

關於「政黨經費」之第三次判決

聯邦憲法法院判決第七十三輯第四十頁至第一百十七頁

黃錦堂

譯者：詹文凱

林麗瑩

吳從周

1. 人民在其參與政治意義形成範圍內之自由決定對何政黨加以財務支持的權利，並不因如下之一個機會平衡規定而受到不合憲之方式之妨害：這機會平衡規定旨在衡平相對上有較高政黨政治捐贈以及（黨員所繳交）黨費之政黨經由稅法（上對捐贈或繳納之部分可以減免之）優待而致之利益。人民之政治行動自由並不包含如下之請求權：由國家所提供對黨員繳費以及對政黨之政治獻金之稅法減免優待在違反政黨機會平等原則之下只對該人民所支持之政黨——間接——有利。

2. 一個稅捐規定，若經由對稅捐義務人之扣除額以使其能對一政黨之政治決定能發揮一定之影響力，則其與人民之平等參與政治意思形成之權利不相吻合。

3. 個人所得稅法第10條以及營利事業所得稅法第9條第三款所規定之對黨員黨費及政黨政治獻金之稅法上扣除額，以及政黨法第二十二條a條所規定之政黨機會平衡金，是一個彼此互相配合之整體規定中之二個重要成分。由此以觀政黨機會衡平金規定是對上述所舉稅法扣除額規定之出於憲法上要求之補充

性規定。

4. 下述一事在憲法上並無違憲疑慮：在上次聯邦衆議院選舉中在全西德只得到不超過百分之零點五的有效第二欄票（譯者按：西德聯邦衆議院大選是採所謂參考選區當選候選人之政黨比例代表制，每位選民有一張選票上有二欄，第一欄選單一選區之候選人，第二欄投給政黨，各政黨所得席次是依第二欄票，與第一欄無涉，凡在選區中獲勝之黨員則當然成爲該黨之議員，該黨之政黨名單上能成爲議員者必須是排名在該黨所獲之總席次減去該黨之選區當選議員數目之差數之內者）之政黨，不被考慮在政黨政治機會平衡金規定中（政黨法第二十二 a 條）。

5. 政黨法第十八條第六項就政黨選舉經費補助限定其最高額不超過政黨之自己收入之規定，確保了政黨免於國家（操縱）之原則（*der Grundsatz der Staatsfreiheit der politischen Parteien*），此原則就選舉經費補助有關問題上是優先於政黨機會公平原則。

聯邦憲法法院第二庭於一九八六年七月四日之判決基於一九八六年三月十七日言詞辯論。

——（文號）：2 BvE 2 / 84, 2 BvR 442 / 84 —

在（上舉二文號之案件）程序中就如下二事加以判決 1、（由綠黨依機關權利爭議（譯者按：依西德基本法及聯邦憲法法院法政黨有此權限，詳見本判決……）所提之）下述聲請：要求確定聯邦衆議院及聯邦上議院在一九八三年十二月二十二日所訂之「修改政黨法與其他法律之法」（*Das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes and andere Gesetze*）（譯者按：屬於我國所稱之包裹立法）

(載於聯邦法律公報第一部第一千五百七十七頁以下)違反了下列二件事：(a)、違反基本法第三條第一項及第二十一條第一項、第二十八條第一項以及第三十八條第一項，因為上述二院在上舉修改法第四條第三款中將個人所得稅法第十b條，以及在上舉修改法第五條中將營利事業所得稅法第九條第三款，修改為凡作為黨員黨費以及政黨政治獻金之支出在百分之五的所得內或是在千分之二的總交易額及該曆年內所花費之工資、薪水內是可作為扣除額 (Stewrich abziehbar)。)、違反了基本法第二十一條，因為上述二院在上舉修改法第一條中把政黨機會平等之規定塞入政黨法中成為第二十二a條，同時並在政黨法第十八條中新增第六項 (譯者按：條文在判決理由I中有刊出，詳該處)。——聲請人：聯邦政黨「綠黨」(Bundespartei Die GRÜNE)。 (下載住址及代表人以及訴訟代理人，省略不譯出)——，相對人：聯邦眾議院及聯邦上議院 (下載代表人及住址以及訴訟代理人，省略不譯出)。2、由S博士先生 (下載其訴訟代理人及住址，省略不譯出) 對上舉修正法中所新加或修改之個人所得稅法第十b條及營利事業所得稅法第九條第三款所提之憲法訴願。

判決主文

I、1. 上舉修正法第四條第三款以及第五條第二款中所規定之個人所得稅法第十b條第一項第一句以及營利事業所得稅法第九條第三款第一句，此二者與基本法第三條第一項在如下程度內是不合的：依上述二者，就支助國家政治之目的而作之支出在收入 (Einkünfte, Einkommen) 或在總交易以及曆年

度所花費之工資及薪水的一定百分比而決定其能否在稅法上充作扣減額。

上述二者此外也在下述程度內與基本法第三條第一項不合：其所規定之稅法上扣減額並不設定有對所有納稅義務人相同之最高額，而且此最高額應不得超過十萬馬克。

上述二者在上舉程度內侵害了憲法訴願人之基本法第三條第一句之基本權利。

2.直到立法者重新規定前，上舉個人所得稅法第十b條以及營利事業所得稅法第九條第三款只能以經由暫時性之稅額決定（*Wrlaufige Steuerversetzung*）（租稅通則法〔AO〕第一百六十五條）之方式而且在下述規定下適用：為支持國家政治之目的所作之支出就每一個納稅義務人——，上舉所規定之百分比限制將不適用——直到十萬馬克為止是稅法上可以扣抵的。

II、機關權利爭議程序之申請加以駁回。

III、西德須負擔憲法訴願人之必要的訴訟費用。

理 由：

A、

連結成爲一共同判決之二程序之客體爲如下問題：上舉修改法中所引進之三項規定，其一是規定之個人所得稅法第十b條以及營利事業所得稅法第九條第三款之修改——按依此修改，黨員黨費以及政黨政治獻金今只限於收入（*Einkünfte*, *Einkommen*）總額之百分之五是或是在總體交易以及該曆年內

所支出之工資及薪水之百分之二內始在稅法上可折扣——其二是此次修改中所引進對政黨支付政黨機會平衡金（政黨法第二十二 a 條），其三是對政黨競選經費補助限定於一政黨之總收入之一事（政黨法第十八條第六項）之規定，是否侵犯了機關權利爭議人以及憲法訴願人之憲法上權利。

I、

自西元一九八四年一月一日起，於同一年十二月二十八日所公布之「修改政黨法及其他法律之法」（載於聯邦法律公報第一部第一千五百七十七頁以下——以下簡稱修改法）開始生效。

1. 在該法律中將黨員黨費以及政黨政治獻金在稅法上之扣抵可能性在個人所得稅法以及營利事業所得稅法中重新加以規定。

(a) 修正法第四條第三款將個人所得稅法第十 b 條作如下修改：

第十 b 條（稅法上優惠處遇之目的）

第一項：凡為支助（*Forderung*）慈善性、教會性、宗教性、學術性以及國家政治性之目的以及其他被承認為特別值得支助之公益目的而作之支出（*Ausgaben*），在收入總額百分之五內或是在總交易額以及曆年內所支出之工資及薪水之百分之二內可作為特別支出（*Sonderausgaben*）而作為稅法上扣除額（*abzugsfähig*）。為支助國家政治之目的所作之支出只有在當它未曾享受（依本法）第三十四條之稅指優惠（*Steuervermäßigung*）時才得當作特別支出而得作為扣除額。就學術性目的以及被承認為特殊支助之文化目的所為之支助，其五百比由五提升為十。本條文所指稱之支出（*Ausgabe*）亦

指物質 (Wirtschaftsgüter) 之捐贈，但不包括使用及給付 (Nutrungen und Leistungen)。若一物質是在捐贈前已直接由企業財產中取出，則在查估支出額時不得超過於取出時所定下之價值。在所有其他情形，支出額之查估取決於該捐贈之物之一般價值。

(2) 用以支助國家政治之目的的支出是指黨員所繳之黨費以及對政黨法第二條所指政黨之政治獻金。對一政黨或其下之一個或數個區域黨部之捐贈，若其總額在一曆年內超過二萬馬克時，則只有當此捐贈在政黨依政黨法第二十五條第二項之財務報告中加以明列時才得作為扣減額。(譯者按：舊版之個人所得稅法第十b條第二項有一如我國選罷法(民國八十年版)對政治獻金金額上限之規定，新版加以取消成為無上限但加進須在政黨財政報告中明列之限制，請參考Tipke / Lang, Steuerrecht, 12. Aufl. 1989, S. 638)。

(b) 修改法第四條第四款將所得稅法新增了第三十四g條，規定了：

第三十四g條：

對為助長國家政治之目的而有所支出之納稅義務人，其個人所得稅在依個人所得稅法之條文——但是第三十五條除外——為稅捐減免之後，可在百分之五十的範圍內自應繳稅款中扣除，但最高扣除不超過六百馬克，在夫妻合併課稅時最高一千二百馬克。

(c) 修改法第五條第二款修改了營利事業所得稅第九條第三款，本條規定有關得為稅捐減免目的之支出之扣減規定；新版條文如下：

第九條：可扣減之支出

可扣減之支出也包括

1.

2.

3. 除第八條第三項外用以支助慈善性、教會性、宗教性、學術性以及國家政治之目的以及其他被承認為特別具公益性目的之支出，在百分之五的收入範圍內或是千分之二之總交易值以及該曆年內所支付之工資及薪水範圍內之支出。對學術目的以及被認為特殊值得補助之文化目的的支出其扣減額度由百分之五提高為百分之十。用以支助國家政治之目的之支出是指黨員所繳之黨費以及對政黨法第二條所指政黨之政治獻金。對一政黨或其下一個或數個區域黨部之捐贈，若其總額在一曆年內超過二萬馬克時，則只有當此捐贈在政黨依政黨法第二十五條第一項之財務報告中加以明列時才得作為扣減額。本條文所指稱之收入是指在未扣減去第一句以及個人所得稅法第十d條所指之支出時而言。本條文所指稱之支出亦指物質 (Wirtschaftsgüter) 之捐贈，但不包括使用及給付。支出之價值依照個人所得稅法第六條第一項第四款第一句及第二句查估之。

2. 修改法第一條亦修改了政黨法

(a) 修改法第一條第三b款將政黨法第十八條新增了第六項，規定日後對政黨之競選經費補助不得超過一政黨之其他收入。政黨法第十八條之現今版本如下：

政黨競選經費補助

第十八條

補助之原則及範圍

(1) 對以自己之黨員提名參與聯邦衆議院選舉之政黨，國家對於其適當選戰所必需之費用必須加以負擔。政黨競選經費補助以每位投票人五馬克作總額計算。

(2) 政黨競選經費補助總額（*Wahlkampfkostenpauschale*）將分配給如下政黨：

1. 其在最終選舉結果至少獲得全西德百分之零點五的有效第二欄票，或是

2. 當一政黨未能合法獲准提出政黨比例代表名單時，其能在單一選區中得到百分之十的有效第一欄票。

(3) 政黨競選經費補助總額將依下列方式分派給有權參與分配之政黨：

1. 就前項第一款之政黨，依其所得第二欄票之比例。

2. 就前項第二款之政黨，就其獲得百分之十以上有效第一欄票之選區之每一張所得票以五馬克計算。

(4) 第一至三項準用於依聯邦衆議院選舉法第十八及第二十條由選民所推選出來之候選人，只要其能在一選區中獲得百分之十的有效第一欄票。

(5) 在確定對依第三項第一款之政黨確定其受補助額之前應將第三項第二款以及第四項之候選人之應得之補助先行自政黨競選經費補助總額中加以扣減。

(6) 政黨競選經費補助不得超過一政黨依政黨法第二十四條第二項第一至五款以及第八款之收入項目在已接受政黨競選經費補助之第二個曆年以及此年起之前三個曆年之總收入。超過此部分之補助須由下次之補助中扣除。

(7) 修改法第一條第七款在政黨法第五節中新增第二十二 a 條以規範政黨機會平衡金，條文如下：

機會平衡（金）

第二十二 a 條

機會平衡金之計算與支出

(1) 在十二月三十一日止之前一次聯邦衆議院選舉中依最終選舉結果至少在全西德得到百分之零點五的有效第二欄票之政黨，每年可獲得一筆金額作爲機會平衡之用。

(2) 機會平衡金之計算方式如下：

上述有資格獲得機會平衡金之政黨將可得到一基礎金額（Ausgangsbetrag），是以前一年財務報告中所記載之黨員黨費及政黨政治獻金總額之百分之四十，來除以該黨所獲得之有效第二欄票來加以決定。基礎金額之最高額度是以基礎金額來乘以每政黨所得有效之第二欄票。機會平衡金是一方面由上述第二句所示計算結果與另方面黨費、政黨政治獻金二者之和之百分之四十此二大方面之差額。

(3) 政黨機會平衡金之數額將由聯邦衆議院主席團（Prasidium）加以確定，而且是自法案實行日起次年之第六十日支付。

(4) 聯邦衆議院議長以書面裁決來決定各政黨之所得金額多寡。

(5) 機會平衡金第一次是自一九八四會計年度起發放。

II、

本件中機關權利爭訟之聲請人爲西德綠黨（DIE GRÜNE）。其於一九八四年四月十日向聯邦憲法法院書面聲請：

請求聯邦憲法法院判決以確認聯邦衆議院及聯邦上議院在一九八三年十二月二十二日所訂之「修改政黨法及其他法律之法」，載於聯邦法律公報第一部第一千五百七十七頁以下）違反了下列二件事：

(a) 違反基本法第三條第一項及第二十一條第一項，第二十八條第一項以及第三十八條第一項，因爲上述二院在上舉修改法第四條第三款中將個人所得稅法第十b條，以及在修改法第五條中將營利事業所得稅法第九條第三款，修改爲凡作爲黨員黨費以及政黨政治獻金之支出，支出人或營利事業可以在百分之五的所得內或千分之二的總交易額及該曆年內所花費之工資、薪水內是可作爲扣除額。

(b) 違反了基本法第二十一條，因爲上述二院在上舉修改法第一條中將政黨法新增了第二十二a條（機會平衡金）以及第十八條第六項。

至於提請判決之理由，聲請人主要提出如下論點：

上述條文之制訂侵害了聲請人由基本法第二十一條第一項及第三條第一項所保障之作爲政黨之憲法上地位，而且侵犯其憲法上之機會平等權以及免於國家操縱之自由之權。以下詳載之。

1. (a) 此次所新引進之新版個人所得稅第十b條以及營利事業所得稅法第九條第三款規定政黨政治獻金之支出在一定百分比內可以列為扣除額侵害了聲請人之機會平等權利。依聯邦憲法法院之判決，政黨政治獻金之稅捐優待必須嚴格確保政黨平等原則。早在其一九五八年六月二十四日之判決（聯邦憲法法院判決集第八卷第五十一頁以下，此處有關者第六十五頁以下）聯邦憲法法院便就此有所指明，說到：政黨政治獻金之得作為扣除額之規定，最先激發了所得稅納稅義務人中有較多收入者，以及營利事業所得稅納稅義務者之捐贈動機。這導致了政黨政綱及行動對有衆多資本之人們有較大關注之政黨將獲得較有利之競爭地位。儘管立法者並無義務來對各政黨基於不同的社會結構所致之現存的事實的競爭地位之不同性加以平衡，但其終究不得無強制性理由而採取一使現有之不公平競爭機會加以惡劣化之規定。就聲請人（按：即綠黨）之素來行動以及政綱以觀，其並不關注有衆多資本之人們。它並未獲得大企業之任何捐贈而且它也無興趣於此。因此，其將因上述稅捐優待條文而受到相較於其他政黨不利之影響。

新增之政黨法第二十二a條並不能拯救上述條文免於違憲，這是因為其所定下之政治機會平衡金之額度太低。就負有繳納個人所得稅義務之大捐贈人，我們可以說其經常須按最高之稅率即百分之五十六來繳稅。就營利事業所得稅，就所得之收入之稅負總計為百分之五十六。上舉機會平衡金之規定之前提假設為百分之四十的稅捐減免，這即使不是沒有至多也只能說是只找到一些些之充足的計算基礎。由於機會平衡金主要應該是援引大捐贈者（之捐贈資料）（而設計），所以在實際觀察中我們必須從百分之五

十甚至百分之五十六之稅捐補助總額 (Steuersubventionsolumen) 出發。可能有百分之十六高的差別不可以是不再無關的。一個以稅捐補助總額百分之四十為基礎而計算之政黨機會平衡金，將無法確保政黨機會公平。

(b) 政黨政治獻金之得作為扣除額之新規定，此外也侵害了由基本法第三條第一項聯結第二十八條與第三十八條可導出之人民平等參與政治意識形成過程之原則。就這點之理由與憲法訴願人在第 2 BvR 442 / 84 號案件中所提者同 (詳下述 III)。

2. 政黨法第二十二 a 條此外更違反了政黨免於國家操縱之自由的原則。說明如下：儘管政黨依基本法第二十一條第一項旨在參與形成人民之政治意識形成，但基本法並不因此而將之歸入國家之領域，而是歸入免於國家操縱之社會領域。基此，聯邦憲法法院將直接由國庫補助政黨之可能性限定於政黨競選補助此一類型，而且確認：由國家以稅捐上對黨員黨費及政黨政治獻金之優惠來間接資助政黨之作法也同樣受到基本法之制約。為使政治過程之公開化不受減損以及為使政黨之領導群們能保留受有其原來社會基礎之拘束，政黨之財政需求不得主要由國庫中取得 (聯邦憲法法院判決集第二十卷第五十六頁以下，此處所提者在第一百零二頁；第五十二卷第六十三頁以下，此處所提者在第八十五頁)。此外，(在圈內) 有一個相當一致之見解，國家對政黨之補助不得超過一政黨之總收入之一半。

政黨機會平衡金使得國庫直接支付金錢給政黨；亦即此處所涉及者為國家直接補助政黨，其與聯邦憲法法院之見解認為國家只能對政黨之競選之必要經費加以負擔並不符合。國家直接補助並不能以因之

而政黨之機會平等得被重建爲由來正當化。擴大稅法上對黨員黨費以及政黨政治獻金之捐贈之扣除額規定（本已）是違憲的；這違憲不能經由進一步之違憲來回復。

這新的（機會平衡金）規定會導致國家爲政黨經費之主要支付者結果。這（按：指國家爲主要支付者一事）本已在將政黨競選經費補助提高爲每票五馬克時至少對一些（小）政黨便已是令人十分憂心。政黨競選經費補助以及機會平衡金可能不只對聲請人，而且對其他政黨將導致過度由國家補助之結果。此外還包括議會黨團成員之薪資也是由公家支付一事。我們可以確定的說，由公家之直接補助以及經由對黨員黨費以及政黨政治獻金之稅捐優惠所致之間接補助二大方面合而觀察將導致違憲之以國家爲主來照顧政黨之結果。

此外，政黨法第二十四條第二項第八款（譯者按：政黨之收入種類第八種：其他收入）提供政黨一機會，將所借貸到之貸款當作自己之「其他收入」在財務報告中加以列出以便使其收入增加（不包括政黨競選經費補助）而來迴避政黨法第十八條第六項所欲加之國家對政黨經費補助之上限規定。

3. 政黨競選經費補助一事，經由新增之政黨法第十八條第一項限制不得超過一政黨總收入之一半的規定，侵害了聲請人作爲一正在建立中之政黨之機會平等權。在去掉機會平衡後有一危險，即聲請人一開始參加政黨競選經費補助即已超過上述百分之五十的上限。這使得本黨相對於其他已穩定成形（*etabliert*）之政黨受有不利，因其總是有相當穩固之經由黨員黨費以及政黨政治獻金所構成之財政收入。凡政黨尙處在建立中者首先都只有少數黨員而且往往找不到捐贈人。若其在選戰中獲致令人注意的

結果，則政黨選舉經費補助將成爲其主要之收入來源。這（由大黨之觀點）可以是完全被期待的，因爲機會平等原則以及政黨自由原則應該可以阻止政黨之穩定成形以及創造出新的黨派。

4. 總而言之，聯邦衆議院以及聯邦上議院就其所引進之對政黨之資助之增加扣減額規定（個人所得稅法第十b條以及營利事業所得稅法第九條第三款）是違反了基本法上之政黨機會平等原則，政黨免於國家操縱之原則以及人民之平等參與政治意識形成之原則。對這違憲我們並沒有辦法在新增之政黨法第二十二a條政黨機會平衡金中得到拯救，因此條文本身違反政黨免於國家操縱之原則以及政黨機會平等原則。（若進一步言），至少在政黨機會平衡金若（因違憲而）被取消時，則政黨法第十八條第六項侵犯了聲請人相對於其他政黨之機會平等權。

III、

憲法訴願人於一九八四年四月十日所提起之憲法訴願旨在針對修改法中所引進之個人所得稅法第十b條以及營利事業所得稅法第九條第三款。憲法訴願人主張這些規定違反其來自基本法第三條第一項聯結基本法第二十八條與第三十八條之權利。

由平等原則可以導出了人民有平等參與政治意識形成程序之基本權利。經由上舉二稅法中之新增規定之擴大對政黨捐贈之稅捐優惠，這基本權利受到傷害。由於憲法訴願人在其個人所得稅及家庭關係之下只得在個人所得稅法第三十四g條之範圍內有能力捐贈，其不能與高收入之人在同樣平等範圍內來享受政黨捐獻之稅捐優惠。國家無權以一如個人所得稅法第十b條以及營利事業所得稅法第九條第三項之

規模情形來支持已有之人民在參與政治意識形成之不自由。國民之高低不等的收入絕不是如此差別待遇之充分理由。

修改法再度引進了基本上是聯邦憲法法院早在其一九五八年六月二十八日的判決（聯邦憲法法院判決集，第八卷第五十一頁以下）中針對政黨機會平等原則以及人民平等原則而衡量而且在此二觀點下認為違憲之條文。就此，其說到：由於在政黨政治獻金中大捐獻者比起其他小收入者能省去絕對及相對較高之稅捐，以致其政治意見可以說是受到獎勵的。這種經由法律所創造之端視收入不同而對政治意見形成之影響不同之稅法上措施與形式自由之原則不合——此形式自由是支配著自由民主國家中之政治權利的行使。在其一九七九年七月二十四日所作的判決（聯邦憲法法院判決集第五十二卷第六十三頁）中聯邦憲法法院有再度強調。立法者在對黨員黨費及政黨政治獻金之捐獻作稅捐減免規定時，人民之平等參與政治意思形成之權利以及政黨機會平等以及政黨（免於國家操縱）自由之原則應被遵守。

人民平等原則要求：國家對於個別人民因財政情形不同而致之不同的捐贈可能，不得更經由稅捐優惠而予以更激烈化。但這在新法中在非比尋常的程度內却不幸是如此。例如一大捐獻人捐獻了一百萬馬克，其中五十六萬元節稅，事實自己只須支出四十四萬元。但大多數人民却無能為力每年捐獻超過一千二百馬克（這時依個人所得稅法第三十四條可有百分之五十，但上限六百馬克之減稅）。國家對政黨捐獻之稅捐減免是如此高程度不同規定，以致與人民平等原則不合。

對政治獻金作高達千分之二的總交易額以及在年度內所花費之工資及薪水範圍內的稅法扣除額規定

在營利事業所得稅上對捐獻人造成難以想像之高度優惠（不平等）。很明白地，一個捐獻數百萬馬克之大捐獻人對政黨將有非常大的影響力。若取得此捐獻之政黨為正在執政的黨派時，則——經由大捐獻者——將開啓直接影響政府政策之大門。這種影響可能性違反人民平等參與政治意思形成之基本權利，此為無可置疑之事。

這違憲不因——因其他理由已是違憲之——機會平衡金之引進而有所改變。儘管機會平衡金使得最高高達百分之四十之捐獻可能流向敵對之派系。但各政黨却可保有所流向其之獻金，因此政黨仍會對大捐獻者給予相應於其捐獻之照顧。影響之可能性從而仍是完全有的。人民平等原則要求對同一政黨加以捐獻之捐獻人須嚴格形成平等加以對待處理。機會平衡金絕無能達於此。

儘管個人所得稅法第十b條在第二項有規定超過二萬元以上之捐獻只有在其明載於政黨財務報告時才可享受稅捐優惠，但此規定仍無法除去此條文之違憲性。這公開性原則無論如何即是已存在而且是直接自基本法第二十一條第一項導出。它並不能被持以限制人民平等參與政治意思形成程序。

最後，對選民團體以及地方性政黨（*Ratensparteien*）以及無黨籍人士之捐獻並不給予稅捐優惠一事，也同樣違反了人民平等原則。由基本法第二十一條並不能導出只限於對政黨之捐獻才得享受稅捐特權之結論。

總而言之，修改法中之個人所得稅法第十b條以及營利事業所得稅第九條第三款在其規定黨員黨費及政黨政治獻金之捐獻得充當扣除額之範圍內是違憲而且無效的。

IV、

本院依聯邦憲法法院法第六十五條第二項以及第九十四條第四項聯結第七十七條給予聯邦總統、聯邦衆議院、聯邦上議院、聯邦政府以及邦政府對此機關權利爭議以及此憲法訴願提出看法之機會。聯邦衆議院在機關權利爭議程序中利用此機會提出如下看法：

機關權利爭議案聲請人每次只是抓住修改法中的個別部分而後致力於陳出其違憲性。這種孤立的觀察法忽略了其所攻訐之局部規定與修改法中其他規定之內在關聯。只有經常顧及個別規定間之整體關聯，其間之交互關聯以及由此所產生之相對性才可得出被攻訐條文之憲法特性的足夠完整形象。

1. 聲請人之主張：黨員黨費與政黨政治獻金捐獻之得作爲稅法上扣除額之規定將會因其行爲與政綱對有較多實力之人（群）並不照顧而致其比起其他政黨顯然蒙受不利，從而侵害其機會平等權。就此，聲請人並未觀察到整體關聯。早在法案諮詢階段中已有一致見解，亦即（此次之）擴大化特別支出扣除額之規定必須以避免造成機會平等原則之措施來補充。成爲問題的因而只是：基於此種考量而新採之規定，尤其是新引進機會平衡金，是否以及能否掃除無之則可能有之違憲性？這應予肯定，理由詳下。

立法者所授的機會衡平金模式一方面是由個人所得稅法第三十四g條之小額捐獻規定以及另一方面是由在政黨法第二十二a條之狹義的機會衡平規定二者所組成。早在小額捐獻中便已有政黨機會平衡之效果，因爲在個人所得稅法第三十四g條之範圍內每位人民經由其中所規定之百分之五十的扣除額——這已與百分之五十六的最高稅率相近——可平等的享受稅捐減免。這種機會平衡成份對一非照顧大資本家

之政黨正是有非不重要的意義。這種成份將因聲請人只針對政黨法第二十二 a 條所作之論述而被不當地擺置一旁。

聲請人在另一批評中認為政黨法第二十二 a 條所規定的（只）以捐獻的百分之四十來作平衡金就最高稅率為百分之五十六而言殊嫌偏低，此見解忽視了：政黨法第二十二 a 條不只涉及捐贈額，而且還關係到黨員黨費與政黨政治獻金之總額。聲明人之片面的關注於大捐贈者因此是錯誤的。立法者在此也不是絕對取同約是百分之三十五的平均稅率，就稅捐之減免其是合於專家委員會之建議以百分之四十來計算。這個決定合於立法者之評估權限框框中（評估特權在相類似立法中使得立法者有一有限之類型化權）。

由聯邦憲法法院之判決中並不能得出如聲請人所主張者認為大捐贈之效果非得由機會平衡金中加以完全地中立化不可。聯邦憲法法院就政黨機會平等所用之詞語「認真考量」（ernsthaft ins Gewicht fallend）（聯邦憲法法院判決集第五十二卷第六十三頁以下，本處有關者第九十一頁）並不涉及到政黨財政上之每一不同，而是只針對政黨間既有競爭狀態的改變。此一既有之競爭狀態有一特徵，亦即基本法就政治捐獻——包括大捐獻——基本上認為是合法的利益維護的一種習見形式。從而立法者並無義務也無權利來對現存之、基於政黨之不同的社會結構之競爭機會之不同性來加以平衡化。此外，基本法也對不具名大捐獻者可能造之危險經由如下方法克制：政黨須公布其資金來源，而且此外也使政黨自負起經由大捐贈而對其所湧進之不實壓力加以反抗的責任。在考量這幾點後，立法者對政黨捐獻所作之稅

法上扣除額規定聯結經由個人所得稅法第三十四 g 條以及政黨法第二十二 a 條所致之衡平調整不得被認為是不法侵害聲請人。

2. 聲請人指控違反人民平等一事則係根本違法，因聲請人提起機關權利爭議只能主張侵害自己身為機關之權利。此外，這指控亦無理由而須予駁回。

聲請人之命題，認為所修改之稅法條文使得而且助長了對政治有影響力之大捐獻者之出現，是應以下列理由駁斥：鼓勵捐獻之條文絕不會本身即是（*per se*）違憲的（聯邦憲法法院判決集第八卷第五十一頁以下，此處所指者第六十五頁；第五十二卷第六十三頁以下，本處所指者第八十六頁以及第八十九頁以下）。這命題原則上也適用於較大之捐獻。基本法第二十一條並未擔保政黨能對來自強勢財政力之個人、企業或集團之影響有絕對之防護。事實上，政黨獻金公開（載明）原則——現今新引進之基本法第二十一條第一項第四句以及政黨法是更擴大了而且強烈化了此一原則——，已足以阻擋以大捐獻來影響自己所心儀政黨之長期目標設定或政黨內部就各別問題之決定的嘗試。這點在討論人民性（之問題）時不能不予考慮。

聲請人主張，個人所得稅法第十 b 條以及營利事業所得稅法第九條第三款違反了人民平等原則，但另一方面也說個人所得稅法第三十四 g 條之小額捐獻（之稅捐優惠）規定是保障了人民平等。這樣一來，聲請人就再度又忽視了個別法律們的一致性而忘記了整體規定之明顯的交互影響（*Wechselbeziehung* - *keit*）可能性。儘管小額捐獻規定本身並不能排除在累進稅率之課稅下由政黨法第二十二 a 條之機會

平衡金來阻止。機會平衡金規定之意義與效果也在於，對人民對政治影響力之不同加以使抵銷（*neutralisieren*）而且在此同時也不會斷喪了（有錢）人民之較大捐獻的誘因。正如同在判斷政黨平等時不可忽視個人所得稅法第三十四 g 條之小額捐獻規定，在判斷人民機會平等時必須也將政黨法第二十二 a 條機會平衡金之規定一併納入考量。總而言之，本件規範整體並無任何得以市民平等角度來加以指摘之處。

3. 政黨免於國家操縱原則並不排除對黨員黨費及政黨政治獻金之捐獻作稅捐優惠處理。無論如何，國家財政補助只能提供到一定程度，須仍使政治程序保持公開而且使政黨競爭（原則）仍得以持續。

在這討論上，個人所得稅法第十 b 條以及營利事業所得稅法第九條第三款之稅捐規定以及政黨法第二十二條之機會平衡金規定只能在其相互跨越交叉之效果關聯上才能被適當的評價。儘管人們將稅捐上對黨員黨費以及政黨政治獻金之捐獻之優惠規定視為國家對政黨行為之間接支付費用而且將機會平衡金作為國家對政黨之直接補助，這二者本身並不違憲。國家對政黨之給付即使不是在政黨競選經費補助範圍內亦屬合法，只要在此時政黨免於國家操縱原則以及機會平等原則以及人民平等參與政治意思形成之權利能被守住。

由免於國家操縱原則可以導出，稅捐規定不得將政黨變為國家所托養而且也不得減損開放、自由、民主的意見與意思形成程序。在本件中新修改之條文合於這二個由聯邦憲法法院認為是標準的觀點。特別支出之規定以及其所函之機會平等規定並未給國家機關有機會來影響何政黨由何人中得到捐獻。機會

平衡金並不能由國家任意提供給一政黨或自一政黨中剝奪；反而是稅法整體規定之組成的一部分以及其憲法上之必要結果。政黨競爭（原則）以及公開的（政治）意思形成程序都不會受到不利影響。

機會平衡金必要時可以防止個人作大量捐獻，因為其所捐者經由機會平衡金規定有局部之利益將歸結到其所不喜歡之政黨。但是大捐獻人必須就政治平衡金之此一副作用加以接受，因為否則的話由其所主張的稅捐優惠在憲法上是有疑問的。

4. 經由這整體規定，個人將不能確切地對政治意思形成能起影響作用。縱使我們承認這些稅捐優惠規定提供了這樣的一個影響之機會，這影響機會無論如何也會被機會平衡金抵銷（*neutralisieren*）。

5. 政黨法第二十二 a 條第一項之百分之零點五條款以及同條文第二項第二句之百分之五條款這二個規定——正如同在政黨競選經費者般——是合於事物性質而且必要的。儘管機會平衡金例外時——例如對建立中之政黨——會導致過度依賴國家資助，但這却得以憲法上所要求之政黨平等對待來加以正當化。

6. 聲請人對政黨法第十八條第六項就政黨競選經費補助的區分加以指責一事，忽視了：經由本條文之細賦規定在建立中之政黨已經受到很好的照料。此外，立法者在此之一定的類型化（處置之）權限是无可否定的。

聲請人曾指出在政黨法第十八條第六項之範圍內政黨之收入可能會被以借貸外款來操縱增加，但這點並不對；現行法並不准許如此。

在此關聯被提出的意見，認為來自機會平衡金之收入在政黨法第十八條第六項中被誤當作政黨自己之收入而考量，是忽視了：稅捐減免以及機會平衡金之收入二者的發動因素均是私人之捐獻。不論是稅捐減免或是機會平衡金均不可能造成國家對政黨有不法之影響作用。政黨對社會之依賴不論是在此處或在彼處都是存在著的。

本件之整體規定依其目的與目標，尤其是經由稅捐上對捐獻之助長，應能導致政黨財政情況之改善。這本身從憲法上言無可被指責。立法者對政黨們之財務情形不滿意，因此而想出一套制度來改善之，這件事儘管從法政策學上得容有不同之判斷，但憲法上却是不能指責的。

V、

1. 本（聯邦憲法法院第二）庭有向聯邦眾議院調取一九八四會計年度所分配給各政黨之機會平衡金資料，而且對聯邦眾議院內各政黨之財務首腦有加以聽證。

2. 在言詞辯論時聲請人及憲法訴願人進一步說到：個人所得稅法第三十四 g 條之下小額捐獻得在百分之五十內自稅捐債務中扣除的規定並不能治癒個人所得稅法第十 b 條以及營利事業所得稅法第九條第三款之違憲性。每位捐獻人都可省下百分之五十所捐獻額一事，並不足夠（來治癒）。毋寧，無論就人民平等或是就政黨機會平等而言，須進一步規定各別之最高減免數額。稅捐上對捐獻可有到總交易額千分之二以及年度所支出之工資及薪水額度之扣除額是太高之優惠，而且高到人們可以買下整體政黨們甚至可擁有自己之政黨。個人所得稅法第十 b 條中之百分之五所得額內的優惠規定導致：一年賺二千萬馬

克之人可有效省下一百萬馬克，然而，一年賺十萬馬克之人只得省下五千馬克之扣除額。儘管這位市民願意每年超過五千馬克繳給所屬意之政黨，他也不能主張超過五千馬克之稅捐優惠。百分之五所得此一限制使得中、低收入者之捐獻意願被減低，大收入者之意願却相反被提昇。這種不公平待遇對照料大收入者之政黨尤其有利。

在機會平衡金（計算）中加進黨員黨費，若無特別急迫理由將使大捐贈對象之政黨獲利，有較多黨員以及因之較多黨費收入之政黨則蒙不利。因為政黨法第二十二 a 條依立法者之目標設定乃在於對獲得大捐獻之政黨之經由稅捐累進所生之不正利益加以平衡，所以看不出來何以黨員黨費在機會平衡金（之計算）中須被加進來。這與黨員黨費佔政黨經費中佔高比例無關。在此毋寧須取向個別捐獻者或黨費繳納者以及其稅捐優惠情形以及這些個別優惠之總數以及獲得大捐獻之政黨因之所生之利益。

將黨員黨費與政黨政治獻金同等處理也因下列原因而在憲法上站不住腳：一黨員繳納黨費，其將因機會平衡金而被迫同時須參與對其他政黨之財務支持。這種在機會平衡金中加進黨員黨費來計算的效果是與基本法第二十一條第一項不合的。它將使一政黨難以找到黨員以及提高黨費，因為一招募黨員或一提高黨費，該政黨對機會平衡金之請求將會自動減低；政黨事實上是因其提高黨員數目及黨費數額而被處罰。

政黨只有在擁有少於百分之零點五第二欄票時不得參與機會平衡金之分配之規定，也同屬違反了政黨機會平等原則。

政黨法第十八條第六項對政黨競選經費補助之限制對選票多於黨員的政黨不利。這規定是依已建立完成之擁有高黨員數目以及完善組織之政黨而設計。聲請人就其政治運作不願採行這類政黨機器——基本法上聲請人有權自己決定之；基本法並未規定任何政黨模型。

3. 相對人中，聯邦衆議院之代理人以及聯邦衆議院之法制委員會主席在言詞辯論中尙反駁說到：修改法中所採這些彼此間會協調配合過之法條們的意義與目的在於：政黨們的財政情況加以改善以及所產生之不良情形能加以排除。人們們對於政黨捐獻之意願應經由稅捐上之優待加以激勵、強化。（修改法中）所企求之對政黨財政情況之改善是必要的，因為政黨之地位與功能已有變遷。政黨已由單純之選戰組織（或譯為：選舉機器）轉化為具有大量黨員之國民政黨而且已到達高組織程度。也只有如此，才能使民衆對政治意思形成有較好參與機會之前提條件能被創造出來。

另一方面我們可以看到其他被承認為公益性（*gemeinnützige*）之組織及團體——這些組織及團體在現行法制下比起政黨享受非常大幅度之稅捐減免——逐漸對政治意思形成有影響力。因此，將黨員黨費以及政黨政治獻金之捐獻之扣除額規定加以擴大，是合於要求的。

提高政治捐獻之扣除額是憲法上無庸疑義的。只要是政黨公平原則以及政黨免於國家操縱原則以及人民平等參與政治意思形成之權利能被遵行，則立法者基本法上有權裁量對政治獻金給予以稅捐優惠。基本法對大捐獻也是允許的。至於大捐獻人對其所捐獻之政黨將獲得影響力可經由政黨法第二十五條第二項大捐獻應在政黨財務報告中明示之來減抵。違反此條文之結果是其捐獻不能享受扣除。是故藉此條

文大捐獻之公開性正是已成爲選民投票時之意思決定（圈選那一個政黨）的一個考量因素。此外，政黨財務報告之透明性將被提昇。此外，大捐獻反正只佔政黨們收入的少量部分而已。大捐獻從而應予以接納，以防止經由旁門來對政黨財務資助；引進職業團體（來防止）因此是可以免去的。

在計算機會平衡金時應將政黨得自黨員黨費以及政黨獻金二者之錢同等納入，因爲二者在稅法上都受到優待。將黨員黨費之金錢排除在外，並無任何令人信服之原因。對黨員黨費以及政黨政治獻金平等處理也是正當的，因爲這樣可排除操縱。黨員黨費自政黨政治獻金中加以區分今是由政黨決定而且政黨們能作非常不同的規定。

政黨法第十八條第六項對正在建立中政黨之特殊利益是經由如下規定考慮到了：查估時間是以四年爲基礎。這對一開始只有少數黨員之政黨正是有利。此外，對這類政黨而言，機會平衡金之收入——這在政黨法第十八條第六項範圍內應當作政黨自己收入來加以考量——對其特別有利。

VI、

在言詞辯論之始由聲請人所提起之克萊恩（Klein）法官因有偏頗之虞而須迴避之聲請，在言詞辯論中經本庭法官以一致決駁回。

B——I、

機關權利爭議之聲請是合法的。

1. 本件屬聯邦憲法法院之管轄案件（基本法第九十三條第一項第一款，聯邦憲法法院法第十三條第

五款)。

2. 本件之聲請人爲一政黨，其自一九八〇年一月建黨以來即固定參與邦議會及聯邦衆議院之選舉。當她而且是只要她是在爭執她來自基本法第二十一條所規定之特別地位（聯邦憲法法院判決集第四卷第二十七頁以下，本處所指第六十一頁；第六十卷第五十三頁以下，本處所指者爲第六十一頁；屬持續性見解）之權利，則其有機關權限爭議之當事人能力。依聯邦憲法法院法第六十三條，聯邦衆議院及聯邦上議院是可能的相對人。

3. 聲請人主張，其經由基本法所賦予之確保政黨機會平等以及免於國家操縱之權利受到修改法中之其在聲請中所指摘條文之侵害。修改法之制訂通過是聯邦憲法法院法第六十四條第一項之意義下的一個措施（請參考西德聯邦憲法法院判決集第二十卷第一百二十九頁以下，此處所指者爲第一百二十九頁；第二十四卷第三百頁以下，此處所指者爲第三百二十九頁）。

4. 聲請人有權來進行本件訴訟；然而並非所主張之權利均是許可的。

依聯邦憲法法院之向來判決，政黨就其基本法第二十一條第一項所規定之憲法上地位認爲受到聯邦機關之侵害時可依機關權利爭議程序來加以主張（聯邦憲法法院判決集第四卷第二十七頁以下，本處所指者爲第三十頁以下；第四十四卷第一百二十五頁以下，本處所指者爲第一百三十七頁以下；第六十卷第五十三頁以下，本處所指者爲第六十一頁以下）。

(a) 屬於此憲法上之地位者包括政黨之機會平等請求權，本件中聲請人正是主張其被違反。這權利

儘管在基本法中並未被明文擔保，但可從基本法第二十一條第一項中所言之政黨建黨自由以及自由民主（國家）中之多黨原則的意義中導出（聯邦憲法法院判決集第六卷第二百七十三頁以下，本處所指者為第二百八十頁；第四十七卷第一百九十八頁以下，本處所指者為第二百二十五頁；第五十二卷第六十三頁以下，本處所指者為第八十八頁以下）。聲請人之平等待遇權可能會受到侵害，當其所指摘之條文——依其所主張以及陳述者——使其相對於其他政黨受到不利。聲請人因此有權就法律修正對其機會平等權可能造成之侵害提起機關權利爭議（參照聯邦憲法法院判決第二十卷第一一九頁之判決，於一三〇頁處）。

(b) 基本法第二十一條保障政黨不受國家干預之自由。這項政黨自由之原則防止政黨變成國家機構及併入組織性國家事務之領域。政黨若全部或大部分資金係由公庫負擔以使其財務需求獲得滿足，則此雖然不致使其成為國家機關事務之一部份，却已使其得到國家之過度照顧。這點與政黨在基本法第二十一條上所規定之功能和地位是不相符的（聯邦憲法法院判決集第二十卷第五十六頁之判決，於第一〇二頁處；第五二卷第六三頁之判決，於第八五頁及第九二頁處）。

聲請人主張，自選舉經費補貼及政黨機會平衡金所獲得的財政支助對其而言——如同對其他政黨——明顯地超過自己其他之收入。因此，它必須選擇或以違憲程度之公家補助方式或者放棄部份之國家補助而忍受對其機會平等權利之侵害。這項在政黨法第二十二 a 條可能引起之違憲情形涉及聲請人之憲法地位，對此之侵害使它可以提起機關權利爭議。在此部分內聲請人之聲請案是合法的。

(c)但是聲請人其他的指控是不成立的。如同其所提出，所得稅法第十b條及營利事業所得稅法第九條第三款侵害了人民在政治意思形成中平等地位之權利，並指責說，對於無黨派的候選人及選舉團體或議會政黨之捐贈並不被納入稅捐優惠上。於此，聲請人並不為其憲法授予之權利辯護，反而指責所謂對第三人權利之侵害。這點依聯邦憲法法院法第六十四條第一項是不被容許的。

5.德國聯邦參議院與聯邦眾議院作為本案相對人是適格的。德國聯邦眾議院議決將所指責的法律規定置於政黨法及相關法規的修正法中。聯邦參議院則協力在其憲法職權範圍內發布法律之修正案（參照聯邦憲法法院判決第二十卷第一一九頁之判決，於一三一頁處；及第二十卷第一三四頁之判決，於一四二頁處）並給予基本法第一〇五條第三項規定所需之同意。因此聯邦眾議院及參議院可以知悉此一事件。

II、

本件中（按：本件由二程序合併，一是機關權利爭議，一是憲法訴願）之憲法訴願係合法提出。

1. 本件適時提出之憲法訴願直接針對與一九八三年十二月二十二日制定之政黨法與相關法律修正法第四條第三款及第五條第二款關聯之個人所得稅法第十b條及營利事業所得稅法第九條第三款。這些法律之公布行為屬於基本法第九十三條第一項第四a款及聯邦憲法法院法第九十條第一項所稱之「公權力」行為，因此原則上可以用憲法訴願方式指責（參照聯邦憲法法院判決第十二卷第三五四頁之判決，於第三六一頁處；經常性判決）。

2. 訴願人指稱一項基本法第九十三條第一項第四 a 款及聯邦憲法法院法第九十條第一項規定之權利受侵害。他主要主張，受指責的法律規定侵害了他在基本法第三條第一項所保障之政治意思決定中平等地位之權利。如同訴願人事實陳述中正確地被表現出來，這種權利的侵害是可能的。

3. 以下情形應屬於具有對法律提起憲法訴願之合法性，即訴願人自己之基本權利現時且直接地涉及所指責之法律規範。

(a) 訴願人本身是本案利害關係人。個人所得稅法第十 b 條及營利事業所得稅法第九條第三款在修正法中此外尚規範對政黨之資助或捐贈之稅捐扣除。它們適用於所有提供捐贈之納稅義務人。訴願人屬於這類納稅義務人，他的政治意思決定平等參與之權利因這些規定可能受到侵害。

如果訴願人更進一步認為在此亦違反了基本法第三條第一項及第二十八條、第三十八條，即稅捐優惠既非間接有利於無黨派之競選者，亦無法間接有利於競選團體或議會政黨，則這部份之指控是不合法的。訴願人這項主張無法導出，他自己的權利會因此受侵害。

(b) 經由所指責之稅法規定——自其生效日起——訴願人之受平等對待之基本權利被現時且直接地受到影響。

儘管，當一項法律為其執行之必要或依照事實上之行政實踐預設了一種特別的執行行為，憲法訴願可以完全只對這項執行行為以見直接侵害相關權利而提起（聯邦憲法法院判決第一卷第九七頁之判決，於一〇二頁以下部份）。此處之執行行為要即是納稅處分，經由這項處分將確定出當時所應繳之所得稅

或法人稅。當依據一項法律可以或必須做出一項執行行為時，即使無此執行行為，直接對基本的法律規範提起憲法訴願之權限並不必然不存在。

基本權的直接利害相關性（Die unmittelbare Grundrechtsbetreffenheit）此一概念是憲法訴訟法上之概念，並且須從訴訟法的功能的高度來理解。若依照法律，爲了對個別的法律受規範者施予個別之一定法律效果而必須有一執行行為，則這點對法律規範在基本權直接相關性的欠缺上僅是一項徵兆。是否其具有決定性，在每個案件中均須經憲法訴訟法上之審查（聯邦憲法法院判決第七〇卷第三五頁之判決，於第五一頁處；一九八五年十二月十八日決議——文號 2 BvR 1167/84——第三十九頁以下）。

在前面的程序中，存在著訴願人之基本權直接利害相關性。訴願人指稱，依據個人所得稅法第十b條及營利事業所得稅法第九條第三款，高所得之納稅義務人將展現出比相對低所得之納稅義務人享有更高影響力之可能性。不管這些被指責的規定還需要更進一步之執行行為，其本身即顯示了這種效果。

個人所得稅法第十b條及營利事業所得稅法第九條第三款在此將導致對以資助或捐助等方式財務支持政黨之鼓勵。爲了這項鼓勵目的對政黨之捐贈將獲得稅捐之優惠。所承諾之稅捐利益在稅額確定前即已影響了納稅義務人之行為（參照聯邦憲法法院判決第六卷第二七三頁之判決，於二七九頁處）。若高所得之納稅義務人因政治目的支出之扣減範圍擴大而促使其做較高之捐助，則他可能藉由捐助支出獲得對所受利政黨重要之影響力，訴願人所指稱之損害並非先因稅務機關於稅額確定期間期滿所做之稅額確

定而發生，而是直接因法律規定引起的，這些法律規定即爲憲法訴願所針對者。

4. 本件憲法訴願之准許並不牴觸補充性原則；訴願人並沒有機會爲了防衛所指稱之基本權侵害而先向事實審法院起訴，在對訴願人所得稅或薪資稅年度調整之稅額確定的事項上，對訴願人發給的稅額決定並非依據個人所得稅法第10b條及營利事業所得稅法第9條第三款所定之標準，而是依個人所得稅法第三十四g條。從營利事業所得稅法第9條第三款以觀，上述結論可以由下導引出：即依據營利事業所得稅法第一條、第二條訴願人並非營利事業所得稅之納稅義務人。只要個人所得稅法第10b條是針對政黨資助或捐助之得扣除來作規定，則它不用於本件，因訴願人依其主張他對政黨的資助或捐助額僅在個人所得稅法第三十四g條所定之最高額內才有能力支付。從個人所得稅法第10b條依其第一項第二句以觀，它只有在下述情形時才包含了對政黨的黨費繳納及政黨捐獻：亦即，當這些黨費和政治捐獻超出了個人所得稅法第三十四g條所得審酌之總數時。在一個爲審查對憲法訴願人所作之稅額處分而發動之財務訴訟中，其並不取決於這些法規之有效性與否。

被訴願人指責違憲之現行個人所得稅法第10b條及營利事業所得稅法第9條第三款可以適用於比起憲法訴願人在更大力給予政黨黨費繳納或政黨捐獻之納稅義務人。從法律上及事實上之理由，要求訴願人以財務法庭（程序）來攻擊這些稅捐處分或訴諸其他事實審法院之救濟方式對抗所指責之不公平待遇是欠缺期待可能性的。

C、

本件憲法訴願之主張有理由（按：亦即原告勝訴）：

一九八三年十二月二十二日的修改法第四條第三款和第五條第二款條文內的個人所得稅法第十b條第一項第一句以及營利事業所得稅第九條第三款第一句以及其他同條例內的法律，就依照收入總額，所得或營業所得及在曆年內支出之工薪資之一定百分比，對促進國家政治性目的的花費給予稅捐優待，而沒有劃定對所有納稅義務人同樣不能超過100,000馬克的界限，是抵觸基本法第三條第一項。這些規定損及訴願人在平等參與政治意志形成上的權利。

I、

1. 人民平等參與公民政治意志形成之權利，在活潑多樣的民主制下，不僅是透過選舉時之表決，也表現在政治性意見形成程序上的影響力。此一平等權，在對政黨稅捐優待的財政補助上，必須加以遵守。立法者通過這些規定，並藉此些規定使人民在政治事件上的影響變得容易，所以立法者不得使個別特定人對意志形成程序有較大影響的可能而損及每個人在政治意志形成上平等參與之權。雖然立法者無義務基於經濟上不同給付能力均衡分配對於人民政黨支助不同的機會。但他也不能透過違反平等的方式優待部分人民的規定破壞此種已存在的差異（聯邦憲法法院判決集第八卷第五十一頁以下，本處所指者為第六十八頁以下；第二十四卷第三百頁以下，本處所指者為第三百六十頁；第五十二卷第六十三頁以下，本處所指者為第八十八頁以下）。

2. 依照修改法（*Änderungsgesetz*）上個人所得稅法第十b條對於慈善、教堂的、宗教的、學術

的捐獻，可認為特值得推動的社會福利性以及國家政治性目的之捐獻，最高總數可占總收入的百分之五或總營業額的千分之二，以及於曆年中在工資和薪資上的費用可視為特別的支出，均可列為寬減額。

此寬減額（在第一個選項上）乃因此涉及根據個人所得稅法第二條第三項文意的總收入額。而依照營利事業所得稅法第九條第三款所可扣除的，亦是最高可達總收入百分之五或總營業額千分之二的促進和上述相同目的的花費，以及曆年內工資和薪資的花費。

一個和個人所得稅法第十b條相當類似的規定已經成為一九五八年六月二十四日判決的對象，而一九五五版個人所得稅法第十b條亦規定為稅捐優待的目的，而有同上述的可扣除額，而且對於國家政治性目的的寬減額則更提高五個百分點，凡類此規定，均被聯邦憲法法院第二庭視為與人民基本權的平等權相抵觸，第一庭在意見中說到：

果進的稅率原則會導致：人民透過政黨捐助來行使參與政治意見形成的民主參與權，對納稅人會造成獲得不同的實質利益。在選舉的準備上，錢扮演很重要的角色，一個政黨，若具有龐大的金錢工具就能比一個財政能力較小的政黨，更能開展有效的宣傳，捐助可挾其高收入助其政治意見具有較強的廣告力，藉此也可使其政治影響力比僅有微小收入的捐助人具較大的效果。因而在政黨捐獻上，具有高收入的人可以比僅有小收入的人於稅捐上節省一筆，絕對或相對的數目，即前述所稱第一種的政治性意見被獎勵。此種藉由法律創造依收入高低影響政治意見形成的各種不同的稅捐行為，卻不合於形式的平等原則，此一原則主宰著在自由的民主體制下政治權的行使。在此衡量下，該憲法法院會議庭於一九六八年

十一月三日之判決（BVerfGE, 24 300 [358 f.]）及 1979, 6. 24 之判決（BVerfGE 52, 63 [88 f.]）確立並再一次強調：

這將是不允許的，特別是，一個特定百分比的收入或營業額做為課稅上的減免或設定一個如此高的限額，而給予具高收入的所得稅義務人或有義務納稅之法人較於中低收入之納稅義務人不合比例的較優厚的稅捐優待。同時也產生優遇一個較其他具有財政危機政黨可運用較大吸引力的政黨。

然而修改法已將這類關於政黨捐助稅捐優待歸類在一個新的規範關聯之下，對此，憲法的評價非仍不能影響。在此，修改法追求一個憲法上，原則上並非可責難的目的——透過對貢獻人或捐助人稅捐優待強化政黨的財政能力。鑒於憲法所給予直接國家的對政黨財政之界限，立法者有意透過私人來源的方式使其容易。

這樣一個新規範也可由下述來證明：根據前述這些以前有效的法律，稅捐法上透過對納稅義務人的優待，有規模的利於越來越多的團體去進行對政治事務的影響及政黨競爭，在此立法者同時也認為要透過明確的規範對政黨財力排除已形成的，可懷疑的間接融資。

此一新的將個人所得稅法第十 b 條以及營利事業所得稅法第九條第三款的稅法規定連結的規範整合（關聯），尋求顧及對憲法所要求保障政黨機會平等以及人民平等參與政治意志形成權利的必要性。立法者對此類規定在二個規制上加以補充，此規制將上述提及之稅捐減免及憲法上權利從一新的觀點重新予以統合。一方面，個人所得稅法第三十四 g 條涉及相當微量的對政黨捐贈的稅捐優待的特別規制。從

而可達到每個公民在一個相當的程度範圍內，享受保障捐贈人的稅捐優待（就此以下Ⅱ 1. 2. 再述）。

另一方面，政黨法第二十二 a 條政黨機會平衡金之規定具有均衡利益的機會平衡效果，而此機會平衡的作用是產生在具有較高的捐助和收益的政黨和僅有較低收入和捐贈的政黨之間（就此以下Ⅱ 3. 再述）。

此外，爲使政黨財政透明化，對政黨各種資金來源與花費以及財產，必須提出決算報告（基本法第二十一條第一項第四句），就此，新的政黨法第二十條以下有加以更明確化，並使其違反不容易。依新之規定，只要沒有合於上述規定的決算報告，就不允許有競選經費以及有關機會平等的花費（政黨法第二十三條第四項）。政黨捐贈額，於總價每一曆年超過 20,000 馬克，而不申報捐贈人姓名、通訊地址及公開捐贈總額之決算報告書者，依政黨法第二十三 a 條第一項第一句，其將喪失在選舉經費上，未公開部分之總數額二倍的請求權。同樣的，當對一個政黨或多個之政黨區域聯盟的捐贈超過 20,000 馬克，而在決算報告上未真實申報時，也是要課稅的（個人所得稅法第十 b 條第二項第二句，營利事業所得稅法第九條第三款第四句）。

II、

1. (a) 在促進國家政治性目的花費的稅捐義務上，依個人所得稅法第三十四 g 條降低所得稅稅率，而且減低程度是依在除第三十五條以外之其他，亦即百分之五十的支出，但最高不得超過六百馬克，若配偶一併合繳則不得超過一千二百馬克，對政黨之捐贈，在單身的稅捐義務人於花費總額一半的數額上，最高可有 1,200 馬克，在配

偶最高可有 2,400 馬克的所得稅寬減額。只有當對黨捐獻超過上述最高限額的情形，才有所謂做為特別花費的減免（見個人所得稅法第十 b 條第一項第二句）。而在依個人所得稅法第三十四 g 條的稅捐減免和依個人所得稅法第十 b 條第一項的特別捐獻減免之間，並無選擇權（參閱所得稅準則第一百一十二節第一項第二句）。

透過個人所得稅法第三十四 g 條的規範，可使大部分的捐獻成員在平等的標準上，享受所得稅捐義務的優待。這最高額 1,200 馬克或 2,400 馬克可使低中收入者在其財政能力的範圍內，以同一方式來享受稅捐上優待。

(b) 如果捐贈超過所得稅法第三十四 g 條所規定之範圍，而依所得稅法第十 b 條之規定可視為係為贊助國家政治目的 (*staatspolitischer Zwecke*) 而支出者，則該捐贈可自所得中扣減，再依扣減後之多寡課以應繳之稅。因為所得稅係採累進稅率且依所得稅法第十 b 條之規定，特殊支出稅將對稅率範圍 (*Grenzsteuersatz*) 產生影響；因此，國家放棄課稅之範圍 (*Steuerverzicht*) 若依應課稅所得之多寡計，可佔受課稅優待之捐贈的百分之五十六（個人所得稅法第三十二 a 條第一項）；若在營利事業所得稅則佔百分之五十六（營利事業所得稅法第二十三條第一項）；在其他與所得稅有關的稅的量定上，可加上進一步的課稅優待。當納稅義務人未提供捐贈時，他也總能省去比他應繳納的稅還多的數額。

(c) 在個人所得稅法中基於對政黨捐贈而允許之課稅優待上 (*Steuervergünstigungen*)，上述

規定——當然是在這些規定相互配合之下——導出了一些顯著的不同。這些不同顯示在下述的計算實例上：

一個單身而收入之總額，共計達18,000馬克的納稅義務人，首先有可能使用所得稅法第三十四g條減稅（*Steuermassigung*）之規定。爲了盡可能地利用此項課稅優待，他必須捐贈政黨1,200馬克，以便藉此減少其約600馬克之所得稅務。超過此部分之捐贈，他可以扣減到900馬克（其收入之總額的百分之五）做爲特殊支出。此項數額是否以及必要時如何最終地影響個人的稅務，全視其他特殊支出之多寡以及所得稅法第二條第四項意義下之特別負擔（*aussergewöhnliche Belastungen*）和個人所得稅法第二條第五項意義下之由收入中扣除之數額而定。惟無論如何必須從收入之總額中扣除特殊支出總數270馬克（個人所得稅法第十c條第一項）及準備金（*Vorsorge-Pauschbeträge*）300馬克（個人所得稅法第十c條第二項）。一個收入總額達18,000馬克之單身納稅義務人可以因此最高擁有17,430馬克之應課稅收入。準此，依1986及1987年之所得稅基本表，其按規定應繳之所得稅計爲2,827馬克。此項依照個人所得稅法第十b條可扣除之900馬克之捐贈導出了16,800馬克應課稅之收入，同時因而導出按規定應繳之2,696馬克之所得稅。此項做爲特殊支出而得以減稅之900馬克捐贈，因此帶來納稅義務人最高可享有之132馬克的課稅優待。隨之600馬克之減稅而來，如果我們把此種計算方式用到收入之總額達50,000馬克、100,000馬克或一百萬馬克之情形上，便可得到如下圖表：

收入之總額	對政黨捐贈在課稅上之有效範圍（個人所得稅法第三四g條及第十b條）	最高之課稅優待額
18000 馬克	2100 馬克	731 馬克
50000 馬克	3700 馬克	1603 馬克
100000 馬克	6200 馬克	3129 馬克
一百萬馬克	51200 馬克	28421 馬克

這些實例結論是以符合所得稅法第十b條中基於為國家政治目的而捐獻得減稅額之多寡來量定收入總額百分之五之範圍（個人所得稅法第十b條第一項第一句）而得出的。納稅義務人可選擇總營業額及年支出工資與薪水額之千分之二以決定收入總額之百分率（參照所得稅標準辦法第一、三條第二項第一句）。當納稅義務人有此種選擇可能性時，在何種程度上對政黨捐贈額得扣減以及可獲得何種課稅優待，就全視其營業額，工資與薪水而定了。

(d)依照營利事業所得稅法第二十三條第一項規定，對營利事業之累積所得，營利事業所得稅可課

征達該應課稅收入之百分之五十六。此項依照營利事業稅法第九條第三款可扣減到收入總額百分之五或總營業額及年支出工資與薪水千分之二的支出（基於贊助國家政治目的）因此得獲致佔可減稅捐贈百分之五十六的課稅優待。

2. (a) 不同的政治贊助程度與公民平等參與政治上意思形成（politische Willensbildung）的權利並不一致。因此，如果從個人所得稅法第十b條與營利事業所得稅法第九條第三款規定之收入總額的特定百分比來看，那麼，當納稅義務人能夠且打算捐給政黨超過該百分比之數額時，該條項之規定將禁止納稅義務人援引課稅優待之主張。因而，如上述實例所顯示，因為法律規定之緣故將造成收入多與寡者之間，在憲法上無法忍受的差別。

(b) 這種不公平待遇還會因下述情形而加劇，亦即，個人所得稅法第十b條及營利事業所得稅法第九條第三款同時開啓如下可能性：不必達到收入總額的百分之五，只要基於政治目的之贊助支出達總營業額及年支出工資與薪水的千分之二，即可主張課稅優待。如此，則在企業活動的納稅義務人將有可能選擇（Wahlmöglichkeit）不利用其他未達總營業額及無工資與薪水支出之納稅義務人。因而，收入總額一樣高的所得稅納稅義務人將受到差別待遇：如果是以其營業額及工資與薪水支出額之多寡來計算，則部份人將有可能比其他同樣收入之納稅義務人給付較高的政黨捐贈。此種只有某特定範圍之納稅義務人才被容許之選擇權至少在公民參與政治上意思形成的領域內是沒有存在餘地的。

(c) 以收入總額的百分之五或可選擇性地以總營業額及年支出工資與薪水的千分之二作為政黨捐贈

的可減稅 (Abzugsfähigkeit) 界限將因而導致對納稅義務人顯著的不公平待遇。擁有高所得之公民將因而得比低所得之公民給付較高的政黨捐贈，以便在課稅上發揮作用。此與公民平等參與政治上意思形成的權利並不一致；公民平等原則至少要求，所有的公民能以平等方式聽任其是否提供政治捐贈及運用因之而生的課稅優待。

(d) 政黨通常不僅只受到個人，也受到人民團體及法人財政上之支助，而這些法人團體在此程度上亦為因共同利益而結合在其中的公民而運作。這點基本法認為它是事實上政治利益代表的通常模式 (eine geläufige Form tatsächlicher politischer Interessenwahrnehmung)。因為考慮到此點，所以法人稅法第九條第三款也將法人和人民團體對政黨捐贈而得受之課稅優待規定在內。對此立法者並未因憲法緣故而立法阻礙之。甚至一個政黨的成員可以只是自然人 (政黨法第二條第一項第二句)。準此，甚至亦不論一個決定捐贈政黨的納稅義務人是否為該政黨之成員。因而，在財政上支助一個政黨的法律可能性便與選舉權無關，這種可能性亦可由依聯邦選舉法第十二、十三條規定無選舉權之自然人為之。

將營利事業所得稅納稅義務人包括在對政黨捐贈得受課稅優待之範圍內也就意味著，若將營利事業所得稅之納稅義務人排除在外將可能迫使政黨資金籌措迂迴化 (Umgehung und Umwegfinanzierung)，而這正是立法者為使政黨資金籌措透明化 (Durchschaubarkeit der Parteienfinanzierung) 欲以上述這條新規定加以防堵者；一旦政黨資金籌措迂迴化，則為使政黨工作情形廣泛透明化以公諸於

支助該政黨之公民的立法目的，將無由達成。

3. 因為對政黨財政上捐贈有不同減稅範圍所造成的與公民平等參與政治上意思形成權利的抵觸，可經由政黨法第二十二 a 條規定的機會平衡金（*Chancenausgleich*）加以緩和，但卻無法消除此種抵觸。

(a) 根據政黨法第二十二 a 條第一項規定，依照十二月三十一日（期限）以前之聯邦議會選舉的最後選舉結果至少已達在該選區已投有效票數的百分之零點五的政黨，每年須提存一定金額作為機會平等金。此項機會平等金係用來給與那些過去幾年受捐贈額及選票數不及擁有最高捐贈額及選票數之政黨的政黨。以此種方式，則因政黨擁有相當捐贈額所產生的課稅優待應依最後聯邦選舉中政黨之選民份額（*Wahleranteil*）的關係，以捐贈額之百分之四十來調整。

(b) 如此形成的機會平衡金當然會產生如下結果：這些來自捐贈者之捐贈額不僅是受贈的政黨受益，而且間接地其他可能根本未受財政上贊助的政黨亦受益。如此，則在參與政治上意思形成的範圍內，公民自由地決定要支助何一政黨的權利，就並未因違憲方式而受妨礙。

基本法在第二十一條規定中已經承認政黨乃人民政治上意思形成在憲法上不可或缺的手段；而此規定則以政黨能勝任願在財政上支助之公民所託付之任務為前提。如果立法者決定以課稅優待減輕對政黨捐贈的負擔，而且作了一項補充規定以避免政黨間之競爭狀態有重大改變，那麼便不可再對之作憲法上之指責。如此，基本法上之民主所建構與保障的公民政治活動自由便未受任何限制。此項自由不包含，

要求國家所允許之對政黨捐贈的課稅優待只由公民所支助的政黨——間接的——享有。

(c)機會平衡金有助於緩和對政黨捐贈以不同課稅範圍所造成的對公民參與政治上意思形成權利之妨礙，但卻無法消除此種妨礙。如果較多的對一黨的政黨捐贈能平等給付於其他政黨，那麼捐贈者不僅能直接獲得課稅優待而且亦有助於其政治意見達到強烈的廣告效果；如此，則高收入納稅義務人的政治意見就不再是一九五八年六月二十四日憲法法院判決意義下的「獎賞」(Prämium)了。

允許大量捐贈所隨之而來對政治上意思形成的可能影響不僅在於，捐贈者分享了該政黨的政治意見，同時也隨該捐贈者能夠對其所捐贈的政黨的政治決定有或多或少相當的影響力。

對政黨捐贈擴大其可減稅性 (Abzugsfähigkeit) 可免去高收入之納稅義務人顯著地提高其捐贈。這種造成影響的可能性會隨著被允許的課稅優待而增加。可減輕賦稅負擔的捐贈將完全保留給擬捐贈之政黨。國家可能也會藉由其所允許的減稅，按該減稅之範圍，協助各別納稅義務人以其政黨捐贈所得受之課稅優待影響該受贈之政黨。況且，基本法第二十一條並未提供政黨絕對地免受因大量的政治捐贈而對其造成影響的保護。基本法對於因大量捐贈所可能造成的危害，則透過該法第二十一條第一項第四句規定，要求政黨以公開的工作報告說明其資金來源 (die Herkunft ihrer Mittel)，以防堵之。因此，基本法要求不得匿名地對政黨為大量捐贈，並且此種方式避免對政治上意思形成造成無意識的影響。此外，基本法則讓諸各政黨承受加於其上的強大且不利的壓力。所以便無法由上述推論出，國家藉著對捐贈之課稅優待而造成這種危險狀態。相反地，係這條使納稅義務人得受國家課稅優待的稅法規定

，造成了對政黨政治上決定特定的影響，因而與公民平等地參與政治上意思形成的權利不相符合。

III、

如果我們考慮到上述所有情形，那麼立法者藉由修正後之規定所創造的狀態：顯著的放寬政黨捐贈的課稅優待，便不得加以妨礙。然而個人所得稅法第十b條及營利事業所得稅法第九條第三款之規定，還有要保障這些規定的個人所得稅法第三十四g條及政黨法第二十二a條規定，並非在每方面皆符合公民平等地參與政治上意思形成的權利要求。相反地，這些規定要求界定出一個對所有納稅義務人的政黨捐贈之有同等可減稅性的最高額度，只有在此種情形下將其排除，個別公民才能因對國家贊助而影響其所支助之政黨。因此，若同時考慮到因國家放棄課稅而生的累進的不同程度的贊助，那麼在公民間所殘餘的不公平性還是會失去其憲法上之關聯的。

該最高額度須斟酌在德國議會中代表的政黨而決定，這些政黨是藉由議會中的代表直接地參與對全體公民休戚相關的國家意思形成。在這種觀點之下，本合議庭認為捐贈之課稅優待達100,000馬克，仍係憲法所允許的，至於超過部分的贊助則與公民平等地參與政治上意思形成的原則不相符合。

D、

至於本件中另一部分之機關權利爭執訴訟之請求為無理由，應予駁回。

經由基於國家政治目的之要求及機會平衡金之實踐而對支出扣減額之擴大，訴願人既未在因政黨免於國家干涉自由原則所引申之權利義務上，亦未在機會平等之權利上受到妨害。

I、

相對基於機會平衡金，由國家財政對平等地位之政黨給予之直接支付，從政黨免於國家干涉自由之原則可以得到重要的憲法思考。

1. 在自由的民主政治中，如基本法為德意志聯邦共和國所記載的，所有的國家權力來自於人民，並藉由人民之選舉表決，及特別設立之立法、行政、司法機關來實現（基本法第二十條第一項、第二項）。只有在自由的情形下，選舉才能賦於基本法第二十條第二項意義之民主正當性。這不僅要求選舉行為免於受強制及不法之壓迫，同樣地，亦要求選舉人能在自由和公開的意思形成程序中獲得並做成判斷（參照聯邦憲法法院判決第二十卷第五十六頁之判決，於第九十七頁處）。這點在現代國會民主中以政黨之存在為前提。它特別地適合由積極的公民基於參與國家機關意思形成之目標，自由且有組織地達成政治行為之一致，並對國家事務能有重要之影響（聯邦憲法法院判決第四十四卷第一二五頁之判決，見第一四五頁處；第五十二卷第六十三頁之判決，見第八十二頁處）。基於這些理由基本法第二十一條第一項第一句明確地承認，政黨有助於國民政治意思之形成，因而具有憲法機構之地位（聯邦憲法法院判決集第一卷第二〇八頁之判決，見第二二五頁；向來見解）。

儘管有這些在憲法中成為及在與現行憲法法院判決一致的政黨法第一條的政黨之憲法上地位之規定，但政黨在憲法上地位尚非國家機關，而是在公開的多黨體制中自由形成、依自身力量發展、且於自由的基本秩序架構下協力於人民政治意思形成之團體（參照聯邦憲法法院判決第二十卷第五十六頁之判決

，見第一〇一頁以下部份；第五十二卷第六十三頁之判決，見第八十五頁處）。如同做爲自由形成之人民團體，其是以其自己之目標設定及計畫企圖在政治意思形成過程中獲得影響力以介入制度化之國家領域，但本身並非隸屬於這個領域。若政黨須從公家中獲得全部或主要的財務支持，則這將使得它不屬於法人的領域，它仍需受國家之照顧。而這是與基本法第二十一條規定之政黨功能和政黨地位不合的。基本法使得政黨無法以自己在財務上之努力來去除資金欠缺之危險。它以這種危險做爲將政治意思之形成託付給人民的判斷力和主動性之代價。（聯邦憲法法院第二十卷第五十六頁之判決，見第一〇二頁以下部份；第五十二卷第六十三頁之判決，見第八十五頁以下部份）。

如果在這些情形下，立法者依據憲法並無義務要使政黨在履行其任務時能充分得到必要的財務援助，則相反地他也不應阻止政黨在財務上之要求，只要政黨不受到國家之照料，且基本法所維護的人民政治意思形成程序的公開性不被侵害即可（參照聯邦憲法法院判決第二十卷第五十六頁之判決，見第九十九頁及第一〇二頁）。

2. (a) 個人所得稅法第十b條和營利事業所得稅法第九條第三款中對於黨員黨費之支付及對政黨之捐助在稅捐扣減上之擴大，與政黨法第二十二a條所規定之機會平衡金是互相關聯的。這種資助人和捐助人所享受，且間接有利於政黨之稅捐優惠，可能以違反政黨機會平等原則之方式做成。它與機會平衡金的對立在於，依據各政黨在大選時所獲得之有效第二欄票中所佔的比例，它調整了政黨間對國家稅捐免除之決定性影響力。稅捐優惠之維護和機會平衡金二者亦處於一種作用關聯上，無法自其中脫離出來。

因此它們也不可以被分開評價。它們是一個各部份互相調和的整體規範的兩個重要成份，並且被認為是一個完整的概念一致性（參照一九八三年十一月二十九日內政委員會之報告——BT / Dr. 10 / 697 號，第九頁）。如此看來，顯示機會平衡金為被捐責的稅捐法規在憲法上的補充。

(b) 藉由對政黨捐贈之稅捐優惠（個人所得稅法第 1b 條、第三十四 g 條、營利事業所得稅法第九條第三款）和機會平衡金（政黨法第二十二 a 條）二項相一致的規範，民主意見和意思形成程序之公開性將不會被侵害。

④ 上述規定使得國家沒有任何可能性去影響政治意思形成之全部程序或政黨中之意思形成：私人的財務給付要給多少以及要給那一政黨，是完全由資助人和捐助人決定的。只要國家藉稅捐免除來便利這些捐贈，並且因此間接地介入受捐助政黨的財務，則由此發生的利益將藉由機會平衡金被廣泛的消除。

機會平衡金之維護並不在德國聯邦眾議院主席團之裁量範圍。政黨可以從機會平衡金的給付中獲得多少，單純是依照它在資助和捐助的收入和其他政黨的關係，和上次眾議院選舉所得之有效的第二欄票之結果來計算的。所有被估計的因素都取決於人民的意願。政黨由公家支助所獲利的程度，以及其分配標準均取決於人民和納稅義務人，私人不可能取得有影響力。

⑤ 政黨也不會因為對資助和捐助的稅捐優惠的維持及與此相關之機會平衡金而落入國家的（強力）照顧中。機會平衡金並未免除政黨尋求其成員及支持者對其行動之財務支助之必要性。它被埋藏入

一項規定中，這項規定應明定者爲基本法中所預設之人民對政黨之自願性財務支助。機會平衡金之意義和目的並非藉由公衆資助給予政黨財務救濟，而是在一項方便人民給予政黨資助之稅法架構下對政黨機會平等之維護。藉此使政黨不受國家照顧。而是在財政方面依據其支持者及選民對其政治努力之確信和回應，並且不致陷入失去其在積極的人民間之基礎的危機。

II、

訴願人另外指責一項對其機會平等權之侵害：他們政綱黨綱不是向資產階層訴求，因此在個人所得稅法第十b條及營利事業所得稅法第九條第三款的規定下，相對於大捐助者支持的政黨，他們受到歧視。政黨法第二十二a條所規定之機會平衡金在百分之四十稅捐補助的基礎上將無法維護政黨之機會平等。

1. 雖然政黨之機會平等在基本法中未明文規定，但却可以從組黨自由和自由民主之多黨原則中推得（聯邦憲法法院判決第四十七卷第一九八頁判決，見第二二五頁處；向來之見解）。當公權力以涉及政黨平等之方式介入政治意思形成之領域時，其裁量權特別應給予嚴格之界限（聯邦憲法法院判決第八卷第五十一頁之判決，見第六十四頁以下；第二十四卷第三〇〇頁之判決，見第三四一頁處；第四十四卷第一二五頁之判決，見第一四六頁處）。特別地，立法者不可以扭曲現存的競爭情形。機會平等原則一方面並不要求：以建立競爭之平等性爲目的來調整既存之差異。另一方面它禁止立法者藉由財務捐贈方式加劇競爭機會事實上既存之不平等（聯邦憲法法院判決第五十二卷第六十三頁之判決，見第八十九頁

處)。如果立法者就此做成決議，承認對政黨之資助與捐助得在稅賦上減低，則這些規定既不造成對一個或一些政黨之助益或歧視，也不會因為收受捐贈而加劇現有實際競爭機會之不平衡。二者皆不屬本案情形。

2. (a) 所得稅法第十b條及法人稅法第九條第三款對政黨之捐贈做為稅捐扣除之規定若抽離政黨機會平衡金來看，有利於對高所得之納稅義務人具有比其他政黨更大的吸引力之政黨；因此，其違反了政黨機會平等之原則（聯邦憲法法院判決第八卷第五十一頁判決，見第六十五頁以下；第二十四卷第三〇〇頁之判決，見第三五八頁；第五十二卷第六十三頁之判決，見第九十一頁）。立法者之出發點亦是如此（參照內政委員會之報告，一九八三年十一月二十九日，載於BT / Dr. 10 / 697 號，第八頁）。藉由政黨法第二十二a條之機會平衡金規定將可避免此一違憲情形。首先，在機會平衡金的計算上，每個政黨收到會員資助和捐款將依照其年度報告加以總計，並在總額中以百分之四十之比例計算出各個不同額度之捐助額，以使其資助者和捐助者獲得國家稅捐上之優惠。一個政黨，相對於其在上次聯邦衆議院選舉中所獲之選票，若在資助和捐助所得上獲得最高稅捐優惠之間接利益時，它將成為基準政黨。對它所採用之優惠商數將轉用到其他政黨。它們將自公庫中獲得差額。

這些規定在政黨機會平等的角度上不能非難。如此規定之機會平衡金並未扭曲了現有之競爭情形，它並未觸及各政黨不同之資助和捐助所得。政黨法第二十二a條既未對一特定政黨或一些政黨優惠成歧視，亦未加劇了現存競爭機會不公平之情形；它僅僅對各政黨在會員資助和捐助上稅捐優惠所生之不同

影響力加以平衡，二者在稅捐上均以相同方式被考慮。

(b) 政黨法第二十二 a 條第二項之出發點爲：政黨收受資助及捐助的百分之四十比例，是符合了依政黨在稅捐優惠上之間接利益所定出之額度。聲請人主張這些措施是不適當的。對最重視機會平衡金的大捐助者而言，法律上其最高稅額從百分之五十六起算；

政黨法第二十二 a 條第二項出發點在於，對政黨的贊助及捐款數額百分之四十部分，相當於因稅捐優惠而間接有利於政黨的數額。聲請人認此爲不當。在已原則上注意機會平均的大宗捐款情形，一般而言，須自最高稅率百分之五十六起。在營利事業所得稅法，稅捐負擔額必須同樣地以總所得之百分之五十六爲基礎。更進一步必須考慮對教會稅的影響。在考慮這些對贊助及捐款所得的稅捐放棄（*Schener-verzicht*）部分爲百分之四十可能過於低估，然因把競爭平等置此是不恰當的。此一論證誤解機會平等的作用原理。

稅捐優惠中包含所得稅義務人依個人所得稅法第十 b 條得扣除對政黨的捐贈，由於累進稅率的設計是依界限或最高稅率所估定，且其在營利事業所得稅高達百分之五十六（營利事業所得稅法第二十三條第一項）。然而政黨法第二十二 a 條並非宜與稅法上的構成要件相連結，而計算基準係基於政黨在一年中實際所得之贊助及捐款之總額。第二十二 a 條在機會平等數的計算上非基於每次獲得稅捐的利益之納稅義務的捐贈，而係從贊助及捐款的總數出發，因此未考慮這些捐贈是否且以何種方式在個別捐款及贊助數額上有減少稅負的作用。這在政黨的帳目報告亦是無從察知的。

在何種範圍內個人所得稅法第十b條及第三十四g條，營利事業所得稅法第九條第三款中，將導致間接支持政黨以及決定何種分額對總捐助額的稅捐放棄，在變更法律的公告前無法確實預知。稅捐放棄與總捐助額的比例如何，過去並不確定，而且只是估計，但無礙立法者爲如此令人不滿意的規定。

關於法律作用的不確定性並未排除立法者規定法律的權限，即使法律有廣大作用力的。另一方面，這些不確定性並非如違憲法院的審查，故不能據此建立令人接受的立法者的預測之判斷餘地。預測，包含可能性的判斷，其基礎能夠且必須被證明。在個別立法者估計的權力取決於各種不同的因素，特別是說明中存在事物領域的特性、無數確實的判決的可能性及在過程中存在的法益之重要性。在現今的關聯上，立法者採取所得稅法第十b條及第三十四g條，營利事業所得稅法第九條第三款的規定，在有利於政黨下透過稅捐放棄以及所有捐助的百分之四十的額度爲國家間接上的支持，可能只在憲法上須責難的是，當立法者採取由於憲法對其預測存在的請求是不正確時，如此則須予否定。

間接有利於政黨的分額之稅捐放棄完全取決於贊助及捐款額在何種程度及何種範圍內在稅法上有積極作用。雖然贊助及捐款作爲國家政策目的上的支持的支出在稅捐上是可以考量的。稅捐上此項捐助在個人可行，自所得或工資稅負中分析出來。但在下列個人的情形不適用或是嚴格限制之，即符合所得稅法第三條完全或大部分免稅的收入。類此適用於法定定期金保險之定期金領取人，即依個人所得稅法第二十二條第一款的規定收入，只以所謂收益額納稅者。到何種程度源自人際範圍的會員捐助及小額捐款則未肯定。依個人所得稅法第三十四g條，只有當所得稅申請工資稅年平均時，爲所得稅所評定的工資

稅義務包含稅負優惠。這並非所有依經驗考慮的情況中出現。

然而在爲了所得稅而估定的稅負義務可能依個人所得稅法第十b條得扣除的捐贈不會或者僅以極小的稅負利益發生作用。故超出個人所得稅法第三十四g條的界限之外，且依個人所得稅法第十b條得扣除的捐助在稅捐只有當捐助至少以特別支出——該特支總額逾二百七十馬克者（個人所得稅法第十c條第一項）。納稅義務其收入總額在高範圍可因特別支出或不尋常的負擔或者是在所得稅法第二條第五項的意義下得扣除的捐贈而予以減少。且欲納稅的所得因此在下列比例區域內或其附近者，依個人所得稅法第十b條予以有利的稅負優惠僅基於低界限的稅率基礎。故在稅負減低的考慮下依個人所得稅法第三十四g條，涉及總體費用支出，僅要求極少的稅負利益。

只有扣除界限的捐助之支出爲支持國家政策目的而超出，同樣地在稅捐上不生作用。故在此對捐助及贊助額的稅捐放棄額降低。而在何種範圍所得稅義務基於各種所得群適用個人所得稅法第十b條的可能性以及在何種程度對此高所得之納稅義務之計算均是不確定的。

在營利事業所得稅中並非對所有的營利事業稅負義務適用百分之五十六稅率。依營利事業所得稅法第二十三條第二項，減輕在營利事業所得稅法第一條第一項第三到六款意義下的納稅義務到百分之五十。此外政黨的帳目報告書並非排除法人所得稅義務人是否在參與對政黨捐助額中值得注意的分額。

儘管不能確實估計，國家對資助及捐款數額稅捐上的放棄總計的數量是多少。這取決於許多難以一目了然的情況及捐助者不能確實預見的行爲。立法者採取對贊助及捐助者總額的稅捐放棄總計是百分之

四十。這是遵循由聯邦總統委任的專門委員會的建議。其看法是，擬制的百分之四十的稅率較接近現實。對此提出的有力理由，未因聲請人的報告而有所動搖。因此，係爭的規定將導致政黨競爭機會的重大扭曲並無根據。侵害聲請人機會平等權利在此觀點下亦不明顯。

然而此一確認並未免除立法者衡量法律變更事實上作用的預測之正確性的義務，對此須有統計上的資料且如果有必要修正政黨法第二十二 a 條第二項的百分比率。因此立法者須觀察其判斷餘地在此範圍內是嚴格訂定的。

(c)最後在憲法上毫無疑問的，政黨依最後選舉結果若在定期舉辦的聯邦選舉中有效投出的選票少於百分之零點五，亦不在享受機會平衡金之列（政黨法第二十二 a 條第一項）。任何政黨欲對政治意志的形成產生影響和參加國會中人民的代表，無論如何皆被要求民衆某種共鳴的證明。然而另一方面存在的危險是，零星團體只能參與競選，因為參與的機會平均計算及爲選舉費用的償還。當立法者對抗這項危險也同時阻礙選票及政黨過度分散的危險。但這在憲法上是不應加以指摘的。

III、

修正法第一條第三 b 款對政黨法第十八條新增了第六項，依此，該次競選經費中公共資助所補償部份之總額不得超過政黨依政黨法第二十四條第二項第一至五款和第八款規定在第二年（曆年）聯邦衆議院競選經費之補助和第三年補助之總收入。超過此一限制之補助金額時在下次補助支出中扣除。這些規定並未在訴願人之機會平等權上造成侵害。

1. 由國家對政黨補助其競選所需經費，在憲法上並未論及（聯邦憲法法院判決第二十卷第五十六頁之判決，見第一一三頁以下；第二十四卷第三〇〇頁之判決，見第三〇六頁處；第四十一卷第三九九頁之判決，見第四一四頁處）。若立法者擬對競選經費之補助加以規範，則在這些規定上他應尊重機會平等原則和政黨不受國家干涉原則（聯邦憲法法院判決第二十卷第五十六頁之判決，見第一一六頁處；第五十二卷第六十三頁之判決，見八十八頁處）。

當然，對競選經費之補助目的並非滿足政黨常設組織之運作費用和其活動經費，它們和競選無直接關係。能夠補助者僅是在當時之政治、經濟和社會關係下為競選行為所必需之花費。它並非依每個政黨自己認定之適當競選經費而定。立法者須自己為一個客觀之標準傷腦筋（聯邦憲法法院判決第二十卷第五十六頁之判決，見一一五頁以下；向來之見解）。現行之規定並未超越了在競選經費補助上所定之限制。競選所需之經費不能從政黨事實上所需之費用去求出，而是以每個選舉人五馬克方式統計，並且依選舉結果之標準分配給每個有資格分得之政黨（政黨法第十八條第一項第二句及第三項）。這項統計本身並未觸及憲法上之思考，因為它簡化了補助程序，准許補助支出做純粹計算上之分配，並排除了裁量性決定（聯邦憲法法院判決第二十四卷第三〇〇頁之判決，見第三三五頁處）。雖然在這些規定中，政黨實際之競選花費不會少於補助數額。這項統計仍可能導致，政黨獲得的競選補助高於其實際的花費。

政黨不受國家干涉的原則禁止政黨財務需求的滿足完全或主要得自於官方資助（參照聯邦憲法第二十卷第五十六頁之判決，見第一〇二頁處；第五十二卷第六十三頁之判決，見第八十五頁處）。另一方

面、機會平等原則要求對所有參加競選的政黨在競選經費補助上給予平等的考慮；對政黨給予不同的待遇只有在具有憲法上特別重要的理由才被允許（參照聯邦憲法法院判決第二十卷第五十六頁之判決，見第一一六頁以下；第二十四卷第三〇〇頁之判決，見第三三九頁以下及第三四四頁以下；向來之見解）。如果依據這些法律的規定，競選經費補助對一個政黨造成其財務主要由國家補助時，這兩項原則即可能存在一個矛盾。這項矛盾只有在獲知在具體情況下那一項憲法原則具有較高之重要性時才能解決。對於較重要者應優先考慮。其他附帶注意的憲法原則退讓。在此只有將其壓抑，如同所特別要求的；它的實質義涵則必須儘可能地尊重與參照聯邦憲法法院判決第二卷第一頁之判決，見第七十二頁以下；第二十八卷第二四三頁之判決，見第二六一頁處）。

在此處所提到的關係中，不受國家干涉之原則具有優先性。基本法第二十一條將政黨結構認定為將自由組織和自立發展的團體（參照聯邦憲法法院判決第二十卷第五十六頁之判決，見第一〇七頁以下）；它禁止以財政資助方式來完全地或主要地滿足政黨之財務需求。一旦這項要求因競選經費之補助而遭破壞，則它事實上將被犧牲。如果在此它受到重視，則經由得自於機會平等原則之要求，基本上所有參加競選的政黨在競選經費補助的分配上不會受到壓抑，但會遭限制。因此，在憲法上不能對此加以指責，因為機會平等原則允許基於特別重要的理由對政黨有不同的待遇。這項特別的理由為維持政黨不受國家干涉原則的優先性，這在政黨法第十八條第六項中被實現。這些規定中競選經費之補助被限制於政黨本身收入之範圍內，它們並非為了考慮政黨不受國家干涉原則而得出的。

2. 在侵害政黨機會平等原則方面，若政黨法第十八條第六項對創立中之政黨以特別方式考慮其重要性，則違反此原則之可能將更減少。要先確認的是，無論一政黨是否自認為在創立中，政黨不受國家干涉原則仍能獨立適用。基本法無法使這些政黨免除財政自足之危險。特別地補助競選經費之目的並非在提供政黨開支中與競選活動無直接關係部份之財源，相反地這是自力發展的政黨的任務，如同基本法中其所理解者。

然而，在此之外，創立中之政黨所要面對的是，政黨法第十八條第六項所規定的，爲了比照依政黨法第二十四條第二項第一至五款和第八款所定政黨全部收入和競選經費補助二者而定出的四年調整期間，將在聯邦衆議院競選補助之第二年終止。就此，一個新成立而在選舉中贏得足夠多席次的政黨仍有可能在選舉年及其後兩年中加強其財源。這將視其所得的選舉結果而定。政黨法第十八條第六項所定的調整期間事實上排除了以下情形，即一個新的政黨被列入在它尚未存在及尙無自己的收入的期間內。

從以上的討論可知：依據經驗新成立或創立中的政黨可以考慮由其成員擔任義務性工作之特殊方式，並將之計入其收入內。依據政黨法第二十六條第一項第一句，基本上所有政黨之外來金錢或具金錢價值之給付都被當作收入。非金錢之經濟利益，亦要以一般商務往來中相當之給付爲準估算爲通常應支付之價金（政黨法第二十六條第三項）。然而依據政黨法第二十七條第三項第一句，政黨黨員在商業行爲外無償提供之物品、工作及勞務上之給付，或在個別情形中未超過一千馬克價值者，均不予

考慮。第一句亦適用於政黨宣傳活動之舉辦和措施的擔負上。在這些可能性中，政黨得合法的利用（一九八四年成果報告，載於Bt./Dr. 10/410號，10/4626號）。另一方面，亦未阻止政黨將這類由其黨員無償提供之物品、工作或勞務之給付，及政黨宣傳之措施，計入其收入內。藉此，因欠缺大的資助和捐助收入而須廣泛倚賴黨員無償協助的政黨，其重要性亦受到政黨法第十八條第六項之考慮。

3. 另外，如同訴願人所指出的，政黨法第十八條第六項及第二十四條第二項不能使政黨爲了逃避第十八條第六項所定競選經費補助限制而藉貸款提高其收入。因貸款所得之金錢並非政黨法第二十四條第二項意義之「收入」，因爲貸款金額只能在有限的期間內利用，並且須返還。政黨法第二十四條第三項第六款僅將租金引入報告義務人之任務內，而不包括清償貸款之花費。

整個發展過程證實了政黨法第二十四條第二項第八款未將貸款所得列入「其他收入」中。一九八三年十一月二十九日的報告中做成內部決議，以便澄清在一九八三年十一月九日事實審理中出現之疑慮，即政黨可能藉由貸款之取得規避政黨法第十八條第六項所規定對競選經費補助之限制，所以政黨法第二十四條第二項第八款應被理解爲，貸款不再列入爲收入。由於貸款所得之金錢須負清償義務，所以這項所得不能改善其收入情形。這種令人擔心的收入總額操作在委員會提出修正後自始即不被允許。

4. 政黨不受國家干涉原則不會因以下情形被侵犯，即在政黨法第十八條第六項——和政黨法第二十四條第二項第五款一併討論下——的範圍內，機會平等金之收入被當作是政黨自己的收入。這點得

自於以個人所得稅法第十b條和第二十四g條，營利事業所得稅法第九條第三款，和政黨法第二十二a條爲基礎所包含之整個法律體系中。機會平等金的支付目的在於調整因爲國家稅捐免除所招致或所促使之私人捐贈對政黨造成之利益，只有把它當做政黨本身的收入才合乎一貫性。

5. 何以將「政黨在黨團成員津貼上之收入」視作國家對政黨之財務補助，這點在提案書上並未見其理由，而且也不清楚。雖然衆議員的津貼是來自於官方資助。但這並未改變了將黨團成員之捐助當作是議員對政黨之捐贈這件事情。因此，它應該被列入政黨法第十八條第六項所謂之政黨總收入中。

E、

1. 只要修正法第四條第三款和第五條第二款中所含之所得稅法第十b條第一項一句和法人稅法第九條第三款第一句中，就爲了國家政策目的之支付之金錢，在依據所得、收入之總額，或總營業額，以及在該年中所花費之工資來衡量支出的稅捐減免範圍，而非對每個納稅義務人均限制在相同之十萬馬克額度以下，則它們與平等原則不符；侵害了訴願人基本法第三條第一項之權利。

基於立法者之形成自由，本庭認爲本案不宜考慮採用（部份）無效宣告之方式，因爲存在有其他許多排除違憲之可能性（參照聯邦憲法法院判決第六十一卷第四十三頁之判決，見第六十八頁及不見意見書）。應以何種方法才消除對人民平等參與政治意思形成原則之侵害，必須交由立法者決定。在其所制定之範圍內，立法者必須決定，爲了國家政治目的之支出在多少數額內可以扣減。是否這項對每個納稅義務人相同的額度在未來應該是所得稅法第十b條和法人稅法第九條第三款可受稅捐優惠支

出以外另一項可予扣除者，仍由立法者裁量。鑑於立法者之形成空間，對被指責之規範宣告無效的方式是不予考慮的（參照聯邦憲法法院第二十八條第二二七頁之判決，見第二四二頁以下；第六十一卷第四十三頁之判決，見第六十八頁處；第六十二卷第三七四頁之判決，見第三九一頁處；向來之見解）。此一判決在與基本法不一致的確認上給予限制。

若一項規範被宣告與基本法抵觸，則基本上將發生以下後果，即在其原來事項範圍內，法院和行政機關必須不再予以適用（聯邦憲法法院判決第三十七卷第二二七頁之判決，見第二六一頁處；第五十五卷第一〇〇頁之判決，見第一一〇頁處；第六十一卷第三一九頁之判決，見第三五六頁處）。這項宗例中所要求的是，當新法規未生效前，應適用過渡性法規，藉此所避免的是發生法律真空情形，和使納稅義務人和機關處於法律狀態不安定之情形（參照聯邦憲法法院第三十七卷第二一七頁之判決，見第二六一頁）。

所得稅法第十b條和法人稅法第九條第三款藉以下的標準被當成暫時性之稅捐確定來適用，即每個納稅義務人在國家政治目的的要求上的支出——在百分比規定廢止後——在十萬馬克限度內是可以扣除的。

藉此將預防一項危險，即捐助政黨超過十萬馬克之納稅義務人獲得已往確定且全額的稅捐優惠。另外要避免的是，納稅義務人在給付超過營業總額百分之五的政治目的支出，並在所得稅法第十b條適用下否認其捐贈之稅捐上考慮後，能對稅捐通知之持續效力提出異議。

2. 財政機關應審查——與稅捐稽徵法第一七六條第一項無關——是否在本判決公布前因信賴修正法中所得稅法第十b條及法人稅法第九條第三款之完全效力而已給付政黨捐助之納稅義務人能維持其依這些法規所享有之稅捐優惠（參照聯邦憲法法院判決第八卷第五十一頁之判決，見第七十一頁處）。

3. 本判決關於訴願人在必要費用之補償部份是依據聯邦憲法法院法第三十四a條第二項。補償義務人爲德意志聯邦，它被確定地指責爲違憲。

聯邦憲法法院法官 Bockenforde 先生對第二庭一九八六年七月十四日判決——2BVE2/84, 2BVR422/84——之不同意書

譯者：高文崎

基本上我對本判決有兩點無法同意，即一國民平等地參與政治意見形成的權利，要求只有當自然人對政黨為捐獻時，方能有稅法上的優惠；再者，也不允許將捐助政黨適用一般稅率的額度，訂在十萬馬克。

I、

原則上個人可以自由決定是否或在何種範圍內使用本身之資金以資助任何合法目的的行動或團體——也包括對政治意見的形成施予影響——這符合政治意見形成程序公開化之原則，如同憲法所保障的，同時也符合社會生活的自由秩序。依此，對政黨為財政上之捐助，在德國法秩序內是不被禁止。任何人，當然也包括法人都可對政黨為捐助行為。其合法性並非在於它有理想上的理由，亦即在政治競爭中為其本身的政治確信而去製造更強的影響力；也不在於為追求經濟或其它利益的實際上理由。基本法第二十一條第一項第四句要求政黨應公開說明其資金的來源，用以預防政治意見形成過程中，有透過財政手段

的運作，而偏向特定團體或設定目標，所可能產生的危險。政黨法（第二十五條第二項）更進一步具體化此項義務，規定每年捐贈價值超過兩萬馬克者，應予具名列出。

II、

前述判決關於捐助政黨的憲法上問題，並不在對政黨財政捐助本身，而在於質疑國家對捐助行為的稅法上優惠。當國家給予稅法上的優惠及因此放棄它應有的課稅時，國家對此捐助行為的優惠應限於何種程度呢？若國家給予免稅或減稅，則同時牽涉到所有的納稅人，因為捐助人應繳而未繳的稅，必須由所有的人共同負擔，而使得其它的納稅人間接地成為「捐助人」。（參閱美國最高法院判決 *Bob Jones et. v. U. S.* 81-3 24 May, 1983）

1. 本判決——如迄今之裁判——其出發點是國家基於憲法，並無義務對政黨的捐助給予稅法上的優惠，但也不禁止。惟若國家給予稅法上的優惠，則在此關係到國民平等參與政治意見形成的權利，此權利源於平等原則及民主原則。又不僅涵括選舉本身，且延伸至政治意見形成的前階段，包括對政黨的支持。此處之平等權要求，非指比例的平等——而是關聯到合法的民主原則——，是指嚴格及形式的平等，這是憲法法院自第一次關於捐助政黨的判決以來的裁判原則。本庭之判決係接受上述裁判意見，並立於其出發點，更在本案判決中進一步發展，認為捐助政黨之應稅額不得以捐助金額之百分比訂定界限——也許這符合比例的平等——，而應依其它相同金額之最高額度訂之。這見解由國民平等參與政治意見形成的權利看來，理論上是一貫的，而我也贊成。

2. 但如國家依此方式，對捐助政黨者給予稅法上之利益，因而牽涉到國民平等參與政治意見形成的權利時，則必定會導出與此判決不同之結果，亦即只有由自然人為捐助入時方能享有這種利益，而法人、社團、及團體組織稅法所稱之財團（以下皆稱法人）則否。

此處之法人，本身並沒有政治的參與權利，特別是以選舉及被選舉權的形式，參與政治意見的形式。但如果對於捐助政黨的優惠，是規範及界定國民平等參與政治意見形成的權利之原則，則稅法上的優惠即不應包括法人，法人——不同於自然人，即使自然人正有潛在的未成年人——，經一開始原則上就被排除於此種權利之外。

此外應注意，在法人背後依舊有自然人存在，用以掌理法人，並透過法人追求其利益與優勢。法人是代表著某個或某些自然人依法律所形成，並且獨立的利益，而被他們所追求。如果法人對政黨所為之捐助享有稅法上的利益，則法人背後之自然人會因此而不公平地取得額外稅法上利益的影響力，剝奪其他國民政治意見的形成，這種效果特別是在一人公司及極為普遍的股份有限公司顯現出來。公司負責人得以兩度利用稅法上的優惠，而直至規定的額度上限。同樣地，這種情形也會依股份之多寡，發生在有多數成員的合夥及社團上。

這種稅法上的優惠在實際上特別有利於企業或團體，但在民主體系中並無合理性的基礎，民主並不排除在政治意見形成中照顧自身的利益，並使用財政上的手段，所排除的只是國家對這樣的手段給予稅法上的優惠。聯邦憲法法院在先前的判決中，基於政黨自由的觀點，對於法人資助政黨給予稅法上的優

惠，認為沒有憲法上的疑慮。但因當時只牽涉到六百馬克的捐助額度，對照民主的國民平等（Bürgergleichheit），實際上並沒有任何影響。本庭現在接受其說理基礎，並且同時將捐助的優惠額度，提高到十萬馬克，對於關係重大的「民主的國民平等」，則隻字未提。

合法規避以及脫法來作政黨捐獻的危險——它可能使得我們所企求的政黨捐獻的透明化目標落空——這種指出並不能取代或補償上面所述者，爲了得到自己之稅法上的利益而作合法的規避及非法的規避，幾乎存在於每一條稅法法規上，法律上不應該忽略必要或有意義的規定，反而應規定防護措施，使之能夠確保相關的規定，一如立法者規定政黨法第二十五條第一項者然。透過規避的方式而違反政黨捐助透明化的可能性及風險，所在多有，這和法人捐助而給予稅法上的優惠無關。（企業、利益集團可以首先預定資助某自然人，然後再由該自然人轉捐助給政黨，而原來的金主亦未露面；企業集團亦可一再地透過它的關係企業捐助兩萬馬克，以規避政黨法第二十五條第二項的具名義務）。更大的誘因去採取此種規避方式，可能在於同時可以非法地取得稅法上的利益，但如立法者一開始便放棄相關的規定，而立即採取必要的防護措施，那是徹底投降了。

3. 另有一種情況是聽任每個國民，透過許多組織，以不同的角色不斷地影響政治意見的形成——例如作爲教會的成員透過教會組織，作爲勞工則透過工會，還有手工業者、屋主等等則透過相關的團體或組織，由此更毫無疑問地可知，對於政黨捐助給予稅法上的優惠必須僅限於自然人。這些活動無法在選舉或選舉的前階段增加每個國民的政治參與權，此時的政治意見形成是以取得政治上的多數爲目標，而

後實行國家權力，制定使所有人必須服從的決定。這部份狹義的政治意見形成所適用的民主原則是一人一票，如果特定的國民，以法人組織的方式影響政治意見的形成，並利用法人一再地獲得國家稅法上的優惠，則違反了這個原則。

4. 將捐助政黨給予稅法上的優惠，限縮到自然人並非是恣意且違反平等的，因為法人仍舊享有其他優惠的捐助可能。例如以宗教、文化政策或科學為目的之捐助，不同於對政黨的捐助，不參與獲得政治權力的競爭，後者是以拘束力的形式對所有人實行國家權力，故在此並不牽涉到民主的平等。毋寧只關係到國家將這些目的視為其任務的支持或補助，並因此表示國家有必要給予補助，任何人可以在國家規定的額度內受到稅法上的優惠。在此，規範此一事實的原則是一般平等原則，而不是國民平等參與政治意見形成的權利。

在判決中所透露出的顧慮，即越來越多因資助政黨而受有稅法上優惠的團體——也包括法人——，直接影響政治事件，並在此範圍內變成政黨而介入競爭，對此沒有任何對策，一方面是影響政治意見形成的方式，由於組織受有稅法上的優惠，及影響及參與政黨之政治意見的形成，直接以獲得並實行國家權力為目的，另一方面，稅法第五十一條以下對於稅法上優惠的目的，認定過於寬鬆，將直接並以影響政治意見形成為目標的組織也包括在內，在此實不應把捐助政黨劃歸憲法上規定給予稅法優惠的範圍，這點應於其後適用稅法規定時給予修正。

本庭判決，基於立法者認為政黨間機會平等的規定，現在允許對政黨捐助給予優惠的應稅額提高到十萬馬克，依個人見解，此點不符合憲法上國民平等參與政治意見形成的要求。

1. 立法者所採的機會均等，是保障政黨之間平等地參與政治意見的形成，此種平等是機會的平等。它禁止將捐助政黨所得稅法上的利益，全由受贈政黨一黨享有，此利益是按收入多寡，依累進稅率，於不同級距絕對且比例地課征，應按照政黨獲得選票數量之標準比例分配。即因此未受捐助之政黨，應由國庫支應不足之款項。於此不僅是某一個資力雄厚的政黨，異於其他政黨而受到國家稅法上的優惠，而且所有牽涉到機會平等的政黨，也因此獲得依機會比例應得的部份。

不過依然有補助特定個人政治意見的情形存在，於累進的租稅減免中，收入較高的國民，透過對政黨的捐助，比收入低的國民，更能依捐助多寡取得更強的政治影響力。至於可在如何範圍內給予優惠，在本件C II 1. C的判決處中已有概括的說明：取消依收入或所得之百分比而訂定之應稅界限，則更強化了此種影響力。

2. 本庭在判決中認為現存制度對個人給予不同的稅法上優惠，並因此基於各政黨間機會平等的規定，在不同的級距中對政治意見的形成產生影響力，亦即將應稅的額度提高到十萬馬克，這在憲法上並非達須加以重視程度之重要，僅在某特定人透過對政黨的捐取而能取得「特定的影響」時，才違反國民平等參與政治意見形成的權利。因此本庭在判決中已相當程度地放棄了聯邦憲法法院對於政黨捐助的判決。迄今為止，聯邦憲法法院對於捐助政黨而給予稅法上優惠，一直是以兩個憲法上的觀點作為檢驗及判

斷的依據：即政黨機會平等的權利，與個人平等參與政治意見形成的權利，二者的關係是獨立而併存的。

但是，果真二者是獨立而併存，則應說明政黨間機會平衡金的規定為何及在某程度範圍內除去或減緩了國民影響政治意見的差別優惠。本判決只檢視其它非以此為重點的判決（判決C II、30.5.52-53、及III 5.55），而來正面回答此問題。只要個人所得稅法第三十四g條所規定百分之五十之稅法上優惠存在並發生作用，即可排除此不平等；但只要捐款數額超過所稱金額（一千二百馬克及二千四百馬克），依舊是捐款高者比捐款低者，於捐助政黨時，節省更多的稅金。可以說，前者的政治意見受到了獎勵。（聯邦憲法法院判決集第八卷第五十一頁以下，此處第六十九頁）。雖然捐款多者不能使因此節省下來的稅金，全歸於他所偏好的政黨，而國家必要的時候，為公平地分配稅法上的補助，會依得票比例的多寡，對其它政黨為平衡給付。但他依然有可能透過此項依累進級距節省下來的金額，由他所支持的政黨加以支配，而該政黨也能全數得有；他因而比捐款少者更有政治上的影響力，並製造特別的形像（如慈善家）而在政黨中取得特殊的影響力，機會平衡金（之引進）在此無力扭轉此一情事。「對於影響政治意見之形成，依捐款之額度在法律上給予不同之處遇，不符合形式平等之原則，形式平等是支配自由民主制度中政治權利之行使的原則」。（聯邦憲法法院判決集第八卷第五十一頁以下，此處第六十九頁以下）

3. 若本庭因顧慮到政黨間機會之均等，而忽略了關係到國民彼此之間的形式平等，則政黨機會平衡

金的重要性將超過國民的平等，個人以爲這在憲法上不能成立。民主制度中政治意見形成之程序，如同基本法所規定的，其出發點是構成整個民族的國民（基本法第二十條第二項第一句）。及其平等地參與政治意見形成的權利（第三條第一項，連同第二十條第一、二項，第三十八條第一項第一句）。政黨是國家中國民意志的媒介，並應以國民爲依歸，它參與人民政治意見的形成（基本法第二十一條第一項），但非唯一形成政治意見的主體，而只能以國民爲其合法性之根據。政治意見形成之程序，其規範上之重點，在於民主制度中國民之平等，在於國民平等地參與政治意見之形成。政黨機會平等之權利即基於國民此種權利而來。正因爲如此，它不是絕對形式之平等，而是依照追隨者，或者說是選票之數量而有所區別的平等，這也不是結果的平等，而是針對機會的平等（參照 *Amib*：嚴格及形式的平等原則，*DöV* 1984, S. 85），建立政黨間機會的平等，不能取代遵守民主制度中國民的平等，對於此原則的違反，也無法加以補救，或在憲法上不受質疑。

4. 若符合迄今的判決，且個人亦認爲是憲法所要求的，國民平等地參與政治意見形成的權利，獨立於政黨機會平等原則而存在，則無法正當化將對政黨捐獻優惠之最高應稅額，提高到十萬馬克。此金額約在國民年平均收入二又二分之一到三倍之間（工、商業職員約四萬五千馬克；勞工約三萬五千馬克，參閱聯邦統計局，一九八五年西德統計年鑑）。很明顯地可以看出，沒有國民能夠達到甚至靠近這個標準，而顯示捐款的差異，所以捐款多者絕對地、且依其比例占有優勢。聯邦憲法法院一九六八年認爲六百及一千二百馬克之應稅額，並無問題（聯邦憲法法院判決 24, 300 [360 頁以下]），一九七九年確認

可依社會情勢的變遷，適度提高此額度（聯邦憲法法院判決 52, 63 [34]）。之後，立法者於平均國民所能負擔的範圍內，制定 *ESTG* 34g 條，將金額一千二百至二千四百馬克的捐款給予百分之五十的稅法上優惠，而在此限額內，解決分享租稅優惠差異的問題。立法者於此有自由決定的空間，但課稅額之提高，仍應使一般受薪階級有可能依比例，於不同的級距中受到稅法上的優惠，此界限是為保障國民平等參與政治意見的形成，故有訂定的必要。

此外，即使依據本庭的基本觀點也能有充分的理由，將給予稅法上優惠的最高金額，遠遠地降低十萬馬克以下。因為稅法上的優惠也適用到法人對政黨的捐助，而本庭所規定的界限，於規定當時，即已形同虛設。不僅只牽涉到一人公司及類似的組織，只須看看企業集團，不必太大，即可知如何快速地聚集十家或十家以上，以法人形式出現而受該集團影響或控制的關係企業，而依本庭的法律見解，各家皆可在十萬馬克的範圍內，受到稅法上的優惠。這很輕易地開啓了對政黨百萬馬克的捐助，而又受有優惠的途徑。不知道該如何以此方式阻止受國家稅法優惠而對政黨造成的特定影響力——這點是本庭認為應加以規範的——，也絲毫無法構成國民平等參與政治意見形成的權利。結果是本庭幾乎賦予資力雄厚的利益團體，得以輕易地利用稅上的優勢影響政治意見的形成。

IV、

針對此處憲法上應注意對捐助政黨之稅法上的限制，可能有不同意見，認為會導致政黨財源枯竭之結果，而使得過去發生利益輸送而危害法律秩序之情形，再度出現，並趨使政黨與財團掛鉤。此種情形

之出現只有在政黨除此受有稅法優惠的捐款外，並無其它重大財政收入時才會產生。

但情形並非如此。

首先，由一九八四年政黨的財務報告顯示，政黨絕大部份的財政收入來自成員，或類似的款項（CDU 83.3 Mio CSU 14.7 Mio. DIE GRÜNEN 3.7 Mio, F. D. P. 7.9 Mio. SPD. 98. 1 Mio）。除此之外的捐款 CDU 24 Mio, CSU 12.4 Mio, DIE GRÜNEN. 5.5 Mio. F. D. P 8.7 Mio, SPD. 16.2 Mio）。這些款項在財務首長口頭審理的報告中，顯示大部份是金額五千馬克以下的捐款，仍在合法優惠的範圍之內，因此目前在政黨的財源中並非微不足道。

其次，政黨可獲得選舉墊款作為國家對它直接的捐助（政黨法第十八條以下），此聯邦憲法法院亦認為合法的墊款，並非依實際的支出估算，而是以選舉人為計算標準，而金額的計算是：聯邦眾議院及歐洲議會選舉每人五馬克，邦議會每人三點五或五馬克。一九八三年聯邦眾議院及一九八四年歐洲議會選舉總共支出選舉墊款約二億二千萬馬克，邦議會約二億一千六百萬馬克。因歐洲議會選舉每五年舉行一次，聯邦眾議院及邦議會每四年一次（例外有北萊茵西法蘭及薩蘭邦），總計每年國家的補助一億四千五百萬馬克，而由各政黨依得票比例分配。另外依政黨法第二十條第一項規定自選舉期間之第二年起，可分期給予日後的選舉墊款，因而依其功能，該墊款便成為政黨部分的基本資助（參閱 Grimm. 政黨，刊於 Hdb VerfR. 1983. S317）。各政黨皆希望資金有效地預付，並量入為出，而墊款的作用不小，可以說非常大。

因此，總計各政黨可能的財政支援之後，而依其估計仍有不足時，表示財政需求上客觀標準出了問題。我們有理由懷疑，首先是否我們的選舉投入過多的財力或裝備，其次特別重要的是，是否政黨機構的不斷擴充，對於目前由國民對國家所形成的民主是必須的，並且合乎政黨參與國民政治意見形成的根本任務。自建立選舉墊款制度以來，上述的發展並非偶然，而其廣續則導致不斷地增高財政需求，強化政黨之機構及政黨中寡斷的因素，並使得政治活動變成政黨的職業活動。議員的選舉，及反映各階層之國民與主要職業分佈的議會，不可避免地須忍受上述的情況，現代自由國家的命運，正如 U. Scheuner 所說的，與國會的命運有密不可分的關係（參閱 Scheuner 著，現代民主、憲法及憲政中的代議原則，載於 H. Huber 60 歲祝壽文集 1961, 222 頁），若由於遵守政黨捐助在憲法上的限制，而使政黨財政「短缺」，並導致某程度專業化的降低而無法繼續維持，這對於德國的民主，及作為國民與國家媒介的政黨而言，未必是壞事。

聯邦憲法法院法官 Mährenhole 簽名

聯邦憲法法院法官 Bockenforde 簽名。

我贊同此不同意見書