

# A német párttörvény reformja

HORVÁTH ANETT<sup>1</sup> – NAGY MILÁN<sup>2</sup>

*A pártok alaptörvényi szinten történő szabályozása nagy előrelépésként értékelhető, hiszen Németországban még a két világháború között is volt rá példa, hogy az alkotmányjogi irodalomban a pártokat „extrakonstitucionálisnak”, vagyis alkotmányon kívülinek bélyegezték, illetve A Német Birodalom Alkotmánya (Die Verfassung des Deutschen Reichs), ismertebb nevén a weimari alkotmányban még csak említés szintjén kaptak helyet a pártok, miszerint „a hivatalnokok a közösség, s nem egy párt szolgálói”.*

**Kulcsszavak:** német párttörvény, reform, adókedvezmény, ösztönző eszközök, a közvetett pártfinanszírozás komponensei

## *The Reform of German Party Law*

*The regulation of parties at the level of the Basic Law can be seen as a great step forward, since in Germany, even between the two world wars, there were examples of parties being labelled „extra-constitutional”, i.e. outside the constitution, in the constitutional literature. Additionally, in the Constitution of the German Reich (Die Verfassung des Deutschen Reichs), better known as the Weimar Constitution, parties were only mentioned in the statement „officials are servants of the community, not of a party”.*

**Keywords:** German party law, reform, tax relief, incentive instruments, components of indirect party funding

## A Párttörvény és előzménye

A politikai pártok kialakulásának idejét és működésük kezdeti időszakát, így a németországi politikai pártok 1848-tól számítható történetét is, a politikai gondolkodók és a jogalkotók elutasítása jellemezte.<sup>3</sup> Németországban

1 PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék.

2 Közgazdász, közigazgatás-szervező, államtudományi doktor, az Aquinói Szent Tamás Közéleti Egyesület munkatársa.

3 SMUK 2018: 24.

a pártoktól való idegenkedés hátterében egyrészt a pártok felett állónak tartott „felsőbbégi” állam (*Obrigkeitsstaat*) iránti tisztelet és bizalom, másrészt a pártoknak az állam kormányozhatatlanná válását eredményező és ezáltal a totális állam létrejöttét lehetővé tevő, első világháborút követő rendkívüli szétaprózódásának emléke állhatott.<sup>4</sup>

A pártok az 1949-ben elfogadott Alaptörvény értelmében az alkotmányos rendszer részeivé váltak azáltal, hogy az Alaptörvény tartalmazza a pártokra vonatkozó legfontosabb szabályokat.<sup>5</sup> Az Alaptörvény 21. cikke kimondja, hogy a pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában; tartalmazza a pártalapítás szabadságát; előírja a pártok belső rendjének demokratikus alapelveknek való megfelelést; rendelkezik a pártok nyilvánosság előtti elszámolási kötelezettségéről, továbbá rögzíti, hogy a részletes szabályokat szövetségi törvény határozza meg.<sup>6</sup>

A pártok alaptörvényi szinten történő szabályozása nagy előrelépésként értékelhető, hiszen Németországban még a két világháború között is volt rá példa, hogy az alkotmányjogi irodalomban a pártokat „extrakonstitucionálisnak”, vagyis alkotmányon kívülinek bélyegezték,<sup>7</sup> illetve A Német Birodalom Alkotmánya (*Die Verfassung des Deutschen Reichs*), ismertebb nevén a weimari alkotmányban még csak említés szintjén kaptak helyet a pártok, miszerint „a hivatalnokok a közösség, s nem egy párt szolgái”<sup>8</sup>

A politikai pártokra vonatkozó részletes szabályozásra 1967-ig, a Párttörvény elfogadásáig kellett várni, amely időszakot két nagyobb egységre lehet osztani. 1958-ig a pártok közvetlen állami támogatásban nem részesültek. Ezen belül az 1945 és 1954 közötti periódus a nem ellenőrzött pénzáramlás időszakának, az 1954 és 1958 közötti szakasz az adományok adójog útján való protezsztálására tett kísérlet időszakának tekinthető.<sup>9</sup> Az Alkotmánybíróság első pártfinanszírozással összefüggő, 1958. június 24-ei, úgynevezett első pártadomány-ítéletének (*1. Parteispenden-Urteil*)<sup>10</sup> tárgya az ötvenes évek elején elfogadott, adókedvezményt biztosító törvény volt, amely a pártoknak adott adományok összegét leírni engedte az adóköteles jövedelemből.<sup>11</sup> Ebben az ítéletében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy mivel a választások lebonyolítása közfeladat, és a pártok döntő szerepet játszanak ezen alkotmányos közfeladat végrehajtásában, nemcsak a választásokra, hanem a választásokon részt vevő politikai pártok számára is megengedett az állami források biztosítása. Továbbá alkotmányellenesnek ítélte – az esélyegyenlőség megsértésére hivatkozva – az adományok adókedvezményben való részesítését, mivel az a személyek jövedelme alapján teszi le-

4 CSALÓTZKY 2000: 3.

5 CSALÓTZKY 2000: 3.

6 *A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye* 21. cikk (1) bek. és (5) bek.

7 SMUK 2018: 24.

8 *A Német Birodalom Alkotmánya* 130. cikk; HALMAI 1993: 41.

9 ADAMS 2005: 5.

10 BVerfGE 8, 51.

11 SMUK 2018: 101.

hetővé a politikai akaratképzési folyamatra való befolyást,<sup>12</sup> ezáltal tehetősebb támogatókkal rendelkező pártok számára aránytalanul kedvezett.<sup>13</sup> Az alkotmánybíróági határozat pártok támogatását megengedő rendelkezése eredményeként a Bundestag a költségvetésben forrásokat biztosított – a Párttörvény erre vonatkozó rendelkezése nélkül –, amelyek közvetlenül a pártok pénztárcájába áramoltak.<sup>14</sup> Bár 1959-ben történt meg a pártfinanszírozási törvény (egyhangú) elfogadása, először (jogalap nélkül) került sor támogatások kifizetésére a pártok részére. A támogatás összege összesen 5 millió német márka (DM) volt, amelyből a parlamenti pártok<sup>15</sup> a politikai szocializációs (oktatási) tevékenység előmozdítása érdekében a Bundestagban betöltött súlyuk szerint részesültek.<sup>16</sup> A pártoknak nyújtott támogatás összege 1958 és 1966 között számottevően emelkedett, hiszen 1966-ban már 38 millió DM állt a pártok rendelkezésére.<sup>17</sup> A kialakult gyakorlatot aggályosnak tartotta az SPD által vezetett Hessen tartomány kormánya, mivel a támogatásokat jogi alap nélkül, az Alaptörvény 21. cikk (3) bekezdésével ellentétesen nyújtották, és „az állami hivatalrendszerrel való függőség” kérdése is felmerült, ezért alkotmányos panaszt nyújtott be a kampányfinanszírozásra vonatkozóan Karlsruhe-ben.<sup>18</sup> Az Alkotmánybíróság 1966. július 17-ei ügynevezett első Pártfinanszírozási ítéletében (*Parteienfinanzierung-Urteil I*)<sup>19</sup> kimondta, hogy a pártok állami támogatása egy konkrét, alkotmányosan legitimáló ok esetén elfogadható, ugyanakkor – ellentétben az ügynevezett Pártadomány-ítéletben foglaltakkal – a pártok általános tevékenységeinek költségvetési forrásból való finanszírozása nem megengedett.<sup>20</sup> Ugyancsak nem megengedhető a pártok politikai szocializációs (oktatási) tevékenységének támogatása közpénzből, mivel az általános pártmunka és a politikai oktatási tevékenység közötti határ nem húzható meg egyértelműen. Mindezek okán kizárólag a „megfelelő választási kampány költségeinek” (*Wahlkampfkostenerstattung*) megtérítése engedélyezett.<sup>21</sup> Továbbá az Alkotmánybíróság rendelkezett arról, hogy az 5%-os parlamenti küszöböt el nem érő pártoknak is biztosítani kell a kampánytámogatást, illetve előírta az állami támogatás felső határa meghatározásának szükségességét.<sup>22</sup>

12 BVerfGE 8, 51.

13 NIETAN–WETTIG 2017.

14 BAUM 2016.

15 A parlamenti képvisellel nem rendelkező pártok számára nem járt állami támogatás.

16 EILERS 1994: 7.

17 1960-ban és 1961-ben 5 millió DM a politikai szocializációs (oktatási) tevékenység előmozdítására. 1962-ben 5 millió DM a politikai szocializációs (oktatási) tevékenységre és 15 millió DM a pártok feladataira az Alaptörvény 21. cikkének megfelelően. 1963-ban 20 millió DM a pártok feladataira az Alaptörvény 21. cikkének megfelelően. 1964-től 38 millió DM a pártok feladataira az Alaptörvény 21. cikkének megfelelően.

18 EILERS 1994: 7.

19 BVergGE 20, 56.

20 BVergGE 20, 56.

21 EILERS 1994: 8.

22 SMUK 2018: 102.

A Német Szövetségi Köztársaság parlamentjének alsóháza (Bundestag) – az SPD és az Unió közötti hosszú küzdelmek után – 1967. június 28-án elfogadta, és még ebben az évben hatályba is lépett, a pártok törvényi fogalmát,<sup>23</sup> szerepét és működési kereteit lefektető, valamint a választási kampányfinanszírozást egyértelmű jogi keretek közé szorító Párttörvényt.<sup>24</sup> A Párttörvény annak ellenére, hogy az alkotmánybírószági döntés ezt megkövetelte, támogatási és kampánykiadási összegkorlátozást nem tartalmazott. Viszont az Alkotmánybírószág úgynevezett első Pártfinanszírozási ítéletének megfelelően már csak a pártok megfelelő választási kampány megvalósításához szükséges költségek fedezésére szolgáló támogatásról rendelkezett,<sup>25</sup> azaz csak pártok részesülhettek állami támogatásban, és kizárólag a választási kampánytevékenységükkel összefüggő kiadásaik finanszírozása érdekében.<sup>26</sup> Ennek alapját a pártlistákra leadott összes érvényes szavazatok után járó 2,5 DM<sup>27</sup> jelentette, amely már – összhangban az Alkotmánybírószág döntésével – nem csupán a parlamenti pártoknak, hanem minden olyan pártnak járt, amely legalább 2,5%-os támogatottságot ért el a választásokon. A finanszírozási küszöb 2,5%-os mértékét az Alkotmánybírószág úgynevezett Kampányköltség-ítéletében (*Wahlkampfkostenpauschale*)<sup>28</sup> túl magasnak, az egyenlő választójog elvét sértőnek találta, ezért azt leszállították 0,5%-ra.<sup>29</sup> A következő témához kötődő alkotmánybírószági döntés, az úgynevezett második Pártadomány-ítélet (*2. Parteispenden-Urteil*)<sup>30</sup> politikai pártok számára nyújtott hozzájárulások és adományok után járó adókedvezményeket érintette, illetve a szabályoknak az alapítványok bevonásával történő kijátszása ellen irányult.<sup>31</sup>

A pártok pénzügyi helyzete láthatóan romlott az 1970-es években. A drága választási kampányok és a folyamatosan bővülő pártapparátus költsége gyorsabban emelkedett, mint a bevételek. A pártok egyre nagyobb mértékben függtek az állami forrásoktól, és még inkább az adományoktól és kölcsönöktől. A pártok rossz pénzügyi helyzetének hatására, 1982-ben az akkori szövetségi elnök összehívott egy szakértői bizottságot, amelynek feladata volt javaslatokat készíteni a pártok pénzügyi helyzetének javítására.<sup>32</sup> Mivel azonban az Alkotmánybírószág gyakorlata alapján a közvetlen

23 A pártok a polgárok egyesülései, amelyek tartósan vagy hosszabb időn keresztül a Szövetség vagy valamely szövetségi tartomány területén befolyást gyakorolnak a politikai akarat kialakulására, és együttműködnek a nép képviseletében a szövetségi képviselőházban vagy valamely tartomány törvényhozó testületében, amennyiben a tényleges körülmények összsképe, különösen szervezetük nagysága és szilárdsága, tagjaik száma és a nyilvánosság előtti fellépésük alapján kielégítő biztosítékot nyújtanak célkitűzéseik komolysága tekintetében. Valamely párt tagjai csak természetes személyek lehetnek.

24 CSALÓTZKY 2000: 4.

25 SMUK 2018: 102.

26 HALMAI 1993: 42.

27 A kampány költségértékesítésének első korrekciójára 1974-ben került sor. Ekkor szavazónként 3,50 DM, majd 1983-ban már 5 DM járt minden egyes szavazat után.

28 BVergGE 24, 300.

29 SMUK 2018: 102.

30 BVergGE 52, 63.

31 SMUK 2018: 102.

32 EILERS 1994: 10.

állami finanszírozást nem lehetett kiterjeszteni, ezért az adójog módosítása, egészen pontosan az adományok és hozzájárulások után járó adókedvezmény újbóli bevezetése kapott központi szerepet. A probléma ezzel a szabályozással az volt, hogy az alkotmánybíróság 1958-ban már alkotmányellenesnek nyilvánította, ezért a szakértői bizottság javaslata alapján, az alkotmánysértő rendelkezés ellensúlyozására, a kevés adományhoz jutó pártok számára bevezették az úgynevezett esélykiegyenlítő támogatást (*Chancengleichheit*),<sup>33</sup> illetve egy úgynevezett alaptámogatás (*Sockelvetrag*) bevezetésére is sor került, amelyet a pártok arra való tekintet nélkül kaptak, hogy tevékenységüket az egész Szövetség szintjén fejtették-e ki, vagy sem.<sup>34</sup> Továbbá felemelték az adományok nyilvánosságra hozatali összeghatárát (*Publizitätsgrenze*) 40 ezer német márkára, illetve a politikai pártok részére folyósított adományok után járó adókedvezményt 60 ezer német márkára, együtt adózó házastársak esetén 120 ezer német márkára. Összességében elmondható, hogy a jogalkotó célja a Párttörvény 1988. évi módosítása során a politikai pártok általános tevékenységének teljes vagy részbeni állami finanszírozása helyett különböző jogintézmények segítségével elérni a kampányfinanszírozás átláthatóságát, az esélyegyenlőség biztosítását, a „társadalmi beépültség fokával” arányos párttámogatást, illetve a tőkeerős gazdasági csoportosulások indokolatlan politikai befolyásának visszaszorítását.<sup>35</sup>

Láthattuk tehát, hogy a Párttörvényt hatálybalépése óta többször, főként a pártfinanszírozásra, a pártok pénzügyi tevékenységére vonatkozó szakaszokat érintően módosították. Ugyanakkor a törvény legátfogóbb reformjára az Alkotmánybíróság úgynevezett második Pártfinanszírozás-ítéletét (*Parteienfinanzierung-Urteil II*)<sup>36</sup> követően került sor, amellyel lényegében megteremtődött a ma is hatályos pártfinanszírozási szabályozás.

### *A pártfinanszírozás reformja és okai*

Bár a kampányfinanszírozás elfogadhatóan működött, a kipattanó botrányok és jelentős társadalmi igazságtalanságokra utaló egyéb jelek megalapozták a reform indokoltságát. Továbbá az Alkotmánybíróság 1991-ben és 1992-ben konkrét alkotmányértelmezési eljárás (*Organstreitigkeit*) keretében ismét áttekintette a pártfinanszírozásra vonatkozó rendelkezéseket.<sup>37</sup> Az Alkotmánybíróság 1992-ben hozott, immár hatodik alapítéletében<sup>38</sup> az Alkotmánnyal ellentétesnek nyilvánította a Párttörvény módosításának több elemét, és az adózó átlagpolgár lehetőségeihez szabta mind az adományok beszámíthatóságát az állami támogatás összege kiszámításakor, mind az adókedvezményre jogosító adomány felső határát, mind a támogatások nyilvánosságát. Az Al-

33 EILERS 1994: 10.

34 CSALÓTZKY 2000: 5.

35 CSALÓTZKY 2000: 4–5.

36 BVerfGE 85, 264.

37 CSALÓTZKY 2000: 5.

38 BVerfGE 85, 264.

kormánybíróság ítéletében kimondta, hogy alaptörvény-ellenes az állam által, az adókedvezményekből származó esélytorzulásra tekintettel, közvetlenül a kevés adományt kapó kis pártoknak fizetett úgynevezett esélykiegyenlítő támogatás, illetve a jogi személyek adományainak adókedvezménye.<sup>39</sup> Ugyancsak alaptörvény-ellenesnek minősítette az úgynevezett alptámogatás (*Sockelvetrag*) bevezetését. Az adományok nyilvánosságra hozatali összeghatárának (*Publizitätgrenze*), illetve a politikai pártok részére folyósított adományok után járó adókedvezmény felemelését ugyancsak alaptörvény-ellenesnek ítélte a testület.<sup>40</sup> Mindemellett az Alkotmánybíróság az ítéletében a korábbi gyakorlatától sok tekintetben lényegesen eltérő megállapításokat is leszőgezt, ami két korábbi ítélete alapelvén nyugszik. Az Alkotmánybíróság egyfelől 1958-ban a pártok állami forrásból történő támogatását megengedhetőnek ítélte,<sup>41</sup> másfelől 1966-ban a pártok általános, mindenre kiterjedő állami finanszírozását alaptörvény-ellenesnek és a pártok államtól való függetlenségét sértőnek mondta.<sup>42</sup> Ezen ítéleteket is figyelembe véve született meg a döntés, miszerint a pártok tevékenységüket részben tagdíjából és adományokból, részben pedig ezt kiegészítő, de az előbbieket mértékét el nem érő állami forrásokból fedezhetik.<sup>43</sup>

Az Alkotmánybíróság 1992-ben hozott ítélete már nemcsak indokoltta, de szükségszerűvé is tette a pártfinanszírozás újraszabályozását. Ezért 1994-ben sor került a Párttörvény jelentős módosítására, amellyel új alapokra helyezték a pártok finanszírozására vonatkozó szabályozást. A korábbi felfogást, amely szerint az államnak a párt reális kampányköltségeit kell megtérítenie, felváltotta az a megközelítés, amely a törvényben meghatározott feladatok ellátása érdekében a párt folyamatos, választások közötti működésének állami támogatása mellett foglal állást.<sup>44</sup> Azért tekinthető rendkívül fontosnak ez a változás, mert annak ellenére, hogy a pártok választási kampánytevékenysége meghatározó, a választással kapcsolatos tevékenységnek, valamint a tágran értelmezett politikai tevékenységnek más részterületei is vannak.<sup>45</sup> A pártok életében a két választás közötti időszak lényegében „választási előkészületként” írható le, hiszen ez idő alatt is programjuk közvéleménnyel való megismertetésére, valamint népszerűségük és támogatottságuk növelésére törekcsenek. Továbbá a választópolgárok oldaláról lényeges szempont, hogy a választások közötti időszakban a pártokon keresztül tudnak leginkább befolyást gyakorolni a népképviselői szervek döntéseire. E szempontok mind igazolják, hogy a pártoknak szabadon felhasználható állami támogatásban kell részesülniük alkotmányos funkcióik megfelelő teljesítéséhez. A pártok általános tevékenységének finanszírozása ugyanakkor csak részben

39 SÓLYOM 2004: 119.

40 CSALÓTZKY 2000: 5–6.

41 BVerfGE 8, 51.

42 BVerfGE 20, 56.; HALMAI 1993: 52.

43 BVerfGE 85, 264.

44 DEZSŐ 2006: 27.

45 Többek között ide sorolható a választási programok kialakítása, illetve a képviselőjelöltek kiválasztása.

történhet állami forrásból,<sup>46</sup> aminek az az oka, hogy a pártok a német jogfelfogás szerint alkotmányi szervek (*Verfassungsgorgane*), de nem állami szervek (*Staatsorgane*). Az állami részfinanszírozás biztosítja tehát, hogy a pártok megőrizzék társadalmi szervezet jellegüket, önállóságukat és szabadságukat, továbbá ösztönzi a pártokat a választópolgárokkal való kapcsolatépítésre és -fenntartásra, ezzel megakadályozva a pártok elidegenedését a néptől, elbürokratizálódását és „elkényelmesedését”.<sup>47</sup>

Ahogy arra már korábban is kitértem, a jogalkotó elsődleges célja egy olyan transzparens kampányfinanszírozási rendszer megteremtése volt, amely egyidejűleg biztosítja az esélyegyenlőséget, valamint a „társadalmi beépültség fokával” arányos párttámogatást. Az esélyegyenlőség a pártok oldaláról az egyenlő indulási esélyt, a mindenkire egyformán érvényes „start-szabályokat”, a választópolgárok számára pedig a politikai vélemény, akarat nyilvánításának mindenki számára azonos lehetőségét jelenti. Az Alkotmánybíróság ítéletének értelmében az adott párt társadalmi súlyának, támogatottságának meg kell nyilvánulnia a költségvetési támogatás összegének megállapításánál. A hatályos pártfinanszírozási szabályozás alapján ezt az egyébként nehezen számszerűsíthető mértéket két komponens alapján határozzák meg: az egyik tényező a pártlistákra leadott összes érvényes szavazat, amely magába foglalja az európai parlamenti, a szövetségi és a tartományi választás eredményét; a másik összetevő a tagdíjakból és az adományokból befolyt összeg.<sup>48</sup> A pártok egész pénzügyi gazdálkodásának átláthatósága és ellenőrizhetősége érdekében a jogalkotó szigorította az adományok nyilvánosságra hozatali értékhatárát és finomította a pártok éves beszámolási kötelezettségét.<sup>49</sup>

### *A pártfinanszírozási rendszer*

A Német Szövetségi Köztársaságban állami támogatásra azok a pártok jogosultak, amelyek a legutóbbi európai parlamenti vagy szövetségi választáson a pártlistákra leadott összes érvényes szavazat legalább 0,5%-át, vagy az egyik legutóbbi tartományi választáson a pártlistákra leadott összes érvényes szavazat legalább 1%-át megszerezték.<sup>50</sup>

#### *Pártfinanszírozás közpénzből – a közvetlen pártfinanszírozás összetevői*

Az állami szubvenció egyik formája a közvetlen támogatás, amelynek az inflációt követő összegét nem a költségvetésben, hanem a Párttörvényben határozzák meg, így annak módosítását szélesebb körű, külön erről szóló vita és konszenzus kell hogy

46 1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról, 18. § (1) bek.

47 CSALÓTZKY 2000: 6–7.

48 1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról, 18. § (1) bek.

49 CSALÓTZKY 2000: 7.

50 1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról, 18. § (4) bek.

megelőzze.<sup>51</sup> A pártoknak nyújtható állami támogatás maximális összegét (abszolút felső korlát, *absolute Obergrenze*)<sup>52</sup> 1994-től állapítják meg. A pártfinanszírozást érintő másik fontos szabály, miszerint az állami támogatás mértéke nem haladhatja meg az adott párt egyéb bevételeit<sup>53</sup> (relatív felső korlát, *relative Obergrenze*)<sup>54</sup>, pedig az 1992-ben hozott alkotmánybíróági ítéleten alapszik. Az állami támogatás éves összegének felső korlátja első alkalommal 230 millió DM volt, amely „megegyezett azon összes párttámogatás éves átlagával, amelyet a németországi pártok az 1989-től 1992-ig terjedő időszakban az akkor érvényes szabályozás szerint esélykiegyenlítés és választási kampányköltségtérítés címén együttvéve kaptak”.<sup>55</sup> Az idei, vagyis a 2019-es pénzügyi évben a pártfinanszírozásra fordítható költségvetési forrás maximális összegét 190 millió euróban állapították meg.<sup>56</sup>

Ahogy arról már szó esett, a pártfinanszírozásra fordítható költségvetési összeg felosztása során egyrészt a pártlistákra leadott összes érvényes szavazatot, másrészt a tagdíjakból és az adományokból befolyt bevételt veszik alapul. A listás szavazatok számítása során egybeszámítják az európai parlamenti, a szövetségi parlamenti és a tartományi parlamenti választások során leadott érvényes szavazatokat. Közvetlen támogatásként a párt listájára (ahol nincs listája, ott a jelöltjére) leadott érvényes szavazatonként 0,83 euróra jogosult a párt az állami éves részfinanszírozás részeként. A kisebb pártok hátrányát kompenzálja, hogy az első 4 millió szavazatig minden párt 1 euró támogatást kap szavazatonként. Továbbá a közvetlen állami támogatás keretében minden természetes személytől származó 1 euró adomány (legfeljebb 3300 euró összegig adományozónként) vagy tagdíjbevétel után 0,45 euró állami hozzájárulást kap a párt.<sup>57</sup>

### *Az állami szubvenciót kiegészítő adományok és hozzájárulások*

A német szabályozás lehetővé tette, hogy a pártok tagdíjak<sup>58</sup> mellett – szigorú korlátozások alkalmazásával – adományokat<sup>59</sup> is elfogadjanak. Nem fogadhatnak el adományt parlamenti frakcióktól, közhasznú, jótékony vagy egyházi szervezetektől, pártalapít-

51 HORVÁTH 2014: 108.

52 Az abszolút felső korlát bevezetése egyrészt a közpénzek takarékos felhasználását szolgálja, másrészt a pártok „túlfinanszírozását” gátolja.

53 1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról, 18. § (5) bek.

54 A párt azáltal is a választópolgároktól függ, hogy az állami támogatás nem lehet több, mint a párttagok által befizetett tagdíj, valamint a támogatások összege. Ezáltal közvetve az állami hozzájárulást is a választópolgár határozza meg: egyrészt szavazatával, amely után szavazatonkénti normatív összeg jár, másrészt adományaival, s végül az állami források elosztásánál a párt taglétszáma is számít.

55 CSALÓTZKY 2000: 8.

56 1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról, 18. § (2) bek.

57 1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról, 18. § (3) bek.

58 A Párttörvény 27. § (1) bek. alapján a tagdíjak azok a rendszeresen teljesített pénzbeli szolgáltatások, amelyeket a párt tagjai az Alapszabály rendelkezéseinek megfelelően folyósítanak.

59 A Párttörvény 27. § (1) bek. alapján adománynak tekintendők a párt tagjai által a tagdíjakon felül teljesített befizetések.



ványoktól, valamint olyan gazdasági társaságoktól, amelyben az állami részesedés meghaladja a 25%-ot. Ugyancsak tiltja a törvény 500 euró fölötti névtelen adomány, szakmai szervezeteken keresztül fizetett adomány, továbbá olyan hozzájárulás elfogadását, amelynek feltételezhető célja a párt (vagy egy tagja) tevékenységének közvetlen befolyásolása.<sup>60</sup> Megengedi ugyanakkor a törvény a választási gyűlésen, illetve rendezvényen történő gyűjtést. A pártok kampánytevékenységének állami támogatását a németek 1967-es, már említett párttvénye vezette be először, amely szerint minden szavazatért két és fél márkát kaptak a pártok. Ilyen esetben az adományozó személye nem mindig megállapítható, azonban az adományozásnak ez a formája erősíti a társadalommal való közvetlen kapcsolatot, ezért a Párttvény támogatja. Készpénzbeli adományt 1000 euró összeghatárig fogadhatnak el a pártok.<sup>61</sup> A 10 ezer euró feletti adományokat nevesíteni kell az éves gazdálkodási beszámolóban. Az 50 ezer euró feletti, különösen nagy összegű adományok összegéről, illetve az adományozó nevééről azonnal értesíteni kell a Szövetségi Parlament (Bundestag) elnökét.<sup>62</sup>

*Adókedvezmény és egyéb, a választói hozzájárulást ösztönző eszközök – a közvetett pártfinanszírozás komponensei*

A német pártfinanszírozási rendszerbe számos adókedvezmény és egyéb, a választói hozzájárulást ösztönző eszköz van beépítve. Ennek kialakulásához arra volt szükség, hogy a már többször idézett 1992-ben hozott alkotmánybíróági ítélet alapján az adójogon, illetve az adóztatáson alapuló közvetett állami támogatás intézménye is átalakuljon, és a változások leglényegesebb elemeként a korábban a jogi személyek által nyújtott támogatás után járó adókedvezményt felváltsa a természetes személyek által a pártoknak nyújtott adomány után érvényesíthető adókedvezmény.<sup>63</sup> Ennek értelmében 1992 óta kizárólag magánszemélyeknek teremt lehetőséget a szabályozás arra, hogy a pártnak nyújtott adomány 50%-át (legfeljebb 825 eurót) levonják az adójukból. Emellett a pártoknak nyújtott vagyoni hozzájárulások mentesek az ajándékozási és örökösödési adótól. Továbbá a pártok politikai tevékenységük körében mentesek a társasági adó alól, ugyanakkor gazdasági tevékenységük tekintetében nincsenek kiváltságaik.<sup>64</sup>

Mindemellett a közvetett párttámogatás megvalósulhat a pártoknak biztosított ingyenes reklámidőn vagy a frakcióknak, illetve más, a pártokhoz kötődő intézmények (pártalapítványok, pártok ifjúsági szervezetei) számára nyújtott állami támogatásokon keresztül. Ellentétben a közvetlen támogatás pénzeszközeivel, ezeknek az eszközöknek a jelentős része a magánszféra részéről is érkezhet: egyházi, szakszervezeti, vállalati párhuzamos kampányok, illetve nyomdai tevékenység is segítheti a pártok

60 1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról, 18. § (2) bek.

61 1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról, 25. § (1) bek.

62 1989. évi XXXIII. tv. a pártok működéséről és gazdálkodásáról, 25. § (3) bek.

63 CSALÓTZKY 2000: 13.

64 DEZSŐ 2006: 30–31.

kampányát.<sup>65</sup> A közvetett pártfinanszírozás eme formáival ugyanakkor az a probléma, hogy a jogi szabályozás nem képes megfelelően szabályozni ezáltal a kialakult gyakorlat több átgondolásra, jogi szabályozás útján való rendezésre alkalmas elemet tartalmaz.<sup>66</sup>

## Irodalomjegyzék

- ADAMS, Karl-Heinz (2005): *Parteienfinanzierung in Deutschland*. Marburg: Tectum.
- BAUM, Andreas (2016): Bundesverfassungsgericht urteilt über die Parteienfinanzierung. *Deutschlandfunk Kultur*, 2016. július 19. Online: [www.deutschlandfunkkultur.de/vor-50-jahren-bundesverfassungsgericht-urteilt-ueber-die.932.de.html?dram:article\\_id=360502](http://www.deutschlandfunkkultur.de/vor-50-jahren-bundesverfassungsgericht-urteilt-ueber-die.932.de.html?dram:article_id=360502)
- CSALÓTZKY György (2000): *A választási kampányok finanszírozásának szabályozása és gyakorlata Németországban*. Budapest: Eötvös Károly Közpolitikai Intézet.
- DEZSŐ Márta et al. (2006): *A párt- és kampányfinanszírozás reformja*. Budapest: Eötvös Károly Közpolitikai Intézet.
- EILERS, Thomas (1994): *Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland, Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege*. Oldenburg.
- Entscheidungen der amtlichen Sammlung (BVerfGE). Online: [www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Entscheidungen/Entscheidungen/Amtliche%20Sammlung%20BVerfGE.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Entscheidungen/Entscheidungen/Amtliche%20Sammlung%20BVerfGE.html)
- HALMAI Gábor (1993): Párt, állam, jog. A magyar pártjog. *Politikatudományi Szemle*, 2(1), 39–59. Online: [https://epa.oszk.hu/02500/02565/00003/pdf/EPA02565\\_poltud\\_szemle\\_1993\\_1\\_039-060.pdf](https://epa.oszk.hu/02500/02565/00003/pdf/EPA02565_poltud_szemle_1993_1_039-060.pdf)
- HORVÁTH Anett (2014): A pártfinanszírozás története Európában – A brit és a német minta. *Pro Publico Bono*, 2(4), 105–109.
- NIETAN, Dietmar – WETTIG, Klaus (2017): 50 Jahre Parteiengesetz: Der Weg zu Fairness und Transparenz. *Vorwärts* 2017. június 28. Online: [www.vorwaerts.de/artikel/50-jahre-parteiengesetz-weg-fairness-transparenz](http://www.vorwaerts.de/artikel/50-jahre-parteiengesetz-weg-fairness-transparenz)
- SMUK Péter (2018): *Magyar és európai pártjog*. Budapest: Gondolat.
- SÓLYOM László (2004): *Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban*, Budapest: Rejtjel.

## Jogi forrás

1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=98900033.tv>

65 DEZSŐ 2006: 28.

66 A közvetett pártfinanszírozásnak az a megnyilvánulási formája is csupán gyanítható, hogy természetes vagy jogi személyek nem effektív pénzbeli, hanem más formájú, de végső soron a legtöbb esetben anyagi előnyt is eredményező módon támogatnak pártot. Többek között ide sorolható az aktuális piaci kamatnál jóval alacsonyabb kamatozású vagy rendkívül hosszú lejáratú kölcsön nyújtása, illetve járművek vagy tanácskozó helyiségek térítésmentes vagy csekély összeg ellenében való rendelkezésre bocsátása.