

關於「政黨一般活動國家財務補助界限」之判決

—聯邦憲法法院第二庭一九九二年四月九日判決：·案號··2Bv1E
2/89

譯者：李惠宗

〈判決要旨〉

1. 基本法作為前提而規定的政黨獨立於國家外(Gesamtstaatlichkeit)(原則)不單要求保障政黨超然於國家之獨立性，抑且要求政黨應證明其性質係自由形成，且係根源於社會政治領域的團體(參BVerfGE 20, 56[101])。

2. 茲與本庭以前見解相反，國家在憲法上，對政黨受基本法所委託從事之一般活動得給與財務補助。唯(政黨)獨立於國家外原則僅允許政黨之一般活動自國家獲得部分補助。透過國家財務補助如使政黨喪失努力以尋求其黨員及支持該黨之市民之主動財務支援者，即已因此違反政黨獨立國家外原則。

a) 此種對政黨(一般活動)之國家財務補助總額不得逾其自有財源之總數(selbsterwirtschafteten

Einnahmen, 參政黨法第二十四條第二項第一至第四款及第八條) (相對上限 relative Obergrenze)。

b) 一九八九至一九九二年間各政黨自公庫所獲得之財物數額，如現時情況無重大改變，應認為足夠。源於此種補助之財物價值一年間之數額即為國家，亦即聯邦及各邦，所得共同予以補助之總額 (absolute Obergrenze)。

c) 政黨選舉成果、黨費收入數額及其所獲得的損獻幅度各有其重要性，個別上應由立法者規定成標準，據此國家財源乃可據以分配予政黨。

3. 政黨法第二十二 a 條第二項所規定之機會均衡津貼 (Chancenausgleich) 與源於基本法第二十一條第一項及第三條第一項之政黨政治競爭機會平等權 (Chancengleichheit) 不符 (部分與 BVerfGE 73, 40 = EuGRZ 1986, 393 不同)。

4. 黨費及政黨捐獻之可容許的稅之優惠有憲法上之界限，此界限之範圍乃在於稅之優惠不得重大地改變各政黨間現有的競爭狀態。如大多數納稅義務人均能以同一方式利用該稅之優惠者，即未違反該界限。

5. 對法人所為之政黨捐獻予以稅之優惠，就市民之政治意志形成平等參與權而言，會根本引起憲法上的疑慮。

6. 政黨法第二十五條第二項所謂的 (政黨財務) 公告界限 (Publizitätsgrenze) 限定在四〇、〇〇〇馬克

以上（始公告捐獻者名址）已違反基本法第二十一條第一項第四句之規定。

* 本判決迄未編入聯邦憲法法院裁判集內，俟本判決約於半年後編入該集內，本人即予另行通知該裁判集卷次。

判決主文

德意志聯邦眾議院(Bundestag)及聯邦參議院(Bundesrat)經由以下規定已侵害了爭議提出人基本法第二十一條第一項及第三條第一項之權利：

a) 根據一九八八年十二月二十二日政黨法暨其他法律第五次修正法之第一條第一項 d 目所制定之政黨法第十八條第六項第一句之規定，政黨就聯邦議會選舉，依政黨法第十八條第一項第二句之規定，於競選經費總額外，額外的尚獲得一筆補助基數(Sockelbetrag)。

b) 根據上開法律之第一條第四款 a 目所制定之政黨法第二十二 a 條第二項之機會均衡津貼規定，

c) 根據上開修正法第一條第七款所包含政黨法第二十五條第二項之規定，政黨捐獻金於一曆年(Rechnungsjahr會計年度)內逾四〇、〇〇〇馬克者，始須將捐獻者姓名住址予以公佈在會計報告書(Rechenschaftsbericht)上，以及

a) 根據上開修正法第四條第一款及第五條第一款於所得稅法第十 b 條及法人稅第九條第三款 b 目所爲之規定，黨費(Mitgliedsbeiträge)暨政黨捐獻(Spenden an politische Parteien)於每會計年度內

，得至六〇、〇〇〇馬克範圍內——於夫妻共同申報者，得至一二〇、〇〇〇馬克——予以扣除。

理由

A、（事實）

本件機關爭議涉及該根據政黨法暨其他法律第五次修正法於一九八九年一月一日生效之新規定，是否因其違背基本法第一項及第三條第一項之規定，侵害爭議提起人憲法上之權利。此等新規定變更了機會均衡津貼之計算方法（政黨法第二十二 a 條第二項）、引進了補助基數之新規定（政黨法第十八條第六項）、提高了政黨捐獻公告的金額上限（政黨法第二十五條第二項）及提高了黨費及政黨捐獻稅法上扣除額之上限。

I、（系爭法律規定）

經由一九八八年十二月二十二日政黨法暨其他法律第五次修正法（BGBl. I S. 2615—以下簡稱第五修正法，AndG），立法者變更、制定了新規定，並補充有關政黨財務之一系列規定。此一修正基本上係因聯邦憲法院一九八六年七月十四日判決（BVerfGE 73, 40 = EuGRZ 1986, 393）所促成，該判決宣告，以促進國家政治為目的（zur Förderung staatspolitischer Zwecke）支出，得於稅法上扣除之規定係部分違憲。

以下即為本件爭議程序所擬審查對象之第五修正法之規定：

1. 根據第五修正法第一條第一款 d 目，政黨法上引進了補助基數之規定（政黨法第十八條第六項），此補助基數依政黨法第十八條第一項第二句與競選經費總額（Wahlkampfkostenpauschale）合併計算，而屬國家補助政黨競選經費之一部分。

於一九八九年三月三日所公告之政黨法第十八條（BGBI. I S. 327）而與本件程序有關者，有如下規定：

（第一項） 參與聯邦眾議院選舉而提出候選人名單之政黨，其適當競選（angemessener Wahlkampf）之必要費用應予補助。（應予補助之）競選經費指該次聯邦眾議院選舉每一有投票權人五馬克之總額（Wahlkampfkostenpauschale，競選費用補助總額）及依（本條）第六項規定之補助基數（Sockelbetrag）。

（第六項） 於選區（Wahlgebiet，——原指西德地區，東西德統一後，東、西德各屬——Wahlgebiet，譯註）獲得有效之第二選票至少百分之二之政黨，就聯邦眾議院選舉，除第一項之（競選經費補助）總額外，額外的尙可領得第一項所確定數額之百分之六的補助基數。此一補助基數不得逾政黨所獲之競選經費補助總額（本條第三項）百分之八十。

（第七項） 獲自公庫之適當競選費之補助總額，不得逾各政黨依第二十四條第二項第一至第五款及第八款，聯邦眾議院補助選舉費用後之第二會計年度及在該年度前三個會計年度之總收入（Gesamteinnahmen）。逾此之補助額得自下一次補助中扣除。

政黨法第三十九條第二項過渡條款(Übergangsvorschrift)(第五修正法)第一條第九款規定，政黨法第十八條第六款所指之第十二任期德意志眾議院之選舉補助基數為百分之三(而非一般的百分之六——譯註)。

2. 透過政黨法第二十二 a 條第二項新規定，第五修正法第一條第四款 a 目變更了自一九八四年以來已適用之機會均衡津貼之計算方法。此外，此一出自國庫而付與政黨之機會均衡津貼尚應均衡因黨費及捐獻的稅之優惠所造成之政黨間之競爭混亂(參 BVerfGE 73, 40[78,89] = EuGRZ 1986, 393[403, 406])。依政黨法第二十二 a 條第二項機會均衡津貼的新規定，首先機會均衡津貼有一項特別的計算方法，亦即，就黨費而言，以黨員數目為準，就捐獻而言，以所獲得的有效第二選票數為準；然後，該依據上開二種計算方法所得之算數上數額——尚須在政黨競選經費應補助總額百分之十以下——(始為機會均衡津貼)，而受給付。

政黨法第二十二 a 條於一九八九年三月二日政黨法(BGBL. I S. 327)公告時，規定如左：

機會均衡津貼之計算及支付

(第一項) 政黨在每年十二月三十一日(決算日)之前最後一次舉行之聯邦眾議院選舉結果中，在選區獲得所投有效第二選票達百分之零點五者，每年將獲得一筆以機會均衡津貼為名之補助金。

(第二項) 就決算日(Sichttag)前最後一次聯邦眾議院選舉在選區獲得有效第二選票至少百分之五之政黨，可先獲得(兩項)基準數額(Ausgangsbetrag)，該(兩項)基準數額係指財務報表(本

法第二十四條)中所列黨費之百分之四十除以同表上所列黨員人數所得商數，以及政黨捐獻之百分之四十除以政黨有效第二選票之數目所得之商數。各該基準數額之最高值再乘以第一項所稱之黨員數目或(及)所獲有效第二選票之數目。依第二句計算所得結果(基準數額各乘以黨員數及選票數)與第一句所稱之百分之四十黨費收入及捐獻收入總額之差額相加再除以二即可求出應給予各政黨機會均衡津貼。此一數額不得逾上屆選舉結果各該有權獲得競選經費補助之政黨所獲補助總額之百分之十。

(第三項) 機會均衡津貼數額由聯邦眾議院院長確定，並於決算日次年度六十日內支付之。

(第四項) 聯邦眾議院議長將以書面通知各政黨其數額。

(第五項) 機會均衡津貼首次於一九八四會計年度支付之。

(第六項) 第十八條第八項規定於機會均衡津貼之結構及額度之變更準用之。

在機會均衡津貼新的計算方面，根據第五修正法第一條第五款b目，政黨法第二十三條第二項第二句賦予政黨理事會(Parteivorstand)一項義務，將迄至會計年度終止前有繳納黨費義務之黨員數目於會計報告書上亦予以載明(亦參第五修正法第一條第六款上政黨法第二十四條第六項)。

政黨法第二十七條第一項就會計報告書上之黨費及捐獻之意義有新的規定(第五修正法第一條第八款)：

本法第二十四條第一項第一款所稱之黨費及其類似定期入款，僅指黨員依黨章規定應繳付之金錢款

項。除此而外之給付，特別是入黨費(Aufnahmegebühren)，特別分擔金(Sonderumlagen)，募損款(Sammlungen)，應視為捐獻。

政黨法第三十九條第一項(第五修正法第一條第九款)對新的機會均衡津貼有如下之過渡規定(Ubergangsregelung)(施行法規定)；就一九八七及一九八八會計年度，各政黨得依舊政黨法第二十二條第二項請求支付(機會均衡津貼)(唯不得逾所領取競選經費補助之百分之十)，相對於依舊法之給付，新的機會均衡津貼計算模式將減少給付之數額。

3. 第五修正法第一條第七款修正了政黨法第二十五條第二項規定；此一規定本賦予政黨義務，就捐給該政黨或其某一或多个區域黨部之獻金，其價值於會計年度超過二〇、〇〇〇馬克者，應於財務報表上公告其姓名、住址及總額度。此一所謂的公告界限，其後調高為四〇、〇〇〇馬克。

4. 此外，第五修正法就所得稅法及法人稅法在黨費及政黨捐獻之稅法上得扣除額上亦有了新規定。此規定特別將得扣除額調高至六〇、〇〇〇馬克，於夫妻合併申報(Zusammenveranlagung)則調高一二〇、〇〇〇馬克。

a) 第五修正法對所得稅法第十b條有如下修正：

稅法上優惠之目的

(1) 作為慈善、教會、信仰、學術及作為特別值得促進而受肯認與公共利益有關之目的所為之支出，得至收入總額百分之五或至總營業額及在該會計年度所支出之薪資(Löhne und Gehälter)總額

之千分之二，視為特別支出(Sonderausgaben)而予以扣除。對學術及作為特別值得促進而受肯認之文化目的，此百分之五之百分比得再提高百分之五。

(2) 黨費及捐獻予政黨法第二條所指之政黨得至六〇、〇〇〇馬克，於夫妻共同申報，得至一二〇、〇〇〇馬克於會計年度(申報所得稅時)予以扣除。唯作為特別支出而得扣除者，僅限於該款項依第三十四g條無減免稅者。捐獻予一政黨或其一個或多個地方黨部，其價值總額於一會計年度逾四〇、〇〇〇馬克者，限於依政黨法第二十五條第二項於會計報告書上已公告者，始得予以扣除。

(3) 除提供利用及勞務外，具經濟價值(Wirtschaftsgüter)之資助，亦視為本規定之支出。具經濟價值之物於直接資助之前，已不屬於企業財產者，則於計算(該企業)支出額度時，不得超估該物自不屬於該企業時所確定之價值。其餘情況，支出之額度依該資助之經濟物總價值定之。

所得稅法第五十二條第十三b項的過渡條款(第五修正法第四條第三款a目)有規定，黨費及損獻之得扣除額的新規定，自一九八九年納稅年度(Veranlagungszeitraum)起始予適用。

b) 第五修正法第五條第一款對法人稅法第九條第三款有如下之修正：
得扣除之費用亦包括：

3. (第三款) 保留第八條第三項規定

a) 作為慈善、教會、信仰、學術及作為特別值得促進而受肯認與公共利益有關之目的地所為之支出，得

至收入總額百分之五或至總營業額及在該會計年度所支出之薪資總額之千分之二，視為特別支出而予以扣除。對學術及作為特別值得促進而受肯認之文化目的，此百分之五之百分比得再提高百分之五。

b) 捐獻於政黨法第二條意義下之政黨得至六〇、〇〇〇馬克，予以扣除。捐獻予一政黨或其一個或多個地方黨部，其價值總額於一會計年度逾四〇、〇〇〇馬克者，限於依政黨法第二十五條第二項於會計報告書上已公告者，始得予以扣除。

c) 限於以下情況，黨費及對不具政黨性質之團體所為捐助，於會計年度至一、二〇〇馬克額度亦得予以扣除：

a) 該團體之目的唯在透過自己的提名名單以參加聯邦、各邦或地方基層選舉，對政治意志之形成共同協力者。

b) 在聯邦、各邦或地方基層之團體於各該上一屆選舉至少擁有一席位或已向主管選務機關 (Wahlbehörde) 或選舉主管官署 (Wahlorgan) 表明，其將以自己之提名名單參加聯邦、各邦或地方基層之各該下一屆選舉者。

如該團體未參加各該選舉者，則限於至選舉日前所給付之黨費及捐獻始得予以扣除。黨費及捐獻予協會 (Verein) 者，限於該協會以自己提名名單參與下一屆選舉者，始得再行扣除。此之得扣除額限於選舉該年所已給付之黨費及捐獻。

a 目至 c 目及所得稅法第十 d 條所指支出之扣除前的所有收入，視爲本規定意義下之所得。

具經濟價值物品之捐助，除提供利用及勞務給付之外，視爲本規定之支出。支出之價值依所得稅法第六條第一項第四款第一句及第二句估定之。

法人稅法第九條第三款之新規定，依法人稅法第五十四條第五項（第五修正法第五條第二款 a 目）於一九八九申報年度始行適用。

II、（爭議提起人之理由摘述——譯註）

爭議提起人，即聯邦性之政黨、綠黨，於其一九八九年六月二十六日呈送聯邦憲法法院所具之書面內聲請：

聯邦憲法法院應確認，聯邦眾議院及參議院因一九八八年十二月二十二日政黨法暨其他法律第五修正法 (BGBl, I S. 2615) 違反基本法第二十一條及第三條規定，因該法，

1. 於其第一條第四款，依政黨法第二十二 a 條之規定，變更機會均衡津貼，並就捐獻及黨費之機會均衡津貼規定分離計算方法，

2. 透過其第一條第一款 d 目，導入補助基數之規定，卻未區分何些政黨其政治活動領域係在全聯邦地區，何些政黨並非如此，

3. 透過第一條第七款規定，政黨捐獻公告之上限額調高至四〇、〇〇〇馬克。

4. 透過第四條第一款及第五條第一款規定，黨費及政黨捐獻之稅法上得扣除額調高至六〇、〇〇〇馬

克或一二〇、〇〇〇馬克。

爭議提起人重要理由如下：

系爭規定之制頒損害其基本法第二十一條第一項所保障之憲法上政黨之地位，並損害其根據憲法而來的獨立於國家外之特性。

1. 透過機會均衡津貼之新規定，將違反爭議提起人獨立於國家外之請求權，違反民主透明性要求 (Transparenzgebot) 及違反其機會平等請求權。

a) 政黨獨立於國家外之特性，將因政黨法第二十二 a 條第二項對黨費規定一項特別的機會均衡津貼而受到侵害。雖然黨費與捐獻在稅法上受到補助，黨費之受國家補助之功能卻異乎捐獻。決定是否成爲一政黨成員時，黨費之可扣除性肯定是無關的。個人透過財務捐輸所發揮的影響並非因黨費而是因捐獻而發生。黨費之額度只是一種標誌，黨費對於政治參與的象徵性毋寧大於獲取政治影響之希望。唯無論如何，黨費之捐輸係促進市民之個別參與政黨，而爲民主意志形成過程及政黨獨立於國家外所不可或缺的。稅法因此要獎勵一項社會及政治上無限制的值得追求之行爲。機會均衡津貼於此領域上因此係不合理的。蓋此易破壞政黨機制 (Parteiapparate) 與其成員間的依從性關係，並減低忠誠黨員對其財務上之意義，從而亦降低其對政黨政策之意義。因此也易使政黨在大部分之範圍受到國家照顧，從而阻礙由下而上之意志形成過程。

b) 此外，機會均衡津貼並侵害源於基本法第二十條之透明性要求。如此，有關政黨財務規定之增

修，立法過程即會缺乏公眾必要的參與。又，政黨法第二十二 a 條第二項之新規定本在平衡政黨間不同的機會，使過度受益之政黨減少其受益程度，但因每一政黨均可獲得國家補助，結果與第二補助基數無異，恰與其所擬表達之意向相反。此外，機會均衡津貼新規定使政黨全部及個別政黨所獲得給付之額度，遠在其黨員所繳付之黨費之上，此將切斷政黨之參與下屆選舉，甚至會與公共捐獻疏離。現在，政黨財務在不小的範圍，透過簿記上及統計上措施會受到影響。唯吾人無法可信地確認一政黨的實際黨員數目。因此，政黨法第二十二 a 條第二項連結第二十四條第六項只將有繳費義務之黨員作為參考數值 (Bazugsgröße) 考慮在內，是頗有疑問的。

c) 政黨法第二十二 a 條第二項未顧及無繳納黨費義務之黨員，已侵害了爭議提起人之機會平等權。雖然，這些黨員確實未獲得稅捐上的利益，但就黨員機會均衡津貼而言，政黨強度的觀點應列入考慮範圍內。此外，有繳付黨費義務之黨員但未繳付黨費者，與這些依章程免除黨費義務者不同，於機會均衡津貼計算上同等處理是不合理的。

最後，爭議提起人機會平等權亦會因上開規定受侵害，蓋於法律諮詢 (Gesetzesberatung) 時已知爭議提起人與其他政黨相反，其黨團成員之黨費被視為捐獻，此款項約達於爭議提起人捐獻總收入額之百分之五十。

2. 依政黨法第十八條第六項所新引進之補助基數 (Sockelbetrag) 應屬合憲。雖然此補助基數意義上不能歸類為競選經費補助，但此基數卻是一項受容許國家資助政黨之財源。此規定已正確注意到，對所

有政黨而言，競選已成一持久性任務，且較之以往，與其他政黨任務更難以區別。

因為補助基數擬以同樣數額支給所有有請求權之政黨，此外亦支給這些只在地區活動的政黨，如此卻侵害爭議提起人機會平等請求權。一個有功能的政黨組織，花費額度係與區域的空間大小有密切的關係，在此區域上，政黨施展其活動並向該地市民訴求。一政黨依其章程，其活動領域唯限於某一邦或有意忽略某特定區域者之固定費用，一定較之，例如爭議提起人，之在整個聯邦活動所耗費的要來得少。

只將補助基數給付給這些得到選區獲得有效第二選票至少百分之二之政黨，亦屬違憲。補助基數給予之要件在此範圍內不得高於千分之五，此比例係聯邦憲法法院就競選經費補助總額認為可作為請求要件許可的比例。

3. 在政黨法第二十五條第二項所謂公告界限之規定調高到現行的四〇、〇〇〇馬克，違反基本法第二十一條第一項第四句之規定。鑒於現存的不同政黨結構單一公告界限無法透過憲法要求的目標而受到合理化。尤其要注意的是：與聯邦性政黨不同，在地域性黨部上，透過二〇、〇〇〇馬克的政黨捐獻即會有相當大的影響力。

4. 依所得稅法第十b條及法人稅法第九條第三項有關政黨捐獻在六〇、〇〇〇馬克，夫妻共同申報時為一二〇、〇〇〇馬克可以為稅法上扣除之規定，侵害了爭議提起人機會平等之權利。

在一九八六年七月四日判決(BVerfGE 73, 40[84] = EuGRZ 1986, 393[404]KE, 聯邦憲法法院)宣告依應稅人所得一定百分比而定之稅上優惠之規定，與市民政治參與平等權不符。與聯邦憲法法院前

見解相反，（本庭茲認爲）此種違反平等態樣亦不能透過機會平衡津貼而治癒。現在以六〇、〇〇〇馬克，夫妻共同申報時爲一二〇、〇〇〇馬克的政黨捐獻免稅限額亦不合理，蓋其有利於所得較高市民。該得扣除額在德國勞工平均淨所得的兩倍以上。此不但侵害市民平等權基本原則。另一方面亦已侵害了政黨之機會平等。因政黨依其黨綱（Program）向不同的社會階層以不同的範圍爲訴求，尤其爭議提起人之群眾基礎集中在低收入階層。對這些中低收入所得者，此一系爭稅上優惠無論如何無法激起其捐獻意願。一如這裡，如果透過稅之優惠足以激發所得豐厚者之捐獻者，則對其他國民階層亦應有相應的附加措施（flankierende Maßnahmen）（以資平衡）。此種措施尙未之見。

III、（爭議對造之理由摘述——譯註）

聯邦眾議院與德國社會民主黨（SPD）於本件爭議程序答辯如下：

1. 聯邦眾議院認爲爭議之提起原則上應許可，但無理由：

a) 機會均衡津貼新規定既不抵觸政黨獨立於國家外之原則，亦不侵害機會平等權。蓋此規定毋寧更接近聯邦憲法法院已肯認爲合憲之舊規定（BVerfGE 73, 40 = EUGRZ 1986, 393）。就支付予政黨之機會均衡津貼，一九八九年有一項旁證豐富，各依新、舊法計算而已被肯認的對比，由此可證明此機會均衡津貼規定之實際功能。如果在機會均衡津貼之計算上完全不顧黨費而只集中在政黨捐獻上，則將產生真空，導致吸力作用（Sogwirkung），導向高額的黨費。蓋捐獻人總是會想將款項轉化成黨費而帶給各政黨利益。相反的，現行規定相較於捐獻均衡津貼（Spendenausgleich）而言，此黨費均衡津貼會減少

，而可排除這種操縱。

此外，機會均衡津貼亦不致導致過度的國家財政支出(Staatsfinanzierungsquote)，因依(政黨法)第十八條第七句，此津貼與聯邦憲法法院的判決(參 BVerfGE 73, 40 [87] = EuGRZ 1986, 393[46])符合，政黨財務不致附加在國家上。

依政黨法第二十二 a 條第三句新規定算數上之額度之建立，並非係為擴張機會均衡津貼之支付總額才被引進的。

政黨法第二十二 a 條第二項第四句最高限額之規定，旨在防止藉由黨費或捐獻收入名目之蓄意改變，以達機會均衡津貼大幅度提高之目的。此種裁減規定(Kappungsvorschrift)並非機會均衡津貼計算之補充，而是其整體之構成部分(Bestandteil)。沒有此種規定，新規定整體在憲法許可性上無法合理化。在此，最高限額與競選經費補助相結合而顯得適切，此一結合對機會均衡津貼而言，並非一項異素(fremd Bezugnahme)，蓋競選經費補助之額度直接繫於政黨依其選票可辨識的政治強度(politische Stärke)。各政黨相互間政治強度的關係，對憲法上所要求的機會平等是否存在，正是一項決定性判決標準。

對所謂機會均衡津貼的操縱可能性之進一步異議，尤其可加以反駁的是，機會均衡津貼之計算，係依據一項政黨個別變數的獨立體系而定，此種變數每種本身都會對機會均衡津貼計算結果產生影響。理論上值得顧慮的操縱只是影響一政黨的之變數(Variablen)。從事此操縱亦伴有一定風險，即一政黨可

能在機會均衡津貼計算上變成標準政黨 (Major stabpartei) (所謂標準政黨，指黨費及捐獻之百分之四十數額分別除以黨員數及第二選票數後所得數額，在各政黨比較中最高者，變成標準政黨後，可領取之機會均衡津貼總在其可領取之最低限，參以下圖表——譯註)。

機會均衡津貼的新規定，在政黨獨立於國家外特性觀點下，亦不值得憂慮，蓋雖然有依據黨費而計算的第二個參考數值 (Bezugsgröße)，但因有政黨法第十八條第七項之百分之五十界限，政黨羅致自有財源的意向不致於缺少。

至於最後的問題，亦即政黨法第二十二 a 條第二項下，於政黨捐獻及黨費交付時，得平均節稅百分之四十之規定是否合乎實際 (Realitätsgerecht)，儘管聯邦憲法法院曾於一九八六年七月十四日判決 (BVerfGE 73, 40[94] = EuGRZ 1986, 393[407]) 中，就此會要求 (審查)，唯此平均稅率的特別審查迄今尚未作成。聯邦財政部在捐獻方面認為，透過所得稅法第三十四條之引進，約有百分之五十的稅上優惠得被利用，蓋可以說，每年捐獻超過一、二〇〇馬克與政黨的人係屬所得最高的納稅群 (Steuergruppe)。所得稅率依財政部就一九九一年前西德租稅地區統計，達於百分之二十六，此兩項稅率就機會均衡津貼之計算時，加以平均，則可以得到百分之三十八之數字。因此可以顯示出，百分之四十之總額稅率對捐獻暨黨費均衡津貼之計算而言，並非明顯恣意 (willkürlich)，而是完全在立法者形成餘地 (Gestaltungsspielraum) 的範圍內。

b) 就補助基數 (規定) 而言，立法者並未忽略政黨的一般基本財務，而是將不詳細但明顯可確定

出來的政黨競選固定費用，列入考慮。迄今為止的競選經費總額及其預支費用(Abschlagsbeiträgen)的支付即朝此方向規定。此外，聯邦憲法法院於一九六八年十二月三日判決中亦指出，可支給政黨一定的「基本數額」(Grundbetrag)。(參 BVerfGE 24, 300[346])。

補助基數以同樣的額度亦支給只在地方層面競選之各政黨，並未違反政黨機會平等基本原則。補助基數之主旨乃在平衡小黨在市民訴求上較差之機會，因此，這些小黨就每票而言，可獲得比大黨相對較多的金額。因為補助基數係以參加聯邦眾議院選舉為要件，如有政黨只提出一份邦名單(Landesliste)，則依德意志選舉法，此已足夠，不必在憲法上再依據政黨活動領域另加以差別待遇。

就補助基數之發給所規定之百分之二條款同樣是合憲的。蓋補助基數的支給應只是用以支應長期的競選活動之準備及持續性的選民訴求(Wahlersprache)。因此設定比競選經費補助總額更高的限制(Quorum)，乃屬合理。德國的歷史經驗顯出，政黨對政治意志形成的協同作用之持續性只有在競選中獲得百分之一以上第二選票之小政黨才會存在，政黨之得票率在此之下者，基本數額——依其政治地位而定——之支給恐有遠超過其花費之虞。此外，第二選票百分之二之限制，亦不妨阻新政黨之成立，而只是會防止對所謂的空殼政黨(Parteihülse)的財務資助而已。

c) 對個別捐獻者之公告界限提高至四〇、〇〇〇馬克並未牴觸基本法第二十一條第一項第四句之規定。聯邦憲法法院於一九六八年曾認為二〇、〇〇〇馬克的公告界限係合憲(BVerfGE 24, 300)，鑑於生活標準費用在一九六八年至一九八三年間已經加倍，且政黨捐獻入款於一九六八年至一九八八年期

間已經成長為三倍之事實，此一規定係屬合理，此種捐獻公告界限提高亦有助於行政單純化及費用節省。

a) 所得稅法第十b條第二項及法人稅法第九條第三款b目之黨費及捐獻稅上扣除額之提高亦不違反政黨機會平等。爭議提起人原疑懼，因其主要係向中低收入階層訴求，會因該規定而受侵害，唯過去數年的政黨捐獻收入之發展，已消除了爭議提起人之疑慮(Befürchtung)。

政黨捐獻之大額係中小額及中額捐獻所集聚，此外，費用之支出係以促進國家政治進步的目的者，得至一〇〇、〇〇〇馬克額度為稅上扣除，聯邦憲法法院本身亦已肯認為合憲(參BVerfGE73, 74[84] = EngRZ 1986, 393[404])。本系爭規定尚且低於此一數額。

2. 社民黨認為此爭議之提起亦屬無理由

一九八四年首度引進的機會均衡津貼，原則上已經證明係適當，第一年施行的結果亦曾緊急修正計算模式(Berechnungsmodus)。一九八四及一九八五年間，相對之下，政黨收入最少的社民黨並未獲得機會均衡津貼之支付，因其本身已變成標準政黨(Maßstabspartei)。然而相對而言，獲得最多政黨捐獻收入之政黨卻得到最多的機會均衡津貼。這是因為現在將黨費與政黨成員數目(Mitgliedstärke)的關係考慮進去之故。黨費之列入考慮在機會均衡津貼上，從稅法體系上看，係屬必要。理論上，捐獻及黨費分離的操縱可能性固無法排除，但在實際上不可能實現。

單單從一九六八年起幾乎是成長七倍的聯邦政黨的財政收入即可證明，四〇、〇〇〇馬克的捐獻在

一九八四年遠遠低於二〇、〇〇〇馬克的捐獻在一九六八年的特殊重要性。

此外，聯邦憲法法院於其判決中亦將政黨視為一整體而非依其個別的分支機構層次予以差別對待。此種差別對待，尤其因為政黨內部財務的多樣化及千差萬別，幾乎不可能實現。

補助基數之發給繫乎所獲得第二選票的百分之二之限額係合理的，蓋經驗上顯示，只有這些在競選中獲得第二選票逾千分之五之政黨才能顯示出其有相對較高的花費並持續有選民訴求，這種固定費用基本數額對獲有百分之七點五以上選票的政黨，即無甚差別。

IV、（憲法法院所調查之證據——譯註）

本庭自聯邦眾議院獲得有關一九八七、一九八八、一九八九會計年度依據舊法及新法之機會均衡津貼計算方法，此外，本庭於機會均衡津貼之計算，對依政黨法第二十二 a 條第二項發生系爭問題而成爲標準政黨之政黨（指綠黨而言——譯註），亦調查其黨費平均數額及黨員而身爲公職人員暨議員之特別捐（Amtsund Mandatsträgerabgaben），及其一九八六至一九八九會計年度之小額捐獻收入數額。

於言詞辯論時，除爭議程序之兩造外，本庭亦給予依第十二屆德國眾議院選舉結果有權請求競選經費補助之政黨之代理人以發言機會。本庭並詢及邦級以下的黨務分支組織之預算等級（Größeordnung）。

B、（憲法法院理由論述——譯註）

本件爭議之提起合法並有理由。

I、(補助基數違憲之理由——譯註)

爭議之對造在政黨法第十八條第六項上規定，政黨至少須在選區獲有第二選票百分之二以上者，始得在競選經費補助範圍內獲得補助基數，已侵害爭議提起人之基本法第二十一條第一項之權利並違反政黨應獨立於國家外之原則。政黨應獨立於國家外之原則包括政黨應持久地植基於社會並由此與國家保持一定距離。上揭規定對符合法定請求要件之政黨給予國家財源(Mittel)，在範圍上，不顧及政黨應致力於透過黨員及捐獻者以努力尋求財源之政策，亦不顧及選舉結果，與基本法不符。

唯爭議提起人認爲其所指摘之政黨法第十八條第六項規定與政黨獨立於國家外原則相符。然而，爭議提起人就本原則所作解釋既與本庭以前見解相左，亦與本庭現所發展之見解不符。本庭不受爭議提起人法律上見解(rechtliche Würdigung)之拘束。亦不妨礙本庭針對政黨法第十八條第六項所提出之聲請予以許可，蓋此規定與政黨獨立於國家外原則不相符合。

補助基數規定已被爭議提起人以合法方式提出作爲本件機關爭議之客體，且對政黨在憲法上地位甚爲重要的政黨獨立於國家外原則，亦予政黨在機關爭議上一項爭議提起權(rügefähiges Recht)。(參BVerfGE 73, 40[66, 84ff.] = EuGRZ 1986, 393[399, 404ff.]。)

1. 依基本法第二十一條第一項第一句規定，政黨協力於國民政治意志之形成，唯就國民政治意志之形成而言，其並未享有獨占地位。除政黨外，其他個別市民及聯盟(Verbände)、團體及協會，亦在意見及意志形成過程上共同發揮影響力。唯基本法第二十一條合理化了政黨在選舉法上被提高之地位。政

黨因此不只是選舉準備組織(Wahlvorbereitungsorganisationen)，其在此功能下，對民主秩序而言實係不可或缺。又政黨尤其被期望能有組織地，共同結合市民，而以進入國家機關參與意志形成爲目標，並自動地成爲一政治行動團體單位(Handlungseinheit)，使市民可能對國家事務產生有效的影響。政黨有義務形成政治目標，並將該目標宣達於市民及協力使社會上及關於個別市民之問題被認識，並提出以及尋求相應的解決方法。在國家政治意志形成過程中國家機關對國民間之極爲重要之回饋(Rückkoppelung)作用亦屬政黨職責。此種回饋並非只表現在定期往復的議會選舉行爲上。國民意志之形成及國家機關意志之形成完成於多樣化且日復一日由政黨共同形成的相互作用(Wechselwirkung)之上，政治方案及國家組織的行爲影響及國民的意志形成，甚且亦係意見形成的客體(參BVerfGE20, 56[14]; 44, 125[139F] = EuGRZ 1977, 191 [Rsprber. Nr.8]; 73, 40[85]附詳細引證 = EuGRZ 1986, 393[405])。

基本法第二十一條已明顯將政黨之上揭民主意志形成及在國事決定過程中的角色明顯標出，爲使其正確運作，政黨必須一方面向其黨員訴求，以向內發展持續效力(standiger Wirksamkeit)，藉以促使政黨內部的意志形成。如此才會符合憲法所要求的，政黨內部秩序必須合乎民主基本原則之規定(基本法第二十一條第一項第三句)。他方面，政黨亦必須多向外活動，在與其他政黨的競爭及其他公共意見形成具有日益影響力的設施上及團體上，試圖使市民信賴其政策的正確性。以上這些皆與聯邦及邦國會及地方代表的選舉有直接關係。

2. 與本庭以前見解相反的，國家憲法上不妨給予政黨財務上支助以支應其受基本法所委託的活動。

a) 政黨一般政治活動係在競選活動之外，亦有在競選活動上者，唯選舉需要特別的準備，如選舉方案之擬定、選舉廣告之設置及選舉活動之遂行（參 BVerfGE 24, 300 [348f.]），所有這些活動無非係以宣達市民其政治上目標並贏得其贊同，亦即以協力國民政治意志的形成（基本法第二十一條第一項第二句）為目的。如果政黨不注意收集國民現有意向、利益及致力何事，而後評估並進行取捨以供市民選擇，則此目的即無由而達，再如果政黨不嘗試實現市民意志並使之對國家機關發揮效能，則此種目的亦冇欠缺（參 BVerfGE 44, 125 [145f.] = EuGRZ 1977, 191 [Respreber. Nr. 8]）。蓋國民特別是透過政黨在選舉上對最高的國家機關之決定取得影響。

基本法第二十一條第一項第一句賦與政黨對國民政治意志的形成予以協力之任務，且不限於直接的選舉準備。從組織觀點來看，無論如何這只是其任務的當然部分；實質內容上，選舉之參與使政黨保有持續效力 (ständige Wirksamkeit) 而不致中斷。選舉及其結果給政黨一項啓示，即從選舉結果中政黨可獲知市民對其政策有何回響及對之有何期許。只有在極少數情況下，政黨之競選活動得與其他活動劃分。

如果吾人欲將此種（競選活動）與憲法上所賦予之國民政治意志協力任務強加劃分，將會欠缺實質理由。因此，與本庭以前判決相反（參第一次判決 BVerfGE 20, 56 [134f.]），本庭茲認為，憲法上並不要求吾人尋求國家對政黨在競選經費補助上之界限何在。

b) 長久以來國家資助政黨財務實際上一直存在，此基本上亦是由聯邦憲法法院所承認。本庭在憲法上並未對競選經費總額(Pauschalierung der Wahlkampfkosten)亦未對預支的費用有所非難(參 BVerfGE24, 300[335ff.] 73, 40[116] = EuGRZ 1986, 393[408])。競選經費補助，依其範圍及功能，已發展成政黨財務基礎之一部分(參 BVerfGE73, 40[116] = EuGRZ 1986, 393[413])——法官 Böckenförde 不同意見書)。本件程序所審查之所謂的補助基數(政黨法第十八條第六項)的規定，只是使競選經費補助之性質更清晰的呈現出來而已。

3. 唯政黨獨立於國家外之憲法原則，只允許政黨一般活動得自國家獲得補助。此原則禁止——儘管在自由民主的政治過程，國民意志形成與國家機關意志形成會有交叉的部分——國家在政黨的意志形成介入影響力並因此而影響整個政治意志形成過程。(參 BVerfGE73, 40[87] = EuGRZ 1986, 393[405])。又，國家不論以何種種類及方式為財務的支給，都一定會帶來間接影響的危險。基本法規定作為要件的政黨獨立於國家外之特性，不只要求政黨應保持獨立於國家外，抑且要求政黨之性格應係自由源於社會一般政治領域所形成的團體(參 BVerfGE20, 56[101])。政黨必須不只政治上，連經濟上及組織上都應取向於市民之同意及支持。個別政黨不得因公共資財的補助而使其在選民群中尋求足夠支持的努力見奪(參 BVerfGE73, 40[86] m.w.N. = EuGRZ 1986, 393 [405])。

如果因透過補助使政黨不必再向其黨員及支持者主動尋求財務支持者，則政黨獨立於國家外之原則將因財務補助的支給而受到違反。如果此點受到忽略，則政黨就有與社會根源脫節之危險(參

BVerfGE 73, 40[88] = EngRZ 1986, 393 [406]。

政黨在民主國家結構中，只有當其領導階層及其所支配之組織與其黨員基礎與選民全體未曾疏離，才有可能實現協力於國民政治意志形成之任務。此種狀況不會因國家限制對某些特定行為之財務補助——例如很明顯的選舉準備經費不予補助——而受到妨礙，反而因透過財務支援以使政治過程開放，政黨可以競爭並使政黨領導階層獲得社會基礎的支持(Rückbindung)，參 Grimm 所著，Die Parteien，收於 Benda/Maihofer / Vogel 主編·Handbuch des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1983, 第 352 頁)。如果政黨所需財務大部分或甚至全部皆由公款支應，則政黨在憲法上即屬以不能令人忍受的方式依附於國家了(參 BVerfGE 20, 56[102]; 73, 40[86] = EngRZ 1986, 363 [405])。

鑒於政黨對民主國家政治意志形成過程的不可或缺性(Unentbehrlichkeit)，如果充分的自有財源在現代民主的條件下顯得不足時，國家是否可以節制對政黨的財務支助，此點毋需再作決定；蓋長久以來，國家一直在相當的範圍內予政黨公款的資助。唯無論如何，只要不違反憲法上所保障的國民政治意志形成過程的公開性(參 BVerfGE 73, 40[186] 附詳細引證 = EngRZ 1986, 393 [405])，則基本法並未限制立法者就政黨因其憲法地位所被賦予任務之遂行，予以財務補助。

4. 從政黨獨立於國家外原則可以導出一般國家資助政黨財政的範圍以及補助分配的一定標準，這些標準同時也將機會平等原則(此就見於上文 II、1.)考慮在內。此些標準依基本法第二十一條第三項不

只對聯邦政府有效，即連各邦依基本法第七十一條被授權制頒法律時，亦應遵循。此些標準一方面涉及相對上限(die relative Obergrenze)，亦即可以流入政黨的國家資財的限度^{a)}——有關於政黨總收入——，另一方面則關於國家財政資助政黨的總額的絕對上限^{b)}，最後關係到國家資財流入政黨而可據以分配的參考數值(Bezugswert)^{c)}。

a) 任何受國家資助的政黨財務都必須防止政黨以憲法上無法令人忍受的方式依賴於國家。政黨之自有財源必須優先於國家資助。因此政黨獨立於國家外之原則只允許國家財源於相對上限的額度內流入政黨，此額度依其自有財源與直接受領國家財源的關係定之。即國家對政黨資助總額不得超過政黨自籌的收入總額（參政黨法第二十四條第二項第一至第四及第八款）。此一收入總額應將信用貸款（Krediten）的部分予以排除，否則，政黨透過其預算經濟而不恃其政治績效，即可影響國家補助之幅度。

在計算國家資財補助政黨財務最高限額時——此政黨既與國會黨團(Parlamentsfraktion)不同，亦與所謂的親政黨的基金會(Parteinahen Stiftungen)不同（參BVerfGE73, 1[31ff.] = EuGRZ 1987, 221 [Respreber. Nr. 25], 80, 188[219f.] = EuGRZ 1989, 288[296]）——，應將直接從國庫流入政黨的所有資財全部計算在內。相反的，此種計算並不要求把各種優惠都視為國家所資助的政黨財務，此類優惠係指政黨從黨費及平均所得收入者亦可能有之的小額捐獻的稅上優惠間接流入政黨的益處（——就此，見下文III）。此種益處的量(Großordnung)，特別就捐獻而言，實難以估算。此種稅利的量並

非直接利於政黨本身而是只利於捐獻者。縱使捐助者對政黨捐獻很少注意到就之會有稅制上之利益，政黨之受捐獻成果仍只依其實際所獲得之數額計算。

b) 透過政黨自有收入之額度以限定國家補助政黨財務之範圍，除了自公庫可能獲得資助外，將促使政黨致力於從市民方面另行尋求財務支持。此即政黨獨立於國家外原則所要求的，政黨應在社會中尋得其根源。綜上所述，政黨自有財源應優先於國家補助。由此，不只是國家資助政黨之總額不得逾其自有財源之總數，抑且，這些自有收入之增加，不至於立刻導致國家對政黨所資助之幅度亦隨之水漲船高。國家財務資助範圍必須限于能維持並發揮政黨功能所必要者為限，且須係政黨所不能自籌者。政黨用以遂行憲法及政黨法所賦予任務之財務需要，必須取決於供利用之收入範圍(Einnahmerahmen)。國家對政黨之資助，在公款的節省使用要求下，不可多於其遂行任務之需費，蓋該公款基本上係由人民稅捐所組成。如果市民認為，政黨無非從公庫自謀利益而已，則必導致政黨聲望的低落，最後必損及其欲遂行之憲法所賦予任務之能力。

依此標準，在過去年間從公庫流向政黨的財務補助幅度，如現時狀況無重大變更，應視為已足夠。就此，一方面涉及到一九八九年至一九九二年間之機會均衡津貼的補助，另一方面涉及一九九〇年聯邦眾議院選舉以競選經費補助之方式所為之補助——包括政黨法第十八條第六項，第三十九條第二項之補助基數，此補助基數係立法者用以取代競選經費補助總額之提高而引進者——，並涉及上屆各邦眾議會選舉及一九八九年歐洲議會選舉所實際獲得之補助。今年的競選經費補助應按各選舉期間長短比例計算

之。此種源於這些補助的一年平均數額——在前提要件不變的情況下——，即構成國家——亦即聯邦及各邦——總和用以補助之總數額（絕對上限，absolute Obergrenze）。只要在 Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt 及 Thüringen（以上為前東德之邦名，譯註）各邦競選經費補助於上一屆邦議會選舉低於其他聯邦領域（指前西德地區——譯註）通常每選舉人五馬克之數額者，則在確定絕對上限額時，得以通常之五馬克數額為準。

儘管國家資助的政黨財務額有一實證法律基礎，立法者仍得在物價水準有變更時，就國家補助之絕對上限額的必要調整而規定出對政黨實現其任務有重要關係的物價發展指數(Index)。同樣的，立法者亦得在情況已否有重要改變，得否允許國家補助額之提高之問題上，利用獨立的專家指數(der Rat unabhängiger Sachverständiger)。因為類似於議員薪水(Bezüge)及其他政治公職人員薪資(Inhaber)的規定，立法過程在此（國家財務補助）領域通常亦缺乏一種透過客觀指數可以加以掌握的相對政治利益的正確要素。

c) 補助政黨之資財如何分配之標準(Maßstab)，得自憲法中探知。自公庫領有金錢補助是否將帶給政黨下述危險：政黨與其黨員團體及支持其政策之市民群體部分疏離或與之脫節，或透過財務分配使政黨對國家產生依賴性，國家從而可取得對政黨之影響，正如對機會平等之保障，主要亦繫乎國家補助係依何標準而定。

如果政黨在選票數、黨員數及所募得之捐款數上所獲致之成果具有重要性而應由立法者據此制定成

分配標準的話，則亦應考慮如何透過財源之種類以鞏固政黨社會根源。國家財務補助制度如不至於剝奪政黨對謀取國民之認同及支援——亦含財務上的支援——之主動努力，則此制度即可使政黨在受期許及受要求下，在政治意志形成過程中，會將國民（意見）列入考慮。符合此種意旨之國家補助制度，即可用以決定政黨是否可獲得國家給付、應在何範圍給付以及在何範圍內，依法律規定仍保留予市民（而不支付予政黨）。上揭二項標準（選票數、黨員數及所募捐款數）以適當方式相互連結之分配比率（Verteilungsschlüssel），即會符合儘可能地不影響到政黨為獲得更多選票之內部結構及策略之自我決定權之要求。黨員基礎深厚之政黨，其主要財務基礎在於其廣大的黨員及黨員捐獻，其在競選時，除種子選民（Stammwähler）外，更可開發新的選民層（Wählerschichten），唯除此種政黨外，必定還有其他政黨在薄弱的黨員基礎上致力於政治影響力及選舉結果者。

唯只要政黨黨費及捐獻收入（立法時）已被顧及，為不侵害政黨的機會平等及市民對政治意志形成的平等參與權，則無論如何得與相對上限（上文a）規定不同，而只顧及捐助的量（Großordnung），亦即，所有政黨不問該捐獻之政治目標為何，都應將該捐獻公告，並使有平均所得之人亦得為捐獻。唯就黨費及捐獻予以稅上優惠仍有憲法上之界限（下文III、2.），應注意及之。

綜上所論，如從機會平等原則出發，可以說：為使國會發揮運作功能，防止選票的過度分散而引進之在憲法上原則上已無疑義之選舉法規，例如門檻條款（Sperrklausel）、連署名額（Unterschriftengorum）等規定，已阻礙了新黨及小黨之參與政治競爭，並已損及競爭之誠實性

(Offenheit)。如果競選經費的補助又繫乎政黨是否可進入其擬欲參選之國會，則上揭影響會更形強化，本庭茲決定，立法者雖可規定將此費用之補助繫乎政黨致力於選舉結果及因此獲有足以證明其有足以實現政治綱領之最低選票之鄭重性(Ernsthaftigkeit)。唯這種最低選票部分，無論如何必須遠在百分之五的界限下（參 BVerfGE20, 56[117f.]）。於國家補助政黨制度上，亦應有同樣的考慮。

如果國家衡量其資助政黨之多寡不只是依據其選舉結果，而且也是依據其黨費獲取之多寡及捐獻之收入額而定，則會較有利該些已進入國會之政黨。該些國會政黨與受阻於門檻條款之政黨相較，在將來的選舉中已先有較多的機會，以向選民召告其政治目標。立法者必須考量這些在議會具有席位、因國家設立門檻條款所篩選出來的政黨，其捐獻收入所潛在形成之有利之處，是否尚需要均衡津貼？蓋均衡津貼會受到很多因素的影響，例如，已經達到最低選票標準卻未獲得議席之政黨，其選舉結果若作為標準，則就整體應分配與政黨之資財而言，相對上會被賦予更重要的地位。無論如何，鑒於政黨獨立於國家外之原則，不得使政黨自公庫所獲得之財源，與自有收入相較而言，竟占大部分。

5. a) 依此種標準審查，政黨法第十八條第六項之規定承受不了憲法上之審查。立法者由此已違反政黨獨立於國家外之原則，也因此而同時侵害爭議提起人之基本法第二十一條所保障之憲法上地位（參 BVerfGE73, 40[66]）。此乃因為補助基數——儘管立法者視其為競選費用補助之構成部份——基本上不以各該有權領取該基數之政黨在選票、黨費抑或捐獻上所獲致之成果為要件。此不繫乎成果的政黨基本財源，即欠缺憲法上政黨獨立於國家外原則之保障所擬實現之目的：政黨應確保其社會根源，並積

極地取向於市民(Bürger)及選民(Wähler)。唯本判決一方面並不涉及給予在選區內至少獲得百分之二有效第二選票之政黨補助基數之法律，另一方面亦不涉及透過政黨法第十八條第六項第二句及第七項的雙重裁剪界限(Kapungsschneide)使補助基數有上限額限制之規定。先不論此些(裁剪界限)規定本身明顯可能會有違憲之慮，但有時只牽涉到一問題，即該(補助基數)規定憲法瑕疵上的效力只會受到限制但不能將之治癒之問題。

b) 政黨法第十八條第六項補助基數規定，依政黨機會平等標準之審查即屬多餘(基本法第二十一條第一項連結基本法第三條第一項)。蓋既然國家補助之政黨基本財務，總體上已屬違憲，且在此基礎上可以確定政黨法第十八條第六項侵害了爭議提起人憲法上之地位，則爭議提起人並無值得保護之利益，以將其所指摘置於違反政黨機會平等原則觀點下的該規定之規範構成部分(Regelungsbestandteile)——包括至少在全選區與部分選區從事競選之平等處遇之規定——，再一次地置於特別的憲法審查之下。

II、(機會均衡津貼違憲之理由——譯註)

一九八八年第五修正法第一條第四款 a 目規定上之政黨法第二十二 a 條第二項之機會均衡津貼規定，侵害了爭議提起人之源於基本法第二十一條第一項與第三條第一項之政治競爭機會平等權(1)。此憲法上之瑕疵不只存在於機會均衡津貼之個別規範構成部分，且存在於該規定草案整體。

黨費均衡津貼規定係屬違憲(2. a)；此外，機會均衡津貼無法達成其所設定之均衡目標(2. b)。最

後引起憲法疑義的係黨費與指獻收入（名目），政黨可將之任意相互轉換（2.c）。

如果一九八八年所制定之機會均衡津貼新規定之違憲性係源於原來一九八三年十二月二十二日之政黨法暨其他法律修正法上之政黨法第二十二 a 條第二項的瑕疵，則本庭即不堅持一九八六年七月十四日判決(BVerfGE 73, 40 = EuGRZ 1986, 393)所持見解。

1. 國家支給各政黨以不同額度之機會均衡津貼已影響了政黨間的競爭態勢。在一九八七至一九九〇年會計年度期間，根據政黨法第二十二 a 條第二項新規定及政黨法第三十九條第一項過渡條款，機會均衡津貼支付予有權領取之政黨者，共達九仟六百六十萬馬克。對各政黨之補助，以一九八九年為例，有一仟零一十萬馬克補助予社民黨(SPD)，八百一十萬馬克補助予基民黨(CDU)，二百四十萬馬克補助予基社黨(CSU)，一百四十萬馬克補助予自民黨(FDP)；而爭議提起人（綠黨）則未獲分毫（就此，請參一九九一年九月二日聯邦眾議院議長有關各政黨一九八九年會計報告書之報告，載於 BTDrucks. 12/1100, S.5）。

因而，首先要依政黨機會平等之觀點來審查作為機會均衡津貼計算標準的政黨法第二十二 a 條第二項規定。

a) 政黨機會平等權利源於組黨自由及多黨制原則對於民主自由之意義。此不只在過程本身有效，即連選舉準備及政黨於捐獻之取得及國家對政黨財務補助之給予事項之競爭，亦為有效。

機會平等原則與普通及平等選舉之基本原則關係極為密切，此之基本原則透過民主原則亦可得其概

念。因此，與透過普通與平等原則所確保的選舉處遇一樣。在此領域，平等應是嚴格及形式的 (strikt und formal) 的平等。亦即政黨機會平等原則應被嚴格適用。公權力之行使若以足以改變政黨機會之方式干預到政黨競爭，則該公權力之裁量即有特別之界限，特別是立法者不得紊亂現有的競爭態勢。機會平等原則一方面並不要求以產生競爭平等為目標地去均衡目前存在之差異，另一方面，此原則應防止立法者透過財務補助以加深目前存在的競爭機會事實上之不平等。(本院陸續判決：參最後 BVerfGE 73, 40[89] = 78, 350[358]—各有詳細引證 = EuGRZ 1988, 562[564])。

b) 政黨法第二十二 a 條第二項有意以不同額度支給各該政黨機會均衡津貼，會影響現存的政黨間競爭態勢。此種支給因此需要一個在嚴格平等原則前站得住腳的合理化事由。

機會均衡津貼之所以被引進政黨法，旨在均衡國家對黨費及捐獻稅收的放棄所產生之政黨競爭紊亂 (參一九八三年十一月二十九日聯邦眾議院內部委員會對政黨財務規定律法草案之報告，BTDrucks, 10/697, S 8f; 連結聯邦總統所任命之政黨財務新規定之專家委員會 (Sachverständigen-Kommission) 之報告，一九八三年，第 202 頁；再參 BVerfGE 73, 40[86, 88] = EuGRZ 1986, 393[405])。一九八八年第五修正法第一條第四款 a 目所修正之政黨法第二十二 a 條第二項亦未變更此目標。

如機會均衡津貼在此範圍內果屬必要且適於均衡憲法上之令人難以忍受之競爭紊亂 (亦請參 BVerfGE 73, 40[86f, 89] = EuGRZ 1986, 393[405f])，則依政黨法第二十二 a 條所採取之對政黨不同幅度的國家補助，始與在此應予適用之嚴格平等相符。

2. 政黨法第二十二 a 條第二項在一九八八年之第五修正法上之規定，有諸多方面均不合乎憲法上形式平等原則之要求。

a) 爲了給黨費多但相對地捐獻少的政黨以有利之給付分配，新政黨法第二十二 a 條第二項機會均衡津貼規定，就國家對黨費及捐獻之稅捐上之放棄，導入了機會均衡津貼的分離計算方法，此種給付分配，就該制度所設定之目標而言，相較於當時的法律狀況，是較合理的。（參聯邦眾議院議長一九八八年三月十四日依政黨法第二十三條第五項，有關會計報告及政黨財務發展之報告，BTDrucke, 11/2007, S. 6 及議員 Spilker (CDU/CSU) 及 Bernath (SPD) 於一九八八年十月十三日第五修正法案第一讀會之演講記錄，S. 6854, 6856）。然而，黨費的機會均衡津貼誠屬不必；蓋黨費的交付可爲稅的扣除之規定，不至於產生競爭之紊亂乃至須以機會均衡津貼加以平衡。

(1) 因此，依聯邦憲法法院判決，黨費及捐獻的稅上優惠（規定）會有憲法上的疑問，蓋此規定有利於所得較高者，也因此優惠了典型上係向高所得群訴求之政黨（就此，參 III, 1.）。倘此規定已達一規模而易於嚴重地改變政黨間既有的競爭態勢者，即已違反政黨機會平等原則。（參 BVerfGE 52, 63[91] = EuGRZ 1979, 432 [439]）。

倒不是黨員眾多也因此黨費豐沛的政黨的高額間接稅利——以絕對值而言——能說明由國家所造成或至少是由國家所加深之政黨間競爭紊亂，而是政黨就其黨員數而言，已獲取過度的間接稅利者，才足以說明國家如何造成政黨間的競爭紊亂。且限於有過度的間接稅利的情況，才須加以平衡，也才可以合

理化機會均衡津貼規定。機會均衡津貼的形成史亦證明，立法者並非要平衡個別政黨不同的黨費及捐獻收入，而是平衡稅法規定的不平等及因該規定所導致的依政黨選舉結果而定之不同稅利，蓋該稅利係國家（對一定數額的黨費及捐獻准予為稅之扣除）所放棄稅收而間接使政黨蒙利者。（參專家委員會對政黨財務新規定建議之報告書，一九八三年第二〇四頁以下及聯邦眾議院內政委員會一九八三年十一月二十九日報告，如前揭BTDrucks. 10/697，第八頁以下）。

就黨費予以稅上優惠，類型上原不必予以均衡。依專家委員會於其政黨財務新規定報告上之調查（前揭書第一一三頁），德國境內之政黨——雖方式有不同——，其黨費係依所得等級而定，於一九八六年每月平均二·〇五馬克至一九八一年調高至每月五·九〇馬克。從各政黨一九八七年至一九八九年的會計報告書可以得知，聯邦性政黨每月平均黨費，基社黨在一九八七年時為六·五一馬克，爭議提起人政黨侵害（綠黨）在一九八九年時，為一二·五三馬克。第十一任聯邦眾議院的代表政黨所提出之資料，於本件程序上，更進一步證實了上開數據。黨費因此遠在每年一、二〇〇馬克上限額之下，於夫妻合併申報則達在二、四〇〇馬克之下，且依所得稅法第三十四 g 條規定，黨費及捐獻並可在以給付的稅款中最高扣除至百分之五十。（就此，參BVerfGE 73, 40 [75] = EuGRZ 1986, 393 [402]）。既然稅的減免在所得稅法第三十四 g 條適用上，原則上對每一個有納稅義務之黨費繳納者而言——不問其個別的上限稅率（Grenzsteuersatz）為何——皆同樣，且平均年黨費亦未高至一定的量（Größ enordnung）而特別有利於所得較豐的國民群，則對黨費的稅上優惠，即不需要機會均衡津貼加以平衡。

(2) 然而無繳納所得稅義務之黨費繳納人即無法享有所得稅法第三十四 g 條之單一的稅的減免。不問黨員族群之大小，此種所得稅法第三十四 g 條優惠之排除，尚不致於導致政黨間之競爭混亂而須政黨法第二十二 a 條的機會均衡津貼加以平衡。唯只要政黨法第二十二 a 條所規定之黨費均衡津貼 (Beitragsausgleich) 目的是在平衡各政黨間因黨員數與平均黨費額度的關係上可能產生之間接稅利，則該規定即不必顧及個別黨費繳納者之如何節稅。在此，該規定即以所繳黨費平均節稅百分之四十為基礎（就此，參 BVerfGE 73, 40 [90ff.] = EuGRZ 1986, 393 [406f.]）。政黨法第二十二 a 條的機會均衡津貼，自始即非旨在使擁有平均數以上未享受節稅利益之黨員之政黨獲益以資平衡。蓋此之機會均衡津貼是否係憲法所要求，誠屬可疑。

(3) 如果國家在黨費上放棄稅收，不致於產生政黨法第二十二 a 條得加以平衡的問題——此在言詞辯論業經德意志聯邦眾議院之代理人所肯認——，則政黨法第二十二 a 條仍然將黨費納入考慮，即屬不合理，即使爭議對造（之眾議院）對上述 1. 提出答辯，認為機會均衡津貼若只限於捐獻，政黨將會操縱，大量地將捐獻收入變成黨費收入，亦同。立法者在政黨法第二十七條第一項，特別是在機會均衡津貼之計算公式上係以政黨捐獻及黨費可以在事實上及法律上截然劃分為基礎。雖然政黨法第二十七條第一項黨費及捐獻的立法定義仍允許政黨透過類似黨章的規定，將該二者之收入，幅度不小地在名目上轉換（詳細請參下文 a）。唯這並不能對該規定之違反政黨機會平等予以合理化，蓋已如上述，雖需加以平衡的情況不存在，政黨法第二十二 a 條的機會均衡津貼所分配予政黨之數額仍以足以影響政黨競爭態

勢。

b) 如上 a) 1 所述，機會均衡津貼應該均衡的是，政黨間在黨費及捐獻上間接所享有之稅利，亦即只要這些稅利在其黨員及選舉結果的關係上顯得不合比例時，才應加不衡。唯政黨法第二十二 a 條規定並不適於達成機會均衡津貼所設定的均衡目標。蓋依其計算過程，現存的差異不會因該規定而受到均衡，反而會產生政黨間新的不平等，此規定因此違反政黨機會平等原則。

(1) 此規定之無由達成目標，尤其係因各該政黨所能領取之均衡津貼之幅度，係依所謂的基準數額 (Ausgangsbetrag) (政黨法第二十二 a 條第二項第一句及第二句) 的最高值與其他政黨的基準數額之距離而定。依政黨法第二十二 a 條第二項第一句，適宜成爲標準政黨之政黨，其最高的基準數額與其他政黨的基準相較，若絕對距離越大者，則其所失去的津貼額也越多，唯其黨費及捐獻收入上之間接稅利卻依然不變。甚至在政黨法第二十二 a 條第二項第四句規定機會均衡津貼之支給，必須在競選經費補助額百分之十的情況下，各政黨之會計年度所能領取的機會均衡津貼都已經超過間接流入政黨的稅利總額——更何況是沒有此界限時。此一結果與旨在平衡間接流入各政黨過度稅利之機會均衡津貼目標不符。此外，旨在防止此種結果之政黨法第二十二 a 條第二項第四句之百分之十之裁減界限，在其本身方面亦屬違憲，將於下文 (3) 部分予以論述。

(2) 應予指摘之政黨法第二十二 a 條第二項的機會均衡津貼之計算，事實上不足以平衡利益 (Vorteilsausgleich)，其得以一九九〇年會計年度的機會均衡津貼之計算爲例加以說明。

一九九〇年之機會均衡津貼一覽表係由聯邦眾議院行政部門所提出，該表確認了由爭議提起人在言詞辯論所呈交，並經其他程序參與人繼續參與之計算，直至僅餘一些與判決無關緊要之歧異。如下表：

一九九〇年根據會計報告書所為之機會均等津貼之計算

表一

政 黨	黨費40%之數額 ，以馬克計	有繳付黨 費義務之 黨員數目	起始數額A 第二欄除以 第三欄	第四欄之最高額 乘以第三欄之黨 員數	第五欄與第二欄 間之差額	政黨捐獻之40% 之數額	1990年聯邦眾 議院選舉之第 二選票數
1	2	3	4	5	6	7	8
基民黨 CDU	33,502,798.00	653,446	51.2710	41,369,208.85	7,866,410.85	29,361,575.60	13,277,691
基社黨 CSU	6,152,891.20	186,198	33.0449	11,788,065.04	5,635,173.84	14,518,886.80	3,302,980
自民黨 FDP	4,224,944.40	66,735	63.3093	—	—	9,181,398.00	3,956,052
社民黨 SPD	51,621,434.00	919,129	56.1634	58,189,413.60	6,567,979.60	14,613,625.60	13,355,171
綠 黨*Grüne	4,153,382.58	39,907	104.0765	2,526,484.24	-1,626,898.34	4,189,049.54	1,778,195
(譯註1)共和黨*Rep	543,543.73	16,729	32.4911	1,059,101.28	515,557.55	710,358.74	871,773
(譯註2)灰 黨*	34,013.60	1,524	22.3185	96,483.37	62,469.77	79,813.95	311,333
(譯註3)生民黨*ODP	70,951.76	4,090	17.3475	258,935.04	187,983.28	452,038.92	191,306

*此些政黨所獲有效第二選票低於5%

譯註1：共和黨原文為Republikaner，係右派激進政黨。

譯註2：灰黨係由一老人保護組織所支持。原文為Die Grauen = Initiiert vom Senioren -Schutzbund "Graue Panther" e.V. ("SSB-GP")。

譯註3：生民黨係生態民主黨之簡稱，原文為Ökologisch-Demokratische Partei = ÖDP

政 黨	起始數額 B第七欄 除以第八 欄	第九欄之最高額 乘以第八欄選票 數	第十欄與第七欄 間之差額	第六欄與第十 一 欄之和除以 2	最高額應予補償 之競選費用（含 競選經費補助總 額及補助基數）	機會均衡津貼＝ 第十二欄之數額 ，但以不超過第 十三欄為限	確 認
1	9	10	11	12	13	14	
基民黨	2. 2113	58, 364, 746. 33	29, 003, 170. 73	18, 434, 790. 79	10, 069, 066. 83	10, 069, 066. 83	(略)
基社黨	4. 3957	—	—	2, 817, 586. 92	3, 589, 473. 79	2, 817, 586. 92	
自民黨	2. 3208	17, 389, 617. 78	8, 208, 219. 78	4, 104, 109. 89	4, 013, 710. 72	4, 013, 710. 72	(略)
社民黨	1. 0942	58, 705, 325. 16	44, 091, 699. 56	25, 329, 839. 58	10, 119, 398. 00	10, 110, 398. 00	(略)
綠 黨	2. 3558	7, 816, 411. 76	3, 627, 362. 22	1, 000, 231. 94	2, 079, 214. 52	1, 000, 231. 94	
共和黨	0. 8148	3, 832, 052. 58	3, 121, 693. 84	1, 818, 625. 70	1, 019, 350. 00	1, 019, 350. 00	(略)
灰 黨	0. 2564	1, 368, 526. 47	1, 288, 712. 52	675, 591. 75	202, 242. 57	202, 242. 57	(略)
生民黨	2. 3629	840, 923. 78	388, 884. 86	288, 434. 07	124, 272. 78	124, 242. 78	(略)

在上表中第十一欄所計算出來的捐獻均衡津貼數目，對社民黨而言，超過其因捐獻事實上間接獲得之稅利（第七欄）的百分之三百。尤其是所計算出來的，對所有有權獲得均衡津貼之政黨，其捐獻均衡津貼約達一千六百六十萬馬克，比依第七欄所分得之稅利還多。高額捐獻均衡津貼的原因是在作為標準政黨的基社黨的基準數額，在一九九〇年達於四·三九五七點，幾乎為其次政黨的兩倍，蓋其有明顯遠逾平均水準的政黨捐獻收入；因此，在出發點上真正取決於相對上最高的基社黨稅利的捐獻均衡津貼並不能合理化旨在平衡各政黨相互間過度的稅利的立法目的。依政黨法第二十二 a 條第二項計算出來均衡津貼數額，接近流入政黨的全部稅利，或完全如一九九〇年發生之狀況（第十一欄）遠超過該稅利數額。

雖然透過政黨法第二十二 a 條第二項第三句數學上之平均，依政黨法第二十二 a 條第二項計算出來的均衡津貼數額會降低，最後並不得高於政黨法第二十二 a 條第二項第四句之競選經費補助的百分之十，唯確定機會均衡津貼數額之計算過程，依標準政黨相對上最高稅利，雖可以按比例計算出的其他政黨的機會均衡津貼，卻無法充分地確認事實上流入各政黨之稅利數額。

(3) 以捐獻及黨費之稅利來計算均衡津貼數額的算數上方法的形成，是否會根本地引起憲法上的疑慮，尚不確定；此種計算步驟本來就會有一結果，不是原始的計算過程（政黨法第二十二 a 條第二項第一及第二句），尤其是百分之四十稅利的採納，不符合政黨法第二十二 a 條之規範目標，就是其後減半的裁剪(häufige Kürzung)（政黨法第二十二 a 條第二項第三句）會扭曲一項原先本身係正確的計算

。但無論如何，應支給的機會均衡津貼數額限制到只為各政黨每年所能領取之競選經費補助之百分之十（政黨法第二十二 a 條第二項），對機會均衡津貼之計算而言係不合理的，因此也是違反平等的。蓋給予一政黨之均衡津貼係以平衡流入其他政黨的相對過度的稅利為目的，其與旨在限制機會均衡津貼之最多過去四年的聯邦眾議院選舉競選經費之間，並無合理而可以被肯認之關聯。

政黨法第二十二 a 條第二項第四句規定的另一項瑕疵，其已經導致百分之十裁剪界限違憲者，乃在於其公式化的機會均衡津貼限制到最高僅為競選經費補助額之百分之十，必然違反機會平等。此種限制把機會均衡津貼與競選經費補助同視，而不顧依政黨法第二十二條第二項第一句至第三句所計算出來的，旨在平衡不同稅利的機會均衡津貼數額在各政黨相互關係上究佔何種份量。依上開一覽表，基民黨（CDU）於一九九〇會計年度得自機會均衡津貼之給付幾乎不少於社民黨（SPD），雖然如表中第十二欄所示，後者社民黨本來可以多得大約七百萬馬克之均衡津貼。

此外，表中機會均衡津貼計算方法亦明白顯示出裁剪界限（Kappungsgrenze）實際作用。雖有算數上之平均，在八個有權受領機會均衡津貼之政黨裡，就有六個必須依政黨法第二十二 a 條第二項第四句被縮減至最高限額；此牽涉到一項決不可忽視的數目——例如對社民黨從二千五百三十二萬九千馬克縮減至一千零一十萬馬克。結果，政黨法第二十二 a 條第二項第四句之適用，對擁有截然不同之黨費暨捐獻收入之政黨而言，會導致機會均衡津貼取代原來取決於各政黨之假設的稅利的均衡津貼，到頭來只是帶給政黨競選經費補助直線式的提高百分之十而已。這種方式的機會均衡津貼不但不能平衡因國家稅收

之放棄所帶來的競爭混亂，反而帶來新的不平等。

(4) 一九九〇年的機會均衡津貼計算方法在黨費均衡津貼(Betragsausgleich)觀點下，顯示此一政黨財務工具無法達到該規定所設定之目標。爭議提起人在黨費方面，特別由於在表中登錄數額頗高的所謂的議員特捐(Mandatsträgerabgaben)(表列第四欄)，使其遠遠的已經達到了最高的基準數額。唯其並非因此而成為其他政黨之均衡津貼請求權所賴以爲計算基礎之標準政黨，蓋其於一九九〇年十二月所舉行之第十二屆聯邦眾議院選舉只獲得百分之四點八的第二選票(政黨法第二十二 a 條第二項第四句)。暫不論政黨法第二十二 a 條第二項第一句的規定頗有疑問，依此規定，一九九〇年十二月選舉結果於機會均衡津貼之計算上，對一九八九以及一九九〇會計年度是具有決定性的，蓋爭議提起人只要多得百分之零點二選票——在其他計算參數(Berechnungsparameter)不變的情況下——黨費均衡津貼將會完全改觀。

如果爭議提起人於一九九〇年變成標準政黨，則第一表中第六欄的黨費均衡津貼之數目，不需要政黨之黨費收入及其假設的間接稅利有變更，即會從現在的二千零八十三萬馬克躍升爲九千六百萬馬克(第二表第二欄)，幾近五倍。黨費均衡津貼之數目在此領域也只是稍低於整體稅利之下而已(第一表及第二表之第二欄)。黨費均衡津貼雖巨幅成長，但能領到之數額卻只有些許升高，其結果，所有政黨，除綠黨(標準政黨)外，都得到了依政黨法第二十二條第二項第四句縮減到競選經費補助百分之十的機會均衡津貼(第二表第十四欄)。此二者——黨費均衡津貼在選舉結果有些微改變的情況下就變成四倍

，以及機會均衡津貼數額仍然保持不變——證明了機會均衡津貼計算方法有內在矛盾性(innere Widersprüchlichkeit)，也顯示了此系爭規範在平衡政黨間不同稅利的不適當性(Ungeeignetheit)。結果很明顯：政黨法第二十二條第二項所計算出來的機會均衡津貼之補助，由於無法達成所擬追求之均衡目的，會在政黨間造成了競爭的混亂。

一九九〇根據會計報告書所為機會均衡津貼之計算
 (假設綠黨之基準數額成為標準政黨之計算)

政黨	黨費40%之數額，以馬克計	有繳付黨費義務之黨員數目	起始數額A 第二欄除以第三欄	第四欄的最高額乘以第三欄黨員數	第五欄與第二欄間之差額	第七至第十一欄數據與表一同
1	2	3	4	5	6	
基民黨	33,502,798.00	653,446	51.2710	68,008,372	34,505,574	
基社黨	6,152,891.20	186,198	33.0449	19,378,836	13,225,945	
自民黨	4,224,944.40	66,735	63.3093	6,945,945	2,720,601	
社民黨	51,621,434.00	919,129	56.1634	95,659,729	44,038,295	
綠黨	4,153,382.58	39,907	104.0765	—	—	
共和黨	543,543.73	16,729	32.4911	1,741,096	1,197,552	
灰黨	34,013.60	1,524	22.3186	158,613	121,599	
生民黨	70,951.76	4,090	17.3476	425,673	354,721	
總數	100,303,950.00				96,164,287	

政 黨	第六欄與第十一欄之和 除以 2	最高額：競選費用 補助額之10%	機會均衡津貼	
1	12	13	14	
基民黨	31,754,372	10,069,066.83	10,069,066.83	(略)
基社黨	6,612,973	3,589,473.79	3,589,473.79	(略)
自民黨	5,464,410	4,013,710.72	4,013,710.72	(略)
社民黨	44,064,997	10,119,398.00	10,119,398.00	(略)
綠 黨	1,813,681	2,079,241.52	1,813,681.00	
共和黨	2,159,623	1,019,350.00	1,019,350.00	(略)
灰 黨	705,156	202,242.57	202,242.57	(略)
生民黨	371,803	124,727.78	124,727.78	(略)

(5) 針對此規定，聯邦眾議院已加以考慮，在一九八八年第五修正法上修正之機會均衡津貼，雖遠較舊法更適宜合理分配黨員多而捐獻少之政黨之機會均衡津貼，但此對上開機會均衡津貼之瑕疵並無影響。此外，此瑕疵特別在一九九〇會計年度之機會均衡津貼之分配上發生，但其實不只限於該會計年度，蓋其原因倒不在於當年一次性的黨費收入或選舉結果，而是由於政黨法第二十二 a 條第二項的法定計算模式本身有以致之。

(6) 最後，政黨法第二十二 a 條第二項之機會均衡津貼計算方法在憲法上是否亦應予指摘，尙未決定，蓋該規定於捐獻均衡津貼上，將政黨全部的捐獻收入列入考慮，甚且包括國家未對之放棄稅捐者，此人正是需要均衡之人。

o) 最後，政黨法第二十二 a 條第二項連結第二十七條第一項之規定，在某種程度上易使政黨將黨費及捐獻收入之名目互為轉換，此種機會均衡津貼亦會引起憲法上之疑義。

(1) 雖然政黨法第二十七條第一項上黨費及捐獻的立法定義，在法治國的觀點下，已屬充分（參 BVerfGE 78, 205[212] 附詳細引證 = EuGRZ 1989, 41[43]），唯政黨法第二十七條第一項之立法定義只是形式地將黨員之金錢給付繫以定期性（Regelmäßigkeit）以及依章程之理由歸類為黨費或捐獻，但政黨卻可左右某種金錢給付是否登載為黨費（政黨法第二十四條第一款）或捐獻（政黨法第二十四條第四款）。特別是所謂的議員特捐（Mandatsträgerabgaben）更可顯示出，政黨得透過章程上繳付義務之規定，將其身為公職人員或議員之黨員所應繳付之款項列為黨費收入。相反的，類此章程上規定之給付

，卻可視為捐獻。這裏所牽涉到的數目，為數不小；爭議提起人列出，其一九八九年議員特捐之收入達於其捐獻收入總額的百分之五十。詢據本件爭議中之第十一屆聯邦眾議院之代表政黨，其現在幾乎皆將議員特捐完全登載為黨費收入。基民黨、基社黨、社民黨於一九八九年時，議員特捐部份佔整體收入之百分之十八至百分之二十九之間。透過類似的黨費表(Beitragstafel)之規定，政黨亦得將其黨員之財務上捐獻，在一定額度上，於捐獻及黨費收入間相互轉換。

(2) 如果政黨利用此種形成可能性(Gestaltungsmöglichkeit)，則必定影響到機會均衡津貼之計算。於此，如有為數頗大之參考數值出現時，例如議員特捐之情況，則一定會影響到機會均衡津貼之計算。此與本制度之功能不合，儘管將來機會均衡津貼之不可預測性，此種不可預測性尤其可以追溯到，在政黨的會計報告書的提出後，其計算才會定期在各標準年度後一年實現。但何政黨係典型的捐獻及黨費多的政黨，乃人所共知的；政黨在此即得調整捐獻或黨費之收入，以便自機會均衡津貼獲得一項有利於己之補助。

此明顯地違反政黨法第二十二 a 第二項所欲達到之目標。唯該規定雖可確認有瑕疵，但此種依政黨法第二十七條第一項使機會均衡津貼計算有可能受到影響，是否會使政黨法第二十二 a 條第二項因同一理由而被視為違憲，尚不能確定。

III、(稅上優惠之規定違反機會平等——譯註)

爭議對造聯邦眾議院在所得稅法第十 b 條及法人稅法第九條第三款 b 目上規定，黨費及政黨捐獻得

於每會計年度至總額六〇、〇〇〇馬克，於夫妻共同申報者，得至一二〇、〇〇〇馬克爲扣除，已違反源於基本法第二十一條連結第三條第一項之政黨機會平等原則，並因而侵害爭議提起人。

1. 如果政黨本來即可自所得較高之納稅義務人身上獲得較多資助，因國家又對政黨捐獻予以稅上優惠使該些政黨更受到優惠，則國家即會紊亂政黨間原有的競爭態勢（參 BVerfGE 8, 51[65ff.] 24, 30[35ff.] 52, 63[88f.] = EuGRZ 1979, 432[439f.] = 73, 40[89] = EuGRZ 1986, 393[406]）。就未能因國家給付而受到有效平衡的黨費及政黨捐獻所予之稅上優惠，其憲法上受許可之界限乃在於其不得嚴重影響政黨間現有的競爭態勢。如果大部份納稅義務人均能以同一方式利用此種稅之優惠，則該規定即不致逾越此界限（參 BVerfGE 52, 63[91]）。

系爭規定已逾越此界限。很明顯的，平均的所得人不能充份利用此一有稅法效力，即六〇、〇〇〇馬克的捐獻額度——於夫妻共同申報時，爲一二〇、〇〇〇馬克。唯相反的，卻有人得以更大的額度或許是全部額度或根本係以一法人之參與人身分，在與法人稅法第九條第三款 b 連結下，重複地利用此一優惠額度。就此，又有同樣額度的稅之減免，亦即所得較高之納稅義務人，其原依較高稅率納稅，因國家放棄稅收關係，相較之下，比中低收入而有相同數額之政治捐獻者，從國家處獲得更多的捐獻參與 (Spendenbeteiligung)。

就政黨之機會均衡津貼而言，此意味著，以其黨綱向所得較高者，特別是向有企業活動的國民以特別方式爲訴求之政黨，得因所得稅法第十條第二項第一句及法人稅法第九條第三款 b 目之規定，較之其

他政黨受到更大的優惠。較之於其成員大部分係中低收入者之政黨，此些規定以更不平等的方式，過度地優惠了間接因政黨稅收的放棄而受惠之政黨。立法者對此並沒有忽略。爲了平衡因系爭稅法上規定所產生之競爭紊亂，其亦——例如透過一九八三年十二月二十二日政黨法暨其他法律修正法——在政黨法第二十二 a 條上規定了所謂的機會均衡津貼，本庭基本上亦於一九八六年七月十四日之判決遵循其立法意旨。唯政黨法第二十二 a 條所規定的機會均衡津貼，卻不能以憲法所要求的方式平衡因國家稅收放棄致受損之政黨，並且係違憲的。因此，在所得稅法第十條第二項第一句及法人稅法第九條第三款 b 目所探之規定，即已孤立無援 (isoliert)，因此而違反政黨機會平等原則。

2. 與本庭一九八六年七月十四日判決 (參 BVerfGE 73, 40 EuGRZ 1986, 393) 之立足點不同，但與其時 Böckenförde 法官所提出，而由 Mahrenholz 法官附署之不同意見書一致 (同上 S. 103ff, 117 = EuGRZ 1986, 410ff. 414)，本庭茲認爲，由法人所給付之捐獻上稅之優惠及對自然人高額捐獻上稅之優惠，縱使得有效地平衡由此所導致的競爭紊亂，在市民參與政治意志形成平等權的觀點下，仍屬違憲。

政黨捐獻亦含法人所爲之捐獻，依德意志聯邦共和國法律，在額度上亦無限制。政治意志形成過程所可能產生之危險，已由基本法第二十一條第一項第四句擬予防止，該規定要求各政黨應公佈其財產來源。另一問題是，國家是否得在稅法上補助政黨。問題之解答標準，本庭認爲，一在於政黨機會平等權，另一在市民參與政治意志形成平等權。此二者俱源於平等原則並與民主原則相連結，應以嚴格之平等

德文(參BVerfGE8, 51[65f.] 24, 300[360f.] 52, 63[88] = EuGRZ 1979, 432[439] 73, 40[71] = EuGRZ 1986, 393[401])。此一出發點已確切無疑。

就中，首先會產生由法人稅法第一條第一款所指之法人、人合團體(Personenvereinigung)及資合團體(Vermögensmassen)(以下簡稱法人)所為之政黨捐獻，應不得在稅上予以優惠。對法人捐獻予以稅之優惠，會使居於各該法人背後之自然人從國家獲得一項其他市民所沒有之額外機會，而對政治意志形成有所影響——也因此使其他納稅人增加負擔。既然此種不平等鑒於平等原則之形式特性(formale Charakter)、需要一堅強之理由始得合理化，但此種合理化事由明顯地並不存在，法人稅法第九條第三款b目因此係違憲的。同法同條款c目亦同樣違憲。

b) (1) 所得稅法第十b條第二項所許可之黨費及政黨捐獻得至每會計年度六〇、〇〇〇馬克——於夫妻合併申報，得至一一〇、〇〇〇馬克——於報稅時扣除，於憲法上並不合理。蓋在現行稅法採累進稅制(Progressive Steuertarif)情況下，高所得之市民較諸低所得之市民透過捐助，對政治意志形成的影響力方面，會得到更多的稅上優惠。前者相對後者而言，節省了一項絕對的或相對的稅款，其政治意向(politische Meinung)也可以說會受到優遇。此種透過法律，依所得高低以定對政治意志形成影響力所為稅法上不同之處遇，不符合形式平等之基本原則，蓋平等原則應支配著整個自由民主秩序下政治性權利之實現(BVerfGE8, 51[69])。

所得稅法第十b條第二項所定之數額，很明顯地超過年平均收入，因此尤其超過大部分捐獻人可供

使用於捐獻之所得部分。僅有少數市民得完全利用此一法律所規定之幅度。對自然人之政治捐獻所予稅法上之優惠，僅於該捐獻在平均所得人收入之能力及所及之範圍內，始無憲法上之疑慮。

(2) 該一九八三年十二月二十日（第五修正法）(BGBl. I S. 1577) 之所得稅法第三十四 g 條，對捐獻所給予稅之減免 (Steuerermäßigung) 限制在一定範圍而不依其稅率而定，乃符合憲法要求 (參 BVerfGE 73, 40 [75f.] = EuGRZ 1986, 393 [402])。立法者亦有理由足信於該規定首次施行之一九八四申報年度，一、二〇〇%、四〇〇馬克之黨費及捐獻額度對平均收入者而言，係可達到的。立法者亦得依此而採取最有可能的稅上優惠措施。依平均所得之提高而調高所得稅法第三十四 g 條第二句所定數額，亦屬前後一貫而不至違反憲法對各該所得人要求的平等。

此所得稅法第三十四 g 條因此亦屬合理，蓋在此基礎上，受益的黨費繳交人、捐獻人只限於有繳納所得稅義務之人。一般而言，無收入之人或收入微薄之人不會從事捐獻，若立法者由此出發，則就此仍可類型化。限于有繳納所得稅義務之人始得享有所得稅法第三十四 g 條之利益，在（平等權）嚴格性觀點下，亦不至於導致對無繳納所得稅義務之人之政治意志形成平等參與權的重大侵害。蓋透過此之規定的捐獻所生政治影響亦不致過高。立法者之規定已表現出適切之觀念，即政黨——以及在所得稅法第三十四 g 條第一句第二款所指之團體 (Vereine)——就其任務之遂行，需要有黨員基礎及其財務支援。鑒於政黨對國家的民主秩序功能的發揮具有不可或缺性，立法者在決定以何種方式在租稅上促進國民之參與時，如果像透過所得稅法第三十四 g 條情形，既未對政黨之機會平等權亦未對市民意志形成平等參與權

造成侵害，則不應予以苛責。最後，應注意的是，政黨愈是能從黨費及小額捐款於其財務獲得滿足，愈不至於陷入依賴大捐款人之危險中。此亦可合理說明對政黨捐獻上稅之優惠，應以大部分市民能支付的額度為準。

c) 依此意旨，各該管國家機關必須審查現行稅法施行迄今之適用情形。嚴格的平等原則應禁止對以法人為中介 (*Wischenhaltung*) 之政治捐獻予以稅之優惠，此種稅之優惠很可能是減免法人的稅捐或減免對該法人給付之自然人之稅捐。該管機關必須透過有效的防範措施及制裁使人注意此類稅之減免係應禁止的。此特別係指依聯邦財政法院一九五二年五月十七日之鑑定報告 (*BStBl. III 1952 S. 228*) 所為之實務作法，該實務作法允許對職業公會 (*Berufsverbänden*) 將一部分收入陸續輸捐予政黨，予以免稅。稅捐稽征法第五十五條第一項第一款亦有同樣的禁止規定，即不准法人將其資財使用於支持或促進政黨，且依政黨法第二十五條第一項第二款亦已禁止對以促進國家政治為名之捐獻作為企業支出 (*Betriebsausgaben*) 或廣告費用 (*Werbungskosten*) 之名目加以扣除 (所得稅法第四條第六項，第九條第五項，法人稅法第八條)。最後，立法者必須審查對捐獻所予過度慷慨之稅之優惠，包括法人對該些透過流入於己之資財以促進某一政黨為目的而影響政治意志形成之政治外圍組織 (*Organisationen des politischen Vorfeldes*) 之政治捐獻所給予之稅之優惠，是否會侵害到市民的政治意志形成之平等參與權。蓋政黨之機會平等亦可能因此同受影響。

IV (政治捐獻金公告界限違憲之理由——譯註)

最後，爭議之對造在政黨法第二十五條第二項上規定，對捐予政黨或其一個或多個地區黨部之獻金，應將捐獻者之姓名、住址及捐款額度一併公告在會計報告書上之上限金額提高至四〇、〇〇〇馬克，已經違反基本法第二十一條第四句之規定。爭議對造亦由此侵害了爭議提起人之憲法上政黨之地位，此地位之保護亦是基本法第二十一條第一項第四句所規定的會計報告書提出義務 (Rechenschaftslegungspflicht) 之目的 (參 BVerfGE 24, 300[332f.])。基本法欲防止公告界限提高至超過二〇、〇〇〇馬克以上——無論如何，就當時而言。

1. 依基本法第二十一條第一項第四句，政黨有義務就其財務之來源、利用以及財產狀況予以公告周知。本規定之文義乃指應儘可能地 (möglichst) 完全的 (vollständig) 公告，然而，基本法第二十一條第三項所賦予立法者之規制權限 (Regelungsbefugnis)，亦令該公告義務受有一定限制，此牽涉到公告之形式、入款之種類暨額度。此種限制必須完全與本規定之意義與目的 (Sinn und Zweck) 相符合始可。

基本法第二十一條第一項第四句之規定考慮到，政黨之意志形成極易受到大筆捐獻之個人或組織之影響。此種政治與經濟利益之結合 (Verflechtung) 應予公告周知。選民應知悉決定政黨政策之力量何在，並有可能審查政黨之政綱與該擬透過財務支援影響政黨者之行動是否一致 (BVerfGE 24, 300[356]；其他亦請見 BVerfGE 20, 56[106]；52, 63[86f.] = EuGRZ 1979, 432[438])。政黨內部秩序應透過公告的義務以防止不民主之影響 (參 Brockmann 議員於議會之諮詢時所提準動議——後由 v. Doemning-Fußlein-Matz, JöR n. F., Bd. 1[1951]，第 1107 頁所複述)，且應注意令「公眾能知

悉政黨的財務來源，並因此而可知曉，究竟是誰居於各政治團體之幕後」(基本法第二十一條第一項第四句原立法條文之書面立法理由，此係由Wagner以及Zinn議員於議會諮詢所提動議(Drs. 897)，其後由v. Doerning-Fuβlein-Matz所複述，同上)。其後之立法理由亦屬一致(參聯邦內政部所設置之政黨法委員會，"Rechtliche Ordnung des Parteiwesens(書名)"，2. Aufl, 1958, 第一八〇頁以下)；就公告義務之修正，政黨法政府草案之立法理由亦同，BTDruckss III/1509, S. 28)。公告義務亦應同時有助於政黨在政治競爭上之機會平等(政黨法委員會報告，前揭書，第一八一頁並依BVerfGE20, 56[106])。基本法第二十一條第一項第四句修正時，透過一九八三年十二月二十一日之第三十五次基本法修正法(BGBI, I S. 1481)，修憲之立法者即以此目標為出發點。為了使此規定更能實現該目標，公告義務之範圍更擴及於政黨之資金及財產之運用(參聯邦眾議院內政委員會對政黨財務新規制法案之報告書，BTDruckss. 10/697, S. 4 unter II. 1. b)聯邦總統所任命之政黨財務新規制專家委員會之報告書(一九八三，第一八二頁)。(譯按：基本法第二十一條第一項第四句在一九七六年八月二十三日第三十四次以前修正法上原只規定：政黨應就其資產(Mittel)之來源公告之，其後第三十五次修正為就其資產之來源、使用及財產狀況公告之。增加了資產使用及財產狀況應公告之規定)。

2. 如果立法者，在政黨法第二十五條第二項只規定，政黨就其源於捐獻之收入來源以及在此範圍只依捐獻額度對政黨有重要影響之捐獻給予公告，則於憲法上尚無可指摘(參BVerfGE24, 300[356])。立法者亦得規定，黨費之特別收入無論如何不得達於對黨內意志形成有重大影響之範圍。

除了金錢給付外，只要不是基於章程規定作為黨員應定期繳納之款項（參政黨法第二十七條第一項）而具有金錢價值者，例如免費的物力上的、人力上的或現存組織結構上的各種捐輸，都應視為捐獻。立法者在此範圍亦已注意及之，政黨法第二十六條第一項即規定，所有自外流入之金錢及其金錢價值之給付皆視為政黨之入款，包括通常具拘束力之（債務）免除（Freistellung）以及極為明顯透過其他人為某一政黨所申請之活動及措施之採行等。政黨法第二十六條第二項補充規定：具經濟價值之物不以金錢狀態呈現者，應視為具有通常交易所應具有之相同或相近之給付價值。此種給付之金錢價值——單獨或與同一人其他種類之給付合併計算——在一年內，在基本法第二十一條第四句立法目的觀點下，如已達於值得批評的界限者，則政黨法第二十五條第二項要求政黨應就其資產來源公告之規定，即需要有一合乎憲法之解釋（*verfassungskonforme Auslegung*），亦即應將提供給付者之姓名、住址及其總額應於受惠政黨的會計報告書公告之。

3. 為確實達致基本法第二十一條第一項第四句之目的，亦即使選民知悉何人擬透過金錢價值的捐輸或財務給付對政黨之政策產生影響，吾人必須無論如何使這類會對政治產生影響的捐輸來源予以公告（參 *BVerfGE* 24, 300 [356]）。此一界限規定在這裡雖有一定估計餘地（*Einschätzungsspielraum*），唯立法者負有義務，在估計此界限時，應特別顧及實際（*Praktikabilität*）的觀點。當然，立法者必須特別注意基本法第二十一條第一項第四句的公告要求所要求之目的。於此牽涉到，要把金錢或具金錢價值的捐輸對於政治意志形成的過程的可能影響公開，因此，立法者亦必須考慮到，捐獻予某一政黨之基層組織

及捐予小政黨時，會有何影響。

a) 基本法第二十一條第一項第四句之文義及意旨，應不致使立法者於預估捐獻所可能產生之政治影響時，只考慮到整體政黨(Gesamtpartei)。在一九八八年十一月二十一日聯邦眾議院內政委員會及政黨法暨其他法律修正法案之專家委員會公共聽證會上，大部分專家亦認為，捐獻之對政黨分支組織，特別是地方基層的分支組織的獨立性，必須於公告界限的規定上加以考慮(特別是專家Ragel博士教授，聯邦眾議院內政委員會第三十六次會議之速記紀錄，第五頁以下；第一六二頁及一二二頁及其作為該紀錄附件之書面意見，同上，第一三八頁以下；Siefert(教授)亦同，同上，第九頁以下；Schneider(教授)，同上第一四、一〇一頁以下以及V. Arnim(教授)，同上，第三六頁)。因此，本庭一九六八年十二月三日判決(BVerfGE 24, 30[356])所持見解，認為只有對整體政黨有重要影響之捐獻始須依憲法予以公告，應予變更。

另一方面，最小的政黨團體境遇，憲法上並不要求予以顧及。公告義務旨在使政治影響力公開。支配政治影響力之政黨常有一明顯的財務需要。相反的，若此些政黨之財務需要少到捐獻者可以使該政黨或其基層組織透過比例上很少的捐獻，即可使其在政治上順服，則該政黨絕對沒有重要的影響。

b) 綜上所論，憲法無法忍受的是，政黨法第二十五條第二項的公告界限提高到超過二〇、〇〇〇馬克。公告界限受許可額度之標準乃在於對一政黨，包括其分支組織之政治意志形成的影響。依此審查，基本法第二十一條第一項第在一九八八年十二月二十二日修正法第一條第七款規定上，係與基本法第

第二十一條第一項第一項第四句不相符合。透過金錢給付或具金錢價值二〇、〇〇〇馬克的捐輸，在今日的情況下，即使不是在聯邦或邦層面，至少在地方性以及鄉鎮層次上，依各該政黨之基層組織之預算數額來看，會有一項不小的政治影響（參專家Kasch博士教授，同上第一一六頁以下，第一四一頁以下之說明）。自一九六八年十二月三日日本庭判決(BVerfGE 24, 300)以來，金錢及提供予政黨使用之財務捐獻之數額，其公告上限，已從以前認為合理的二〇、〇〇〇馬克數額提高為二倍，此其間並無情事變更而可使其免於憲法上之疑慮。蓋吾人如顧及上揭的情況（對小黨會有一定影響——譯註）透過二〇、〇〇〇馬克捐獻，依其情形，即使在今日，對政黨之政策還是具重要之影響。就此，立法者應不得忽略。

4. 就基本法第二十一條第一項第一項第四句之保護意旨(Schutzgedanken)而言，只要讓選民得悉政黨資產之實際來源，即為已足。此為立法者應注意及之者。此外，政黨法第二十五條第一項第二句第五款亦以此目標而規定有小額界限(Bagatellgrenze)，亦即政黨不得接受逾一、〇〇〇馬克而使用匿名(Strohmann)之捐獻（政黨法第二十七條第三項）——憲法上尚無疑問。如果捐獻之價值逾一、〇〇〇馬克，則必須政黨實際認識該人，始得接受該筆捐款。捐款款逾二〇、〇〇〇馬克者，依憲法（意旨）即必須將捐獻者的姓名公告在會計報告書上。會計報告書亦應在此觀點下予以審查（參政黨法第二十三條第二項）。

然而，吾人不能排除，透過該現行（政黨）法之規定，基本法第二十一條第一項第四句所規定之公告義務有受到規避(Umgehung)的可能。如果金錢或具金錢價值之捐獻交予接受人以供任意使用，而捐

獻者在政黨不受其希望及意願拘束下仍繼續捐輸者，則政黨既不必受政黨法第二十五條第一項第二句第五款（本款規定：政黨不得接受匿名捐款——譯註）之限制而得接受該捐款，亦不必依政黨法第二十五條第二項負有義務將該捐獻之相當額度之原始來源公告出來。果有如是情況，憲法上雖不能加以指摘。唯吾人尚不能完全排除虛偽交易（Scheingeschäften）之可能性，此於會計報告書之審查亦應同樣注意。

最後，捐獻予議員（Mandatsträger）或候選人，特別是用以資助其從事競選活動之獻金，雖然不是直接的有利於該政黨，卻可促進其政治活動。立法者亦可預見有此情況（參議員法第四十四 a 條第二項第三款連結一九八六年十二月十八日公告之聯邦眾議院議員議事規則（Verhaltensregeln）第四條，BGBl. 1987, I S. 147）（聯邦法律公報使用Geschäftsordnung一字——譯註）。只要此類（捐予議員個人之）捐獻依規定地不斷流入政黨，政黨法第二十五條第一項第二句第五款即有適用；亦即實際的捐獻者並捐獻額度應由該政黨於會計報告書上予以公告。否則，所接受之捐獻應轉致聯邦眾議院主席團（Präsidium）（參政黨法第二十五條第三項）。

如接受者運用所捐予其本身之獻金以支應自己政治目的之財務需要，例如作為「其個人」競選活動之財源，則該個人以政治活動所支持之政黨，大部分亦均獲利益。只有當捐獻於會計年度內逾一〇、〇〇〇馬克價值而流向聯邦眾議院議員並依議事規則第四條第二項而公告者，捐獻者才會被接受者及聯邦眾議院議長所認識。就此，議事規則（請特別參考第四條第一、第三項及第八條）及各邦法相類似之規定，即使是從視為對政黨要求的基本法第二十一條第四句之公告要求來看，基本上亦已足夠。唯如果捐

予議員之獻金，將被接受者以有利於政黨加以運用而依各該規定標準達於應在會計報告書上公告其來源之數額者，則依保障議員獨立性之基本法第三十八條第一項第二句，在基本法第二十一條第一項第四句觀點下，即會要求更應將捐獻者予以公告。透過金錢或具金錢價值之捐獻對政黨意志形成所具有之影響，基本法第二十一條第一項第四句要求應予公開使公眾周知，此種影響透過對議員相當之捐獻亦同樣能達到，不問捐獻者是否知悉該議員究屬何政黨。蓋政治層面上，議員在國會及在地方代表上對政黨之政治意志形成擁有相當之影響。只要立法者在此範圍內沒有另外規定，議員法第四十四 a 條第二項第三款連結議事規則第四條第二項即應為如下合乎憲法之解釋，亦即對聯邦眾議院成員之金錢或其他具有金錢價值之捐獻而用以供其政治活動使用者，只要於會計年度內逾二〇、〇〇〇馬克價值——在轉交之後——及未在政黨會計報告書公告其來源者，即應向聯邦眾議院長陳明後公告之。對邦議會成員之捐獻亦同。

5. 所有欲使基本法第二十一條第一項第四句規定完全合乎目的之努力，都必定會有一定界限。蓋透過金錢或具金錢價值之捐獻，對國民政治意志形成過程所產生之影響力，經由公告使公眾周知，最後使該影響中立之目的，往往只能接近而不能完全地達到。最後，具財力之利益（團體）者所可能產生之合理及不合理之影響，政黨有責任予以劃分並抵拒該利益者所施加予其身之壓力（參 BVerfGE 20, 56[105]，[1]據 K. Hesse, VVDStRL 17[1959]，第二九頁；BVerfGE 52, 63[87]亦同）。政黨如何將其責任之種類及方式合理化，係政黨聲譽的重要部分，此同時也是民主國家聲望之所在。

C、(各該違憲規定之效力——譯註)

爭議對造人已在裁判主文所揭示之範圍內違反基本原則。依聯邦憲法法院第六十七條第一句規定，聯邦憲法法院只能爲本項確認。於規範是否有效之決定，在機關爭議程序上，憲法法院無權決定（BVerfGE 24, 300[351]附詳細引證）。唯其毋寧使立法者負有義務，將該確認爲違憲之狀態予以終止，同時應予注意的是：

1. 在新規定制頒以前，至遲於一九九三年年底，現存法律狀況之瑕疵部份尙可忍受。經由憲法法院之裁判而造成之法律狀態，不得比目前的狀態更不符合憲法，此爲聯邦憲法法院歷來判決意旨（BVerfGE 130, [154]）。如果沒有另一取代辦法立即將國家支給政黨——包括間接、直接的——之財務所採規定予以變更，則會剝奪政黨基本財務之重要基礎，同樣的，基於現行法律基礎所爲之給付，亦不必予以追回。

2. a) 迄至過渡時期屆至前，現行稅法上及有關機會均衡津貼之規定仍得予以適用。唯政黨法第十八條第六項立即喪失效力。蓋補助基數之發給，作爲一項與政黨政治績效原則上無關的給付，不只與憲法上的政黨獨立於國家外之基本原則不符，且如本判決前所論述者，抑且明顯逾越本庭前判決只允許對適當競選之必要費用予以補償之範圍。

b) 政黨法第二十條所規定，在各該下一屆聯邦眾議院選舉的補助額上之預支費用補助（Abschlagszahlung），在新規定制頒前視爲終局的給付，亦即不必在將來的政黨財務規定上列入考慮

。此預支費用之補助應視為以過渡方式作為政黨一般活動的財務資助之一種，因此可以保留予政黨，此點係合理的，蓋該補助於現在而言——除了機會均衡津貼外——係國家補助政黨財務的唯一形式。在支付的額度上，可聽任立法者從政黨法第十八條第一項在每選舉人六·五馬克之總額出發，以平衡補助基數之失效。

c) 同樣的，將來一般性的，由國家補充政黨自有財源之範圍，職司的立法者必須亦在過渡時期注意到與政黨在地方層面上相互競爭的選舉共同體 (Wählergemeinschaften) 之狀況。唯限於其局部的政治目標，憲法上當無法要求地方選舉團體 (kommunale Wählervereinigung) 與政黨同視 (參 BVerfGE 78, 350 [388f.] = EuGRZ 1988, 562 [564])，但同樣的亦不能忽略國家 (部分) 補助政黨之一般活動亦應及於其地方政治活動。

3. 政黨法第二十五條第二項於其與基本法第一項第四句不相符合，在此期間內，亦不得暫時繼續適用。既然在一九八八年十二月二十二日修正法生效前有效的 (舊) 政黨法第二十五條第二項在憲法上不生問題，則該規定自即日起應視為標準而被適用，亦即，政黨必須將每年超過二〇、〇〇〇馬克之捐獻於財務報告上公告之。

D、(判決作成法官暨各造代理人——譯註)

本判決經全體一致通過。

本判決經由以下法官作成：· 副院長 Mahrenholz, Böckenförde, Klein, Grafhof, Krüis,

Kirchhof, Winter, Sommer.

爭議提起人（綠黨）之全權代理人：Uwe Gunther博士律師，住：Brandenburger Str. 40, 4800 Bielefeld.

第二爭議對造人（德意志聯邦眾議院）之全權代理人：Georg Resch博士教授，薩蘭邦大學歐洲研究所(Europäinstitut der Universität des Saarlandes), 6600 Saarbrücken 1以及Hans-Peter Schneider博士教授，住：Echternfeld 16, 3000 Hannover 51.

附錄：譯者之符號說明

1. 本譯文沿用原判決文獻引註簡稱，以便讀者查考，其簡稱及全名如下：

(*) BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts，即聯邦憲法法院裁判集

(2) BGBl. = Bundesgesetzblatt，聯邦法律公報。

(3) BTDrucks. = Drucksachen des Deutschen Bundestages，（一九四九年起），德意志聯邦眾議院資料集。

(4) JöR NF. = Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart NF.（現代公法年鑑新編，自一九五二年起）。

(5) EuGRZ = Europäische Grundrechte-Zeitschrift（自一九七四年一月起），歐洲人權雜

誌。

(6) BStBl. I-III = Bundessteuerblatt, Teil I-III (自一九五一年起迄一九六七年)，聯邦稅公報。

2. 原文內出現之人名、邦名、書名，爲避免分歧起見，保留原文不譯出。
3. 爲求信譯並能達意，文中以（ ）加註若干字眼，於必要時並說明係譯註。
4. 爲便於查考，譯者按各段主旨編製小標題附之各主要段落之前，並另作一目錄附之文前。