

關於「聯邦預算法之法規審查程序」之判決

——聯邦憲法法院判決第廿輯第五十六頁至第一一九頁

譯者：顏厥安、劉孔中

1. 聯邦預算法(基本法第一一〇條第二項)不僅確定預算案所包含之數額,而且同時同意預算案分配之款項,亦即授權政府將此款項支出於預算案指定之目的上。此種授權規定係基本法第九十三條第一項第二款及聯邦憲法法院法第七十六條所謂之法律,因此得依法規審查程序審查其合憲性。
2. 基本法制定者既建立自由民主的基本秩序,亦即贊成一個人民自由開放形成意見及意志之過程。此過程必須由人民而至國家機關,不可反其道由國家機關而至人民。國家機關原則上不得參與此過程(基本法第二十條第二項、第二十一條)。
3. 國家機關對此過程之介入,只有依據可在憲法上將之正當化的特殊原因,才符合基本法。
4. 若自聯邦預算補助政黨在政治意見及意志形成範圍內所從事之一切活動,則抵觸由人民自由開放形成意見及意志再及於國家機關之民主原則。
5. 基本法第二十一條以憲法的效力確認政黨之結構是自由競爭、自力發展而獨立於國家之外,故禁止將對於政黨財務持續性的補助變成國家的任務。

第二庭對於一九六五年三月十八日議決(聯邦法律公報II,第一九三頁)之一九六五會計年度聯邦預算法第六個別計劃第二章六一二項撥款三千八百萬馬克供政黨履行基本法第

二十一條所規定任務之部份是否違憲一案，經過一九六六年四月十九、二十、二十一日言詞辯論，作成判決。聲請人：黑森邦政府，由邦總理代理。訴訟代理人：律師……

判決主文

一九六五年三月十八日議決（聯邦法律公報Ⅱ，第一九三頁）之一九六五會計年度聯邦預算法第一條於授權聯邦內政部長依預算案第六個別計劃第二章第六一二項為基本法第二十一條之政黨任務支出三千八百萬馬克之部份，無效。

判決理由

A I

自聯邦預算補助政黨，首次規定於一九五九會計年度之聯邦預算案基於聯邦議會預算委員會的建議，第六個別計劃一屬內政部業務範圍一第二章第六二〇項規定五百萬馬克供「補助政黨之政治教育工作」之用。

對此款規定之說明是：

此款項應用以支持政黨履行其參與德國人民政治教育之任務：……

此款項可以轉用於下一年度。它暫時被凍結，只有得到預算委員會的同意才能支用。預算委員會於一九六〇年二月十日第一〇七次會議一致決議：

1. 第二章第六二〇項應供一九五九會計年度支用。該款項依各政黨在聯邦議會席位之比例分配給各在聯邦議會得有席位之政黨。
2. 分得之款滙入各政黨聯邦中央黨部之特別帳戶，由各黨二位

負責代表書面向聯邦政府證實收到供聯邦預算指定使用目的之用之款項。各黨支用該款項時自行負責，內政部不須指示特別的支用方針。各政黨最遲應於會計年度結束後六月內向聯邦審計署署長提出關於如何使用該款項之書面報告。

一九六〇年及一九六一會計年度之聯邦預算案亦為相同之目的提供相同金額之款項。其分配方式與一九五九年相同。

一九六二會計年度之聯邦預算案於內政部業務第二章第六一二項總共提撥二千萬馬克。除了第六一二項之一為「政治教育、工作特別款」提供五百萬馬克之外，第六一二項之二首次為「供政黨履行依基本法第二十一條所負任務之用特別款」提供一千五百萬馬克。以上款項只受聯邦審計署署長查核。第六一二項之一對款項之分配有以下之說明：

該款項依各政黨在聯邦議會席位之比例分配給各個在聯邦議會得有席位之政黨。

第六一二項之二新編款項劃有限制記號。聯邦議會預算委員會於一九六二年六月廿九日第三十四次會議決議，為第六一二項之二採取與第六一二項之一相同的分配比例。因此預算案第六個別計劃第二章第六一二項之二千萬元均依上述程序分配給各個在聯邦議會得有席位之政黨。

一九六三年預算案刪除第六一二項之一（政治教育工作特別款），同時將「供政黨履行依基本法第二十一條所負任務之用特別款」由一千五百萬提高到二千萬元（第六個別計劃第二章第六一二項）。對第六一二項有以下的說明：

四個在聯邦議會得有席位之政黨各得該款百分之五，其餘金額則依其席位比例分配給此四個在聯邦議會得有席位之政黨。

一九六四會計年度之聯邦預算案將「供政黨履行依基本法第二十一條所負任務之用特別款」（第六個別計劃第二章第六

一二項)提高為三千八百萬馬克。該款項依然只受聯邦審計署署長查核。並將一九六三年預算案之說明補交為：

據此屬於各政黨之款項，於收到聲請後支付。聲請可限於該款項之部份。

一九六四年所做的規定，在一九六五會計年度預算案再度出現。一九六六會計年度之聯邦預算案也有相同規定。

II

黑森邦政府一律師為其訴訟代理人，依抽象的法規審查程序(基本法第九十三條第一項第二款，聯邦憲法法院法第七十六條)請求確認：

一九六五年三月十八日議決(聯邦法律公報II，第一九三頁)之一九六五會計年度聯邦預算法第一條違反基本法第三十條、第二十一條第一項第一句併同第二十條第一項、第二十一條第一項第二句及第三句以及第三條第一項，並且於第六個別計劃第二章第六一二項撥款三千八百萬馬克供政黨履行基本法第二十一條所規定任務之部份為無效。

(a)聲請人主張預算法構成實質法律，因此可以接受法規審查之程序。他並且提出一份由B教授所寫關於「聯邦預算案—補助政黨之項目—可接受法規審查程序之審查」之鑑定書。該鑑定書認為：經過法律確認的預算案，縱使僅將之解釋為形式意義的法律，仍應視為基本法第九十三條第一項第二款所謂之聯邦法律，因此可在法規審查程序中加以審查。至少預算案不須再經其他法律即一般地授權行政機關提供給付—例如為政黨提供特別款—之部份具有實質法律之性質，它也因此是基本法第九十三條第一項第二款所謂之「聯邦法律」。聯邦憲法法院對預算案進行法規審查之權限不受聯邦審計署審計權限(基本法第一一四條第二項)之限制。邦政府依據基本法第

九十三條第一項第二款提起法規審查訴訟之權限，就關於聯邦預算案之部份，亦不受聯邦及邦之預算應獨立之原則（基本法第一〇九條）的影響。

此外，聲請人強調聯邦憲法法院一九五八年六月二十四日之判決（聯邦憲法法院判決第八輯第五十一頁）並未對因聲請而引發之法律問題裁判。目前的聲請不同於當時程序之處在於質問：在政黨之請求權未經規範國家補助種類及範圍之政黨法承認之情況下，是否可以在預算案支出項下提供政黨國家補助？此外聯邦憲法法院並不受其一九五八年六月二十四日判決理由—包括主要理由—之拘束。

聲請人又主張：預算法賦予行政機關之支出授權具有法規效力，它並不因為預算案之個別計劃及項目之組織。若反其道而行，將喪失自由。政黨應自發直接且自由地履行基本法第二十一條賦予它們的任務。只有基於基本法第二十一條第三項—受到嚴格限制，只能用來進一步規範基本法第二十一條第一及第二項所提到的問題—特別的授權，才可以以國家機關組織並影響政黨。

基本法第二十一條第三項之憲法條款並未被實現。特別是基本法第二十一條第一項第四句要求政黨提出其資金來源之報告的規定，立法者尚未予以實現。不可利用此種憲法要求未被實現之狀況，而以政黨促進「公益」之行為為由，將其納入國家預算計劃之中。至於什麼是有益於「公益」，基本法第二十一條正是以下列方法決定：保證政黨不受國家操縱之自由，並要求政黨提出特定公開之報告以減輕財力雄厚之捐助人對政黨的壓力。憲法藉此預留適當的手段以節制社會上優勢力量隱藏之政治影響力。總之，禁止不在法律上執行提出報告之要求，以及將任意的國家補助與匿名之大額捐款「混淆」。此種國家補助之方式就構成對於政黨功能之干涉。

在以國家名義進行補助之前，必須先在一個有系統規範基本法第二十一條第三項所包含一切問題，並以確保政黨自由為目的之政黨法要求政黨公開財務狀況。只有在此種政黨法的範圍內才能決定，是否能在維護政黨自由的條件下，給予政黨行使其自由權所必須，且不致破壞競爭的資金。為了利於政黨，亦可以其基於選舉權限（基本法第卅八條第三項）而為選舉準備機關之身分，為其支付特定之組織選舉之費用，並同時限制選舉經費。給予有限度的國家補助可以不抵觸基本法第二十一條之原則，只要指定補助之目的—並規定提出報告之義務—，並且是為了實現超越黨派、促進一般國家利益之任務—不是目未依基本法第八十二條之程序公布，即可避免法規審查程序之控制。以簡單形式公佈預算案是基於憲法習慣法的慣例。即使在預算年度結束後，仍然可以確認立法機關是否以合憲的方式透過預算法授權政府支出。

- (b) 黑森邦政府為他的聲請提出以下的理由：以一項既不能授予各政黨請求權，又未能在法律上確保支用目的及對支用控制之預算項目，為補助各政黨而提撥國家資金，是違反憲法的。這種補助的形式會造成各政黨將其組織與長期的國家補助配合，因而導致各政黨對國家官署制度之依賴。聯邦議會多數黨派得以於對其有利之時機刪除這項補助而剝奪其他政黨的生存基礎。聯邦政府—預算案僅授權其為支出給付，並未強制其一定要為支出給付—也可以凍結此項在法律上不受拘束之補助—例如透過暫時停止支付的方式—而不發給各政黨。

基本法第二十一條既賦予人民組織政黨之自由，並確保政黨參與政治意志形成之自由權利，則此自由權利即禁止有組織的國家權利介入政治意志的形成過程。國家權力不具有政治上的塑造自由，例如基於「客觀理由」干涉基本法第二十一條

之自由權利，或自行決定政黨之可欲性及其「公共的任務」。至目前為止所採行之國家補助形態，不能以政黨履行重要的憲法功能為由加以正當化。在團結組織的情形亦是如此，縱然沒有人認為有必要補助它們。與基本法第九條比較即顯示，基本法第二十一條將單純之結社權（基本法第九條第一項）透過團結組織自由權（基本法第九條第三項）——它也保障立法職權——提升為參與政治意志形成之自由權。政黨有權利去影響國家的官署制度，並以民主機關之身分參與國家權為了加強政黨的組織——而該任務依其本質亦可由其他機關完成。例如對國家政治的教育工作或地方政治教育之補助。

然而預算案為政黨所撥之款項，既不受上述具體使用目的之限制，亦缺少對組黨自由，黨內的民主秩序及政黨活動自由提供充分保障。各政黨中央對國家補助的絕對支配力會破壞至今已受重大危害之政黨內部民主結構，並將之改造為管理式的支配體系。此外有必要在法律上確保，受公共資金補助的政黨特別不受國家權力代表人之干涉、檢查及控制。只有制定政黨法才能避免這些危險，並解決以下的難題：依據基本法第一一四條之規定，若對使用目的沒有控制，則不可動用公共資金；但是國家機關所為之控制又與政黨自由不符。

最後，將國家補助只限於對在聯邦議會獲有席位之政黨，是侵害一切政黨機會平等地爭取選票的權利。政黨做為經常的選舉準備機關，若值得國家補助，則應被平等對待。若將國家資金當成選舉勝利之獎金按比例分給「獲有席位之政黨」，則絕對是不公平。此種分配只是有助於維持現狀，違反應確保一切政黨贏得將來選舉勝利之機會此一民主原則。

但是對於議會黨團在聯邦議會之工作，可以以國家資金依其席位多寡補助之。因為黨團有自己的權利，是議會的一部份，其財政之籌措屬於國家機關財政之一部份，與國家對政黨

的補助無關。此外亦可給予國會議員身為憲法機關所應得之津貼。

2. 本院已依據聯邦憲法法院法第七十七條之規定，給予聯邦議會、聯邦參政院、聯邦政府及各邦政府陳述意見之機會。

(a) (aa) 聯邦議會之法律顧問某教授主張：

黑森邦政府之聲請為無理由，因為聯邦憲法法院已經在早先同樣是他聲請的法規審查程序中對他現在所提的法律問題作出裁判。聯邦憲法法院第二庭於一九五八年六月廿四日（聯邦憲法法院判決第八輯第五十一頁）關於政黨捐款可否得到稅捐減免的判決中，原則上已承認國家對政黨的財政補助是合於憲法。黑森邦政府做為聲請人在本案主要希望確認，自國家資金對政黨的任何一種補助均牴觸基本法第二十一條。但是聯邦憲法法院在判決理由中揚棄此種見解，並且確認基本法並未禁止國家對政黨之任何直接或間接的財務補助。聯邦憲法法院在其一九六一年三月十五日的判決中（聯邦憲法法院判決第十二輯，第二七六「二八〇」頁）認定此問題已經「被判決過」。相同之聲請人在本案不過是將相同的法律問題換一個面貌重新提出於聯邦憲法法院。

一九五八年六月廿四日判決之主旨雖然只對稅法規定之違憲性做裁判。但是依據聯邦憲法法院法第三十一條第一項之規定，判決對一切憲法機關有拘束力之部分亦包括其主要的理由。目前黑森邦政府之聲請是以一九五八年六月廿四日判決所不採之法律理由再度提起相同的法律問題。根據憲法法院訴訟法之一般原則，只有當生活關係或一般法律見解發生基本改變時，才能再度受理由相同聲請人重覆提出之聲請。然

而本案並不充分此要件。

黑森邦政府的聲請更因為只是針對一九六五年預算案個別計劃中的一項，所以為無理由。個別計劃中之個別項目並與基本法第九十三條第一項第二款所謂之「聯邦法律」。法規審查程序旨在確認，法規是否有效或無效。法規審查程序之客體就只能本身自明之法律。黑森邦政府之聲請係以對所謂契約法(Vertragsgesetzen)之法規審查為範本。在契約法的情形，法規審查程序之客體是契約中本身自明的一項規定。然而預算法並不是核准一項實質法規或對一般大眾有拘束力的規範，它不過是確認預算案。此項確認即使與被當成法律附件之預算案一併觀察，仍不具有任何本身自明之法規。預算案是單純的數字表及預計收入及支出之對列表。預算案經確認後所具有之法律意義並不是自預算法產生，而是自憲法與帝國預算法特別是第三十條之整體關聯產生。立法機關對於預算項目額度及目的之決議並非可依憲法衡量之法規，亦非機關法領域之法規，而只是帝國預算法第三十條之前提事實狀態。若與此規定有關，則可以提起憲法訴訟，但是此事實狀態及其產生之過程不得成為法規審查程序之對象。

縱使將預算法視為「機關法領域」之法律，但是預算案必須具備法律之形式才能成為法規審查程序之客體。未被當成法律加以公佈之法規並非法律。預算之整體計劃只是預算法的附件。預算案之個別計劃、項目及其目的之指定均不具備法律形式，因此不得成為法規審查程序之客體。

此外基本法第九十三條第一項第二款及聯邦憲法

法院第七十六條所謂之法律，並不包括預算法此種附有時限的法律，預算法及預算案也因此不得為法規審查程序之客體。預算法至一九六五年十二月卅一日即不再具有法的效力。法規審查之客體不是立法的行為而是法規本身。因此，如果是針對已失效之法律進行法規審查程序，無異是準「嗣後法規審查」，應不予受理。至於一九六五年預算案第六個別計劃第二章第六一二項之支出雖然可以轉用於下一年度，但是預算法及其包含之預算案之效力原則上只有一年。

(bb) 聯邦議會之法律顧問接著主張，國家對政黨直接而部分的補助原則上並不發生憲法上的疑問。

不可逕以「任何一種形式的國家對政黨之補助若未指定目的，即當然違憲」為理由，指責預算撥款給政黨之項目。否則就等於一種程序上所不允許的預防性法規審查 (präventiven Normenkontrolle)。不得因為立法者未經明白授予規範政黨財務之權限，就主張國家完全不得補助政黨財務。關鍵在於，基本法並未以清楚之條文明白禁止對政黨的補助。基本法第廿十一條第一項第四句關於提出報告之要求並不排除國家給與政黨補助。政黨也必須就國家之補助提出公開的報告。政黨提出報告之義務並不因預算案有關於補助之記載即可免除。

國家對政黨補助之違憲性只能間接從民主的憲法秩序中得出。然而憲法法院在這個領域必須尊重憲法機關之塑造自由，它自己不得實現一個憲政上的理念。只有當明顯違反憲法原則 (例如侵犯毫無爭議的民主核心範圍) 時，它才能限制那些塑造政治的機關。此時憲法法院亦必須斟酌這些國家政治機關行為中所表

現之一般的法確信。然而聯邦立法者、許多邦及在聯邦議會獲有席位之政黨一致的法確信認為，只有基於絕對清楚的理由及憲法法院裁判上必須具備之明確性時，才能論斷國家對政黨補助之違憲性。聯邦憲法法院已在一九五八年六月廿四日的判決中明白宣示，以國家資金一般性地補助政黨—不限於選舉準備費用—是合於憲法。在國家的政治機關多年以此判決為行為標準之後，現在不能認為國家對政黨之補助明顯違反憲法。

反對國家對政黨補助之理由主要是基於憲政及社會學的考慮。然而國家對政黨的財務補助旨在促使政黨有能力履行其身為「憲法機構」所負之任務。提供補助並不會使政黨受到國家的干涉及控制，或妨礙政黨獨立於國家之外履行其憲法任務。正是因為沒有指定補助之使用目的，各政黨才有將此資金使用於其任務上之自由。若將補助限於選舉之準備費用，亦絕不可行，蓋正如聲請人所假設，政黨一直處於準備選舉之狀況。總之，並不存在所謂對國家機關之依賴性。政府面對此一如此強調政治之支出項目，有義務提出支出。議會多數黨若濫權刪除預算項目，受影響之政黨可以提起憲法訴訟。一項補助項目縱使獲得法律之確保亦不一定就能免於被合憲地刪除。此外此種法律既無必要亦不合於目的。若政黨能夠不必長期依賴國家補助，無寧是比較可取。

此外關於對資金使用之控制會使政黨受到國家影響之憂慮，亦屬多餘。預算控制只是檢查行政機關是否合於目的地支出預算資金。政黨之自由絲毫不會受到此種控制之限制。政黨只須以支出憑據向聯邦審計

署署長證明支出是合於目的。在此它們不會受到干涉性的控制。

- (cc) 此外聯邦議會之代理律師主張：國家原則上可以補助政黨，而且目前的補助形式亦合於憲法。自國家資金所給予政黨之補助並不危害到政黨對國家的獨立性，或甚至民主本身。固然廣泛的國家補助可能會威脅到政黨的內部民主秩序，以及導致黨員數目之萎縮。但是在聯邦議會得有席位之政黨均認為國家不可以完全補助政黨之財務。政黨仍應為滿足其財務需要而努力。因此國家之補助不得超過政黨自己的財務收入。目前國家對政黨財務之補助符合此項原則。政黨中央官僚制度之支配地位並不會因此被強化。國家的補助無寧是奠定政黨工作的財務基礎。政黨內部意志形成的過程已被選舉法關於選擇候選人之規定分散到地方，並在其他地方亦獲得充分的法律保障。

國家對政黨的補助符合政黨以自由的社會組織參與人民形成政治意志過程之原則。不得因為政黨基於基本法第二十一條所賦予之憲法地位而與「遠離國家」的社會組織有別，即認為不得自預算資金貼補政黨。政黨之獨立地位不會因為國家補助特定部份的政黨工作並放棄對資金運用之控制而受到危害。以公共資金部份補助政黨的工作可使政黨免於對經濟企業及大型團體在財務上的依賴。只是一般性地促使政黨儘量多爭取黨員並僅就黨費維持財務，是無法確保政黨財務獨立。必須由政黨自行決定是否要成為一個黨員政黨。另一方面，依基本法第二十一條第一項第四句履行公開財務來源之義務，亦不能消除政黨依賴民間捐助人之危險。縱然基本法第二十一條第一項第四句未

考慮到國家補助的可能性，然而政黨財務之明確性最能表現在預算案所規定的補助之上。基本法第二十一條第三項所賦予立法者之囑託包括下列義務：以不危害政黨的憲法地位之方式滿足政黨無可爭辯的財務需要。

基本法第二十一條之保證不僅保護政黨之自由，更授權並同時命令國家確保政黨財務獨立於捐助人及其他「融資人」之外。根據在聯邦議會得有席位政黨之一致見解，應該很快就會通過政黨法；其中將規範對政黨之補助及其他自基本法第二十一條所產生的問題。然而缺乏政黨法之規定並不會使預算法同意對政黨部份補助之部份違反憲法。

- (b) (aa) 聯邦政府於言詞辯論以科長為代理表示，預算法是否為基本法第九十三條第一項第二項及聯邦憲法法院法第七十六條所謂之「法律」頗有疑問。自基本法第一一四條第二項就可產生是否應允許此種法規審查程序之疑問。因為聯邦審計署在審計的範圍亦會檢查預算之編列及支用是否符合基本法，因此基本法是否承認聯邦憲法法院有權進行部分與此審計職權相衝突之法規審查，值得懷疑。此外，邦政府之聲請權應依基本法第一〇九條之觀點特別加以檢查。針對預算編列之法規審查訴訟亦必然針對預算的措施，故邦政府可透過法規審查之方法介入聯邦之預算。於此必須注意，各邦於基本法第一〇九條遭破壞時為維護其權利，已有聯邦與邦之訴訟可資運用。
- (bb) 自預算撥款補助政黨，符合憲法。

基本法並未禁止國家對政黨之補助。自基本法第二十一條第一項第一句無法得出此種禁令。政黨憲法

功能之重點可以正當化，以國家補助促使政黨獨立履行其任務之行為。

基本法第二十一條第一項第二句所保障之組織政黨之自由並不會受到國家對現有政黨補助之影響。固然成立新黨之實質上的機會也許會減少。然而這不是基本法第二十一條第一項第二句的問題，而是與政黨機會均等原則有關。此亦適用於聲請人所指出的危險：濫權處理財務補助對政黨生存之危害。

國家對政黨的補助並不會造成抵觸政黨內部民主要求（基本法第二十一條第一項第三句）之「領袖制度」。令人不解的是，為何只有國家的補助才會產生濫權的危險，而私人的捐助則不會？況且政黨的內部秩序係依據必須符合民主自由秩序之黨章及黨綱。

政黨機會均等之原則亦未遭到破壞。以上次選舉結果為準分配補助，無寧是合理的。然而必須避免補助不真實或反對自由民主基本秩序之新黨成立。因此才提議只補助在上次選舉得票超過百分之五的政黨。

在議會下次討論政黨法時將會考慮分配比例以及國家補助之限制等問題。聯邦政府認為有必要在政黨法規定財務問題。僅依據預算法而給予政黨補助，是暫時的緊急措施。

- (c) 巴伐利亞、諾德萊茵—西發稜、萊茵蘭德—卜發爾茲及薩蘭等邦政府均一致反對黑森邦政府的聲請。諾德萊茵—西發稜邦常務次長於言詞辯論中主張，原則上國家可以直接補助政黨。僅以預算法核准補助金額，並只分配給在聯邦議會得有席位之政黨，並無不當。

基本法第二十一條並未禁止以公共資金補助政黨，補助亦不會影響成立政黨之自由。充其量只是減少新成立

政黨爭取支持者並對抗較有力政黨的宣傳費用之機會。政黨在政治意志形成的領域之行為自由亦不受影響。由於係依固定比例，非常一般性指定之目的分配補助，並且不附有條件及任務，所以政黨不會受到國家單位任意衡量之為難。依構成要件而確定之國家補助絕對不比經常帶有政治期待的私人捐款危險。自基本法第二十一條第一項第四句無法推論出，憲法要將政黨緊緊綁在由財力雄厚捐助人所提供原則上可疑的捐款上。該規定想透過公開原則限制可疑財務影響所生之危險。關於國家的部分補助將增強政黨高層人物之影響力並危害黨內部民主之疑慮，並無根據。無論是對公共或私人來源的資金之處置，均依政黨之黨章及組織而定。高層幹部濫用資金之可能性本身並不能成為禁止提供國家資金的理由。此種資金在黨費及捐助之外是為了滿足政黨必要的支出。透過對政黨的部份補助以確保國家根本的多黨制度能夠發揮功能，是一項正當的國家任務。只有當國家對政黨提供全部或過度的補助，以致政黨放棄黨費或使得黨員資格因可以獲得經濟利益而變得有吸引力時，才會產生憲法上的疑慮。然而目前國家補助的規模只不過是憲法上無疑問的部分補助。

為了維持議會成為一個能發揮功能的國家機關並防止憲法生活受影響，有必要將國家補助限於獲有席位之政黨。能夠在選舉中獲得基本選票以上並參與國家政治意志形成之政黨，對國家而言，比議會以外之少數黨具有更重要之功能。關於國家對政黨補助之客觀規定，若不願引起小黨林立，則必須制定此種限制，而由立法者依裁量決定此種限制。

巴登—符騰堡及史列斯維希—赫爾斯坦邦政府亦持相同的法律見解。

3. 聯邦憲法法院於本訴訟程序曾給予德國社會民主黨、德國基督民主聯盟、基督社會聯盟、自由民主黨、全德意志黨、巴伐利亞黨、德意志和平聯盟及德國國家民主黨陳述意見之機會。

(a) 社會民主黨之代理人某律師指出，基本法並未禁止提供政黨國家補助。基於憲政理由自然有必要在政黨法規定國家對政黨補助的條件。國家補助不得超過政黨的自有資金。補助更必須與超黨派之目的結合—例如為了國民之教育工作。政治的教育工作並不比政黨之選舉準備工作難以界定。此外，對政黨的公共補助必須尊重機會均等原則。審議政黨法時將檢討，是否只補助在上次選舉得票超過百分之五的政黨。基於機會均等原則之觀點應降低此限制。

國家對政黨財政生存之照顧原則上並未干涉到政黨之自由及獨立。國家對政黨的金錢補助與對電視播送時間之分配一樣，均不構成干涉。若基本法第二十條及第二十一條要確保政治意志形成過程免於國家機關之強制及影響，則國家對政黨之補助並不會因此被禁止。自預算資金提供政黨公開且指定目的之補助，是政黨在政治意志形成上所具有之任務及憲法功能的結果。政黨之此種功能亦應不受來自社會資金之影響。提出報告之要求由於不能使捐款人之政治利益及條件獲得公開，所以不能提供充分的保障。

國家之補助並不妨礙成立政黨之自由；只是補助之方式可能違反平等原則。關於國家補助會危害黨內部意志形成之民主過程，並使黨的領導階層對下級黨機關取得優勢之憂慮，亦是多餘。預算法對於補助之規定並不會使政黨受到行政機關的影響。依現行法政府不能依其裁量凍結資金。預算之控制亦不構成對政黨的控制。

總而言之，若國家之補助用在黨內政治教育之上，則

有助於政治意志形成之自由。政治教育是形成政治意志之前提，它應喚醒民眾批判的意識及參與政黨內意志形成之意願。基本法第二十一條關於黨內應民主地形成意志之要求，不可能在一個人事、事物均由少數德高望重人士決定之純粹選民政黨實現。因此基本法第二十一條要求政黨採取黨員政黨之形式。若政黨是政治意志形成之固有媒介，沒有政黨就無法組成民主的國家組織，故不能禁止國家以財務確保政黨自由而獨立的運作。

- (b)德國基督民主聯盟—以某教授及某律師為代理人，懷疑聲請之正確性。預算法是議會及政府所協議之計算性及規劃之措施；它與其他法規有重大不同。將法規審查程序限於對實質法規範之審查，是符合訴訟種類之經濟性。機關訴訟及聯邦與邦之訴訟才是質難預算法的適當程序。

國家對政黨的補助客觀上符合基本法。基本法第二十一條對此關鍵問題並無指示。自提出報告之要求(基本法第二十一條第一項第四句)無法得出國家不得補助政黨之禁令。對國家補助政黨的批評主要是出於政治的而不是憲法的懷疑。只要憲法在此沒有設定特定限制，立法者自有其自由。

聯邦關於補助政黨之立法是基於基本法第二十一條。所授予聯邦之立法囑託並不是基本法第七十三條以下所謂之事務職權，而是授權在一個憲法機關的領域從事補充性的規定。聯邦得規定其自身之機關領域及政黨所屬「政治憲法」之領域。客觀上是否允許國家對政黨補助，關鍵在於憲法是否禁止此種措施，而不是憲法是否明白授權立法者。

國家補助並不危害政黨對國家之自由及獨立性。儘管國家機關不得介入政黨之產生、運作及組織，但是政黨的政治目標及行動却與國家政策密切關聯，並且不受公共資金補

助之影響。民主國家做為政治的效力單位是受到政黨的塑造。政黨雖然有別於國家官署之制度性組織，但是基本法第二十一條「參與政治意志形成」之規定却勾勒出制度的及社會的要素在生活共同體交纏的過程。對民主代議制度之有效性而言，政黨不斷在議會及人民之間扮演媒介人，並且不斷滙集人民意志並將之表達，是非常重要的。雖然全面對政黨補助有害於代議制度之可信度，但是基本法第二十一條第一項第二句及第三句以為前提之黨的內部自由，並不會受到一個與政黨自有資金成適當比例，並且沒有條件限制及使用控制的國家補助的影響，正如同提供廣播事業國家補助並不會侵害廣播自由。亦不必害怕財政部長違反國會對支出所訂之條件，凍結撥款進而影響政黨之財務行為。預算查核對資金使用進行概括性及計算性的審查同樣亦無損政黨之自由。

反之，若政黨支出與其財務狀況之間長期存在差距，則會對政黨造成損害。基於政黨諸如為議會選舉提出候選人、為「對抗的政治討論」凝聚政治見解、對國家機關進行控制、與選民建立資訊聯繫及平衡不同團體之利益等長期任務，自會產生疑問：若在任務及財力之間缺少適當的比例，如何能發揮這些功能？特別在與強大團體交涉時，政黨需要具備充分的組織力量。

立法措施若影響到政黨的結構，並不當然就構成對政黨自由自我決定之侵害。此可見於選舉法之不同規定。此亦適用於自上世紀即流傳，至今仍慣行之不同形式的國家補助，特別是支付議員交通費及津貼。自社會主義的政黨成立以後，此種國家補助就已符合平等要求，並且未侵害議員的獨立性及政黨的內部結構。於支付議會黨團費用之情形亦同。

反之，鑑於政黨結構因歷史及社會原因而有不同，故

政黨機會均等及自由之原則禁止國家對政黨的補助以有相當固定黨員數目之政黨，或以認同並依賴社會利益團體之政黨為限。

德國人民基於特殊理由對政黨多採保留觀望的態度，再加上費用上漲，所以個人捐助不足以滿足政黨之需要。政黨若以私人捐助支付其必要費用，則可能受到捐助人之政治影響。然而國家補助却充滿公開性，並且經適當的規範亦不會導致政黨對國家的依賴性。許多西方民主國家所採行的國家補助顯示，自公共資金提供政黨有限度的補助，在政治上雖然尚有爭論，但從未遭到嚴肅的憲法疑問。

只有當國家補助之種類及範圍影響到政黨做為民主選民團體之結構時，才會牴觸基本法第二十一條。國家的補助並不會將政黨之內部結構轉變為違反黨內民主之中央領導制度。此外，是可以找出一個不影響機會均等之分配標準。審議政黨法時可討論，是否也要補助那些在上次選舉得票率低於百分之五的政黨。

- (c) 基督社會聯盟—某律師為代理人，亦認為現行對政黨補助之理由、種類及範圍均合於憲法。如同對團體之補助不妨礙其獨立性，對政黨之補助亦不會危及政黨之獨立性。沒有一個政黨會因為一個既無條件亦無負擔之財務補助就改變其政策。限定資金必須用於政治教育之用，必徒勞無功，因為政黨的政治教育工作無法與他的宣傳工作區分。議會多數黨不得以法律或政治理由任意修改預算以危害其他政黨之生存。關於國家補助會將政黨與國家體制混淆的憂慮是不切實際。政黨對民間捐助人之依賴可能更危險，只有授予政黨公共資金才能加以節制。自預算撥款補助可以幫助政黨完成其固有之任務，並使其免於將大部份精力花費在籌款上。

此種補助並未侵害自由組黨之原則。若害怕國家補助

會破壞政黨的民主秩序，亦是不切實際。國家對政黨的補助亦不會鞏固現有的多數黨派。上次選舉的結果是分配公共資金合法的標準。政黨於聯邦議會參與工作，即證明它值得補助。

- (d)自由民主黨—以某律師為代理人—同意基督民主聯盟之陳述並補充地指出，政黨運作之絕大部分均是政治教育工作。此外他特別強調：

關於國家對政黨的補助問題，由於缺乏相關規定，所以不能就憲法地判斷，而只能以政治地判斷。提出財務報告之要求係來自歷史的經驗教訓。它要避免匿名捐助人於一九三三年以前主要支持極端黨派、損害維護國家的政黨之行為再度發生，並揭發此種不當的影響。基本法第二十一條並未要求政黨只能從黨員所繳黨費維持財務。黨費亦不足以維持政黨能夠運作。因此政黨若沒有國家的補助將會依賴那些以捐款使政黨為其特殊利益服務之民間捐助人。反之，公開，每一位黨員均知的國家補充却能強化政黨的自由與獨立，而不會破壞政黨的內部民主結構。當然分配時應遵守平等原則。補助只限於三個在聯邦議會得有席位之古典政黨是合於事實需要。它們代表三種不同的國家政治理念，即基督民主、社會民主及自由民主三種理念。

- (e)基督民主聯盟、基督社會聯盟及自由民主黨提出一份由 W 教授所寫，名為「關於以公共資金補助政黨的問題」的鑑定書以支持它們的觀點。
- (f)德意志和平聯盟透過其代理人某律師主張：

自預算撥款補助政黨並無不可。因為政黨是憲法生活必要的成份，不得坐視其因財務理由而無法完成任務。憲法甚至要求，政黨應獲得使其完成所負任務之補助。

國家對政黨的補助若違反自由組黨、機會均等以及政

黨之組織應民主等要求，則可能不被允許。組黨之自由不僅確保組黨行動之本身，而且要確保新政黨能得到真正的機會。這特別適用於以代表已存在於人民之間，但迄今未能在議會被表達之反對意見為目標的新黨。不能以國家必須避免補助敵視憲法之政黨等貶抑性論證，將具有此種特色之小黨排除於國家補助之外。只有依基本法第二十一條第二項之程序才能確定一個政黨是否違憲。目前只補助在聯邦議會獲有席位之政黨此一形式，至少因為抵觸機會均等原則而違憲。「百分之五」條款本身對公平競爭之介入尚可接受，但一旦與將小黨排除於國家補助之外結合，則不能接受。議會政黨之競爭優勢會因此擴大，以致機會均等原則無法維持。

然而可以立法方式避免違反憲法。它必須以此原則為準：由每個國民決定要給那個或那些政黨「政黨捐助」，即使在私人捐助的情形亦會產生政黨「除民主化」之危險，此與國家對政黨之補助無關。一般性地禁止國家補助亦不能有效防止此種危險。國家資金公開補助反而能避免個別政黨更危險地依賴利益團體及組織。

全德意志黨、巴伐利亞及德國國家民主黨均放棄於本案陳述意見。他們已在由他們提起的機關訴訟中表達了法律見解，本院對此曾於一九六六年七月十九日做成判決。

III

社民黨之聯邦總務長，基民聯盟之代表某教授，自民黨之代表某某，基社聯盟之邦總務長某博士，已出席做為證人，他們已對於下列事項發言：在一九六二年聯邦預算第六個別計劃第二章第六一二之一項中所編列之政治教育工作特別款。五百萬馬克之使用情形；關於其各自所屬政黨如何將政治教育工作與其它特殊工作區分；關於其政黨在一九六二、一九六四與一九六五年的收

入（包括有價勞務）與支出；關於國家補助與政黨其它收入的關係；關於其政黨為一九五七、一九六一及一九六五年之聯邦議會競選的額外收支情形。

各政黨在一九六二、一九六四年由聯邦及各邦預算所獲補助，這筆款項與其它收入的關係（不考慮有價勞務）及支出的情形，可經由各黨總務長口頭及書面資料，在下列表中一窺究竟：

	一九六二	一九六四
(社民黨)		
政府補助	九五七四一四四馬克	一七七八八九五八馬克
其它收入	一九七四四九五〇馬克	二七〇五三四七五馬克
支出	二四三三七八三三馬克	四四〇二六四六二馬克
(基民聯盟)		
政府補助	一〇九七〇〇〇〇馬克	一七九四〇〇〇〇馬克
其它收入	一七三五〇〇〇〇馬克	一七四二〇〇〇〇馬克
支出	二六四五〇〇〇〇馬克	三三四三〇〇〇〇馬克
(基社聯盟)		
政府補助	三〇一六五一一馬克	五八八五八九三馬克
其它收入	無資料	無資料
支出（不包括地方支部）	二三五六二〇一馬克	四七七八一五三馬克
(自民黨)		
政府補助	三八五八四五四馬克	七五八三三八二馬克
其它收入	九二三九五七一馬克	九五九四四七一馬克
支出	一二一九五四六〇馬克	一四七五五八三〇馬克

基民聯盟總務長關於支出所列數據較之上表所列各高出八百萬馬克，他指出，一個政黨的財務基礎及狀況只有以四年為期加以觀察才能正確掌握，因每四年各重要政治活動即重複一次，因此為了聯邦議會選舉他將一九六二及六四年的支出各提高八百萬

馬克，這筆款項在上列表中並未包括。

出席證人並提供過去三次聯邦議會選舉的收支情形，得出下列收支狀況表：

(社民黨)	一九五七	一九六一	一九六五
收入	七五〇八一〇〇馬克	一三一六六八四二馬克	一二一二〇二八四馬克
支出	九七〇五四八四馬克	一五八四七九七五馬克	二九一五七二七六馬克
(基民聯盟)			
收入	一八一六〇〇〇〇馬克	二三六八二〇〇〇馬克	二〇四五〇〇〇〇馬克
支出	一八五〇〇〇〇〇馬克	二五〇〇〇〇〇〇馬克	三三五〇〇〇〇〇馬克
(基社聯盟)			
收入	二〇六七三六四馬克	二八九九四六二馬克	一八四一四三八馬克
支出	一六〇一三六八馬克	一一六四三〇〇馬克	三四三七六二八馬克
(自民黨)			
收入	無資料	無資料	無資料
支出	一〇〇〇〇〇〇〇馬克	一四五〇〇〇〇〇馬克	一七二〇〇〇〇〇馬克

證人們並強調，上列數字部分乃經估算而得，因為各下級組織之資料並未能完整提供，金額大小亦只能相對的比較，因為各黨之會計方法並不完全相同。

B

聲請人之聲請成立

1. 一九五八年六月二十四日，本院第二庭之判決理由（見聯邦憲法法院判決八輯第五一頁以下）曾對黑森邦政府的見解（國家對政黨任何直接或間接補助皆為基本法所禁止）提出相反意見，認為不僅為選舉，也應允許為參選政黨提供政府資助。今天本項聲請的成立並不與上述判決理由矛盾。一九五八年六月二十四日之判決並未針對相同標的審查，此一標的應在法規審查程序中決定。法規審查之標的既非聲請本身，亦非

聲請人之聲請原因或法律見解。其標的應為獨立於主觀法或法律見解以外之問題：某一特定法規是否有效，亦即是否存在著某一客觀法，以及法官對此所為之確認。(聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔第二一九頁以下〕，第三九六頁〔第四〇六頁以下，第四一四頁〕)。僅僅鑒於此一確認，法規審查的判決可發揮相當於實質既判力的效力。此等既判力的效力僅涉及判決主文，而與在理由中所包含的判決元素無涉，即使判決理由可據以探究判決主文的意義。

聯邦憲法法院之既判力與其它法院相同(聯邦憲法法院判決第四輯第三十一頁〔第三十八頁〕)。法規審查程序與其它程序的不同點在於前者透過一個客觀的程序，以上級規範為尺度來檢驗下級規範是否有效。但法規審查程序之特殊性並不能使其既判力超出一般的範圍，而使一個較早判決的判決元素亦有拘束力。本項程序亦可不問：若是法院欲對同一規範有效性再次審理(其有效性在過去的審查中曾被肯定)則應以生活關係或一般法律見解發生重大改變為前提(見巴伐利亞憲法法院判決第五輯第一六六頁〔第一八三頁以下〕；第八輯第五十九頁〔第六十三頁〕；第十一輯第一二七頁〔第一四〇頁〕；第十五輯第十九頁〔第三四頁〕；第十七輯第一頁以下)。因為本項審查乃有關一項在一九六五年聯邦預算法中的規範，而五八年六月二十四日的判決乃關於一項稅法規定的有效性。

聯邦憲法法院應尊重五八年六月二十四日判決的既判力(聯邦憲法法院判決第八輯第五十一頁)，但此並未與本項聲請的成立牴觸—此點聯邦議會所並未忽視，雖然聯邦憲法法院在一九六一年三月十五日的決議中(聯邦憲法法院判決第十二輯第二七六頁〔第二八〇頁〕)接納了五八年六月二十四日判決的說明(Ausführungen)，並且認為所處理的問題已獲得解決。

五八年六月二十四日判決依據聯邦憲法法院法第三十一

條第一項所具有的拘束力(Bindungswirkung)也並不影響本項聲請的成立，此等拘束力並不及於聯邦憲法法院(聯邦憲法法院判決第四輯第三十一頁〔第三十八頁〕)。拘束力的範圍包括五八年六月二十四日的判決之主文及理由(聯邦憲法法院判決第一輯第十五頁〔第三十七頁〕；第十九輯第三七七頁〔第三九一頁以下〕)。並不包括判決之說明(Ausführungen)，其謂：由國家補助參選政黨是允許的。僅僅下述由聲請人所提出的見解遭到駁回：因為基本法禁止國家以直接或間接方式補助政黨財政，所以某項稅法規定為無效。當年由法院所提出的說明，仍然可以支持一篇確認該法規為有效判決主文。五八年六月二十四日判決仍然判定該法規為無效，因為該法規牴觸了政黨機會平等的基本原則。

有謂：聯邦憲法法院對於由同一聲請人提出的同一憲法問題，僅能在提出新觀點，生活關係或一般法律見解發生重大改變的前提下方能接受聲請。這種程序法的原則其實是不存在的。由聯邦憲法法院第九十六條、第四十一條亦無法導出此等原則，這兩個條文旨在規範，何時對同一事項，由同一當事人可重覆提出聲請。由聯邦議會提出之巴伐利亞邦憲法法院裁判資料旨在探討，何時涉及同一規範(此規範的效力在過去的裁判中已被肯定)之聲請可以重覆提出。

聯邦憲法法院的司法實務亦不支持這個由聯邦議會所提出的程序法原則，在一九五一年五月四日對於「第二次重劃疆界法」第十條的判決(聯邦憲法法院判決第一輯第十四頁，及第一輯第八十九頁)以及對於一九五一年所制定有關基本法第一百三十一條之人之法律第十四條第二項、第十七條之判決(聯邦憲法法院判決第一輯第一六七頁，及第七輯第三〇五頁)乃針對一個已被肯定有效的規範，是否准予再提出聲請。依聯邦議會的意見，存在的這個程序法基本原則，乃兩項元素的結

合：實質既判力（對同一聲請人聲請權之限制）與聯邦憲法法院第三十一條第一項所規定的拘束力（聲請權受到限制乃因為判決理由中的法律問題前此已獲得裁判）。一個特定聲請人在法規審查程序中使用聲請權，依據上述看法，只要超越了一般既判力的範圍，這個聲請即對憲法訴訟法為新聲請，我們並無理由阻止聲請人對同一法律問題仍持同一見解，但針對新的事項而在聯邦憲法法院提起新訴訟。重覆提出的聲請在特定條件下是否能准許成立，我們僅問，其聲請的標的是否曾在過去的憲法爭訟中獲得裁判。黑森邦政府當年提出要求法規審查的聲請，已在五八年六月二十四日的判決中獲得裁判，但其標的僅為某稅法中某一規定的有效與否，該規定將應課稅所得中對政黨的捐助列為免稅額。

2. 本項聲請亦不因聲請標的缺乏了抽象法規審查對象所必須之法規性質而不成立。透過一九六五年聯邦預算法第一條以及第六個別計劃第二章第六一二項，授權聯邦內政部長可支出三千八百萬馬克，以作為政黨為完成依據基本法第二十一條所負任務之特別補助款。這個授權條款即為基本法第九十三條第一項第二款，聯邦憲法法院法第七十六條所稱之法律，因此即可為法規審查之標的，以檢驗其是否符合基本法。
 - (a) 聯邦憲法法院曾多次判決，上述法規中所稱之法律包括了任一項法律中的所有規定，且毋需考量其是否具有傳統意義下的法規性質。「聯邦法律」這個用語應儘量擴充其範圍，使法規審查的標的範圍能擴大（聯邦憲法法院判決第一輯第三九六頁〔第四一〇頁〕；第二輯第三〇七頁〔第三一二頁〕；第四輯第一五七頁〔第一六二頁〕）。本院亦曾在抽象法規審查程序中審查有關設立一個基金會及一個聯邦官署的法規，並且無人質疑此等聲請的可成立性（聯邦憲法院判決第十輯第二十頁〔第三十五頁〕；第十四輯第一九七頁〔第二〇九

頁))，本院曾確認，憲法審查的可成立性乃來自於法規形成的選擇，此項審查乃相對於法律而規定(聯邦憲法法院判決第十二輯第三五四頁〔第三六一頁〕)。

- (b)基本法第一一〇條第二項第一句，表明了預算計劃應由法律確認。基本法第一一一條授權聯邦政府，當預算年度將屆滿而下一年度之預算計劃尚未通過時，可以儘量接近本年度預算之方式支出。基本法第一一二條則規定，預算之超支或不合計劃之支出，應得到聯邦財政部長的同意。由這二條基本法的規定(此二條在威瑪憲法中並無前例)可知，所有政府支出必須經預算法的確認。由基本法第一一一條，第一一二條的脈絡與第一一〇條第二項可得知預算法並不只「確認」，同時並含有對預算計劃支出款項的「批准」，亦即對政府依預算計劃之目的支出款項的授權。基本法第一一一條，第一一二條的授權，補充了預算法對支出的授權。由基本法第一一〇條第二項的文義，特別是從第三句、第四句可得知一個公正無偏的意義，即預算法並不只「確認」，同時更對支出款項「批准」(第三句：支出在正常情形下只對一年批准。第四句：在聯邦預算法中不允許有超出一個會計年度的規定)。(參見 Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 1964年，107頁以下；Maunz (-Dürig), Grundgesetz, Rdnrn. 9 und 10 zu Art. 110 GG; Hettlage, VVdStRL, Heft 14 (1956) 11頁；同作者，Grundfragen einer Neuordnung des Deutschen Finanzrechts, in: Finanzwissenschaft und Finanzpolitik—Erwin Schoettle gewidmet—, 1964年 77頁(91)；Haenel, Studien zum Deutschen Staatsrecht, II. Teil, 1. Heft: Die organisatorische Entwicklung der Deutschen Reichsverfassung, 1880年，314頁以下(328))。

聯邦預算法並不僅確認一個包含於預算計劃中，不

具法律性質的支付工具，亦不僅創設一個事實狀態，如拉班氏、孟格氏所稱。(Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungsurkunde, 1871年，13頁；同作者，Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. III, 2. Abteilung, 1882年，339頁以下；Menger, VVdStRL, Heft 15 (1957), 11頁以下)此二氏認為預算必先預設了其它規範，預算的法律意義亦只有透過這些規範，尤其是帝國預算規則第三十條，才能達成，帝國預算規則第三十條規定，已受批准的款項只能為載明於預算計劃中的目的(當此一目的仍持續存在)，並在同一會計年度中支出。由帝國預算規則第三十條的文義觀之，此等款項已受批准。此一規則僅規範了此已受批准款項之支用方式。預算法與預算計劃聯結成一個整體。計劃中各項的類目與目的規定，皆由預算法第一條獲得法律意義，這個法律規定包括了一個依項目、目的支出款項的授權。(參見 Böckenförde 前揭書；Jesch, Gesetz und Verwaltung 1961年，172頁，185頁以下，227頁)

這個授權創設了機關法範圍的職權與責任。如果沒有預算法及預算計劃，這些將不存在，至少不以現在這種方式存在。(參見 H. H. Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, 1965年，26頁以下)聯邦內政部長依照一九六五年預算法第一條，以及預算計畫第六個別計劃第二章第六一二項獲得授權，可針對特定目的支出款項，這個授權是一種法規範，可接受上級規範——即基本法——的審查，以確定是否有效。(見基本法第九十三條，第一項，第二款)(參見 H. H. Rupp, NJW 1966年，1097頁)

我們毋須追問，它的效力是否僅及於國會與政府之間，它是形式意義或實質意義的法律。因為無論如何，它是

基本法第九十三條第一項第二款所稱之「法律」。

- (c)預算計劃中包括了總體計劃與個別計劃(帝國預算規則第五條)。其中僅總體計劃做為一九六五年預算法的附件。對正式的預算而言,在總體計劃中亦列明了個別計劃,以及個別計劃各章的終算額,這些終算額劃分為收入、人事支出、事務支出、一般性支出以及單次支出,各章中的項目及其目的都於聯邦法律公報中公佈。

在總體計劃中為個別計劃或其各章列明的金額為終算額,終算額乃由各細目總結而得。對支用這些金額的授權只有透過對各細目撥款狀況及其目的規定的觀察才能明白,預算計劃中的各項包括了對各種支出可批准性的實質決定。公佈的各章終預算額應被了解為對各項撥款的指示,又預算法中的許多規定,亦與預算計劃中的各項有關聯(見一九六五年預算法第四條、第七條、第十一條)。由此亦可得知預算法與預算計劃乃合而為一整體。基本法第一一〇條第二項第一句亦要求對於各別計劃應該做法律確認。

多年來的實務並不把全部預算計劃公佈,乃因如果公佈了所有各章各項,將導致公佈文書過份龐大。這種做法是合理的。由此事實,並鑒於預算法(雖經基本法的新規定)迄今仍然保留相當傳統的形式,難謂下述對基本法第八十二條第一項的解釋為無理:經法律確認的個別計劃在聯邦法律公報的公佈是可預見的,因為預算法及總體計劃指示並關聯於個別計劃,個別計劃雖在公佈文書之外,大眾仍可查閱知悉。這種對個別計劃的作法已滿足了基本法第八十二條第一項所稱之「公佈」,而依據傳統且迄今仍為實務採行的見解,認為所有個別計劃在預算法生效時亦一併生效。(參見 Heckel, HdbDStR Bd. 2, 1932 年, 392 頁〔404 頁〕)。

- (d)一九六五年預算法及包含其中的預算計劃雖有期限,但並不

影響聲請的成立。第六一二項的撥款是可轉讓的，因此一九六五年的預算法仍可對下一個會計年度發生作用。在一九六六年預算法公佈前，對各政黨的補助仍奠基於一項依基本法第一一一條第一項對聯邦政府的授權，此項授權乃關聯於在一九六五年預算法中所批准的款項，這項批准亦對下一年度發生效力。另外，一九六五年預算法的影響力一直持續到依基本法一一四條詳為規定的各項程序——審計報告、審計檢查、聯邦議會及聯邦上議院解除聯邦政府之義務——完成為止。如果一項提請法規審查的聲請，其可成立性繫於作為其對象的法律（含有傳統意義的法規範）是否仍對外有法效力（見聯邦憲法法院判決第五輯第二十五頁〔第二十八頁〕），那麼如預算法這類的規範在國家機關的範圍內，只要它仍對國家機關發生影響，就可提出審查其是否合憲的聲請。對預算法而言，直到聯邦議會與聯邦上議院解除聯邦政府的負擔為止。

3. 依據基本法第一〇九條，聯邦與各邦其預算相互獨立。由此規定仍難謂下述見解為無理由（與聯邦內政部長見解不同）；邦政府可對聯邦預算法提出法規審查的聲請。

聯邦與各邦的預算法不僅須符合基本法一〇九條，更當遵守所有基本法的規定。如果聯邦政府或某一邦政府，針對某一邦或聯邦之預算法提出抽象法規審查的聲請，此等聲請尚難謂侵犯邦或聯邦的自主權。如此的審查並不牴觸基本法第一〇九條。這條規定並未否認這個程序的可成立性。

在本項程序中，黑森邦政府的聲請並非反對聯邦預算的某一措施，其聲請乃在質疑一九六五年預算法中對聯邦內政部長的一項授權是否符合基本法。這項規定授權內政部長可對政黨為協助其完成基本法第二十一條之任務提供補助。抽象法規審查程序乃一項獨立於主觀授權之外的客觀程序，目的為保護

憲法，它以基本法為準則審查其他法規（聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔第二一九頁以下〕；第三九六頁〔第四〇七、第四一四頁〕）。適格的聲請人依憲法規定僅為聯邦政府、各邦政府、或三分之一的聯邦議會議員。黑森邦政府的聲請主張，某項聯邦法規與基本法不合，因此為無效，有謂：此主張對該項聲請的成立而言仍為不足。但由下列三方面皆不能得出此一看法：聯邦預算法的特殊性；待檢驗的授權其效力及於聯邦憲法機關；聯邦預算法的規定亦可做為聯邦與邦爭議訴訟的原因（基本法第九十三條第一項第二款；聯邦憲法法院法第七十六條第一項）。依基本法第九十三條第一項第二款提出之法規審查程序之前，並不需要有另外一個程序。（聯邦憲法法院判決第八輯第一〇四頁〔第一一〇頁〕）。基本法第九十三條第一項第二款的法規審查程序與第三款的聯邦與邦爭議，乃為分別相互獨立的兩種訴訟，兩種訴訟聲請的可成立性亦分別由相關規定決定。

4. 經由基本法第一一四條第二項及聯邦審計署法（一九五〇年十一月二十七日聯邦法律公報第一輯第七六五頁）賦予聯邦審計署的審計權，並不與憲法法規審查程序衝突。這項職權並不影響聲請的成立，並不影響在抽象法規審查程序中依基本法審查預算法。審計工作之目的、觀點、標準及標的皆與憲法審查不同。審計署為聯邦議會及上議院做準備工作，以審查聯邦財政部的決算報告（基本法第一一四條第一項）。立法部門依據審計報告議決聯邦政府的義務解除（基本法第一一四條第二項第二句）。審計檢查雖然在形式的計算控制與實質的行政控制外尚有「憲法控制」，但這僅在檢查行政部門是否遵照預算計劃及其附件執行（帝國預算規則第九十六條第一項第一款）。預算法及預算計劃並非審計檢查的對象而是其準繩。對預算法的規定是否合憲的審查已逾越了審計署依基本法第一

一四條第二項所擁有的職權。即使審計署指出預算內容或其運用違憲，此等指責亦無礙於預算法規定的有效性。

C

聲請人之聲請為有理由。

I

本院一九五八年六月二十四日的判決說明中曾指出，政黨之首要工作乃為競選而作準備，其財務亦首應為此目的支出。因為舉行選舉乃一公共任務，而政黨為完成此一工作乃由憲法賦予特殊任務，所以不僅為選舉，也應為參選政黨提供國家補助（聯邦憲法法院判決第八輯第五十一頁〔第六十三頁〕；第十二輯第二七六頁〔第二八〇頁〕）。本院的這個說明可能事實上業已被聯邦及各邦立法機關了解為：由預算中補助政黨從事政治活動於憲法並無不合。

基於對黑森邦政府聲請的處理，本院相信，由預算中對政黨補助從事活動，以協助政治意見與意志的形成，乃與基本法第二十一條、第二十條第二項不合。一九六五年聯邦預算計劃第六個別計劃第二章第六一二項即為此等補助而作之撥款。該項之目的聲稱：「為基本法第二十一條之政黨任務特別款」。依此各政黨可為其全部政治活動獲得補助。此點與基本法不合。因此一九六五年聯邦預算法第一條在下列範圍內無效：授權內政部長可對政黨補助三千八百萬馬克。但政黨為促進國民政治意志的形成而參與議會選舉，其競選支出可由預算中獲得適當補助。

II

1. 基本法的立法者創設了一個自由民主的基本程序，由此並支持一個國民意見與意志形成的自由、公開過程。由此點出

發，則對政黨全部政治活動的補助與憲法不合。

- (a)基本法第五條所保障的意見自由表達、出版報刊、廣播、電視及電影的自由權可謂對自由、民主的國家秩序具有首要的建構作用(聯邦憲法法院判決第五輯第八十五頁[第一三四頁以下、第二〇五頁];第七輯第一九八頁[第二〇八頁];第十二輯第一一三頁[第一二五頁])。基本法第五條亦保障公共意見的自由形成(聯邦憲法法院判決第八輯第一〇四頁[第一一二頁])。由這項意見自由表達的基本人權可導出另一項權利，即自由從事政治活動(聯邦憲法法院判決第五輯第八十五頁[第一三四頁以下])。意見自由、集會結社自由與請願權保障了人民意志形成的自由。此外基本法第二十一條、第三十八條與第二十八條更加強保障了人民意見與意志形成的自由。在輿論中表達出來的目標取向、政治信念及時事觀點可被稱之為「人民政治意志形成的先導形態」。(參考聯邦憲法法院判決第八輯第一〇四頁[第一一三頁])。在民主的國度中，應特別注意促使人民意志的形成能自由、公開，且不受拘束(參見聯邦憲法法院判決第九輯第一六二頁[第一六五頁];及政黨法委員會的報告「政黨之法秩序」第二版，一九五八年[以下簡稱「報告」]第七十頁)。人民這個持續性的意見與意志形成過程將滙集於國會的改選之中，這個選舉乃為國家中意志形成決定性的活動(聯邦憲法法院判決第十四輯，第一二一頁[第一三二頁])。人民意志的形成與國家意志透過國家機關的形成應予區別。基本法第二十一條第一項為人民意志的形成，第二十條第二項為國家意志的形成(聯邦憲法法院判決第八輯第一〇四頁[第一一三頁])。(只有當人民自己身為憲法或創造機關而經由選舉及投票自己行使國家權力)，此時人民意志的表達與國家意志的形成才合而為一(參見聯邦憲法法院判決第八輯第一〇四

頁〔第一一三頁〕)。

人民並不僅透過選舉與投票表達他們的政治意志。人民對政治意志形成的參與權並不限於選舉中的投票，更包括對於持續性的政治意見形成過程發揮影響，亦即形成「輿論」(參見聯邦憲法法院判決第八輯第五十一頁〔第六十八頁〕)。輿論(其形成，此處不予詳論，可參見聯邦憲法法院判決第八輯第一〇四頁〔第一一三頁〕；第十二輯第一一三頁〔第一二五頁〕；第十二輯第二〇五頁〔第二六〇頁〕)影響國家機關的決定。此外團體、協會及社會中各種結合皆嘗試影響政府施政及立法機關的決議以照顧其成員的利益。其中最主要的即為政黨。政黨在兩次選舉之間藉由所謂人民意見的傳達影響憲法機關的決定，特別是國會的決議。他們亦影響了國家意志的形成(參見聯邦憲法法院判決第三輯第十九頁〔第二十六頁〕；第五輯第八十五頁〔第一三四頁〕；第十四輯第一二一頁〔第一三三頁〕)。除了政黨—其內部秩序需符合民主的基本原則——人民亦在選舉之間對憲法機關的決定發揮影響力。在事實元素與複雜之意見及意志形成過程的媒體之間，有多樣性的關聯、依附性與影響行動在發揮作用。

人民意志的形成與國家意志的形成乃以多種方式交叉存在。在一個民主制度中，則必須由人民到國家機關而形成意志，而不可反其道由國家機關到人民。國家機關乃透過人民在選舉中滙集之政治意志而產生(基本法第二十條第二項)。這表示，基本上國家機關禁止參加人民政治意見與意志形成的過程，這個過程必須保持「非國家性」(staatsfrei)。民主的一項基本原則即為人民對於國家機關的意見與意志，能自由、公開的形成，立法機關、政府或行政機關對這個過程的干涉若要與此一原則相容，必須特別根據

憲法加以正當化。

可被允許影響方式例如，由合於憲法的選舉權，可對人民意志形成發揮影響，此外毋須懷疑的是，政府與立法部門的公眾工作，他們在各自職權範圍內公開陳述、討論他們的政策、措施、計劃，以及未來待決定的問題。

(b)憲法中人民免於國家機關干涉，意見與意志的自由形成，更特別規範了政黨與憲法機關的關係。

(aa) 在政黨與最高憲法機關的財務關係方面，首應注意，國家並無義務滿足政黨之財務需要。對於政黨實際上所擁有的，對於人民意見與意志形成過程之影響可能性，國家也並無義務透過財務或其他措施去替代它。(參見聯邦憲法法院判決第八輯第五十一頁〔第六十五、第六十八頁〕；第十四輯第一二一頁〔第一三四頁〕)。

即令我們認為政黨影響人民政治意志的形成，政黨發揮憲法機關的功能(聯邦憲法法院判決第四輯，第廿七頁〔第三十頁以下〕；第五輯〔第一三四頁〕；第六輯第三六七頁〔第三七二、第三七五頁〕)甚至政黨本身就是國家或憲法機關(如喬治·耶林內克所稱之創設機關)，也無法導出國家應以財力支持政黨(聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔第二二五頁〕；第十二輯第二七六頁〔第二八〇頁〕)。基本法第二十一條承認政黨為人民政治意志形成的必要憲政工具，並將其提升到憲政制度這一層次(聯邦憲法法院判決第十一輯第二六六頁〔第二七三頁〕；關於現代民主制度中政黨之地位見 Leibholz, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, in: *Strukturprobleme der modernen Demokratie* 一九五八年七九頁以下)。然而政黨並不屬

於最高國家機關（聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔第二二五頁〕；並參見第十三輯第五四頁〔第八一、第九五頁〕）。政黨乃發源於社會、政治領域，自由形成的團體（聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔第二二四頁〕；第三輯第三八三項〔第三九三頁〕），他們對人民政治意志的形成發揮作用，並影響已制度化的國家領域。因為他們自己並不屬於這個領域，所以國家並無財務補助之義務。

- (bb) 政黨主要透過參與選舉來影響人民政治意志的形成，而選舉若無政黨則無法實施（聯邦憲法法院判決第四輯第二十七頁〔第三十頁〕；第八輯第五十一頁〔第六三頁〕；第十二輯第二七六頁〔第二八〇頁〕；第十三輯第五四頁〔八一頁〕；第十四輯第一二一頁〔第一三二頁〕）。此外政黨亦是個人與國家的中間人（Hesse, *VVDStRL*，第十七冊〔一九五九〕十九頁），兩次選舉間人民意志的實踐工具，即人民之「傳聲筒」（聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔第二二四頁〕）。只要政黨還支持政府，他就聯繫着人民與政治領導，並維持其正常。少數黨建立政治之反對力量，並使其發揮影響力。他們以媒介者的身分參與輿論形成的過程。他們蒐集有關於政治權力與其運作的意見、利益及目標，整合形塑它們，並嘗試使其在國家意志形成的過程中實現（參見聯邦憲法法院判決第八輯第一〇四頁〔第一一三頁〕以及 Hesse 前揭書廿五頁）。在現代的大眾民主制中，何人擔任最高國家官署，政黨發揮了決定性的影響（聯邦憲法法院判決第十三輯第五四頁〔第八一頁〕）。他們透過對國家制度及官署體系的影響，特別是透過對國會及政府決議或措施的影響，對國家

意志的形成發揮作用。

因為政黨有上述的活動內容，加上憲法保障人民免於國家干涉，自由公開地形成意見與意志，所以憲法禁止政黨成為國家制度的固定物，禁止政黨附着於組織化的國家。

以政府經費補助政黨全部或大部份財務，這種作法依據通說是與基本法不合的。而每年每月定期透過國家財力對政黨的全部政治活動做部分補助，雖不會使政黨成為國家機關的附屬物，却使政黨與這個領域交錯，政黨將因此對國家的資助負責。透過如此的補助，國家機關的影響力將及於人民意見與意志的形成。這種影響缺乏了憲政的正當性。一九六五年預算法中對政黨的補助因而是違憲的，因為其未能顯示，如此的補助是否侵犯了政黨依基本法第二十一條享有的自由或是違反了政黨公平競爭的原則。

- (1)雖然基本法第二十一條承認政黨為人民政治意志形成不可或缺的憲政制度，且提升其至憲政體制這一層次，但仍無法正當化國家對政黨所有政治活動的補助。因為原則上民主的意見與意志形成過程必須免於國家干涉，所以即使憲法接納了政黨對此一過程的影響，却不能認可憲法機關透過對政黨財務補助來影響此一過程。
- (2)有謂：若無國家補助，政黨便無法完成任務。此說亦無由合法化國家對政黨所有政治活動的補助。這種看法隱隱質疑了公民組織團體並維護其生存的能力與準備，缺乏此等能力則人民無法表達意見亦無法做出政治決定(參見聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔第二二四頁〕)。若真是如此，則作為民主國家秩序前提的基礎就動搖了，而事實上人民是一直具有此等能力的—雖然由

於歷史因素或當前社會、經濟及政治的狀況，的確有部分公民對政黨反感或毫無興趣。政黨若未能在一九五九年獲得國家部分財務補助，也不會陷於無力達成使命的狀況。憲法並未減低政黨因選戰失利而需自行籌措財源的風險。自由民主的制度承擔了如下的責任，即政治意志的形成乃繫於公民的判斷力與活動。

- (3) 國會議員及國會黨團由預算中支領津貼及補助，並不能使我們認為應允許國家每年對政黨的所有政治活動提供補助。國會議員乃帶職在身（基本法第四十八條第二項第一句），津貼可保障其決定的自由—包括對立於其所屬黨團與政黨的決定自由，並使其能自由行使民意代表基於憲法所擁有的權利義務（基本法第三十八條第一項第二句，第四十八條第三項第一句）。津貼權屬於實質之國會權。津貼乃透過「自由、代議之民主政體」原則而合法化（聯邦憲法法院判決第四輯第一四四頁〔第一五〇頁以下〕）。一八五〇年一月卅一日生效的普魯士憲法第八十五條即規定了國會議員應支領津貼，同一時代的其他邦憲及一八四九年的法蘭克福帝國憲法第九十五條亦有相同規定。一八七一年帝國憲法第三十二條的津貼禁止規定乃是十九世紀下半葉代議民主主義國家法的一項退步，而平行於廢除此項禁止規定的努力之外（此一努力至一九〇六年方獲成功）（參見聯邦憲法法院判決第四輯第一四四頁〔第一五〇頁〕）並無對國家是否應補助政黨的爭論，因為此一做法與傳統的代議民主主義無關。

而所謂國會黨團亦在其國會工作的範圍內獲得國家經費補助，此點亦與系爭論題無關（參見例如一九六五年聯邦預算計畫第二個別計畫第一章第三〇一項「對

聯邦議會黨團之補助〔辦公、研究助理、助理〕」。黨團乃聯邦議會的一部分，且為常設性之部門，此為聯邦議會議事規則所承認，並賦與其特定權利。黨團為「憲法生活」不可或缺之機構，所謂憲法生活亦即依據憲法與議事規則，聯邦議會所從事的活動。黨團能將國會工作流程之技術層面適度地予以操縱並減輕其負擔（聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔第二二九頁〕，第三五一頁〔第三五九頁〕；第二輯第一四三頁〔第一六〇、第一六七頁〕，第三四七頁〔第三六五項〕；第十輯，第四頁〔第十四頁〕）。正因為黨團為聯邦議會常設性之部門，而並不因為他是政黨的一部分，法律才賦與其機關爭議之訴的聲請權。因其為聯邦議會之一部門，黨團亦附屬於組織化的國家。正因如此，國家可對黨團補助。

有謂：黨團與政黨關係密切，而政黨亦主要地透過黨團及所屬之國會議員對國家決策施加影響，亦即對何人出任最高國家官員（聯邦憲法法院判決第十三輯第五四頁〔第八一頁〕）以及對國會及政府的決議發生影響（參見聯邦憲法法院判決第三輯第十九頁〔第廿六頁〕；第十四輯第一二一頁〔第一三三頁〕以及「報告」第六十八頁）。這個看法是正確的，但並未改變黨團屬於國家組織領域而非為政黨之一部這個事實（參見聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔第二二五頁〕）。

但是如果國會批准對黨團的補助，其額度超過黨團所需，其中隱藏了對政黨的補助，則是一種違反憲法的權利濫用。

- (4)有謂：若國家補助政黨所有政治活動，則政黨能夠較已往更獨立於與任務無關的財源之外以完成其所負之任務。此說亦難以正當化國家應補助政黨所有政治活

動。(聯邦憲法法院判決第十二輯第二七六頁〔第二八〇頁〕；第十一輯第二三九頁〔第二四三頁〕)。

基本法第二十一條保障了政黨免於國家干涉的自由，但並不禁止財力雄厚之個人、企業或團體對政黨施加影響。基本法第二十一條第一項第四句要求政黨財務公開，這個規定即表明基本法既未允許亦未禁止具有巨大財力之私人施展對黨的影響，而僅將其視為事實上存在的，政治利益代表的形式(參見聯邦憲法法院判決第五輯第八十五頁〔第二三三頁以下〕以及第十二輯第一一三頁〔第一二五頁〕)，並要求捐款公開為之。依憲法之義並未區分與任務無關或與任務相關的財務捐助。從憲法的觀點出發是無法將捐款者所施之影響力區分為合理合法亦或是有礙政治意志之自由形成。區分資力雄厚者的影響為與任務相關亦或無關，並與違反其任務的壓力對抗，此乃政黨之責任(參見 Hesse 前揭書，二九頁)。憲法並不保障政黨免受此等壓力。我們亦不應誤認，認為所有高額捐款皆嘗試影響政黨的決定。

立憲者之所以要求政黨財務公開，其目的為「設立一個預防措施，使公眾能知悉政黨之財源，並了解何人立於政治團體之後」(見立憲議員 Wagner 與 Zinn 的書面理由，印刷物第八九七號，其內容於一九四九年五月八日經立憲議會決議列為基本法第二十一條第一項第四句〔StenBer. 226 頁〕；又參見 von Doemming-Füßlein-Matz, JöR, N.F. 第一輯一九五一年二〇七頁)。基本法希望透過此一規定防止下述的危險，即匿名捐款者以其資本力量「透過對政黨財務的影響操縱輿論，且間接發展成巨大的政治權力」(H. Heller, Staatslehre 一九三四年一三七頁)，並攫取對國家意志形成的影響力。此一憲

法規定的目的即在於使選民知悉政治意志形成的過程，並了解那些團體、協會或私人，以其自身利益的立場透過捐款影響政黨。財力雄厚的捐款者通過捐款可提高政黨的競爭機會，藉此他們即強化了自身的政治力量。憲法並要求這些捐款能公開，受輿論的控制。同時需保障政黨的公平競爭機會(參見「報告」第一八一頁)。但至此立法者尚未完成憲法所賦託之任務。

- (5)政黨負有公開其財力來源的義務，此乃為確保其能履行憲法所賦予之功能，亦即參與影響人民自由公開形成其政治意志。團體、協會及各種社會上之結社並未擁有類此的憲法任務。對於這些結社基本法亦未承諾給予補助。所以認為國家在廣泛範圍內補助社會上各類結社、協會或團體，這個看法亦不能正當化國家對政黨持續補助。這些結社固然在所涉及之利益範圍內亦參與政治意見的形成並影響國家機關的決定。但是這種對國家或政黨自由表見其團體利益的自由，乃是透過基本法第九條對結社所保障活動自由的一部分。他們並非如政黨是所謂「創設機關」(Radbruch, HdbDStR 第一冊一九三〇年二八五頁以下〔二八八頁〕；聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔二二四頁〕；參見第十七輯第一五五頁〔一六六頁〕)。若經有關機關評估認為有值得補助之經濟、社會或文化目的，則這些團體可獲財力支援。這種補助並未違反下述原則，即民主之意見形成應由人民自由公開且不受國家干涉來完成。相反地，一九六五年預算法中對政黨之補助則違反了此一原則。所以可允許對社會上各類團體、結社補助，並無法導出亦可允許對政黨補助。

2. 由國家對政黨所有政治活動持續性的補助，這種做法立憲者

心目中的政黨形象不合，而立憲者乃依此形象制定基本法第二十一條。這個規定希望能消除存在於實際政治及書面憲法之間的緊張（此尤以威瑪共和時期為甚）（參見聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁「第二二五頁」）。基本法並不想改變政黨的傳統結構，亦即政黨乃是以自身力量發揮影響力及自由競爭的團體。基本法並禁止使政黨的財力穩定成為國家之任務。

- a. 威瑪共和已被稱之為政黨國家（參見聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔第二三頁以下〕）。雖然威瑪憲法並未明確承認政黨之任務，但其透過比例代表制（第十七條、第二十二條）預先承認政黨「組織了選民的意志表達」（H. Heller 前揭書二四七頁）。「因為整個系統乃以政黨贏得選舉為基礎」（Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien* 第二版一九三〇年廿五頁）。德意志帝國之國家最高法院賦予政黨在憲法爭訟中之政黨能力，因為在近代的憲法中人民代表的產生乃以政黨的存在為前提，而選舉的進行亦不能沒有政黨（一九二七年十二月十七日之判決，Lammers-Simons，第一輯第三三九頁〔第三三四頁以下〕；第三四一頁〔第三四五頁以下〕；第三九八頁〔第四〇二頁以下〕；又見聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔第二二四頁〕）。對政黨能力的承認乃是「基於憲法建立政黨國家之結果」（Friesenhahn, *HdbDStR*，第二冊一九三二年，五二三頁〔五三七頁〕）。但政黨「就其內在本質而言仍為自由創設，基於經常性自由宣傳的組織」（Max Weber, *Staatssoziologie*, hrsg. von J. Winckelmann 編，一九五六年，五十頁以下；又見同作者 *Wirtschaft und Gesellschaft* 一九二二年，一六七頁）。而國家對政黨預防性的補助則從未被認真考慮過（參見 Eschenburg, *Probleme der modernen Parteifinanzierung*，

一九六一年，十一頁以下)。因為政黨自由在法律上或事實上屬於結社自由，因此政黨自籌其組織與活動經費乃為自明之理。

- b. 在國社黨執政時期，政黨遭禁止、摧殘或解散。亦禁止組織新黨。國家社會主義德意志工人黨就等於人民；他要求人民團結成一個具有政治上意志與行動力的整體，他認為自身是「人民唯一的意志表達者」(參見 E. R. Huber, *Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches*, 一九三七/三九年，二九三頁以下)。國社黨被認為是憲法生活中之公法團體，乃在制度上與國家聯結，國家機關應為其服務，他並可命令國家(參見聯邦憲法法院判決第三輯第五十八頁)。
- c. 立憲者透過基本法第廿一條的規定，決定性地拋棄了國社黨的統治系統，而將政黨的法律地位安置於新創立的國會民主制中(基本法第二十一條第一項第一句與第二句)。立憲者從國社黨的發展史，其由資力雄厚之企業獲得補助以及一九三三年政黨體制的全盤崩潰等歷史經驗獲得教訓，從而對政黨設立預防措施，以確保自由民主制度。為此目的而設之規定並不僅止於基本法第二十一條第二項關於違憲政黨的規定，更包括黨內體制應符合民主基本原則(基本法第二十一條第一項第三句)以及政黨應公開其財力來源(基本法第二十一條第一項第四句)。立憲者僅為了確保民主自由的基本秩序時，才對政黨自由做了這些限制。對立憲者而言，自由且獨立於國家的政黨體制一直是其理想，正如在威瑪憲法下所發展出來的一般。

觀之基本法的立法史，並無從認為憲法放棄了政黨傳統上自由、獨立更生的形象，亦無從主張國家應為政黨的生存保障負起長期補助的責任。

根據一九四八年八月二十日制憲會議第一分委員會的

報告，「已一致認為基本法不應忽視政黨的實際狀況。政黨即使無法作為法律上的機關，他亦是國家公共生活的重要成分」(第一分委員會會議紀錄：基本原則問題，二一七頁；又見同紀錄，八三至九三頁，一七九至一八二頁)。制憲大會採取了此一看法。立憲者透過「政黨條款」將政黨國家之實際狀況成文法化，並設置了必要的保障措施以抵禦對民主之危害，同時又使政黨成為獨立於國家機關之外的自由組織。議員施密特博士解釋：「政黨並非國家機關；但他是國家生活重要之決定因素……」(一九四八年九月八日大會第二次會議，StenBer. 十五頁)。議員孟擇爾博士在三讀時亦發言認為：「有幾點我們特別感到歡迎，即政黨第一次在憲法中被提及；大家承認了政黨在政治生活中實際具有的影響力並給予其合法的保障。此保障並配合了對政黨民主化發展的監督可能性，而避免導向過於偏狹的政治生活。因此我們在大會二讀時投票贊成一項聲請，此聲請希望政黨應負有公開其財務的義務，如此可使每一個德國人民知道，政黨從何處籌措經費。」(一九四九年五月八日，大會第十次會議，StenBer. 二〇三頁以下)。

- d. 政黨應在公開的多黨體制下形成；政黨應以自己的力量發展；政黨應受基本法第二十一條第一項第三句、第四句所負義務的拘束，在自由民主的基本秩序中(基本法第二十一條第二項)，參與人民政治意志的形成。這些都是立憲者心目中的政黨形象。立憲者認為政黨應自由，獨立於國家之外，這個法在基本法第二十一條，特別是第一項第二句至第四句充分地顯露出來。立憲者的想法之所以對基本法第二十一條的解釋特別重要，乃因其源自於特定的歷史經驗，立憲者欲設立防範措施，以防止災難性的歷史重演。基本法第二十一條必須透過歷史來了解，它乃是對威瑪共和及國社黨執政時

期，政黨體制惡化的一種反應措施。此規定希望透過對政黨非民主化的防止，以確保自由民主之秩序。它禁止政黨與憲法機關聯結，為了確保政黨體制的自由，亦禁止國家負起長期補助政黨的任務。政黨若長期接受國家資助，則與立憲者所預設，並在基本法第二十一條規定的政黨形象不合。由此可知，若法規規定對政黨一切政治活動進行補助，則此法規為違憲。

3. 一九六五年聯邦預算法中，國家對政黨財政補助的規定與下述憲法規範抵觸，因此為無效：第一，政治意見及意志的形成應不受國家干預（基本法第二十條第二項、第二十一條第一項第一句）；第二，基本法第二十一條第一項確認政黨結構應為自力更生且獨立於國家之外。至於此預算法的規定是否抵觸了黨內民主的規定（基本法第二十一條第一項第三句）則可不問。

III

為了「政治教育工作」之目的，亦不允許國家補助政黨。證據調查已顯示，在政黨一般性的工作與政黨之政治教育工作中很難劃清界線。

社民黨的總務長固然提出標準，從事務及組織上區分政黨的一般性工作與政治教育工作。但他亦指出，這兩個工作範圍的區別最終仍繫於政黨的善意。基民聯盟、基社聯盟及自民黨的總務長則一致表明，無法清楚地劃分政黨一般性工作與政治教育工作。除了社民黨的代表外，其餘各黨的代表亦持相同意見。

事實上政治效育工作與政黨的一般宣傳活動在政治實務中乃是交錯重疊的。今天沒有一個政黨會放棄參與一般國家問題的討論，或放棄對選民宣傳其解決方案。因此對政治教育工作的補助亦使全部政治活動受益。基於這個理由，由預算對政黨之政治教

育工作進行補助乃與憲法不合。

IV

依據基本法第二十一條及第二十條第二項，國家對政黨之全部政治活動持續地補助是不被允許的。但基於政黨自由及政黨機會平等之原則，對其參選之合理費用給與補貼並不違反憲法。在此範圍內則涉及一九五八年六月廿四日的判決（聯邦憲法法院判決第八輯第五十一頁）。

國會選舉乃為民主國家中意志形成的關鑑性活動。在立憲者所決心採行的代議民主制中，選舉必須定期舉行，以給予人民（國家權力乃由人民而來）表達意志的機會。選舉的舉行，乃為國家機關必須遵守的義務。國家機關應進行準備工作，設立必要之機構，撥出必須之款項。

若無政黨則在現代大眾民主制中選舉就無法進行（聯邦憲法法院判決第八輯第五十一頁〔六十三頁〕；第十三輯，第五十四頁〔第八十二頁〕）。公民主要透過選舉評估一個政黨其黨綱的價值，以及其對國家意志形成的影響力（聯邦憲法法院判決第三輯第十九頁〔第二十六頁〕；第十三輯，第五十四頁〔第八十三頁〕；第十四輯，第一二一頁〔第一三三頁〕）。若各不同政黨不能在選戰中陳述其黨綱及目標，則公民亦無從做出有意義的決定。只有透過選戰，許多選民才投入選舉並做出決定。本院曾多次強調，政黨主要是一個準備選舉的組織（聯邦憲法法院判決；第八輯第五十一頁〔第六十三頁〕；第十二輯第二百七十六頁〔第二八〇頁〕），政黨對人民政治意志的形成並主要地透過國會選舉施予影響（聯邦憲法法院判決第四輯第廿七頁〔第卅頁〕；第八輯第五十一頁〔第六十三頁〕）。基因於此，本院在過去的判決中賦此參選政黨機關爭議之訴權，並在此範圍內護衛政黨相對於憲法機關的特殊憲法地位（聯邦憲法法院判決第四輯第廿七頁〔第三十頁〕）；

第七輯第九十九頁〔第一〇三頁〕；第十三輯第一頁〔第九頁以下〕。但也只有在涉及政黨有關選舉的權利方面，才賦予其此等機關爭議之訴權。

政黨影響人民政治意志的形成，但並不獨佔其影響力。政黨以外的其他公民，更重要的，其他各種協會、團體及結社亦對意見與意志形成的過程施與影響。由基本法第二十一條、第三十八條以及聯邦選舉法（均屬實質憲法的一部分）中可觀察而知，對於人民意志的形成而言，政黨透過國會選舉而擁有優於其他協會的地位。即使政黨的活動並不限於參加國會選舉，此一透過基本法第二十一條所賦予之任務亦有優先而獨特的意義，因為對於國家民主秩序的運作而言，選舉是關鍵而不可缺少的。

選戰乃為意見與意志形成過程的高峰。選戰可由此過程中獨立區分出來。政黨在選戰中的活動亦與其他活動不同。選戰的展開表示投票日已近；因此選戰在時間上可確定。為了選戰而支出的費用亦可由支用項目中確定。政黨為選舉而支出的費用亦可與其他支出劃分。在證據調查中，四個在聯邦議會擁有席次的政黨，其總務長亦提供了各自所屬政黨一九五七、一九六一、及一九六五年參與選舉的收支資料，由此亦可證明，這類支出是可以分別接受調查的。

由政黨對選舉的特殊意義觀之，似乎顯示國家對政黨適宜的參選經費予以補助，就憲法而言乃是正當的。因此立法者是否應該對選戰經費給予補助，就是一個憲政問題，而不能由法院來決定。

2. 聯邦對於有關問題的立法權，其規範基礎在基本法第二十一條第三項。

我們毋須決定聯邦依基本法第二十一條第三項所享有之立法權其範圍到底多大。基本法第二十一條第一項第四句（直接）第一句及第三句（間接）已將政黨之財務關係列為同條第

三項的規範對象。由基本法第二十一條第一項第四句及第三項的脈絡觀之，我們不能認為對政黨財務的立法權僅及於政黨之財務公開義務。

3. 可准予補助的支出，僅限于與選戰事務直接相關的費用。政黨為維持其組織的經常性開銷，以及不直接涉及選戰的活動支出，皆不允許接受補助。在確定政黨為選舉所支出的費用範圍時，必須將無償提供給政黨的有價勞務排除在外。這屬於自由、自立更生政黨的本質，政黨所屬的議員、黨員與附從者提供勞務而不索取報償。

關於估定政黨參與費用這個問題，我們認為可補助的僅限於在各該當時之政治經濟、社會關係下，政黨對具政綱及目標做適當宣傳以需之費用。另外就是與其他參選政黨競爭辯論所需費用。每一政黨自認所需之必要費用並不能作為依據。立法者應致力於訂出客觀之標準。

若是立法者制定一個規範，其中規定僅有一定百分比的競選必需費用與以補助，其它交其政黨自籌，此等作法亦難謂為與憲法不合。

4. 若立法者決定補助政黨之選戰費用，他亦必須遵守基本法第二十一條，維護政黨之自由（聯邦憲法法院判決第九輯，第一六二頁〔第一六五頁〕；第十二輯第二九六頁〔第三〇五頁〕；第十四輯第一二一頁〔第一三三頁〕；第十七輯第一五五頁〔第一六六頁〕）。除此之外，立法者亦應注意，經費之「分配原則」不得抵觸政黨機會平等的基本原則。這個原則並不僅應用在狹義的選舉權（聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔第二四二、第二五五頁〕；第六輯第八十四頁〔第九十頁〕），在選舉準備（例如選舉意見的批准，參見聯邦憲法法院判決第三輯第十九頁〔第二十六頁以下〕；第三輯第三八三頁〔第三九三頁〕；第四輯第三七五頁〔第三八二頁以下〕），在政黨贏取

捐款的範圍(聯邦憲法法院判決第六輯第二七三頁〔第二八〇頁〕;第八輯第五十一頁〔第六十四頁以下〕),或其透過廣播的宣傳(聯邦憲法法院判決第七輯第九十九頁〔第一〇七頁以下〕;第十四輯第一二一頁〔第一三二頁以下〕)。此外,機會平等的原則尚適用於投票前所有的領域(參見聯邦憲法法院判決第八輯第五十一頁〔第六十四頁以下,第六十八頁〕;第十四輯第一二一頁〔第一三二頁〕)。因此也包括對於參選經費補助之規範。這個原則在所有上述領域應嚴格地、形式地被了解。所以立法者在創立有關規範時,其創設自由應受到較大的限制。對於政黨的任何差別待遇,若是缺乏特別而極為必要的理由,則基於憲法為無效(聯邦憲法法院判決第八輯第五十一頁〔第六十四頁以下〕;第十四輯第一二一頁〔第一三三頁〕)。

關於此等事項應該或能夠創立何種規範,這並非法院的工作。本院只基於長久以來的判決見解指出立法者在機會平等的原則下,其創設自由所受到的限制。

a. 由於政黨參與聯邦議會選舉之合宜費用可獲聯邦補助,那些享有國家經費給付決定權的人可以決定:「僅」有曾參選的政黨可獲補助。但另一方面嚴格形式意義的機會平等原則却強調「所有」曾參選政黨皆應補助。若自始僅分配給在議會有席次的政黨,則違反了此一原則。但此一原則並不禁止差別待遇,若是有特別而必要的理由,仍准許差別待遇。其中一個可接受的理由是,立法者為了防止選票或政黨的過度分化。

可以預見的,對參選經費的補助有助未來建立新的政黨。這對於經憲法法院所接受的「百分之五條款」而言是一個對立的發展(聯邦憲法法院判決第一輯第二〇八頁〔第二四八,第二五六頁〕;第四輯第卅一頁〔第四〇頁〕;第四輯

第一四二頁〔第一四三頁〕；第四輯第三七五頁〔第三八〇頁〕；第五輯第七十七頁〔第八十三頁〕；第六輯第八十四頁〔第九十二頁〕下〕；第十四輯第一二一頁〔第一三五頁〕。但立法者仍然可以設法避免選舉中選票分化及侏儒政黨的出現，並且為此目的對參選費用之補助設限。當然對參選經費的補助是不能僅決定於該黨是否獲得了百分之五的選票。如果採用這個標準將使「百分之五條款」的作用倍增，而使新黨不可能進入國會。另一方面聯邦選舉法對新黨參選的規定仍不足以防止小團體僅因能獲得國家補助而投入選舉。因此立法者對參選經費的補助可以該黨獲得一定比例之選票為標準。但此一比例必須遠低於百分之五。百分之五乃為獲得議會席次之最低得票要求。

- b. 對各政黨參選經費給與不同額度的補助，這種差別待遇在一定的程度下並不違反政黨機會平等原則。聯邦憲法法院會對各政黨選戰宣傳廣播時間的分配作出判決，在此可作為參考點（聯邦憲法法院判決第十四輯第一二一頁〔第一三四頁以下〕）。政黨可依其大小、政黨實力與領導能力區分，亦即依照其重要性。參與選舉的方式，尤其是宣傳工具及花費皆與該黨的大小、實力相當。機會平等原則並不期望透過國家的措施來消除各政黨的差距（參見聯邦憲法法院判決第八輯第五十一頁〔第六十七頁〕；第十四輯第一二一頁〔第一三四頁〕）。如果不顧及各黨的重要性，人事、理念及物質上的潛力，一律給予相同補助，則違反了補助參選經費的意義。如此做就扭曲了實際上的競爭狀況。另一方面立法者亦應注意，毋讓各黨事實上所擁有的不同競爭機會更加尖銳化（參見聯邦憲法法院判決第八輯第五十一頁〔第六十七頁〕）。若立法者欲補助參選費用，則應顧及各黨過去所形成的關係來進行資助。對於尚未在聯邦議會擁有席次的政黨，則應考慮

這些政黨迄今從未獲得補助。作為立法基礎的分配模式應顧及未來將成立並參選的政黨。至於是否應考慮其他不違反機會平等原則的差別待遇，並進而導致對費用分配的修正，則是立法者應加以檢查的。