

「政黨本質與正當財源：以德國黨產會（UKPV）『合乎基本法之實質法治國家原則之財產取得要件』決議為中心」與談稿

亞洲大學財經法律系助理教授 李東穎

105/12/27

一、前東德黨產問題產生之歷史背景

關於德意志民主共和國（Deutsche Demokratische Republik = DDR，以下簡稱前東德）於 1990 年 10 月 3 日併入德意志聯邦共和國（Bundesrepublik Deutschland = BRD，以下簡稱德國）後，如何處理在前東德存續期間成立之政黨的黨產，屬於在基本法的框架下清理（Abwicklung）與轉化（Überleitung）其政治遺續的重要議題。

在前蘇聯的主導下，前東德在 1949 年 10 月 7 日建國後至 1989 年所謂「變遷時期」（Wendezeit），政治上的統治權力主要由「德國社會主義統一黨」（Sozialistische Einheitspartei Deutschlands = SED，即東德共產黨）壟斷。人民依照前東德憲法第 29 條之規定，雖有組成政黨、社會組織與其他社團之權；然而，其相關活動仍須取得國家的承認，以致於在實踐上政黨的數量極為有限，並須服從東德共產黨的領導。

政黨成立在法制上的限制直到 1990 年 2 月 21 日發佈之「政黨與政治團體法」（Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen，以下簡稱東德政黨法）始被打破。政黨分布的光譜在前東德所謂的變遷時期（Wendezeit）因此呈現較為多元之勢；然而，東德共產黨的政治勢力仍未完全消退，其後繼政黨「民主社會主義黨」（Partei des Demokratischen Sozialismus = PDS），在前東德於 1990 年 3 月 18 日舉行的第一次全國性民主選舉中仍取得 16% 的選票。在兩德統一後至第一次全德國眾議院選舉（1990 年 12 月 2 日）期間，前東德時期成立的重要政黨多數皆加入當時西德的重要政黨（CDU, FDP, SPD, Die Grünen/Bündnis 90）；民主社會主義黨雖在該次全國性選舉中未跨越 5% 門檻，然藉由聯邦選舉法的「三選區條款」（Drei-Wahlkreis-Klausel）仍在聯邦眾議院中取得席次。

在前東德「變遷時期」前所成立的政黨，在東德共產黨專政期間（有時以不正當的方式）累積了相當可觀的財產（動產、不動產及企業）。1989 年共產政權即將垮台前夕，各政黨更嘗試透過不同的方法將上述財產移出其直接責任財產的範圍，以遂行其政治或經濟目的。如前述，前東德時期成立的政黨，在兩德統一後大多加入當時西德地區重要政黨，因此，如何處理前東德政黨黨產，不僅關涉如何彌補前東德政權的不法行為而造成人民財產的損失，亦涉及如何建立兩德統一後政

黨間（財政上）機會平等的問題。

二、東德黨產會與信託公營造物之任務及其規範基礎

為處理政黨財產之問題，前東德第一次全國性民主選舉後產生的新政府在東德政黨法中增訂了第 21a 條及第 21b 條。依其規定，在上開條文生效後（1990 年 6 月 1 日），前東德各政黨及其附隨之組織、法人及群眾組織（Massenorganisation）必須就其或其前手或後手組織，自 1945 年 5 月 8 日以來，以購置、徵收或以其他方式取得，或以出售、贈與或以其他方式轉讓之財產提供完整的說明；此外，亦須對其至 1989 年 10 月 7 日（東德建國四十周年紀念日）仍存在之財產，和其後之財產變動提供財產清單。上開財產則由「東德政黨及群眾組織財產審查獨立委員會」（Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR = UKPV，以下簡稱黨產會）以信託的方式管理；前開政黨及其附隨組織所有之財產須得黨產會之同意始得變動。統一條約（Einigungsvertrag）以附加條件的方式使上開東德政黨法條文在統一後繼續生效；然而，黨產的管理權限則移轉至（為此特殊任務而成立的）信託公營造物（Treuhandanstalt，1995 年 1 月 1 日後稱為 Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben）行使；該信託公營造物則須以取得黨產會同意的方式履行上開任務。換言之，黨產會及該信託公營造物必須釐清何政黨（及組織）的何種財產須受信託管理；此外，其亦承擔保全財產並決定黨產如何運用的任務。

三、前東德政黨及其附隨組織取得財產的要件：「符合基本法的實質法治國原則」

如前述，統一條約係以附加條件的方式（統一條約第 9 條第 2 項及附件 2 第 3 章事物領域 A 第 3 節），使東德政黨法第 21a 條及第 21b 條規定，在兩德統一後繼續生效。就前東德政黨黨產的處理而言，統一條約規定：信託公營造物須將財產歸還原權利人或其繼受人；如上開情形無法實現，該財產則須用於公益目的，特別是德東地區經濟之重建。此外，只有在可以證明各該財產係「依基本法之實質法治國原則」方式取得（nach materiell-rechtsstaatlichen Grundsätzen im Sinne des Grundgesetzes erworben）的情況下，該財產始得繼續為該政黨或組織所用。

在此所謂「基本法的實質法治國原則」非指（前東德亦須遵守的）國際法上的最低法治國標準，其毋寧要求**基本法**之法治國原則的核心思想必須「依事理」（der Sache nach）適用在政黨財產取得過程的評價之上。由於在前東德時期，基本法在其領域內並無法規範效力，因此統一條約上開條文毋寧是在要求，嗣後地依照基本法的標準評價前東德政黨取得財產的過程；此勢將產生「溯及既往」的效果，故必須以在憲法上無疑慮的方式進行。

關於基本法之實質法治國的內涵，一般認為非指國家組織的形成原則（例如形式法治國的標準），其毋寧指涉國家與人民間的關係；質言之，各該政黨取得財產時是否侵害人民的自由與財產。即使不排除在個案中援引個別基本權規定（例如基本法第 12 條第 2 項強制工作的禁止，或者基本法第 3 條第 3 項特殊歧視的禁止）作為審查依據的可能性，**以基本法實質法治國的標準評價財產取得過程，主要取決於一般性的、所有基本權所共同的核心價值：個人的自由與財產原則上免於國家的侵害**，而非完全遵照各個基本權在基本法中的規定。考量到適用基本法的實質法治國原則評價前東德政黨取得財產過程所產生的溯及既往效果，決定性的因此並不是毫無限制地以個別基本權（及嗣後所發展的法釋義學標準）審查財產取得過程，而在以取向於建構基本法實質法治國之規範的方式，在個案中決定此一不確定法律概念的內涵。就此，學理上大都區分不同的案例類型，以判斷財產取得過程的合法性：

1. 政黨為自己的利益而徵收人民的財產應被認定為違反實質法治國原則，蓋其與基本法第 21 條所賦予政黨的角色不符。統一條約第 41 條則規定，上開認定原則亦適用於前蘇聯佔領時期。
2. 除非個案中存有疑慮，無償的資助或捐贈原則上被推定為自願。
3. 以有償的方式取得之財產必須證明其價額；若對價顯非相當，則推定為非自願，而需反證推翻之。
4. 從基本法第 21 條第 1 項所推導而出的「免於國家干涉原則」(der Grundsatz der Staatsfreiheit)，禁止國家完全免除政黨就其經濟與組織所需尋求社會支持的責任；國家對於政黨的資助行為，因此僅能是「部分資助」(Teilfinanzierung)。據此，前東德政府對於政黨直接的給付，一般性地被認為違反實質法治國原則。
5. 前東德政黨之黨員所支付之黨費是否屬於以違反實質法治國之方式取得之財產，在判斷上則較有疑義。學理上一般認為應以 1990 年 6 月 1 日的黨員數為基礎（在此時點，東德共產黨的黨員數降至前年的 1/4）。

四、黨產清理的合憲性

兩德統一後民主社會主義黨曾向德國聯邦憲法法院提起「機關爭議訴訟」，聲請確認德國聯邦眾議院、聯邦參議院及聯邦政府，透過前東德政黨法第 21a 條及第 21b 條，及統一條約就此所附加的條件，侵害其受基本法第 21 條（主要涉及政黨機會平等）及第 14 條（財產權）所保障的權利。聯邦憲法法院雖認其聲請不

合法而駁回其訴，但對於相關重要的憲法問題，已提出若干說明：聯邦憲法法院指出，由基本法第 21 條第 1 項所推導而出的政黨機會平等與免於國家控制的自由，雖然擔保各政黨就其收入及財產之使用、收益與處分之權，免受國家干涉。然而，鑑於東德共產黨在前東德時期基於國家政黨的獨占地位，基本法第 21 條第 1 項亦無法在尚未對其取得財產的原因進行審查的情形下，即擔保聲請人在（其政治秩序主要由自由與平等的政黨秩序所形塑的）民主國家中，對其黨產的使用、收益及處分之權。既然聲請人進入一自由競爭的政黨秩序中，聲請人非基於符合實質法治國原則的方式而取得之黨產即不受基本法第 21 條第 1 項的保障。此外，聯邦憲法法院亦指出，負有證明其來源之義務與受到信託管理的財產僅限於各該東德政黨於 1989 年 10 月 7 日前取得之財產。對於黨務的運作而言，聲請人自得使用收益於該期日後取得之財產；就此，亦應無侵害聲請人受基本法第 21 條第 1 項保障之權利。