

# 「黨團與政團地位」裁定

BVerfGE 96, 264 ff

聯邦憲法法院第二庭 1997 年 9 月 17 日裁定

– 2BvE 4/95 –

陳淑芳 譯

要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

- A. 事實與爭點
  - I. 事實經過
  - II. 兩造之主張
    - 1. 聲請人提出聲請之理由
    - 2. 聲請對造反對聲請之理由
    - 3. 當事人聲明同意不經言詞辯論而為裁判
- B. 聲請只有部分合法
  - I. 針對聲請對造 2) 所提起的部分全部不合法
  - II. 針對聲請對造 1) 所提起的部分只部分合法
- C. 聲請合法部分皆無理由
  - I. 本案沒有理由偏離過去法

庭針對國會政團之法律地位所發展出來的原則

- II. 聲請 5) 無理由
- III. 聲請 3g aa) 至 cc) 無理由
- IV. 聲請 3j) 無理由

D. 裁判結果

關鍵詞

基本席次條款

(Grundmandatsklausel)

黨團地位 (Fraktionsstatus)

政團地位 (Gruppenstatus)

議員地位 (Abgeordnetenstatus)

反映代表性原則

(Grundsatz der Spiegelbildlichkeit)

平等對待原則

(Grundsatz der Gleichbehandlung)

平等參與權利

(Recht auf gleiche Teilhabe)

## 裁判要旨

關於因適用基本席次條款而越過門檻條款之政黨，其議員之結合的法律地位。

## 案由

在本程序中係請求確認 1. 第 13 屆的德國聯邦議會 (der Deutsche Bundestag) 以下列之方式，牴觸聲請人源自於基本法第 38 條第 1 項第 2 句之權利，a) 其拒絕聲請人具有黨團之地位，而且是 aa) 透過在 1994 年 11 月 10 日第 1 次會議 (Plenarprotokoll 13/1) 通過德國聯邦議會議事規則第 10 條第 1 項第 1 句之規定，該條文係 1980 年 7 月 2 日所公布之條文 (BGBl I S. 1237)，最後一次修訂公布於 1994 年 12 月 16 日 (BGBl 1995 I S. 11)，根據此一規定，黨團係由至少百分之五屬於同一政黨，或屬於具有相同之政治目標且不在任何一個邦相互競爭之政黨的德國聯邦議會成員所組成之團體，以及 bb) 透過 1995 年 3 月 9 日第 24 次會議之決議 (Plenarprotokoll 13/24 S. 1672/1673)，以此一決議拒絕聲請人依照聯邦議會議事規則第 10 條第 1 項第 2 句承認其為黨團之聲請，b) 在 1995 年 2 月 16 日會議的決議中 (Plenarprotokoll 13/21)，其拒絕聲請人在基本法第 77 條第 2 項之協調

委員會 (ermittlungsausschuß) 內，與在依照電信及郵務整頓法第 11 條之設於聯邦郵政及電信部之整頓委員會內的成員資格，以及在 1995 年 1 月 26 日會議的決議中 (Plenarprotokoll 13/15)，其拒絕聲請人在歐洲會議 (Europarat) 國會會議 (Parlamentarische Versammlung) 內的成員資格 (同時是西歐聯盟-WEU-會議之代表)。2. 聲請人在醜聞調查委員會 (Untersuchungsausschüssen) 與立法調查委員會 (Enquete-Kommissionen) 擁有基本席次。3. 備位地：第 13 屆的德國聯邦議會透過其 1995 年 3 月 9 日會議之決議、其 1995 年 1 月 26 日 (Plenarprotokoll 13/15) 與 1995 年 2 月 16 日 (Plenarprotokoll 13/21) 會議之決議，以及 1995 年 3 月 31 日預算法之通過 (Plenarprotokoll 13/32)，而拒絕給予聲請人下列之權利，已牴觸聲請人源自於基本法第 38 條第 1 項第 2 句之權利、已牴觸恣意禁止與已牴觸聯邦議會及委員會 (Ausschüsse) 或則特種委員會 (Gremien) 反映代表性之原則：a) 議事規則提案之提出以及議事規則法規上之要求與異議權無法定人數之限制，b) 時事時間 (aktuelle Stunden) 無次數限制之要求，c) 依照聯邦議會議事規則第 62 條第 2 項，在非涉及自己議案的範圍內，作期中報告之要求，d) 記名表決之要

求，e)在大會立即表決提案之要求，f)要求聯邦政府成員備詢的聲請，g)承認aa)在依照基本法第 77 條第 2 項之協調委員會，bb)在依照電信及郵務整頓法第 11 條之設於聯邦郵政及電信部之整頓委員會，cc)在歐洲會議國會會議（同時是西歐聯盟—WEU—會議之代表），dd)在醜聞調查委員會與立法調查委員會，有（基本）席次且具有提案權、發言權與表決權，h)一位委員會主席與一位代理人（聯邦議會議事規則第 12 條）之提出，i)在元老院（Ältestenrat）內有完全之成員資格權利，j)依照聯邦議會議事規則第 35 條之發言時間每次集中由一位其發言者發言 k)參加聯邦議會專業委員會（Fachausschüsse）及其下級委員會（Unterausschüsse）之所有旅遊行程，l)撥給未分配之黨團基本款項。4.第 13 屆的德國聯邦議會在 1995 年 2 月 16 日的決議中，拒絕聲請人對於基本法第 53 條之 1 之共同委員會（Gemeinsamer Ausschuss）組成之選舉建議，已牴觸聲請人源自於基本法第 38 條第 1 項第 2 句之權利。5.第 13 屆的德國聯邦議會以下列之方式，牴觸聲請人源自於基本法第 38 條第 1 項第 2 句之權利，a)在其 1995 年 5 月 11 日第 35 次會議中，在依基本法第 44 條組成醜聞調查委員會時，其拒絕聲請人在此一調查委員會內之全權的成員資

格，b)在其 1995 年 6 月 1 日第 41 次會議中，在組成「人口變遷—我們漸趨老化的社會對於個人及政治的挑戰」立法調查委員會以及「人類及環境之保護」立法調查委員會時，其各拒絕聲請人在這些調查委員會內之全權的成員資格，c)在其 1995 年 6 月 22 日第 44 次會議中，在組成「在德國統一過程中克服社會統一黨（SED）—獨裁專政所帶來之後果」立法調查委員會時，其拒絕聲請人在此一調查委員會內之全權的成員資格。聲請人：在第 13 屆德國聯邦議會內由民主社會主義黨之議員所組成之政團（Gruppe）—代理人：1)律師 Michael Schröer, Heissstraße 18, Münster, 2) 律師 Sigurd Warschkow, Hochstraße 39, Gladbeck, 3) 律師 Gregor Gysi 博士, Kleine Alexanderstraße 28a, Berlin—聲請對造：1)德國聯邦議會，由議長代表，Bundeshaus, Bonn, 2)德國聯邦議會議長，同上，—代理人：Knut Ipsen 教授，博士外另獲數榮譽博士，Nevelstraße 59, Bochum—。

### 裁判主文

針對德國聯邦議會議長所提出之聲請部分不受理。聲請 3b)與 k)針對德國聯邦議會的部分也不受理。其餘之聲請駁回。

## 理由

### A. 事實與爭點

本機關爭議所涉及的，是由一群第 13 屆德國聯邦議會議員所主張之承認為黨團之權利，以及其作為政團應具有的地位。

#### I. 事實經過

民主社會主義黨（PDS）在 1994 年 10 月 16 日第 13 屆聯邦議會選舉中，於適用聯邦選舉法第 6 條第 6 項第 1 句後半段之基本席次條款下，獲得 30 個席次。

a) 第 13 屆德國聯邦議會在 1994 年 11 月 10 日第 1 次會議中，決議繼受德國聯邦議會議事規則在 1990 年 11 月 12 日修訂公布之條文（BGBl I S. 2555）（vgl. BTDrucks 13/1）。

b) 在 1994 年 11 月 24 日第 6 次會議中，聯邦議會決議，在計算其常設委員會之席次分配時，係適用 Sante Laguë/Schepers 的數學比例處理公式。關於分派民主社會主義黨（PDS）之議員到元老院及其他特種委員會尚待以特別決議作成（BT-Drucks 13/34）。

在 1995 年 1 月 26 日第 15 次會議中，聯邦議會選出 18 位德意志聯邦共和國在歐洲會議國會會議的代表（同時是西歐聯盟-WEU-會議之代表）。聯邦議會拒絕民主社會主義

黨（PDS）議員就選舉適用 Ste. Laguë/Schepers 計算處理公式的提案（BTDrucks 13/322），且相反地就最大數處理公式決定依 d'Hondt（vgl. Plenarprotokoll 13/15 S. 860）。德國代表之組成如下（括號內的數字是若適用 Ste. Laguë/Schepers 系統下所得出之結果）：

CDU/CSU :	9 (8)
SPD :	7 (7)
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN :	1 (1)
F.D.P. :	1 (1)
聲請人 :	- (1)

在 1995 年 2 月 16 日第 21 次會議中，聯邦議會依 CDU/CSU 與 F.D.P. 黨團之提案決議（BTDrucks 13/542）：

對於組成特種委員會尚待舉行之選舉與任命將適用 Ste. Laguë/Schepers 計算處理公式。

如果此無法反映國會的多數，則席次的分配將依 d'Hondt 計算。此對於協調委員會、設於聯邦郵政及電信部之整頓委員會與歐洲安全及合作組織（OSZE），亦適用之。

在協調委員會、設於聯邦郵政及電信部之整頓委員會內各由 16 位成員所組成之聯邦議會席次（Bundestagsbank）是以下列方式組成（括號內的數字是若適用 Ste. Laguë/Schepers 系統下所得出之結果）：

CDU/CSU :	8 (7)
SPD :	6 (6)
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN :	
	1 (1)
F.D.P. :	1 (1)
聲請人 :	- (1)

在同一會議中也規定了將由聯邦議會決定之 32 位，依基本法第 53 條之 1 所組成之共同委員會成員的選舉方式。在未考量聲請人的情況下，聯邦議會之席次無論是依 Ste. Laguë/Schepers 或是依 d'Hondt，其組成如下（括號內的數字是在考量聲請人的情況下所得出之結果）：

CDU/CSU :	15 (15)
SPD :	13 (12)
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:	
	2 (2)
F.D.P. :	2 (2)
聲請人 :	- (1)

黨團及民主社會主義黨（PDS）議員分別提出如下之候選人數目的選舉建議：

CDU/CSU :	15
SPD :	12
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN :	2
F.D.P. :	2
聲請人 :	1

黨團之選舉建議被採納了，民主社會主義黨（PDS）議員之選舉建議遭到拒絕。

c) 在 1995 年 3 月 9 日第 24 次

會議中，聯邦議會拒絕了民主社會主義黨（PDS）議員，依聯邦議會議事規則第 10 條第 1 項第 2 句承認其為黨團之聲請（vgl. BTDrucks 13/724），並依元老院之建議（vgl. BT Drucks 13/684），就民主社會主義黨（PDS）議員在第 13 屆德國聯邦議會的法律地位作成下列之決議（以下：地位決議 [Statusbeschluss]）：

(1) 民主社會主義黨（PDS）議員之結合將依照德國聯邦議會議事規則（GOBT）第 10 條第 4 項承認為政團（Gruppe）。

(2) 就第 13 屆任期而言，政團具有下列之權利：

a) 政團有權依聯邦議會議事規則第 12 條第 1 句派遣正式及代理成員到專業委員會。政團所派遣之成員擁有同黨團所派遣之成員一樣之權利。凡「黨團在委員會」依德國聯邦議會議事規則第七章之規定所擁有之權利，其皆擁有。只要政團在專業委員會有代表時，準用聯邦議會議事規則第 55 條第 3 項，其在下級委員會依聲請必須有代表。

b) 關於政團派遣成員到下級委員會之權利，準用聯邦議會議事規則第 12 條第 1 句；此對於派遣成員到立法調查委員會之權利，亦適用之。只要政團在立法調查委員會有一位成員代表時，則準用聯邦議會議事規則第 56 條第 2 項。

c) 政團可以派遣 1 名成員到元老院。政團所派遣之成員屬於聯邦議會議事規則第 6 條第 1 項所規定之元老院成員。在元老院議決聯邦議會之內部事項的範圍內，其有表決權。在元老院非議決機關的範圍內，可以經黨團的同意取得一致的見解。

d) 政團有提出法律草案、議案、決議案以及大小質詢之權利。對於審查其法律草案的要求，政團擁有議事規則法規上賦予黨團之權限。政團可以依照聯邦議會議事規則第 20 條第 4 項要求將其提案排入議程，與準用聯邦議會議事規則第 62 條第 2 項要求對於自己之提案提出期中報告。其可以對於其決議案之交付委員會依照聯邦議會議事規則第 88 條第 2 項第 1 句提出異議。就自己之大質詢其有依聯邦議會議事規則第 101 條第 3 句與第 102 條第 2 句之權利。

e) 將賦予政團每一年尚待確定之時事時間次數的要求權利。

此外，當提案、要求或異議有至少 34 位聯邦議會成員支持時，政團也可以提出只有黨團或百分之五聯邦議會成員方可以提出之議事規則提案，以及議事規則法規上之要求與異議權。

f) 政團相應其在與德國聯邦議會議黨團相較之下的大小，與依照在元老院內進一步的協議，取得發言時間。

g) 承認政團主席擁有德國聯邦議會議黨團主席根據德國聯邦議會議事規則所擁有之權利。

h) 政團取得對於其國會工作必要之財政、技術與人事支援。為此依照其大小給予其一半的基本款項以及補貼，並包含給予反對黨之特別補貼；到 1994 年 12 月 31 日這段期間，其取得反映其大小的特別基本款項與國際合作補助款項的一部分。

之前聯邦議會曾拒絕民主社會主義黨（PDS）議員之修訂提案（BTDrucks 13/724 Buchst. B），以此修訂提案要求承認其他各種不同的政團權利。

d) 在 1995 年 5 月 11 日第 35 次會議中，聯邦議會決議成立由 11 位黨團之議員所組成之第一個醜聞調查委員會（BTDrucks 13/1323）。在 1995 年 6 月 1 日第 41 次會議與 1995 年 6 月 22 日第 44 次會議中，聯邦議會決議成立不同的立法調查委員會（BTDrucks 13/1533, 13/1532, 13/1535, 13/1762）。每一個立法調查委員會由 11 位黨團之議員與 11 位專家組成。成立之決議並規定在所有的情況下，聲請人可以額外地透過一位沒有表決權的成員，在立法調查委員會尚可以透過一位沒有表決權的專家參與其事。

3. 依議員法—AbgG—第 17 條第 1 項之規定，出差須事前得到議長之

同意。就此元老院根據議員法第 17 條第 5 項制訂有 1977 年 3 月 24 日德國聯邦議會成員旅行施行細則的條文，最後一次係經 1991 年 12 月 5 日元老院之決議修訂。依細則第 13 點，由議長團（Präsidium）參與代表團之旅的決定。議長團在其 1994 年 12 月 13 日的會議中，對於黨團參與委員會代表團之旅的分配比例達成了共識。在 1995 年 1 月 20 日寫給委員會主席的文件中，德國聯邦議會議長表示：

根據第 12 屆，委員會（Ausschüsse）及特別委員會（Kommissionen）就國外旅行其代表團的組成，毫無例外地一致同意決議的經驗，可以由此得出，在第 13 屆，在新的分配比例範圍內，民主社會主義黨（PDS）之政團適度的參與也是可以達成的。如果此一期待沒有辦法實現時，在議長團參與後，我準備依政團與德國聯邦議會成員總數之比例，以及依可支配的經費，視具體之情況，給予政團第八個代表團位子。

## II. 兩造之主張

1. 聲請人所提出之聲請理由主要有：

a) 透過聯邦議會通過聯邦議會議事規則第 10 條第 1 項第 1 句的條文，根據此一條文聲請人不具有黨團地位，聯邦議會已牴觸，既由議員地位（基本法第 38 條第 1 項第 2 句），

亦由選舉權平等（基本法第 38 條第 1 項第 1 句）所得出之所有議員平等對待之原則。黨團與政團之間的差別對待只有當聯邦議會之運作能力強迫要求如此時，才允許。立法者藉基本席次條款已清楚表明，他認為因獲得直接席次而進入聯邦議會的議員，如同越過門檻條款之政黨的議員一般，同樣可確保國會工作之運作能力。聲請人以其 30 位成員，如同 34 位成員的黨團一般，須完成相同的任務。因為其只是差一點而未通過門檻條款，惟無論如何，其依聯邦議會議事規則第 10 條第 1 項第 2 句有權請求承認為黨團。

b) 即使不應給予聲請人黨團之地位，某些政團權利之不給予無論如何已違反了基本法第 38 條第 1 項第 2 句：

聯邦議會在許多個別點（提案權、委員會主席、元老院之成員資格、財政分配），就黨團權利與政團權利之間所作之差別對待是非必要的，且是不合理的歧視，此不合理的歧視已影響到聲請人的工作能力。

對於歐洲會議國會會議、協調委員會與設於聯邦郵政及電信部之整頓委員會之選舉適用 d'Hondt 系統，而不適用 Ste. Laguë/Schepers 系統是恣意的。聲請人在協調委員會不能派代表，將使其無法獲得重要之訊息，與無法參與國會意志形成的過程。

聲請人有請求在醜聞調查委員會與立法調查委員會保有基本席次的權利。在這些特種委員會中，所有反對黨勢力皆應有代表。

給予聲請人之發言時間不適用聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 2 句與第 3 句以及第 2 項是恣意的。依照聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 2 句，聲請人應有到 15 分鐘，集中由一位主要發言者發言的發言時間。在大型的辯論（Debatte）中，因為事項之重要性，依照聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 3 句，也應給予聲請人其一位發言者超過 15 分鐘的發言時間。這些權利聲請人卻無法貫徹，因為發言時間是透過在元老院內黨團的同意約定的。相反地，黨團能夠在元老院內有效地提出自己的請求，諸如請求合併計算發言時間。

由在委員會內之成員資格可導出，聲請人有參與所有委員會之旅的權利。聲請人只能「適度」參與代表團之旅的決定，諒已使此一權利打上問號。

c) 聲請人僅因其大小，依照基本法第 53 條之 1，就應有代表在共同委員會內（參考 BVerfGE 84, 304 [3-37 ff.]—未附具理由—）。除此之外，聯邦議會曾決議，同意聲請人在此一特種委員會擁有 1 席。

d) 透過在聲請 5) 所指出之成立決議，聯邦議會業已侵害聲請人請求

在第一個醜聞調查委員會內與在相關立法調查委員會內之全權成員資格之權利。醜聞調查委員會的任務特別需要反對黨。因此執政黨在醜聞調查委員會並非一定要維持多數。此外，提高成員數目可以確保反對黨廣泛的參與。如此並不會減弱委員會的運作能力。聲請人之請求在立法調查委員會內之全權成員資格之權利，係由每一個黨團依照聯邦議會議事規則第 56 條第 3 項，至少可以派遣 1 名成員到此等特別委員會所導出的。除此之外成員數目的決定才是依照黨團大小關係。

2. 聲請對造對於聲請立於反對的立場。聲請針對聲請對造 2) 所提出的部分，是不合法的。該聲請對造只是執行聲請對造 1) 之措施與不作為。聲請針對聲請對造 1) 所提出的部分，有一部分聲請不合法，有一部分無理由。就此聲請對造主要是援引法庭在其 1991 年 7 月 16 日判決（BVerfGE 84, 304）中的論述。

就聲請人針對拒絕在協調委員會與設於聯邦郵政及電信部之整頓委員會內之成員資格不服部分，聲請無理由。對於協調委員會內聯邦議會席次之分配，由憲法並無法得出一定的計算處理公式。國會依其自主組織權選擇出對其而言，足以確保反映國會與委員會代表性的處理公式，乃是國會的事。正好是 Ste. Laguë/Schepers

系統無法反映代表性，因為其無法反映聯合政府之多數。對於整頓委員會本來即不適用反映代表性原則，因為在此所涉及的，是一個由一般聯邦法律（*einfaches Bundesgesetz*）所創設之行政的機關，其活動並不屬於受基本法第 38 條第 1 項第 2 句所保護之原始國會的範疇。

就聲請人針對拒絕在歐洲會議國會會議內之成員資格不服部分，聲請無理由。因為在此同樣地不適用一另外應遵守之一反映代表性原則。

關於在醜聞調查委員會與立法調查委員會內給予基本席次之權利，缺乏憲法上的依據。因此聲請 5) 的部分也無理由。

就聲請人指責拒絕在元老院內之成員資格的部分，其欠缺聲請權能。在元老院非議決機關而行為的範圍內，其只有減輕大會負擔的任務。因此可以經黨團的同意取得一致見解的情事，並未觸及議員之地位。

就聲請人針對拒絕依照聯邦議會議事規則第 35 條，發言時間每次由一位其發言者發言之權利不服部分，尚無法得出違憲之結論來。聯邦議會議事規則第 35 條並不含有此種可能性；依據憲法也沒有要求此種可能性。當一向來皆是如此一發言的准許與時間依照元老院的協議，或未經元老院的協議獨立以聯邦議會的決議確定之時，本來即無適用聯邦議會議

事規則第 35 條第 1 項第 2 句至第 4 句，該三種互相銜接之補充規定的可能性。當一許多任期以來皆是如此一政府遵守國會所協議的發言時間，且結果其發言時間併入多數黨團計算時，同樣沒有適用聯邦議會議事規則第 35 條第 2 項的餘地。

就聲請人因為其被拒絕參與聯邦議會委員會及其下級委員會之所有旅行，而主張違憲部分，其主張無法成立。聲請人「適度」參與代表團之旅的決定，尚未構成平等對待要求的違反。

在共同委員會內成員資格之拒絕並未侵害聲請人之權利。根據基本法第 53 條之 1 的文字與意義，在共同委員會內之聯邦議會席次只能由黨團的代表組成。單憑聯邦議會將聲請人的選舉建議排入議程，並否決之的情事，尚不足以導出聲請人可以請求第 32 個位子的法律見解。這個位子是屬於社會民主黨（SDP）黨團的。在黨團內只是對於黨團的建議權與分配權是否皆須完全用盡有不同的意見。有部分的意見認為，可以出於自願地給予聲請人一個位子。

3. 當事人聲明同意不經言詞辯論而為裁判。

#### **B. 聲請只有部分合法**

在機關爭議程序（基本法第 93 條第 1 項第 1 款，聯邦憲法法院法第 13 條第 5 款）中所提出之聲請，只

有部分合法。

1. 聲請針對聲請對造 2) 所提起的部分，全部不合法。聲請人所指責之措施與不作為只是出自於德國聯邦議會 (vgl. BVerfGE 84, 304 [320 f.])。聲請 3 k) 部分並未針對德國聯邦議會議長 1995 年 1 月 20 日 (涉及代表團之旅) 的書信文件提起。

2. 聲請針對聲請對造 1) 所提起的部分，聲請人只對於一部分有聲請權能。依聯邦憲法法院法第 64 條第 1 項，聲請人必須主張聲請對造之措施已侵害或直接危害基本法授予其之權利或義務。只有當聯邦議會以受指責之具有法律重要性之措施侵害或直接危害聲請人之此等權利無法自始排除時，聲請才合法 (vgl. BVerfGE 94, 351 [362 f.])。惟聲請 3b) 與 k) 並不符合這個要件。在此範圍內之系爭措施或不作為並不具有法律重要性。

a) 當措施對於聲請人而言，需有獨立之轉換行為才具法律上之意義時，則此一措施即非聯邦憲法法院法第 64 條第 1 項意義之下，具有法律重要性者 (vgl. BVerfGE 94, 351 [363])。聲請 3b) 所指責之地位決議的規定，即據此聲請人擁有每一年尚待確定之時事時間次數的要求權利，即是此種情況。即使假設聲請人具有可以要求無次數限制之時事時間的請求權，則此項權利至此既未受到侵害，也未直接受到危害。只有當確定

最多的次數之後，聲請人才可能受到侵害，惟此至今未作出。

b) 只有當聲請對造依憲法有採取某項措施之義務無法推卸時，該項措施之不採取，才是聯邦憲法法院法第 64 條第 1 項意義下之具有法律重要性者。在此意義下，聲請 3k) 所指責之聯邦議會的不作為，即在地位決議中未針對委員會之旅作出規定，並不具有法律重要性。即使聯邦議會有讓聲請人參與所有委員會之旅的義務，也看不出，基於何種憲法上的理由聯邦議會一定要以一般的形式對此作規定。依基本法第 40 條第 1 項第 2 句透過議事規則自我組織，與在此關聯下也決定委員會之工作方式，固然是國會的任務 (vgl. BVerfGE 80, 188 [219])。聯邦議會也可以將某些其依憲法即應遵守的義務，宣示性地規定在議事規則的條文中。惟此種作法並非必要的。基於此一理由，對於委員會之旅未作規定本身尚無法導出，聯邦議會有意違背某些憲法上就此對其所作的約束。

### C. 聲請合法部分皆無理由

#### I. 本案並沒有理由偏離法庭過去針對國會政團之法律地位所發展出來的原則 (vgl. BVerfGE 84, 304 ff)

1. 1994 年 11 月 10 日的決議，第 13 屆德國聯邦議會以此決議繼受聯邦議會議事規則第 10 條第 1 項第

1 句所規定之黨團最低人數，並沒有侵害聲請人的權利。

a) 基本法第 38 條第 1 項第 2 句所保障之德國聯邦議會議員之代表地位，包括平等參與國會意志形成過程的權利（vgl. BVerfGE 84, 304 [321f.]）。而與其他議員組成黨團的平等權利亦屬於此（vgl. BVerfGE 43, 142 [149]; 70, 324 [354] ; 80, 188 [218]）。

聯邦議會依基本法第 40 條第 1 項第 2 句之自訂議事規則的權利，使聯邦議會有可能完成它的任務。議事規則的規定必然地也會產生限制個別議員權利的效果（vgl. BVerfGE 84, 304 [321]）。然而在議員之間作差別對待永遠皆須有特別之合理化的理由（vgl. BVerfGE 93, 195 [204]）。

聯邦議會有以其議事規則確保國會之運作能力的自治權，是黨團最低人數之規定，在憲法上可以成立的理由。議事規則有許多條款皆規定，某些提案權只能由一個黨團或聯邦議會成員的百分之五行使之。針對黨團與其他結合之間所作的差別對待是合理的，因為它是為了防止小政團的許多—最後沒有希望的一提案阻撓國會工作的危險。

民主社會主義黨（PDS）由於基本席次條款而依聯邦選舉法第 6 條第 2 項以其第二票參與席次分配的事實，是聲請人之 26 位成員取得席次

的主因，而由此也無法得出降低黨團最低人數的請求權來。基本席次條款是為追求誘使國民有效整合的目的而設（vgl. BVerfGE 95, 408 [421]）。德國聯邦議會不承認民主社會主義黨（PDS）之議員具有黨團地位之決定，並沒有違背此一立法目的。對於參與國會意志形成過程適用之平等的要求，在面對確保國會運作能力的憲法要求時，必須受到限制。德國聯邦議會的決定維護了民主社會主義黨（PDS）議員作為全民代表的法律地位（vgl. BVerfGE 84, 304 [332 f.]）。承認政團之地位與賦予政團法律上之地位使得聲請人能夠充分有效地參與國會的工作。

b) 由選舉權平等之原則（基本法第 38 條第 1 項第 1 句）並無法導出任何有關黨團最低人數的結果來。此一原則既未涉及議員在國會的地位，也未涉及同一政黨之議員其政團之地位（vgl. BVerfGE 84, 304 [324 f.]）。

2. 1995 年 3 月 9 日的決議，聯邦議會以此決議拒絕聲請人依照聯邦議會議事規則第 10 條第 1 項第 2 句承認為黨團之聲請，也未侵害聲請人其源自於基本法第 38 條第 1 項第 2 句之權利。暫且不論聯邦議會議事規則第 10 條第 1 項第 2 句是否只是涉及對於黨團形成質上之要求的問題（vgl. BVerfGE 84, 304 [327]），無

論如何聯邦議會無降低黨團最低人數之義務的理由仍然適用，此對於依聯邦議會議事規則第 10 條第 1 項第 2 句之承認亦適用。問題之關鍵並非在於聲請人之組成黨團尚缺少多少席次。只要有黨團最低人數之規定，就有可能議員之結合只是些微地未達到既定的人數。

3. 因為聲請人沒有請求承認為黨團之權利，因此聲請 1 b) 與 2) 無所附麗。聲請人是藉聲請 1 b) 與 2) 主張個別的黨團權利。在與內容相同，涉及聲請人作為政團之地位所提起之聲請 3g) 作比較下，可得出此一結果。

4. 聲請人沒有請求無地位決議第 2 點字母 e) 之限制而提出議事規則提案或提出議事規則所規定之要求的權利 (vgl. BVerfGE 84, 304 [330 f.] )。

5. 在醜聞調查委員會與立法調查委員會內給予基本席次的請求缺乏憲法上的根據 (vgl. BVerfGE 84, 304 [332, 323 f.] )。

6. 在分配委員會主席時，聲請人沒有請求考量的權利。其也無請求與黨團具有相同之權利而參與元老院的權利。委員會主席與元老院依照議事規則都沒有對於國會意志形成在內容上先提出形式的任務。他們的作用只是組織類的，因此不受平等參與基本法所賦予聯邦議會之任務之平等參與權利原則的影響 (vgl. BVerfGE 80,

188 [226 f.]; 84, 304 [328]) 。

7. 1995 年 2 月 16 日的決議，聯邦議會以此決議拒絕聲請人對於共同委員會的選舉建議，並未侵害聲請人之權利。規定基本法第 53 條之 1 第 1 項第 2 句意義下之黨團的概念，係屬於聯邦議會議事規則自治權的範疇。共同委員會是依照憲法，在防衛狀態下，取代聯邦議會與聯邦參議院其重要功能的機關。而黨團比起其他的組織更能夠給予作為這樣一種機關的共同委員會穩定性與貫徹能力。因此憲法對於在共同委員會內議員席次的分配，係給予黨團原則而非比例組成原則優先的地位 (vgl. BVerfGE 84, 304 [334 ff.] )。實在看不出來，聯邦議會應該決議，在組成共同委員會時應像對待黨團一般地對待聲請人。從而如此的決議將對聲請人憲法上的權利造成怎樣的影響，可以暫時不加以討論。

8. 聲請人不能要求未分配之黨團基本款項的支付 (vgl. BVerfGE 84, 304 [333 f.] )。

## II. 聲請 5) 的部分無理由

1. 聯邦議會以 1995 年 5 月 11 日之成立決議，拒絕聲請人在第一個醜聞調查委員會內的全權成員資格，並未侵害聲請人之權利。在實體有理由的案件中，並不禁止聯邦議會對於委員會或類似的特種委員會規定一種在適用通常之席次分配規則時，無法

考量所有國會組織的成員人數（vgl. BVerfGE 70, 324 [364]）。在權衡醜聞調查委員會工作能力的需要，即其必須在任期結束之前完成其調查的付託，與委員會之組成盡可能符合代表性此兩者時，聯邦議會擁有形成的餘地。

為了讓聲請人在第一個醜聞調查委員會獲得一具有投票權的成員資格，委員會的成員一在同時維護國會多數的關係下—必須由 11 位擴充到 17 位。根據所有的經驗，只擁有少數成員或來自各個黨團只有一位成員之小的醜聞調查委員會比較可以迅速、有效率地完成其付託，是黨團拒絕聲請人在該委員會具有成員資格的理由（參考選舉審議、豁免權及議事規則委員會之報告，BTDrucks. 13/1323 S. 6）。這種考量在憲法上並無可指摘之處。由十九點所構成的任務清單，其範圍即已清楚地指明，委員會仰賴迅速的工作方式。

2. 同樣地，聲請人也不太可能得以要求在 1995 年 6 月 1 日與 22 日所成立之立法調查委員會內之全權的成員資格。就此聯邦議會在確定成員人數時，擁有特別廣的形成空間，因為立法調查委員會並非為聯邦議會的決議直接作準備者，而是僅在國會議事形成的前階段為行為者（vgl. BVerfGE 80, 188 [230]）。

### III. 聲請 3g aa)至 cc)無理由

1. 於 1995 年 2 月 16 日在選舉協調委員會內聯邦議會之 16 位代表時未考量聲請人，並未侵害聲請人之權利。

依基本法第 42 條第 2 項，在選舉協調委員會內之聯邦議會的代表係以多數決選舉之。聯邦議會同時應重視國會與委員會反映代表性原則（vgl. BVerfGE 84, 304 [323 f.]）。因為在選舉過程本身即須多數決，所以反映代表性原則只能透過在選舉前，根據某一特定的比例處理公式，確定每一個黨團或政團究竟可以推薦幾位候選人的方式予以實現。由於聲請人在協調委員會內沒有獲得席次，所以聯邦議會在計算席次時，對此程序決定依 d'Hondt，而不依其他通常程序所採之 Ste. Laguë/Schepers。此從憲法的觀點並無可指摘之處。

a) 在就推薦權折算黨團與政團之成員人數時，其實沒有任何一種比例處理公式可以達到完全的平等，因為只能分配給整個席次。因此在特種委員會選舉時應適用之計算系統的決定，原則上屬於聯邦議會的自主決定權限（關於在選舉法上立法者之形成自由 vgl. BVerfGE 79, 169 [170 f.]）。

正是眼前的事件清楚地說明，無法清楚地判斷那一種計算處理公式最能體現平等對待的要求。一方面在依 d'Hondt 的處理方式中，聲請人將獲得特別差的結果，因為其依此完全

沒有席次。另一方面在依 d'Hondt 分配時，所有的黨團為取得一個席次，就已經需要 30 位以上的成員（CDU/CSU: 36,75; SPD: 42; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: 49; F.D.P.: 47）。如果依 Ste. Laguë/Schepers 系統分配給聲請人一個席次，則一個席次所必要之成員人數將在加重黨團的負擔下繼續提高，亦即對於 CDU/CSU 而言，將提高到 42 位。

偏離通常在組成特種委員會時所適用之 Ste. Laguë/Schepers 處理公式並未有濫用議事規則自治權的行為。如同聯邦議會 1995 年 2 月 16 日的決議（BTDrucks. 13/542）所得出之結果，計算系統改變的動機是因為依 Ste. Laguë/Schepers 的系統，在聯邦議會內無法產生政治上的多數。在適用 Ste. Laguë/Schepers 系統之下，在聯合內閣與反對黨之間將形成僵局（8:8）。相反地，依 d'Hondt 之處理公式在協調委員會內將產生聯合內閣黨團擁有 9 席之為聯邦議會席次之多數的結果。為了在協調委員會的聯邦議會席次中反映大會之多數關係的目的而改變計算系統，在憲法上是不會有疑慮的。

b) 不允許聲請人參與在協調委員會內之審議，並不會影響聲請人參與國會意志形成的權利。審議是秘密的（vgl. Ossenbühl, Verfahren der Gesetzgebung, in: Isensee/Kirchhof, HStR

III [1988], § 63 Rn. 57）。倘若聲請人指責協調委員會的提議之排入議程在某些情況下太過突然，則此，而非對於協調委員會內之審議過程與表決無所知悉，為某些侵害國會參與權其法律上之原因。

2. 於 1995 年 1 月 26 日在選舉歐洲會議國會會議，與於 1995 年 2 月 16 日在選舉設於聯邦郵政及電信部之整頓委員會之聯邦議會各 18 位代表時未考量聲請人，也未侵害聲請人之權利。基本法第 38 條第 1 項第 2 句所保障之地位是否也含蓋在此種特種委員會內之代表性，在此可以暫且不論。惟無論如何，對於應該適用之比例處理公式，如果可以的話，係適用與在選舉共同委員會時之相同的原則（參考 C. III. 1. a）。

#### IV. 聲請 3 j) 無理由

1. 發言權屬於個別議員由基本法第 38 條第 1 項第 2 句所延伸出來之憲法上的權利（vgl. BVerfGE 10, 4 [12]; 60, 374 [379]; 80, 188 [218]）。通常在聯邦議會內的發言時間會受到限制，並按比例分配給黨團與政團。限制與分配的標準是議員平等參與國會意志形成過程的權利。

有一個發言與反發言的討論殿堂是國會的任務（vgl. BVerfGE 10, 4 [13]; 84, 304 [329]）。在較長的辯論中，發言時間的安排，如果可以讓不同意見的發言者交替地發言時，即符

合此。如果辯論是在許多回合中進行時，則發言與反發言的原則建議，黨團與聲請人不要單單在一個回合中使用其全部的發言時間。因為根據聲請人較少的人數，在與黨團相對下也只能提供給聲請人較少之全部發言時間總數（地位決議第 2 點字母 f），所以發言時間的分割，會導致聲請人之個別發言者只有相對較短的發言時間。個別議員之發言時間如果作太少的分配，以至於無法適度地對於辯論的議題發表意見時，自然與公平、忠誠的適用議事規則（vgl. BVerfGE 1, 144 [149]; 80, 188 [219]; 84, 304 [332]）不符。

議事規則在聯邦議會議事規則第 35 條中，在特定的要件下，給予黨團至少一定的發言時間。個別議員不能直接向聯邦議會主張這些特別的發言權。如果按照這種方式，議員的發言權是透過黨團的特別權限予以居中調配時，則聯邦議會必須設法讓政團所屬的議員依照其政團在國會的份量分享發言權。

2. 依照這些標準加以衡量，地位決議並沒有侵害聲請人的權利。

a) 聲請人要求，「依照聯邦議會議事規則第 35 條」發言時間可以集中的權利。然而聯邦議會議事規則第 35 條並沒有賦予黨團如此的權利。就此而言，相對於黨團，並沒有虧待聲請人。

aa) 由聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 3 句並無法得出黨團集中發言時間的權利。

聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 1 句是給予發言時間的根據。關於某一處理議題討論之進行與時間依元老院之建議由聯邦議會定之，是這個條款所規定之通常情況。據此聯邦議會有可能將發言時間分配給黨團，但是也分配給個別發言者，與作發言時間的限制。黨團根據聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 3 句有可能請求總共 45 分鐘的發言時間，並由一位其發言者發言。如果聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 3 句包含集中發言時間的權利，則此一條款將限制聯邦議會依聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 1 句在分配發言時間時所擁有之形成空間。

但是這樣的解釋可能不符合聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 3 句的沿革史。聯邦議會議事規則第 35 條今天之條文是來自於選舉審議、豁免權及議事規則委員會（第一個委員會）1979 年 12 月 3 日的草案。理由內是如此說的，議事規則委員會的出發點是，元老院關於某一處理議題討論之進行與時間無法作成一致性建議的情況幾乎微乎其微。雖然如此，他認為在議事規則內有一規定在此種情況下，個別議員或黨團之一位發言者准許發言多久的條款是有必

要的 (vgl. BTDrucks. 8/3460 S. 88 f.)。如同在修訂議事規則之進一步審議過程中在聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 2 句所加入「或聯邦議會未別有決議」這一段所指明的，不僅可以在元老院內約定，也可以在大會中決議發言時間的分配。只有當此種決議也不存在時，黨團才可以行使聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 3 句之權利。

bb) 聯邦議會議事規則第 35 條第 2 項也沒有給予黨團集中發言時間的權利。

依基本法第 43 條第 2 項第 2 句，在聯邦議會內必須隨時聽取聯邦參議院與聯邦政府的成員以及其受託人表示意見。此種特別發言權的擁有者並不受聯邦議會有關討論之進行與時間決議之拘束。為此聯邦議會議事規則在聯邦議會議事規則第 35 條第 2 項有一平衡的規定。在使用到此一條款規定時，黨團的一位發言者或許可以有較元老院內所約定或大會有關討論之進行與時間所決議之原來准許黨團還要來得長的發言時間。在此範圍內，依聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 1 句之決議已經給予的發言時間是否集中或是否給予黨團額外的發言時間，聯邦議會議事規則第 35 條第 2 項對此並未作規定。此或許留待聯邦議會針對個別的情況去作決定。

b) 就聯邦議會議事規則第 35 條

第 1 項第 3 句與第 2 項給予黨團請求至少一定發言時間由一位其發言者發言的權利而言，聯邦議會並沒有對聲請人與黨團作相同處理的義務。

aa) 聲請人根據憲法並無請求準用聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 3 句，在與黨團相同的前提下，其一位發言者使用總共 45 分鐘發言時間的權利。在分配個別議員發言時間時，不必在各方面都對政團作與黨團相同的對待。甚至准許聯邦議會以差別對待的規定去考量議員結合不同的大小比例關係。

然而當發言者是代表聲請人發言，並藉此也表達其他議員之觀點時，對此應加以重視 (vgl. BVerfGE 80, 188 [228])。為了讓政團的觀點可以作與辯論議題相當的陳述，延長超過聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 2 句針對個別發言者所規定之 15 分鐘的發言時間，可能是有必要的。對於此種延長，聯邦議會議事規則第 35 條第 1 項第 4 句提供了足夠的基礎。

bb) 根據相同的理由，在聯邦議會議事規則第 35 條第 2 項的前提下，可能有必要給予聲請人其一位發言者額外的發言時間。但是聲請人不能要求在適用聯邦議會議事規則第 35 條第 2 項之下，應對其作與一成員較多之一黨團相同之處理。

**D. 裁判結果**

C. I. 6.與 C. I. 7 裁判部分，是 5 票對 2 票，其餘裁判部分是一致同意作成。

法官：Limbach    Graßhof    Kruis  
          Kirchhof    Winter  
          Sommer    Jentsch