

「三邦門檻」判決

BVerfGE 111, 382

德國聯邦憲法法院第二庭2004年10月26日判決

- 2 BvE 1, 2/02-

程明修 吳瑛珠 譯

要目

裁判要旨

案由

判決主文

理由

A.機關訴訟之標的

I.國家補助政黨財政之發展與規定

II.第一與第二原告之歷年得票率與歷年之國家補助

III.兩原告之主張

IV.被告之主張

V.其餘參考資料

B.原告之訴部分合法

I.原告之訴部分合法且有理由

II.第一原告之訴部分合法但無理由

關鍵詞

最低選票門檻

(Mindeststimmenquorum)

選票部分(Wählerstimmenanteil)

捐贈部分(Zuwendungsanteil)

選票帳戶(Wählerstimmenkonto)

裁判要旨

1.政黨籌措資金之權利不應透過規費方式造成成立新政黨之困難，亦不應不當損害小政黨之活動。

2.政黨法第18條第4項第3句使成立新的小政黨及加深其宣傳主張的政

黨競爭之困難。此規範隱藏著使政治多樣化喪失之危險性，且限制政黨競爭。

3.「三邦門檻」使黨章符合政黨法第2條第1項第1句而僅在單一邦內之政黨，與相較他跨邦政黨，在政黨競爭上處於劣勢，因而違反平等。

4.聯邦憲法法院法第64條第3項所允許立法者可以採取行為的期限，此期限在特定條件下重新開始計算，儘管立法者在修法時並未更動原文。

案 由

第二庭在2004年10月26日依據2004年6月30號言詞辯論而作成判決 -- 2 BvE 1, 2/02 --

在言詞辯論程序中確認之聲請1，德國眾議院以及參議院 a) 2002年6月28日修正案第3條(BGBI. I S. 2268)涉及政黨法第18條第4項第3句之修正，其中規定，依據政黨法第18條第3項第1句第3款，達到聯邦眾議院至少5%或至少三個邦議會前次選舉超過1%，或者在單一邦議會前次選舉獲得超過5%政黨票得票率之政黨，始可請求國家經費補助。以及 b) 2002年6月28日修正案第1條修改政黨法第18條第4項第1句，可以依據政黨法第18條第3項第1句第1款請求國家經費補助的政黨，僅限於根據政黨法第18條第4項第1句規定，達成0.5%以及1%之得票率者。其乃侵犯原告基本法第21條第1項以及基本法第3條第1項之權。

原告：灰黨(DIE GRAUEN)，代表人：Graue Panther, Kothener Straße 1--5, 42285 Wuppertal, 訴訟代理人：Rechtsanwälte Dr. Paul Michael Günter und Koll., Döppersberg 19, 42103

Wuppertal -

被告：

1.聯邦眾議院，代表人：眾議院院長，Platz der Republik 1, 11011 Berlin，訴訟代理人：Prof. em. Dr. Erhard Denninger, Am Wiesenhof 1, 61462 Königstein，

2.聯邦參議院，代表人：參議院院長，11055 Berlin -- 2 BvE 1/02--；

以及聲請2.德意志聯邦眾議院以及參議院透過2002年6月28日第八次的政黨法修正案侵害基本法第21條第1項第1句以及基本法第23條第1項，其乃透過修正案第3條將對於政黨之國家經費補助條款之限制提高，將由原本1%的邦議會選舉得票提高為5%或者1%的三個邦議會得票率。

原告：生態民主黨(Ökologisch-Demokratische Partei (ödp))，代表人：Herrn Uwe Dolata, Herrn Prof. Dr. Klaus Buchner, Bohnesmühlgasse 5, 97070 Würzburg，訴訟代理人:Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, Im Oberkämmerer 26, 67346 Speyer -

被告：

1.聯邦德國眾議院，代表人：眾議院院長，Platz der Republik 1, 11011 Berlin，訴訟代理人:Prof. em. Dr. Erhard Denninger, Am Wiesenhof 1, 61462 Königstein，

2.聯邦參議院，代表人：參議院院長：11055 Berlin -- 2 BvE 2/02 --

判決主文

1. 兩案合併判決。

2. 德國聯邦眾議院與參議院於2002年6月28日經由第八次政黨法修正政黨法第18條第4項第3句，而損害原告基本法第21條第1項以及第3條第1項之權利。依該法，政黨未獲得歐盟或者聯邦眾議院選舉之5%的政黨票時，僅能依政黨法第18條第3項第3句第3號規定，必須在三個邦議會前次選舉獲得1%，或者至少在單一邦前次議會選舉超過5%得票率時，始得申請國家經費補助。

3. 第一案原告之部分聲請駁回。

理 由

A. 機關訴訟之標的

2002年6月28日修正並在2005年1月1日生效之第八次政黨法修正案，其所規定，政黨在前次歐盟或者聯邦眾議院少於0.5%得票率之時，政黨僅得獲得對於黨費於捐款部分的政府補助，僅當其於三個邦議會前次選舉超過1%或者單一邦前次議會選舉有超過5%的得票率。此規定與機關訴訟明顯相關。

此外，第一案原告反對政黨法第18條第4項第1句後半之規定，僅於達到選舉之最低選票門檻(Mindeststimmenquorum)時，始得獲得該次之選舉選票之補助。

I. 國家補助政黨財政之發展與規定

1. 1988年12月22日政黨法第五次修正，其中政府對於政黨以用選舉競選補助與所謂的基礎經費(Sockelbetrag)之方式，被聯邦憲法法院於1992年4月9日宣告違憲。因此，政黨經費補助在1994年1月28日(BGBl. I S. 142)第六次政黨法修正時重新予以規定，爾後，國家部分補助政黨成為替代選舉競選經費補助之方式。當政黨在最近一次的歐盟選舉或者聯邦眾議院有獲得至少0.5%得票率，或者在單一邦前次議會選舉有獲得超過1%的得票，則可以獲得國家的經費補助。國家補助的給付分為依照選舉結果給付（選票部分）(Wählerstimmenanteil)，以及依照黨費及自然人的政治獻金（捐贈部分）(Zuwendungsanteil)。

國家對政黨的部分補助以兩方式限制補助金額上限：首先，對政黨補助的經費不得超過最高上限補助金額（政黨法第18條第2項以及第5項第2句），其次，國家的補助經費不允許超過政黨於該年內所自籌的收入（相對上限，政黨法第18條第5項第1句）。

2. 1995年由總統召集獨立鑑定委員會審查新規範的計算基準與影響（與第六次政黨法修正的第18條第6項、第7項比較），其對政黨法第18條有明確建議。在其報告中(BTDrukks

14/637, S. 21 und 25 f.)確認選票部分與捐贈部分的補助呈現不平衡，而須繼續密切注意。在1995年到1998年之間，捐贈部分補助約佔選票與捐贈部分補助總額之60%。如果此一趨勢在往後數年被確認，則依委員會意見，該計算基準須要改變，以避免國家財政因過高的捐贈部分補助而耗竭。

3.因1999到2000年冬天所發生的政治獻金醜聞案，聯邦總統召集獨立鑑定委員會審查現行政黨財政相關法律。委員會在其報告中提出80點對於政黨財政法律的規定(BTDrucks 14/6710)。

a)在此報告中，委員會有鑑於選舉部分以及捐贈部分補助的不協調，而建議修改計算基準，以盡可能達到補助的一半。

b)基於政黨法第18條第4項，委員會建議不改變選舉部分補助的門檻。雖然，對於小黨得依據各邦不同而可以獲得相對少的選票，就足以獲得政黨法第18條第3項第1句第3款之全聯邦範圍的補助，並無抗議不公的產生。但仍被建議，現行的門檻規定繼續保留，因提高國家補助政黨的門檻，是為對於憲法上權利的限縮，而涉及侵害政治機會平等。

4.在2002年4月16日社會民主黨(SPD)、基督教民主黨(CDU)、巴伐利亞基督教社會聯盟(CSU)、綠黨(Grünen)以及自由民主黨(FDP)等黨團提

出政黨法第八次修正案(BTDrucks 14/8778)。

a)此修正案規定政黨法第18條自2002年6月1日多項改變：

對選舉部分的補助未來應由0.51歐元調高為0.70歐元，而捐贈部分補助由0.51歐元降低至0.38歐元。依照獨立鑑定委員會意見，此應有助於選舉補助與捐贈補助兩端的平衡。投票率以及選舉人對一政黨贊成或反對的決定，未來應成為國家補助政黨的重點保障。

此外，400萬內之得票應從每票0.66歐元調整到0.85歐元，以補助政黨高財政要求的公共任務。此些政黨雖然無法跨過5%門檻而進入議會，但其在選民間仍有不小的影響性。

b)最後，在政黨法第18條第4項的草案中規定自2005年1月1日起引進「三邦門檻」。依此，政黨在邦議會選舉之得票，僅當其至少在三個邦議會選舉有超過1%的選票，或者在單一邦前次議會選舉至少有超過5%的政黨票，其選票始被列入國家對於捐贈部分補助的計算。

在草案理由書中敘明，此規定得使國家之部分補助得在聯邦政治觀點下單一化。在現行的規定中，邦議會選舉門檻將造成在大小不同之各邦有不同的票數要求。現行規定誘使小黨、極端政黨刻意在城市邦 (Stadtstaat，譯者按：一市即為一邦，例如漢堡

，柏林等邦）參與競選，而可在無大阻礙下獲得國家補助。若未考慮政黨所參選的各邦，而使其同樣得參與全聯邦範圍的捐贈部分補助計算者，此舉長期以往將成特權。「三邦門檻」將促使有意參與基於聯邦範圍的國家捐助部分補助之政黨，也能認知其在聯邦政治中的意義。然在單一邦深耕的政黨，其國家補助的計算仍包括在內，因新規範對於選票部分補助（Wählerstimmenanteil）計算未受影響。

5.a)法律草案在法律制定程序中，並未有較大的變動。政黨法第18條透過政黨法第八次修正案第1條第1點與第6條第1項被修正(8. PartGÄndG, BGBl. 2002 I S. 2268)，並在2002年6月1日生效：

第18條

國家補助的原則與範圍

(1)政黨獲得資金作為部分補助基本法所要求的行為。分配金額則依政黨在歐盟、聯邦眾議院及邦議會的得票率、黨費收入和其政治獻金收入。

(2)每年對政黨之國家總補助金額不得超過1億3千3百萬歐元。

(3)政黨每年在下列範圍內獲得國家部分補助

1.0.70歐元給每票政黨票，或者

2.0.70歐元給每一選區票，若政黨名單並未被該邦所允許，以及

3.0.38歐元給政黨自行籌措的每

一歐元（黨費、議員黨費與合法取得之政治獻金）；此中，每自然人最高僅被考量3,300歐元。

除第1款與第2款外，政黨在400萬有效票之內，每票獲得補助0.85歐元。

(4)依據第3項第1款與第3款請求國家補助的政黨，其須於前次歐盟以及聯邦眾議院選舉獲得0.5%的選票，或在一邦議會選舉有獲得超過1%的政黨有效票；依據第3項第1句第1款與第2句之政黨，必須在個別選舉中符合上述條件。依據第3項第2款請求國家補助的政黨必須在選區獲得超過10%的有效票。

(5)國家對政黨之部分補助不應超過其自行籌措資金（相對上限）。對於所有政黨的補助總額不應超過絕對上限。

(6)至(8)……

b)依據政黨法修正法第3條以及第6條第3項，政黨法第18條第4項自2005年1月1日起為：

依據第3項第1句第1款請求國家補助的政黨，其須於前次歐盟或者聯邦眾議院選舉獲得0.5%的選票，或在一邦議會選舉有獲得超過1%的政黨有效票；依據第3項第1句第1款與第2句之政黨，必須在該選舉中符合上述條件。依據第3項第1句第2款請求國家補助的政黨必須在選舉區獲得有效票超過10%。依據第3項第1句

第3款請求國家補助的政黨，必須至少在前次歐盟或者聯邦眾議院獲得0.5%，或者在至少三個前次邦議會選舉中有獲得1%，或者在單一邦前次議會選舉中有超過5%的政黨票得票率……。

II. 第一與第二原告之歷年得票率與獲得之國家補助

1.a) 第一案原告在1989年7月12日成立，並於1990年第一次參與聯邦眾議院選舉。其分別獲得0.8 % (1990)、0.5 % (1994)、0.3 % (1998)

以及0.2 % (2002)的政黨票。在歐盟選舉中則獲得0.8 % (1994)、0.4 % (1999)以及1.2 % (2004)的得票率。

b) 第二案原告於1981年10月10、11日成立，並自1990年開始參與聯邦眾議院選舉，歷年獲得0.4 % (1990,1994)、0.2 % (1998)以及0.1 % (2002)之政黨票得票率。歷年歐盟選舉則獲得0.8 % (1994)、0.4 % (1999)以及0.6 % (2004)得票率。

c) 在近10年二聲請人在邦議會選舉得票率則詳見頁390之表。

灰黨／生態民主黨	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04
巴登—伍騰堡邦 (Baden-Württemberg)			0,3/1,5					0,0/0,7			
巴伐利亞邦 (Bayern)	xx/2,1				xx/1,8					xx/2,0	
柏林邦(Berlin)		1,7/0,3				1,1/xx		1,4/0,2			
布蘭登堡邦 (Brandenburg)	0,3/0,1					xx/xx					
布萊梅邦 (Bremen)		0,7/xx				xx/xx				0,8/xx	
漢堡邦 (Hamburg)				0,7/0,0				0,2/xx			1,1/0,1
黑森邦(Hessen)		0,4/0,2				xx/0,1				xx/0,1	
麥克倫堡—佛波門邦 (Mecklenburg-Vorpommern)	0,4/xx				0,2/xx				0,2/xx		
下薩克森邦 (Niedersachsen)	0,5/0,1				xx/0,1					0,3/0,1	
北萊茵—西發利亞邦(Nordrhein-Westfalen)		0,7/0,3					xx/0,0				

萊茵—法爾茲邦 (Rheinland- Pfalz)			0,7/0,5					xx/0,3			
薩爾邦(Saarland)	0,6/0,2					xx/0,3					
薩克森邦 (Sachsen)	xx/xx					0,3/xx					
薩克森—安赫德 邦(Sachsen- Anhalt)	0,5/xx				xx/xx			xx/0,1			
什列斯威—霍爾 斯坦邦 (Schleswig- Holstein)			xx/0,1				0,3/xx				
杜林根邦 (Thüringen)	0,4/0,2					xx/xx					0,8/0,2

xx - 代表未參與選舉

2.兩案原告均參與國家政黨部分補助的分配。

a)最近一次對於 2003 年（依據：2004 年 2 月 2 日）的補助中，第一案原告獲得選票補助金額 18,779.5 歐元，捐贈部分補助 563,768.37 歐元。在考量絕對與相對最高上限之下，最後獲得總共 464,000.9 歐元。（德意志聯邦眾議院關於 2003 年政黨部分補助之行政報告，於附件二，<http://www.bundestag.de/bic/finanz/index.html>）

b)第二原告在 2003 年度的選票補助則有 85,044.20 歐元以及捐贈部分補助 544,531.81 元。在考量最高級相對上限的狀況下，其總共獲得 501,458.47 歐元。（德意志聯邦眾議院行政報告，前揭書）

III.兩原告之主張

1.第一案原告在 2002 年 7 月 1 日具摘要與聲請書，提出機關訴訟。其指摘該規定違反基本法第 21 條第 1 項與第 3 條第 1 項。

a)聲請書中抨擊「三邦門檻」威脅該黨生存。因該黨至今尚未能進入國會，財政上倚重黨費與政治獻金。國家經費補助多在捐贈部分的補助。依照往年選舉結果，將在「三邦門檻」之標準下，其擔心此一財政上轉折，將使之無法承受。

並無明確事實能正當化何以一政黨之捐贈部分補助被排除，當其已透過 1% 的地方選舉與 0.5% 的聯邦選舉足以證明其在政治上的嚴肅性時。

被告在法律制定程序中所列之理由並無法正當化此憲法上的不利益：

對於一政黨而言，在較小的邦獲得1%的選票並未易於大邦。一個特殊規定如「三邦門檻」始可被允許，當一政黨以濫用的方式，為了獲得政黨法第18條第3項第1句第3款的補助，因而僅在單一邦參選時。然其自身並不應該被譴責；因其過往亦曾投入高額經費於人口較多的邦與全聯邦範圍參與選舉。

「三邦門檻」所植基理由為：現行規定對僅在單一邦有1%的選票，但卻同時可在全聯邦範圍內享有捐贈部分補助之政黨有利。此一理由，不具說服力，政黨雖僅在特定地域內有選舉成功結果，但卻仍可在聯邦範圍內獲得黨費與政治獻金，無異於證明其在聯邦範圍內有一定的政治意義存在。實際上，「三邦門檻」所針對的是小的、極端的政黨。然則，此類政黨於聯邦憲法法院尚未宣告違憲政黨之前，仍受機會平等原則所保障。

b)第八次修正案第1條新規定之政黨法第18條亦為違憲。依據政黨法第18條第4項第1句後半，政黨在多次選舉中若無超過政黨法第18條第4項第1句前半之門檻票數，則無法被計算為選票部分補助。縱令，其在此些選舉中取得獲得大部分的選票。雖然政黨法第18條第4項第1句後半在1994年將政黨補助制度引進政黨法時已經納入，然則不平等的加劇，則開始於選票部分(Wählerstimmenanteil)的計

算，由每票0.51及0.66歐元調整到0.7以及0.85歐元。此外，此一部分的調高與捐贈部分補助的降低相結合，對於黨費與政治獻金收入之每歐元補助由從0.51歐元降至0.38歐元，將造成尚未進入國會的小黨越來越衰落，因小黨多透過捐贈部分的補助參與國家分配，而大黨較多透過選票補助。

2.第二案原告在2002年9月3日提出機關訴訟。其同樣認為基本法第21條與第3條第1項受侵害：

a)「三邦門檻」將威脅到其競爭力。因為其僅經常在巴伐利亞邦議會選舉中僅有1%的得票率，若其作為小黨可得到的國家補助，則首要將是捐贈部分的補助。此部分未來預計將佔6/7的國家補助，也因此，幾近於1/4該黨之總收入。

國家補助設定最低選票門檻，此舉，在憲法上是可想像的。保障政黨參與政治意識形成的嚴肅性，以及為避免濫用國家資源，為聯邦憲法法院判決中所保障的利益，此得以正當化對選票的補助設定門檻限制。相反地，捐贈補助是為了鼓勵政黨在社會政治領域的深耕，而該深耕乃經由黨費及民眾政治獻金被予以突顯。是故，一方面指摘政黨，因其僅欲獲得補助請求，而對於黨費與政治獻金的努力不夠嚴肅或者濫用，另一方面，當其獲得捐助時又同時被認為是政黨在社會的深耕，此兩者為相互矛盾。原告

參與政治的嚴肅性，從選舉結果來看應無庸懷疑。此外值得贊同的是，小政黨在選民間確實呈現在選舉結果不足的現象。選舉的門檻限制使選民有所顧忌，擔心選票的浪費，因而避免選票投給此些小黨。

c)此外，「三邦門檻」違反政治程序的開放性原則與政黨機會平等原則。其以不當之方式使新政黨的產生困難，因其通常首先於一邦內形成。次者，此限制對於主要於一或兩邦經營的區域政黨亦為不利。新政黨法第18條第4項第3句的「5%門檻」並排除此一不同意見；人們不應認為，新成立的政黨在首次參與邦議會選舉時，即獲得5%的得票率。

d)另外，侵害的條文規範也損害比例原則。新規範欲將「小黨、極端政黨」拒於捐贈補助部分之外，此一目的並不適當，而無法對正當化機會平等之侵犯。確認政黨是否為基本法所稱之「極端」，此一權限屬聯邦憲法法院。

若立法者僅欲對具有聯邦範圍政治意義的政黨提供捐贈部分補助，而欲排於參選特定城市邦而以濫用之方式意欲參與國家之捐贈補助分配的政黨，則「三邦門檻」欠缺必要性。因為，此門檻規定並無考慮各邦大小不同。第二原告在1998年舉行的巴伐利亞邦議會選舉中，其所獲得1%的政黨票票數的結果，相較於是在布萊梅

(Bremen)、漢堡(Hamburg)、麥克倫堡 — 佛波門邦(Mecklenburg-Vorpommern)、杜林根邦(Thüringen)以及薩爾邦(Saarland)等各邦的總和。設若對立法者而言，在三個小邦獲得1%得票率的結果即代表具有全聯邦範圍的政治意義者，則應先對在大邦獲得1%選票的政黨給予肯認。

e)最後，新規定違反狹義比例原則。政治程序的開放性以及保障政黨機會平等原則，此二利益遠較於政黨具有聯邦範圍政治意義而參與國家補助分配以及避免小黨可能濫用參與補助的利益為重。

IV.被告之主張

依據聯邦憲法法院法第65條第2項必須給予聯邦總統、聯邦眾議院、聯邦參議院及聯邦政府在機關訴訟中陳述意見之機會。

聯邦眾議院以此陳述，其認為釋憲聲請無理由：

1.a)立法者對於政黨的國家部分補助有較大之形成空間，尤其依照政黨選舉結果而為不同處理，乃為憲法上的義務。因此，在實踐一規範時，就會以政黨的積極度，其如何履行其主要任務，與如何在代議機關斡旋人民參與政治意見的形成等，作為指標。政黨擁有其存在的權限及範圍，僅在其對於選民展示魅力，以及承擔努力失敗的風險時。聯邦憲法法院曾在判決中強調(BVerfGE 73, 40 [86]; 85,

264 [288, 292])，於未來的參選並無實際機會於聯邦或各邦達成5%的門檻之破碎小黨，其生存並不能僅靠「國家財政大餅」之賜。

b)1994年1月28日第六次政黨法修正法新規範的政黨財政導致部分需要修正的扭曲與不平等。破碎小黨在選舉中由選民獲得的收入僅佔總國家補助的1/5。人數僅佔選民一小部分的黨員，同情者之政治獻金捐款與國家資助此類政黨則佔4/5強。這更證明，小黨的生存依附於國家的資助意願上。此種狀況與政黨自由於國家的原則(Der Grundsatz der Staatsfreiheit politischer Parteien)以及財政自籌先於國家補助原則並不相符。

1999年時，第一原告之捐贈部分補助較選票部分補助超過24倍，2001年時到達46倍。同一時期，第二原告的捐贈部分補助較選票部分補助超過10倍。此種不調和之狀況與獨立鑑定委員會對於政黨財政的建議大相逕庭。在此狀況下，則有必要建構國家政黨財政的計算基礎模式，以儘可能達到選票部分與捐贈部分補助的平衡。

2.與原告意見相左者為，新政黨法之限制乃為達成法律目標適當且必要；其削弱政治程序的公開性並無大到不可避免。

a)立法者認為，「三邦門檻」可達成選票部分與捐贈部分之分配標準方式盡可能平等的目標。從政黨主要

任務為獲得選票以及其意願的落實，由此得以證明，刻意的將濫用為獲得聯邦範圍補助但卻僅在區域參選的政黨予以排除，乃為達成憲法原則目標之有意義方式。

b)「三邦門檻」並未侵害政治民主程序的開放性至失重的地步。立法者並無對各邦人口多寡予以區分門檻的規定，而是制定一個期待政黨逐步調整的統一的、典型化的規範。此外，法規是否違憲並不取決於偶然、可能有損組織的單一政黨。

V.其餘參考資料

1.聯邦憲法法院由邦選委會獲得原告歷年參與邦議會選舉與選舉結果的資料。

2.在2004年言詞辯論程序中原告以及被告均陳述各自法律立場。聯邦選委會作為聯邦憲法法院法第27a條的鑑定人，分別對於原告以及小黨、極端政黨的國家部分補助陳述意見。

B.原告之訴部分合法

I.原告之訴部分合法且有理由

聲請書1.a與聲請書2為合法(zulässig)且有理由。

被告於2005年1月1日起生效之政黨法第18條第4項第3句（三邦門檻）所定，政黨在歐盟以及聯邦眾議院選舉未超過0.5%的得票率，則僅能依據政黨法第18條第3項第1句請求國家補助，當其至少在三個前次舉行邦議會選舉的邦有1%或者於單一邦前次

邦議會選舉有超過5%的政黨票得票率。此一規定侵害原告在政治競爭上之機會平等權。

1.政黨在政治競爭之機會平等權由基本法第 21 條與基本法第 3 條第 1 項導引出(vgl. BVerfGE 85, 264 [296]; 107, 286 [294])。其與選舉普遍性原則與選舉平等原則有密切的關係(Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG)，而此二者之形成乃源於民主原則。

基於此理由—如同選舉普遍性原則與選舉平等原則保障選舉人被平等的對待—為嚴格平等(streng formal)(vgl. BVerfGE 104, 14 [20] m.w.N.; stRspr)，並且原則上為禁止差別對待，除非有特別重大理由(zwingenden Grund)始得以合理化。政黨之機會平等權使得立法者的裁量限縮(vgl. BVerfGE 73, 40 [88 f.] m.w.N.; 82, 322 [337 f.]; 85, 264 [297]; stRspr)。國家不應扭曲現有之競爭狀態(vgl. BVerfGE 69, 92 [109]; 73, 40 [89]; 85, 264 [297]; 104, 287 [300]; stRspr)。因為在多黨體制下的政治競爭應存有差異，這乃依據人們的希求。此點不允許公權力忽略或者破壞。

2.2005年1月1日生效的政黨法第18條第4項第3句(8. PartGÄndG Art. 3)，並無法符合憲法上對於形式平等原則之要求。該規定對原告之不平等待遇(a)，且無法在憲法上正當化(b)。

a)若在歐盟以及聯邦眾議院選舉

未超過0.5%的得票率，則依據侵權的規範原告僅能獲得補助，當其至少在三個前次舉行邦議會選舉的邦有1%或者於單一邦前次議會選舉有超過5%的政黨票得票率。設若其無法達成三邦門檻的條款，則其無法獲得政府對於政治獻金以及黨費的補助。此況導致國家對於政黨經費分配的不平等。如原告一般僅在邦議會獲得少數選票的政黨，未來將較跨過「三邦門檻」之成功政黨，處於財政上極大的劣勢。

b)原告之受不平等待遇並不能以政黨財政的濫用(1)，選票補助及捐贈補助的衡平(2)，政黨自由於國家的原則(Der Grundsatz der Staatsfreiheit politischer Parteien)(3)，聯邦範圍政治意義的要求(4)，或者以對抗「極端」政黨的目標(5)，在憲法上獲得合理化。

(1)立法理由(BTDrucks 14/8778, S. 13, 20)顯示，過去小黨僅單在各邦提出少數的候選人，以獲得聯邦範圍的捐贈部分補助的計算可能。這種在城市邦選舉形式之濫用趨勢，並沒有在柏林、布萊梅過往的選舉中得到證實。在聯邦憲法法院判決中的濫用，乃指缺乏政治行為的嚴肅性(vgl. BVerfGE 24, 300 [340, 342]; 41, 399 [422]; 85, 264 [293 f.]; stRspr)，在此並無充足的呈現。

在柏林選委會資料中，在 2001

年參與邦議會選舉的共有 19 個黨，其中 14 個未達到 5% 門檻。其中有兩個政黨——第一原告(1.4%)與共和黨人(DIE REPUBLIKANER (REP, 1.3%))——有獲得超過 1% 的政黨票。在 1999 年有 22 個政黨參加選舉。在 18 個並未達到進入議會門檻之政黨中，僅有 4 個政黨獲得超過 1% 的政黨票：共和黨(Die REP) 2.7%，自由民主黨(FDP) 2.2%，以及動物保護黨(Tierschutzpartei)與第一原告各有 1.1%。

類似的狀況也在布萊梅。2003 年有 13 個政黨參與選舉，其中有 11 個並無跨過議會門檻。在這之中有 4 個達到最低選票門檻(Mindeststimmennquorum)，法治國攻勢黨(Die Partei Rechtsstaatliche Offensive) 4.4%，自由民主黨(FDP) 4.2%，德意志人民聯盟(die Deutsche Volksunion (DVU)) 2.2% 以及民主社會黨(die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS)) 1.6%。在 1999 年僅有 9 個政黨參選，其中有 6 個政黨在 5% 的門檻之下，4 個政黨得以請求參與政黨財政補助——德意志人民聯盟(DVU (3.0%))，民主社會黨(PDS)(2.8%)，自由民主黨(FDP) (2.5%) 以及布萊梅與布萊梅港勞動黨(die Partei Arbeit für Bremen und Bremerhaven e.V.-- AFB --) (2.4%)。

在漢堡邦議會 2004 年的選舉有

13 個政黨參加。在 10 個沒有達到進入邦議會門檻的政黨，有 4 個獲得超過 1% 的政黨票：德意志中心黨(Die Partei Pro Deutsche Mitte -- Pro DM/Schill -- (3.1%))，自由民主黨(FDP (2.8%))，彩虹黨(die Partei REGENBOGEN)以及第一原告各有 1.1%，其中僅有彩虹黨(1.7%)有達到最低選票部分。

此數字與城市邦跨過最低選票比例門檻的小政黨作比較後，無法作出選舉關係之刻意濫用的結論：在薩克森於 1999 年有 15 個政黨參與選舉，12 個政黨無法跨過進入議會的門檻。其中有 4 個達到最低選票門檻，綠黨(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)(2.6%)，德意志中心黨(Pro DM)(2.1%)，共和黨(REP)(1.5%)，德國國家民主黨(Nationaldemokratische Partei Deutschlands -- NPD) (1.4%) 以及自由民主黨(FDP) (1.1%)。

類似結果也在 2000 年什列斯威—霍爾斯坦(Schleswig-Holstein)的邦議會選舉中呈現。12 個政黨中有 4 個進入議會，此外，有兩個政黨，民主社會黨(PDS)(1.4%) 以及德國國家民主黨(NPD)(1.0%) 獲得國家部分補助的最低得票率。

縱使在較大的邦，其選舉結果亦與上述狀況相去不遠。2003 年 13 個政黨參與巴伐利亞邦議會選舉，10 個政黨未達到 5% 進入議會的門檻。

僅有 4 個政黨——巴伐利亞自由選民社團(Freien Wähler Bayern e.V.)(4.0%)，自由民主黨(FDP)(2.6%)，共和黨(REP)(2.2%)以及第二原告(2.0%)——達到參與政黨補助的限制。類似的結果也在 1998 年的邦議會選舉，差異為當時多 6 個政黨參與選舉。在 2000 年北萊茵——西發利亞(Nordrhein-Westfalen)有 28 個政黨參與選舉，24 個政黨無法進入議會。而僅有共和黨一黨達成 1%的條件。1995 年有 20 個政黨參與邦選舉，在未進入議會之政黨中僅有自由民主黨(FDP)得以參加國家的政黨補助分配(4.0%)。

由此看來，立法理由中所述小黨刻意挑選城市邦參選，並不成立。自新的政黨財政生效以來，在城市邦所參選之小黨數目與其他邦並無多大區別。

類似狀況也在選後能夠參加政黨財政分配的政黨數。在此更明顯呈現，各邦在其範圍內均有自己的條件限制，而非僅受到其範圍大小影響選舉結果。縱使兩原告多次參與城市邦以及薩爾邦的選舉，然而兩原告與競選成功仍有不小的距離，唯一例外的是第一原告在其「固有邦」柏林的參選。此外，從目前城市邦的選舉結果無法得出，現行補助之最低補助得票門檻無法有效阻止政黨濫用請求國家補助。

(2)即使是為了要衡平國家部分

補助之選票及捐贈部分，也無法使「三邦門檻」的不平等在憲法上獲得合理化。

(a)第一案被告強調，在選票部分與捐贈部分之間存有不平衡，此不平衡對於原告的國家部分補助造成影響。獨立鑑定委員會針對政黨補助建議(vgl. BTDrucks 14/637, S. 21, 25 f.)，選票部分與捐贈部分盡可能衡平，因而，立法者認為有需要儘快採取作為。「三邦門檻」是為了盡可能達成國家補助之選票部分與捐贈部分的標準一致。

(b)透過「三邦門檻」得以調整目前在選票部分與捐贈部分之不平衡，此立法者之意見並無在立法理由中獲得證實。雖然在法律草案中的前言有第一案被告所述之相應內容。然而在草案總論(vgl. BTDrucks 14/8778, S. 13 unter Ziff. 4)與各論(vgl. BTDrucks 14/8778, S. 14, zu Absatz 3)之處僅敘述，鑑定人所批評之計算標準不平等可透過減少約1/3的捐贈補助方式改進。引進「三邦門檻」作為解決選票部分與捐贈部分的不平等之方式，其理由並無見於法律草案中。解釋何以引進「三邦門檻」之目的及需求，僅在國家部分補助的濫用危險，以及政黨之聯邦政治性意義作為政黨補助的條件限制之處。

(c)以欲達成預期之法律效果而言，「三邦門檻」亦不適當(geeignet)

作為平衡選票部分與捐贈部分不平等的方法。

當政黨未達到「三邦門檻」而無法獲得捐贈補助時，該政黨僅可因在各邦議會選舉獲有1%的選票，而取得補助。「三邦門檻」將導致「全有或全無的原則」之意義，因當政黨失敗時，將無法獲得任何的捐贈補助，反之，則將計算全聯邦範圍之捐贈。以「三邦門檻」之效果方式，在概念上已無法將現行選舉補助與捐贈補助的失衡，在個案中適當地衡平。若欲達成其於理由中所強調之前提，則「三邦門檻」—其無異為一邦之「5%門檻」—並不適合作為平衡的調校工具。而且此舉也無法改善選舉部分與捐贈部分之間的關係。

(d)最後，「三邦門檻」對於基本法上所保障之政治程序開放性的限制，亦無法在憲法上合理化。

(aa)依照制憲者之憲法政治決定，基本法上之民主為多黨民主。基本法第21條第1項第1句規定政黨參與政治意見形成。首先在基本法第21條第1項第2句規定了成立自由以及政黨的自由競爭，此使民主可能實踐(vgl. BVerfGE 85, 264 [285]; 91, 276 [286])。在選舉與投票甚或者在仲介、形成人們的政治意志時，政黨應在企圖達到自由與開放政治程序的基本法中的民主體系為承擔者。

憲法所保障的政治程序開放性植

基於個別與社會意見、利益與需求的差異。其保障在相互競爭之政治社團的組織自由。此政治程序的開放性，聯邦憲法法院在其判決中重述強調乃屬民主原則的中心(vgl. BVerfGE 14, 121 [133]; 73, 40 [86] m.w.N.; 85, 264 [288, 293]; 91, 276 [285 f.])。政治程序的開放性特徵為，隨時可成立新的政黨，而使新的政治思想有機會在人民的政治意志形成過程中有影響可能性。基本法第20條之民主程序的開放性，也在於預防政黨事務的僵化(vgl. BVerfGE 91, 276 [286])。

為了使憲法所設之政治競爭能實踐，需要有機會平等的條件，特別是「政治市場」的開放入口。

(bb)縱使是小黨也對於政治程序以及政治生態有意義。

建構於政黨與有效競爭的制度化政治體系，不僅需要新競爭者的共同參與，也需要既存的小黨。政黨間要能持續存在競爭，僅在於競爭不停留於既存的成功政黨間，而是透過新競爭者的加入與小黨的持續挑戰，而使競爭能不斷地擴張、加劇以及被挑戰之時。

當小黨擁有達成其政治目標的實際機會時，小黨才能加強政治體系的學習能力。多黨體制的政治意義以及競爭的需求，特別展現於國會政黨的反響中，此些反響乃來自與小黨的競爭中常被強迫，闡明小黨所提出的中

心議題。

縱令為潛在的競爭，亦即新的小競爭者以可信的解決方案而有勝選的機會，會強迫穩固的政黨對人民的反饋，以儘可能阻礙新競爭的成立以及小競爭者的成功。

(cc)政黨財政制度不應透過規費來增加新政黨成立與其加入政治競爭的難度，亦不應不合理的削弱政黨活動。特別是，門檻規定不應以保護競爭為由被濫用。

政黨法第18條第4項第3句加劇政黨成立與政治競爭主張的困難。此規定含有喪失政治多元性的危險以及導致限制政黨競爭。

(α)「三邦門檻」要求新成立政黨同時在三個邦政治上積極並且參選獲勝。政黨之建立、招徠黨員、提出政治議題以及開拓選民階層，並非易事，其必須將其努力置於多個邦，且財政支出僅僅或主要必須由黨費與政治獻金而來。在單一邦初次參選成功，而達到最低票數的補助門檻，政黨一異於目前一首先僅能透過選票補助參與國家政黨財政分配。此種分配部分往往不大，往往對於新政黨無法達到重要的財政支持。

此點並非僅由原告所提出的財政關係可以獲得確認。即使在聯邦眾議院院長所掌的選票帳戶(Wählerstimmenkonto)中也清楚證實，當一政黨在邦議會選舉僅略跨過最低票數門

檻時，政黨票部分(Zweitstimmenanteil)的國家補助在何種範圍內變動：排除政黨法第18條第3項第2句調高的選票補助部分（每票0.85歐元），自由民主黨(FDP)在1999年布蘭登堡選舉獲得20,472票(1.8%)，在2002年的補助中，換算僅得17,401歐元。因為超過補助的絕對上限(§ 18 Abs. 2 PartG)，2002年補助實際金額約少23%，是故，可被列入計算的部分均以比例減少(§ 19a Abs. 5 Satz 2 PartG)；此於2002年7月1日生效的條文，文字幾乎與直至2002年6月30日有效之政黨法第19條第6項第2句相同)。

類似變動亦於選票部分之補助(Wählerstimmenanteil)，第一原告在2001年柏林選舉獲得22,093票(1.4%)，2000年民主社會黨(PDS)於什列斯威—霍爾斯坦(Schleswig-Holstein)邦議會選舉獲得20,066票(1.4%)，1999年自由民主黨(FDP)在薩克森23,369票(1.1%)，而2002年法治國攻勢黨(Schill-Partei (PRO))在麥克倫堡—佛波門(Mecklenburg-Vorpommern)獲得16,483票(1.7%)。

此數據更顯明，當政黨雖達到最低票數門檻，但卻無進入邦議會時，能夠被計入國家政黨補助金額的票數何其少。刪節捐贈部分的補助，將對新政黨造成特別的影響，因為原則上其政治工作必須單純依靠黨費與政治獻金支撐，且其自行營收的部分將成

為其最大的收入。不同於已經成功之政黨，其除可得到支持者的政治獻金，也可以得到選民的選票，後者更可透過選票部分成為財政果實，然而，新的政治力量始須努力獲得在選民間的成功。因此，設若一個政黨能跨過最低選票門檻—縱使在三個邦—捐贈部分較選票部分補助更為重要。

因此，系爭規定扣留未來新政黨之國家對自行營收的補助，並且排除所有欲進入競爭市場的政治力量獲得重要的國家部分補助。

(β)一如聯邦選委會在言詞辯論程序中所強調般，透過系爭規範也將明顯改變現行政黨生態。雖然透過2002年7月1日新生效的政黨法第18條第3項第1句第1款以及第2句，調高選票部分補助，但現存小黨則將因「三邦門檻」的生效，如同新加入選舉的政黨般，有財政上的虧損(與上述[a]比較)。如此發展趨勢，將對競爭能力有重大影響。

(dd)對「三邦門檻」之理由，也同樣適用在一邦之「5%門檻」。當政黨僅有跨過5%門檻且因而能進入邦議會時，才得以享有國家部分補助之捐贈部分補助，將不成比例的加深新成立政黨進入一邦政治活動的困難(vgl. BVerfGE 85, 264 [293 f.])。

(3)即使是政黨自由於國家的原則(der Grundsatz der Staatsfreiheit politischer Parteien)也無法使政黨法

第18條第4項第3句在憲法上正當化。

政黨不僅在政治上，經濟上與組織上亦依賴人民的贊同與支持。透過國家經費的提供，不應使爭取選民支持的政策錯誤風險被排除(vgl. BVerfGE 73, 40 [86] m.w.N.; 85, 264 [287])。在選舉成功外，成功獲得黨費以及政治獻金，亦為政黨深根於民眾之重要指標(vgl. BVerfGE 104, 287 [302])。最後，將自行營收的多寡—除獲得選票部分外—作為國家補助的標準，在憲法上並無疑慮(vgl. BVerfGE 85, 264 [292 f.])。

因捐贈補助與選票補助的強烈失衡，而會形成依附國家之小黨，第一案被告此所述狀況不存在，也因此無法正當化違反平等的侵害。因為立法者已經在政黨法第18條第5項第1句設定國家補助僅達自我營收所得的相對上限，亦因而確立，政黨至少有半數資金非來自國家。

小黨會依賴國家財政補助的顧慮，除無法獲得憲法上之觀點支撐外，實際上，也無法從德意志聯邦眾議院對國家財政補助佔政黨總收入的資料中獲得證實。國家從1998到2003年間對第一聲請人的補助約佔其總收入21%至34%之間。同一時期，國家補助佔第二聲請人之總收入約25%到32%，德國國家民主黨(NPD)在19%到25%之間，德意志人民聯盟(DVU)在12%到34%之間，德意志中心黨

(Partei Pro DM)在2%到21%之間，在共和黨(REP)則在40%到43%之間。此補助百分比數與同一時期國會政黨相去無幾：社會民主黨(SPD) (30%到36%)，基督教民主聯盟(CDU) (15%到33%)，基督教社會聯盟(CSU)(27%到32%)，綠黨(GRÜNE) (32%到35%)，自由民主黨(FDP) (26%到31%)以及民主社會黨(PDS) (33%到39%)。

(4)違反平等的「三邦門檻」侵害，也無法透過立法者要求，依據各政黨聯邦範圍的政治意義參與國家部分補助，在憲法上合理化。

(a)「聯邦政治意義」的標準已違反基本法上之聯邦體制，此一體制對政黨內容條文以及對政黨的國家財政資助存有重要性。在基本法第21條第3項基礎上，政黨法第2條第1項第1句以合憲之方式具體化基本法第21條第1項的政黨定義(vgl. BVerfGE 89, 266 [269 f.] m.w.N.; 91, 276 [284]; stRspr)。政黨法第2條第1項第1句同樣涉及所有政黨之憲法地位以及伴隨的權利，並無另行考慮，其政治意志形成是否在聯邦或者在單一邦具有影響，以及其是否以進入聯邦眾議院或者邦議會為目標。

基本法第21條第1項第2句確立政黨之成立自由與行動自由，其亦包涵組織自由與章程自由。政黨因而得自由選擇標示身分的標誌、形成政治目標、落實黨章以及選舉議題。設若一

黨提出侷限於一邦內的社會議題以作為政治綱要，且僅欲影響單一邦人民之政治意見形成、更進入邦議會使其議題實踐，就基本法第21條第1項而言，此同樣具有可支持與保護之價值，一如一黨的政治活動程序涵括跨邦利益以及其政治競爭之議題以聯邦範圍為主。此外，一政黨也不受限於在特定區域的政治議題，而可以自由的專注於單一邦。在此種狀況下，透過他邦居民以用政治獻金或者黨費的支持，也可能促成該黨日後於他邦的擴展。以國家經費的方式來限制此種發展，則與基本法第21條第1項第2句不符。

政黨法第18條第4項第3句之「三邦門檻」，要求欲參與捐贈補助的政黨，未來—在「聯邦政治意義」的強調下—在至少三個邦有政治義務。此規定使合乎政黨法第2條第1項第1句將其黨綱專注於一邦的政黨，在政治競爭上相較於跨邦之競爭者，被不平等地弱化。

(b)當「聯邦政治意義」的觀點造成小黨弱勢無法被正當化時，亦代表第一案被告所提及，當政黨在一邦達到5%門檻進入邦議會時，才能透過聯邦眾議院對聯邦政治影響的觀點為無理由。

(5)次者，系爭規定也不能以對抗「極端」政黨為由而加以正當化，此觀點是第一案被告之訴訟代理人於

言詞辯論中所提出。基本法第21條第2項之禁止效果，旨在要求，當聯邦憲法法院並未透過判決宣告政黨違憲並解散時，禁止國家任何對抗政黨之行為，並且保障政黨有行動自由權利。因此，要正當化對政黨權利的不平等對待，並無法以推測政黨「極端」而有違憲可能為由。

II. 第一原告之訴部分合法但無理由

第一聲請案之b為合法(zulässig)，但無理由(unbegründet)。

第一聲請案之b乃第一原告針對政黨法第18條第4項第1句後半的「個別條款」，依此規定，達到個別選舉中的最低得票門檻乃為獲得選票補助的前提。

1. 此聲請符合聯邦憲法法院法第64條，因此本件聲請合法，因其亦在聯邦憲法法院法第64條第3項的期間內。雖然政黨法第18條第4項第2句後半於1994年已在政黨法之中，且在第八次政黨法修正時文字上無更動。

a) 聯邦憲法法院迄今為止只有針對憲法訴願作過判決，同意在一定期限內對於法規範以容許的方式加以侵害(vgl. § 93 Abs. 3 BVerfGG)，而此期限可以在特定條件下重新開始起算；雖然立法者在法律修正時並未更動文字。法院所指的狀況是，法律修正時已然形成或強化了指摘條文的違憲性(vgl. BVerfGE 11, 351 [359 f.]; 12,

10 [24]; 26, 100 [109]; 45, 104 [119] m.w.N.; 78, 350 [356]; stRspr)。

聯邦憲法法院法第93條第3項發展下的原則，因可比較的期限規範目的(vgl. BVerfGE 11, 255 [260]; 24, 252 [257]; 80, 188 [210]; 103, 164 [170 f.])而可類推於聯邦憲法法院法第64條第3項，若此侵害針對立法者的措施。憲法訴願與機關訴訟均為了針對將規範成為案件，而該規範意義上有變動，以及透過此規範造成主觀法律地位之主體首次或者逐漸的不利益。

b) 2002年6月29日公布第八次政黨法修正，因而重啟聯邦憲法法院法第64條第3項的期限規定。因為，雖然政黨法第18條第4項第1句後半文字並未變動，然而，此規定與該款前半連同計算選票補助之規定(§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 PartG)形成系統規範結構。第八次政黨修正案之第1條第1項提高選票獲得之國家補助，因而也影響至政黨法第18條第4項第1句後半之「個別條款」。此一提高補助將造成於選舉中經常跨過政黨法第18條第4項第1句前半與很少跨越此門檻的政黨，有更大的財政差距。因此，政黨法第18條第4項第1句後半經過政黨法第八次修正案第1條第1項產生效果的改變。

2. 針對政黨法第18條第4項第1句後半提出之機關訴訟則為無理由。此法律規定在憲法上並無疑慮。

在國家政黨財政的範圍下，補助前提乃為達成每次選舉的最低得票比率，此一法律規範的原則上憲法之容許性(Zulässigkeit)，已由聯邦憲法法院作出解釋—判決所具理由在政黨財政體系變更下仍有其有效性。立法者在合憲範圍內得以制定，財政補助取決於政黨達成最低選票比率的規定(vgl. BVerfGE 20, 56 [117 f.]; 24, 300 [340, 342]; 41, 399 [422]; 85, 264 [292 ff.]; stRspr)。

當政黨法第18條第4項第1句後半

的規範內容已合憲時，則前半句與政黨法第18條第3項第1句第1款以及第2句所採用的國家補助計算標準，此標準並其後透過政黨法第八次修正案第1條修改，並無侵害第一原告的政黨機會平等之權利。

法官：Hassemer	Jentsch
Broß	Osterloh
Di Fabio	Mellinghoff
Lübbe-Wolff	Gerhardt