

關於「議員、黨團或議會團體依議事規則之表達請求權」之判決

——聯邦憲法法院裁判集第八十四卷第三〇四頁以下

譯者：李惠宗

目錄

要旨

正文

理由

A、爭點

I、爭議提起人之地位

1. 第一屆全德聯邦眾議院選舉之法律基礎

2. 爭議提起人之選舉結果

3. 爭議標的之法規

II、爭議提起人之聲明

1. 主位聲明：請求被承認為黨團；備位聲明：被賦與議會團體之權利

2. 聲明之理由

a) 聯邦眾議院具有被告資格

b) 議事規則第十條第一項第二句牴觸基本法第三十八條第一項與第二十一條第一項

3. 爭議相對人認為該聲明無理由

a) 程序不合法

b) 爭議提起人無權要求承認其為黨團

c) 議事規則第十條第一項第一句未侵害爭議提起人權利

d) 第二備位聲明不合法，其餘無理由

III、同時提起之他案另行處理

IV、本案經言詞辯論作成

B、本案判決程序上之理由：主位聲明及備位聲明只有部分合法

1. 本件屬基本法第九十三條第一項第一款之案件

2. 爭議提起人有當事人能力

3. 爭議提起人有提出機關爭議之權利

a) 議事規則之規定亦屬聯邦憲法法院法第六十四條第一項之措施

b) 爭議提起人主張權利受議事規則剝奪，應屬合法

- c) 爭議提起人主張基本法第五十三 a 條之權利受到漠視，應屬合法
 - d) 爭議提起人主張在調查委員會有基本席次，應屬合法
 - e) 爭議提起人主張有與黨團相同之財務補助，應屬合法
 - f) 爭議提起人主張在憲法共同委員會有基本席次，不合法
4. 逾期提出之請求

5. 聲明中只有針對聯邦眾議院部分者為合法

C、本案判決實體上之理由

I、議員作為國民代表之性質

- 1. 議員係國民代表
 - a) 議員係國民全體代表
 - b) 議會有議事規則自主權
- 2. 聯邦眾議院分工原則
- 3. 協同平等原則
 - a) 各委員會係大會縮影
 - b) 議事規則第十二條第一項規定應屬合憲
- 4. 可予忽視之審查標準

a) 代議民主原則

b) 政黨機會平等原則

○ 選舉平等原則

II、主位聲明與第一備位聲明無理由

1. 聯邦眾議院無義務降低黨團最低人數

2. 聯邦眾議院無義務經由決議賦與爭議提起人以黨團之地位

III、第二備位聲明部分有理由

1. 爭點：議員協同平等原則

a) 議會團體之代表應具有提案、發言暨投票權

b) 黨團與議會團體沒有理由區分

○ 爭議提起人無權要求主席職位

2. 爭議提起人應有議會創制權

a) 創制權之本質

b) 議事規則之動議權

c) 限制大質詢之提出尚屬合憲

d) 提請決議動議權

3. 爭議提起人無議事規則動議權

4. 時事緊急質詢時數之限制尚屬合憲

5. 爭議提起人無權要求在調查委員會有完整會員權

6. 爭議提起人無權要求在兩院協商委員會有會員資格

7. 爭議提起人不得請求完全補助

a) 爭議提起人有權請求補助

b) 差別對待之合理化事由

IV、未判決之爭點

1. 爭議提起人無權參與共同委員會

a) 共同委員會係一獨立機關

b) 基本法第五十三 a 條明文依黨團之強度關係而定

c) 共同委員會內議員席次之取得係優先適用黨團原則，而非依比例組成原則

2. 爭議提起人有權參與共同委員會

a) 基本法第五十三 a 條之形成史

b) 體系解釋

c) 憲法規範文義

〈要旨〉

1. 聯邦眾議院所承認之議員團體於機關爭議上，就其依議事規則之請求權有當事人能力（聯邦憲法法院法第六十三條）。

2. 從基本法第三十八條第一項第二句可以導出，議員有權請求以另外的方式組成黨團以利共同工作。

3. (a) 國會及各委員會組成之反映原則(Grundsatz der Spiegelbildlichkeit)要求，在國會及委員會組成時，無論如何亦應顧及不屬於黨團議員之議會團體，此議會團體或因同屬一黨或由於選舉聯盟(Mahlbündnis)已經結合在一起，且依委員會現有之規模以及依聯邦眾議院各該所適用之比例計算基礎，已獲有一個或數個席次之分配者。

(b) 議會團體在此一要件下，於某一委員會已獲有一席次者，其所屬議員與其他黨團議員相較，始未居於劣等之地位。

(c) 議會團體依此一標準得派員至聯邦眾議院之委員會者，聯邦眾議院應承認其為議會團體；其有權要求適當之物的及人的配備，一如黨團所擁有者。

4. 本判決並處理聯邦眾議院之議會團體得否參與基本法第五十二 a 條所規定之共同委員會(Gemeinsamer

Ausschuss) (註 1) 之問題。

正文

爭議提起人依其所屬議會團體成員之數目，若已有權在委員會內成爲代表，而聯邦衆議院卻未依聯邦衆議院議事規則第五十五條之規定，賦與其得要求加入次委員會 (Unterausschüssen) (註 1) 之權利，亦未給與其「委員會內黨團」之權利者，即已侵害爭議提起人基本法第三十八條第一項第二句之權利。此外之聲請應與駁回。

理由

A、爭點

本件機關爭議涉及聯邦衆議院議員團體是否有權要求被視爲一黨團，以及就其議會團體之地位是否有議事規則上之配備給與請求權。

I、爭議提起人之地位

1 爭議提起人所屬議員係民主社會黨 / 左翼連線 (Partei des Demokratischen Sozialismus/ Linke Liste) 所提名之候選人而於一九九〇年十二月二日第十二屆聯邦衆議院選舉中當選爲議員。

此一選舉緣於德國統一，其法律依據係一九九〇年八月三日由德意志聯邦共和國與德意志民主共和國之代表所簽署之第一次全德聯邦眾議院選舉準備及施行條約（聯邦法律公報第二部第八十三頁）。經由該條約，聯邦選舉法第五十三條所規定之施行領域擴及五個新加入之邦及柏林，該條又規定，百分之五淘汰條款於第十二屆聯邦眾議院選舉中，一體適用於全德之選舉領域，唯同時並允許非競爭性政黨間之候選人名單結合（*Listenverbindung*）（註二）（其細節請參BVerfGE 82, 322[327]＝EuGRZ 1990, 397[397f.1]）。

聯邦憲法法院於一九九〇年九月二十九日判決（BVerfGE 82, 322＝EuGRZ 1990, 397）中宣告聯邦選舉法第五十三條第二句無效，並就淘汰條款之適用於全德選舉領域而宣告聯邦選舉法第六條第一句第一選項與基本法不符：聯邦憲法法院在該判決確認，聯邦眾議院與聯邦參議院因此等規定已侵害提起憲法訴願之政黨之源於基本法第二十一條第一項及第三十八條第一項之機會平等權（BVerfGE 82, 322[325ff.]＝EuGRZ 1990, 397）。

因此經由一九九〇年十月八日（聯邦法律公報第一部第二二四一頁）之第十次聯邦選舉法暨政黨法修正法之規定，百分之五淘汰條款分離適用於原東、西德（各含東、西柏林）領域。

2. 民主社會黨／左翼連線之候選名單於一九九〇年十二月二日第十二屆聯邦眾議院選舉中，於前東德地區獲得百分之十一點一之第二選票，於前西德地區獲得百分之零點三之第二選票。（總計在全德地區獲得2.4%）。爭議提起人係民主社會黨／左翼連線之議員團體，其參與聯邦眾議院第十二屆選舉獲

有席次者。

3. 第十二屆聯邦眾議院於一九九〇年十二月二十日第一次大會時，依基民黨／基社黨，社民黨及自民黨黨團之動議（參聯邦眾議院資料，第十二任期／第一號，BDrucks. 12/1），決議接受聯邦眾議院於一九八〇年七月二日（聯邦法律公報，第一部，第二三三頁）所公佈，最後於一九九〇年十一月十二日修正（聯邦法律公報，第一部，第二五五頁）之議事規則。

爭議提起人之一，即議員G.S.博士以及九〇年代／綠黨聯盟之議員（參聯邦眾議院資料，第十二任期／第二號「新」）曾就聯邦眾議院議事規則第十條提出動議，請求為如下之修正：

「(1) 黨團係指聯邦眾議院至少七名議員所組成之團體(註四)，該此議員須同屬一政黨或聯盟或屬於未在各邦間相互競爭而具有同一政治目標之政黨或聯盟，唯若依聯邦選舉法為候選人名單聯合(Listenvereinigung)(註五)者不在此限(聯邦眾議院資料，第十二任期／第五號)。」

此一動議經提交元老院(Aeltestenrat)。

在此一降低黨團最低人數(Fraktionensindestaerke)之修正動議被拒絕後，爭議提起人之議員於一九九一年二月十八日聲請：

「民主社會黨／左翼連線之議員應依聯邦眾議院議事規則第十條第一項第二句被承認為黨團。」(聯邦眾議院資料，第十二任期／第八十六號)

元老院一九九一年二月二十一日建議，就九〇年代／綠黨聯盟之八名議員所組成之團體，得依議事

規則第十條第四項予以承認為議會團體。就取得議會團體地位後之配備，該建議決定內容如下：

2. 有鑑於政黨之特別狀況及條件及第一次全德聯邦眾議院選舉（異黨間）候選人名單結合之允許暨考量德國統一之一次性情況，此第一次被承認之第十二任期議會團體獲得如下權利：

(a) 此團體得於每一專門委員會任命各一名正副委員。德意志聯邦眾議院於一九九一年一月二十日大會所決議之各該委員會委員人數應相對的提高（聯邦眾議院資料，第十二任期／第五十四號）。受此議會團體任命之委員享有提案、發言及投票權。

(b) 此議會團體得經由其成員參與調查籌備委員會（Enquete-Kommissionen）及各調查委員會（Untersuchungsausschüsse）（註六）之運作。

(c) 此議會團體得派一員至元老院為委員。

(d) 此議會團體享有法案提出、動議、決議動議以及大小質詢（Grosse und Kleine Anfragen）（註七）之權。

(e) 此議會團體經聯邦眾議院至少三十四名議員之連署，得行使原係保留與黨團或聯邦眾議院百分之五以上議員之議事規則上之動議權以及請求並異議權。

此議會團體每年得請求尚待規定之時事緊急質詢時數（Aktuelle Stunden）。
此議會團體得依議事規則第六十二條第二項規定（註八），就其本身之草案有請求為期中報告之權。

(f) 此議會團體享有一定之發言時間；在德意志聯邦眾議院依其與其他黨團之人數比例，在元老院則依協議定之。

(g) 此議會團體主席所享有之議事規則上之權利，與其他德意志聯邦眾議院黨團主席所享有者同。

(h) 此議會團體就議會工作應獲有必要之財務、技術及人員上之支援。就此，應發給其基本數額之半數及依其人數而定之津貼，包括反對黨特別津貼 (Besondere Zuschläge fuer die Opposition)；該團體並依其人數計算獲有特別基本數額 (Sondergrundbetrag) 並得就特別為黨團於新加入之邦的議會工作暨國際合作所支應之黨團津貼參與分配 (聯邦眾議院資料，第十二任期／第一四九號)。

在爭議提起人地位方面，元老院建議將德意志聯邦眾議院對九〇年代／綠黨聯盟法律地位之決議準用於民主社會黨 (聯邦眾議院資料，第十二任期／第一五〇號)。

就此建議決定，德意志聯邦眾議院於一九九一年二月二十一日第九次會議上，拒絕該降低黨團最低人數之動議並拒絕承認其具有議事規則第十條第一項第二句所規定之黨團地位，唯承認爭議提起人係議事規則第十條第四項所規定之議會團體而享有該建議決定 (聯邦眾議院資料，第十二任期／第一四九號) 上之各項權能 (Berufnissen)。

II、爭議提起人之聲明

1. 爭議提起人於一九九一年一月三日所提出主位聲明，請求被承認為黨團，備位聲明則請求獲有更

進一步之議會團體權利 (Gruppenrechte)。最後其聲請爲如下之確認：

第十二屆德意志聯邦衆議院於一九八〇年七月二日 (聯邦法律公報，第一部，一三三七頁) 公佈，最後於一九九〇年十一月三十日修正 (聯邦法律公報，第一部，二五五五頁) 之德意志聯邦衆議院議事規則第十條第一項第二句之規定已侵害爭議提起人之基本法第二十八條第一項以及第二十一條第一項之權利，該條文規定，黨團係聯邦衆議院至少百分之五同屬一黨或聯盟或屬於未在各邦間相互競爭並具有同一政治目標之政黨或聯盟之成員所組成之團體。爭議提起人應在全部的委員會、次委員會、各調查委員會、兩院協商委員會 (Vermittlungsausschuss) 以及調查籌備委員會擁有一基本席位 (Grundmandat)。

第一備位聲明 (1. HiTsantrag) ..

第十二屆德意志聯邦衆議院於一九九〇年十一月二十日第一次大會上，未承認爭議提起人依一九八〇年七月二日 (聯邦法律公報，第一部，一三三七頁) 公佈，最後於一九九〇年十一月三十日修正 (聯邦法律公報，第一部，二五五五頁) 之德意志聯邦衆議院議事規則第十條第一項第二句之規定係一黨團，已侵害爭議提起人源於基本法第二十八條第一項以及基本法第二十一條第一項之權利。爭議提起人應在全部的委員會、次委員會、各調查委員會、兩院協商委員會 (Vermittlungsausschuss) 以及調查籌備委員會擁有一基本席位 (Grundmandat)。

第二備位聲明：

第十二屆德意志聯邦眾議院於一九九一年二月二十一日大會決議並於一九九一年六月七日通過之一九九一年預算法上，剝奪爭議提起人依一九八〇年七月二日（聯邦法律公報，第一部，一二三七頁）公佈，最後於一九九〇年十一月三十日修正（聯邦法律公報，第一部，二五五五頁）之德意志聯邦眾議院議事規則第十條第四項之規定，作爲一體所應享有之下列權利，已侵害爭議提起人源於基本法第三十八條第一項以及基本法第二十一條第一項之權利：

- 議事規則動議之提出以及議事規則上無最低連署名額限制之請求暨異議權。
- 無時數限制之時事緊急質詢權。
- 依議事規則第六十二條之期中報告權（Zwischenberichten），只要該報告非涉及自己之提案者。
- 要求記名表決之權。
- 要求大會即行表決之動議權。
- 請聯邦政府人員到院備詢之權。
- 賦與於下列各委員會以基本席位，該席次須擁有動議、發言及表決之權。
 - 所有專門委員會。
 - 所有次委員會。
 - 各調查委員會。
 - 調查籌備委員會。

—憲法共同委員會 (Gemeinsamer Verfassungsausschuss)。

—兩院協商委員會。

—推舉委員會正副主席之權。

—依基本法第五十二 a 條於共同委員會 (Gemeinsamer Ausschuss) 擁有一席位。

—在歐洲議會 (Europarat) 之大會擁有席位 (同時亦為西歐聯盟 Westeuropäischen Union-WEU 大會之代表)。

—得參加與北大西洋公約組織代表之合作。

—每月有 490.226 馬克之黨團基本補助。

以上主位聲明及第一備位聲明中請求賦與一基本席位以及第二備位聲明中所要求之權利，爭議提起人係於一九九一年六月二十一日之補充書狀內始行提出。

爭議提起人提起聲明之主要理由如下：

(a) 依基本法第九十三條第一項第一款及聯邦憲法法院法第六十三條以下規定，本件機關爭議應屬合法。爭議提起人主張其憲法上之地位因德意志聯邦眾議院議事規則之頒佈而受到侵害。由於其係指摘德意志聯邦眾議院議事規則之規定及其施行，德意志聯邦眾議院及其院長皆具有被告適格 (passivegitimiert)。

(b) 所指摘之議事規則第十條第一項第二句牴觸基本法第二十八條第一項與第二十一條第一項規定

依基本法第四十條第一項第二句之規定，以何等方式規制其成員共同形成國會之意志及黨團於議會過程的形成具有何等職權固屬聯邦眾議院之事務。唯此聯邦眾議院議事規則之章程自治權（*autonomes Satzungsrecht*）仍應遵守基本法第三十八條第一項第二句之原則。在憲法上應特別注意的是，應顧及從民主原則所導出之議會少數保護原則以及基本上由聯邦憲法法院在選舉法上所發展出來的形式平等原則。由此可導出，議事規則不得侵犯議員於國會意志形成上政治觀點表達之平等權。同樣亦不得侵犯議員之組成黨團之權利。德意志聯邦眾議院議事規則已依國會內各黨團之實際的政治重要性就其權利為廣泛之規定。相對的，議員之得組織議會「團體」，只有在議事規則第十條第一項第四句提到，然而也只是個別例外（*aufführen*）的提到既不屬於黨團亦不屬於議會團體之個別議員之權利。頗多之權利只保留給黨團。由於黨團依聯邦眾議院議事規則擁有極佳之權利，故如能被承認為黨團具有極重要之憲法意義。

聯邦憲法法院就不屬於任何黨團議員之法律地位所為判決之見解（*BVerfGE 82, 322=GRZ 1990, 397*）於本件判決別具意義，該前判決係針對數名議員之組成不符合現行議事規則第十條第一項第一句所定之最低限額之情形。此一最低限額係依據（舊）聯邦選舉法第六條第六項所規定之百分之五淘汰條款所定。

在聯邦憲法法院就淘汰條款於第一屆全德聯邦眾議院選舉之適用為判決（*BVerfGE 82, 322=GRZ*

1990, 397) 之後，該判決內所要求之解決方案亦應貫徹至德意志聯邦眾議院之議事規則。否則的話，依候選人名單聯合之政黨議員——一如民主社會黨／左翼連線及九〇年代／綠黨聯盟之議員，與其他議員相較，無異於被降了級。

④除此而外，議事規則第十條第一項第一句及第二句之規定亦與基本法第二十一條第一項不符。基本法第二十一條第一項不僅應保障國會之存續，國會黨團之功能亦在保障之列。此一原則亦適用於德意志聯邦眾議院之政黨及團體在何種要件下，得組成黨團的問題上。在德國統一後特殊的情況下，重點式的在前東德地區活動的政黨及團體以及由其所推選進入德意志聯邦眾議院之議員，與其他在聯邦眾議院有代表之政黨及其議員相較，不得受到不平等之待遇。

⑤某議會團體之人數如依基本法第五十三 a 條規定已達於在共同委員會 (Gemeinsamer Ausschuss) 得以請求一席位者，黨團最低人數之規定不得使此種議員團體之進入共同委員會受到排除。依黨團大小比例所為之席次分配程序，本來旨在保護議會少數，蓋依據多數選舉所為之分配很可能導致較小的反對黨團受到排除。因此，聯邦眾議院在黨團最低人數之規定上，有義務使其不高於在共同委員會可取得一席位所必要之最低人數。否則，聯邦眾議院之多數可能不願該分配原則所擬保護之議會少數，而以調高黨團最低人數之方式，在共同委員會上操縱聯邦眾議院席次之總分配。既然爭議提起人依共同委員會之分配方式已取得一席次，其應被承認為一黨團。

3. 爭議相對人認為 爭議提起人之聲請部分不合法，其餘部分無理由。

(a) 在上揭 2. 指摘爭議相對人之部分，爭議相對人認爲其不合法。爭議提起人之聲請無非反對爭議相對人上揭 1. 之措施而已。

(b) 爭議提起人無權在主位聲明據以要求依議事規則第十條第一項承認其具有黨團之地位。

aa) 從議員地位所導出之加入黨團之權利並未受到議事規則第十條第一項之侵害。黨團之組成權利牽涉到會員權 (Mitgliedschaftsrecht)，此會員權與憲法上已規定之基本法第四十條第一項第二句國會自治組織 (Selbstorganisation) (註九) 權限有層次的關係 (Ordnungszusammenhang)。議事規則制定者就黨團形成要件之規制權利並未受到基本法第二十一條第一項之限制。黨團形成之法源只有基本法第三十八條第一項第二句。黨團係聯邦眾議院之內在組織，具有國家機關之性質，此一屬性禁止將黨團與在國會內之政黨同視。

(bb) 國會就自治組織權利之進一步之形成餘地 (Gestaltungsspielraum) 亦未受到聯邦憲法法院一九九〇年九月二十九日之選舉法判決及其後之選舉法修正之限制。雖然，聯邦眾議院之議事規則委員會在一九六九年議事規則小改革時，就議事規則第十條第一項第一句之黨團最低人數規定，揭明其立法理由係爲了與選舉法上百分之五淘汰條款一致。但選舉法上淘汰條款與黨團限額本來就不應強制結合，蓋淘汰條款係選舉法，相反的，黨團或團體之形成規定係國會法。聯邦眾議院成員若未達於黨團最低人數者，得被承認爲一議會團體。此係一九九一年二月二十一日之決議，爭議提起人之源於議員地位所生之重要權能亦因此受到保障。

(c) 爭議相對人認爲，爭議提起人在第一備位聲明中無異於主張，爭議相對人未依議事規則第十條第二項第二句表示同意，即已侵害其權利。唯此規定，依其文意、意義及目的旨在使不符合議事規則第十條第一項第一句性質或未達於最低人數之議員團體有形成黨團之機會。

(d) 爭議相對人認爲第二備位聲明不合法，其餘無理由。

(e) 爭議相對人認爲該第二備位聲明不合法之理由係其主張基本法第二十一條第一項受到侵害。蓋此規定並未形成憲法上爭議提起人與爭議相對人就上揭¹所直接牽涉的法律關係。爭議提起人在憲法上之地位，亦即其與德意志聯邦眾議院之關係，毋寧是依基本法第三十八條第一項之規定。

爭議相對人認爲，源於基本法第三十八條第一項第二句作爲國會成員之核心權利，已透過聯邦眾議院一九九一年二月二十一日之決議受到保障。爭議提起人並未合理的證明，其源於基本法第三十八條第一項第二句之權利，除一九九一年二月二十一日決議之外，亦由於未賦與其原本只保留與黨團之權利而受到侵害。爭議提起人依一九九一年二月二十一日決議^b第二款之規定，已被賦與一項與議事規則第五十六條第三項相等之權利（黨團代表得爲各調查籌備委員會之委員）。於此範圍內，爭論提起人並無受到侵害之可言。在委員會成員數目方面，縱使爭議提起人已具有黨團地位，唯由於其未在各該委員會取得一席以上之席次，則在此範圍之內，其亦無被侵害之可言。此於就各該委員會主席之規定亦然，蓋此規定已將黨團在議會工作上所具有的意義，以憲法上無可置疑之方式列入考慮。爭議提起人雖未依議事規則第七十五、七十六條被賦與安全之提案權，其權利亦不至因此而受影響（註十）最後，透過就時事緊

急質詢權（一九九一年二月二十一日決議 e 目第二款）所為原則上之限制，只有在就該時事緊急質詢時問之規定上已屬濫用時，始涉及及到權利之侵害。此一前提並不存在。

㉟爭議提起人在第二備位聲明中所要求依議事規則原本保留與黨團之權利之範圍內，爭議相對人認為無理由。就議事規則第六章保留與黨團之權利（會議日程、召集、會議之主持及秩序維護措施）而言，其根本上係組織法上之規定；此些規定不是牽涉到本來就是議事規則所應規制之議事效率問題，就是牽涉到聯邦眾議院依基本法第四十條第一項第二句有特別廣泛形成餘地之領域，要不就是各該規定之實現得以合乎實際之方式使之受一定限額之限制者。

議事規則第七章委員會所保留與黨團權利之規定，亦未侵害爭議提起人之源於基本法第三十八條第一項第二句之權利。該章將各次委員會之代表權保留與黨團（議事規則第五十五條第一項第二句，第三項第一句），此些規定已考慮到，各次委員會能成爲大會之縮影。議事規則第六十條第二項及第三項，第六十一條第二項（會議之召集與委員會之開會規則）則規定了爲確保議事效率所允許之限額（Quoren）。

又議事規則第八章所保留與黨團權利之規定（提案及討論），亦未侵害爭議提起人之源於基本法第三十八條第一項第二句之權利。該章規定，就第三讀會之法律案擬提出修正動議者，僅限於黨團或國會議員之百分之五始得爲之，此一規定旨在避免國會之重複工作，切合實際（參議事規則第八十五條第一項第一句）。由於議事規則第八十九條（兩院協商委員會之召集）與同規則第七十五條第一項 d 目有密

切之關係，爭議提起人之動議權之限制之規定自然亦延伸至議事規則第八十九條（一九九一年二月二十一日決議第二款d目）。

其餘在議事規則第九、第十及第十二章所保留與黨團權利之規定，率為組織法上之事項，未將之賦與爭議提起人，亦與其源於基本法第三十八條第一項第二句之權利無涉。

III、同時提起之他案另行處理

與本件爭議提起人之聲明同時提起者，尚有在第十一屆德意志聯邦眾議院之民社黨團體（die Gruppe der PDS），其就議事規則權利之事項經本屆聯邦眾議院所處理者，亦提出之訴訟。本庭已依聯邦憲法法院法第六十六條，經由一九九一年五月七日裁定，將該聲明與本件機關爭議分別處理。

IV、本案經言詞辯論作成

一九九一年六月二十五日之言詞辯論，各黨團之代表及第十二屆德意志聯邦眾議院九〇年代／綠黨聯盟團體之代表，以及聯邦審計院之代表亦已出庭並與各政黨討論事實及法律狀況。爭議提起人特別就其在第二備位聲明所主張受領全部黨團基本補助之權利提出詳細之理由。

B、本案判決程序上之理由

主位聲明及備位聲明只有部分合法。

I. 基本法第九十三條第一項第一款及聯邦憲法法院法第十三條第五款設有向聯邦憲法法院請求救濟

之道；本件爭議確屬該規定下之憲法爭訟。

本件爭議係爭議提起人以主位聲明請求被承認為黨團，並以備位聲明請求被賦與議事規則上之諸權利。議員相互組成黨團之憲法上權源係基本法第三十八條第一項第二句之規定（BVerfGE 80, 188[218] II EUGRZ 1989, 288[295]）。同樣的，議員組成其他團體之權利亦源於基本法第三十八條第一項第二句之規定。因此，本件爭議之標的乃爭議提起人與聯邦眾議院之憲法上之關係，而聯邦眾議院就此正是有權規制該關係者（BVerfGE 80, 188[218 ff.] III EUGRZ 1989, 288[295 f.]）。

2. 爭議提起人係一受聯邦眾議院依議事規則第十條第四項所承認之團體。此種團體就議事規則權利之爭議有當事人能力（聯邦憲法院法第六十三條）。

3. 此團體具有提出機關爭議之權利（聯邦憲法院法第六十四條第一項），只要其未被賦與黨團之地位以及附帶的亦未被賦與某些議事規則上之權利，或者只要其依基本法第五十三 a 條在共同委員會及在其他委員會席次之分配上受到漠視，或相較於其他黨團而言，獲得較少之財政上補助，即有提出機關爭議之權。唯除此之外，即乏提出爭議之權。

a) 本件爭議提起人團體在主位聲明及第一備位聲明中主張，聯邦眾議院因不承認其具有黨團之地位，已侵害基本法，特別是基本法第三十八條第一項第二句所賦與之權利，儘管民主社會黨／左翼連線在德意志聯邦眾議院之選舉中，於含東柏林之前東德地區，已經超越了百分之五淘汰條款。此舉有可能已侵犯其憲法上之權利。

本庭前曾論及，議事規則之規定——此指議事規則第十條第一項第一句——亦屬聯邦憲法法院法第六十四條第一項所指之措施（參BVerfGE 80, 188[209]=EuGRZ 1989, 288 [293]）。同樣的，爭議提起人提出源於聯邦眾議院資料第十二任期／第八十六號之動議，以爭取聯邦眾議院依議事規則第十條第一項第二句之同意而受拒絕者亦同；此聯邦眾議院之同意，就某不符議事規則第十條第一項第一句要件之團體（指未達於聯邦眾議院議員百分之五之政黨）而言，對黨團地位之取得具有根本性（konstitutiv）之影響（蓋無此之同意即無黨團之地位）。

b) 爭議提起人在第二備位聲明主張，聯邦眾議院因一九九一年二月二十一日之決議（聯邦眾議院資料，第十二任期／第一五〇號連結第十二任期／第一四九號），已大量剝奪其議事規則上之權利。爭議提起人請求各該權利之給與作為額外之團體權（Zusätzliche Gruppenrechte）。相較於黨團而言，議會團體如只獲得較劣等之權能，有可能侵害此團體基本法第三十八條第一項第二句所規定之權利。

c) 同樣的，爭議提起人指摘其於依基本法第五十三 a 條共同委員會聯邦眾議院代表部分之選舉上，受到違憲之漠視，亦可能成立。

d) 此外，爭議提起人亦適切主張，其在憲法上，在調查委員會上應被賦與一具有動議、發言及投票權之基本席次，又其主張，在歐洲議會之德國代表的選舉上以及議員之派往北大西洋公約組織大會及議會聯盟上，應享有與其他黨團同樣之權利；唯此此權利聯邦眾議院於一九九二年二月二十一日之決議均予漠視。由此爭議提起人憲法上之權利，特別是基本法第三十八條第一項第二句之權利有可能受到侵

害。

e) 爭議提起人於涉及預算補助之聲明中主張，其基本法第三十八條第一項第二句之權利有可能受到侵害，蓋黨團原不問其大小，就其工作皆可獲得一基本補助，而爭議提起人卻只能獲得其半數。既然基本補助不分黨團之大小，則爭議提起人由於此一基本補助之減少，其請求相同之財務補助之權利即有可能受到侵害，蓋此一權利本來旨在實現依一九九一年二月二十一日決議所賦與爭議提起人之議事規則上之權利。

f) 唯爭議提起人除此以外之指摘，認為其在全部的專門委員會及在憲法共同委員會(Gemeinsamer Verfassungsausschuss)下被剝奪了一具有動議、發言及投票權之基本席次者，欠缺機關爭議之合法性。

就專門委員會而言，此乃因爭議提起人依一九九二年二月二十一日決議(第二款a目)已被賦與該權利，得就每一專門委員會各任命一名具有動議、發言及投票權之正副委員。就所謂的憲法共同委員會而言，爭議提起人並無權利受侵害之可言，蓋此種委員會尚未設置。基民黨/基社黨黨團曾於一九九一年五月十三日提出類此之動議，並於一九九一年五月十四日送達元老院。唯就此元老院尚未作成決定。

4. 就主位聲明及備位聲明之要求在所有的委員會、次委員會、調查委員會、兩院協商委員會及調查籌備委員會均得被賦與一基本席次之部分，亦即一不問爭議提起人人數多寡之基本議席之部分，其爭議並未在期限之內提出(聯邦憲法法院法第六十四條第三項)。爭議提起人以之主張，其應以黨團之地位

而被賦與此種基本議席。唯黨團是否得享有請求基本議席之權，議事規則第十二條，第五十七條第一項有終極性之規定。此議事規則經第十二屆德意志聯邦眾議院於一九九〇年十二月二十日制頒。作為黨團所得要求基本議席之權利應至遲於一九九一年六月二十一日以書面主張之。

相反的，第二備位聲明所主張之權利，亦是請求被賦與一基本議席，則牽涉到爭議提起人作為一議會團體之地位。於此，作為（提起爭議期限之）標準者乃是一九九一年二月二十一日之決議，透過該決議，爭議提起人作為議會團體始被承認並被賦與若干權能。

5. 聲明中針對爭議相對人2.部分具有程序上應屬合法。蓋所有聲明之爭議人只有德意志聯邦眾議院。各該受爭議提起人所指摘之措施及不作為均由其所作成。

C、本案判決實體上之理由

主位聲明及第一備位聲明無理由；第二備位聲明部分有理由。

I、（議員作為國民代表之性質）

1. a) 基本法第三十八條第一項第二句保障德意志聯邦眾議院議員作為國民代表機關，唯其係規定，議會整體為國民之代表，亦即以議員全體作為代表。唯此以所有成員有平等之協同權能（MitwirkungsbeFugnis）為要件（BVerfGE 80, 188[217] ff. =EuGRZ 1989, 288[295] f. J.）。

b) 依基本法第四十條第二項規定，聯邦眾議院有制定議事規則之權，此一權能旨在使其得實現其任務。因此，就源於憲法地位之個別議員權利實行之種類及方式之規定乃屬聯邦眾議院之權限。特別是

，議員以何種方式協同形成國會意志，何些國會權能應保留與黨團，限額或議員團體以共同實行 (gemeinschaftliche Wahrnehmung) 以及黨團形成之要件，在在皆屬聯邦眾議院權限。

既然議員之權利只能以會員權 (Mitgliedschaftsrechte) 之形態而存在並實施，因此須互相歸屬，也須互相調整，因此，議事規則之規定必然也會限制到個別議員之權利。然而，——正是爲了國會代議能力 (Repräsentationsfaehigkeit) 及功能之遂行 (Funktionstuechtigkeit) ——，個別議員共同形成聯邦眾議院之意志與決定之權利不得因此受到危害 (參 BVerfGE 80, 188[218 f.] || EUGRZ 1989, 299[296]) 。

國會在決定就自主組織及就有秩序的議事進行需要何種規則，有一般而廣泛的裁量餘地，議事規則之受憲法審查即應以此爲基準。至其裁量之界限及限制何在，應依各該標的定之 (BVerfGE 80, 188[218] 附有詳細引註 || EUGRZ 1989, 288[296]) 。

2. 今日，聯邦眾議院工作之政治分工原則 (politisches Gliederungsprinzip) 落實在黨團上。在政黨民主之發展下，黨團已屬憲法生活必需之設置並爲政治意志形成之決定性要素。其組成係由受自由委託之議員所決定 (基本法第三十八條第一項第二句)。因此，聯邦眾議院在顧及議員權利之情況下，應在議事規則上規定黨團在國會議事上之權能 (BVerfGE 80, 188[219 f.] 附有詳細引註 || EUGRZ 1989, 288[296]) 。

德意志聯邦眾議院議員如何在議事規則第十條第一項所規定之在憲法上無可疵議的要件下，爲落實

自由委任而組成黨團，也是源於自由委任之權利，議員依此權利本得以其他方式為達共同工作而相互組織起來（，初非組成黨團不可）。當屬於同一黨之議員數目未達於議事規則所規定之最低人數時，此種狀況特別明顯。如果聯邦眾議院在議事規則自主之範圍內，賦與依此種基礎所組織之團體以一特別之地位，承認其為議會團體並賦與某些特定的國會權能，如議事規則第十條第四項所規定者然，則所有之議員當可要求，就國會政治意志之協同形成有同等之權利（BVerfGE 80, 188[218]附有詳細引註——EUGRZ 1989, 288[296]，聯邦眾議院就此應依同一標準為之。聯邦眾議院同時亦應將此些權能提升，使各該議會團體得以憲法所規定之方式將該些權能落實。

3. 在聯邦眾議院委員會之採委員制及相互合作的觀點下，一特定數目之聯邦眾議院議員之協同形成權以及組織權能係源於議員協同權能平等原則（Prinzip der gleichen Mitwirkungsbedeutnis aller Abgeordneten），不問該些議員是否由於同屬一黨或因選舉聯盟之關係已組織起來者，此與一些議員之組成黨團或被承認為一團體無關。

a) 在德國的議會傳統下，委員會的工作具有特別的意義。聯邦眾議院之資訊採集、監督及調查任務的重要部分均賴委員會得實現，委員會即以此種方式透過國會亦被認為係國民之代表。有關議會意志形成之各個領域均依此運作，此所以原則上每一委員會均係大會之縮影，委員會之組成必須反映大會之組成之故（BVerfGE 80, 188[221 ff.]——EUGRZ 1989, 288[296 f.]）。

b) 源此，本庭認為議事規則第十二條第一項在憲法的觀點下無可指摘，本項乃規定委員會之組成

得依各黨團之人數多寡之比例定之。唯此對國會議員依議事規則第十條第四項組成團體之情形是否適用，本庭則持保留態度（前揭BVerfGE 222）。在此範圍內，國會及委員會組成之縮影原則（Grundsatz der Spiegelbildlichkeit）即要求各委員會組成時亦應顧及不屬黨團之議員團體，此些團體或屬同一黨或因選舉聯盟而結合概可不問，唯須該團體依聯邦眾議院在各該委員會所適用之比例代表程序，在各委員會所定規模下，已經獲有一個或數席次。凡屬此種團體之議員，其權利不得低於屬於黨團之議員。

議員之團體已依此標準得推派其成員至聯邦眾議院委員會者，應由聯邦眾議院依議事規則第十條第四項承認其為議會團體。其有權在個別議員的權利之外，另行要求適當之物的及人的配備，一如黨團所領受者。

4. 與從基本法第三十八條第一項第二句及第四十條第一項規定所導出之標準不同的是，就本件爭議所提出聲明之裁判而言，以下之其他標準不予重視：

a) 就眾議院議員團體之議事權利而言，代議民主原則並無超過基本法第三十八條第一項第二句之效力（BVerfGE 80, 188[221]=EuGRZ 1989, 288[296]）。同樣的，議會少數保護之民主原則亦然（同上，第二二〇頁）。

b) 政黨機會平等原則（基本法第二十一條第一項第一句連結第三十八條）對議員在國會內之地位沒有影響。國會黨團之承認為憲法生活所必要之設施雖係源於基本法第二十一條憲法對政黨之承認（

BVerfGE 70, 324[350] = EuGRZ 1986, 21[27], 唯此不影響黨團之形成係議員基於自由委託所作之決定 (BVerfGE 70, 324[362 f.] = EuGRZ 1986, 21[30 f.]; 80, 188[200] = EuGRZ 1989, 288[296f]), 亦不影響聯邦眾議院就黨團最低人數之規定本有依議事規則自治之形成餘地 (見前揭 C, I, 1, b)。

◎基本法第三十八條第一項第一句選舉平等原則既與議員在國會之地位無關，亦與同一黨或同一候選人名單之議員所組成之議會團體地位無關；其適用領域僅限於選舉。相反的，所有國會議員在形式上完全平等之國會原則 (vgl. BVerfGE 40, 296[317 f.] = EuGRZ 1975, 518[525]; 80, 188[220 f.] = EuGRZ 1989, 288[296]) 卻以基本法第三十八條第一項第二句為法律基礎。聯邦眾議院固有規定黨團最低人數之權能，唯選舉法上之淘汰條款卻不得立即引伸至此種權能之上。縱使聯邦眾議院議事規則自一九六九年以來很明顯的係依據選舉法之淘汰條款以訂定百分之五之黨團最低人數 (聯邦眾議院資料，第五任期／第四〇〇八號，第二頁)，聯邦眾議院卻不因此而持有持續遵守之憲法義務。聯邦眾議院並非不得降低黨團最低人數至選舉法上淘汰條款限額之下，亦非不得強調選舉立法者之決定，必要時並提高黨團最低人數至可容許的範圍。

在數十年來的聯邦及各邦實務上，只要將黨團最低人數提高至所有議員的百分之五以上，即可能遭受到憲法上的質疑 (參 Trossmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, 1977, ss 10 GÖBT, Rdn. 4; J. DeJbrueck, in: Bonner Kommentar, Art. 53 a GG, Rdn. 9; R. Schick, Der Gemeinsame Ausschuss, in: Schneider/Zeh [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, S. 1579,

Rdn. 21 m. w. N.)，由此可知，有關黨團最低人數之規定與選舉平等原則無關，而是與議員協同權能平等原則 (Grundsatz der gleichen Mitwirkungsdegnis der Abgeordneten) 有關 (基本法第二十八條第一項第二句) (註十一)。

II、主位聲明與第一備位聲明無理由

主位聲明與第一備位聲明因此無理由。

第十二屆德意志聯邦眾議院並無義務在議事規則內透過黨團最低人數的降低或依議事規則第十條第一項第二句經由決議賦與爭議提起人以黨團之地位。

I. 聯邦眾議院一九九〇年十二月二十日決議接受議事規則第十條第一項第二句之規定，亦即須有百分之五聯邦眾議院成員始得成立黨團，此決議並未侵害爭議提起人之權利。縱使第一屆全德聯邦眾議院選舉係在特殊情況下所舉辦，聯邦眾議院並不因基本法第三十八條第一項第二句即負有義務，在議事規則規定上，就所有已超過地區化百分之五條款 (die regionalistischer 5 v.H. -Sperrklausel) 之政黨，不問其數目多寡，概賦與其黨團之地位。

聯邦眾議院已賦與爭議提起人頗廣泛的權利，此些權利依議事規則正是保留與黨團者。此種團體地位，益以在所有委員會具有投票權之會員權及提案權 (聯邦眾議院資料，第十二任期 / 第一四九號第二款 a 及 d 目) 已包括了議會工作之重點。一如聯邦眾議院資料，第十二任期 / 第一四九號建議第二項明顯表明的，聯邦眾議院已顧慮到第十二屆德意志聯邦眾議院選舉係在特殊情況下所舉行，此特殊情況係

指原東德加入西德之後不久即行大選而言 (BVerfGE 82, 322[339 ff.] = EuGRZ 1990, 397[401 f.].)

如果聯邦眾議院依現行規定維持黨團最低人數，並依議事規則第十條第四項之規定，賦與爭議提起人以議會團體地位，藉此將第十二屆德意志聯邦眾議院選舉之特殊情況表達出來，即無違反基本法第三十八條第一項第二句之議員協同等權。

2. 此無異於爭議提起人以第一備位聲明所請求之依議事規則第十條第一項第二句承認其為黨團。議事規則第十條第一項第二句本在規定同一黨或雖不同黨但屬於具有同一政治目標但未在各邦相互競爭政黨之議員之組成，聯邦眾議院承認爭議提起人為黨團之義務，是否已因該此些議員既非同黨亦不屬具有同一政治目標但未在各邦相互競爭政黨之議員相互間的結盟案型即可予以否定，吾人尚無法確定。唯無論如何，聯邦眾議院並無義務降低黨團最低人數，其理由對依議事規則第十條第一項第二句要求承認某一團體具有黨團地位之事例亦同樣適用。

III、第二備位聲明部份有理由

第二備位聲明部份有理由。依議事規則第十條第四項規定，爭議提起人在議會團體之形成上，被剝奪了就議事規則在各委員會為代表之權利，此種權利原係依其人數多寡，在議員平等權的觀點下，由基本法第三十八條第一項第二句所賦與者。除此而外，爭議提起人之議會團體地位之形成已符合基本法第三十八條第一項第二句之憲法上要求。

1. 爭議提起人在各專門委員會之代表會員權涉及到議員協同等權 (Mitwirkungsbezugnis) 之平等原

則，已如上述（c、I、3、b）。

a) 聯邦眾議院一九九一年二月二十一日之決議，在第二款 a 目之下規定，在各專門委員會裡，議會團體之代表應具有提案、發言暨投票權，此一決議在此範圍內尚符合上開原則。

b) 只要符合前揭（c、I、3、b）要件（註十二），議會團體之委員會成員即可被賦與在議事規則第七章所規定「委員會內黨團」之權利。此乃由於依議事規則第十二條第一句規定，一黨團得僅以一名成員在一委員會為代表，因而形成「委員會內黨團」。依上開委員會內會員平等原則，沒有理由強加區分，該成員究由一黨團或由一議會團體所推派至委員會者。

在上開要件下，從議員協同權平等原則更可導出，議會團體應依其要求在各次委員會有代表（聯邦眾議院議事規則第五十五條第三項（註十三））。

c) 唯爭議提起人沒有權利要求委員會主席或副主席職位之給與。主席之職務雖須為聯邦眾議院之會員，其本身卻非特殊的會員權，因此並不受基本法賦與聯邦眾議院任務平等原則之拘束（BVerfGE 80, 188[217 f.] || EUGRZ 1989, 288[295 f.]）。如議事規則限制此一職位給與黨團之代表，亦只是涉及委員會主席須負特別領導權能之人事選取上之預先決定。此尚在聯邦眾議院議事規則自主的範圍內。

2. 議會創制權（parlamentarisches Initiativrecht）之實行亦屬議員基本法第三十八條第一項第二句所規定之權利（BVerfGE 80, 188[218 f.] || EUGRZ 1989, 288[295 f.]）。本此，爭議提起人有提出法律草案、動議、大小質詢以及決議動議之權（聯邦眾議院之決議第二款 d 目），聯邦眾議院已將爭

議提起人之創制權與黨團之創制權廣泛地予以相互調整 (angeleglichen)；事實上，就第一屆全德聯邦眾議院選舉，聯邦眾議院在盱衡政黨係居於特殊情況與條件之下參與選舉，並注意到候選人名單聯合 (Listenvereinigungen) 之允許，以及考量到德國統一的一次性之後，亦已如是行之。因此，在此不需就剝奪爭議提起人之上開創制權是否妥當以及在何程度內始合乎基本法要求另作裁定。

a) 依法律創制之本質 (Wesen der Gesetzesinitiative)，創制者無論如何得要求立法機關就其提議審查。該機關應就之討論並決議 (BVerfGE 1, 144[153])。提案人應有機會就其提案陳述一般意見 (allgemeine Aussprache)。在議會做成結論以前應使正反意見有並陳之機會。如果議事規則賦與議員團體如是之創制權，則該規則不得將該權利與付諸公開討論之權利分離，否則的話，提案提出人亦無法迫使其他議員參與辯論。進行公開辯論後始得為決議之原則使聯邦眾議院作為代議機關的特性彰顯出來 (基本法第四十二條第二項)。議會程序所保障之意見爭執 (Auseinandersetzung) 及尋求決定 (Entscheidungsuche) 之公開性正是民主議會主義 (demokratisches Parlamentarismus) 之根本要素 (參BVerfGE 70, 324[355] = EuGRZ 1986, 21[28])。

在言詞辯論程序上，聯邦眾議院之代表，Helrich議員以及Wiefel議員暨聯邦眾議院之全權代理人 Ipsen 教授已就本庭所提問題陳明，聯邦眾議院係依上開原則進行。由此可以導出，爭議相對人一九九一年二月二十一日之決議第一款 e 目之解釋應為：爭議提起人應具有黨團之權限，以要求其法律案提付討論。其憲法上之請求權無論如何不得予以漠視。

b) 此一結論——假設有一相當的憲法上請求權——亦適用於爭議提起人議事規則上之動議權（議事規則第七十五條第一項 d 目）。至於動議案何時得到聯邦眾議院受理，對爭議提起人以及對黨團而言，應根據議事規則法上的既有的情況，以相同的方式，依據相關的議事規則第二十，二十三條定之。議事規則第二十條第四項文義上並未限於此係黨團的要求或規定以聯邦眾議院成員百分之五為要件，而是只提到「動議提出人 (Antragsteller)」（註十四）。與元老院之建議決定的理由相反，聯邦眾議院之決議就此並未有所改變。

c) 同樣的，上開決議第二款 e 目就提出大質詢 (Grosse Anfrage) 予以限制之規定並未侵害爭議提起人憲法上的權利。就此，於言詞辯論已獲致結論，議事規則第一〇一條第三句，第一〇二條第二句本條規定一般保留與黨團或與一定數目議員之權利——就他人大質詢之受理亦同——，唯對爭議提起人自己之大質詢權卻不應予以剝奪。此從大質詢之意義即可導出，蓋議事規則就之異於小質詢有所規定，旨在確保國會對政府制衡機能的有效性。

e) 提請決議動議案之受理已在議事規則第七十五條第二項 c 目有所規定，唯只具有附屬的性質 (akzessorische Natur)（議事規則第八十八條第一項及第二項第一句）。

3. 爭議提起人除此而外所請求之不受聯邦眾議院決議第二款 e 目之限制之權利，例如得提出議事規則動議權 (Geschäftsordnungsantrage) 或依據議事規則請求 (geschäftsordnungsmaessige Verlangen) 之權利，卻不得與聯邦眾議院本得規定議事規則一般規定之權利相對抗。蓋爭議提起人此些權利既與

其協同權沒有必要的關聯，亦非屬直接源於基本法上權能之結果權（Folgerrechte aus Befugnissen），此種權限係聯邦衆議院上開決議第一款d目所賦與的。該些權利涉及聯邦衆議院之議事過程，並使議員權利帶有成員之拘束關係（mitgliedschaftliche Gebundenheit）（BVerfGE 80, 188[218 f.] = EuGRZ 1989, 288[295 f.]）。聯邦衆議院爲議事順利起見，得限定黨團或百分之五以上之議員始得行使之。此特別是對爭議提起人所主張之下列權利有效，要求記名投票（議事規則第五十二條第二項），聲請將動議在大會即刻付諸表決（議事規則第八十條第二項第一句，第八十一條第一項第二句，第八十四條第一項b目），聲請政府人員列席（議事規則第四十二條），以及要求依議事規則第六十二條第二項作期中報告，唯須該期中報告未涉及自己之提案（參聯邦衆議院一九九一年二月二十一日決議第二款e目）。

4. 透過聯邦衆議院一九九一年二月二十一日決議（第二款e目），爭議提起人只獲得一項權利，即每年得要求一項時數尚待規定之時事緊急質詢權（Aktuellen Stunden），爭議提起人之此項權利不因之而受侵害。

時事緊急質詢權（參議事規則第一〇六條連結附件五）旨在實現聯邦衆議院之任務，就待處理的問題提付公開的辯論（基本法第四十二條第一項：BVerfGE 80, 188[218]）。特別是鑒於大會可供使用的鐘點數有限的情況下，此種國會辯論方式之如何進一步規定是議事規則的任務。請求無限制的時事緊急質詢權與請求與——成員人數較多之——黨團平等對待均非憲法所要求。

一如爭議相對人就1在言詞辯論中所陳述的，有關一九九一年二月二十一日決議第二款e。目所涉及爭議提起人之規定，以及迄至目前尚無時事緊急質詢年度最高時數限制之情事，乃是由於首先實務上尚無經驗，特別是就國會的時間負擔而言，因此最高時數之限制可能成爲多餘。在此背景下，並鑒於迄至目前爲止爭議提起人亦未觸及最高時數之限制之事實，一九九一年二月二十一日之決議在憲法上並無疑義。相反的，爭議提起人若陳明，其必須就時事緊急質詢時數「節約」的使用其動議，如此亦未無不同之結果，蓋可以預計的是，聯邦眾議院會將爭議提起人迄至某一時點爲止所已使用之時事緊急質詢時數作爲最高鐘點數予以確定，並由此減少其在時事緊急質詢時數上繼續提出動議的可能性。一如爭議相對人之代理人就1在言詞辯論針對本庭所爲詢問所可同意的陳述，在超過已經使用時事緊急質詢時數者，仍有一適當之時數可供當年之餘之使用。

此外，此結論對一般議事規則之適用亦爲有效，亦即此應公正並忠實地針對議員、議會團體以及黨團加以適用。本庭就此亦曾多次在議事規則不同規定之領域有所強調（*Bverage* 1, 144[199]:80, 188[219] = *EUGRZ* 1989, 288[296]）。聯邦眾議院之代理人就本原則亦在言詞辯論中有所強調：Bon[議員，氏係基民黨／基社黨黨團之國會議事領導人，其就此強調，議事規則之適用旨在整合聯邦眾議院各個代表團體，而不是去分化他們）。

5. 爭議提起人基本上並未被賦與憲法上之權利藉以要求在調查籌備委員會或調查委員會具有完整之會員權。此種權利，依本庭之上開c、1、3之見解，毋寧是應依各該委員會成員之數目而定。再者，

要求在其內給與基本議席之權利，亦缺乏憲法基礎；爭議提起人在此尤其不能主張，其重點上係由新加入的五個邦所選舉出來者。蓋德意志聯邦眾議院議員全體並無差別，皆為國民之代表（基本法第三十八條第二項第二句）。

然而，「協同權 (Mitwirkung)」在前揭各委員會（聯邦眾議院決議第二款 b 目）卻包括質詢及動議權（參一九九一年六月六日元老院之決議）。

6. 同理，爭議提起人亦無要求在兩院協商委員會擁有會員資格；依聯邦眾議院及聯邦參議院共同之議事規則第一條規定，依聯邦共和國邦之數目，兩個機關各得推派十六名成員進入此委員會。

同樣的，包括聯邦眾議院議員作為歐洲議會大會之代表之選舉以及對議員之派往北大西洋公約組織之大會與議會間之大會 (interparlamentarische Konferenz)，爭議提起人亦無請求權。基本法第三十八條第一項第二句是否包括前揭最後兩項國際組織之大會，在此即毋庸裁判。

7. 爭議提起人作為議會團體，其請求與黨團完全一樣之補助，而非減半補助，無理由。

a) 爭議提起人作為議會團體固得要求適當之物的及人的補助（參上揭 c、1、3、b），唯此項補助透過預算為之即為已足，此項補助係由一項依議員人數所計算之基本數額以及反對黨特別津貼所組成。基本數額之補助以黨團補助之半計算，爭議相對人得依據一項類型化的觀點設定，議會團體在議會之工作任務一般而言較輕於黨團。爭議提起人之提出論證，其係只有十七名議員之議會團體，為了使其工作人員在各個超過其議員人數之委員會得以具說服力之動議受到肯定，特別仰賴議會外之學術支援，

唯此一論證並不成立。憲法上並未要求，經由較高額之預算補助就議員為數較少之爭議相對人1所需之學術支援，予以補償，蓋其議員人數較少係由選民所決定。

b) 爭議相對人就1亦得依據類型化的觀點，對受承認之議會團體相互間在基本數額上予以平等對待，一如其對黨團方面亦給予一相同之基數。就此，此議會團體九〇年代／綠黨聯盟得獲得與爭議提起人相同的基數補助，吾人無法導出較有利於爭議提起人之結論。議會團體或黨團不同大小的均衡經常係透過議員津貼為之。

IV、未判決之爭點

緣本庭各法官有平等表決權，本庭茲無法確認(註十五)，聯邦眾議院一九九一年二月二十一日決議是否違反基本法第五十三 a 條之規定(註十六)，因該決議未賦與爭議提起人權利，使其得以聯邦眾議院代表之身分進入共同委員會。

1. 依本庭四位形成本判決之理由法官之見解，爭議提起人並無權利要求，在由聯邦眾議院議員出任之共同委員會成員的選定上(基本法第五十三 a 條)亦應受到顧及，(使其亦有機會進入共同委員會)此乃由於基本法第五十三 a 條第一項第二句本來即規定，(推選入共同委員會之)聯邦眾議院議員應「依各黨團之強度關係而定」。

a) 共同委員會並非聯邦眾議院所設置之委員會，而是一獨立之聯邦機關。本庭雖在前文(c、1、3、b)就在聯邦眾議院委員會擁有席次之憲法上理由有所鋪陳，但爭議提起人並非聯邦眾議院之黨

團，就其在由聯邦眾議院推選成員之共同委員會內是否應有代表之問題，前揭之理由無法適用。

b) 基本法第五十三 a 條第一項第二句明文規定，聯邦眾議院議員應依黨團之強度關係而定。就黨團之意義而言——此在憲法他處並無規定——基本法第五十三 a 條接受了國會法上通用的要件所形成之意義。黨團意義之進一步規定——包括最低人數之規定——則保留與國會立法。該意義——一如其他憲法意義——在內容上固有一定程度的不確定。唯就議會的傳統而言，此非意味著聯邦眾議院得在個案上任意規定。

引進基本法第五十三 a 條之當時，德意志聯邦眾議院議事規則就黨團最低人數規定為十五人。儘管在當時各黨大小不同，所有黨團及在聯邦眾議院內之代表議會團體在議席的分配上皆有機會，修憲立法者在引進基本法第五十三 a 條時，亦不能保證當時在共同委員會的二十二個席次中——依當時所適用之計算程序——各個具有黨團強度之議員團體皆能得到一席次。修憲立法者亦無法忽視，聯邦眾議院在議事規則自治 (Geschaftsordnungsautonomie) 範圍內，亦得就黨團最低人數定得更高，並因此使未達於此黨團最低人數之議員團體無法進入共同委員會，即使此些團體依比例計算的席次分配在共同委員會已可獲得一席次者，亦同。唯無論如何此在憲法上並無疑義，只要黨團最低人數之規定仍在憲法所給與立法者的裁量範圍內。修憲立法者就此於立法諮詢 (Gesetzberatungen) 時，獲有一確信，共同委員會應將聯邦眾議院之共同組成反映出來，唯只能將在聯邦眾議院內具有代表黨團之強度關係 (Stärkeverhältnisse) 表現出來。

c) 憲法就在共同委員會內議員席次之取得係優先適用黨團原則，而非依比例組成原則；憲法並非將比例性求諸於聯邦眾議院議員之整體，而係求諸於黨團。此一決定符合共同委員會之功能，亦即在一特別緊張情況 (Spannungslage)，議會工作仍然得以最大的可能持續下去。黨團能將議員之意見與意志，甚至國會之意見與意志組織起來，整合不同的政治意見，使之形成能令人接受並付諸實行之單元，而形成國會意志。黨團較諸於其他政治團體更有使共同委員會穩定及貫徹實行之能力，蓋共同委員會依憲法之設計係一於戰時得取代聯邦眾議院與聯邦參議院重要功能之機關。為能發揮共同委員會之功能，憲法上並不繫諸於將聯邦眾議院內各個政治團體完全反映出來。

此外，基本法第五十三 a 條在共同委員會由聯邦參議院各邦派遣成員之部分，亦放棄了一項縮影式的 (spiegelbildlich) 代表方式，此種縮影式的代表原是儘可能接近各邦在聯邦參議院選票數 (基本法第五十一條第二項)。唯無論如何，為考量緊急國會 (Notparlament) 之應變能力，此種具有限制之比例應予容忍。

2. 相反的，依另四位法官之意見，就共同委員會之成長，其中由二十二名聯邦眾議院議員代表之部分，爭議提起人有權請求分配一定之席次。

此些法官認為，共同委員會固為一獨立憲法機關，唯前開就聯邦眾議院對該委員會席次分配之憲法上說理，並不具說服力。依此之見解，基本法第五十三 a 條就聯邦眾議院之代席次之以「依黨團之強度關係」 (entsprechend dem Staerkeverhaeltnis der Fraktionen) 之文字而使用黨團之意義，乃有意

將所有在聯邦眾議院存在之各種政治群系 (Politische Formationen) 列入比例計算之過程。此種從基本法第五十三 a 條之形成史 (a)，從其體系關係以及意義與目的 (Sinn und Zweck) (b) 所獲致之解釋結論既未與憲法規範的文義 (c) 抵觸，其亦不致因衡量及評價觀點 (Abwägungs- und Wertungsgeschichtspunkte) (d) 而受到動搖。

(a) 基本法第五十三 a 條之草案顯示，「依黨團之強度關係」而定之席位分配規定，旨在保障少數以免聯邦眾議院多數之寡口 (Majorisierung)，而非爲了排除此些雖已達於比例限額 (Verhältnissquorum) 而仍在黨團最低人數之下之團體。

註 推選聯邦眾議院議員以進入共同委員會，依一九六七年六月十三日政府草案所定，須經聯邦眾議院三分之二之多數決行之（聯邦眾議院資料，第五任期／第一八七九號，第二頁）。此項已形成法律之意旨可以回溯自法律委員會之建議（聯邦眾議院資料，第五任期／第二八七三號，第二十五頁），此建議係依據自民黨黨團 (EDP-Fraktion) 之動議而爲，該黨團要求，所有在聯邦眾議院既存之政治力量 (politische Kräfte) 應依其強度關係在共同委員會亦有相當之代表（聯邦眾議院資料，第五任期／第二二三〇號，第二頁）。在一九六七年十一月九日暨十六日之法律及內政委員會之資訊會議上，亦一致同意，共同委員會之組成應該是聯邦眾議院內政治代表及力量關係之反映（參Bernhardt, Ellwein 以及 Peters 等教授之意見，載於一九六七年十一月九日法律及內政委員會資訊會議記錄，第二十五，第三十四，第六十一頁）。

此目標亦在基本法第五十三 a 條條文的形成上見之。

就此，一九六七—一九六八年修憲立法者可直接援引黨團意義，蓋自一九五二年以來，欲成立二黨團只需十五名議員，依當時議會實況，實無法想像低於該定額之政治團體仍能在共同委員會取得一席次。相反的，當時即已預料到，即使是一黨團，但亦有可能無法達到獲致一席次所必要之限額。此乃因為當時只有二十二名議員的基準數額而其中即有十一名邦代表之故。

一九六九年議事規則委員會第一次討論到是否提高形成黨團所必要之最低人數（參一九六九年一月二十三日議事規則事務委員會第十七次會議簡要記錄）。此後，黨團最低人數已提高為聯邦眾議院議員人數之百分之五，聯邦眾議院內已無未能組成黨團而依聯邦眾議院所選擇之計算程序卻能在共同委員會獲有一席次之團體。

b) 憲法規定解釋之體系上關聯及其意義與目的得自共同委員會作為憲法機關之特別功能探悉。

a) 依基本法第一一五 e 條第一項規定，共同委員會於戰時得自行決定，就其職務履行之要件是是否存在；此即共同委員會開始行使聯邦眾議院及聯邦參議院權利之情況。依基本法第一一五 a 條第二項規定，共同委員會甚至亦有權在一定的要件下，自行確定戰時狀況是否存在。依此，共同委員會依基本法第一一五 c 條規定，即有本屬各邦之立法權限（第一項）；此外，其亦有規定詳細的干預權，得就基本法第十四條第一項及第一〇四條第二項及第三項的基本權保障進行限制，最後，為防衛現時或直接威脅之攻擊所必要者，其尚得規定聯邦各邦行政及財政事務，不受基本法第八章、第八 a 章及第十章之限

制。

b) 基本法第五十二 a 條第一項第一句至第三句之規定，在結構上亦彰顯了共同委員會此項重要之任務與職權。就該任務與職權而言，作為標準的是聯邦及民主的憲法原則。前一原則係要求聯邦的各成員國皆能有所參與，因此，在聯邦參議院只有十六席的情況下，另外的分配之作爲顧及各邦代表一開始就被排除了。就聯邦衆議院席次之分配，民主原則則要求一項民主代表的合法性 (demokratisch-representative Legitimation)。既然聯邦衆議院係直接的國民代議機關 (BVerfGE 80, 188[217] = EuGRZ 1989, 288[295])，此原則乃繫之於院內的政治力量關係是否得在共同委員會內聯邦衆議院席次的分配上再度反映出來。此一規定之所以用強度關係之意義表達出來，其規範目標旨在要求，每個在聯邦衆議院內存在，依據共同的政黨屬性或依據一個政黨聯盟爲了行動一致所結成之團體，皆可理解爲基本法第五十二 a 條意義下所指稱之黨團。

c) 因此，與議事規則上使用黨團 (Fraktion) 意義相反的，以此種格式「依黨團之強度關係」所表現出來的意義，具有一項獨立的憲法規範意義。就此不可忽視的是，議事規則有一項完全不同的規範標的。相反的，如果人們賦與議事規則上所指黨團——在何種界限上皆然——在基本法第五十二 a 條之解釋上有優先地位，則聯邦衆議院本身即不再有意義，它毋寧只是——就此前四位形成本判決法官亦持同樣見解——聯邦衆議院之黨團在共同委員會爲代表而已。此意味著，將賦與黨團以代表之意義，唯此種意義卻是黨團原先所不得擁有者，蓋聯邦衆議院本係由議員，而非由黨團組成 (基本法第二十八條

第一項第一句)。

前四位形成本判決法官之見解使共同委員會之組成，在黨團強度方面，往往繫乎議事規則制定者之經常可以變更之目的衡量而定，此見解不但使議事規則制定者得經常變更目的衡量，抑且為其開啓了操縱可能性，使議事規則制定者得在個案黨團之承認上，規定那些議會團體所無法符合的要件(議事規則第十條第一項第二句)，此與民主原則甚難調合。

◎單純根據此一字眼「黨團」及從語言上亦具有拘束性的規範一致性(Regelungsinhalt)的「黨團間的強度關係」意義的萃選，尚不能使前開規範目標及修憲立法者的規範意志並基本法第五十三條體系關聯合理化。「強度關係」與「黨團間」之意義正好透過其語言上之連結，說明了本規定具有特殊的規範意旨(spezifische normative Aussage)。

④一如四位形成本判決法官所述，衡量及評價觀點，與前述解釋結果相對的，不具重要性。首先，它只是主張，黨團比其他達於共同委員會比例限額之政治團體更有能力維持共同委員會之穩定及貫徹實行之能力。唯吾人對(各政治團體之)政治目標理念內容之評價只能各依其在聯邦眾議院所獲致之席次為準，越此之評價即與民主原則的形式平等不符。此一觀點倘若在共同委員會席次分配規定上已列入考慮者，則共同委員會內之聯邦眾議院名額之分配依據多數決為之，乃屬前後一貫。

本判決由下列法官作成：副院長Mahrenholz, Boeckenfoerde, Klein, Grasshof, Krüts, Franssen, Kirchof, Winter。

爭議提起人（民主社會黨 PDS）之全權代理人：Klaus Dammann 博士律師及 Kollegan 律師，址設：Cremon 11, 2000 Hamburg 1.

第一及第二爭議相對人（聯邦眾議院及聯邦參議院）之全權代理人：Kurt Lössl 雙博士教授，址設：Nevelstr. 59, 4630 Bochum 1.

— 註一 共同委員會係聯邦眾議院與聯邦參議院分別派員組成，其詳參註十六。

— 註二 聯邦眾議院議事規則第五十五條第一項規定：就工作準備事項，各委員會得就其一部分人員賦與一定任務另行設置次委員會，但若有其成員三分之一反對者，不得設置之。於特殊情況，各黨團亦得提名聯邦眾議院之不屬於該委員會之成員擔任次委員會之委員。

— 註三 候選人名單結合（Listenverbündung）依聯邦選舉法第七條規定係指同一黨間各邦候選人名單之結合，該條明顯非除異黨間的候選人名單之聯合（Listenvereinigung）。該條規定：(1) 同一黨間之各邦候選人名單，如未有特別聲明，視為已經結合。(2) 已結合之候選人名單就席次之分配，與其他候選人名單的關係上，視為一候選人名單。(3) 依候選人名單結合分配之席次應就各該參與結合之邦候選人名單依第六條第二項分配之。第六條第四，第五項於此準用之。就此請參 Schreiber, Handbuch des Wahlrechts: zum Deutschen Bundestag, 4. Aufl., 1990,

& 7.

—註四 聯邦衆議院議事規則第十條第一項原規定須有聯邦衆議院議員百分之五以上之政黨始得成立黨團。東西德統一後，聯邦衆議院議員人數增加爲六六二人，以百分之五計算，須擁三十四席議員之政黨始得成立黨團。

—註五 參註3。

—註六 基本法第四十四條第一項規定：聯邦衆議院有權，依四分之一議員之請求有義務設置調查委員會 (Untersuchungsausschuss)，以公開辯論方式調查證據。調查得不公開之。聯邦衆議院議事規則第五十六條第一項第一句則規定：聯邦衆議院爲準備就一牽涉廣泛並情事重大之問題作決定時，得設置調查籌備委員會 (Enquete-Kommission)。調查委員會之成員須爲聯邦衆議院議員；調查籌備委員會因非聯邦衆議院組織之一部分，其成員則不限於議員。

—註七 聯邦衆議院對聯邦政府之質詢分爲大質詢、小質詢與口頭質詢。大質詢依議事規則(12.11.1990, BGBl. I S.2555) 規定須由黨團或百分之五議員向聯邦衆議院院長提出，院長以書面向聯邦政府提出之，並得限期答覆，就該答覆得列入聯邦衆議院議事日程並付公開討論(第七十五、七十六與一〇〇條以下)。小質詢亦應由黨團或百分之五議員向法院長提出，聯邦政府應於十四日內以書面答覆，唯小質詢不得列入議事日程(第七十五條第三項，第一〇四條)。口頭質詢任一議員即可行之(第一〇五條)。

—註八 議事規則第六十二條第二項規定：建議草案提出於委員會後十週，黨團或百分之五之聯邦

衆議院議員得要求，該委員會透過主席或報告人向聯邦衆議院就該所咨詢之狀況提出報告。如其爲如是請求，該報告應列入聯邦衆議院之議事日程 (Tagesordnung)。

—註九 基本法第四十條第一項規定：聯邦衆議院自行選舉院長、副院長及議事秘書 (Schriftführer)。議事規則自行制定之。

—註十 聯邦衆議院議事規則第七十五條係規定得列入議事日程之提案，例如法律案 (第一項 a 目)，大質詢 (第一項 f 目)，委員會之期中報告 (第一項 1 目)，凡此皆屬聯邦衆議院之重要職權。第七十六條則規定上揭提案須由黨團或百分之五之聯邦衆議院議員始得提起之。

—註十一 基本法第三十八條第一項第一句規定：德意志聯邦衆議院議員之選舉依普通、直接、自由、平等及無記名方法行之。第二句則規定：議員係全體國民之代表，其行使職權不受委任與指示之拘束，只依良知行事。

—註十二 此指該議會團體依各委員會所適用之比例代表計算方式，在各委員會所規定之規範下，已經獲得一個或數席次者。凡屬此種議會團體之議員，其權利不得低於屬於黨團之議員。議員團體已依此標準得推派其成員至聯邦衆議院委員會者，應由聯邦衆議院依議事規則第十條第四項承認其爲議會團體。

—註十三 議事規則第五十五條第三項規定：各在次委員會爲代表之黨團要求至少有一名其成員在該次委員會爲代表。此外，第十二條之基本原則亦適用之。

一註十四 議事規則第二十條第四項規定：提案載於衆議院資料六個會議週後，依提案人之請求，該提案須列入下次會議之日程。

一註十五 本庭有八位法官參與判決。就此問題，由於各有四位法官持完全相反之見解，故本判決並未就此問題作出結論，只是將兩個意見並呈。

一註十六 基本法第五十三 a 條規定：共同委員會之三分之二由聯邦衆議院之議員，三分之一由聯邦參議院之成員共同組成。議員應由聯邦衆議院依各黨團強度規定之；議員不得爲聯邦政府之成員。各邦由其所指定之聯邦參議院成員代表之；此些成員不受指示所拘束。共同委員會之組成及議事程序由議事規則定之，該議事規則應由聯邦衆議院制定，經聯邦參議院同意。