

Biuletyn Instytutu Zachodniego



Nr 186/2015
27'08'15

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Poznań

Autor:
Piotr Kubiak

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Korekta:
Hanna Różanek

Zasady finansowania partii politycznych w Republice Federalnej Niemiec

Kwestia finansowania partii politycznych z budżetu państwa stała się w ostatnich miesiącach ważnym tematem debaty politycznej w Polsce. Polska, podobnie jak większość państw europejskich i prawie wszystkie państwa Unii Europejskiej (z wyjątkiem Malty), zalicza się do grona krajów, w których partie otrzymują wsparcie finansowe z budżetu. Niemniej nad Wisłą w ostatnich miesiącach pojawiły się głosy, także ze strony niektórych formacji politycznych, domagające się zniesienia lub zmiany zasad subwencjonowania partii politycznych z budżetu państwa, a w Sejmie złożono odpowiednie projekty ustaw. W zaplanowanym na 6 września 2015 r. referendum znalazło się pytanie o finansowanie partii z budżetu państwa. Warto w tym momencie przypomnieć, jak wygląda finansowanie partii w Republice Federalnej Niemiec. To właśnie RFN zaliczane jest do prekursorów finansowania partii politycznych z budżetu państwa.

System polityczny Republiki Federalnej Niemiec zalicza się do grona najlepiej funkcjonujących systemów demokratycznych na świecie. Filarem niemieckiej demokracji jest stabilny i silnie zinstytucjonalizowany system partyjny z wyznaczoną konstytucyjnie dla partii politycznych rolą „pośrednika w kształtowaniu woli politycznej narodu”. Cechuje się on głęboko posuniętą regulacją prawną funkcjonowania partii politycznych, która znajduje swe źródła w art. 21 Ustawy Zasadniczej RFN, wielokrotnie nowelizowanej Ustawie o partiach politycznych z 1967 r. oraz w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Regulacje te dotyczą również zasad finansowania partii politycznych.

Już w pierwotnej wersji art. 21, ust. 1 Ustawy Zasadniczej z 1949 r. nałożono na partie polityczne obowiązek składania publicznego sprawozdania „z pochodzenia swoich środków”, który rozszerzono w nowelizacji z 1983 r. o obowiązek składania sprawozdań z „użycia swoich środków i swojego majątku”. Tym samym kluczowa stała się transparentność finansów partii politycznych. Szczegółowe zasady finansowania partii politycznych, w tym zakres finansowania partii z budżetu, zostały opisane w Ustawie o partiach politycznych z 1967 r. Od tego czasu ustawa o partiach doczekała się dziesięciu nowelizacji, w tym dotyczących zasad finansowania. Inspiracją dla niektórych nowelizacji były ujawniane afery związane z nielegalnym finansowaniem partii politycznych, a właściwie utajnianiem przez partie darowizn od przedsiębiorców (np. afery Flicka z początku lat 80. ubiegłego wieku). Istniejące obecnie regulacje mają swe źródła w orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1992 r., który w odpowiedzi na zapytanie partii Zielonych, nakazał ustawowe doprecyzowanie i uporządkowanie skomplikowanych zasad finansowania partii politycznych z budżetu państwa. Stosując się do orzeczenia FTK *Bundestag* uchwalił w 1993 r. odpowiednią nowelizację Ustawy o partiach politycznych, która wraz z poprawkami z 2002 r. i 2011 r. (dotyczącej górnej granicy dofinansowania partii politycznych przez państwo) obowiązuje do dziś.

Partie polityczne potrzebują znacznych środków finansowych na prowadzenie swojej działalności. Przeznaczają je m.in. na pensje aparatu partyjnego, na działalność biur partyjnych, na prowadzenie kampanii wyborczych, organizowanie zgromadzeń partyjnych, agitację polityczną, publikacje, ekspertyzy itd. W odniesieniu do niemieckich partii politycznych można wyróżnić trzy główne źródła pozyskiwania środków finansowych: a) dochody własne, b) darowizny od osób fizycznych i osób prawnych, c) środki państwowe.

a. Środki własne partii pochodzą przede wszystkim ze składek członkowskich, składek poselskich (posłowie i inni funkcjonariusze, którzy uzyskali swe mandaty dzięki wsparciu partii płacą z reguły znacznie wyższe składki na rzecz partii), dochodów z majątku partii i prowadzenia ograniczonej działalności gospodarczej, wydawania i sprzedaży publikacji oraz organizowania imprez okolicznościowych. Udział środków własnych w całości dochodów największych niemieckich partii politycznych reprezentowanych w *Bundestagu* wahał się w ostatnich latach od ok. 35% do ponad 60%. W 2013 r. (ostatnim, z którego *Bundestag* przyjął sprawozdania finansowe partii) wynosił on dla: CDU – 40,8%, CSU – 43,2%, SPD – 51,2%, Sojuszu 90/Zielonych – 46,6%, *Die Linke* – 47,6%, a dla FDP (która w wyborach z 22 września 2013 r. nie



zdołała przekroczyć granicy progu wyborczego) – 35,3%. Składki członkowskie największy procentowy udział miały w przychodach partii lewicowych: *Die Linke* (33,2%) i *SPD* (30,1%), nieco mniejszy w wypadku *CDU* (25,8%), a znacznie mniejszy w pozostałych trzech omawianych partiach: Sojusz 90/Zieloni (21,7%), *CSU* (21,03%) i *FDP* (19,7%).

b. Istotnym źródłem dochodów partii politycznych w RFN są darowizny od osób fizycznych i osób prawnych. W RFN, inaczej niż w Polsce, nie ma zakazu wspierania partii politycznych przez osoby prawne, przy czym na mocy nowelizacji Ustawy o partiach politycznych z 1983 r. zakazano partiom przyjmowania darowizn od fundacji politycznych i organizacji pożytku publicznego, co miało zapobiec finansowaniu partii przez różnego rodzaju organizacje kamuflażowe, które mogłyby stanowić przykrywkę dla prawdziwych donatorów. Partie polityczne są zobowiązane do niezwłocznego zgłaszania przewodniczącemu *Bundestagu* wszystkich darowizn przekraczających 50 tys. euro, a ten nakazuje ich publikowanie na specjalnej stronie internetowej *Bundestagu*. Ponadto w corocznych sprawozdaniach partii publikowane są nazwy i nazwiska wszystkich ofiarodawców, którzy w ciągu roku przekazali partii darowizny przekraczające kwotę 10 tys. euro (w tym gronie pojawiają się także ważniejsi działacze partyjni, którzy w ciągu roku w ramach składek poselskich przekazali partii kwotę przekraczającą ww. kwotę). Za utajnianie darowizn przewidziano bardzo surowe kary. Wszystko ma na celu zapobieżenie ewentualnym aferom związanym z nieujawnianiem przez partie polityczne nazw donatorów i podejrzeniom o ukryte cele darczyńców. W ciągu roku wszystkie niemieckie partie przyjmują od kilkunastu do kilkudziesięciu darowizn od osób fizycznych i osób prawnych przekraczających kwotę 50 tys. euro. W 2012 r. darowizn tego typu zostało zgłoszonych 13, w 2013 r. (roku wyborów do *Bundestagu*) już 31, a w 2014 r. ponownie 13. Najwyższa z nich opiewała na kwotę 565 000 euro (od *Verband der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie e.V. – VBM*) i była przeznaczona dla *CSU*. Najgłośniejszym echem w mediach odbiła się potrójna darowizna od członków rodziny Quandt (współwłaścicieli koncernu *BMW*) przeznaczona dla *CDU* (3 x 230 000 euro) wpłacona 9 października 2013 r. Tradycyjnie najwyższy udział darowizn od osób fizycznych i osób prawnych w przychodach partii zanotowała w 2013 r. *FDP* – 32,7% (21,6% darowizny od osób fizycznych, 11,1% od osób prawnych), a także *CDU* – 30,75% (18,0% od osób fizycznych, 12,8% od osób prawnych), za nimi ze znacznie niższym udziałem darowizn znalazła się *CSU* – 20,4% (13,3% od osób fizycznych, 7,1% od osób prawnych). Znacznie mniejszy udział darowizn od sympatyków odnotowały partie znajdujące się na lewej stronie niemieckiej sceny politycznej: Sojusz



90/Zieloni – 12,4% (10,7% od osób fizycznych, 0,7% od osób prawnych), *Die Linke* – 9,3% (9,0% od osób fizycznych, 0,3% od osób prawnych), a także *SPD* – 9,1% (7,7% od osób fizycznych, 1,4% od osób prawnych). Należy w tym miejscu zaznaczyć, że udział darowizn od osób fizycznych i osób prawnych w dochodach partii politycznych znacznie się zmniejszył na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat, co akurat było zgodne z ideą wprowadzenia finansowania partii politycznych z budżetu państwa.

c. Od ponad pięćdziesięciu lat w RFN partie polityczne otrzymują wsparcie finansowe ze strony państwa. Do 1933 r. niemieckie partie polityczne pozyskiwały środki na swą działalność przede wszystkim z dochodów własnych (składki członkowskie, obracanie majątkiem partii itd.) oraz dzięki wsparciu sympatyków partii. W czasach Republiki Weimarskiej (1919-1933) jedynie silnie scentralizowane partie lewicowe (*SPD*, *KPD*), gdzie wobec członków wymagano aktywnego uczestniczenia w agitacji partyjnej, utrzymywały się głównie ze składek członkowskich. Inaczej wyglądała sytuacja w partiach centrowych i prawicowych: Centrum, *DDP*, *DVP*, *DNVP*, które nie miały tak zwartego i silnego zaplecza w postaci dużej bazy członkowskiej i miały problemy ze ściąganiem składek członkowskich. Partie te musiały sięgać po wsparcie kręgów przemysłowych i finansowych, jak np. do Kuratorium dla Odbudowy Niemieckiego Życia Gospodarczego. Inną praktyką było „sprzedawanie” przemysłowcom wysokich miejsc na listach partyjnych. W ten sposób np. Carl Friedrich von Siemens został posłem *DDP* w latach 1920-1924, a Hugo Stinnes trafił do *Reichstagu* z ramienia *DVP* w latach 1920-1924. Pograżone w trudnościach finansowych partie były podatne na wpływy kręgów przemysłowych i finansowych, co nierzadko prowadziło do zaciekłych debat i sporów wewnątrzpartyjnych. W schyłkowym okresie Republiki Weimarskiej niekontrolowane wsparcie partii politycznych (w tym *NSDAP*) przez kręgi przemysłowe było na tyle niepokojące, że już po wojnie istotnym elementem debaty politycznej w początkach istnienia RFN stała się kwestia poddania kontroli finansów partyjnych, m.in. w celu ograniczenia wpływu kręgów przemysłowych na partie polityczne. Jednym z rozwiązań mających uniezależnić partie polityczne od wpływów darczyńców było wprowadzenie po raz pierwszy w 1959 r. dotowania partii politycznych z budżetu państwa, które początkowo miało niesprecyzowany charakter. Sytuacja ta uległa zmianie wraz z uchwaleniem Ustawy o partiach politycznych z 1967 r., na mocy której partie polityczne otrzymywały z budżetu federalnego i budżetów krajów federacji zryczałtowane dotacje uzależnione od uzyskanych wyników w wyborach do *Bundestagu* i parlamentów krajowych (od 1979 r. w wyborach do Parlamentu Europejskiego). Zasady udzielania partiom wsparcia ze strony państwa ulegały kilkakrotnie zmianom, ale w tym miejscu



ważniejsze będzie skupienie się na aktualnej sytuacji. Zgodnie z § 18 Ustawy o partiach politycznych zatytułowanym „Zasady i rozmiar państwowego finansowania”:

1) partie polityczne otrzymują częściowe finansowanie swej działalności wynikającej z Ustawy Zasadniczej. Podstawą dla podziału środków państwowych jest sukces partii, jaki osiągnie ona podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego, *Bundestagu* i parlamentów krajowych, suma składek członkowskich i mandatowych, jak również rozmiar uzyskanych darowizn (ze źródeł prywatnych);

2) obowiązująca obecnie górna granica współfinansowania partii politycznych przez państwo została określona na mocy dziesiątej poprawki (z 2011 r.) do Ustawy o partiach politycznych. Dla 2011 r. górna granica wydatków państwowych na partie polityczne wynosiła 141,9 mln euro, dla 2012 r. 150,1 mln euro, a od 2013 r. jej wysokość jest określana na podstawie specjalnego indeksu cen i zarobków. Dla 2013 r. wyniosła ona 156,7 mln euro;

3) partie otrzymują rocznie w ramach częściowego finansowania przez państwo:

- 0,70 euro za każdy głos na listę danej partii,
- 0,70 euro za każdy głos oddany w okręgu wyborczym na kandydata partii, jeśli w danym kraju nie była zgłoszona lista wyborcza partii,
- 0,38 euro za każde euro, jakie partia uzyskała dzięki składkom i dotacjom, przy czym brane są pod uwagę jedynie dotacje od osób fizycznych do wysokości 3300 euro.

Partie polityczne (w dwóch pierwszych przypadkach) otrzymują 0,85 euro za każdy głos do czterech pierwszych milionów głosów;

4) prawo do środków finansowych (zgodnie z pkt. 3.1) otrzymują partie, które uzyskały w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego i *Bundestagu* 0,5 na 100 głosów (0,5%), a w wyborach do parlamentu krajowego 1 na 100 (1%) głosów na swe listy wyborcze, przy czym partia musi spełniać warunki uczestnictwa we wszystkich trzech wyborach; w wypadku pkt. 3.2 środki państwowe przysługują partiom, które uzyskały 10 na 100 głosów (10%) na kandydata w okręgu wyborczym. Podpunkty 3.1 i 3.2 nie dotyczą partii mniejszości narodowych;

5) wysokość finansowania partii ze środków państwowych nie może przekroczyć wysokości jej własnych przychodów (§ 24, ust. 4) – tzw. relatywna górna granica. Suma finansowania wszystkich partii nie może przekroczyć wyznaczonej wcześniej absolutnej granicy górnej.



W 2013 r. łączne dochody niemieckich partii politycznych wyniosły 488,2 mln euro, z tego 156,7 mln euro pochodziła ze środków państwowych, co stanowiło 32,1% łącznych przychodów niemieckich partii politycznych. Największe środki z budżetu otrzymały obie wielkie partie: *CDU* – 48,1 mln euro (31,8% przychodów partii), *SPD* – 47,9 mln euro (29,1%). Partie średnie – Sojusz 90/Zieloni, *Die Linke*, *CSU* i *FDP* – ze względu na słabsze wyniki wyborcze, mniejszą bazę członkowską i co za tym idzie niższe dochody ze składek członkowskich, a także darowizn od osób prywatnych, uzyskiwały relatywnie niższe wsparcie ze strony państwa (na poziomie 10-15 mln euro), co stanowiło od 25,2% (*CSU*) do 40,4 mln euro (*Die Linke*) przychodów partii.

Wyjaśnienie istoty zasad finansowania niemieckich partii politycznych nie jest zadaniem łatwym. Wynika to zarówno z dość skomplikowanej ewolucji przepisów regulujących zakres finansowania partii politycznych przez państwo, jak również z powodu ujawniania afer związanych z nielegalnym finansowaniem partii politycznych i utajnianiem przez partie darowizn (afery Flicka, afery tajnych kont *CDU*), które stały się zaczątkiem ogólnonarodowych debat na temat finansowania partii politycznych. Niemniej debaty dotyczyły przede wszystkim usprawnienia regulacji związanych z finansowaniem partii politycznych przez państwo, nie zaś rezygnacji z niego. W Niemczech zasada finansowania partii politycznych z budżetu państwa nie budzi większych wątpliwości, a wydarzenia ostatnich 50 lat pokazały, że sprawdza się ona w praktyce.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Piotr Kubiak - historyk, adiunkt w Instytucie Zachodnim, zainteresowania badawcze: dzieje Niemiec w XIX i XX w., ewolucja niemieckiego systemu partyjnego.

