

Rola i finansowanie niemieckich fundacji politycznych

Główne wnioski i rekomendacje dla RP na podstawie analizy przykładu niemieckiego

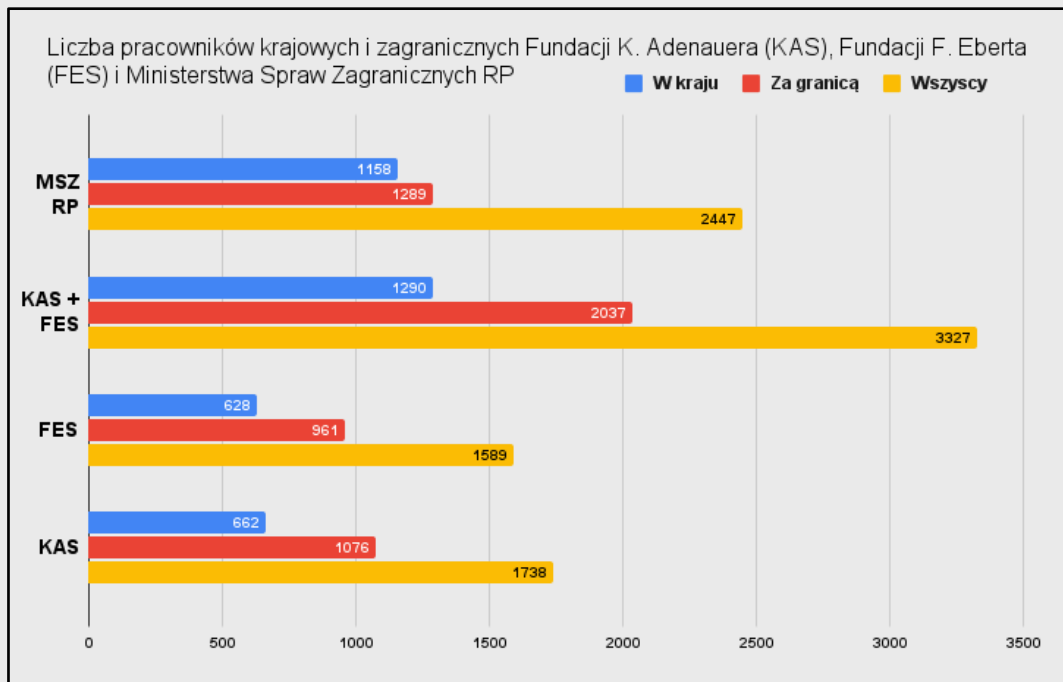
- W przypadku reformy prawa regulującego funkcjonowanie partii w Polsce ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie systemu fundacji politycznych na wzór niemiecki.** Obecny model działania podmiotów o zbliżonych funkcjach (np. Instytut Obywatelski, Instytut Strategii 2050) nie odpowiada aktualnemu potencjałowi Polski. Siła instytucjonalna niemieckich fundacji nie wynika wyłącznie z tamtejszej unikalnej kultury politycznej. Zasoby niemieckich fundacji w znacznym stopniu zostały zbudowane i są utrzymywane przy wsparciu finansowym oraz we współpracy ze strukturami rządowymi RFN. Polska również może podjąć próbę wdrożenia podobnego modelu, dostosowanego do zasobów RP. Przy implementacji koncepcji oczywiste jest ryzyko nadużyć i stworzenia bazy „synekur partyjnych” (od których niemieckie fundacje także **nie były wolne**), jednak strategiczne korzyści mogą przeważać nad zagrożeniami.
- Utworzone fundacje polityczne pełniłyby rolę profesjonalnych think tanków wspierających polskie ugrupowania parlamentarne.** Fundacje służyłyby jako zaplecze analityczne oferujące ekspertyzy, badania i koncepcje programowe, wzmacniając merytorycznie partie, a tym samym przyczyniając się do zwiększenia efektywności projektowanych polityk publicznych w Polsce.
- Fundacje polityczne rozbudowałyby możliwości prowadzenia relacji zewnętrznych przez polskie partie, co mogłoby mieć pozytywny wpływ na wizerunek i realizację interesów Polski za granicą.** Fundacje wykonywałyby zadania wspierające polskie interesy w sposób bardziej elastyczny i uzupełniający względem aktywności instytucji państwowych RP.

1. Niemieckie fundacje polityczne – zadania, kadry i obecność zagraniczna. Niemieckie fundacje wykonują zadania analityczno-badawcze, pełniąc rolę think tanków wobec partii, z którymi są powiązane. Fundacje realizują działania edukacyjne: organizują szkolenia i konferencje, przyznają stypendia, prowadzą działalność wydawniczą, archiwa i biblioteki. Zajmują się promocją, consultingiem i lobbingsiem, np. na poziomie UE (1, 2). Fundacje tworzą też **zależne od nich** organizacje pozarządowe, które zajmują się np. działalnością kulturalną. Ich **aktywność międzynarodowa** obejmuje tworzenie sieci kontaktów i relacji politycznych poprzez m.in. edukację polityczną, doradztwo polityczne oraz oferowanie stypendiów dla osób spoza Niemiec (współpracują z Niemiecką Centralą Wymiany Akademickiej, DAAD). Fundacje promują niemiecki punkt widzenia oraz często także prowadzenie polityk publicznych zgodnych z aktualną linią rządu RFN. Stale kooperują z niemieckimi placówkami dyplomatycznymi, organizacjami kulturalnymi i biznesowymi.



Partia	Fundacja im.	Skrót	Działalność od	Biuro w PL
SPD	Friedricha Eberta	FES	1925	✓ Tak
CDU	Konrada Adenauera	KAS	1955	✓ Tak
FDP	Friedricha Naumanna	FNF	1958	✗ Brak
CSU	Hannsa Seidela	HSS	1966	✗ Brak
Die Linke	Róży Luksemburg	RLS	1990	✓ Tak
Zieloni	Heinricha Bölla	HBS	1997	✓ Tak
AfD	Desideriusa Erasmusa	DES	2017	✗ Brak

Struktura central fundacji przypomina organizacyjnie niewielkie ministerstwa (3, 4) z własnymi komórkami analityczno-badawczymi, merytorycznymi i technicznymi. Powiązana z CDU Fundacja K. Adenauera (KAS) i związana z SPD Fundacja F. Eberta (FES) zatrudniają łącznie 3327 pracowników, co przewyższa np. liczbę pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP (2447 etatów). Obie fundacje mają także rozbudowane zasoby kadrowe poza granicami Niemiec. Według raportów za 2023 r. KAS była w posiadaniu 106 biur zagranicznych, a FES 104 biur. KAS i FES za granicą zatrudniały łącznie 2037 pracowników (zob. wykres). Oznacza to, że zasoby kadrowe obu głównych fundacji są większe za granicą niż na terenie Niemiec. Dla porównania, MSZ RP w 2022 r. miało poza granicami 1289 pracowników (stan na 30 czerwca 2022 r.).



2. Status prawny. Fundacje są *de iure* niezależne od swoich macierzystych partii. W ich statutach znajdują się zapisy o „neutralności politycznej”, co wynika m.in. z zakazu dofinansowywania partii ze środków organizacji pozarządowych¹. W praktyce od początku istnienia fundacje są ściśle związane z partiami poprzez powiązania ideologiczne i kadrowe – ich członkowie i władze to często osoby sympatyzujące oraz aktywni i emerytowani działacze (np. przewodniczącym FES od 2020 r. jest były lider SPD Martin Schulz). Do 2023 r. status fundacji i sposób ich finansowania był nieuregulowany na poziomie ustawowym. Funkcjonowanie i finansowanie opierało się na praktykach administracyjnych, [porozumieniach międzypartyjnych](#) i [orzeczeniach](#) Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK). [Ustawa z 10 listopada 2023 r. o finansowaniu fundacji politycznych](#) uporządkowała relacje na linii partia – powiązana fundacja, wymagając od ww. podmiotów zawarcia formalnego porozumienia.

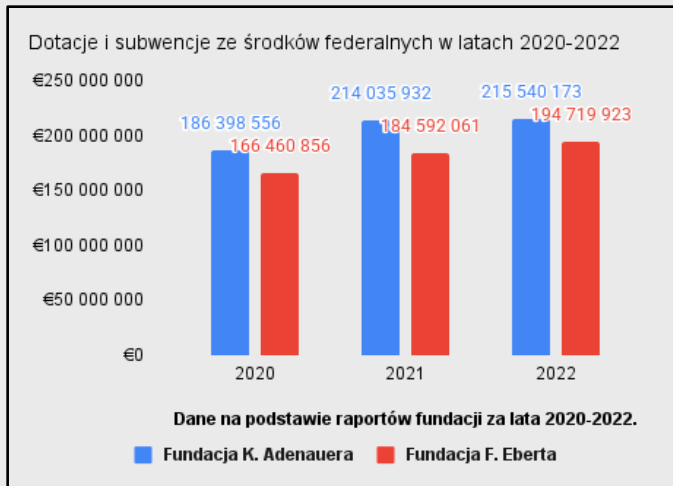
3. Finansowanie. Każdego roku ponad 90% budżetów fundacji pochodzi ze środków publicznych, w tym większość z dotacji od rządu RFN. Głównymi dotującymi są niemieckie ministerstwa federalne – Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych, Oświaty i Badań Naukowych². W 2019 r. na fundacje ze środków federalnych przeznaczono **660 mln EUR**. **W 2024 r. dla 6 fundacji przewidziano kwotę blisko 700 mln EUR**. Najwięcej **środków federalnych otrzymują KAS i FES, np. w 2022 r. odpowiednio 215,5 i 194,7 mln EUR**. Pozostałe fundacje w tym samym roku otrzymały ok. 70 mln EUR lub więcej. Innymi źródłami finansowania fundacji są dotacje krajów związkowych RFN, składki (w niektórych przypadkach), darowizny i granty od innych podmiotów³. Na dzień publikacji niniejszej analizy powiązana z AfD Fundacja D. Erasmusa (DES) jest jedyną z fundacji partii parlamentarnych, która nie uzyskała dotacji federalnych. W styczniu 2025 r. AfD złożyła [interpelację](#) w Bundestagu, pytając o dotacje rządowe dla fundacji przeznaczone na działalność zagraniczną w latach 2018-2024. W [odpowiedzi w imieniu rządu federalnego MSZ Niemiec przedstawiło](#) jedynie zestawienie projektów z kwotami ich finansowania, bez podania łącznych sum dotacji dla każdej fundacji.

¹ Sześć głównych fundacji politycznych ma osobowość prawną stowarzyszeń rejestrowych (e.V.), natomiast FNF posiada status fundacji (*Stiftung privaten Rechts*). W RFN słowo *Stiftung* (fundacja) nie jest zastrzeżone dla określonej formy prawnej.

² Środki na fundacje nie są częścią subwencji dla partii, które są wypłacane oddzielnie na podstawie ustawy o partiach politycznych.

³ W analizie wykorzystano najnowsze raporty fundacji. Większość z nich nie opublikowała jeszcze sprawozdań za rok 2023 i 2024.

* Dane dotyczące wykresu pracowników pochodzą z [raportu NIK](#) (2022 r.) i raportów fundacji za rok 2023. Dane MSZ RP dotyczą etatów, co oznacza, że rzeczywista liczba pracowników mogła się nieznacznie różnić. W przypadku fundacji niekiedy nie doprecyzowano, czy dane dotyczą pełnych etatów, czy też liczby zatrudnionych ogółem. Zarówno w przypadku fundacji, jak i resortu, uwzględniano personel pomocniczy za granicą (tj. pracowników miejscowych).



Dawny klasztor w Bad Staffelstein obecnie pełni funkcję centrum edukacyjnego i konferencyjnego fundacji HSS powiązanej z CSU. Źródło zdjęcia.

4. Infrastruktura i nieruchomości. Fundacje są w posiadaniu szeregu nieruchomości przeznaczonych do realizacji celów statutowych. W Niemczech są to siedziby, biura regionalne oraz centra konferencyjne i szkoleniowe (zob. [siedziba główna KAS w Berlinie](#), [siedziba KAS pod Bonn](#), [Akademia KAS](#), [centrum edukacyjne HSS w Bad Staffelstein](#), budynki nr 1 i nr 2 centrali FES w Berlinie). Zagraniczne oddziały fundacji wynajmują nieruchomości lub posiadają lokale własnościowe (np. [Dom KAS w Warszawie](#)). W niektórych państwach fundacje współpracują z innymi niemieckimi organizacjami, dzieląc lub podnajmując lokale (zob. biura [KAS](#) i [HSS](#) w German Business Hub w Londynie).

5. Spór o finansowanie jako element rywalizacji AfD z pozostałymi partiami. Przed wejściem w życie ustawy z 2023 r. fundacja polityczna otrzymywała środki publiczne pod warunkiem, że powiązanej z nią partii udało się wejść do Bundestagu dwa razy z rzędu. AfD spełniła ten warunek w 2021 r., mimo to powiązana z nią DES nie otrzymała funduszy. 22 lutego 2023 r. FTK [orzekł, iż pominięcie AfD przy rozdziale środków na działalność w zakresie edukacji politycznej bez podstawy ustawowej narusza prawa tej partii](#). Z powyższego wynika konieczność przyjęcia aktu ustawowego odnoszącego się do fundacji politycznych (ustawa z 10 listopada 2023 r.). W uzasadnieniu orzeczenia FTK stwierdził, że niezbędne są specjalne regulacje prawne w celu ochrony interesów konstytucyjnych. Tym samym FTK uznał możliwość odmowy finansowania w przypadku zagrożenia dla wolnego, demokratycznego porządku podstawowego w rozumieniu niemieckiej konstytucji.

W nawiązaniu do wyroku FTK ustawa z 2023 r. zakłada, że fundacja w swojej aktywności musi wykazywać gwarancję wspierania demokratycznego porządku konstytucyjnego i idei międzynarodowego porozumienia. Weryfikacją spełnienia warunków zajmuje się Federalne MSW. Ustawa zmieniła również dotychczasową praktykę polityczną – aby fundacja otrzymała finansowanie federalne, posłowie powiązanej z nią partii muszą zasiadać w Bundestagu co najmniej w trzeciej kolejnej kadencji jako pełnoprawna frakcja. Ustawa bezpośrednio wskazuje na 6 fundacji politycznych, których istnienie uznała z chwilą wejścia prawa w życie. Powiązana z AfD DES nie została wymieniona. W przypadku, jeśli powiązanej z fundacją partii nie uda się wprowadzić posłów do Bundestagu na jedną kadencję, fundacja nadal otrzymuje finansowanie przez czas trwania tej kadencji parlamentu (pod warunkiem, że uprzednio była finansowana przez minimum dwie kadencje z rzędu).

Zwiększenie wymogu obecności w Bundestagu z 2 do 3 kadencji sprawiło, że DES będzie mogła ubiegać się o środki federalne dopiero na kadencję rozpoczynającą się po wyborach zaplanowanych na 23 lutego 2025 r. Jednak przyznanie kompetencji do weryfikacji spełnienia ustawowych warunków rządowi z punktu widzenia AfD stanowi ryzyko uznaniowości przy ocenie. Tym samym podstawa ustawowa działalności fundacji politycznych, oparta na wyroku FTK, w praktyce może być z perspektywy AfD wyłącznie prawnym uzasadnieniem stanu obecnego – tj. dalszego niewypłacania środków. Należy pamiętać, że AfD już obecnie jest obiektem działań ze strony Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji (BfV) podległego MSW, [który uznaje ją za ugrupowanie częściowo antykonstytucyjne](#).

Zastrzeżenia

Niniejsza publikacja została przygotowana przez Stowarzyszenie Gradium Analytica (GA). Publikacje GA wyrażają prywatne opinie autorów i nie odzwierciedlają stanowisk instytucji, w których są oni zatrudnieni. GA jest organizacją niezależną, a prezentowane treści nie stanowią oficjalnych stanowisk instytucji państwowych. Informacje zawarte w publikacjach GA mają wyłącznie charakter informacyjny i – zgodnie z misją Stowarzyszenia – służą wsparciu lepszemu zrozumieniu polityk publicznych.

Publikacje Gradium Analytica są chronione prawem autorskim zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa polskiego. Materiały te mogą być powielane i rozpowszechniane w całości wyłącznie pod warunkiem wskazania źródła i autora oraz wykorzystywania ich w celach niekomercyjnych. Publikacje mogą zawierać materiały chronione prawami autorskimi osób trzecich – w takim przypadku przed ich kopiowaniem lub wykorzystaniem należy uzyskać zgodę właściciela praw autorskich.

Źródła (poza już umieszczonymi w tekście poprzez hiperłącza)

Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz – PartG), BGBl. I S. 773.
Gesetz zur staatlichen Finanzierung politischer Stiftungen, BGBl. I S. 1842.
Friedrich-Ebert-Stiftung, Jahresbericht 2021 – Perspektiven 2022.
Friedrich-Ebert-Stiftung, Jahresbericht 2022 – Perspektiven 2023.
Friedrich-Ebert-Stiftung, Jahresbericht 2023 – Perspektiven 2024.
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Annual Report 2021 – Freedom, Restart, Innovation.
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Annual Report 2022 – War in Europe.
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Annual Report 2023 – Crises, Future, Freedom.
Heinrich-Böll-Stiftung, Annual Report 2021 – Radical Realism Now.
Hanns-Seidel-Stiftung, Jahresbericht 2021 – Eine Leistungsbilanz.
Hanns-Seidel-Stiftung, Jahresbericht 2022 – Eine Leistungsbilanz.
Heinrich-Böll-Stiftung, Jahresbericht 2023 – Demokratie schützen und verteidigen.
Konrad-Adenauer-Stiftung, Democracy: The KAS Looks to the Future – Annual Report 2021.
Konrad-Adenauer-Stiftung, Freedom Must Win – Annual Report 2022.
Konrad-Adenauer-Stiftung, Annual Report 2023.
Rosa-Luxemburg-Stiftung, Annual Report 2021.
Rosa-Luxemburg-Stiftung, Annual Report 2022.
Rosa-Luxemburg-Stiftung, Annual Report 2023.
NIK, Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej, 2022.
Instytut Zachodni, Spór o ustawę dotyczącą podziału blisko 700 mln euro pomiędzy niemieckie fundacje polityczne, 2023.
Satzung der Erasmus Stiftung e.V.
Satzung der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Satzung der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.
Satzung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V.
Satzung der Heinrich-Böll-Stiftung e.V.
Satzung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Satzung der Rosa-Luxemburg-Stiftung e.V.

Logotypy wykorzystane w grafice na stronie nr 1 pochodzą z oficjalnych stron internetowych fundacji politycznych:

Friedrich-Ebert-Stiftung. Dostęp 2 lutego 2025, <https://www.fes.de/>.
Konrad-Adenauer-Stiftung. Dostęp 2 lutego 2025, <https://www.kas.de/>.
Hanns-Seidel-Stiftung. Dostęp 2 lutego 2025, <https://www.hss.de/>.
Heinrich-Böll-Stiftung. Dostęp 2 lutego 2025, <https://www.boell.de/>.
Rosa-Luxemburg-Stiftung. Dostęp 2 lutego 2025, <https://www.rosalux.de/>.
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Dostęp 2 lutego 2025, <https://www.freiheit.org/>.
Desiderius-Erasmus-Stiftung. Dostęp 2 lutego 2025, <https://erasmus-stiftung.de/>