

Státní financování politických stran a frakcí ve Spolkové republice Německo aneb kolik stojí demokracie?

Jitka Součková

A. Pozice a význam politických stran

Politické strany jsou odůvodněnou a nepostradatelnou institucí v prostředí pluralitní demokracie. Jejich význam a stežejní úlohu v rámci právního pořádku Spolkové republiky Německo vyzdvihuje čl. 21 Základního zákona (ZZ). Hovoří o jejich poslání spolupůsobit při procesu tvorby vůle nositele státní moci, lidu¹. Je to jediná ústavní norma vztahující se *expressis verbis* na politické strany. Konkretizaci jejich postavení lze odvodit z jednotlivých předpisů státního práva, především z volebních předpisů a v detailu ze zákona o politických stranách².

Oprávněnost existence politických stran a založení jejich ústavněprávních povinností jsou tedy odvoditelné přímo z ústavy. Nelze sice hovořit o institucionální garanci pro jednotlivé politické strany. Globálně to ale znamená výzvu pro zákonodárce, aby upravil financování politických stran, neboť stabilní finanční situace je významným předpokladem existence a fungování těchto subjektů v rámci systému, jak jej demokratické uspořádání vyžaduje.

I. Zásady právní úpravy financování politických stran

Co se týče základních zásad, které právní úprava financování politických stran musí zohlednit, tyto formuloval ve své judikatuře Spolkový ústavní soud³. Jedná se především o zásadu „nestátnosti“ politických stran (Grundsatz der Staatsfreiheit), zásadu rovnosti šancí (Grundsatz der Chancengleichheit) a zásadu transparentnosti (Grundsatz der

Transparenz) nakládání s finančními prostředky a zveřejnění jejich původu.

A) ZÁSADA NESTÁTNOSTI

Zásada nestátnosti politických stran znamená, že politické strany nejsou státními institucemi, nýbrž svobodně zakládanými skupinami, agitujícími v oblasti společensko-politické. V tomto se liší od frakcí v zákonodárných sborech⁴. Spolkový ústavní soud přiřadil frakce k tzv. „institucionalizované státnosti“⁵. Pro politické strany vyplývá ze zásady jejich nezávislosti na státu povinnost usilovat v prvé řadě o politické etablování se ve společnosti. Díky tomu pak mají získávat finanční prostředky od občanů vyjadřujících touto formou svůj souhlas a podporu s cíly a programem té které politické strany. Zároveň to znamená nepřípustnost státního financování, které by krylo převážnou část finančních potřeb politických stran. Vlastní financování má tedy přednost před financováním ze státních prostředků. Částečné poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu je ale v zásadě legitimní, neboť to vyplývá z ustanovení článku 21 Základního zákona a ze zákona o politických stranách, přenášejícím na politické strany určité z ústavněprávního hlediska významné úkoly jako např. spolupůsobení na tvorbě vůle lidu. Povinnost státu k finanční podpoře politických stran z toho však nelze odvodit⁶.

B) ZÁSADA ROVNOSTI ŠANCÍ

Zásada rovnosti šancí v sobě nese ideu povinnosti státu resp. zákonodárce, aby vytvořil podmín-

¹ Příležitostně lze v odborné literatuře nalézt názory interpretující čl. 21 ZZ jako základní právo, jehož nositelem jsou politické strany. Srov. STRICKER, ZRP 1996, str. 186; Mauersberger, Die Freiheit der Parteien – Der Rechtscharakter des Art. 21 GG, Schriften zum ParteienR XVI, 1994, str. 19 a násl.

² BGBL 1967. I S. 773, ve znění pozdějších předpisů.

³ Existuje poměrně obsáhlá judikatura Spolkového ústavního soudu k problematice existence, fungování a financování politických stran. Nejdůležitější rozhodnutí jsou BVerfGE 8, 51; BVerfGE 20, 56; BVerfGE 24, 300; BVerfGE 52, 63; BVerfGE 73, 40; BVerfGE 85, 264.

⁴ Definici frakce obsahuje § 10 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT), BGBL.

⁵ BVerfGE 1, 208, 225; BVerfGE 20, 56, 104 a násl.; BVerfGE 80, 188, 231; BVerfGE 85, 264, 289.

⁶ BVerfGE 20, 56, 100 a násl. s uvedením dalších důkazů.

ky formální rovnosti politických stran. Tyto musí i vzhledem ke svým faktickým důsledkům vyhovovat nárokům ústavní konformnosti. Stát nesmí jednostranně měnit stávající konkurenční situaci, jaká panuje mezi politickými stranami⁷. Ta se kontinuálně vyvíjí a zrcadlí míru „zakofenění“ jednotlivých stran ve společnosti. Právní úprava financování politických stran musí být koncipována tak, aby v ní formulovaná kritéria byla reálně splnitelná všemi subjekty a nezvýhodňovala například jen velké tradiční politické strany na úkor malých nebo nově vznikajících. Rozlišovacím měřítkem by měl být stupeň zakořenění strany ve společnosti. Na druhé straně lze definovat určitou minimální hranici procentuálního úspěchu na volbách, jehož strana musí dosáhnout, aby získala nárok na státní financování. Ve Spolkové republice Německo je to 0,5% odevzdaných druhých hlasů⁸ ve volbách do Spolkového Sněmu, ve volbách do zemských parlamentů činí tato hranice 1,0%. Petiprocentní klauzule rozhodující o zastoupení strany ve voleném zákonodárném sboru není tímto ustanovením dotčena⁹.

Zásadu rovnosti šancí musí zákonodárce rovněž zohlednit, reguluje-li přidělování finančních částek ze státní pokladny v závislosti na sume přijatých darů. Spolkový ústavní soud v této souvislosti zdůraznil, že daňově zvýhodňovány mohou být jen dary do výše, v jaké je schopen je poskytnout občan s průměrným výdělkem¹⁰. Právní úprava, jež by preferovala strany orientované na finančně silnou klientelu, by nebyla z ústavněprávního hlediska únosná¹¹.

C) ZÁSADA TRANSPARENTNOSTI

Poslední z jmenovaných zásad je zásada transparentnosti. Kvůli jejich odpovědnosti vůči demokratickému společenství odvodil Spolkový ústavní soud pro politické strany povinnost zveřejňovat každoročně výroční zprávu o svých finančních poměrech. Na popud judikatury Spolkového ústavního soudu byla v roce 1983 tato povinnost dodatečně výslovně formulována v ustanovení čl. 21 odst. 1 věta 4 ZZ.¹²

Na základě výhrady zákona (Gesetzesvorbehalt), formulované ve třetím odstavci čl. 21 ZZ, reguluje podrobnosti o náležitostech výroční zprávy a nakládání s ní zákon o politických stranách v §§ 23 a násl. Podle nich je výroční zprávu povinno předložit předsednictvo strany do konce září následujícího kalendářního roku prezidentu Spolkového Sněmu. Zpráva s jednotně strukturovanými údaji o příjmech a výdajích musí být ověřena nezávislou osobou k tomu příslušnou dle zvláštních předpisů (Wirtschaftsprüfer) a musí obsahovat mj. výčet veškerých darů přesahujících celkovou výši 20.000,- DM pocházející od jednoho dárce s údajem jeho jména, adresy a výše darované částky. Zvlášť jsou vyjmenovány tzv. nepřípustné dary¹³. Tyto je politická strana, tvoří-li součást jejího jmění, povinna převést bez odkladu na prezidium Spolkového Sněmu, stejně tak jako dary přesahující částku 1.000,- DM, jejichž dárce nebyl zjištěn. Účinnou sankcí za nerespektování povinností vyplývajících z ústavy resp. zákonné právní úpravy je neposkytnutí státních příspěvků.¹⁴

Výroční zprávy o hospodaření politických stran jsou každoročně zveřejňovány jako tiskovina Spolkového Sněmu (Bundestagsdrucksache). Následně publikuje prezident Spolkového Sněmu ještě souhrnnou zprávu o financování politických stran za daný kalendářní rok, rovněž ve formě tiskoviny Spolkového Sněmu. Tím je garantována informovanost veřejnosti a realizace zásady transparentnosti.

B. Financování parlamentních frakcí

Účelem formulace výše uvedených zásad bylo pro Spolkový ústavní soud specifikovat z ústavy vyplývající předlohy, které je zákonodárce v zákonné úpravě, přistoupí-li k její formulaci, což je v jeho uvážení (tzv. Ermessensspielraum des Gesetzgebers), povinen zohlednit. Zmíněné zásady se vztahují výslovně na politické strany, modifikované však rovněž na frakce a jejich financování¹⁵. Částečně nejsou

⁷ HANS HOFMANN hovoří o zásadě rovnosti šancí v politickém konkurenčním boji, NJW 1994, str. 691.

⁸ Každý volič disponuje dvěma volebními hlasy. Prvním hlasem (Erststimme) hlasuje pro zástupce volebního obvodu, druhým hlasem (Zweitstimme) volí kandidátní listinu (Landesliste), čili určitou politickou stranu. Viz § 4 Bundeswahlgesetz, BGBl. I S. 2059 v aktuálním znění.

⁹ § 6 odst. 6, 1. varianta BundeswahlG.

¹⁰ V současné době jsou daňově zvýhodněny dary fyzických osob pouze do výše 3.000,- DM ročně (u manželů 6.000,- DM). Oproti dřívější právní úpravě, která připouštěla daňové zvýhodnění darů fyzických osob do částky 60.000,- DM (u manželů 120.000,- DM), jde o velmi výrazné snížení. Srov. HOFMANN, NJW 1994, str. 692.

¹¹ BVerfGE 85, 264, 316; BVerfGE 73, 40 in: EuGRZ 1986, str. 394 a násl. s odvoláním na BVerfGE 8, 51, 65 a násl.

¹² Zákon měnící Základní zákon ze dne 21. 12. 1983; BGBl. I S. 1481.

¹³ Mezi ně patří mj. i dary parlamentních frakcí (!) politickým stranám, § 25 odst. 1 č. 1 ParteienG.

¹⁴ § 23 odst. 4 věta 1 Parteiengesetz.

¹⁵ von Arnim, Der Staat als Beute, str. 290.

na frakce aplikovatelné, liší-li se tyto ve své pozici nebo úloze zásadně od politických stran.

I. Aplikace zásad právní úpravy financování politických stran

A) ZÁSADA NESTÁTNOSTI

Tak je tomu v případě zásady nestátnosti politických stran. Frakce nejsou subjekty na státní moci nezávislé. Coby „součást a stálé organizační jednotky“ parlamentu jsou „nezbytnými institucemi ústavního života“ a jako takové jsou právem „přirazovány k organizované státnosti“¹⁶. Jsou-li tedy frakce quasi-součástí státní moci¹⁷ a naproti tomu leží-li u politických stran důraz na jejich nezávislosti na státu, musí z toho nutně plynout i rozdílná struktura financování obou těchto skupin. Neplatnost zásady nezávislosti frakcí na státu indikuje přípustnost i plného krytí jejich nákladů ze státních zdrojů¹⁸.

B) ZÁSADA ROVNOSTI ŠANCÍ

Zásada rovnosti šancí se už kvůli ustanovení čl. 3 odst. 1 Základního zákona¹⁹ nutně musí vztahovat jak na politické strany, tak na frakce. Problematickým se v této souvislosti může jevit srovnání mezi politickými stranami s a bez zastoupení v parlamentu. Druhé z nich frakcemi nedisponují, a tak je třeba se ptát, jestli stoprocentní subvencování frakcí ze státních prostředků, které de facto finále zvýhodňuje za frakcí stojící politickou stranu, není protiústavní z důvodu porušení zásady rovnosti šancí. Touto otázkou se zabýval Spolkový ústavní soud a dospěl k názoru, že plné státní financování frakcí jako takové není a priori nepřípustné. Precizoval ale, že rozhodující je účelová vázanost poskytovaných státních prostředků²⁰. Tato teze dala zároveň odpověď na otázku, jestli dotacemi frakcím nejsou diskriminováni poslanci, kteří nejsou členem

žádné frakce. Účelem poskytování finančních částek frakcím má být dle Spolkového ústavního soudu koordinace interparlamentárních procesů. Frakce řeší dělbu práce mezi svými členy, starají se o jejich obšířnou informovanost, připravují společné zákonodárné iniciativy a tím přispívají k ulehčení a urychlení práce parlamentu. U poslanců, kteří nejsou členy žádné frakce, neexistuje potřeba koordinace postupu s ostatními, a proto jim nevzniká nárok na finanční rovnoprávnost s ostatními frakcemi²¹.

C) ZÁSADA TRANSPARENTNOSTI

Aplikace zásady transparentnosti na frakce by měla být logickým důsledkem vzhledem k tomu, že prostředky ke krytí nákladů frakcí pocházejí z tačky 100 % ze státního rozpočtu. Kdo je privilegován prostředky pocházejícími z peněz daňových poplatníků, měl by být povinen zpřístupnit informace o jejich rádném vynaložení k předem definovanému účelu. Zažitá praxe ve financování parlamentních frakcí ve Spolkové republice Německo²² vykazovala ovšem až do přijetí zákona o frakcích v roce 1994 paradoxně zcela jiné tendence²³.

II. Financování parlamentních frakcí – faktický stav do roku 1994

A) LEGISLATIVNÍ PROCES

Ačkoliv Spolkový ústavní soud ve své stálé judikatuře vyzdvihl parlamentní frakce na úroveň ústavněprávních institucí²⁴, jejich zakotvení v německém právním řádu bylo až do nedávné doby v obráceném poměru k jejich významu pro parlamentní demokracii. Základní zákon zmiňuje frakce pouze na jediném místě²⁵, a to spíše okrajově, jejich definici a další podrobnosti obsahuje Jednací řád Spolkového sněmu²⁶ a rovněž tuto právní úpravu je možno považovat za neúplnou. Nehledě k tomu, že pravidla pro financování frakcí ze státních

¹⁶ Viz. odkaz č. 5.

¹⁷ Rozbor nabízí BVerfGE 20, 56, 100–101.

¹⁸ V praxi to znamená tačky 100 % financování frakcí ze státního rozpočtu. Srov. napr. STRICKER, Der Parteienfinanzierungsstaat, str. 30.

¹⁹ Základní právo rovnosti před zákonem.

²⁰ Tzv. Wüppensahl-Urteil, BVerfGE 80, 188, 231.

²¹ Srov. např. Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, str. 82.

²² Tato problematika se týká jak frakcí, zastoupených ve Spolkovém Sněmu, tak frakcí působících v jednotlivých zemských parlamentech. V následujícím se zaměřuji pouze na právní úpravu na spolkové úrovni. K postavení frakcí v zemských parlamentech srov. jednotlivé zemské poslancecké zákony resp. speciální zemské zákony o frakcích.

²³ Srov. STRICKER, Der Parteienfinanzierungsstaat, str. 29.

²⁴ BVerfGE 20, 56, 100 s odvoláním na BVerfGE 11, 266, 273.

²⁵ Čl. 53a ZZ, Gemeinsamer Ausschuss des Bundestages und des Bundesrates.

²⁶ §§ 10 až 12 GOBT.

prostředků v zákonné úpravě plně absentovala.

Dosavadní praxe byla taková, že ve státním rozpočtu projednávaném Spolkovým Sněmem, byla pro platby parlamentním frakcím vyčleněna obecně pouze odpovídající kapitola (0201-68401). O konkrétním objemu této finanční částky pro následující kalendářní rok rozhodoval Spolkový Sněm v tzv. zkráceném řízení²⁷. Hospodářský výbor stanovil konečnou sumu, i když se mnohdy jednalo o nepřiměřeně vysoké navýšení ve srovnání s předchozím rozpočtovým rokem, až v konečném neveřejném „očistném“ jednání (Bereinigungssitzung). V plénu Spolkového Sněmu pak většinou tato částka splynula ve změti čísel závěrečného druhého a třetího čtení návrhu zákona o státním rozpočtu, takže veřejnost prakticky neměla možnost efektivně kontrolovat parlamentní rozhodnutí. Zásada transparentnosti byla zcela ignorována. Rozhodující jednání vedly špičky parlamentních frakcí za zavřenými dveřmi a vzhledem k výši a k tempu růstu objemu peněz je až s podivem, že se problematika financování frakcí ze státního rozpočtu po dlouhou dobu víceméně vymykala oprávněné kritice z řad novinářů, odborníků i zástupců samotných politických stran.

B) VÝŠE STÁTNÍCH DOTACÍ FRAKCÍM

V konfrontaci s čísly, dokládajícími jakým tempem a o kolik rostla „sebeobsluha“²⁸ frakcí ze státního rozpočtu, se jeví výsledná částka téměř neospravedlnitelná. Vyjádřeno absolutními čísly²⁹, tvořily platby frakcím Spolkového Sněmu v roce 1992 109 miliónů DM, platby frakcím zemských Sněmů 122 miliónů DM. Srozumitelnější informaci poskytne srovnání – v roce 1966, kdy Spolkový ústavní soud poprvé formuloval horní hranici legitimní výše státních prostředků politickým stranám, bylo vyčleněno pro frakce Spolkového Sněmu 3,4 milióny DM, pro frakce v zemských parlamentech 6 miliónů DM. V roce 1950 vystačily přitom frakce Spolkového Sněmu ještě s 0,3 milióny DM. Mezi lety 1966 a 1992 to

dává nárůst o dvaatřiceti- resp. dvacetinásobek původní částky. Zajímavým je rovněž srovnání růstu podílu státního financování politických stran a státních příspěvků parlamentním frakcím. V roce 1966 tvořily příspěvky frakcím jen nepatrnou část příspěvků politickým stranám. Rostly ovšem tak rychle, že mezitím dosáhly jejich výše: politické strany mohou ročně obdržet maximálně 230 miliónů DM³⁰, zatímco platby parlamentním frakcím v roce 1992 činily už 231 miliónů DM. Tyto náklady i nadále rostou. V roce 1998 bylo pro frakce Německého Spolkového Sněmu vyčleněno z rozpočtu téměř 113 miliónů DM³¹.

C) VLIV JUDIKATURY SPOLKOVÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU

Sice kontinuální, ale únosný v poměru k růstu životních nákladů, byl nárůst výše plateb frakcím v prvních letech existence Spolkové republiky. Po rozsudku Spolkového ústavního soudu v roce 1966 omezujícím státní financování politických stran však začaly růst státní příspěvky frakcím takřka astronomickou rychlostí³². To poukazuje na přímou souvislost mezi financováním politických stran a financováním parlamentních frakcí ze státního rozpočtu. Poté, co financování politických stran dosáhlo co do výše únosného maxima (specifikovaného právě judikaturou Spolkového ústavního soudu), začaly politické strany bez dozoru veřejnosti rozšiřovat financování frakcí³³.

Ačkoliv ve věci státního financování politických stran sehrál Spolkový ústavní soud významnou a pozitivní roli, když formuloval zhora jmenované zásady a vyvinul tzv. relativní a absolutní maximální hranici státních dotací, jeho ústavněprávní kontrola státního financování parlamentních frakcí nebyla zpočátku jednoznačná. Ve svém rozsudku z roku 1966³⁴ omezil přístup politických stran k prostředkům ze státního rozpočtu na objem nákladů vynaložených ve volebním boji³⁵, pro státní financování frakcí ale podobnou maximální hranici neodvodil.

²⁷ Srov. von Arnim, Der Staat als Beute, str. 290.

²⁸ SCHMIDT-VOCKENHAUSEN (SPD), Bundestagsdrucksache 4/5755 vom 14. 4. 1964: „Auch die Parteien haben nicht das Privileg zu sagen: „Wir haben kein Geld, also nehmen wir es aus der Staatskasse“, nur weil die Parteien die Möglichkeit der Selbstbedienung haben.“

²⁹ Viz. Bundestagsdrucksache 12/4425, str. 33–34.

³⁰ Tzv. absolute Obergrenze, § 18 odst. 2 Parteiengesetz.

³¹ BT-Drucksache 13/11458.

³² Názorné srovnání nabízí von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, str. 89.

³³ MEYER, Fraktionsgesetze. Flucht aus der Verfassung?, přednáška konaná 8. 6. 1995 v Hagen, Parteilrechtliches Seminar; srov. von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, str. 85 a násl.

³⁴ BVerfGE 20, 56.

³⁵ BVerfGE 20, 56, 97, 102, 114 a násl.

Již tehdy sice viděl problém ne plně realizovatelného rozlišování mezi stranou a frakcí³⁶. Ve výroku se však omezil na konstatování, že porušením ústavy by byla garance dotací frakcím ve výši přesahující jejich finanční potřeby. Stoprocentní financování frakcí ze státní pokladny pokládal tedy za přípustné. Přitom ale v daném rozhodnutí nezmiňuje žádné kontrolní mechanismy, které by měly nad státním financováním frakcí bdít. Těto „nedůslednosti“ frakce okamžitě využily k razantnímu navýšení státních prostředků pro svoji činnost³⁷.

D) PROBLEMATICKÉ OKRUHY ČINNOSTÍ FRACÍ HRAZENÉ ZE STÁTNÍCH DOTACÍ

Rozlišování mezi činnostmi frakcí na straně jedné a obecným působením politických stran na straně druhé je důležité, chce-li zákonodárce účelně bránit tzv. zastřenému financování politických stran. Spolkovým ústavním soudem později vyvinutá zásada transparentnosti osvětluje, proč je to tak důležité. Frakce jsou oprávněny přijímat státní subvence jen, pokud tyto prostředky vynaloží k legitimnímu účelu. Tento účel spočívá v plnění jejich úloh v parlamentu³⁸. Deduktivně z toho plyne, že takové nakládání s financemi frakcí pocházejícími ze státního rozpočtu³⁹, které by přinášelo přímé finanční zvýhodnění „mateřské“ politické straně, je protiústavní. Šlo by o příklad nedovoleného zastřeného financování politických stran. V náznaku se v tomto smyslu vyjádřil Spolkový ústavní soud v usnesení ze dne 19. 5. 1982. Stanovil, že frakcím je odepřeno penězi, které obdržely od státu, přispívat na stranickou volební kampaň.

Odborná literatura⁴⁰ specifikovala další okruhy činností, jejichž finanční krytí ze strany frakcí je sporné. V prvé řadě to jsou náklady na platy zaměstnanců frakcí. Ze zákona⁴¹ má každý poslanec Německého Spolkového Sněmu nárok na finanční a věcná plnění (Amtsausstattung). Ta zahrnují mj. angažování odborných spolupracovníků. Frakce proto nemohou vykazovat tytéž náklady, pro jejichž krytí jsou určeny poslanecké platy. Bylo by nepřipustné, jestliže by odborní pracovníci měli být honorováni ze státních prostředků (od svého zaměst-

navatele, tedy frakce). Zaměstnávání frakčních spolupracovníků je možné jedině za předpokladu, že tyto vykonávají čistě koordinační práci, vyplývající z úloh frakcí v parlamentu⁴².

Také náklady na uskutečňování seminářů, školení a podobných akcí, pořádaných frakcí pro své členy, držitele poslaneckého mandátu, uváděné pod rubrikou dalšího vzdělávání, jsou nepřipustné, neboť přesahují okruh nutné a jedině legitimní koordinační činnosti frakcí resp. jsou již paušálně zohledňovány v rámci poslaneckého platu.

Nejčastěji diskutovaným sporným účelem, ke kterému vynakládají frakce přidělené státní finance, je publicita (Öffentlichkeitsarbeit). Měřeno na úlohách frakcí, mohlo by se jednat o nezákonné vynakládání svěřených peněz, neboť je otázkou, do jaké míry patří publicita mezi koordinační činnosti. Za využití argumentace, podle níž frakce tvoří „součást a stále organizační jednotky palamentu“⁴³ a měly by jim tedy být přístupné rozpočtové prostředky ze stejné kapitoly státního rozpočtu, jaké náleží pro publicitu Spolkovému Sněmu, nelze jim toto právo paušálně odepřít. Rozsah a forma frakční publicity musí být ale omezena a orientována výhradně na provádění koordinačních činností.

Náklady na státní financování parlamentních frakcí se zvyšují rovněž tím, že frakcím jsou bezplatně pronajímány prostory a neziďka i umožněno bezplatné používání komunikačních prostředků. I tyto částky samozřejmě zatěžují státní rozpočet a stojí daňového poplatníka nemalé finanční prostředky, i když nejsou považovány za přímé státní dotace frakcím. I tato forma je tedy příkladem zastřeného financování.

III. Právní úprava státního financování frakcí v SRN

S právní regulací postavení a financování parlamentních frakcí na sebe nechal zákonodárce dlouho čekat. Se zpožděním, ale přece reagoval na mezitím poměrně obsáhlou judikaturu Spolkového ústavního soudu⁴⁴. Ten z principu demokracie a právního státu a na základě aplikace „teorie zásadní důležitosti“

³⁶ BVerfGE 20, 56, 104.

³⁷ Srov. von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, str. 84.

³⁸ K tomu srov. odkaz č. 20.

³⁹ K tomu srov. odkaz č. 18.

⁴⁰ Např. MÜLLER, Fraktionsfinanzierung unter Kontrolle der Rechnungshöfe, NJW 1990, str. 2048.

⁴¹ § 12 Abgeordnetengesetz, BGBl. I S. 326 v aktuálním znění.

⁴² BVerfGE 80, 188, 231, frakce jsou povolány ke koordinaci interparlamentárních procesů, čímž ulehčují a urychlují práci parlamentu.

⁴³ Srov. odkaz č. 5.

⁴⁴ Srov. odkaz č. 3.

(Wesentlichkeitstheorie) odvodil pro řešení dané situace ústavou předepsanou výhradu zákona⁴⁵. Zákonodárce byl nucen uplatnit svoji legislativní kompetenci a ukončit do té doby trvající praxi poskytování státních financí frakcím pouze na základě vyčlenění kapitoly ve státním rozpočtu.

Sice existoval již v šestém volebním období návrh zákona o právním postavení frakcí předložený skupinou poslanců SPD⁴⁶, ten ale nebyl Spolkovým Sněmem přijat. Teprve ve dvanáctém volebním období se Spolkový Sněm znovu věnoval tomuto tématu a rozhodoval hned o dvou konkurenčních návrzích⁴⁷. První z nich, předložený společně frakcemi vládní CDU/CSU, FDP a opoziční SPD, byl nakonec většinou hlasů přijat a vstoupil v platnost k 1. 1. 1994⁴⁸.

Formálně se jedná o novelu zákona o poslancích, kterému byl připojen jedenáctý oddíl, §§ 45–54. Reguluje tvorbu, postavení, úlohy, organizaci, ukončení činnosti a likvidaci frakcí a jejich nárok na poskytování věcných a peněžních plnění ze státního rozpočtu Spolku.

V odůvodnění zmíněného návrhu zákona jeho autoři vyzdvihují, že nad přípustností státního financování frakcí nemůže být pochyb. Hovoří pro to jasně vyjádření Spolkového ústavního soudu, podle něhož jsou frakce stálými jednotkami Spolkového Sněmu přiřazené k organizované státnosti, plnící v zájmu celého parlamentu určité úlohy. Sporným do té doby bylo pouze, zda a v jakém rozmezí je přípustné uvolňování státních dotací frakcí. Zda je to možné jako doposud – pouhým vyčleněním určité kapitoly ve státním rozpočtu, anebo zda pro to musí existovat zákonné zmocnění.

Podrobujíc se právnímu názoru Spolkového ústavního soudu, ustoupil zákonodárce od své dosavadní praxe a formuloval podmínky a rozsah plnění frakcím ze státního rozpočtu v zákonné formě. V § 50 AbgG formuloval právní nárok frakcí na peněžní a věcná plnění ze státního rozpočtu. Peněžní plnění se skládají ze základní částky, kterou ve stejné výši obdrží každá z frakcí, dále z příspěvku podle počtu členů frakce a ze zvláštního příspěvku pro frakce, které nejsou účastny na vládě (Oppositions-

zuschlag).

Důležité je ustanovení § 50 odst. 4 AbgG. To reflektuje rozhodnutí Spolkového ústavního soudu specifikující legitimní účel, ke kterému jsou frakce povinny přidělené prostředky vynakládat: pouze pro plnění úkolů frakcí, jež jim ukládá Základní zákon, zákon o poslancích (oddíl jedenáctý) a Jednací řád Spolkového sněmu. V § 50 odst. 4 druhá věta AbgG je expresis verbis zdůrazněno, že je nepřipustné vynakládání přijatých prostředků pro plnění stranických úloh.

Významným z hlediska samostatného hospodaření frakcí je ustanovení § 50 odst. 5 AbgG, podle něhož je možné převádění peněžních prostředků na nový účet v následujícím kalendářním roce.

V souladu se zásadou transparentnosti byla frakcím založena povinnost vedení účetních knih a podle vzoru výročních zpráv podávaných každoročně politickými stranami bylo stanoveno, jak mají být jejich výroční zprávy strukturovány, včetně povinnosti jejich ověření nezávislou osobou (§ 51 a 52 AbgG). Tato zákonná úprava stanoví stejnou sankci v případě nesplnění vyjmenovaných povinností jako u 23 odst. 4 věta 1 ParteienG⁴⁹, a sice nepřiznání nároku na peněžní a věcná plnění.

Bližších rozborů doznala v odborné literatuře problematika kontroly hospodaření parlamentních frakcí ze strany Spolkového účetního dvora⁵⁰. Pro ni hovoří postavení frakcí na roveň ostatních ústavních orgánů, financovaných ze státního rozpočtu⁵¹. Účetní kontrola se zakládá na zájmu státu, aby s prostředky uvolňovanými ze státního rozpočtu bylo nakládáno hospodárně. Spolkový účetní dvůr je oprávněn pouze ke kontrole v tom rozsahu, že sleduje, zda frakce jim svěřené prostředky vynaložily k přípustnému účelu. Není oprávněn kontrolovat politická rozhodnutí frakcí. Jestli např. frakce v rámci publicity financovala vydání určitého informačního materiálu o své činnosti není předmětem kontroly; účetní dvůr má však pravomoc kontrolovat, jestli udělení zakázky pro tisk proběhlo podle pravidel hospodárnosti a jestli se u daného informačního materiálu nejedná o případ skrytého financování politické strany (§ 50 odst. 4 věta druhá AbgG).

⁴⁵ Princip demokracie a právního státu zakládají povinnost zákonodárce, aby učinil veškerá zásadně důležitá rozhodnutí (tj. upravil danou materii zákonem), jestliže je státní moc v dané oblasti oprávněna jednat. Týká se hlavně zásahů do lidských práv a základních svobod. Stálá judikaura Spolkového ústavního soudu, srov. např. BVerfGE 30, 303, 345; BVerfGE 34, 165, 192; BVerfGE 40, 237, 249; BVerfGE 45, 400, 417; BVerfGE 47, 46, 48; BVerfGE 48, 89, 126.

⁴⁶ Bundestagsdrucksache 6/3690.

⁴⁷ Společný návrh zákona frakcí CDU/CSU, SPD a FDP, BT-Drucksache 12/4756 ze dne 20. 4. 1993 a opoziční návrh zákona skupiny Bündnis 90/ Die Grünen, BT-Drucksache 12/5877 ze dne 29. 9. 1993.

⁴⁸ Abgeordnetengesetz (AbgG), BGBl. I S. 149.

⁴⁹ Srov. odkaz č. 14.

⁵⁰ Např. MÜLLER, NJW 1990, str. 2046 a násl.; Morlok, NJW 1995, str. 29 a násl.

⁵¹ Čl. 114 ZZ.

Závěrečným ustanovením jedenáctého oddílu zákona o poslancích je regulace ukončení statutu frakce a její likvidace. Formulaci tohoto ustanovení si vynutil tzv. princip diskontinuity⁵².

C. Závěr

Po přijetí novely zákona o poslancích, regulujícím státní financování frakcí, výše naznačená kritika zastřeného stranického financování neutichla. Faktem je, že se jedná o velice citlivé téma. Zákonodárství o financování politických stran a frakcí se zdá být „dramatem bez konce“⁵³.

V právní úpravě byly zakotveny poměrně obsáhlé kontrolní mechanismy⁵⁴, ovšem ani ty nezaručují vyloučení všech možných pokusů o její obcházení. Důležité je, že veřejnost dostala možnost kontroly vynakládání finančních prostředků plynoucích z její kapsy a že dodatečně bdí nad úsporným hospodařením frakcí Spolkový účetní dvůr.

Politické strany potřebují dostatečné finanční prostředky, aby mohly plnit svoje funkce bez rizik a nevídaných vedlejších účinků. Proto, i když nejsou vyčleňované prostředky zrovna nejnižší⁵⁵, je jejich existence odůvodněná. Demokracie není levnou záležitostí.

Doprovodná kontrola ze strany odborné i laické veřejnosti je přitom nepostradatelná, neboť nežádoucím zneužitím a neoprávněnému navyšování státních dotací je třeba předcházet. V předloženém případě to platí o to naléhavěji, neboť orgán, v jehož prospěch je rozhodováno, je zároveň tím, kdo má rozhodovací pravomoc⁵⁶. Právě u rozhodování parlamentu ve vlastní věci je veřejnost jedinou účinnou kontrolou⁵⁷.

Iura vigilantis, non dormientibus prosunt.

Literatura: von Arnim H. H., Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, Mainz 1991; von Arnim H. H., Der Staat als Beute, München 1993; Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Partei-

enfinanzierung, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 12, Baden-Baden, 1994; Gabriel W. O./Niedermayer O/Stöss R., Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn 1997; Lee, H.T., Chancengleichheit der politischen Parteien, Rechtswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, Band 433, München 1994; Niclaß K., Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Paderborn 1995; Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1991; Stricker, G., Der Parteienfinanzierungsstaat, Baden-Baden 1998; Volkmann U., Politische Parteien und öffentliche Leistungen, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 640, Berlin 1992.

RESUMÉ

Eine wichtige Rolle bei der Normierung der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht gespielt. Aufgrund seiner Rechtsprechung wurden drei entscheidende Grundsätze für die Parteienfinanzierung konstruiert: der Grundsatz der Staatsfreiheit der politischen Parteien, der Grundsatz der Chancengleichheit und der Grundsatz der Transparenz. Bis auf den erstgenannten sind sie auch auf Fraktionen anwendbar. Diese Tatsache hat der Gesetzgeber allerdings bis zum Jahre 1994 unberücksichtigt gelassen. Es herrschte eine aus der Sicht der Verfassung zweifelhafte Praxis der Gewährleistung staatlicher Zuschüsse parlamentarischen Fraktionen nur auf der Grundlage der Ausweisung eines entsprechenden Kapitels im Bundeshaushalt. Diese Praxis hat der Gesetzgeber später aufgegeben und die neue Regelung für Fraktionsfinanzierung als elften Abschnitt des Abgeordnetengesetzes verabschiedet. Demnach haben die Bundestagsfraktionen einen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Die Geldleistungen setzen sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, aus einem Betrag für jedes Mitglied und einem weite-

⁵² Srov. § 125 GOBT.

⁵³ RUDZIO, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, str. 103, srov. NICLAUB, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, str. 222.

⁵⁴ NICLAUB, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, str. 223, charakterizuje německé kontrolní mechanismy co by administrativně-právní oproti např. anglosaským zemím, kde kontrola financování probíhá prostřednictvím jeho zveřejnění a následné reakce voličstva.

⁵⁵ Na problémy komparatistiky v oblasti financování politických stran upozorňuje NABMACHER, Parteienfinanzierung in Deutschland, in: GABRIEL /NIEDERMAYER/ STÖSS (Hrsg.), str.157 a násl.; VON ARNIM, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, str. 91, uvádí příklad výše státních dotací parlamentním frakcím: dotace frakcím zastoupeným v brémském zemském parlamentu, nejmenší spolkové země v SRN, je skoro stejně vysoká jako náklady pro veškeré frakce zastoupené v rakouské Národní Radě.

⁵⁶ Srov. VON ARNIM, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, str. 93: „Wer am Geldhahn sitzt und ihn in eigener Sache nur aufzudrehen braucht, muß offenbar nicht viele Worte machen.“

⁵⁷ „Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“ Gerade bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache ist Öffentlichkeit die „einzige wirksame Kontrolle“, BVerfG am 5. 11. 1975.

ren Zuschlag für jede Fraktion, die nicht die Bundesregierung trägt (Oppositionszuschlag). Ausdrücklich verboten ist die Verwendung dieser Zuwendungen für Parteiaufgaben. Fraktionen sind zur öffentlichen Rechenschaftslegung verpflichtet. Kommen sie dieser Verpflichtung nicht nach, hat es die Zurückbehaltung der Geld- und Sachleistungen zur Folge.

Zur umfassenden Rechnungsprüfung ist der Bundesrechnungshof befugt, der allerdings keine Kontrolle der politischen Entscheidungen der Fraktionen, sondern nur Kontrolle der wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel, auszuüben gehalten ist.