił całą odpowiedzialność, zasłaniając się tym, że o karalnych praktykach swego pełnomocnika nie wiedział. Stąd też postępowanie przeciwko samemu Flickowi, a także przeciwko H. Matthöferowi, M. Lahnsteinowi, R. Eberlemu i Liselotte Funcke zostało z braku dostatecznego potwierdzenia się stawianych im zarzutów umorzono⁵⁰.

Otto hrabia Lambsdorff, pozbawiony zresztą uprzednio przez Parlament Federalny immunitetu poselskiego, stał się pierwszym w historii RFN urzędującym ministrem federalnym, pociągniętym do odpowiedzialności karnosądowej. Wyciągnął też z tego konsekwencje służbowe podając się do dymisji. Uczynił to jednak nie zaraz, lecz dopiero 27 czerwca 1984 r., gdy otwarte zostało postępowanie sądowe przeciw niemu. Dymisja ta nie spowodowała jednak spodziewanych szerszych przesunięć w gabinecie kanclerza Kohla, nie doprowadziła do daleko idącej rekonstrukcji rządu (np. przez wejście do niego przywódcy CSU

⁴⁷ „Der Spiegel” nr 48/1982, s. 18.

⁴⁸ H. See, *Die käufliche...*, ss. 934 - 937.

⁴⁹ *Strafgesetzbuch v. 2 I 1975* („BGBI.” I, s. 1).

⁵⁰ „Archiv der Gegenwart” 1983, ss. 27243 - 27245. Jeśli chodzi jeszcze o Eberharda von Brauchitscha, to na tle afery korupcyjnej koncernu Flicka ustąpił on 25 II 1982 r. ze stanowiska wiceprezydenta Związku Przemysłu Niemieckiego (BDI), objął wszakże stanowisko doradcy koncernu prasowego Axela Springera (tamże: rok 1982, s. 25377). Zob. także „Der Spiegel” nr 48/1982, s. 18, nr 27/1984, s. 15, nr 28/1984 s. 26.

F. J. Straussa). Ministerstwo Gospodarki RFN pozostało w ręku FDP: otrzymał je Martin Bangemann, znany z tego, że już w połowie lat siedemdziesiątych, gdy był (od października 1974 do października 1975 r.) sekretarzem generalnym tej partii, skłaniał się ku koalicji liberalistów z chadecją⁵¹.

Bagatelna wszakże cała ta sprawa również nie była, wpływała bowiem dodatkowo na notowany od 1982 r. poważny spadek rezonansu społeczno-politycznego wolnych demokratów. Uwidocznili się on m. in. w ich przegranej w wyborach do Parlamentu Europejskiego w dniu 17 czerwca 1984 r., w których uzyskali oni zaledwie 4,8% głosów, a więc nie osiągnęli 5-procentowego minimum, wymaganego także i w tych wyborach stosownie do tzw. klauzuli zaporowej prawa wyborczego⁵², nie zdobywając tym samym ani jednego mandatu.

Trudno rzecz jasna przewidzieć, jaki będzie przebieg procesu związanego z „afery Flicka”, jak długo (ile lat nawet) on potrwa i jakim wynikiem się zakończy. Nie ulega wszakże wątpliwości, że afery ta obnażyła przed opinią publiczną nieciekawe mechanizmy funkcjonowania burżuazyjnego ustroju RFN oraz prawdziwe oblicze zachodniemieckiego systemu partyjnego wraz z metodami finansowania partii politycznych, godzącymi wyraźnie w konstytucyjną przeciw zasadę tak państwa prawa (*Rechtsstaat*) jak i jawności finansów partyjnych. Wyszła ona z całą ostrością kwestię, czy mogą w sposób wolny spełniać wynikające z art 21 konstytucji zadanie współdziałania w kształtowaniu woli politycznej narodu partie, które dla ratowania zagrożonych — jak głoszą — podstaw finansowych swego bytu muszą korzystać i korzystają z utajonych na ogół, wcale pokaźnych subwencji ze strony różnych grup nacisku, a zwłaszcza ze strony wielkiego kapitału przemysłowego i finansowego, subwencji — dodajmy — połączonych równocześnie z nadużyciami podatkowymi lub na nich wprost opartych.

IV. ZMIANA PODSTAWOWYCH PRZEPISÓW O FINANSOWANIU PARTII POLITYCZNYCH

W bezpośrednim związku z „afery Flicka” pozostają dokonane pod koniec 1983 r. istotne zmiany prawa o partiach politycznych w części dotyczącej ich finansowania. Ich celem było, obok zwiększenia rekom-

⁵¹ „Der Spiegel” nr 27/1984, ss. 17-18. Wcześniej jeszcze, bo w 1969 r., Bangemann był z kolei zwoleńnikiem koalicji liberalistów z SPD. Zob. też T. Kaczmarek, *Między Łabą a Renem: Zmierzch partii liberalnej?* „Głos Wielkopolski” z 12 VII 1984, s. 4.

⁵² Na temat tej klauzuli zob. m. in. L. Janicki, *Partie...*, s. 70 oraz 144 i n., a także ustawę z 16 VI 1978 — jw. w przypisie 4.

pensaty kosztów wyborczych, przede wszystkim znaczne złagodzenie ograniczeń finansowania partii ze źródeł pozapaństwowych (prywatnych), umożliwiające przekazywanie do chłonnych kas partyjnych, zwłaszcza dużych partii, które utyskiwały dotąd stale na trudności finansowe, wysokich nawet subsydiów w sposób bezpośredni, tj. z pominięciem zdyskredytowanych instytucji przekąźnikowych, ale z zachowaniem przywilejów podatkowych. Rozwiązaniu takiemu przyświecał niewątpliwie także pewien aspekt uboczny: miało ono stanowić okoliczność uchylającą całkowicie lub przynajmniej częściowo karalność czynów popełnionych pod rządem bardziej rygorystycznych przepisów poprzednich. Byłoby to po prostu nawiązanie do wyrażonej także w kodeksie karnym RFN (§ 2 ust. 2 i 3) zasady działania wstecz ustawy względniejszej dla sprawcy (*lex benignior retro agit*).

I tak ustawą z 21 grudnia 1983 r. zmieniona została zachodniemiecka Ustawa Zasadnicza, a ściślej — jej podstawowy dla systemu prawa o partiach politycznych artykuł 21⁵³. Czwarte zdanie ustępu 1 tego artykułu, które brzmiało dotychczas:

„Muszą one (*scil. partie* — L. J.) zdawać publicznie sprawę z pochodzenia ich środków”⁵⁴,

otrzymało obecnie brzmienie rozszerzone:

„Muszą one zdawać publicznie sprawę ze źródeł pochodzenia i z użycia swych środków oraz z ich majątku”⁵⁵.

W ten sposób konstytucyjna zasada jawności finansów partyjnych została znacznie rozszerzona: objęła poza przychodami, także wydatki partii oraz ich stan majątkowy (do tego czasu partie miały obowiązek ujawniać jedynie bieżące przychody z majątku). Regulację taką postulowano — dodajmy — już dawniej w piśmiennictwie RFN⁵⁶. Może ona wszakże spowodować również negatywne skutki, zwłaszcza dla mniejszych partii, gdyby, jak to — *vide* s. 154 — miało miejsce w wyniku wyborów z 17 czerwca 1984 r. w odniesieniu do partii Zielonych, wpływy rekompensacyjne z budżetu państwa okazały się niewspółmiernie wyższe od wydatków, związanych z wyborami (czyli od efektywnych kosztów wyborczych).

⁵³ Chodzi tu o 35. ustawę o zmianie Ustawy Zasadniczej — *Fünfunddreißigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21 Abs. 1). Vom 21 XII 1983* („BGBl.” I, s. 1481).

⁵⁴ Zob. wyżej przypis 39 oraz szerzej L. Janicki, *Partie...*, ss. 73, 231 i n., 282 i n.

⁵⁵ „Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben”.

⁵⁶ Zob. R. Wildenmann, *Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln*. Meisenheim am Glan 1963, s. 66.

Koszty takie z kolei muszą być w sprawozdaniach finansowych partii wykazane w dziale wydatków odrębnie. Wynika to z ustawy z dnia 22 grudnia 1983 r. o zmianie ustawy o partiach i z innych ustaw⁵⁷. Ustawa ta zobowiązuje partie do wykazywania przychodów w ośmiu podgrupach rodzajowych, wydatków — w siedmiu podgrupach oraz rozrachunku majątkowego (z podziałem na aktywa, majątek obrotowy, pasywa i majątek czysty) w łącznie 12 podgrupach.

Ustawa ta wprowadziła z mocą od 1 stycznia 1984 r. cały szereg dalszych istotnych zmian do systemu prawa o partiach politycznych. Została ona przygotowana bez rozgłosu (na kanwie zaleceń komisji naukowców powołanej do tego celu przez prezydenta federalnego Karla Carstensa) przez frakcje CDU/CSU, FDP i SPD niejako poza plecami Zielonych, którzy też głosowali potem przeciwko niej⁵⁸.

Do najważniejszych jej postanowień należy w zakresie rekompensaty kosztów wyborczych kolejne podniesienie stawki podstawowej jej obliczania i to z 3,50 do 5 marek na jednego uprawnionego do głosowania w wyborach do *Bundestagu* oraz do Parlamentu Europejskiego⁵⁹. Równocześnie z mocą wsteczną podniesiono tę stawkę dla wyborów do *Bundestagu* z 6 marca 1983 r. z 3,50 do 4,50 DM (zmieniony § 39). Jak wszystkie kolejne zmiany w tym zakresie rzutowały na wzrost globalnego funduszu rekompensacyjnego w wyborach do Parlamentu Federal-

Tabela 3

Rok wyborów	Liczba uprawnionych do głosowania w tys. osób ^a	Stawka jednostkowa w markach	Globalny fundusz rekompensaty w milionach marek
PF 1972	41.446	2,50	103,6
PF 1976	42.058	3,50	147,2
PE 1979	42.752	3,50	148,6
PF 1980	43.232	3,50	151,3
PF 1983	44.089	4,50	198,4
PE 1984	44.452	5,00	222,3

^a Kürschners Volkshandbuch, Deutscher Bundestag: 7, 8, 9 i 10. Wahlperiode; „Der Tagespiegel” 11775 z 1984 r. PF — Parlament Federalny, PE — Parlament Europejski

⁵⁷ Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze. Vom 22 XII 1983 („BGBI. I, s. 1577), nowy § 24 ust. 3. Zob. też nowy jednolity tekst (*Neufassung*) ustawy o partiach politycznych — *Bekanntmachung v. 15 II 1984* („BGBI.” I, s. 242).

⁵⁸ Została ona uchwalona większością 416 głosów przeciwko 26, przy 11 wstrzymaniu się od głosu („Archiv der Gegenwart” 1984, s. 27497 i „Der Spiegel” nr 45/1983 s. 82).

⁵⁹ § 18 ust. 1 w nowym brzmieniu oraz zmieniony tą ustawą § 28 ustawy o wyborach do Parlamentu Europejskiego — jw. w przypisie 4.

nego w latach 1972, 1976, 1980 i 1983 oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego w latach 1979 i 1984 obrazuje w aspekcie porównawczym tabela 3.

Z tabeli 3 wynika, że w rezultacie kolejnych podwyżek stawki jednostkowej przy równoczesnym pewnym wzroście liczby uprawnionych do głosowania fundusze rekompensacyjne, pozostające do podziału między poszczególne partie, wzrosły w przekroju lat 1972-1984 (tylko na szczeblu federalnym) więcej niż w dwójnasób. Warto zarazem mieć na uwadze, że fundusz rekompensacyjny ustala się, biorąc za podstawę każdorazową liczbę osób uprawnionych do głosowania, a nie np. osób, które wzięły w głosowaniu faktycznie udział.

W myśl znowelizowanej ustawy zaliczki na poczet nowych wyborów, wypłacane w ciągu następnych trzech kolejnych lat, nie mogą odtąd przekraczać w skali rocznej 20% sumy, jaka przypadła partiom na podstawie wyborów poprzednich (nowy § 20 ust. 1)⁶⁰.

Niewątpliwie też (stosownie do § 22 ustawy) ulegną podwyższeniu stawki rekompensacyjne na szczeblu poszczególnych krajów.

Jeszcze ważniejsze są zmiany w zakresie finansowania partii ze źródeł prywatnych (pozapaństwowych). Tutaj zabronione zostało otrzymywanie przez partie dotacji od fundacji politycznych oraz korporacji, zrzeszeń osobowych lub mas majątkowych służących wyłącznie lub bezpośrednio celom użyteczności publicznej, dobroczynnym lub kościelnym (*den gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken*), a także dotacji przekazywanych im przez branżowe związki gospodarcze. Wykluczono zatem ustawowo finansowanie partii czy to za pośrednictwem organizacji kamuflażowych (parawanowych), czy też w oparciu o wspomniane wyżej „system Rodenstocka”. Dotyczy to także dotacji anonimowych wyższych niż 1 000 marek oraz takich, które są dokonywane w zamiarze uzyskania w ten sposób korzyści natury gospodarczej lub politycznej, a także (z pewnymi wyjątkami) dotacji pochodzących spoza „obszaru mocy obowiązującej ustawy”, czyli spoza RFN i Berlina Zachodniego⁶¹. Pozostał w mocy przepis dawnego § 25 (obecnie § 25 ust. 2),

⁶⁰ Poprzednio wynosiły one 10% w drugim, 15% — w trzecim i 35% — w ostatnim roku kadencji (roku następnych wyborów).

⁶¹ Wyjątki te — to subsydia od „Niemców w rozumieniu Ustawy Zasadniczej” (szerzej na temat tego pojęcia zob. L. Janicki, *Partie...*, s. 118 i n.) lub od przedsiębiorstw, w których owi „Niemcy” mają przeważający udział, dalej od cudzoziemców do wysokości 1 000 marek oraz od partii zagranicznych, reprezentowanych w Parlamencie Europejskim, ich frakcji i poszczególnych posłów. Wykluczone zostały subsydia od innych partii spoza RFN i Berlina Zachodniego (ustawa o partiach należy — jak wiadomo — do tych, które obowiązują także w tymże mieście — por. *op. cit.*, jw., rozdział III/2). Wprowadzony obecnie zakaz może

w myśl którego partie są obowiązane ujawniać w swych sprawozdaniach z nazwy donatorów sum wyższych niż 20 tys. marek rocznie. Wszystkie dotacje otrzymane wbrew przedstawionym co dopiero zasadom muszą być przez partie odprowadzone niezwłocznie do Prezydium *Bundestagu* (§ 25 ust. 3). W przeciwnym razie partie tracą prawo do rekompensaty kosztów wyborczych i to w wymiarze odpowiadającym podwójnej wysokości kwot uzyskanych nielegalnie. Dotyczy to także kwot niewykazanych w sprawozdaniu lub wydatkowanych niezgodnie z przepisami ustawy (nowy § 23a ust. 1).

Równocześnie wszakże zostały poważnie złagodzone ograniczenia w zakresie potrącania z podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym świadczeń (dotacji) na rzecz partii politycznych. I tak w świetle zmienionej przez omawianą tu ustawę nowelizacyjną z 22 grudnia 1983 r. ustawy o podatku dochodowym z 1981 r.⁶², można bowiem z tej podstawy potrącać nie tylko — jak do tego czasu — dotacje nie przekraczające 1 800 marek w skali rocznej od jednego podatnika, lecz w ogóle „wydatki na popieranie celów państwowo-politycznych” (*Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke*), którymi są — jak to obecnie ustawowo sprecyzowano — składki członkowskie i subsydia na rzecz partii politycznych i to do wysokości 5% ogólnej sumy przychodów lub 2 promille sumy ogólnego obrotu w skali rocznej łącznie z sumą wypłat z funduszu płac. Ulgi podatkowe, o których tu mowa, mają zastosowanie do wszystkich dotacji nie przekraczających 20 tys. marek, a do wyższych tylko pod warunkiem, że zostaną wykazane imiennie w rocznych sprawozdaniach partyjnych. Chodzi tu zarazem o dotacje przewyższające 600 marek od jednego podatnika (lub 1 200 marek, gdy opodatkowani są oboje małżonkowie). Te bowiem subsydia można obecnie potrącać wprost z kwoty podatku, przypadającego do zapłacenia, a nie jedynie z dochodów stanowiących podstawę wymiaru podatku.

W ten sposób partie polityczne w RFN uzyskały z punktu widzenia prawa podatkowego, a ściślej — w aspekcie ulg, przysługujących podatnikom z tytułu subsydiów na rzecz partii, status podobny do tego, jaki posiadają organizacje (stowarzyszenia) służące popieraniu celów dobroczynnych, kościelnych, religijnych i naukowych oraz jaki posiadały te spośród nich, które zajmowały się finansowaniem celów „państwowo-

np. godzić w Niemiecką Partię Komunistyczną (DKP), która — nie mogąc liczyć na subsydia finansowe ze strony wielkiego kapitału — korzystała z różnych form pomocy finansowej bratnich partii komunistycznych, zwłaszcza SED (zob. Z. A. Maciąg, *System...*, s. 100).

⁶² *Einkommensteuergesetz* — jw., przypis 17. Zmieniony § 4, 10b ust. 1 i 2 i nowy § 34 g. Odpowiednio zmieniona została przez ustawę z 22 XII 1983 także ustawa o podatku od korporacji.

-politycznych", a były przekąźnikami w subwencjonowaniu partii przez koła wielkiego kapitału⁶³.

Promotorzy omawianej tu regulacji legislacyjnej zdawali sobie sprawę z tego, że przeczy ona stanowisku, jakie w tej mierze zajął już dawniej Federalny Trybunał Konstytucyjny. Ustalił on bowiem wyraźnie, iż podatnicy, którzy poprzez umniejszające wymiar podatku dochodowego subsydia na rzecz partii czynią użytek ze swego prawa do partycypacji w kształtowaniu woli państwowej, czerpią — ze względu na system progresji podatkowej — nierówne korzyści materialne: ci, którzy mają dochody wysokie — zyskują proporcjonalnie znacznie więcej aniżeli podatnicy o dochodach niskich. Jeśli zaś chodzi o wpływy podatkowe państwa, to wysokie subwencje prywatne dla partii przynoszą tu o wiele większy uszczerbek aniżeli świadczenia mniejszych ofiarodawców. W ten sposób owa finansowa partycypacja wielkiego kapitału w kształtowaniu woli politycznej państwa poprzez subsydiowanie partii jest niejako premiowana, ma wyższy walor, większy polityczny ciężar gatunkowy. Koliduje ona zarazem nie tylko z ogólną konstytucyjną zasadą równości, lecz także z wymogiem „równości szans” (*Gebot der Chancengleichheit*) partii politycznych, tym bardziej że wielki kapitał faworyzuje z natury rzeczy tylko te partie, których program odpowiada jego interesom. Nie sprzeciwiały się temu wymogowi w opinii Trybunału jedynie drobne subsydia, ustalone — powtórzmy — w ustawie o partiach początkowo w wysokości 600 marek i później podwyższone do 1 800 marek⁶⁴.

Do noweli z 22 grudnia 1983 r. wprowadzono przeto (niejako asekuracyjnie) nową instytucję tzw. wyrównania szans (*Chancenausgleich*). Polega ona (§ 22a) na tym, że partie, które w wyborach do *Bundestagu* osiągnęły co najmniej 0,5% ważnych głosów „drugich”, otrzymują od państwa — począwszy od 1984 r. — niezależnie od rekompensaty kosztów wyborczych określoną sumę z tytułu owego „wyrównania szans”, ustaloną w okresie kadencji parlamentu corocznie przez prezydenta *Bundestagu* na podstawie zawilego obliczenia, opartego na korelacji między kwotą wynoszącą 40% sumy wpływów ze składek członkowskich i subsydiów prywatnych oraz liczbą głosów uzyskanych w wyborach do *Bundestagu*⁶⁵.

⁶³ Różnica polega jedynie na tym, że poprzednio świadczenia na cele „państwowo-polityczne” były — powtórzmy — wolne od podatku nawet do wysokości 10% ogółu dochodów.

⁶⁴ Zob. zwłaszcza orzeczenie Trybunału z 24 VI 1958 i z 17 X 1968 (*BVerfGE*, 8. Bd., s. 51 i n. oraz 24. Bd., s. 257 i n.). Por. także L. Janicki, *Partie...*, s. 244 i 247.

⁶⁵ W celu obliczenia „wyrównania” ustala się najpierw dla każdej partii

Owo „wyrównanie szans” nie niweluje wszakże w sposób zasadniczy różnic w przychodach poszczególnych partii ze składek i subsydiów. Prowadzi jedynie do drobnych korekt w tym zakresie na rzecz partii słabszych. I tak, gdyby dla przykładu przyjąć za podstawę 40% sum składek członkowskich i dotacji prywatnych wykazanych przez partię za 1982 r. (zob. wyżej — tabela 1, rubryka 3+7) i liczbę głosów „drugich” (powyżej 0,5%) uzyskanych przez nie w wyborach do *Bundestagu* w 1983 r.⁶⁶, otrzymalibyśmy następujące orientacyjne kwoty „wyrównawcze” (tabela 4).

Tabela 4

Partia	Suma wpływów ze składek i subsydiów (1982 r.) w mln marek	40% sumy z rubr. 2	Liczba głosów „drugich” (1983 r.) w milionach	Iloraz rubryki 3:4	Iloczyn liczb z rubr. 4 i stawki najwyższej (2,35)	Kwota „wyrównawcza” (rubr. 6 — rubr. 3) w mln marek
1	2	3	4	5	6	7
CDU	87,4	35,0	14,9	2,35	35,0	—
CSU	21,0	8,4	4,1	2,05	9,6	1,2
SPD	84,9	34,0	14,9	2,28	35,0	1,0
FDP	9,8	3,9	2,7	1,45	6,3	2,4
Zieloni	1,9	0,8	2,2	0,35	5,2	4,4

„Wyrównanie szans” nie osłabi też w sposób istotny skutków znacznego podwyższenia górnej granicy subsydiów prywatnych, które można wypłacać partiom „na koszt państwa”, tj. z umniejszeniem świadczeń podatkowych. Do tej formy pośredniego finansowania partii przez państwo dochodzi obecnie nowa (dodatkowa) forma finansowania bezpośredniego z budżetu państwa (z budżetu federalnego, nie dotyczy ona bowiem krajów) w postaci przedstawionego co dopiero „wyrównania szans”.

Wątpliwe jest też, czy te nowe formy utrzymają się w razie zaskarżenia ich przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym, a wniesienie

z osobna wskaźnik, będący wynikiem podzielenia kwoty stanowiącej 40% sumy ostatnich wykazanych rocznych wpływów ze składek członkowskich i subsydiów przez liczbę uzyskanych w ostatnich wyborach do *Bundestagu* głosów „drugich”. Najwyższy z ustalonych w ten sposób ilorazów jest z kolei współczynnikiem wyjściowym (*Ausgangsbetrag*) wspólnym dla wszystkich partii. Mnoży się go (niejako zwrótnie) przez liczbę uzyskanych głosów „drugich”. Różnica między uzyskanym iloczynem a wspomnianą wyżej kwotą wpływów ze składek i subwencji stanowi sumę, którą partia otrzymuje w danym roku z tytułu „wyrównania szans”.

⁶⁶ *Kürschners Volkshandbuch. Deutscher Bundestag 10. Wahlp. 1983, s. 34.*

takiej skargi zaawizował już wcześniej przewodniczący frakcji Zielonych w *Bundestagu* Otto Schily⁶⁷.

Co więcej, wątpliwe okazało się samo wspomniane wyżej założenie ustawy nowelizacyjnej, że jako znacznie liberalniejsza będzie ona wywierać *ex post* wpływ na karnoprawną ocenę przestępstw podatkowych z okresu poprzedniego. Ustawy podatkowe mają bowiem charakter tzw. ustaw okresowych (*Zeitgesetze*), tj. aktów, które ze względu na normowaną przez nie materię niejako z natury rzeczy cechuje ograniczony okres obowiązywania. One też mają zastosowanie do popełnionych pod ich rządem czynów także i wówczas, gdy przestały już obowiązywać lub zostały znowelizowane⁶⁸. Nie odnosi się do nich po prostu wspomniana wyżej zasada *lex benignior retro agit*.

To poniekąd sprawiło, że kierownictwo nowej koalicji CDU/CSU-FDP uznało za celowe wystąpienie z projektem jeszcze jednego aktu normatywnego, tym razem o charakterze jednoznacznie amnestyjnym, a ściślej — abolicyjnym. Chodzi o akt pod bardzo subtelnym tytułem ustawy o regulacji wątpliwych kwestii podatkowych w zakresie finansowania partii (*Regelung steuerlicher Zweifelsfragen bei der Parteienfinanzierung*). Przewidywał on — najogólniej mówiąc — że donatorzy świadczeń finansowych na rzecz partii, dokonanych z naruszeniem prawa podatkowego, nie będą ścigani karnie, jeśli zwrócą państwu zmalsowane należności podatkowe.

Projekt ustawy adresowany był zatem do kół finansujących partie, do samych donatorów. Nie obejmował on abolicją popełnionych w tym kontekście czynów przekupstwa i łapownictwa, nie zwalniał więc od odpowiedzialności w tym zakresie osób, objętych „afery Flicka”. Niemniej spotkał się od razu z bardzo nieprzychylną reakcją opinii publicznej. Wystąpili przeciw niemu socjaldemokraci, którzy stanęli zarazem na stanowisku, że także uchwalona przy ich udziale ustawa nowelizacyjna z 22 grudnia 1983 r. nie może wywierać żadnych skutków abolicyjnych. Kierownictwo SPD co prawda w 1981 r., gdy partia znajdowała się jeszcze u steru rządów, planowało przeforsowanie abolicji w stosunku do malwersacji podatkowych związanych z subsydiami dla partii. Opracowany wówczas przez posła socjaldemokratycznego Fritza-Joachima Gnädingera projekt ustawy został pod naporem tzw. dołów partyjnych zarzucony i to ku niezadowoleniu liberalno-demokratycznego partnera koalicyjnego. Wypowiadał się przeciwko niemu zresztą socjaldemokratyczny federalny minister sprawiedliwości Jürgen Schmude.

⁶⁷ Za „Der Spiegel” nr 45/1983, s. 84.

⁶⁸ *Rechtswörterbuch*. Herausgegeben von C. Creifelds, München 1970, s. 1304. Także „Der Spiegel” nr 21/1984, s. 12.

Jego następcą na tym stanowisku w nowym rządzie chadecko-liberalnym Hans Engelhard (FDP) z kolei zajął dla odmiany wobec nowego projektu stanowisko pozytywne, nie dopatrując się w nim sprzeczności natury konstytucyjnoprawnej. Wszelako negatywnie zareagowały tym razem różne terenowe organizacje FDP, a także część członków frakcji liberalistów w *Bundestagu* (Hildegard Hamm-Brücher, Burkhard Hirsch oraz były minister spraw wewnętrznych w rządzie Helmuta Schmidta — Gerhart Baum).

Wyloniły się zresztą także kwestie natury etyczno-prawnej w płaszczyźnie parlamentarnej. Chodziło mianowicie o to, że skoro co najmniej 17 posłów do *Bundestagu* znalazło się w kręgu podejrzeń prokuratorów, nie powinni oni brać udziału w ewentualnym głosowaniu nad ustawą abolicyjną, gdyż sprowadzałoby się to po prostu do współdecydowania we własnej sprawie i — jak to przyznał były prezydent Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Ernst Benda (CDU) — byłoby równoznaczne z nadużyciem mandatu poselskiego z chęci zysku.

Wymieniony tu już przewodniczący frakcji Zielonych w Parlamencie Federalnym Otto Schily uznał tę inicjatywę legislacyjną za przykład upadku praworządności i demokracji w państwie (*Verfall der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie*), czy nawet „złomowania państwa prawa” (*Verschrottung des Rechtsstaates*). Zaznaczył, że wówczas, gdy drobne, groszowe nawet kradzieże karane są zgodnie z przepisami wcale w tym wypadku rygorystycznego prawa, malwersacje finansowe wielkiego kalibru uchodzą lub miałyby ująć bezkarnie. Wydawca tygodnika „Der Spiegel” Rudolf Augstein nazwał to zwykłym łajdactwem (*Schurkenstreich*).

Obiekcje występowały także w łonie CDU na jej zjeździe w Stuttgarcie w 1984 r., kiedy to przy 478 głosach „za” 178 uczestników wypowiedziało się przeciw ustawie abolicyjnej, a 38 wstrzymało się od głosu⁶⁹.

Ostatecznie projekt tej ustawy został pod naciskiem FDP przez kanclerza Kohla wycofany z *Bundestagu*, przy czym konsekwencje tego faktu odczuł przede wszystkim przewodniczący FDP i wicekanclerz Hans-Dietrich Genscher, który też — zarazem na tle przegranej w wyborach z 17 czerwca 1984 r. — zapowiedział swą dymisję ze stanowiska szefa tej partii. Trudno z kolei przewidzieć, czy i ewentualnie jaki wpływ dymisja ta wywrze na kształt koalicji chadecko-liberalnej i rządu H. Kohla.

Rząd ten zresztą znalazł się w tej sprawie nieoczekiwanie na cen-

⁶⁹ Za „Der Spiegel” nr 19/1984, s. 19 i n., nr 20/1984, s. 17 i n., nr 21/1984, s. 7 i n., nr 22/1984, s. 16 i n.

zurowanym. Okazało się bowiem, że nie udostępnił on Komisji Śledczej *Bundestagu*, jaka została w swoim czasie powołana do zbadania spraw związanych z „afery Flicka”, kompletu akt (dokumentów) w tym zakresie, zasłaniając się względem na tajemnicę podatkową. To stanowisko rządu stało się przedmiotem skargi do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, którą wnieśli pozostający w mniejszości członkowie Komisji z ramienia frakcji opozycyjnych, tj. *SPD* i Zielonych. Większość chadeccko-liberalna udaremniła bowiem złożenie skargi przez całą Komisję. (Komisja ta — dodajmy — została powołana w składzie sześciu posłów z *CDU/CSU* i *FDP*, czterech — z ramienia *SPD* i jednego posła Zielonych).

Trybunał w orzeczeniu (II senatu) z 17 lipca 1984 r. uznał jednoznacznie punkt widzenia rządu za sprzeczny z konstytucją, wychodząc z założenia, że prawo wglądu w akta należy do samej istoty działania śledczego oraz że roszczenie o wydanie akt ma w związku z tym rangę konstytucyjną (*Verfassungsrang*). Nie pominął przy tym kwestii tajemnicy podatkowej uznając, że należy ją zabezpieczyć w inny sposób, np. przez tajność obrad Komisji Śledczej⁷⁰. Orzeczenie to nie przysporzyło rządowi H. Kohla rzecz jasna prestiżu w opinii publicznej.

W ten też sposób ewolucja systemu prawa dotyczącego finansowania partii politycznych, w swej obecnej fazie zresztą wcale jeszcze nie zakończona, stała się czynnikiem o istotnym znaczeniu wewnątrzpartijnym w Republice Federalnej Niemiec.

Do tego doszła ujawniona w 1984 r. sprawa Rainera C. Barzela (od 1983 r. prezydenta Parlamentu Federalnego), który w zamian za ustąpienie w 1973 r. ze stanowiska przewodniczącego *CDU* i otwarcie w ten sposób Helmutowi Kohlowi drogę do naczelnej funkcji w tej partii i (w perspektywie) do urzędu kanclerza RFN otrzymał finansowaną (opłacaną) przez koncern Flicka synekurę w biurze frankfurckich adwokatów Alberta i Rudolfa Paulów. Do rąk Barzela wpłynęła lub przynajmniej miała wpłynąć w ten sposób od tegoż koncernu w latach 1973-1979 pośrednio niebagatelna kwota 1,7 miliona marek, co z kolei sprawiło, że był on m. in. przesłuchiwany przez wspomnianą wyżej Komisję Śledczą *Bundestagu* i w dniu 25 października 1984 r. ustąpił ze stanowiska prezydenta parlamentu⁷¹.

⁷⁰ „Süddeutsche Zeitung” nr 164 z 18 VII 1984, s. 1, oraz „Der Spiegel” 30/1984, s. 21.

⁷¹ Za „Der Spiegel” nr 43/1984, s. 15 i n., oraz „Archiw der Gegenwart” 1984, s. 21.

