

Zbigniew Maciąg

SYSTEM FINANSOWANIA PARTII POLITYCZNYCH W RFN

Źródła i sposób oraz rozmiar finansowego zabezpieczenia działalności partii bez wątpienia istotnie wpływają nie tylko na ich pozycję i znaczenie, lecz również na wykształtowanie ich struktur wewnętrznych oraz zasad wewnątrzorganizacyjnego działania¹. Biorąc pod uwagę rodzaje źródeł finansowania partii można najogólniej wyodrębnić:

- 1) finansowanie ze środków państwowych (finansowanie państwowe),
- 2) finansowanie przez organizacje społeczne, instytucje, osoby prawne i fizyczne (finansowanie społeczne).

Podział ten jednak nie jest ostry gdyż, jak się przekonamy, istnieją wzajemnie ząbujące się źródła czerpania środków finansowych, których jednoznaczne przyporządkowanie nie jest łatwe i może rodzić wątpliwości.

ad 1) Finansowaniu państwowemu, budzącemu zresztą swego czasu w nauce jak i praktyce politycznej najwięcej sporów i kontrowersji, poświęcimy też więcej uwagi niż źródłom pozostałym. Uwzględniając dotychczasową praktykę RFN można podzielić je² na:

a) finansowanie bezpośrednie — gdy środki pieniężne pochodzą bezpośrednio z budżetu państwa z przeznaczeniem na działalność partii,

b) finansowanie pośrednie — gdy środki finansowe czerpane są wprawdzie z dochodów bądź budżetu państwa i formalnie przeznaczone na inne cele, faktycznie jednak służą popieraniu działalności partyjnej.

ad a) Problem finansowania działalności wyborczej partii podnoszony już był w okresie Republiki Weimarskiej, jeszcze przed wyborami

¹ T. Eschenburg, *Probleme der modernen Parteifinanzierung*. Tübingen 1961 s. 5.

² Porównaj też L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*, Poznań 1975, s. 235 do 281.

do Parlamentu Rzeszy (Reichstagu) w 1928 r. przez przywódcę Niemieckiej Partii Ludowej (Deutsche Volkspartei) G. Stresemanna. Domagał się on zwrotu ze środków państwowych kosztów kampanii wyborczej poniesionych przez partię, proporcjonalnie do liczby zdobytych przez nie mandatów³. W Republice Weimarskiej jednak mimo przekazywania z pewnych raczej utajonych funduszy państwowych np. resortu spraw zagranicznych środków na działalność partyjną, co spotykało się zresztą z publiczną krytyką również na forum Parlamentu Rzeszy, sprawa państwowego finansowania partii nie zyskała szerszego uznania i nie znalazła też oparcia w obowiązujących przepisach prawnych⁴.

Po upadku III Rzeszy problem państwowego finansowania partii pojawił się dość nieoczekiwanie w związku z reformą walutową przeprowadzoną w 1948 r. Znajdujące się wskutek tego w niezwykle trudnej sytuacji finansowej partie otrzymały z budżetów rządów krajowych na kampanię wyborczą roku 1949 kredyty, których spłatę w terminie późniejszym im umorzono. Fakt ten jednak spotkał się w rzeczy samej z dezaprobatą społeczną⁵.

Nie kwestionowaną natomiast formą bezpośredniego dotowania partii ze środków państwowych i wprowadzoną już do budżetu w 1950 r. było finansowanie działalności frakcji w Parlamencie Związkowym. Forma ta przyjęta również została przez parlamenty poszczególnych krajów. Do 1959 r. świadczenia te na szczeblu związku przeznaczone były na utrzymanie biura frakcji, później zaś również na pokrycie kosztów zatrudnienia frakcyjnych sztabów ekspertów. Każda frakcja do 1963 r. prócz tej samej wartości dotacji zasadniczej, otrzymywała jeszcze dodatek uzależniony od siły frakcji. W 1963 r. wprowadzono ponadto dodatkowe świadczenia przeznaczone dla służby ustawodawczej frakcji.

O ile wartość tych świadczeń dla wszystkich frakcji w latach 1950—1953 była stała i w każdym roku wynosiła po 348 tys. DM, o tyle w pierwszym roku II kadencji Parlamentu Związkowego (1954 r.) uległa prawie podwojeniu (730 tys.), by z kolei stopniowo, w pierwszym roku III kadencji (1957 r.), ponownie ulec niemal podwojeniu i osiągnąć kwotę 1405 tys. DM. W następnych latach wydatki budżetowe przeznaczone na działalność frakcji nadal rosły tak, iż u progu IV kadencji (1962 r.) osiągnęły wartość około 2 mln DM., a z końcem V kadencji (1968 r.) sięgały sumy 5 mln DM.

Charakterystyczne jest, że w miarę zmniejszania się ilości „frakcji parlamentarnych” wzrastała wysokość sum na nie wydatkowanych. Głównymi zaś udziałowcami korzystającymi z dotacji państwowych na działalność frakcji stały się partie największe — CDU/CSU, SPD, FDP,

³ T. Eschenburg, op. cit., s. 11, 12.

⁴ Tamże oraz L. Janicki, op. cit., s. 234.

⁵ E. Menzel, Staatliche Parteifinanzierung und modernen Parteienstaat, „Die öffentliche Verwaltung” 17—18/66, s. 586.

które stopniowo, wskutek redukcji frakcji, przejmowały nie tylko wartości przeznaczane na nie początkowo, lecz wpływając zasadniczo na podwyższenie świadczeń przechwytywały również rosnące nadwyżki.

Uzasadnieniem dla finansowania frakcji z budżetu państwa było dość powszechnie przyjęte w nauce⁶ i orzecznictwie Związkowego Trybunału Konstytucyjnego⁷ założenie, iż frakcje mimo silnych więzi organizacyjnych z partią są również przewidzianą przez regulamin Parlamentu Związkowego stałą jego częścią składową i stanowią tym samym istotny element struktury państwowej. Bez ich funkcjonowania nie byłaby do pomyślenia efektywna działalność parlamentu i rządu. Wyposażone w samodzielne kompetencje w myśl tej koncepcji należą zatem, inaczej niż same partie, do sfery organów państwowych (staats-organ-schaftlichen Bereich).

Odmienne natomiast widziano zagadnienie finansowania z budżetu państwa działalności samych partii. Problem ten nabrał szczególnej ostrości, gdy Związkowy Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach z 1957 i 1958 r.⁸ uznał za sprzeczny z konstytucją dotychczasowy, istniejący od 1954 r. sposób finansowania partii z potrąceń od podatków dochodowego i obrotowego. W szczególnie kłopotliwej sytuacji finansowej znalazły się wówczas partie burżuazyjne, zwłaszcza sprawująca władzę CDU/CSU. Oparte bowiem na mniej licznej niż SPD bazie członkowskiej, z luźną stosunkowo dyscypliną składkową i wewnątrzorganizacyjną stanęły wobec niełatwej do rozwiązania kwestii zabezpieczenia środków finansowych na swą działalność⁹.

Sytuację pogarszał fakt, iż przyjęty w 1959 r. przez SPD nowy program w Bad Godesberg¹⁰ począł jednać tej partii bardziej realistycznie myślące koła burżuazji. Przy CDU/CSU zaś coraz wyraźniej zaczęły kon-

⁶ T. Eschenburg, op. cit. s. 24; G. Leibholz, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie* [w:] *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958, s. 129; W. Henke, *Das Recht der politischen Partei*, Göttingen 1972, s. 222.

⁷ BVerf. G. E. 20, 56 (104) [w:] Ossip. K. Flechtheim, *Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945*, Berlin 1970, Band VIII, s. 132 i 133.

⁸ BVerf. G. E. 6, 273 i następne oraz BVerf. G. E. 8, 51 i następne.

⁹ Prof. T. Eschenburg powoływany w procesie w maju 1958 r. przed Związkowym Trybunałem Konstytucyjnym jako biegły rzeczoznawca stwierdził iż SPD w 90% pokrywa swoje wydatki ze składek swych członków, a w 10% z dotacji. Proporcje zaś te dla partii CDU/CSU, FDP są akurat odwrotne. Podaję za G. Olzog, A. Herzig, *Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, München/Wien 1972, s. 27.

¹⁰ Zagadnieniu ewolucji programowej SPD po drugiej wojnie światowej w polskiej literaturze naukowej poświęcono między innymi następujące prace: M. Rakowski, *SPD w okresie powojennym 1949—1954*, Warszawa 1960; L. Łukaszcuk, *Państwo kapitalistyczne w doktrynie socjaldemokracji (na przykładzie koncepcji SPD)*, Warszawa 1970; L. Janicki, *Przemiany w Socjaldemokratycznej Partii Niemiec*, „Przegląd Zachodni” 6/1960, s. 343 i nast.; M. Cygański, *SPD w Republice Federalnej Niemiec 1949—1974*, „Przegląd Zachodni” 3/1975, s. 1 i nast.

centrować się raczej skrajnie prawicowo nastrojone kręgi kapitału, żądające mimo wszystko, w zamian za udzielane poparcie finansowe, silnie antysocjalistycznej propagandy, co z kolei mogło zniechęcić do chrześcijańskiej demokracji dotychczas popierających ją wyborców ze środowisk uboższych, a zwłaszcza robotniczych¹¹.

Fakt, iż CDU/CSU posiadała władzę, skłonił ją zatem do szukania dających jej większą niezależność źródeł finansowania. Najprostszą drogą okazało się sięgnięcie do środków bezpośrednio z budżetu państwa, gdyż jako partia rządząca miała stosunkowo łatwy do nich dostęp i możliwość podjęcia w tej kwestii decyzji. Dlatego też w wyniku porozumienia międzyfrakcyjnego, do budżetu federalnego na 1959/60 r. wprowadzono pozycję asygnującą 5 mln DM, na pracę polityczno-kształceniową partii. Do kwoty tej w 1962 r. doszło ponadto jeszcze 15 mln DM przeznaczonych na realizację zadań partii przewidzianych w art. 21 ustawy zasadniczej. Pozycja ta utrzymała się w następnych latach, podczas gdy od 1963 r. pozycja przewidująca środki na pracę polityczno-kształceniową nie była już wprowadzana do budżetu. Środki zaś przeznaczone na realizację zadań z art. 21 ustawy zasadniczej zwiększono w 1964 r. do 38 mln DM i utrzymano je w tej wysokości również w następnym roku. Podobne rozwiązania bezpośredniego finansowania partii z wyjątkiem Berlina Zachodniego, Bremy, Hamburga, Hesji, Nadrenii-Palatynatu i Saary¹² przyjęte zostały przez parlamenty pozostałych krajów. Przeznaczane na nie kwoty były oczywiście odpowiednio niższe i oscylowały w granicach od 500 tys. DM do 4 mln DM w każdym z krajów w skali rocznej.

W rozdziale środków finansowych przeznaczanych bezpośrednio z budżetu państwa uczestniczyć mogły tylko partie mające swych reprezentantów w tych parlamentach, które wprowadziły do uchwalanych przez nie budżetów odpowiednie w tym względzie postanowienia. Sposób podziału tych środków był różny w różnych krajach. Na szczeblu federacji wartość przyznanej partii kwoty zależała od liczby jej reprezentantów w Parlamencie Związkowym. Z tym jednak, że w 1963 r. podobnie jak w parlamencie krajowym Szlezwik-Holsztynu wprowadzono zasadę, iż 20% całej przeznaczonej do podziału sumy (tzw. Sockelbetrag) rozdzielano w równej wysokości pomiędzy wszystkie partie reprezentowane w parlamencie. Pozostałe zaś 80% dzielono proporcjonalnie do siły reprezentacji partyjnej¹³. Wyłączone jednak od udziału w rozdziale tych środków były partie po raz pierwszy reprezentowane w parlamencie. Faktycznie już od 1961 r. na szczeblu związku uczestniczyły w nim tylko 4 najsilniejsze partie, mianowicie CDU/CSU, SPD, FDP.

¹¹ Por. E. Menzel, op. cit., s. 586.

¹² Tamże, s. 587.

¹³ Por. też L. Janicki, op. cit., s. 250.

Trwająca od dość dawna dyskusja na temat finansowania działalności partii politycznych bezpośrednio z budżetu państwa przybrała wyraźnie na sile z początkiem lat sześćdziesiątych i przebiegała zasadniczo na dwóch wzajemnie ząbających się płaszczyznach, naukowej i politycznej. Wśród przedstawicieli nauki podobnie jak i przedstawicieli praktyki politycznej zarysowały się dwa przeciwstawne sobie stanowiska. Jedno słabiej reprezentowane opowiadające się za finansowaniem państwowym partii i drugie przeciwne temu, o większej liczbie zwolenników.

Zwolennikami państwowego finansowania partii byli między innymi G. Leibholz¹⁴, G. Rabus¹⁵. W uzasadnieniu swego stanowiska powoływali się oni zasadniczo na dwa argumenty: a) konieczność umożliwienia partiom faktycznej realizacji zadań publicznych wynikających z art. 21. ustawy zasadniczej, b) potrzebę zapewnienia im większej niezależności od grup interesu, zwłaszcza wielkiego kapitału.

Do przeciwników państwowego finansowania partii zwłaszcza w praktykowanej do 1966 r. postaci należeli: W. Kewenig¹⁶, T. Eschenburg¹⁷, W. Henke¹⁸ i inni. Dość reprezentatywne dla tej grupy przedstawicieli nauki wydaje się stanowisko W. Keweniga. Zdaniem jego, finansowanie partii poprzez państwo doprowadza do tego, iż wbrew postanowieniom art. 21. ustawy zasadniczej wskazującym na społeczny charakter partii stają się one narzędziem państwa, instytucją półurzędową, jej zaś funkcjonariusze urzędnikami państwowymi. W konsekwencji w świadomości społecznej dochodzi do utożsamiania aparatu partyjnego z aparatem państwowym. W miejsce zależności od partykularnych interesów burżuazji, w przypadku gdy stąd pochodziłyby środki na finansowanie partii, weszłaby zdaniem jego zależność od państwa, co w praktyce nie oznacza nic innego jak tylko zależność od większości rządowej. Większość rządowa zaś z kolei, jak wykazuje dotychczasowa praktyka, wykorzystuje to głównie dla siebie. Żadna też z koncepcji opozycji nie miała w kwestii finansowania partii poważnych szans brania jej pod uwagę. Jeśli zaś, jak twierdzi, uzależnia się rozdział środków finansowych od sukcesów wyborczych partii, daje to z naruszeniem zasady równości szans przewagę partiom już istniejącym, co ogranicza wyraźnie proces demokratycznego i wolnego kształtowania woli¹⁹. Ponadto jak podnosili przeciwnicy finansowania państwowego partii, rodzi ono jeszcze ten skutek, że

¹⁴ G. Leibholz, op. cit., s. 129.

¹⁵ G. Rabus, Die innere Ordnung der Parteien im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht, „Archiv des öffentlichen Rechts” 78/1952/53, s. 163. Por. też E. Menzel, op. cit., s. 591.

¹⁶ W. Kewenig, Die Problematik der unmittelbaren staatlichen Parteifinanzierung, „Die öffentliche Verwaltung” 24/64, s. 829 i nast.

¹⁷ T. Eschenburg, op. cit., s. 33 i nast.

¹⁸ W. Henke, Das Recht der politischen Partei, Göttingen 1964, s. 194 do 196. Por. też E. Menzel, op. cit., s. 592.

¹⁹ W. Kewenig, op. cit., s. 834 do 839.

wzmacnia i uniezależnia pozycję kierownictwa i etatowego aparatu partii od mas członkowskich, co nie może pozostawać w zgodzie ze zd. 3 ust. 1 art. 21 ustawy zasadniczej.

Na tle tej polemiki pojawiły się też różnorodne koncepcje rozwiązania zagadnienia zabezpieczenia środków finansowych na działalność partyjną. Interesująca wydaje się propozycja T. Eschenburga, który dostrzegając zarówno wady systemu dotacji na rzecz partii ze strony kół wielkiego kapitału, jak i finansowania bezpośredniego z budżetu państwa opowiadał się za wprowadzeniem swego rodzaju podatku partyjnego świadczonego corocznie w tej samej wysokości przez wszystkich wyborców na rzecz tych partii, których są oni zwolennikami. Uzależniłoby to jego zdaniem partię tylko od suwerena, co też wzmacniałoby demokratyczność systemu i pozwoliło uniezależnić się im z kolei od grup interesu, zwłaszcza wielkiego kapitału. Postulował jednocześnie ograniczenie wydatków partyjnych i wzmocnienie ich kontroli²⁰. Warto zaznaczyć, iż podobną, aczkolwiek różniącą się w szczegółach koncepcję rozważała, raczej przeciwna finansowaniu partii bezpośrednio z budżetu państwa Komisja Prawa o Partiach Politycznych²¹.

Wśród przedstawicieli praktyki politycznej reprezentanci partii uzależnionych faktycznie od dotacji, a więc CDU/CSU i FDP, dość zgodnie opowiadali się za państwowym ich finansowaniem. Już w 1954 r. ówczesny minister finansów F. Schäffer z subsydiowaniem partii bezpośrednio z budżetu łączył wprowadzenie całkowitego zakazu ich dotowania prywatnego, widząc w zależności partii od państwa mniejsze zło niż w zależności od grup interesu. Za ograniczonym w pewnym zakresie tylko finansowaniem partii przez państwo opowiadali się ponadto byli ministrowie federalni, jak H. Schröder, v. Merkatz, G. Stoltenberg, H. Höcherl, skarbnik federalny FDP H. W. Rubin. Za finansowaniem zaś w pełnym zakresie: sekretarz generalny CSU — Zimmermann, były przewodniczący frakcji FDP w Parlamencie Związkowym K. F. von Kühlmann-Stumm, federalni skarbnicy CDU Bach i F. Burgbacher, dyrektor federalny FDP Stephan i inni²². W uzasadnieniu swych stanowisk uznawali oni na ogół finansowanie partii z budżetu za dyktowaną potrzebami konieczność wynikającą z zadań stawianych partiom przez konstytucję, przy czym dostrzegali jednocześnie w nim element wzmacniający stabilność i ciągłość funkcjonowania systemu.

Znajdująca się w innej sytuacji finansowej SPD, ze względu na stały wpływ dochodów ze składek licznej rzeszy swych członków, a ponadto subsydiowana i wspomagana regularnie przez związki zawodowe od po-

²⁰ T. Eschenburg, op. cit., s. 40—46.

²¹ *Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Probleme eines Parteiengesetzes. Bericht der vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Parteienrechtskommission*, Frankfurt a/Main 1958, s. 213—218.

²² Por. E. Menzel, op. cit., s. 591 i T. Eschenburg, op. cit., s. 32, 33.

czątku była raczej niechętna finansowaniu partii przez państwo. Równoważyło ono jej przewagę finansowo-organizacyjną, jaką posiadała nad partiami burżuazyjnymi. Będąc w mniejszości w Parlamencie Związkowym, przy proporcjonalnym rozdziale środków państwowych do liczebności reprezentacji parlamentarnej otrzymywała znacznie mniejsze dotacje niż w sumie konkurujące z nią CDU/CSU i FDP²³. Stąd też z jej szeregów często padające wypowiedzi, między innymi późniejszego prezydenta Republiki Federalnej G. Heinemanna, byłego przewodniczącego frakcji SPD F. Erlera, federalnego skarbnika SPD A. Naua, zdecydowanie przeciwnie państwowemu finansowaniu partii²⁴. Frakcja też SPD w 1969 r. głosowała przeciw podniesieniu do 38 mln DM środków z budżetu federalnego asygnowanych na działalność partii. W krajach też, takich jak Brema, Hamburg, Hesja, gdzie tradycyjnie władzę sprawowała SPD, nie wprowadzono finansowania bezpośredniego z budżetu²⁵, z wyjątkiem świadczeń na rzecz krajowych frakcji parlamentarnych.

W miarę jednak wyrównywania się szans udziału SPD w dotacjach państwowych wskutek zwiększania przez nią liczby miejsc w Parlamencie Związkowym padające z jej strony głosy przeciwnie finansowaniu były coraz mniej liczne i mniej zdecydowane. Jeszcze jednak w maju 1965 r. socjaldemokratyczny rząd Hesji²⁶ wniósł przed Związkowy Trybunał Konstytucyjny skargę zarzucającą postanowieniom budżetu federalnego przewidującym na 1965 r. w kwocie 36 mln DM środki na realizację zadań partii wynikających z art. 21 ustawy zasadniczej, naruszenie postanowień art. 30 i 21 ust. 1 zd. 1 w związku z art. 21 ust. 1 zd. 2, art. 21 ust. 1 zd. 3 i art. 3 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W uzasadnieniu swej skargi wskazał on podobnie jak powoływani już przeciwnicy państwowego finansowania partii na powstającą zależność partii od państwa, która sprowadza się faktycznie do zależności ich od większości rządowej. Większość rządowa może bowiem dowolnie przesunąć zdaniem rządu heskiego termin wypłaty dotacji bądź zablokować go i w ten sposób pozbawić konkurujące z nią partie podstaw egzystencji. Ponadto nie tak jak stanowi art. 21 ustawy zasadniczej, w myśl którego

²³ Tak np. w 1965 r. SPD otrzymała ze środków państwowych około 19,4 mln DM, podczas gdy CDU — 18,1 mln DM, CSU — 5,8 mln DM i FDP — 7,4 mln DM. Wszystkie partie burżuazyjne otrzymały zatem łącznie 31,3 mln DM. Dane podaje za V. Hoffmann, *Die Parteien nach dem Finanz — Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, „Frankfurter Rundschau” z 8. VII. 1966, s. 3.

²⁴ E. Menzel, op. cit., s. 591 oraz „Der Politologe” 16/1964, s. 3 i nast.

²⁵ W Bremie dopiero w 1971 r. wydano ustawę o zwrocie partiom kosztów wyborczych, a w Hamburgu i Hesji do 1972 r. ustawy takie jeszcze nie ukazały się.

²⁶ Już jednak w trakcie procesu pojawiły się rozbieżności pomiędzy stanowiskiem rządu Hesji a reprezentowanym w tym czasie przez Zarząd Federalny SPD oficjalnym stanowiskiem tej partii, które nie tyle było przeciwnie finansowaniu państwowemu partii, ile raczej nadmiernemu wzrostowi wydatków budżetowych na te cele i bliżej ustawowo nie określonego ich przeznaczeniu.

partie w zorganizowanym procesie politycznego kształtowania woli winny wpływać na państwo i jego organy, lecz odwrotnie — państwo wpływa na nie. W konkluzji uzasadnienia dochodzi on do wniosku, iż niewypełnienie przez ustawodawcę dyspozycji art. 21 ust. 3 i przez to istniejący w praktyce brak ustawy o partiach nie pozwala na prawidłową kontrolę wydatkowanych środków, a dotychczasowa praktyka przekazywania ich kierownictwom partyjnym osłabia system wewnątrzpartyjnej demokracji. Ograniczenie zaś rozdziału środków tylko do partii parlamentarnych narusza zasadę równości szans w walce o poparcie wyborców. Taki też rozdział środków gwarantuje utrzymanie istniejącego status quo, co rozmija się wyraźnie z demokratyczną zasadą, w myśl której dla wszystkich partii istnieją równe szanse zdobycia większości parlamentarnej²⁷.

W odpowiedzi na te zarzuty Związkowy Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z kwietnia 1966 r.²⁸ stwierdził, iż w myśl jego wcześniejszych wywodów z 24. VII. 1958 r. partie polityczne są przede wszystkim organizacjami przygotowującymi wybory i dlatego też przyznawane im środki winny w pierwszym rzędzie temu celowi służyć. Ponieważ jednak w myśl tego stanowiska przeprowadzenie wyborów jest zadaniem publicznym, a partie z mocy postanowień konstytucji odgrywają w nim decydującą rolę, dlatego środki finansowe winny być przeznaczane nie tylko na wybory, ale również stawiane do dyspozycji uczestniczących w wyborach partii (B. Verf. G. E. 8,51...(63); 12,276 (280)). Sformułowanie to dało podstawę do przyjęcia przez federalne i krajowe organy ustawodawcze za konstytucyjnie dopuszczalne finansowanie całokształtu działalności politycznej partii. Jednakże na podstawie postępowania wszczętego wskutek skargi rządu heskiego Trybunał doszedł do przekonania, iż nie jest zgodne z art. 21 i 20 ust. 2 ustawy zasadniczej finansowanie z budżetu państwa całokształtu działalności politycznej partii obejmujące kształtowanie opinii i woli narodu. Proces bowiem politycznego kształtowania woli musi być wolny od ingerencji organów państwa, o ile takiej nie przewidują postanowienia ustawy zasadniczej, a co oczywiście nie wynika z art. 21. Dlatego też zdaniem Trybunału postanowienia ustawy o budżecie federalnym na 1965 r. w kwestii finansowania działalności partii są nieważne.

Rolę jednak, jaką partie polityczne spełniają w toku procesu wyborczego, a która wynika z art. 21 i 38 ustawy zasadniczej oraz postanowień ustawy wyborczej, Trybunał uznał za wyjątkową, zwłaszcza wobec innych organizacji i poszczególnych obywateli. Uzasadnia to zatem jego zdaniem dopuszczalność konstytucyjną przyznania partiom zwrotu ko-

²⁷ Das Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung 1966. Podaję za O. K. Flechteim, Dokumente..., s. 102—105.

²⁸ Tamże, s. 127—142.

niecznych nakładów finansowych poniesionych przez nie w toku kampanii wyborczej. Koszty takie bowiem dadzą się bez trudu wyodrębnić od pozostałych wydatków partii, gdyż możliwe jest oddzielenie ich działalności wyborczej od innych sfer aktywności. Zagadnienie to wymaga jednakże regulacji ustawowej, która w myśl poglądów Trybunału znajduje oparcie bezpośrednio w zdaniu 4 i pośrednio w zd. 1 i 3 ust. 1 w związku z ust. 3 art. 21 ustawy zasadniczej. Regulacja taka, jak dalej wywodzi, winna ustalać obiektywne kryteria określania wysokości zwrotu kosztów wyborczych oraz sposoby ich rozdziału, nie naruszające bez „szczególnie koniecznego powodu” (zwingenden Gründe) zasady równości szans partyjnych. Do otrzymania zaś zwrotu kosztów powinny być dopuszczone wszystkie uczestniczące w wyborach partie, gdyż sprzeczny z zasadą równości szans, zauważa Trybunał, byłby zwrot kosztów wyborczych tylko partiom już wcześniej mającym swych przedstawicieli w parlamencie bądź tym, które w wyniku wyborów dopiero zdobyły w nim reprezentację. Jednakże za dopuszczalne ze „szczególnie koniecznego powodu” należy uznać jego zdaniem ustawowe rozróżnienie pomiędzy partiami, a nawet wyłączenie niektórych z nich, przeciwdziałające rozdrobnieniu głosów wyborców. Nie można jednak, w myśl jego poglądu, ustalić progu dopuszczającego partie do zwrotu kosztów wyborczych aż na poziomie 5% klauzuli ograniczającej, gdyż dublowałoby to skutki stąd wynikające i praktycznie uniemożliwiałoby nowym partiom dostęp do parlamentu. Zróżnicowania natomiast w rozmiarze zwracanych kosztów winny być uzależnione od znaczenia, pozycji, wielkości i siły politycznego oddziaływania partii. Ustawodawca jednak nie może zastrzegać faktycznie istniejących już zróżnicowań.

Orzeczenie to ważne nie tylko na szczeblu federalnym, ale i krajowym stało się przedmiotem krytyki zarówno ze strony partii chrześcijańsko-demokratycznej²⁹, jak i niektórych przedstawicieli nauki. E. Friesenhahn³⁰ zarzucał np. Związkowemu Trybunałowi Konstytucyjnemu, iż mówiąc o wywieraniu przez organy państwowe poprzez finansowanie ze środków państwowych wpływu na proces politycznego kształtowania opinii i woli narodu nie wskazał, o jakie organy tu właściwie chodzi i w jaki sposób wpływ ten byłby możliwy. W parlamencie, rządzie i innych organach państwowych zasiadają przecież przedstawiciele partii politycznych.

Niezrozumiały jest zupełnie ponadto pogląd Trybunału, na co słusznie zwraca uwagę dalej Friesenhahn, w myśl którego dotychczas prakty-

²⁹ CDU-Kritik am Urteil über Parteienfinanzierung, „Kölner Stadt-Anzeiger” z 23. VII. 1966 r.

³⁰ E. Friesenhahn, Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassung, Karlsruhe 1969, s. 18—20. Por. też H. Zwirner, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteifinanzierung, „Archiv des öffentlichen Rechts” 93/68 H. 1, s. 109 i nast.

kowane państwowe finansowanie działalności partii rodziło niedopuszczalną i sprzeczną z konstytucją ingerencję państwa w proces politycznego kształtowania woli, a państwowe pokrywanie kosztów kampanii wyborczej stanowiącej przecież, jak sam Trybunał to wielokrotnie podkreślał, najistotniejszy element tego procesu nie rodzi takich skutków i uznane jest za dopuszczalne i zgodne z konstytucją.

Wydaje się, iż Związkowy Trybunał Konstytucyjny popadając niewątpliwie w toku swych wywodów w wewnętrzną sprzeczność, a nawet wykazując pewien brak poczucia rzeczywistości, gdy mówi o możliwości oddzielenia działalności wyborczej partii i kosztów na nią wydatkowanych od innych rodzajów ich działalności i wydatków, stawiał sobie przede wszystkim za cel zmuszenie partii reprezentowanych w Parlamencie Związkowym do finalizacji przeciągających się już znacznie prac nad tekstem projektu ustawy o partiach politycznych. Cel ten właściwie został osiągnięty, gdyż jak już wspomniano ustawa o partiach uchwalona została prawie dokładnie w rok po orzeczeniu, tj. 24. VII. 1967 r. Mimo więc szeregu, często słusznych zastrzeżeń i uwag krytycznych doktryny wobec wywodów Trybunału, stały się one wytyczną dla ustawowej regulacji dyskusyjnego ciągle zagadnienia finansowania działalności partii politycznych.

W myśl postanowień ustawy o partiach politycznych prawo do żądania zwrotu koniecznych kosztów wyborczych przyznano partiom, które na podstawie własnych wniosków wyborczych zdobyły w ostatnich wyborach na obszarze całej Republiki Federalnej przynajmniej 2,5% ważnie oddanych drugich głosów wyborców bądź jeśli partia nie wystawiła listy krajowej, przynajmniej 10% ważnie oddanych głosów pierwszych w jednym choćby okręgu wyborczym (§ 18).

Postanowienie to niemal natychmiast zaskarżone zostało do Związkowego Trybunału Konstytucyjnego przez Narodowo-Demokratyczną Partię Niemiec (NPD) i Europejską Partię Federalistyczną (Europa-Partei) jako naruszające zasadę równości szans. O ile wymóg zdobycia przez partię w okręgu wyborczym 10% głosów pierwszych uznany został przez Trybunał³¹ za nie naruszający zasady równości, gdyż przeciętnie biorąc w skali jednego okręgu stanowiło to około 15 tys. głosów, co traktować można jedynie jako wymaganą od partii niezbędną gwarancję poważnego traktowania kampanii wyborczej, o tyle wymóg zdobycia 2,5% drugich głosów na obszarze całej Republiki Federalnej zdaniem Trybunału jest zbyt wygórowany i narusza zasadę równości. Celem bowiem ustanowienia takiego wymogu nie może być tak jak w przypadku klauzuli ograniczającej zabezpieczenie funkcjonowania parlamentu, lecz winno być w myśl poglądu Trybunału, udowodnienie przez partię, że stawiane przez nią wnio-

³¹ Das Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung 1968 [w:] O. K. Flechtheim, Dokumente..., s. 190—193.

ski wyborcze oraz wysuwany program traktowane są poważnie i zmierzają do osiągnięcia sukcesu wyborczego, a nie kierowane są tylko na uzyskanie określonych świadczeń pieniężnych ze strony państwa. Wymóg taki jednak może jednocześnie wpływać na ograniczenie rozdrobnienia głosów i partii. Dlatego też ustanowienie go na poziomie 2,5%, co w skali Republiki dla wyborów 1965 r. wynosiło około 835 tys. głosów, jest żądaniem, jak stwierdza Trybunał, zbyt wygórowanym dla osiągnięcia tych celów. Uznał on zatem za wystarczające i nie naruszające zasady równości ustalenie go na poziomie 0,5%, czyli w skali Republiki około 167 tys. głosów drugich.

Stanowisko takie wprowadzie zmierza w kierunku wyrównania szans partii i w mniejszym stopniu pozostaje w sprzeczności z zasadą równości, niż wynikało to z postanowień ustawy o partiach politycznych w tym zakresie, to jednak budzi o tyle zastrzeżenia, iż już w samym pojęciu partii określonym w § 2 tej ustawy ujęty został przecież wymóg poważnego traktowania stawianych przez partię celów, które wzmacniają ponadto przepisy ustawy wyborczej żądające zebrania pod wnioskami wyborczymi określonej liczby podpisów, tworząc i tak wystarczająco spiętrzony system stawianych słabszym partiom barier. Zgodnie jednak z tym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego poprawka wprowadzona 22. VII. 69 r.³² ustaliła wymóg zdobycia ważnie oddanych głosów drugich przez partie żądające zwrotu kosztów wyborczych na poziomie 0,5%.

Przeznaczoną do zwrotu sumę stanowiącą konieczne koszty kampanii wyborczej ustala się w myśl postanowień ustawy o partiach politycznych w ten sposób, iż ogólną liczbę uprawnionych do głosowania, która jak wiadomo od 1970 r.³³ wskutek obniżenia granicy wieku wyborczego do 18 lat znacznie wzrosła, mnoży się przez określoną w ustawie wartość 2,5 DM podniesioną w 1974 r. do 3,5 DM³⁴. Tak otrzymaną kwotę dzieli się pomiędzy partie uprawnione do zwrotu kosztów wyborczych proporcjonalnie do liczby zdobytych przez nie głosów drugich, z tym jednak iż odejmuje się od niej przedtem kwotę należną partiom, które nie wystawiły list krajowych. Partie te bowiem otrzymują po 2,4 DM, a od roku 1974 po 3,5 DM za każdy pierwszy głos w okręgu, w którym zdobyły przynajmniej 10% ważnie oddanych głosów pierwszych. Suma należna każdej z partii w oparciu o te zasady jest ustalana i wypłacana przez Prezydenta Parlamentu Związkowego na podstawie wniosku złożonego przez partię nie później niż dwa miesiące od pierwszego posiedzenia Parlamentu.

Partie, które uczestnicząc w poprzednich wyborach na podstawie własnych list wyborczych osiągnęły wyniki uprawniające je do zwrotu ko-

³² BGBl. 1969, I, s. 925.

³³ XXVII poprawka do ustawy zasadniczej z 31. VIII. 1970 r. BGBl, I, nr 76.

³⁴ BGBl., 1974, I, s. 1537.

szków wyborczych, mogą otrzymać zaliczki na poczet kosztów mającej odbyć się kampanii wyborczej. Zaliczka taka może być wypłacona w drugim roku kadencji Parlamentu Związkowego do wysokości 10%, w trzecim 15% i w czwartym 35%, czyli łącznie do wysokości 60% kwoty, która należna byłaby w oparciu o wyniki poprzednich wyborów. W przypadku wcześniejszego, przed upływem kadencji rozwiązania Parlamentu Związkowego i rozpisania nowych wyborów zaliczki takie mogą być wypłacane zależnie od uznania Prezydenta Parlamentu Związkowego w innych niż wyżej podanych terminach, najwyżej jednak również do wysokości 60%. Wypłata większej, niż wypadłoby to z wyników przeprowadzonej kampanii wyborczej zaliczki, rodzi konieczność zwrotu nadwyżki. W zakresie realizacji tych postanowień Prezydent Parlamentu Związkowego podlega kontroli Związkowej Izby Obrachunkowej.

Nie wydaje się w związku z tym, iż można by zgodzić się z poglądem L. Janickiego³⁵, który twierdzi, iż świadczenia finansowe w zakresie zwrotu partiom kosztów wyborczych mają charakter automatyczny i nie są zależne od uznania organów państwa, jeśli partie spełniają tylko wymagane przez ustawę warunki. Ustawa zostawia przecież pewne, niemałe zresztą możliwości swobodnego uznania Prezydentowi Parlamentu Związkowego, zwłaszcza w decydowaniu o tym, co najważniejsze, a mianowicie czy uczestniczące w wyborach ugrupowanie było w ogóle partią³⁶. Tylko bowiem partie są uprawnione do zwrotu kosztów wyborczych i nie mogą domagać się ich wolne grupy wyborcze, bądź indywidualni obywatele³⁷. Prezydent Parlamentu Związkowego nie jest bowiem związany w tej kwestii ustaleniami organów wyborczych. Decyduje on ponadto o tym, czy stawiane partiom przez ustawę warunki zostały wypełnione, by można dokonać wypłaty poniesionych przez nich kosztów wyborczych. O ile zakres swobodnego uznania Prezydenta Parlamentu Związkowego w tych kwestiach może być bardziej wykorzystany przeciw partiom słabym, nie reprezentowanym w Parlamencie Związkowym³⁸ bądź nowo

³⁵ L. Janicki, op. cit., s. 266.

³⁶ Wskazuje na to powoływany już choćby przykład sporu o uznanie Akcji Demokratycznego Postępu (ADF) za partię. Por. Auch will jetzt Ersatz der Wahlkampf — Kosten, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 8. XI. 1969 r., s. 5. Symptomatyczne wydaje się zdanie kończące ten artykuł: „Die Festsetzung der Zahlungsbedingungen ist eine heikle Aufgabe für den Bundestagspräsidenten, da ein auch für zukünftige Fälle haltbarer Maßstab gefunden werden muß”.

³⁷ Porównaj omówienie orzeczenia Związkowego Trybunału Administracyjnego w sprawie burmistrza Bonn Daniela w artykule zatytułowanym: Soll die Erstattung von Wahlkampfkosten Parteien — Privileg sein?, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 22. II. 1974 r., s. 5.

³⁸ Tak np. w 1969 r. w niezwykle trudnej sytuacji znalazła się DFU, która zobowiązana została, ze względu na postawiony jej zarzut, iż w wyborach nie uczestniczyła na podstawie własnej listy wyborczej, do zwrotu w krótkim termi-

powstałym, o tyle należąca również do jego uznania kwestia określonych ramowo w ustawie terminów i wysokości wypłat zaliczek czy też zwrotu ich nienależnych nadwyżek może mieć ze względu na wysokość tych kwot także pewne znaczenie w stosunkach między partiami najsilniejszymi. Pamiętać bowiem należy, iż Prezydent Parlamentu Związkowego jest członkiem najsilniejszej frakcji i nie zawsze jest to reprezentant partii tworzącej Rząd Federalny.

W oparciu o postanowienia ustawy o partiach politycznych mogą w drodze ustawy również parlamenty krajowe według tych samych zasad uregulować zwrot koniecznych kosztów wyborczych partiom uczestniczącym w krajowych kampaniach wyborczych. Dlatego też już w 1967 r. w Badenii-Wirtembergii, Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii Westfalii, Szlezwiку-Holsztynie, a następnie w 1968 r. w Bawarii, 1969 r. w Nadrenii Palatynacie i w 1971 r. w Bremie wydane zostały ustawy o zwrocie partiom kosztów wyborczych. Do 1971 r. nie ukazały się natomiast ustawy w tej kwestii w pozostałych krajach, tj. w Hesji, Hamburgu i Saarze.

Ewolucja zatem finansowania partii bezpośrednio z budżetu państwa przebiegała od początkowo jaskrawo naruszającego zasadę równości dotowania tylko partii parlamentarnych, poprzez objęcie nimi także partii pozaparlamentarnych przekraczających próg 2,5% aż do rozszerzenia go również na partie przekraczające już tylko próg 0,5%. W każdym jednak z tych układów występowało i występuje, choć aktualnie w stosunkowo niewielkim stopniu, naruszanie zasady równości szans, pogłębione przez ustawowo przewidziane możliwości swobodnego uznania Prezydenta Parlamentu Związkowego w wielu istotnych dla partii sprawach, co uzależnia w pewnym zakresie pozostałe partie od najsilniej reprezentowanej w Parlamencie. Udział w rozdziale tych środków w najwyższym stopniu przypada czterem głównym partiom CDU/CSU, SPD, FDP, które ponadto otrzymują jeszcze dotacje na działalność frakcji parlamentarnych. W sumie więc środki im przyznawane są nieporównywalnie większe od środków przypadających wszystkim pozostałym partiom.

b) Również w zakresie finansowania pośredniego, a więc poprzez różne inne formy świadczeń, z budżetu bądź dochodów państwa, które jednak mimo pewnych pozorów kierowane są na cele partyjne, udział czterech największych partii, zwłaszcza w ostatnich latach, jest zdecydowa-

nie pobranych zaliczek. Skierowała więc w tej sprawie do Prezydenta Parlamentu Związkowego wniosek o przesunięcie terminu zwrotu aż do ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii listy wyborczej przez Związkowy Trybunał Konstytucyjny. Przedstawiciel DFU K. Neumann oświadczył korespondentowi „Frankfurter Rundschau” w tej sprawie: „...es gehe dem Bundestagspräsidenten seines Erachtens weniger um den zurückzuzahlenden Betrag als vor allem darum, die Deutsche Friedens Union mit der sofortigen Rückzahlung politisch auszuschalten”. H. Rieber, DFU ruft Verfassungsgericht an, „Frankfurter Rundschau” z 9. IX. 1969 r., s. 5.

nie przeważający, jeśli nie wyłączny. Jedną z takich form stosowaną początkowo w oparciu o ustawę o podatku dochodowym z 15. IX. 1953 r. w znowelizowanej jej postaci z 16. XII. 1954 r.³⁹ oraz ustawę o podatku od korporacji z 21. XII. 1954 r.⁴⁰ było finansowanie partii z potrąceń od podatków przez ustawy te nakładanych. W myśl tych postanowień za dopuszczalne uznano potrącenie z kwoty stanowiącej wymiar podatku, wydatków do wysokości 5% całkowitego dochodu bądź do 2% sumy całkowitego obrotu wypłacanych w ciągu roku kalendarzowego uposażeń i wynagrodzeń, o ile przeznaczone one były na dotowanie celów dobroczynnych, kościoło-religijnych, naukowych jak również państwowo-politycznych (staatspolitischer Zwecke). Wskazanie w ustawie możliwości przeznaczenia z potrąceń od podatków takich sum właśnie na cele państwowo-polityczne, dało podstawę do finansowania dość szerokim zresztą strumieniem przez koła gospodarcze przede wszystkim działalności partii burżuazyjnych, głównie zaś CDU/CSU, FDP, DP. W istocie były to środki państwowe, potrącano je bowiem z należnych skarbowi państwa podatków, jednakże podejmowanie decyzji, której z partii, kiedy i w jakim zakresie środki takie miałyby być przekazane, pozostawiono w zasadzie w rękach kompetentnych kręgów burżuazji. Im większa jednostka gospodarcza o wyższych dochodach, obrocie bądź wypłacanych wynagrodzeniach i uposażeniach, tym obliczana procentowo zwłaszcza przy występującej progresji podatkowej suma przeznaczana na działalność partii mogła być wyższa. Taki zatem sposób finansowania dawał największe możliwości subsydiowania faktycznie ze środków państwowych kręgom wielkiego kapitału tych partii, które służyły ich interesom, co naruszało niewątpliwie zasadę równości szans i uprzywilejowywało wyraźnie partie burżuazyjne.

Wydane w grudniu 1955 r., rozporządzenia wykonawcze do tych ustaw⁴¹ bliżej formułowały jeszcze, bardziej różnicujące partie warunki, których spełnienie umożliwiało dopiero wypłatę tych dotacji. Mogły je bowiem otrzymać tylko partie, które na podstawie własnego wniosku wyborczego zdobyły przynajmniej jeden mandat w ostatnich wyborach do Parlamentu Związkowego, bądź przedstawicielstwa krajowego. Federalne lub krajowe kierownictwo partyjne musiało ponadto potwierdzić, iż otrzymane środki finansowe wydane zostaną na cele państwowo-polityczne.

Kwoty z potrąceń od podatków mogły być również wypłacane osobom prywatnym, które według statutu i faktycznej działalności służyły wyłącznie celom państwowo-politycznym, a gromadzone środki przekazywały w myśl tych postanowień uprawnionym partiom. Rząd Federalny za zgo-

³⁹ BGBl, I, 1953, nr 63, s. 1365 oraz zmiana BGBl, I, 1954, nr 41, s. 377.

⁴⁰ BGBl, I, 1954, nr 46, s. 469.

⁴¹ Einkommensteuer-Durchführungsverordnung z 21. XII. 1955, BGBl, I, 1955, nr 46, s. 766 oraz Körperschaftsteuer-Durchführungsverordnung z 23. XII. 1955, BGBl, I, nr 47, s. 858.

dą Rady Związkowej mógł upoważnić jeszcze inne osoby prawne do pobierania wypłat z potrąceń od podatków, jeśli służyły one powszechnym, a nie indywidualnym celom państwowo-politycznym, przez co rozumiano ogólne dążenie zmierzające do popierania demokratycznej państwowości RFN⁴². W jednym i drugim przypadku, wprawdzie z pewnymi różnicami w zakresie statusu prawnego, chodziło o stowarzyszenia pośredniczące i najczęściej reprezentujące interesy kapitału, o których nieco dalej, które gromadziły fundusze na rzecz partii, a następnie finansowały ich działalność pod określonymi warunkami politycznymi.

W wyniku jednak skargi wniesionej przez Ogólnoniemiecką Partię Ludową (GVP), Związkowy Trybunał Konstytucyjny w 1957 r.⁴³ stwierdził, iż wprowadzony wspomnianymi rozporządzeniami wykonawczymi do ustaw o podatkach od dochodów i korporacji wymóg zdobycia w ostatnich wyborach jednego mandatu w federalnych bądź krajowych organach przedstawicielskich, narusza wynikającą z art. 3 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej zasadę równości szans i jako sprzeczny z konstytucją nie obowiązuje. W następnym zaś roku (1958) wskutek skargi krajowego rządu Hesji, Trybunał⁴⁴ uznał wszystkie postanowienia ustaw o podatku dochodowym i podatku od korporacji jak i ich rozporządzeń wykonawczych stanowiące podstawę dla subsydiowania bezpośredniego bądź pośredniego partii z potrąceń od podatków za sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości i jako takie pozbawił mocy obowiązującej⁴⁵. W uzasadnieniu dodał on, iż uwzględniając rzeczywistość polityczną RFN postanowienia te nie tyle z punktu widzenia czysto formalnego godziły w zasadę równości szans, co wyraźnie naruszały materialne ich skutki, jakie rodziły one w sferze prawnej. Uprzywilejowywały bowiem znacznie, zdaniem Trybunału, te partie których program i działalność odpowiadały kręgom kapitalistycznym, a ze względu na obowiązującą progresję podatkową dawały większe korzyści partiom subsydiowanym przez wielkie jednostki gospodarcze i finansowe. Wprawdzie, jak dalej wywodzi, ustawodawca nie jest zobowiązany wyrównać istniejących faktycznie różnicowań szans partii, które wynikają z różnorodnych ich struktur socjologicznych, to jednak nie powinien zaostrzać zachodzących różnic. W procesie bowiem politycznego kształtowania woli znaczenie partii,

⁴² Takim stowarzyszeniem uprawnionym do otrzymywania wypłat z potrąceń od podatków na powszechne cele państwowo-polityczne było np. „Staatsbürgerlichen Vereinigung 1954”. Faktycznym jego zadaniem było gromadzenie środków finansowych na działalność partii burżuazyjnych. Patrz: Verordnung über den Abzug von Spenden zur Förderung staatspolitischer Zwecke. 23. X. 1956 r. BGBl, I, 1956, nr 47, s. 836.

⁴³ BVerf. G. E. 6, 273 i nast.

⁴⁴ BVerf. G. E. 8, 51 i nast.

⁴⁵ Orzeczenie to nie naruszało jednak możliwości przekazywania środków finansowych z potrąceń od podatków na rzecz wspomnianych osób prawnych, jednakże nie dopuszczało przeznaczania ich na działalność partyjną.

które wskutek tych postanowień korzystały z dotacji wypłacanych z potrąceń od podatków, wyraźnie wzrastało, co z kolei bez rzeczywistego i prawnie uzasadnionego powodu przysparzało im dodatkowo szans w konkurencyjnej walce o władzę.

Jak się jednak okazało, zakaz finansowania partii z potrąceń od podatków nie był trwały. Wskutek poprawek do ustaw o podatku dochodowym i podatku od korporacji zniosła go ustawa o partiach politycznych. W ten sposób wprowadziła ona na nowo możliwość finansowania partii z potrąceń z tym jednak, iż ustaliła ona górną granicę w wysokości 600 DM, której świadczenia na rzecz partii z tego tytułu dokonane w ciągu roku kalendarzowego nie mogą przekraczać. Jeśli zaś podatek dochodowy wymierzony byłby małżeństwu, świadczenie mogło być podwyższone do 1200 DM. Postanowienia te jako naruszające zasadę równości znów zaskarżone zostały do Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, tym razem jednak przez Narodowo-Demokratyczną Partię Niemiec (NPD) i Europejską Partię Federalistyczną (Europa-Partei). W przytaczanym już orzeczeniu z 1968 r.⁴⁶ Trybunał doszedł do przekonania, iż ograniczenie przez ustawodawcę do wysokości 600 i 1200 DM dotacji z potrąceń od podatków nie rodzi takich materialnie ujemnych skutków prawnych jak poprzednie rozwiązanie ustawowe i nie narusza zasady równości. Kwoty bowiem w tej wysokości nie stwarzają sytuacji szczególnie korzystnej dla kół wielkiego kapitału i partii, które swą działalnością im służą.

Niewątpliwie jednak postanowienia te sprzyjają w o wiele większym stopniu partiom burżuazyjnym — CDU, CSU, FDP niż SPD. Praktycznie poza ich zasięgiem znajdują się ugrupowania lewicy, zwłaszcza DKP. Obciążeni bowiem tymi podatkami podatnicy należą przede wszystkim do klas posiadających i w ich to rękach pozostawiono decyzję przeznaczania w sumie nie małych kwot, w gruncie rzeczy przecież państwowych, na rzecz reprezentujących ich interesy partii.

Inną formą finansowania działalności partyjnej w sposób pośredni przez państwo, dostępną właściwie tylko partiom parlamentarnym, są potrącenia na rzecz partii a ściślej biorąc ich frakcji od otrzymywanych przez deputowanych diet. Jest to tzw. składka frakcyjna (Fraktionsbeitrag). Kwota, którą pobiera deputowany z racji pełnienia swej funkcji, jest dość wysoka i od 1949 r. wzrosła z 1950 DM do 6370 DM w 1973 r. Składa się ona z sumy stanowiącej zwrot kosztów reprezentacyjnych, które w tych latach odpowiednio wynosiły 600 DM i 3270 DM, a pozostała jej część obejmuje zryczałtowane diety wyżywieniowe (1000 DM), zwrot kosztów podróży i zwrot drobnych wydatków.

Zasady potrącania wpłat na rzecz partii i jej frakcji z tych diet określają regulaminy frakcji, wewnętrzne przepisy finansowe i ustalone zwy-

⁴⁶ Das Bundesverfassungsgericht zur Parteienfinanzierung 1968. [w:] O. K. Flecht-heim, Dokumente..., B. VIII, Berlin 1970, s. 164, 200—204.

czaje. Tak np. deputowany SPD w 1973 r. zobowiązany był do odprowadzenia z otrzymanej diety 200 DM na rzecz swego okręgu partyjnego oraz 100 DM na każdy z dwóch podokręgów partyjnych, w których kandydatura jego została wysunięta, a także 60 DM ogólnej, liczonej tak jak od dochodu składki partyjnej⁴⁷. Regulamin wewnętrzny frakcji SPD przewiduje, iż deputowany zobowiązany jest również do wpłacania na rzecz frakcji składki w wysokości ustalonej na początku kadencji przez plenum frakcji, która w 1973 r. wynosiła 450 DM miesięcznie. Środki te służyć mają finansowaniu działalności frakcji, ich nadwyżki zaś winny być odprowadzane do kasy Zarządu Federalnego Partii. Podobne, aczkolwiek różniące się wartością kwot, zasady potrącania z diet deputowanych obowiązują w innych partiach.

Dotyczą one nie tylko szczebla federalnego, lecz również szczebla krajowego, miejskiego i gminnego. Obciążani są bowiem tymi świadczeniami zarówno deputowani Parlamentu Związkowego, jak i parlamentów krajowych, a także pobierający diety członkowie partii zasiadający we władzach komunalnych, miejskich i gminnych. Ponadto na nieco zbliżonych zasadach jeszcze świadczyć muszą ze swych kosztów reprezentacyjnych funkcjonariusze publiczni różnych szczebli, o ile na stanowiska te wysunięci zostali przez partię.

Do pośrednich sposobów finansowania partii zaliczyć również można dotowania z budżetu państwa afiliowanych przy nich różnych organizacji, zwłaszcza zaś organizacji młodzieżowych, które swą działalnością wspierają akcje propagandowe swych partii.

Partie natomiast, które sprawują władzę, mogą wykorzystywać ponadto różne fundusze państwowe w celu wspierania własnej działalności propagandowo-wyborczej. T. Eschenburg⁴⁸ rozróżnia tu finansowanie ze środków ukrytych (getarnte Förderung) i finansowanie ze środków tajnych (geheime Förderung). To ostatnie zdaniem jego możliwe jest tylko na szczeblu federalnym, z pozostawionych do dyspozycji kanclerza tajnych funduszy. Chodzi tu głównie o tzw. fundusz gadzinowy (Reptilienfonds), tytuł oznaczony pozycją 300 w budżecie federalnym, przeznaczany formalnie przede wszystkim na finansowanie działalności Federalnego Biura Prasowego (Bundespresseamtes). Wydatki z tego funduszu nie podlegają kontroli parlamentarnej, lecz jedynie kontrolowane mogą być przez Prezydenta Federalnej Izby Obrachunkowej (Präsidenten des Bundesrechnungshofs).

Będąca w opozycji SPD podnosiła wielokrotnie, a szczególnie

⁴⁷ Ponadto z diety deputowany pokrywa koszty utrzymania biura w swym okręgu wyborczym, koszty mieszkania w Bonn oraz ubezpieczenia rentowego i chorobowego. Dane te podają za: „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 2. II. 1974 r., s. 4, umieszczone w artykule zatytułowanym: „Wie schlecht geht es den Abgeordneten des Bundestages?”.

⁴⁸ T. Eschenburg, op. cit., s. 38.

w 1965 r., iż znaczne środki z tego 13-milionowego funduszu przeznaczone były na działalność propagandowo-wyborczą rządzącej wówczas partii chrześcijańsko-demokratycznej. Wspierano z niego np. działalność Wspólnoty Pracy Kół Demokratycznych (ADK) organizacji ściśle powiązanej z CDU i stanowiącej istotne jej ogniwo w prowadzeniu kampanii wyborczej. Finansowano ponadto szereg innych przedsięwzięć jak np. koszty podróży wyborczych L. Erharda, koszty tysięcy przedwyborczych broszur propagandowych i innych wydawnictw. Praktycznie w okresie rządów chrześcijańskiej demokracji, prawie każde wydawnictwo Federalnego Urzędu Prasowego było elementem propagandy wyborczej tej partii. Po wejściu CDU/CSU w koalicję z SPD, wskutek zabiegów tej ostatniej zaprzestano finansowania z tego funduszu Wspólnoty Pracy Kół Demokratycznych (ADK) oraz zmniejszono jego wysokość na 1967 r. do 5,8 mln DM⁴⁹.

Finansowanie natomiast z tzw. środków ukrytych możliwe jest praktycznie na wszystkich szczeblach, poczynsz od Rządu Federalnego i jego ministrów poprzez rządy krajowe, a na organach wykonawczych władz komunalnych kończąc. Wprawdzie podlega ono kontroli parlamentarnej, a na szczeblu komunalnym również ich organów przedstawicielskich, to jednak charakteryzuje się tym, iż z różnych pozycji budżetowych wydatkowane środki pozornie jedynie służą realizacji polityki i zadań organów władzy wykonawczej, a faktycznie zaś wspierają działalność partii. Szczególne nasilenie tego rodzaju wydatków następuje w okresie kampanii wyborczej. Należy tu między innymi wydawanie tendencyjnych w swej treści różnego rodzaju publikacji rządowych apoteozujących politykę partii rządzącej i niejednokrotnie polemizujących z partiami opozycyjnymi czy to w formie książek, broszur bądź komentarzy wydawanych do przeforsowanych wbrew stanowisku opozycji projektów aktów normatywnych. Zaliczyć tu można ponadto wydawanie przez niektóre resorty tzw. białych książek, organizowanie wystaw, akcji plakatowych oraz imprez radiowo-telewizyjnych i filmowych wykazujących osiągnięcia partii sprawujących władzę. Za przykład choćby posłużyć tu może wydawana w ciągu miesiąca upływającego tuż przed wyborami 1965 r. seria zamieszczona w około 500 dziennikach zatytułowana „Obywatele pytają — kanclerz odpowiada”, stanowiąca swego rodzaju credo wyborcze chrześcijańskiej demokracji, której koszt w wysokości 1,8 mln DM pokryty został z pozycji budżetu federalnego przeznaczonej na informowanie o inwestycjach specjalnych (Unterrichtung über Sonderinvestition). Z innej pozycji budżetowej sfinansowano w tym samym okresie wydatkowane

⁴⁹ Por. V. Hoffmann, SPD-Klage gegen Kanzler — und Presseamt, „Frankfurter Rundschau” z 9. XI. 1965 r., s. 1 oraz H. Hoffmann, Erstaunen über Klage-Rücknahme — SPD verzichtet auf Vorgehen wegen „verschleieter Parteienfinanzierung”, „Frankfurter Rundschau” z 4. II. 1969 r., s. 1 i nast.

w podobny sposób koszty wysokości 105 tys. DM na publikację założeń programowych polityki kulturalnej FDP ⁵⁰.

Podobne, aczkolwiek bardziej skomplikowane układami koalicyjnymi sytuacje zachodzą w poszczególnych krajach. Niżej zaś na szczeblu komunalnym dość typowym sposobem ukrytego finansowania działalności partii jest prenumerowanie w znacznych ilościach najczęściej najdroższej prasy partyjnej oraz publikowanie w niej głównie w celu ich wsparcia różnego rodzaju inseratów. Do tych form finansowania działalności partyjnej włączone są też liczne instytucje i przedsiębiorstwa państwowe, które ponadto nierzadko przekazują pod różnymi pretekstami niemałe sumy tym partiom ⁵¹, które mają wpływ na ich zarządzanie.

System jak widać rozwiniętego tajnego i ukrytego finansowania działalności partyjnej stanowi istotną pomoc wspierającą partie sprawujące władzę na różnych szczeblach i daje im wyraźną przewagę nad innymi partiami. W najszerszym zakresie w sprawowaniu władzy uczestniczą 4 najsilniejsze partie CDU/CSU, SPD, FDP, przy czym większy udział partii burżuazyjnych pozwalał im w większym niż SPD stopniu osiągać korzyści.

Wprawdzie, ten sposób pokrywania kosztów działalności partyjnej jeszcze, jak mi wiadomo, nie był przedmiotem rozstrzygnięcia Związkowego Trybunału Konstytucyjnego, choć stanowił już podstawę do wniesienia skargi konstytucyjnej w 1965 r. przez SPD, wycofanej jednak później ze względu na koalicję z CDU/CSU. Sposób ten jest raczej trudny do wyśledzenia, a formalna zgodność postępowania z przepisami prawnymi nie daje zbyt wielu szans skarżącemu. Niewątpliwie jednak wyraźnie narusza on konstytucyjną zasadę równości szans.

Trzeba również pamiętać i o tym, iż partie te jako reprezentowane w parlamencie mają ponadto tę przewagę nad pozostałymi, iż wypowiedzi ich czołowego aktywu i prowadzone dyskusje na forum parlamentarnym publikowane są, stanowiąc element propagandy partyjnej, przez różne środki masowego przekazu, przede wszystkim zaś państwowe (choćby np. „Das Parlament”), co na ogół z uwagą śledzone jest przez opinię publiczną i daje wyjątkowo dużą szansę efektywnego nań oddziaływania.

ad. 2) Tak szeroko rozbudowany jak w RFN system finansowania państwowego partii, możliwy właściwie dopiero na etapie rozwoju państwowego doby interwencjonizmu, nie występuje w żadnym innym spośród najwyżej rozwiniętych krajów współczesnego świata kapitalistycznego. Wszędzie bowiem finansowanie partii opiera się głównie na historycznie najstarszym subsydiowaniu ich przez społeczeństwo. Przejawia się ono zasadniczo w dwóch postaciach:

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Por. T. Eschenburg, op. cit., s. 36.

a) jako finansowanie przez podmioty stojące poza strukturą organizacyjną partii, które nazwiemy finansowaniem zewnętrznym oraz

b) jako finansowanie przez podmioty stojące wewnątrz struktury organizacyjnej, które określimy mianem finansowania wewnętrznego, inaczej mówiąc samofinansowaniem.

Obie te postacie finansowania społecznego występują oczywiście w RFN, aczkolwiek dla jednych partii jak np. CDU/CSU, FDP istotniejsze, stanowiące bogatsze źródło czerpania dochodów jest subsydiowanie zewnętrzne, dla innych zaś jak np. SPD wewnętrzne.

ad a) Już w okresie, gdy po upadku III Rzeszy zaczęto tworzyć partie, skarbnicy partii burżuazyjnych, które nie mogły w przeciwieństwie np. do SPD czy KPD liczyć na bardziej masowe, spontaniczne poparcie społeczne, szukając źródeł wsparcia finansowego zwracali się głównie do tradycyjnie, już w okresie Republiki Weimarskiej sympatyzujących z nimi kół przemysłowych i gospodarczych. Na większe powodzenie w tych staraniach liczyć mogła FDP, mająca dłuższe tradycje i bardziej sprecyzowany profil polityczny od wyznaniowej, konkurującej ponadto z Centrum chrześcijańskiej demokracji⁵². Miała ona jednak wyraźne poparcie Stanów Zjednoczonych i kościoła, a ponadto poprzez wpływy i powiązania bankiera R. Pferdmengesa osobistego przyjaciela K. Adenauera, a jednocześnie wieloletniego finansowego protektora CDU i szarej eminencji tej partii udało się chrześcijańskiej demokracji zyskać szersze poparcie niektórych zrzeszeń przemysłowo-handlowych. Decydujące jednak dla wzmocnienia i zintensyfikowania tego poparcia było zdobycie przez CDU/CSU najsilniejszej pozycji wśród partii burżuazyjnych w wyborach krajowych lat 1946—1949, a w konsekwencji utworzonej w 1947/48 Radzie Gospodarczej (Wirtschaftsrat) i opanowanie przez nią w koalicji z FDP i DP jej organu wykonawczego dyrektoriatu⁵³. Dyrektorem d/s gospodarki został w owym czasie bezpartyjny jeszcze prof. L. Erhard, ojciec zachodnioniemieckiej koncepcji socjalnej gospodarki rynkowej (sozialen Marktwirtschaft), harmonizującej w tej mierze z dążeniami władz okupacyjnych Stanów Zjednoczonych. Mimo pewnych występujących w łonie samej CDU/CSU tendencji przeciwnych, koncepcja ta stała się plat-

⁵² Porównaj D. Schwarzkopf, *Die Fördergesellschaften*, „Der Tagesspiegel” z 6. V. 1956 r., s. 7.

⁵³ Rada Gospodarcza powstała najpierw w Bizonii w 1947 r. Składała się początkowo z 52 deputowanych wybranych przez parlamenty krajowe. Liczbę mandatów przypadających poszczególnym partiom przydzielono proporcjonalnie do siły ich frakcji krajowych. W rezultacie CDU/CSU i SPD otrzymały po 20 mandatów, FDP/DVP/DemP — 4, KPD — 3, Zentrum i NLP/DP po 2 oraz WAV — 1. Dyktoriat jako organ wykonawczy składał się z 5 dyrektorów. W 1948 r. Rada Gospodarcza objęła trzecią strefę.

formą wyborczą tej partii w 1949 r.⁵⁴ Z poufnego listu fundacyjnego (Spendenaufwurf) Zrzeszenia Gospodarczego Przemysłu Budowlanego (Wirtschaftsvereinigung Bauindustrie) z 10. VI. 1949 r. rozsyłanego do jej członków w związku z kampanią wyborczą 1949 r. wynika, iż skutkiem porozumienia zawartego pomiędzy różnymi zrzeszeniami gospodarczymi a partiami, na których opierał swą politykę socjalnej gospodarki rynkowej L. Erhard — CDU, CSU, FDP, DP zrzeszenia te zobowiązały się wpłacić w sumie na fundusz wyborczy tych partii i 2 mln DM, z czego na sektor przemysłu budowlanego przypadało 600 tys. Przyjęto również klucz rozdziału tych środków w następujących proporcjach: 65% dla CDU, 25% dla FDP i 10% dla DP⁵⁵. Automatycznie poza finansowaniem tą drogą znalazła się partia Centrum i inne partie burżuazyjne. Po przeprowadzonych wyborach do pierwszego Parlamentu Związkowego, gdy pozycja tworzących wówczas rząd CDU/CSU, FDP i DP uległa wzmocnieniu i dalszemu utrwaleniu, poszczególne zrzeszenia przemysłu handlu i rolnictwa ponownie w listach fundacyjnych już z początkiem 1950 r. nakładały na swych członków obowiązek dokonywania stałych wpłat, czyli swego rodzaju podatku na fundusz, z którego miałyby być finansowane partie polityczne. Tak np. Komitet Krajowy Przemysłu Bawarskiego (Landesausschuss der Bayerischen Industrie) zobowiązał swych członków do składki w wysokości 1 DM od jednego zatrudnionego w tych przedsiębiorstwach, a Zarząd i Rada Zrzeszenia Bawarskich Posiadaczy Ziemskich (Verband der Bayerischen Grundbesitzer) ustaliła wpłatę w podwójnej wysokości składki członkowskiej płaconej rocznie na rzecz Zrzeszenia⁵⁶.

Ten jednak sposób finansowania nie zadowalał z jednej strony partii, przede wszystkim zaś CDU/CSU, gdyż nie dawał im pewności stałego dopływu funduszy oraz stwarzał konieczność podejmowania starań i zabiegów u różnych, często partykularnych grup interesu, z drugiej zaś również kręgi wielkiego kapitału, gdyż uniemożliwiał im pełną kontrolę przekazywanych środków i dyktowania łączących się z tym warunków

⁵⁴ Polityka socjalnej gospodarki rynkowej odpowiadając etapowi państwa interwencji, nawiązywała do założeń polityki „New Dealu” Roosevelta, zweryfikowanej w praktyce Stanów Zjednoczonych, popieranej przez nie w ramach planu Marshalla.

⁵⁵ Spēndenaufwurf der Wirtschaftsvereinigung Bauindustrie [w:] O. K. Flechtheim, Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1973, s. 532 i 533 oraz Briefwechsel des SPD — Parteivorstandes mit Robert Pferdmenges [w:] O. K. Flechtheim, Dokumente..., B. VIII, Berlin 1970, s. 16—18. Dokumenty te autor podaje za: Nach Unternehmermillionen kaufen politische Macht! Finanzierung und Korruption der Regierungsparteien durch die Managementschicht der Wirtschaft — Denkschrift, hrsg. vom Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschland, Bonn 1953, s. 57 i 58.

⁵⁶ Tamże, s. 60.

politycznych. W związku z tym z inicjatywy Pferdmengesa i prezesa utworzonego w 1949 r. Federalnego Związku Przemysłu Niemieckiego (Bundesverband der Deutschen Industrie) Fritza Berga⁵⁷ podjęto idee utworzenia w poszczególnych krajach tzw. „stowarzyszeń pomocy” (Fördergesellschaften) specjalizujących się w gromadzeniu funduszy na rzecz burżuazyjnych partii politycznych. Z początkiem zatem 1952 r. w prywatnej willi Pferdmengesa w Marienburg na przedmieściach Kolonii odbyła się narada przedstawicieli wielkiego kapitału z federalnymi skarbnikami CDU, FDP, DP i udziałem kanclerza Adenauera. Adenauer w swym wystąpieniu wskazał na pilną potrzebę skoordynowania i zintensyfikowania finansowania działalności partii rządzących, dyktowaną względami polityki zagranicznej, wymagającej ustabilizowania systemu politycznego i gospodarczego RFN oraz wzmocnienia jego odporności na wpływy komunizmu i rozprzestrzeniających się idei socjaldemokratycznych⁵⁸. W wyniku tej narady utworzono w każdym z krajów⁵⁹ „stowarzyszenia pomocy”, których zadaniem zgodnie z wcześniejszymi zamierzeniami Pferdmengesa i Berga było gromadzenie funduszy z kas jednostek przemysłowych i finansowych, a następnie rozdzielanie ich według ustalonego klucza przede wszystkim pomiędzy rządzące wówczas CDU/CSU, FDP, DP. Klucz ten nie był stały, zmieniał się w zależności od sytuacji politycznej. Wpływało na niego np. wejście w 1953 r. w koalicję rządową CDU/CSU, FDP, DP również BHE, czy też utworzenie w wyniku rozłamu w FDP w 1956 r. Wolnej Partii Ludowej (FVP). Najogólniej jednak CDU otrzymywała około 55%, FDP około 35%, DP zaś około 10 % przekazywanych partiom funduszy.

Dla koordynacji poczynań krajowych „stowarzyszeń pomocy” oraz utrzymywania kontaktów z władzami partyjnymi szczebla federalnego i przekazywania im środków finansowych powołano Kuratorium Centralne z siedzibą w Kolonii pod opieką bankiera Pferdmengesa. Wskutek jednak wzmagających się tendencji centralistycznych idących w parze z koncentracją kapitału utworzono w 1954 r. „Zrzeszenie Obywatelskie 1954” (Staatsbürgerliche Vereinigung 1954) z siedzibą również w Kolonii. Przejęło ono gromadzenie funduszy na rzecz federalnych instancji partyjnych od wielkich jednostek finansowych i gospodarczych i objęło swą działalnością cały obszar Republiki Federalnej. Istniejące dotychczas

⁵⁷ Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego (BDI) wstąpił w miejsce istniejącego w okresie Republiki Weimarskiej Związku Przemysłu Niemieckiego Rzeszy (Reichsverbandes der Deutschen Industrie).

⁵⁸ D. Schwarzkopf, tamże.

⁵⁹ Tak np. w Bawarii powołano Volkswirtschaftliche Gesellschaft Bayern, w Hamburgu — Verein zur Förderung des Hamburgischen Wirtschaftslebens, w Hesji — Fördergesellschaft der Hessischen Wirtschaft, w Północnej Nadrenii-Westfalii — Verein zur Förderung der sozialen Marktwirtschaft in NRW, w Szlezwiku-Holsztynie — Verein zur Förderung der Schleswig-Holsteinischen Wirtschaft, itd.

krajowe „stowarzyszenia pomocy” łącznie z Kuratorium Centralnym skupiły się na zbieraniu środków finansowych od mniejszych jednostek i przekazywaniu ich instancjom krajowym oraz niższego szczebla.

„Zrzeszenie Obywatelskie 1954” uznane zostało, jak pamiętamy, specjalnym rozporządzeniem wydanym przez Rząd Federalny za zgodą Rady Związkowej za osobę prawną służącą wyłącznie „ogólnym państwowo-politycznym celom” i uprawnione zostało do przejmowania potrąceń od podatku dochodowego i podatku od korporacji przekazywanych przez opodatkowane podmioty na działalność partyjną.

Charakterystyczne jest, iż w skład Prezydium tego Zrzeszenia, na czele którego stał pełniący jednocześnie funkcję kierownika Wspólnej Komisji Niemieckiej Gospodarki Przemysłowej (Gemeinschaftsausschuss der deutschen gewerblichen Wirtschaft) dr Spennrath, wchodził ponadto prezydent Federalnego Związku Przemysłu Niemieckiego. Fritz Berg i główny dyrektor tego Związku G. Stein, prezydent Federalnego Związku Niemieckich Zrzeszeń Pracodawców (Bundesverband der deutschen Arbeitgeberverbände — BDA) Paulsen, wspomniany już prezydent Federalnego Zrzeszenia Prywatnych Banków Przemysłowych (Bundesverbandes des privaten Bankengewerbs), a jednocześnie deputowany CDU dr Pferdenges oraz prezydenci: Powszechnego Związku Niemieckich Ubezpieczeń Społecznych (Gesamtverbandes des deutschen Versicherungswesens), Handlu Wielkotowarowego i Zagranicznego (Groß und Außenhandels), Głównej Wspólnoty Niemieckiego Handlu Detalicznego (Hauptgemeinschaft des deutschen Einzelhandels), Niemieckiej Konferencji Przemysłu i Handlu (Deutschen Industrie — und Handelstages). Jak widać więc sam skład Zarządu „Zrzeszenia Obywatelskiego 1954”, które skupiło około 50—60 największych przedsiębiorstw Republiki Federalnej, wydaje się wystarczająco reprezentatywny dla kół wielkiego kapitału⁶⁰. Warto zaznaczyć iż wymienieni tu członkowie Zarządu zrzeszenia sami byli właścicielami bądź udziałowcami wielkich jednostek gospodarczych i finansowych.

Subwencje przekazywane tą drogą nie były jedynymi formami świadczeń kapitału na rzecz partii burżuazyjnych, aczkolwiek zapewniały pewną anonimowość świadczących podmiotów, dawały możliwość koordynacji poczynań oraz koncentracji wywieranych na partie nacisków. W 1950 r. np. z okazji 75 rocznicy urodzin K. Adenauera Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego zwrócił się do swych członków o wpłatę po 1000 DM celem utworzenia specjalnego funduszu „Adenauer-Spende” przeznaczonego na działalność wyłącznie CDU⁶¹. Tenże sam związek wspólnie z Federalnym Związkiem Zrzeszeń Niemieckich Pracodawców

⁶⁰ Dane te podaję za: O. Witt, Die Finanzierung der Parteien, „Westdeutsche Allgemeine Zeitung” z 19—24. VII. 1956 r.

⁶¹ Aufforderung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie zur Zeichnung einer „Adenauer-Spende” [w:] O. K. Flechtheim, Dokumente..., s. 24.

udostępnia swe możliwości oddziaływania propagandowego przez podległy im wyspecjalizowany w tym zakresie Niemiecki Instytut Przemysłowy (Deutschen Industrieinstitut), który wywiera istotny wpływ na treści publikowane w burżuazyjnej prasie, radio, telewizji i filmie. Instytut ten oddaje też swych fachowców na usługi partii. Wiele przedsiębiorstw i ich zrzeszeń prenumeruje prasę partyjną, niejednokrotnie specjalnie wydawaną w tym celu po wyjątkowo wysokiej cenie. Ponadto znaczne przychody osiągają partie z publikowanych na ich łamach inseratów, drogo opłacanych przez różne firmy i ich zrzeszenia. Wielu zaś działaczom partyjnym powierza się nierzadko intratne posady w różnych jednostkach gospodarczych i finansowych.

Niemale źródło dochodów stanowią również żądane przez partie wpłaty na fundusz wyborczy od różnych grup interesu, które pragną wysunąć swych kandydatów do Parlamentu Związkowego lub parlamentów krajowych w ramach oczywiście wystawianych przez partie list krajowych bądź kandydatur w okręgach. Wysokość wpłat zależy od tego, czy wnioskowany kandydat jest umieszczony na mniej, czy bardziej pewnej pozycji do zdobycia mandatu. Tak np. za tzw. mandat pewny CDU w 1957 r. żądała od Centralnego Zrzeszenia Rzemieślniczego Mechaników (Zentralverbandes des Mechanikerhandwerks) kwoty 50 tys. DM⁶².

Od początku jednak pomiędzy partiami burżuazyjnymi dochodziło do walki o źródła ich finansowania oraz kontrowersji co do zasad rozdziału funduszy. Otrzymująca i tak już najwięcej CDU/CSU, twierdząc iż rozdział dotychczasowy nie jest proporcjonalny do osiągniętych sukcesów wyborczych żądała zwiększenia jej udziału w funduszach przydzielanych przez krajowe stowarzyszenia pomocy i „Zrzeszenie Obywatelskie 1954”. To ostatnie finansowało właściwie tylko partie tworzące koalicję rządową na szczęblu Związku. Kiedy jednak DP i BHE nie weszły do Parlamentu Związkowego, mogły więc liczyć tylko na finansowanie ich ze strony krajowych „stowarzyszeń pomocy”. Fundusze zaś gromadzone przez „Zrzeszenie Obywatelskie 1954” przejmowały tylko CDU/CSU i FDP. Najbardziej wpływowy Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego opowiadał się za pełniejszą koncentracją działań politycznych i stąd silniej wspierał działalność CDU/CSU niż FDP. Chrześcijańskiej demokracji jednak zarzucano zbyt daleko idące powiązania ze związkami zawodowymi. FDP natomiast popierana była przez stojące poza Federalnym Związkiem Przemysłu Niemieckiego kręgi kapitału do których należeli przede wszystkim H. Winkhaus generalny dyrektor Mannesmanna i A. Krupp mający również swego przedstawiciela w Komisji Wschodniej Federalnego Związku Przemysłu Niemieckiego. Mimo braku entuzjastycznego poparcia tego Związku dla FDP, wspierana jednak ona była przez

⁶² Handwerk wünscht mehr Vertreter im Bundestag, „Wetzlarer Neue Zeitung” z 18. VI. 1957 r., s. 4.

jednego z zastępców przewodniczącego tej organizacji i przewodniczącego Zrzeszenia Przemysłu Chemicznego (Verbandes der Chemischen Industrie) A. Menne⁶³. Przejściowa nieobecność FDP w koalicji rządowej partii burżuazyjnych w latach 1956/61 znacznie ograniczyła dopływ do niej środków finansowych ze strony kół wielkiego kapitału, a zwłaszcza „Zrzeszenia Obywateli 1954”.

Występujące w RFN tendencje do koncentracji w gospodarce wywarły istotny wpływ na centralizację finansowania działalności partyjnej, co też z kolei przyczyniło się do redukcji liczby partii burżuazyjnych na forum parlamentarnym, a w konsekwencji ograniczenia ich jedynie do najsilniejszej CDU/CSU i coraz bardziej spychanej FDP. Socjaldemokratyczna Partia Niemiec natomiast wprawdzie na poparcie kręgów kapitału liczyć nie mogła, zwłaszcza do uchwalenia programu w Bad Godesberg, to jednak udział w jej budżecie środków społecznych pochodzących z zewnątrz nie był mały. W 1957 r. w swym sprawozdaniu finansowym wykazała ona wpływ 4,1 mln DM pochodzących z dotacji wyborczych (Wahlbeiträge). Jakkolwiek wszelkie powiązania SPD z kręgami kapitału czy też nawet związków zawodowych bądź zrzeszeń konsumentów stanowią ściśle chronioną tajemnicę partyjną, to jednak nie ulega wątpliwości, iż korzystała ona z finansowego i rzeczowego poparcia Niemieckiej Federacji Związków Zawodowych (Deutschen Gewerkschaftsbund — DGB), a także dość licznych różnego rodzaju zrzeszeń konsumentów. W celu przekazywania dotacji na rzecz SPD utworzono w 1957 r. podobnie jak dla partii burżuazyjnych „stowarzyszenie pomocy” pod nazwą Związek Poparcia Demokracji i Zjednoczenia (Verein zur Förderung der Demokratie und Wiedervereinigung). Z wypowiedzi wspomnianego już głównego dyrektora BDI G. Steina na łamach tygodnika „Der Spiegel”⁶⁴ wynika, iż niektóre kręgi kapitału subwencjonują również działalność SPD, podobnie zresztą jak czyniły to już w okresie Republiki Weimarskiej. Finansowe wspieranie działalności SPD prowadzone jest podobnie jak w przypadku partii burżuazyjnych również różnymi sposobami. W grę wchodzi bowiem prenumerowanie prasy partyjnej, publikacja w niej ogłoszeń, udostępnianie możliwości masowego przekazu określonych treści itd. Na ogół jednak dość znaczna i nierzadko stosowana forma zbiórek ulicznych na fundusze wyborcze partii nie ma większego znaczenia w pozycjach ich przychodów, choć być może spełnia pewną rolę propagandową.

Wyształtowany zatem w praktyce i dozwolony prawnie zewnętrzny sposób finansowania społecznego wyraźnie faworyzuje partie burżuazyjne, a wśród nich w szczególności CDU/CSU. Subwencje bowiem płynące tą drogą na rzecz SPD są o wiele mniejsze i nie mogą równać się z funduszami przekazywanymi na rzecz partii burżuazyjnych, zwłaszcza

⁶³ G. Braunthal, Wirtschaft und Politik. Der Bundesverband der Deutschen Industrie, „Politische Vierteljahresschrift” 4/1963, s. 369 i następne.

⁶⁴ „Der Spiegel” 45/1959 r., s. 22 i nast.

zaś chrześcijańskiej demokracji. W najtrudniejszym położeniu jednak znajdują się ugrupowania lewicy, wcześniej KPD a obecnie DKP, które oczywiście w jakiejkolwiek powiązania zwłaszcza finansowe z kapitałem nie wchodzi i wejść nie mogą. W tej sytuacji istotną formę wsparcia stanowiła dla nich pomoc bratnich partii komunistycznych, zwłaszcza SED i KPZR. W RFN bowiem nie ma zakazu subsydiowania i popierania działalności partyjnej przez ośrodki zagraniczne. Stąd też przejawia się ona głównie w fundowaniu stypendiów dla aktywu partyjnego, prenumerowaniu prasy partyjnej, publikowaniu w niej ogłoszeń⁶⁵ itp.

ad b) Finansowanie działalności partyjnej przez podmioty stojące wewnątrz struktury organizacyjnej partii — samofinansowanie, to przede wszystkim świadczenia samych członków partii w postaci comiesięcznych składek partyjnych. Statut CDU nakłada wprawdzie na swych członków obowiązek płacenia składki, a nawet przewiduje wygaśnięcie praw członkowskich w przypadku niewypelniania go przez 6 kolejnych miesięcy, to jednak bliższą regulację tych kwestii zwłaszcza wysokości składki położył statutom krajowym oraz uchwalonemu 28. IX. 1959 r. przez Komitet Federalny partii (Bundesausschuß) tymczasowemu zarządzeniu finansowemu (Vorläufige Finanzordnung). W myśl jego postanowień minimalną wysokość składki oraz tabelę wpłat zależną od wysokości miesięcznego dochodu ustala Komitet Federalny partii. Odpowiedzialnymi zaś za terminowe wpłaty składek są powiatowe instancje partyjne, które część zebranej kwoty odprowadzają do kas instancji krajowych, a ponadto 10% przekazują instancjom federalnym. Statut finansowy CSU przyjmując podobne rozwiązania, prócz składki w wysokości 1 DM przy dochodach do 300 DM, a 20 DM przy dochodach powyżej 2 tys. DM miesięcznie przewiduje ponadto wpłatę wpisowego 3 DM od każdego kandydata partii. Również podobne zasady wyraża statut FDP, aczkolwiek bliższe regulacje w tej kwestii zawarte zostały w statutach krajowych organizacji partyjnych.

Kwoty pochodzące ze składek członkowskich w partiach burżuazyjnych ze względu na słabą dyscyplinę składkową mimo wspomnianych sankcji oraz względnie niższą zależną od dochodów wartość stawek, a także mniejszą liczebność członków partii stanowią znacznie skromniejsze źródło przychodów partyjnych niż w bardziej licznej i zdyscyplinowanej SPD. Statut bowiem tej partii przewiduje również wyższe stawki przy tych samych jak w partiach burżuazyjnych dochodach członków. Niepłacenie zaś składki przez 3 miesiące traktowane jest równoznacznie ze zgłoszeniem rezygnacji z przynależności partyjnej. Dyscyplinę partyj-

⁶⁵ Informacje te podaję w oparciu o artykuł publikowany w „Der Tagesspiegel” z 11. V. 1971 r., s. 5, zatytułowany: „Wachsende Aktivität der Kommunisten. Finanzierung durch die SED, w którym powołuje się w tej kwestii odpowiednie sprawozdania władz bezpieczeństwa. Również ze środków pochodzących z zagranicy finansowana jest konkretnie przez Danię partia o nazwie: Związek Wyborczy Szlezwika Południowego zrzeszająca obywateli niemieckich pochodzenia duńskiego.

na wzmacnia ponadto uzależnienie liczby delegatów reprezentujących określony okręg na federalny zjazd partyjny od liczby członków, którzy w ostatnim roku uiszcili należne składki. Każdy wstępujący do partii kandydat musi również wpłacić wpisowe, którego wysokość ustala zarząd właściwego okręgu partyjnego. W okresie przedwyborczym natomiast rozprawdza się jeszcze dodatkowo, głównie wśród członków partii, specjalne płatne znaczki funduszu wyborczego. Dla SPD liczące się także źródło dochodów stanowią zyski znajdujących się pod zarządem tej partii 30 drukarni, 26 wydawnictw gazet, 5 wydawnictw książek i czasopism, 8 wielkich księgarni i 8 innych przedsiębiorstw. Ich roczny obrót w 1962 r. wynosił 300 mln DM, w 1971 r. zaś osiągnął 500 mln DM. Pierwotnie tworzyły one razem „Koncentrację Spółkę z Ograniczoną Odpowiedzialnością” (Koncentration GmbH) przekształconą następnie w Niemiecką Spółkę Druku i Wydawnictw z Ograniczoną Odpowiedzialnością (Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft mbH) ⁶⁶.

Podobnie około 25 wydawnictw prasowych CDU skupiło się w Związku Prasowym Unii (Verein-Union-Presse) tworząc wspólnie z innymi przedsiębiorstwami znajdującymi się pod zarządem CDU „Prasowo-Wydawniczą Spółkę CDU z Ograniczoną Odpowiedzialnością” (Presse und Verlags-GmbH der CDU) ⁶⁷.

Znajdujące się w rękach SPD przedsiębiorstwa są znacznie potężniejsze ekonomicznie i dają też tej partii większe korzyści niż przedsiębiorstwa CDU. Korzyści te jednak dla obu partii nie ograniczają się przecież tylko do konkretnych zysków materialnych, lecz stanowią również istotne narzędzie w prowadzeniu działalności propagandowo-politycznej na rzecz partii. Takich możliwości zdobywania środków finansowych i oddziaływania na opinię publiczną nie ma już nawet FDP, a tym bardziej inne słabsze od niej partie. System jednak finansowania społecznego wewnętrznego zwłaszcza w postaci wpływów ze składek członkowskich może być widziany do pewnego stopnia jako wykładnik aktywnego poparcia mas członkowskich i w relacji do innych źródeł finansowania różnicuje je niejako naturalnie, tylko o tyle, o ile skala tego poparcia pozostaje zróżnicowana. Nie narusza więc on w przeciwieństwie do innych wyżej prezentowanych sposobów finansowania działalności partii zasady równości szans, gdyż w tym przypadku różne ich szanse są konsekwencją ich różnorodnych struktur socjologicznych oraz zróżnicowanych często zależnych od atrakcyjności programu możliwości mobilizujących własnych członków.

Ten też sposób finansowania uznawany jest przez niektórych przed-

⁶⁶ Por. G. Olzog, A. Herzig, op. cit., s. 33; I. Hasse, Der SPD-Konzern — Die parteieigene Presse und wer sie lenkt, „Die Zeit” z 2. X. 1964, s. 29 i nast. oraz W. Hoffmann, Das Geld und die Genossen, „Die Zeit” z 8. X. 1971 r., s. 18 i nast. a także L. Meissner, *Prasa w systemie politycznym RFN*, Warszawa 1974, s. 67 i 68.

⁶⁷ G. Olzog, A. Herzig, op. cit., s. 33 i 34.

stawicieli doktryny zachodnioniemieckiej za najbardziej prawidłowy⁶⁸. Daje on bowiem większe możliwości tym partiom które zyskały sobie szersze poparcie suwerena, a więc stanowi istotną przesłankę demokratycznego kształtowania woli narodu. Zapewnia ponadto również, w wyższym stopniu możliwości oddziaływania swym członkom na poczynania kierownictwa partyjnego i zwiększa demokratyczność wewnątrzpartyjnego kształtowania woli. Stał się on jednak oparciem głównie dla partii o szerszej bazie członkowskiej i silnej dyscyplinie wewnątrzorganizacyjnej, a więc SPD i KPD. Partie burżuazyjne zaś takie jak CDU, CSU, FDP uruchomiły i zintensyfikowały dla zrównoważenia, a nawet zdobycia przewagi nad konkurującymi partiami inne źródła finansowania społecznego zewnętrznego i państwowego w różnych opisanych wyżej ich formach. Chodziło bowiem o to, by nie mając wystarczająco aktywnego poparcia masowego tej miary co SPD i KPD zdobyć jednak wystarczająco silne poparcie opinii wyborców poprzez oddziaływanie na nią coraz doskonalszych środków masowego przekazu, tak by silna ekonomicznie mniejszość zdominowała słabszą większość.

Łączący się z efektywnością propagandowego oddziaływania stały wzrost kosztów kampanii wyborczych i prawie nieograniczonych wydatków partyjnych zmuszał również SPD do szukania wszelkich innych możliwych źródeł wsparcia finansowego⁶⁹. Na wybory np. 1969 r. szacuje się, iż partie wydały około 115 mln DM, a już koszt wyborów 1972 r. przewidywano na 200 do 250 mln DM⁷⁰. Tak wysokie koszty wyborcze ponosić mogą właściwie tylko partie mające olbrzymie poparcie kapitału, bądź dostęp do środków państwowych. Nie starcza bowiem już funduszy nawet partiom o silnym stosunkowo poparciu mas członkowskich. Zdobyć tego poparcia kapitału oraz dostępu do środków państwowych możliwe było tylko po dokonaniu pewnych ustępstw politycznych. Z czasem więc idąca coraz bardziej na współpracę z burżuazją SPD poczęła otrzymywać również dotacje z wcześniej niedostępnych jej źródeł finansowania. Nieprzypadkowo więc dopuszczenie SPD do korzystania z dotacji państwowych w 1959 r. łączy się w czasie z przyjęciem przez nią kompromisowego programu w Bad Godesberg. Jedynie konsekwentnie broniącymi interesów klasy robotniczej pozostały partie lewicy proletariackiej, wcześniej KPD, a później DKP, których zasadniczym źródłem finansowania pozostały składki członkowskie, uzupełniane liczącą się pomocą bratnich partii komunistycznych. Nie mogą jednak one, dyskrymi-

⁶⁸ Tamże, s. 27.

⁶⁹ Interesującą analizę porównawczą systemu ograniczeń wydatków partyjnych istniejącego w Wielkiej Brytanii z systemem kontroli społecznej z pochodzenia środków finansowych partii w RFN daje Von U. W. Kitzinger, *Wahlausgaben Ein Deutsch-Englischer Vergleich*, „Zeitschrift für Politik” 1960, s. 382 i nast.

⁷⁰ Por. W. Hoffmann, *Teurer Kampf um Bonn*, „Die Zeit” z 22. IX. 1972 r., s. 25.

nowane również w inny sposób podobnie jak i pozostałe drobniejsze partie o skromnym zapleczu finansowym, liczyć na jakiekolwiek szanse w tak nierównej walce politycznej. Z nierówności bowiem partii w sferze finansowej jako konsekwencji nierówności społeczno-gospodarczej wynika nierówność ich szans w konkurencyjnej walce o władzę.

Daleki w swych poglądach od lewicowości T. Eschenburg zauważa, iż finansowanie przez kapitał jak również utajone finansowanie ze środków państwowych podają zasadniczo w wątpliwość demokratyczność przeprowadzanych w RFN wyborów. Wprowadzenie zaś zakazu finansowania z tych źródeł byłoby drakońskim jego zdaniem pociągnięciem naruszającym nie tylko status istniejących organizacji, lecz przede wszystkim godzącym w panujący system gospodarczy oraz w podstawy wolnościowego, jak nazywa, ustroju RFN⁷¹. Tak więc nierówność finansowania partii politycznych to konsekwencja założeń opartego na nierówności społeczno-gospodarczej istniejącego w RFN systemu polityczno-ustrojowego.

Das Finanzierungssystem der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland

Zusammenfassung

Die Quellen, die Weise und die Höhe der finanziellen Unterstützung der Tätigkeit einer Partei beeinflusst wesentlich nicht nur ihre Position und Bedeutung sondern auch die Gestaltung ihrer inneren Strukturen und die Grundsätze der innerparteilichen Wirksamkeit. Unter den Weisen der Parteifinanzierung kann man folgende Quellen unterscheiden: 1. die Finanzierung aus staatlichen Mitteln (staatliche Finanzierung), 2. die Finanzierung durch Organisationen, Institutionen, juristische und physische Personen (gesellschaftliche Finanzierung).

Die staatliche Finanzierung, vor Jahren Gegenstand lebhafter Auseinandersetzungen in Wissenschaft und politischer Praxis in der BRD, kann folgend geteilt werden: a) direkte Finanzierung — wenn die für die Parteiwirksamkeit bestimmten Gelder unmittelbar vom Staatsfonds kommen, b) indirekte Finanzierung — wenn die finanziellen Mittel von dem formell für andere Zwecke bestimmten Staatseinkommen oder — fonds geschöpft werden, tatsächlich aber der Unterstützung der Parteiwirksamkeit dienen.

Unmittelbar vom Staatsfonds werden seit 1950 die Bundestagsfraktionen bildenden Parteien finanziell unterstützt. Bezeichnend ist dabei die Tatsache, daß mit der Verringerung der Zahl der Fraktionen die für sie verwendete Summen gestiegen sind. Die Hauptteilhaber an dieser Dotierung sind die größten Parteien CDU/CSU, SPD, FDP geworden.

Die Dotierung der Parteien unmittelbar aus dem Staatsfonds machte eine Evolution durch, von der krassen Verletzung des Gleichheitsprinzips, während nur

⁷¹ T. Eschenburg, op. cit., s. 40.

die Bundetagsfraktionen subventioniert wurden, über die Geldleistung für außerparlamentarische Parteien, die die Schwelle von 2,5% erreichter zweiter Stimmen in den Wahlen überschritten haben, bis zur Umfassung auch solcher, die die Schwelle von 0,5% überschreiten. In jedem dieser Systeme sowohl in der Vergangenheit als auch in der Gegenwart (jetzt allerdings in geringerem Maße) wird der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verletzt; diese Ungleichheit wird überdies noch größer durch die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit einer freien Einschaltung des Vorsitzenden des Bundestages in viele wichtige Angelegenheiten der Parteien, wodurch die anderen Parteien gewissermaßen von den im Bundestag am stärksten vertretenen Partei abhängig sind. Unter diesen Verhältnissen haben gleichfalls die vier größten Parteien der Republik den größten Anteil an der Verteilung dieser Mittel; gegenwärtig nehmen sie fast ausschließlich die mittelbare Finanzierung vom staatlichen Fonds oder staatlicher Einnahme in Anspruch. Eine in breitem Umfang von den wirtschaftlichen Kreisen angewandte Form der Finanzierung der Wirksamkeit vor allem der bürgerlichen Parteien stammte von Abzügen von Einkommensteuern und von Korporationen. Eine andere, eigentlich nur den Parlamentsparteien zugängliche Form der indirekten staatlichen Finanzierung sind die für die Parteien und genauer für ihre Fraktionen bestimmten Abzüge von den Tagegeldern der Abgeordneten. Die regierenden Parteien können außerdem noch andere staatliche Fonds für die Unterstützung ihrer eigenen Propaganda und des Wahlkampfes verwenden. Es ist die sogenannte Finanzierung aus verhehlten Mitteln oder die Finanzierung aus geheimen Mitteln.

Ein so ausgedehntes System der staatlichen Finanzierung der Parteien, das eigentlich erst in der staatlichen Entwicklungsphase in der Zeit des Interventionismus möglich ist, besteht in keinem der hoch entwickelten Ländern der heutigen kapitalistischen Welt. Überall beruht die Parteifinanzierung auf der historisch ältesten Unterstützung von der Gesellschaft. Sie tritt grundsätzlich in zwei Formen auf: a) als Finanzierung durch Personen außerhalb der Organisationsstruktur der Partei, die wir Finanzierung von außen nennen und b) als Finanzierung durch Personen innerhalb der Organisationsstruktur der Partei, die wir Finanzierung von innen oder Selbstfinanzierung nennen. Diese beiden Formen von gesellschaftlicher Finanzierung treten ebenfalls in der BRD auf, obwohl für solche Parteien wie die CDU/CSU, FDP eine bedeutende und ersprießlichere Quelle die Finanzierung von außen, hauptsächlich aus Kreisen des Kapitals ist; andere, wie z.B. die SPD wird vor allem von innen, von den in disziplinierter Weise entrichteten Mitgliedsbeiträgen finanziert. Die letztgenannte Finanzierungsform der Partei gibt eine größere Möglichkeit Parteien, die eine breitere Unterstützung des Souveräns erreicht haben und bildet somit eine wesentliche Voraussetzung einer demokratischen Gestaltung des Volkswillens. Sie versichert überdies eine größere Beeinflussungsmöglichkeit der Wirksamkeit der Parteileitung und erweitert die Demokratie der innerparteilichen Willensbildung. Die Finanzierung von außen hingegen, und zwar vor allem vom Kapital verursacht eine tiefere Ungleichheit der Finanzierung der politischen Parteien; sie stellt eine der Folgen der im politisch-konstitutionellen System der BRD bestehenden sozial-ökonomischen Ungleichheit dar.