

# 「教授薪資W2等級」判決

BVerfGE 130, 263  
聯邦憲法法院第2庭2012年2月14日判決  
- 2 BvL 4/10 -

吳瑛珠 周敬凡 譯

## 要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

- A. 憲法訴願之標的
  - I. 高等教師薪俸之相關法律規定
  - II. 事實與爭點
  - III. 相關機關團體之意見
  - IV. 言詞辯論程序的代表意見
- B. 聲請提交裁定許可
- C. 憲法訴願有理由
  - I. 基本法第33條的生活照顧義務
  - II. 系爭法規範並無符合基本法第33條之要求
- D. 無效宣告的不溯及Gerhardt法官的不同意見書

## 關鍵詞

生活照護原則 (Alimentationsprinzip)  
薪俸 (Bezüge)  
薪俸規則 (Besoldungsordnung)  
底薪 (Grundgehältern)  
成效所得 (Leistungsbezügen)  
成效津貼 (Leistungsprämien)  
任命的成效所得 (Berufungs-Leistungsbezüge)  
留任的成效所得 (Bleibe-Leistungsbezüge)  
特別的成效所得 (besondere Leistungsbezüge)  
職位的成效所得 (Funktions-Leistungsbezüge)  
公務員退撫照顧法 (Beamtenversorgungsgesetz)  
給付框架 (Vergaberahmen)  
研究和教學加給 (Forschungs- und Lehrzulage)

## 要 旨

1. 基於生活照護原則（Alimentationsprinzip）（基本法第33條第5項），公務員雇主有義務提供公務人員符合其職位的生活照護，該原則也包括依職位的不同價值而對薪俸（Bezüge）做出分級的義務。不僅在單一薪俸規則中做比較，在不同的薪俸規則（Besondungsordnung）之間所做之比較，亦為可能且適當的。在此，聯邦憲法法院享有有限度的法律控制，以明顯違憲法律為審查標準，以符合立法者的廣泛形成空間。

2. 立法者的形成自由原則上也涵蓋了針對薪俸所做的體系結構轉換的新規定，這些體系轉換關係對於一個職位的評價與隨之而來的薪俸法上的分級。然而，立法者必須注意，一個職位在薪俸法上的新評價仍然符合該職位（未改變）的要求。當立法者的新評價導致薪俸明顯地縮減時，則需實質上的理由。

3. 創造出由固定的底薪（Grundgehältern）與可變動的成效所得（Leistungsbezügen）所組成的雙元薪資體系，以替代以底薪為導向、根據服務年齡等級而被劃分的薪俸體系，此亦符合生活照護原則的發展能力（Entwicklungsfähigkeit）。然而，當立法者由一個形成選項轉換至其他時，則也必須要--除生活照護原則之

要求外--符合憲法其他規定。為了能使底薪之照護性提高，並能夠藉此對因為低底薪率而產生的生活照護不足產生補償作用，必須使所有公務人員均有機會獲得成效所得，並且充分地被維持。

4. 由於合於職位的生活照護保障此一與基本權地位相同的權利，並未提供一個可量化的精確薪俸數額，因而在此需要程序上的保障，藉以讓基本法第33條第5項中的憲法形成指示（Gestaltungsdirektiv）得被確實遵守。程序上對論證義務（Begründungspflicht）、審查義務（Überprüfungspflicht）與注意義務（Beobachtungspflicht）的要求，不僅適用於對薪俸額度持續調整的定期薪俸調整形式，也適用於以對於體系轉換結構方式的新調整。

聯邦憲法法院  
- 2 BvL 4/10 -

公布  
2012年12月4日  
Seiffge  
監督長  
身為  
書記處書記官  
以人民之名

## 案 由

在針對以下問題的憲法審查程序中，

經由2002年2月16日的教授薪俸改革法（Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung）而生效的聯邦薪俸法第32條第1句與第2句，此規定結合經由聯邦薪俸與退撫照顧調整法（Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz）2003/2004第2條第3點（聯邦薪俸底薪率規則W）（Grundgehaltssätze Bundesbesoldung W）的附件14而被修改的附款2（聯邦薪俸規則W）與附款4第3點，後一附款被2007年9月28日的黑森邦薪俸與退撫照顧調整法2007/2008的附款1第3點（聯邦薪俸底薪率規則W）所取代，最新修訂則是透過2009年6月18日黑森邦薪俸與退撫照顧調整法2009/2010附款1第3點（聯邦薪俸底薪率規則W），是否符合基本法第33條第5項，

——基森行政法院在2012年10月7日的停止審判與聲請提交裁定——5 K 2160/10.GI（之前為5 E 248/07）——

聯邦憲法法院——第2審判庭——  
— 在下列法官的參與下  
主席 Voßkuhle,  
Di Fabio,  
Lübbe-Wolff,

Gerhardt,  
Landau,  
Huber,  
Hermanns

## 裁判主文

根據2011年10月11日的言詞審理作成判決：

1. 聯邦薪俸法第32條第2句（BBesG，其版本為2002年2月16日的教授薪俸改革法<ProfBesReformG>，<BGBl I S. 686>）的附款4第3點（聯邦薪俸底薪率規則W），其版本為針對2003年9月10日（BGBl I S. 1798）的聯邦與各邦公務員薪俸（Dienstbezüge）與退撫照顧調整2003/2004暨公務人員職務法規修改法（聯邦薪俸與退撫照顧調整法2003/2004 – BBVAnpG 2003/2004）第3條第2點的附件27第3點（自2004年8月1日起的底薪率），不符合基本法第33條第5項，當立法者在規定薪俸群組（Besoldungsgruppe）W2的底薪率時，其數額與合於職位的生活照護原則不相符時。

2.a) 針對2007年9月28日（黑森邦法律與法規命令彙編1，第602頁）之黑森邦的2007/2008公務員、內閣成員薪資與退撫照顧調整法第4條第1項（Gesetz über die Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge）（黑森邦薪俸與退撫照顧調整法

2007/2008 – HBVAnpG 2007/2008) 的附款1第3點 (自2008年4月1日起之薪俸底薪率規則W)

b)針對黑森邦薪俸與退撫照顧調整法2007/2008，其版本為2008年10月1日黑森邦2007/2008薪俸與退撫照顧調整法暨薪俸法規定修改法 (黑森邦法律與法規命令彙編1，第844頁)，第4條第1項之附款1第3點 (自2008年4月1日與2008年7月1日起之薪俸底薪率規則W)，

c)2009年6月18日 (黑森邦法律與法規命令彙編1，第175頁)黑森邦2009/2010公務員及內閣成員薪資與退撫照顧調整法第1條第2項 (Gesetz über die Anpassung der Dienst-, Amts- und Versorgungsbezüge) (黑森邦薪俸與退撫照顧調整法2009/2010 – HBVAnpG 2009/2010) 的附款1第3點 (2009年4月1日起之薪俸底薪率規則W)，

d)黑森邦2009/2010薪俸與退撫照顧調整法第2條第2項的附款8第3點 (自2010年3月1日起之薪俸底薪率規則W)，上述這些規定不符合基本法第33條第5項，當立法者在規定薪俸群組W2的底薪率時，其數額與合於職位之生活照護原則不相符時。

3.立法者必須制定最遲在2013年1月1日生效的合憲規定。

## 理 由

### A.憲法訴願之標的

本聲請涉及的問題為，在2002年開始所謂的教授「W薪俸」是否符合基本法，在此關係到2005至2010年間黑森邦屬於薪俸群組W2的一位大學教授。

#### I.高等教師薪俸之相關法律規定

1.藉由1975年5月23日的聯邦及各邦薪俸法之統一化暨重新規定第2法案 (Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern) (BGBl I S 1173)，全國高等學校教師的薪俸被一致性地重新規定。在此之前所適用的薪俸規則H被包括4種薪俸群組的薪俸規則C所取代 (參照在1998年12月3日公布，而適用到2002年2月22日的聯邦薪俸法的版本 (Bundesbesoldungsgesetz)，BGBl I S 3434 <以下簡稱為：BBesG 1998>)。

根據1998年的聯邦薪俸法第33條第1句，教授職位以及其薪俸群組被規定在聯邦薪俸規則C (聯邦薪俸法的附款2) 中。依據1998年聯邦薪俸法第35條第1句，學術性之高等學校中的教授之預算計畫職位，原則上被劃歸於薪俸群組C3和C4中；專科高等學校之教授的薪俸可用薪俸群組C2和C3。依據1998年聯邦薪俸法第33條第2句，個別薪俸群組的底薪率被規定於在聯邦薪俸法的附件4中。根據

1998年聯邦薪俸法第27條，在各薪俸群組之內教授的底薪依照15種服務年限級別計算。個別的服務年限級別是依照各該職位所有人的薪俸服務年限而定。職位所有人每兩年向上晉升服務年齡級別的一級，直至30年後達到底薪的最高等級為止。薪俸服務年限是依照1998年聯邦薪俸法第28條以下的一般公務員薪俸規定，並與1998年聯邦薪俸法第36條的規定相連結而確定。

於薪俸規則C中，教授薪水主要依據底薪而定（參照1998年聯邦薪俸法第1條第2項第1點）。除此之外，根據1998年聯邦薪俸法第34條，薪俸群組C4中的大學教授能夠依照聯邦薪俸規則C的前言第1點、第2點與第2a點的標準，藉由對底薪的津貼或特別津貼的形式，而獲得個人的薪俸改善，這些津貼可以基於任命協商（Berufungsverhandlung）或留任協商（Bleibeverhandlung）被給予。若高等學校教師擔任高等學校領導中的特定職位，那他們可以就接受該職位而獲得職位加給（細節部分可參考1977年8月3日的高等學校領導中的公務員、法官與軍人之職位加給給付要點〈Hochschulleitungs-Stellenzulagenverordnung – HStZulV〉BGBI I S 1527）。2002年1月1日生效之聯邦薪俸規則C中，底薪率數額各依照服務年齡級別，於薪俸群組C3中

落在2.843,9歐元與5.129,68歐元之間，於薪俸群組C4中落在3.612,61歐元與5.910,29歐元之間（參照2001年4月19日的聯邦與各邦公務員薪資與退撫照顧調整法2000〈聯邦薪俸與退撫照顧調整法2000(Bundesbesoldungs-und-versorgungsanpassungsgesetz) – BBVAnpG 2000〉, BGBI I S 618, 並連結根據聯邦薪俸與退撫照顧調整法2000第4條第3項與2001年4月20日的第2薪俸過渡要點的第2條第1項及第3條第2項所做公告的附款6第3點, BGBI I S 648 <663>）。

2.自從1990年代末期始，對於改革高等學校領域中的討論增加。為了準備對於由聯邦政府所推動之高等學校公務人員法的改革，其中包括教授薪俸的改革，1999年成立「高等學校公務人員法改革」專家委員會，該委員會在2000年4月7日提出結案報告。該報告在薪俸部分著重於成效導向（Leistungsorientierung）的加強（Bericht der Expertenkommission “Reform des Hochschuldienstberichts”, S. 4 f., 37 ff.）。該報告建議，創設有競爭力、並有彈性的成效導向之薪資結構（Vergütungsstruktur）。對任教於專科高等學校與大學的教授而言，其專任職位應當以固定的薪資部分作為底薪，而該底薪應透過可協商的變動性薪資部分加以補充。這些變動性薪資部

分 (die variable Bestandteile) 應透過廢除在底薪方面的服務年限級別以及廢除迄今基於任命協商或留任協商所給予的津貼，而獲得財源。藉此，該項改革應與當時教授薪俸總數相連結，並且原則上在不增加額外花費的情況下被予以實現。

3. 專家委員會的建議被聯邦政府納入它的教授薪俸改革法案中，該草案在立法過程中經歷多次的修改。

a) 從草案的立法理由可知，該草案廣泛地與專家委員會的建議相結合，且其著重在教授的薪俸構成 (2001年6月1日的針對教授薪俸改革之法律草案 <教授薪俸改革法 - ProfBesReformG>，BRDrucks 402/01, S. 14; 2001年8月31日的針對教授薪俸改革之法律草案 <教授薪俸改革法 - ProfBesReformG>，BTDrucks 14/6852, S. 12)。根據草案理由，聯邦政府追求的目標在於廣泛地將高等學校中的薪俸現代化。為了改善教學與研究的效率和品質，應當引進一個強化效能導向的，且具競爭力及彈性的給付結構之教授薪俸 (BRDrucks 402/01, S. 1; BTDrucks 14/6852, S. 1)。政府草案特別規定了以下措施：廢除迄今取決於年限分級的底薪，並廢除基於任命協商與留任協商的津貼；盡可能使設置在專科高等學校與大學中的兩個共同職位，於專科高等學校與大學間的薪俸體系

上平等；可變動的成效所得 (Leistungsbezüge) 給予的依據是任命協商與留任協商，或在研究、教學、深造與協助後進等領域中特別的個人成效，或因為承擔了在高等學校自治行政或高等學校領導範圍中之職位或特殊任務。

b) 在針對聯邦政府草案的意見書中，聯邦參議院提出了包括刪除部分段落的建議，根據這些段落，底薪應被確保作為「最低收入」 (BRDrucks 402/01, S. 2; BTDrucks 14/6852, S. 21)。雖然新的薪俸體系之目的是讓教授在固定底薪之外，在某個範圍中獲得變動性的成效所得。然而在此必須被注意的是，底薪需符合職位的生活照護 (Alimentation)，且能透過個人的成效給付被補充。不過，毫無例外地讓每位教授在固定底薪外均能期待獲得成效所得，此與個別成效獎勵原則 (Grundsatz individueller Leistungshonorierung) 並不符合。因此，絕不允許產生「此法律賦予特定的成效所得請求權」的印象；有可能、也必定會有教授，只獲得其所屬薪俸群組的底薪。聯邦政府在其回覆中，並不同意刪除「最低收入」此一概念的建議 (BTDrucks 14/6852, S. 25)。聯邦政府闡明，底薪作為最低收入的用語，並未在底薪外提供額外給付成效所得之請求權依據。即使沒有額外的成效所得，在薪

俸群組W2與W3中的固定底薪亦符合職位的生活照護。強調底薪為「最低收入」，代表其不可放棄性，對於當事人而言是重要的且正面的一個訊號。

c)德國聯邦眾議院的內政委員會於2001年11月7日的結論建議（BTDrucks 14/7356）中，包含了比之前所建議的還要高的底薪率，該底薪率為薪俸群組W2的3.724,00歐元（先前為3.580,00歐元）與薪俸群組W3的4.522,00歐元（先前為4.350,00歐元）。內政委員會之理由為，教授職位的吸引力特別取決於各個被確保的底薪額度（BTDrucks 14/7356, S. 18）。聯邦政府所定的底薪率，對於贏得高品質的學術人才而言明顯過低。所建議之W2與W3的較高底薪率，符合目前任命一位35歲者，擔任C3或C4職位的底薪。只有此一較高的數額，才可提供與職位相符合的薪俸保障，此乃因為，並非所有獲得底薪者，均可透過成效加給（Leistungszulagen）而被調整至適當的水準。再者，由於成效所得只能有限度的被計入退休金計算中，因此較高的底薪始可促成退撫照顧水準上的衡平。

d)聯邦政府提出的草案，德國聯邦眾議院的內政委員會於2001年11月9日所決議的版本中採納（BRDrucks 900/01），並被移送至聯邦參議院，聯邦參議院要求召集協商委員會（

BTDrucks 14/7743）。在德國聯邦眾議院採納協商委員會的結論建議（BTDrucks 14/7777）後，聯邦參議院也同意這項法律（BRDrucks 1062/01）。2002年2月16日通過教授薪俸改革之法律（教授薪俸改革法—ProfBesReformG）、簽署並於2002年2月22日公布（BGBl I S. 686）。該法則根據其第6條規定，在2002年2月23日生效。

4.教授薪俸改革法在6個條文中重新規定了德國高等學校教授的薪俸——以及與此相連結地也包括退撫照顧部分。此改革法的核心是在第1條中所規定的對聯邦薪俸法的修改，亦即透過教授薪俸改革法（ProfBesReformG）第1條第7點對聯邦薪俸法（BBesG）第32至第35條之修訂，以及透過教授薪俸改革法第1條第12點對聯邦薪俸法第77條修訂。因聯邦薪俸法的修改而產生的其他法律的變動，則規定於教授薪俸改革法第2與第3條。藉由第4條，1977年8月3日的高等學校領導——職位加給法規命令（Hochschulleitungs-Stellenzulagenverordnung）被廢止。第5條授權聯邦內政部公布新版聯邦薪俸法。

a)聯邦立法者藉由教授薪俸改革法，將依照服務年限級別劃分的C薪俸，以不取決於服務年齡的W薪俸取代。W薪俸是由固定的底薪與變動的

成效所得 (Leistungsbezüge) 所組成的雙元敘薪體系。改革的重點在於建構以成效為導向的薪俸結構，以及盡可能使設置在專科高等學校與大學中的兩個相同職位，於專科高等學校與大學間的薪俸體系上平等 (參照 BTDrucks 14/6852, S. 1, 12)。根據聯邦立法者的意願，在處理涉及成效所得的薪俸部分時，聯邦和各邦應各自在其領域中被給予廣泛的活動空間 (參照 BTDrucks 14/6852, S. 1, 13)。

這尤其涉及給付程序、給付權限、給付條件與給付標準的規定，也關係到在有限範圍內調升給付框架之可能性。就此而言，聯邦薪俸法的相關規定需要——尤其是邦法的——補充。此新體系最遲在2005年1月1日生效而適用於所有新聘任的教授，並給予已任職之教授有選擇可能性。

b) 聯邦薪俸規則 W (Bundesbesoldungsordnung W) 被規定在聯邦薪俸法第32條與其附件之中。透過教授薪俸改革法，聯邦薪俸法第32條被修改如下：

#### 第32條

聯邦薪俸規則 W (Bundesbesoldungsordnung W)

教授的職位以及其薪俸群組，規定於聯邦薪俸規則 W (附件2) 之中。底薪率被規定在附件4中。雖非教授，但在高等學校領導委員會中為正職的領導者與成員，亦適用底薪率1

和2，當其職位未屬於聯邦或各邦薪俸規則 A 或 B 的薪俸群組時。

教授薪俸改革法在2002年生效後，根據聯邦薪俸法的附件4第3點 (聯邦薪俸規定 W 的底薪率) 薪俸群組 W2 中的底薪數額為3.724,00歐元；薪俸群組 W3 的底薪數額為4.522,00歐元。此與德國聯邦眾議院內政委員會於2001年時1月7日在結論建議中，所建議的數額相符 (BTDrucks 14/7356, S. 14)。

透過2003年9月10日的聯邦與各邦公務人員薪資與退撫照顧2003/2004調整法暨公務員法規修改法 (聯邦薪俸與退撫照顧調整法2003/2004 - BBVAnpG 2003/2004) (BGBl I S. 1798)，聯邦薪俸規則 W 中的底薪率——如同其他薪俸規則中的底薪率——自2003年7月1日起首先被調高2,4%，2004年4月1日起再被調高1,0%，並自2004年8月1日又再被調高1,0%。這意謂著，對於薪俸群組 W2 來說，底薪率自2003年7月1日起被調高至3.813,38歐元，2004年4月1日起被調高至3.851,51歐元，以及自2004年8月1日起被調高至3.890,03歐元。對於薪俸群組 W3 而言，底薪率自2003年7月1日起被調高至4.630,53歐元，2004年4月1日起被調高至4.676,84歐元，以及在2004年8月1日被調高至4.723,61歐元。爾後的薪俸調升，則為各邦立法者之權限。

c)聯邦薪俸法第33條規定，在薪俸群組W2與W3裡，除了最低收入所得的底薪外，可變動的成效所得（Leistungsbezüge）亦作為公務員薪資的一部分而被給付。聯邦薪俸法第33條第1項列舉了成效所得的類別，而區別了「任命的成效所得」（Berufungs-Leistungsbezüge）或「留任的成效所得」（Bleibe-Leistungsbezüge）（第1句第1點），「特別的成效所得」（besondere Leistungsbezüge）（第1句第2點）與「職位的成效所得」（Funktions-Leistungsbezüge）（第1句第3點）。聯邦薪俸法第33條第2項包含關於成效所得數額的規定；聯邦薪俸法第33條第3項則為涉及成效所得數額退休金計算能力的規定。在建構成效所得上，保留有相當大的裁量空間，這些空間原則上透過邦法被補足，或是一—在涉及聯邦高等學校的教授——由聯邦的法規命令被補足（聯邦薪俸法第33條第4項）。聯邦薪俸法第33條在2002年2月16日的教授薪俸改革法中的版本如下：

#### 第33條

##### 成效所得

(1)在薪俸群組W2與W3中，依據以下規定之標準，除作為最低收入而給予的底薪外，給付可變動的成效所得：

1.基於任命或留任協商，

2.在研究、教學、藝術、深造與協助後進中的特殊貢獻，與

3.擔負高等學校自治行政或高等學校領導的範圍內之職位或特別任務。

第1句的第1點與第2點的成效所得，得以定期限、不定期限，或以單次給付的方式給予。第1句的第3點的成效所得，在履行該職位或任務的期間內給予。

(2)成效所得（Leistungsbezüge）得超越薪俸群組W3的底薪與薪俸群組B10的底薪之間的差額，若此對於爭取德國高等學校領域外的教授，或是為了避免教授離開前往德國高等學校領域之外而言是必要的。成效所得亦得進一步地超越薪俸群組W3的底薪與薪俸群組B10的底薪之間的差額，若教授於其迄今所任職的高等學校中已獲得成效所得，而該成效所得已超越薪俸群組W3的底薪與薪俸群組B10的底薪之間的差額，並且這對於贏得其他德國高等學校的教授而言，或是為了避免教授離開前往其他德國高等學校而言是必要的。第1句與第2句準用於雖非教授、但在高等學校領導委員會中為正職的領導者與成員。

(3)第1項第1句第1點和第2點之成效所得，總計其數額未達各該底薪百分之40，則具有退休金計算能力，只要這些成效所得是不定期限地被給予，且已各別至少給付3年；如果定期

限被給予者，則在重複給付時，其可被解釋為具有退休金計算能力。在成效所得的數額作為差額而適用此一條件下，對於第1項第1句第3點的成效所得，準用公務員退撫照顧法第15a條（Beamtenversorgungsgesetz）。第1項第1句第1點和第2點之成效所得，於超過第1句中的百分比時，得被解釋為具有退休金計算能力。若第1項第1句第1點和第2點與依第3點之成效所得同時發生，且後者在計算期間開始前即已依據第1句被給付，則於計算退休金時僅考慮對於公務員而言，比具有退休金計算能力的薪資更為有利的數額。

(4)成效所得的相關給付細節，由邦法規定之；尤其是制定

1.關於給付程序、給付權限以及給付條件與標準，

2.針對依第3項第1句定期限被給予的成效所得之退休金計算能力，以及針對第3項第3句中的逾越百分比，以及

3.關於成效所得被計入定期的薪俸調整的規定。就聯邦高等學校的範圍，由聯邦國防部就其領域，以及聯邦內政部協同就各該專科領域負責的最高機關，就聯邦公共行政專科高等學校，以無須經聯邦參議院同意的法規命令規定之。

聯邦薪俸法第34條引進所謂的給付框架（Vergaberahmen），亦即，

包含變動性的成效所得的人事支出，必須在每年供作給付成效所得之用的資金總額的框架內。此給付框架的目的在於，使聯邦層級和各邦層級的每年薪俸支出，與先前聯邦薪俸規則C的適用相較，原則上維持不變。同時應確保，給付成效所得的彈性不會被利用來降低支出並藉此減輕財政負擔。藉此，原則上應能使聯邦薪俸規則W與可變動成效所得之引進，於不需要額外花費的情況下被實現（參照BTDrucks 14/6852, S. 2, 13）。聯邦薪俸法第34條第1項規定給付框架的計算，以所謂的薪俸平均為基礎。聯邦薪俸法第34條第2項第1句要求，對於大學以及具同等地位的高等學校領域之薪俸平均，與對於專科高等學校領域的薪俸平均，兩者要分開計算。根據聯邦薪俸法第34條第2項第2句之定期的薪俸調整，以及根據同法第34條第2項第3句，在職位結構中的變動應被考慮。聯邦內政部透過2007年未公開的——「針對薪俸法上給付框架在依據聯邦薪俸法第34條第5項的教授薪俸之報告」，完成聯邦薪俸法第34條第5項所包含的評價任務。聯邦薪俸法第34條在教授薪俸改革法的版本為：

第34條

給付框架

(1)成效所得的總額（給付框架）在各邦與聯邦中應予以計算；對於被

歸類在薪俸群組W2和W3以及C2到C4的教授的平均薪俸支出，須符合2001年時對此族群的平均薪俸支出（薪俸平均）。透過邦法，在聯邦可透過聯邦法律，可將各該薪俸平均標準定在高於第1句之水準，然至多僅得為該邦或聯邦的最高薪俸平均。依照邦法或聯邦的標準，薪俸平均得每年平均超過2個百分點，總共最高不得超過10個百分點，當此目的之財政資金已被編列時。

(2)大學和具同等地位之高等學校領域的薪俸平均，應與專科高等學校領域的薪俸平均分開計算。薪俸平均被算入定期的薪俸調整與依照第2薪俸——過渡法規命令第2條第1項的計算百分率調整；為了顧及在此薪資調整中不被算入的薪俸部分，得規定概括性的預扣。職位結構的變動應被顧及。

(3)第1項的薪俸支出意義乃為，對於第1條第2項第1點、第2點、第4點與第5點的薪俸公務員薪資之支出，對於在2002年2月22日前有效的版本中第1條第1項第2項第2點的公務員薪俸之支出，以及對於第1條第3項第2點與第4點的其他薪資之支出。在計算給付框架時，應考慮者為

1.在高等學校領導委員會中為正職的領導者與成員，且其職位並非依據第32條第3句而係規定在薪俸規則A和B之中者，

2.教授及在高等學校領導委員會中為正職的領導者與成員，其處於私法之僱傭關係，並被列在薪俸群組W2和W3及C2至C4的公務員預算計畫職位上，

以及對其所花費的薪俸支出。由第三者而來，並供高等學校用於教授薪俸之經費，在計算時不列入考量。

(4)若在高等學校中，引入依據預算原則法第6a條與成效所得相關之預算書制定及分配，則應會確保遵守薪俸的平均。在財政彈性化的範圍中獲取的，而非用於人事支出之資金，對給付框架並無影響。

(5)第1至第4項規定的效力，必須顧及聯邦與各邦中高等學校薪俸支出之發展，與2002年2月16日的教授薪俸改革法之目的——引進以成效為導向的高等學校薪俸——的實現考量下，於2007年12月31日前被檢驗。

e)從教授薪俸改革法草案的立法理由得知，另應透過包含從私經濟獲得的第三人資金之收入部分的可能性，增強高等學校的競爭力（參考BTDrucks 14/6852, S. 1）。這項研究和教學加給（Forschungs- und Lehrzulage）被規定在聯邦薪俸法第35條，該條在2002年2月16日的教授薪俸改革法中的版本如下：

第35條

研究和教學加給

(1)邦法得規定，對於在高等學校

中的研究計畫或教學計畫申請獲得私人資金並執行計畫的教授，在由第三人資金挹注的資金期間中，得給予不具退休金計算能力的加給。針對執行教學計畫的加給，僅得在教授之相應教學活動，不被計入其通常教學義務中時被給予。

(2)在聯邦高等學校方面，聯邦國防部就其領域，以及聯邦內政部協同各該專科領域負責的最高機關對聯邦公共行政專科高等學校，得以無須經聯邦參議院同意的法規命令，規定針對第1項中研究計畫與教學計畫的加給為給付。

f)基於教授薪俸改革法而生之過渡條款，規定於聯邦薪俸法第77條。此規定賦予C薪俸的教授，留在舊體系的存續保護或選擇新體系的可能。透過申請，或基於任命或留任協商而轉換至薪俸規則W的職位。留在C薪俸的教授仍依服務年限等級而升等，直至底薪的最高等級，在此薪俸規則C中所進行的薪俸調整，乃是平行於其他薪俸規則中的薪俸調整。聯邦薪俸法(BBesG)第77條在教授薪俸改革法的規定為：

#### 第77條

基於教授薪俸改革法而生的過渡規定 (Übergangsvorschrift aus Anlass des Professorenbesoldungsreformgesetzes)

(1)直至2002年2月22日有效之第1

條第2項第2點、第8條第3項、第13條第1項第5句與第4項第1句，第2章第3節，第43條、第50條、附件1和附件2和高等學校領導—職位加給法規命令 (Hochschulleitungs-Stellenzulagenverordnung)，以及依照2001年4月19日的2000聯邦薪俸與退撫照顧調整法 (BGBl I S. 618) 的標準下，並且在顧及第14條之其他薪俸調整與顧及第2薪俸——過渡法規命令的第2條第1項的其他計算百分率調整下之附件4與附件9，在依第33條第4項規定公布生效前，仍繼續適用，然最遲適用至2004年12月31日。

(2)對於聯邦薪俸規則C的教授，若於第33條第4項的規定公布生效時在職，或此規定在2004年12月31日仍未公布而其於2005年1月1日在職時，適用2002年2月22日前有效之第1條第2項第2點、第8條第3項、第13條第1項第5句與第4項第1句，第2章第3節，第43條、第50條、附件1和附件2和高等學校領導—職位加給法規命令，以及依照2001年4月19日的2000聯邦薪俸與退撫照顧金調整法 (BGBl I S. 618) 的標準下，且在顧及第14條的其他薪俸調整與顧及第2薪俸——過渡法規命令第2條第1項的其他計算百分率調整下，適用附件4與附件9；藉由適用至2002年2月22日的第1條第2項第2點所規定，為提升薪資所給予之加給，則不在適用之列。在任命至同

一高等學校中較高職等的教授職位上，或任命至他所高等學校的情況或是依照該公務員的申請，並且符合薪俸群組C4的教授被授予薪俸群組W3的職位，薪俸群組C2與C3的教授被授予薪俸群組W2或W3的職位之條件時，不適用第1句，而適用第1條第2項第2點、第8條第3項、第2章第3節、第43條、第50條以及附件1、附件2與附件4在2002年2月23日後適用之各該版本。公務員的申請不得被撤回（unwiderruflich）。第13條不適用於第2句之情況。

(3)若高等學校講師、高等助理、高等工程師及學術和藝術助理於第33條第4項的規定公布生效時在職，或此規定在2004年12月31日仍未公布而在2005年1月1日仍在職，於第1項所提之時間點外，仍適用2002年2月22日前有效之第2章第3節與附件2，以及在依照2001年4月19日的2000聯邦薪俸與退撫照顧調整法（BGBl I S. 618）的標準、並且在顧及第14條的其他薪俸調整與顧及第2薪俸—過渡法規命令的第2條第1項的其他計算百分率調整之情況下，適用附件4與附件9。

(4)在計算第34條第1項的給付框架之際，只要薪俸群組之職位在2002年2月22日已不得在相關高等學校種類中被創設時，則該薪俸群組便不列入考量。

5.依照聯邦薪俸法第33條第4項結合第77條第1項，各邦——以及在聯邦高等學校的領域中之聯邦——有義務至遲於2004年12月31日，實施教授薪俸改革法。

a)為實施教授薪俸改革法，黑森邦的立法者透過2004年12月20日之黑森邦高等學校法暨其他法律第3修改法第3條（GVBl I S. 466 <476>），在1998年2月25日的黑森邦薪俸法（HBesG）的版本（GVBl I S. 50）中增訂新的第2a條與2b條。依黑森邦薪俸法（HBesG）第2a條第1項，高等學校（大學與專科高等學校）教授的職位，在預算中被歸入聯邦薪俸規定W的薪俸群組W2或W3。藉著黑森邦薪俸法第2a條第3項，學術暨藝術部被授權，協同內政暨體育部，以法規命令就聯邦薪俸法第33條中成效所得的支付為細節規定。該法規命令中尤應對給付程序、給付權管轄、給付條件與標準、成效所得的退休金計算能力與其計算入定期的薪俸調整，予以規定。該法規命令中也必須對聯邦薪俸法第35條第1項的研究與教學加給（Forschungs- und Lehrzulge）之給付條件與程序，作進一步的規範。依聯邦薪俸法第34條第1項第1句之薪俸平均的規定，制定於黑森邦薪俸法第2b條中。

b)基於黑森邦薪俸法（HBesG）第2a條第3項，在2005年2月4日（

GVBl I S. 92) 黑森邦發佈了黑森邦高等學校領域之成效所得及研究與教學加給法規命令 (高等學校—成效所得法規命令 HLeistBVO)。高等學校—成效所得法規命令 (HLeistBVO) 第2條規定，與聯邦薪俸法第33條第1項符合的成效所得種類。針對成效所得之標準的規定，則係依聯邦薪俸法第33條第1項第1句，與高等學校成效所得法規命令第2條中所規定的各種成效所得的類別而被劃分。任命與留任之成效所得，規定於高等學校成效所得法規命令第3條，特殊的成效所得在第4條，職位的成效所得在第5條，研究與教學加給在第6條。第7至第9條包含管轄與程序的規定。該法規命令首先僅限定適用到2010年12月31日；透過2010年9月22日的高等學校—成效所得法規命令之修改法規命令第1條 (GVBl I S. 323)，其適用被延長至2015年12月31日。在第一審 (Ausgangsverfahren) 原告被任命之時，該法規命令之版本的文字如下：

#### 第1條

##### 規範範圍

本法規命令規範隸屬於薪俸群組 W2 與 W3 的教授，以及以之為正職而且其職位屬於薪俸群組 W 的領導委員會成員的成效所得之給付 (聯邦薪俸法第33條)，並就研究與教學加給之給付 (聯邦薪俸法第35條第1項規定) 與任命薪俸群組 W 的職位之程序加

以規定 (聯邦薪俸法第77條第2項)。

#### 第2條

##### 成效所得

##### (1) 成效所得係

1. 基於任命或留任協商 (第3條)，
2. 針對在研究、教學、藝術、深造和協助後進上的特殊貢獻 (第4條)，
3. 針對在高等學校自治行政或高等學校領導範圍的職位或特殊任務之擔負 (第5條)

被給付。它們應與協商目標 (Zielvereinbarung) 相結合。

(2) 成效所得得被算入定期的薪俸調整。

#### 第3條

##### 基於任命或留任協商之成效所得

(1) 成效所得的給付可基於任命或留任協商，若此對高等學校爭取教授 (任命—成效所得)，或促使教授在校留任 (留任—成效所得) 而言是必要的。在做此決定時，應注意資格、評量結果、各該專業中求職者狀況與該高等學校的發展計畫。留任—成效所得僅允許在，確信教授已引起其他公務員雇主或私法勞動契約雇主晉用之興趣時被給予。

(2) 任命與留任的成效所得之給予，得定期限或不定期限。

#### 第4條

### 特殊貢獻的成效所得

(1)原則上須於研究、教學、藝術、深造或協助後進領域中，有多年的特殊成效，始得給予成效所得（特殊的成效所得）。在正職成效外，僅因公務員雇主之要求、建議或指示而從事之兼職，或接受該兼職被公務員雇主認可具公務上利益且其為無給職時，始加以考量。在計算成效加給時須注意第6條的研究或教學加給。

(2)在研究上的特殊成效尤其能透過

1. 獎項與研究評量，
2. 著作發表，
3. 在學術與研究上之國際性投入，
4. 學術工作團隊之建立與領導，
5. 第三人資金之獲取，
6. 對博士候選資格與取得特許任教資格（Habilitation）之輔導，
7. 依據在科技和技術轉移領域之作為。

(3)在教學上的特殊成效尤其能透過

1. 獎項與教學評量，
2. 對於所提供的教學課程之更新與專業深造，
3. 新教學傳授型態之引進，
4. 演講活動，
5. 法定教學義務之外所提供之教學活動，
6. 對於輔導碩士論文與測驗活動

之範圍而獲得依據。

(4)特殊成效的成效所得之給予，得以一次給付或在最高5年期間內為持續之給付。在5年的期限後，成效所得之給予，可不定期限。對於成效顯著縮減的情況，留有撤回權（widerruf）。

### 第5條

針對擔負高等學校自治行政或高等學校領導範圍內之職位或特殊任務的成效所得

(1)針對擔負高等學校自治行政或高等學校領導範圍內的職位或特殊任務的成效所得（職位—成效所得）得給予

1. 以之為正職的高等學校領導階層成員與
2. 正職之外，兼任副校長或院長的教授，

高等學校得規定，其他可給予職位—成效所得之其他職位與任務範疇。

(2)在計算職位—成效所得時，必須要考量與職位或任務相連結的責任與負擔，以及在高等學校領導階級成員之情況還包括該高等學校的規模。職位—成效所得之給予，得全部或部分取決於成果。

### 第6條

研究與教學加給

獲取並使用私人資金於研究或教學計畫的高等學校教師，在私人資金

給付之期間內，得給予不具退休金計算能力之加給，當該私人資金提供者就該資金有明確地規定此一目的時。

#### 第7條

##### 管轄

(1)關於研究與教學加給與教授的成效所得之給付，包括其被計入一般薪俸調升與其退休金計算能力及逾越聯邦薪俸法第33條第3項第1句所訂的百分比之情況，由領導階層依據黑森邦高等學校法第42條第7項之標準加以決定。

(2)對於以副校長及行政領導為正職者之成效所得的給付，由校長決定。

(3)若聯邦薪俸法第33條第3項第1句的百分率有逾越之時，學術暨藝術部保有對校長的職位—成效所得的決定，並對領導階層中之其他正職之成員的職位—成效所得，以及對於成效所得的退休金計算能力之決定為許可。

#### 第8條

##### 就任薪俸群組W的職位

(1)學術暨藝術部根據黑森邦薪俸法第2a條第2項標準，依申請將薪俸群組W的職位派任給以之為正職的領導階層成員。

(2)領導階層依申請將薪俸群組W2的職位派任給薪俸群組C2與C3的教授。領導階層依申請將薪俸群組W3的職位派任給薪俸群組C4的教授

。第3條準用之。

#### 第9條

##### 異議

對於給予教授成效貢獻所得的決定之異議，由校長決定之。對於校長成效所為決定之異議，由學術暨藝術部決定之。

#### 第10條

##### 生效；失效

本法規命令於2005年1月1日生效，並於2010年12月31日結束時失效。

c)為具體建構與實行本規定，菲利普馬堡大學（Philipps-Universität Marburg）已頒佈——未標示日期、於2005年5月1日生效之「成效所得、研究與教學加給給付指令」。該指令已被2010年2月22日的「菲利普馬堡大學的領導階層之成效所得、研究與教學加給給付指令」與2010年1月11日的「菲利普馬堡大學針對特別成效之成效所得的給予標準暨該成效之查證原則」所取代。根據其第1條所訂之目的，2005年1月之指令乃依照高等學校—成效所得要點之各該有效版本，規範成效所得以及研究與教學加給的程序原則和給付原則。依照第2條（適用範圍）該指令規範任命—成效所得或留任—成效所得（第3條）、特殊成效所得（第4條）、職位—成效所得（第5條）與研究和教學加給（第6條）之給予程序、計算程序與退休金計算能力。

該指令之附件2，規範特殊成效所得與職位—成效所得的給予級別：例如代理主任與學務主任每月至多可獲得300歐元的職位—成效所得，兼任副校長為900歐元，校長為2500歐元。特殊成效所得分為5個級別，其中每月的數額介於至多400歐元的級別1——明顯超越公務義務的成效——與至多2500歐元的級別5——「對大學國際聲譽的決定性助力」——。依2005年6月7日的決議，菲利普馬堡大學的領導階層將「W級薪俸的下限」確定為「持續維持薪俸現狀，並加上限期3年之每月300歐元額度的任命加給」。

6. 由於2006年所謂的第一次聯邦主義改革，公務員薪俸與退撫照顧的立法權限歸於各邦。

a) 2006年8月28日的基本法（第22條、第23條、第33條、第52條、第72條、第73條、第74條、第74a條、第75條、第84條、第85條、第87c條、第91a條、第91b條、第93條、第98條、第104a條、第104b條、第105條、第107條、第109條、第125a條、第125b條、第125c條、第143c條）修改法（BGBl I S. 2034）在2006年9月1日生效，並產生對於公務人員法的規範權限之聯邦新秩序。透過該修改法第1條第8點，在1971年增訂之（參閱 Art. I Nr. 1 des 28. Gesetztes zur Änderungsgesetz des Grundgesetzes

vom 18. März 1971, BGBl I S. 206）基本法第74a條被刪除，該條原賦予聯邦對全體公職成員之薪俸與退撫照顧有競合立法權。在原條文規定闡述的薪俸與退撫照顧有聯邦一致性之原則，被基本法第74條第1項第27點的規定所取代，依該規定，聯邦享有涉及「邦、鄉鎮與其他公法人之公務員與各邦中法官，除了職業經歷、薪俸和退撫照顧以外之地位權利與義務」的競合立法權。根據基本法第125a條第1項之過渡規定，聯邦薪俸法作為聯邦法律繼續適用；然而，該法得透過邦法被取代。

b) 各邦已使用部分新立法權限（Detmer, *Das Recht der <Universitäts->Professoren*, in: Hartmer/Detmer <Hrsg.>, *Hochschulrecht, Ein Handbuch für die Praxis*, 2. Aufl. 2011, S. 113 <189 ff.>）。在此則簡述兩種不同的邦規定之發展層級。部分邦已擁有終局的完整規範，這些規範部分地——例如在給付框架方面——不同於聯邦薪俸法。其他邦則繼續於——不（必然）具有規範內涵完整性的——邦規範之外，適用被替代前仍有效的聯邦薪俸法。由於黑森邦缺乏相應的邦法規定，被指明為憲法訴訟聲請客體的聯邦薪俸法第32條繼續適用，在此，以薪俸與退撫照顧調整法的附款的形式，對底薪額度的持續調整，已在此期間內為黑森邦邦議會所採用。

c)黑森邦的立法者首次透過2007年9月28日(GVBl I S. 602)的黑森邦2007/2008公務員、內閣成員薪資與退撫照顧調整法(黑森邦薪俸與退撫照顧調整法2007/2008 - HBVAnpG 2007/2008)採行線性式的薪俸調整,該法用黑森邦薪俸規則W取代聯邦薪俸規則W。由2007年6月21日的草案可知(LTDrucks 16/7477),黑森邦中的公務員、內閣成員薪資與退撫照顧應隨一般經濟與財政關係的發展而調整。2006年9月1日轉移給各邦於薪俸與退撫照顧領域的權限,應已使用於2007年11月的個別一次性給付,以及2008年4月1日起以線性增加2.4%的薪資。相應的,在薪俸群組W2中,2008年4月1日的底薪率提升至3.983,39歐元,在薪俸群組W3提升至4.836,98歐元。藉由2008年10月1日的黑森邦薪俸與退撫照顧調整法2007/2008暨薪俸法法規修改法(GVBl I S. 844)第1條第2點c的規定,黑森邦薪俸與退撫照顧調整法2007/2008更改為,2008年7月1日底薪率提高0,6%至4.006,73歐元(薪俸群組W2)及4.865,32歐元(薪俸群組W3)。依百分比的提升,亦平行且同時地適用於B、R、W和C薪俸的薪俸群組以及薪俸群組A13至A16。

d)鑑於2009年3月28日黑森邦受雇者在費率協商中的費率合意,藉由2009年6月18日(GVBl I S. 175)之

公務員、內閣成員薪資與退撫照顧調整法2009/2010(黑森邦薪俸與退撫照顧調整法2009/2010 - HBVAnpG 2009/2010),公務員、內閣閣員與臨時公務員薪資和退撫照顧應加以調整(參閱LTDrucks 18/401)。在協商合意中約定的薪資改善,應適用於公務員,而回溯地至2009年4月1日將薪俸提升3,0%,並自2010年3月1日再提升1,2%。相應地,薪俸群組W2的底薪率在2009年4月1日調升至4.126,93歐元,在2010年3月1日調升至4.176,45歐元。在薪俸群組W3的底薪率在2009年4月1日調升至5.011,28歐元,在2010年3月1日調升至5.071,42歐元。

e)在基森行政法院公佈停止審判與聲請憲法訴訟的裁定後,黑森邦邦議會透過2011年10月6日(GVBl I S. 530)的2011/2012黑森邦薪俸與退撫照顧調整法(HBVAnpG 2011/2012)再次調升薪俸,該法第1條規定了2011年的薪俸調整,且在第2條規定2012年之薪俸調整。

## II.事實與爭點

1.1965年出生的一審原告,經由菲利普馬堡大學校長於2005年12月1日生效的任命,成為具有終身公務員關係的大學教授,並且被給予薪俸群組W2的預算計畫職位。在這個物理化學教授職位的任命中,本案所涉及者為原告的首次任命。

第一審原告被任命後，其獲得依照薪俸群組W2之底薪（任命之時3,890,03歐元），以及根據菲利普馬堡大學校長2005年9月27日的簽署文件，其獲得未定期限且具退撫照顧金計算能力、金額為每月23,72歐元的任命—成效所得。由該份文件可知，該任命—成效所得之額度是基於「薪俸群組W2與C1第10級間的差額，另加上300,00歐元的數額」；因此，2005年6月7日領導階層決議有關「W級薪俸群組的底線」的規定被實行。根據聲請法院的闡述，第一審原告就直到2006年6月的時間，以不具退撫照顧金計算能力的任命—成效所得的方式，獲得作為「分離金」（Trennungsgeld）的一次性給付，其金額初為300,00歐元，後為450,00歐元。訴願失敗後，第一審原告對黑森邦提起訴訟，其藉由該訴訟最後於主要聲明中要求確認，基於薪俸群組W2之生活照護，與合於職位的薪俸的憲法要求，並不符合。

2.2010年10月7日基森（Gießen）行政法院裁定，將程序中斷並向聯邦憲法法院提出下列請求裁決的問題，

經由2002年2月16日的教授薪俸改革法而生效的聯邦薪俸法第32條第1句與第2句，是否符合基本法第33條第5項。此教授薪俸改革法規定結合經由聯邦薪俸與退撫照顧調整法2003/2004第2條第3點（聯邦薪俸底

薪率規則W）的附件14而被修改的附款2（聯邦薪俸規則W）與附款4第3點，後一附款為2007年9月28日的黑森邦薪俸與退撫照顧調整法2007/2008的附款1第3點（聯邦薪俸底薪率規則W）所取代，最近則是透過2009年6月18日黑森邦薪俸與退撫照顧調整法2009/2010附款1第3點（聯邦薪俸底薪率規則W）被修訂。

行政法院認為所提交法規的合憲性，對於其將要作的判決而言是重要的。若——聲請法院以此作為出發點——第一審原告的薪俸並不符合其職位的生活照護者，則在主要聲明中所提出的確認之訴將有理由。

行政法院確信，第一審原告依薪俸群組W2的薪俸，違反基本法第33條第5項所保障的生活照護原則。依聯邦薪俸法第32條之底薪，並不符合教授職位的生活照護，對於符合職位性的判斷僅取決於各該底薪，而與可期待獲得的成效所得無涉。依薪俸群組W2敘薪之教授所享的底薪，除不符合對於職位所有人所要求的職業訓練、負擔與責任外，亦不符合該職位於社會眼中的重要性與聲譽。相對於C3薪俸（第15級）底薪的最高等級，將薪俸調降超過四分之一，在公務員法上是無法立足的。一位W2教授於職業生涯最後階段所獲得的W級薪俸，縮減至依照薪俸群組A13敘薪的公務員在底薪最高等級時之水準，此與基

於生活照護原則與成效原則的分級要求，亦同樣地不相符合。尤其W薪俸的底薪率與公職以外可相提並論的職業群體之收入兩相比較時，更顯出強烈的失衡狀況，以致於該生活照護無法再被認為與職位相符合。

### III. 相關機關團體之意見

針對此聲明，第一審原告、聯邦政府與黑森邦政府均提出書面意見。此外，高等學校學術代表會議、德國高等學校協會、高等學校教師社團、德國公務員社團暨工作費率聯盟（dbb beamtenbund und tarifunion），以及德國工會團體均對此表示意見。

### IV. 言詞辯論程序的代表意見

聯邦憲法法院在2011年10月11日進行言詞審理，在其中，包括德國眾議院在內的參與者說明並深化其法律立場。針對教授薪俸與其他公務員團體薪俸，以及與私經濟中特定職業團體的薪資之比較，聯邦憲法法院聽取作為專家諮詢（sachverständige Auskunftspersonen）（聯邦憲法法院法第27a條）的聯邦統計局代表的意見。此外，高等學校學術代表會議、德國高等學校協會、高等學校教師社團、公務員社團暨工作費率聯盟（dbb beamtenbund und tarifunion），以及德國工會團體均有代表表示意見。

### B. 聲請提交裁定許可

本提交聲請為許可。聲請提交裁定（Vorlagebeschluss）的標的是針對

薪俸規則W，該薪俸規則W的構成，乃是透過教授薪俸改革法而作為聯邦薪俸規則W之首次引入，以及透過後來各個薪俸與退撫照顧調整法而構成底薪率之持續登錄，該調整法起初由聯邦立法者，爾後——於薪俸法立法權限轉移給各邦後——由黑森邦之邦立法者公布。後者——在聯邦薪俸法第32條（參閱基本法第125a條第1項第1句）原則上繼續適用時——透過黑森邦的薪俸規則W取代了聯邦薪俸規則W。第一審程序涉及2005年12月至2010年10月期間之薪俸。

在薪俸規則W之內，聲請提交的裁定，僅就薪俸群組W2公務員合於其職位之生活照護，進行憲法上審查。聯邦憲法法院須就被提出檢驗的規範基於具體的第一審事實加以審查（參考BVerfG 81, 367 <375>）。在此，由聲請提交裁定的理由可知，聲請提交的問題是針對薪俸群組W2底薪之符合職位性。第一審原告被任命為終身職公務員時，就被納入該薪俸群組。縱使聲請提交裁定的主文概括地涉及薪俸群組W，從聲請提交裁定的理由，特別是被重複的確認聲請（Feststellungsantrag）可知，聲請提交之問題仍僅集中在對於第一審原告而言具關鍵性的薪俸群組W2之薪俸。

薪俸群組W的底薪率是教授薪俸改革的雙元給薪體系中的兩個基石之一，聲請提交裁定的主文將聲請對象

限制在薪俸群組W的底薪率上，這是無可非難的。這個限制更可說是聲請法院所持立場的結果，依該立場，判斷W教授薪俸是否符合職位性時，僅能考慮其底薪，不能額外考慮可預期的成效所得。儘管如此，並不妨礙聯邦憲法法院將有關成效所得的規定納入檢驗，若這些規定對於回答聲請提交問題而言為重要者。成效所得在生活照護的整體結構中的意義，正需被闡明。

關於聲請提交問題對判決的重要性之論證要求，以及關於法院就被提出來檢驗的規範的違憲性有所確信之論證要求（參閱BVerfGE 105, 61 <67>; 121, 241 <252 f.>; 126, 77 <97 f.>; 均有更進一步的參考文獻），已被滿足。

### C. 憲法訴願有理由

若立法者非以符合合於職位的生活照護原則的額度，對薪俸群組W2的底薪率予以確定者，則在判決主文中所列的規定即違反基本法第33條第5項。

#### I. 基本法第33條的生活照顧義務

1. 教授薪俸之新規定，須依照基本法第33條第5項的規定加以衡量。依照適用至2006年8月31日版本的基本法第33條第5項，規範公職法須顧及公務員體系的傳統原則；透過2006年8月28日（BGBl I S. 2034）的基本法（第22條、第23條、第33條、第52

條、第72條、第73條、第74條、第74a條、第75條、第84條、第85條、第87c條、第91a條、第91b條、第93條、第98條、第104a條、第104b條、第105條、107條、第109條、第125a條、第125b條、第125c條、第143c條）修改法第1條第3點，該文句被加入「持續發展」（fortentwickeln）的文字。

a) 公務員薪俸的憲法基礎乃生活照護原則。它屬於基本法第33條第5項所保障之公務員制度（Berufsbeamtentum）的傳統原則，基於其根本的、對於塑造結構的性質，立法者不僅必須注意，亦必須尊重此原則（參閱BVerfGE 8, 1 <16>; 117, 330 <349>; 119, 247 <263, 269>; 聯邦憲法法院一貫的判決）。基本法第33條第5項屬直接適用的法規範，並包含對於立法者的規範委託，以及公務員制度的制度性保障（參閱BVerfGE 106, 225 <232>; 117, 330 <344>）。此外，若涉及其主觀的法律地位時，基本法第33條第5項建立了一個等同基本權的公務員權利（參閱BVerfGE 99, 300 <314>; 107, 218 <236 f.>; 117, 330 <344>; 119, 247 <266>）。

b) 生活照護原則的內涵透過不同的要素（Determinanten）被塑造。

aa) 生活照護原則使公務員雇主負有對公務員以及其家庭，終身地提

供合適的生活照護之義務，並且依其職務層級、與其職位相關的責任以及公務員制度對於公眾的意義，在相應於一般經濟和財政關係之發展與一般生活水準之發展下，給予公務員適當的生活費用（參照BVerfGE 8, 1 <14>；117, 330 <351>；119, 247 <269>）。於給予符合職位的生活照護義務的範圍內，立法者必須顧慮到公務員情況對於平均水準以上的資格者具吸引力、在社會眼中該職位之聲譽、對職位所有人所要求之職業訓練與其負擔（參照BVerfGE 44, 249 <265 f.>；99, 300 <315>；107, 218 <237>；114, 258 <288>）。於結構性地重新建構薪俸法，以及於多年重視持續調整的薪資額度時，立法者應顧及上述標準與相關規定之其他標準，並應留意各該對照組之對比情況。

bb)適宜的對照組，主要可在薪俸體系中找到。相應於各職位不同評價的薪資分級，應透過生活照護和職務內部的、直接與職位相關的標準——如職務層級——相結合而被保障。因此，合職位性（*Amtsangemessenheit*）透過與其他公務員群體的薪俸與退撫照顧的相應關係，而被確定。同時在此突顯，各職位均有一內含的價值，該價值須反映在薪俸額度上。此一價值特別是透過各該職位的責任與對各該職位者的要求而被確定。此合於「職位」的薪俸

，必然是個被分級的薪俸（參照BVerfGE 114, 258 <293>；117, 330 <355>）。因此除了在一項薪俸規則中作比較外，在不同薪俸規則間的比較，也是可能且必須的。

cc)體系內部的薪俸比較，則會透過體系外部的、與私經濟的薪資比較而被補充。生活照護必須使公務員能夠完全投入作為生命志業的公職，並在法律上和經濟上的安全性與獨立性中，致力於完成指派公務員制度（*Berufsbeamtentum*）的任務（參考BVerfGE 44, 249 <265 f.>；114, 258 <287 f.>；119, 247 <269>）。因此，生活照護不僅用於公務員的生活費，它也——鑑於公務員制度對於公眾的意義——同時具有確保品質的作用（參考BVerfGE 114, 258 <294>）。為使公務員關係對於資格平均水準以上者具吸引力，生活照護的符合職位性也必須透過與公職以外，與公職相近且以相同的職業訓練為基礎所從事的工作可得之收入之比較關係來確定（參考BVerfGE 114, 258 <293 f.>；117, 330 <354>；119, 247 <268>；BVerfGE 12, 189 <202>；12, 253 <263 f.>）。然則，相對於私經濟的給薪體系，存在公務員法上薪俸體系之特殊性，不得被忽略，此種特殊性歸因於公務員關係作為相互的服務暨忠誠關係之特性。基於存在國家公務與私經濟之間的體系差異，這些條件在整體

看來僅是可比較的（參考BVerfGE 114, 258 <294>；119, 247 <268>）。

c)在具體化源自基本法第33條第5項之符合職位地提供生活照護義務時，立法者擁有廣泛的決定空間（參考BVerfGE 8, 1 <22 f.>；114, 258 <288>；117, 372 <381>；121, 241 <261>）。此亦同樣適用於薪俸結構與薪俸額度的方面（參考BVerfGE 81, 363 <375 f.>）；從憲法無法直接得出及確定或可確定固定的、或精確數目的薪俸金額（參考BVerfGE 44, 249 <265 ff.>；117, 330 <352>）。就此而言，在基本法第33條第5項所包含「合於職位的」生活照護的保障，僅使薪俸法之立法者負有憲法上形成命令的義務（參考BVerfGE 117, 330 <352>）。立法者在政治裁量的寬廣活動空間中，得將薪俸法與一般經濟及財政關係之實際必要與持續發展相配合。在此，審查立法者是否選擇最正義的、最合目的以及最理性的解決方式，並非聯邦憲法法院的任務（參考BVerfGE 103, 310 <320>；117, 330 <353>；121, 241 <261>）。

為符合立法者的廣泛形成空間，聯邦憲法法院對於法律規定的控制是有限度的，並且侷限於明顯實質違憲（Maßstab evidenten Sachwidrigkeit）的標準上（參考BVerfGE 65, 141 <148 f.>；103, 310 <319 f.>；110, 353 <364 f.>；117, 330 <353>）。結果則

為，此實質審查僅侷限於給予公務員薪資是否明顯不足的問題上。這種情形發生於，不可侵犯之生活照護核心的底線不再受保障時（參考BVerfGE 44, 249 <263, 267 f.>；114, 258 <288 f.>），這必須根據前述標準之整體觀察，以及考量具體應被注意的對照群組而加以檢驗。

d)立法者的形成自由，原則上也涵蓋結構體系轉換上的薪俸新規範，這些規範涉及對職位的評價以及伴隨而來薪俸法上的分級（參考BVerfGE 26, 141 <158 f.>；56, 146 <161 ff.>；64, 367 <379>；BVerfG, 1999年7月15日第2審判庭第3庭的裁定 - 2 BvR 544/97 -, NVwZ 1999, S. 1328）。對職位加以分級，首先涉及須由立法者決定的政治問題，而立法者透過回答該問題，對特定職位的價值作定義。同樣地，立法者可對一職位重新且給予較低的評價，亦可原則上對未來變更薪俸規則或個別薪俸群組的結構、變更公務員薪資的結構以及給付方式（參考BVerfG, 1985年1月15日第2審判庭預審會議之裁定 - 2 BvR 1148/84 -, NVwZ 1985, 第333頁；BVerfG, 1999年7月15日第2庭第3法庭裁定 - 2 BvR 544/97 -, NVwZ 1999, 第1328頁）。縱令職位的內涵或用以判斷相關職位的特徵並未改變，做出一個——在相應的現狀保障下——異於迄今為止各職位關係間的評

價，仍是可以想像的（參考BVerfGE 26, 141 <158>；56, 146 <163>；64, 367 <379>）。

然而，在認為必要的新規定中，立法者不應著眼於背離實質的考量（參考BVerfGE 26, 141 <158 f.>；56, 146 <163>；64, 367 <379>）。當立法者基於政治決定或被變更的政治判斷，而對一個職位做出新的評價，而未改變該職務的基礎要求時，則其必須設法使薪俸法的新評價仍然能符合該職位（未改變）的要求及其重要特徵。若立法者的新評價將導致薪俸明顯降低時，則對此需有實質理由（sachlicher Gründe）。

2. 立法者在形塑生活照護原則的廣泛形成空間中，原則上也包括建立薪俸中新的、或是變更現有的成效要素。

a) 立法者得在薪俸法上以不同的方式及種類實現公務員法中的成效原則。如同生活照護原則般，成效原則亦屬基本法第35條第5項的公務員制度之傳統原則，而為立法者所必須注意（參考BVerfGE 121, 205 <226>；聯邦憲法法院一貫的見解）。其核心首先標示著擇優原則，如同被明白規定於基本法第33條第2項中（參考BVerfGE117, 372 <382>；121, 205 <226>）。成效原則不僅涉及開啟公務員關係時，首次進入公職的可能性，也包含公務員在擇優中基於能力、

資格與專業成效所獲得的晉升成果之承認與法律上確保（參考BVerfGE117, 372 <382>；121, 205 <226>）。透過公務員身分法，而藉由晉升獎勵成效的方式，使薪俸法間接與成效相關。

b) 然而，成效原則在薪俸法上的間接實現——一方面透過公務員身分法，另一方面透過依服務年限級別計算底薪的傳統體系——並未排除加入直接取決於公務員個人成效的薪俸成分。在此點上，成效原則和生活照護原則產生相互重疊，後者在加入基本法第33條第5項持續發展條款之前，使公務員法的續造以及隨著國家變動狀況的調整，有達成可能（參考BVerfGE 119, 247 <262>）。較強的成效概念考量，是薪俸立法上被容許的觀點（參考BVerfGE 110, 353 <365 ff.>）。在此，薪俸受到成效觀點的拘束能夠以，如成效級別、成效津貼（Leistungsprämien）和成效加給（Leistungszulage）的方式出現，1997年2月24日（BGBl I S. 322）的公務員服務法改革法（Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts）（改革法）即為此情況（可參考BVerfGE 110, 353 <366 ff.>）。然除此之外，以成效為基礎建構不同的薪俸體系，是可以想像的。此亦同樣適用在教授薪俸上，教授薪俸一貫的特別以成效相關的要素，作為其特徵（參照

Battis/ Grigoleit, Möglichkeit und Grenzen leistungsdifferenzierender Besoldung von Universitätsprofessoren, Rechtsgutachten, Forum Deutscher Hochschulverband, 1999, S. 21; Leirich, Ökonomisierung der Wissenschaft – Rechtliche Bewertung der Reformen im Bereich der Professorenbesoldung -, 2006, S. 286 ff.)。

3.然則，在薪俸法中藉著加入直接因成效區別化的薪俸要素的體系轉換，此種可能性並非毫無限制。立法者在結構更動上的決定空間，尤其受到基本法第33條第5項生活照護原則的限制，該原則在薪俸法中，不只是立法者形成自由的基礎，更是其界限（參考BVerfGE 114, 258 <289>; 117, 372 <381>; 聯邦憲法法院一貫的見解）。

a)體系轉化可在不同面向與建構考量，在此，公務員法的薪俸內、外體系的改變，均可想像。在無涉基本法第33條第5項的情況下，高等學校服務法有如此之改革，亦為可想像：新進人員非以公務員關係，而以僱傭關係晉用（參考BVerfGE 119, 247 <267> 教師的職業團體；也可參考2000年4月7日「高等學校公職法改革」專家會議的報告中，第10頁以下，對於高等學校與大學外研究機構的學術人員的屬人法之考量）。然而當立

法者決定將教授公務員化時，基本建立的公務員關係則同樣受到基本法第33條第5項的拘束。將教授納入公務員關係，對公務員雇主而言有許多——也包括財務上的——好處。此使其免於受迫與勞資談判的當事人約定與合意工作條件及報酬條件。建構公務員關係，屬立法者單方面的規範權限。公務員對其公務員雇主負有忠誠義務，此對勞資爭議法的建構亦有影響。相反的，與這些和其他對公務員雇主而言的好處相聯繫者，是出自基本法第33條第5項的拘束，尤其是生活照護原則的要求。不允許立法者在不同的工作體系中，只挑選於己有利的各個部分（就整體可參考BVerfGE 119, 247 <267 f.>）。

b)在公務員關係內部具有拘束力的基本法第33條第5項規定，為薪俸法的轉換體系劃出憲法上界線。雖然，公務員關係與生活照護原則的發展能力與調整能力密切相關，生活照護原則仍給予立法者有不同的可能性，以實現每位公務員之符合其職位的生活照護請求權。屬於此可能性者，原則上還包括規定一個雙元給薪體系的可能性，用來替代以底薪導向的、依照服務年限級別而劃分的薪俸體系，此雙元的給薪體系是以固定的底薪與作為薪資部分的可變動成效所得所組成。然而當立法者從其一跨越到其他形成選項時，除生活照護原則所設立

的要求外，尚須滿足其他憲法上的規定。

此包括公務員薪俸的法律保留（法律上的規定可參考聯邦薪俸法第2條第1項；對於作為公務員制度的傳統原則之分門別類BVerfGE 8, 28 <35>；81, 363 <386>；持開放態度BVerfGE 99, 300 <313>）。它意味著，生活照護必須原則上透過法律規定，而且僅能夠依照法律被賦予。依此，對於允許成效相關的薪資成分的前提乃為，法律上框架規定對成效許可之理由與可能性、該成效基於行政決定被許可，以及接著該許可決定在薪資計算被考量（參考Summer, Gedanken zum Gesetzesvorbehalt im Beamtenrecht, ZBR 2006, S. 120 <121, 126f.>）。法律保留開展了——此點上與生活照護原則相平行地——對於公務員的保護功能。為保障公務員制度的獨立性——並藉此確保該制度得發揮作用——公務員之收入必須能夠確保其在法律上與經濟上安全與獨立。

c)涉及作為基本法第5條第3項第1句之學術自由基本權主體的教授族群，雙元的給薪體系——該體系中除固定的底薪率外，尚包括彈性的成效所得——僅有合於學術地建構成效要素時，始符合憲法上的要求。基本法第5條第3項第1句在個人自由權外，尚包括一個客觀的、規範了學術、研究

與講學和國家之間的關係的、決定價值的原則規範（參考BVerfGE 35, 79 <112>；127, 87 <114>；聯邦憲法法院的一貫見解）。此原則規範要求，自由的學術是可能的且能夠不受危害地在高等學校中被實踐。此點上，基本法第5條第3項第1句的目的在保護免於不適當的學術決定（參考BVerfGE 35, 79 <116 f.>；127, 87 <115 f.>）。

高等學校法的組織規定，是否符合基本法第5條第3項第1句的憲法審查，必須取決於自由的學術活動與任務實現，是否經由這些規定而結構性地受到威脅（參考BVerfGE 111, 333 <355>；127, 87 <116>）。只要立法者確保基本權主體，在組織上有充分的自我決定，其則能自由依其裁量對學術事業加以規範。立法者在此不僅得發展與嘗試新的模式與控制技術；毋寧說其甚至有義務批判性地觀察，且合於時宜地改革迄今的組織型態（參考BVerfGE 35, 79 <117>；111, 333 <355 f.>；127, 87 <116>）。在此，對於新組織型態的適合性，立法者享有判斷優先權與預測空間。

薪俸法的規範亦適用此項考量，亦即取決於是否會存在產生不適於學術的決定之結構性危險。相應於此，在高等學校領域中，原則上允許對於貢獻的評價，而給予與成效相關的薪俸要件是以該評價為前提，若是它們

是合於學術地被建構，並且在一個合於學術的程序中產生。禁止對學術品質加以評價，或是禁止在資源分配時將結果與該評價相結合，並無法從基本法第5條第3項第1句中得出。長久以來，研究貢獻與研究計畫，不僅在審查以及授予資格的程序中，亦在任用程序中與給予第三人資金時被評價。在高等學校內部資源分配之範圍的評價，也是同樣被允許的。對於有限資源的分配決定盡可能理性，且以成效為依歸地加以引導，這樣的立法者意圖，在對被提供的成效與可被期待的成效給予合於學術的評價上，於憲法上則無可非難（可參考BVerfGE 111, 333 <359>）。

d)為能產生針對因低薪俸率而致生活照護不足的補償作用，每一個職位者必須都有獲得成效所得的可能，並且充分地維持穩定。符合此種情況，例如當給予成效所得的標準被立法者充分明確地建構時，以及當個別的教授——為了保障學術自由而保留必要的判斷空間——在清楚被定義、可預見以及可被滿足的前提下，擁有請求許可成效所得的權利，而該權利得透過訴訟被請求時。若涉及教授薪俸，給予成效所得的條件與標準、程序與權限，則必須合學術地被加以建構。再者，成效所得必須適當地被規定於退撫照顧金中，因為基本法第33條第5項意義下適當生活費用的確保，

亦包括公務員離職後的退撫照顧。（參考BVerfGE 11, 203 <210>; 44, 249 <265>; 76, 256 <295 ff., 347>; 117, 372 <380 f.>）。

4.體系變換特別不易擺脫不確定性，並且容易因預測錯誤而受到損害。因此必須注意遵守程序的要求，此要求乃是僅次於侷限實質面向的明顯性審查，生活照護原則的「第2根支柱」，並且其目的在於支持、確保與加強該原則。

a)雖然原則上，立法者基於憲法僅負有制定有效法律的責任（參照Geiger, Gegenwartsprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit aus deutscher Sicht, in: Berberich u. A. <Hrsg.>, Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, 1979, S. 131 <141>）。然而，因為這個與基本權有相同地位的、對於提供符合職位的生活照護權利，並未提供可量化的精確薪俸額度下，因此需要程序上的保障措施，藉此，基本法第33條第5項中憲法的形成指令(Gestaltungsdirektive)亦得被實際遵守（參考BVerfGE 125, 175 <226>針對確定合於人性尊嚴的生存最低限度；也可參考BVerfGE 95, 1 <22>涉及透過法律的計畫措施中之程序要求）。對於立法者的程序要求，彌補了要基於實質標準來確定憲法上適當的薪俸水準的難題。再者，該程序上的保障乃是對公務員關係的建構

，以及包括立法者確定薪俸額度的規範權限的一種衡平。就此而言，生活照護的程序面向，開展出保護與衡平功能。

b)以論證義務、檢驗義務與注意義務為形式的程序要求，適用於以定期薪資調整為型態下，對於薪俸額度不斷地持續演進，也適用於以結構上透過體系變換為型態的新建構。當立法者重新建構薪俸結構時，必須注意的是，該轉變包含了不同的不確定要素，而且它的承载力與作用慢慢才會顯現。就此而言，對於建立新的薪俸模型，立法者享有判斷與預測空間，該空間在判斷符合職位性時須加以考量（同樣參考 BVerfGE 111, 333 <360> 針對高等學校組織）。不過相反地，除論證義務外，立法者也負有注意義務以及特定情況下的改善義務，藉此其得以適當處理可能對於生活照護原則的抵觸。於此方面，立法者被要求，當實際發展顯著背離所預測者時，在薪俸的建構上做出修正（參考 BVerfGE 114, 258 <296 f.>；117, 330 <355>）。

## II. 系爭法規範並無符合基本法第33條之要求

依此判斷，基本法第33條第5項的規定，並沒有被滿足——不論是在2006年8月31日前，或是2006年9月1日後適用的版本，後者就在此重要的問題上，並不會導致不同的評價。

W2薪俸在其整體結構中，並不符合生活照護原則所提出，對相關族群給予合於其職位的生活照顧之要求。從對於確定薪俸額度的重要標準之整體觀察得出，所提供給予的薪俸明顯不足。在薪俸群組W2中，透過教授薪俸改革法引進的聯邦薪俸規則W之底薪率，以及後來黑森邦的薪俸規則W之底薪率，都是不適當的（不同意見 BayVerfGH, 2008年7月28日的判決 – Vf. 25-VII-05 –, NVwZ 2009, S. 46 <48 f.> 針對根據2007/2008薪資調整法的第2條第1項第2點連結附款4之薪俸群組 W2 與 W3 的底薪率 <BayBVAnpG 2007/2008> 2007年12月20日 <GVBl S. 931>）。透過這些底薪率而產生的生活照護不足，現行成效所得之設計並無法加以填補。

1.薪俸規則W中的薪俸群組W2之固定底薪率，依照教授的職級、依照與其職位相連結的責任與依照公務員制度對於公眾的意義，並不足以給予教授適當的生活費用。立法者在確定底薪率時，並未充分顧及確保教授職位對於相應符合資格的人力之吸引力、該職位在社會眼中之聲譽、教授被要求具備之職業訓練、其責任與其負擔。該結論首先從薪俸群組W2的底薪率與其他薪俸規則中的底薪率相比而得，並且透過與公職外的特定薪水相比較而被證實。

a)薪俸規則A以完成學術性質的

大學學業，作為直接進入高階公職的前提，最適宜作為W薪俸的對照組，兩者間的對比顯示，薪俸群組W2的底薪率——明顯低於先前薪俸群組C3的底薪率——顯然是不適當的。就此而言，立法者必須使其固守在建構薪俸規則A時對於生活照護原則的具體化。

aa)2005年12月1日 — 第一審原告被任命之日 — 的薪俸狀況如下（對於相應的比較暨計算範例，也可參考 Koch, Leistungsorientierte Professorenbesoldung, Rechtliche Anforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten für die Gewährung von Leistungsbezügen der W-Besoldung, 2010, S. 62; Wahlers, Das Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung und der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation, ZBR 2006, S. 149 <155>）：聯邦薪俸規則（BBesO）薪俸群組W2的底薪（3.890,03歐元）介於聯邦薪俸規則薪俸群組A14總共12級的第8級（3.856,31歐元）與第9級（3.978,87歐元）之間。因此，並非依照服務年限級別分級的W2教授底薪，與往上攀升的薪俸規則A體系中，例如40歲高等行政主任或高等學務主任的薪俸相符合。在涉及聯邦薪俸規則薪俸群組A15的情況，聯邦薪俸規則薪俸群組W2底薪尚在第6級（

3.903,77歐元）之下，這一級是薪俸群組A15的起薪。W2教授的底薪比年輕的政府機關主任或學校組長還少。因此，若無成效所得，則一位W2教授的薪水尚不及一位依據A13（3.920,58歐元）的行政主任、學務主任或是學術主任的薪俸在最高等級底薪的水準（第12級）。W2教授的底薪，因此位於最高級別的高等公職的起始薪資的薪俸水準以下。

黑森邦立法者在第一次聯邦主義改革後，享有針對其公務員薪俸與退撫照顧的權限，而他並未排除上述由聯邦立法者所造成的明顯失衡狀況，而是在引入黑森邦薪俸規則時以及在一般薪俸調整時持續規定。在引入黑森邦薪俸規則W時，薪俸群組W2自2008年4月1日起的底薪率為3.983,39歐元。它因此位於薪俸群組A13的第12級（4.014,67歐元）之下，或是位於薪俸群組A14的的第8級（3.948,86歐元）與第9級（4.074,36歐元）之間，或是以微小的差距位於作為薪俸群組A15起始薪俸之第6級（3.997,46歐元）以下（參照Anlage 1 zu § 4 Abs. 1 HBVAnpG 2007/2008）。在線性式的薪俸調整時，對於W級薪俸的底薪率的調升，以及對高等公職的一般公務員薪俸的底薪率調升，各自在比例上是相同的，並且不會有例如針對教授比例過高的情況（參考§ 3 Abs. 1 Nr. 1 HBVAnpG 2007/2008, § 1 Abs. 1

HBVAnpG 2009/2010, § 2 Abs. 1 HBVAnpG 2009/2010)。薪俸規則之間的不合比例性，無法藉此被予以排除。

bb)這些比較可證明，以職位所有人的職業訓練、責任和負擔，薪俸群組W2的底薪率明顯不符合生活照護法上的規定。

(1)不僅是薪俸群組W3的職位，薪俸群組W2的職位也對於其職位所有人有養成過程與資格方面的高要求。教授職位的任用條件證明了，職業訓練方面已涉及公職中特別高要求以及充滿壓力的工作。依照高等學校框架法(HRG)第44條，其版本為2004年12月27日(BGBl I S. 3835)的高等學校領域中公務人員法暨勞動法規修改法(HdaVÄndG)第1條第5點，教授的任用條件為完成高等學校學業、申請者的教學資格及其特殊的學術能力，該能力通常透過高品質的博士修業被證明。此外，依照各該職位的的要求，有必要具備額外的學術貢獻，或在多年的職業實務中，於運用或發展學術知識與方法有特殊的貢獻。2000年7月31日(GVBl I S. 374)版本的黑森邦高等學校法第71條，或是2009年12月14日的黑森邦高等學校法第62條(GVBl I S. 666)有相似的規定，這些規定將上述這些要求納入邦法中。由於取得資格途徑的要求，教授職位通常不會在35歲之前，而常要

到40歲左右時才能得到。薪俸法不可忽略此對於特許任教資格候選人而言，既長且無法擺脫不確定性的取得資格階段——就算可能通常伴隨著有因為短期公務員關係或職員關係而來的收入。

(2)與教授職位相結合者為，多樣且高要求的研究教學以及行政的任務。依據高等學校框架法HRG第43條，高等學校教師，根據其公務關係於專業領域更進一步規定，獨立實現高等學校中，在學術與藝術、研究、教學與深造方面，所要擔負的任務。該高等學校的任務，涵蓋了廣泛的光譜，如同2000年7月31日版本的黑森高等學校法第3與第4條，或是2009年12月14日版本的黑森高等學校法第3與第4條對任務的描述。這些任務指派，強調高等學校對整體社會的意義，以及在學術社群中的中心地位。從2000年7月31日版本的黑森高等學校法第70條第1項，或是從2009年12月14日版本的黑森高等學校法第61條，也可知教授職位的工作與責任的特殊品質。該工作之特徵乃為以獨特的、經由基本法第5條第3項第1句在憲法上確保自我決定性與自我負責之範圍上，此範圍必須在確定薪俸法結構中的職位價值時，亦會展現出來。

(3)特別屬於教授職位所有人的負擔者，尚包括其必須致力於後進在學術事業上的職業訓練，而這些後進未

來應當擔負起對他們而言高要求且重責的任務。這支持著，教授職位之底薪不得位在高等公職薪俸（薪俸規則A）之下。一位W2教授可能獲得較隸屬薪俸規則A的學術領域公務員還低的薪俸，而該公務員不能滿足要被任命為教授所需之資格條件，此情況，進一步證實底薪率的明顯不適當。

b)在必要的整體觀察範圍內，對比於公職外的對照組，並未導致不同的判斷，而是基於與它公務員群組的薪俸比較後，確認其明顯不適當。

聯邦統計局在言詞辯論時，在其說明中提出自2006年起報酬結構調查的資料，這些資料使W2薪俸與被挑選、依照職業、大學學歷、工作經驗與要求水準類似的私經濟受雇群體之報酬，相比較成為可能，並且讓W2教授在各該群體所特有的報酬分配裡相對位置，得以被確定。在這個基礎上所做的W2薪俸，與在領導位子上、擁有大學學歷之所有全職受雇人員之群體相較，得出於對照組中僅有20%受薪較W2教授少，而若與先前薪俸群組C3（第11級）相比則為39%。依此，W2教授位在相關薪俸量表的非常下方，且其相對報酬位置，透過與從C薪俸過渡到W薪俸相連結的底薪調降與服務年限級別廢除，而明顯變差。

c)在整體觀察中，此一發現在憲法上無法再被接受。立法者對於教授

職位價值的變更，其實質上的理由既無提出，亦無法透過其他方式看出。立法者更必須注意公務員關係——在此具體而言是教授職位——對相應合適人員之吸引力，以達到確保整體之公務員制度的品質與學術職業的吸引力。

2.薪率的明顯不適當，並不因立法者提出可被預期的成效所得，而被消除。雖然立法者考量生活照護原則時，得將部分薪資作為固定底薪組成部分，以及將其他薪俸組成部分建構為取決於特定的貢獻標準——例如在研究與教學中特定貢獻的達成——。然而，當立法者選擇此種設計時，為可顧及生活照護地提升底薪，則必須在就其本身而言不足的底薪之上，有著對於任一職位者而言，均得獲得且可充分被維持的成效所得。在本案中明顯並非此種情況。

a)依據法律規定，並不存在給予成效所得的請求權，而是僅有成效所得的無瑕疵裁量之請求權。根據聯邦薪俸法第33條第1項及高等學校—成效所得法規命令第3條至第6條，得對於許可給付成效所得，有「是否」以及「如何」裁量的決定，而法院對於該決定（只）能就裁量瑕疵予以審查（參照 Detmer, <Universitäts->Professoren, in: Hartmer/Detmer (Hrsg.), Hochschulrecht, Ein Handbuch für die Praxis, 2. Aufl. 2011, S. 113<

190, Fn. 624> ; Wahlers, Das Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung und der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation, ZBR 2006, S. 149 <158> ) 。

在立法程序中，也是以不應建立給予成效所得的請求權為出發。從聯邦參議院針對教授薪俸改革法的政府草案的立場可知：毫無例外給予每一位教授在固定薪俸之外有可預期的成效所得，此與個人成效獎勵原則並不符合。因此絕不可產生如此的印象：法律給予特定之成效所得的請求權；能夠也必定會有教授僅獲得其薪俸群組裡的底薪（參考BTDrucks 14/6852, S. 21）。在聯邦政府的回覆中，則無反駁此一說詞（參考BTDrucks 14/6852, S. 25）。毋寧說，該回覆明確地強調，底薪是作為最低收入，且並沒有建立在底薪之外附加的成效所得給付請求權。縱無額外的成效所得，薪俸群組W2與W3的固定底薪亦合於職位的生活照護。

b)這些所呈現的不確定性，不僅涉及「是否」同意給予成效所得，也涉及成效所得的額度估量。在此涉及的也是僅受少數規範性規定限制的裁量決定。基於根據聯邦薪俸法第33條第2項的B10上限的破棄可能性，既無嚴格地規定向上的上限，也亦——就如同第一審原告的情況所顯示的——無不可向下越過的下限。在此存有下

面二者間的緊張關係，一邊是在個案中突破B10上限的可能性，另一邊是透過聯邦薪俸法第34條的給付框架而整體來對於成效所得的給付的上限劃定。這個框架拘束導致在給予成效所得時必須注意到，這個給付框架透過較早的給付已經使用的程度。因此對於少數特別高地計算成效所得的人員，可能導致整體中僅有少部分尚可供作其他給付之用。這時對於「比較晚來的」教授，頂多只有被算低的成效所得是可能的，而並非取決於教授的個人成果，亦非可以被他以任何方式影響。此外，成效所得被算入一般的薪俸提升中，這並未規定在法律上，而是交由高等學校領導來決定（參考高等學校—成效所得法規命令第7條）。

c)其他情形也證明成效所得的給付，在目前的建構中，僅是附加的、而不具有提供生活照護的特性。依據聯邦薪俸法第33條第1項第2句，該法第33條第1項第1句第1點與第2點意義下的成效所得（任命或留任成效所得與特別的成效所得）不僅有未定期限的，亦有附期限或作為一次性給付地被給予。依據聯邦薪俸法第33條第1項第3句，該法第33條第1項第1句第3點意義下的職位-成效所得在職位或任務的履行期限內被許可給予，因此依其性質也具有固定期限的特性。與此相連結，成效所得們同樣基於其退

撫照顧金計算能力而產生區別。從聯邦薪俸法第33條第3項的複雜規定可知，未定期限與固定期限的退撫照顧金計算能力的「是否」與「如何」取決於許多因素，並部分地取決於有權大學機關的決定（參考高等學校—成效所得法規命令第7條）。因此成效所得在結果上對於退休的退撫照顧通常只有微弱的作用。同樣基於這個理由，成效所得在它目前的建構中，並不適合作為生活照護明顯不足的補償。

d)藉由給付成效所得的實際運作，該調查結果被證實。訴訟參與人與得陳述意見之人在其書面意見以及在言詞審理中所告知的、可運用於給付成效所得的數目，其中部分有顯著的差異，特別是在期限性（befristet）成效所得與一次性成效所得時所產生的。此外，對於成效所得額度也未提供一個可信賴的說法。不過這些數據均指出，在過去數年中，毫無例外地，並非所有已登記的教授都能獲得成效所得。從聯邦內政部的估算報告（*Evalutaionsbericht*）中可見，在被涵蓋的期間中，有800位教授，也就是在W2與W3薪俸群組之職位中約23%的教授未獲得成效所得（*Evalutaionsbericht*, S. 16）。特別是在於首次被任命的教授，因為與未被許可給予成效所得最強烈相關性的年齡族群，是36歲到40歲間的教授。成

效所得在超過半數的情況中，是不定期限地被給予（*Evalutaionsbericht*, S. 16），這同時意味著，有相當大部分（約40%）是具期限地或是一次性地被給予。個別類別中，給予教授的成效所得在一個寬廣的範圍內移動（*Evalutaionsbericht*, S. 15）。這樣地被給予的成效所得，不論根據其持續的時間或是根據其額度，都不足以符合提供生活照護的最低要求。

3.立法者儘管有廣泛的判斷空間，他所創設的薪俸水準仍違反了符合職位的生活照護的原則。這個薪俸方面的、對於職位的新評價不符合（未變地繼續存在的）職位的特徵，也不符合職位的內涵。為除去這被認為違憲的生活照護不足，立法者有許多可能性可供運用。憲法並未對立法者規定特定的解決方式，例如回到之前的C薪俸體系。他可以自由決定，透過底薪率的額度來確保合於職位的生活照護水準，或是譬如建構提供生活照護的最低要求之成效所得。

面對這些建構可能性，立法者有義務，在決定於實現憲法規定之中採取特定的新規範模式之後，注意該模式發揮作用的能力與體系正義，並且在必要時做出改善。就此而言，為能合宜地處理抵觸生活照護原則的可能，負有控制義務以及必要的改善義務。若是這個為了未來而被選擇的模式被證實沒有承载力，或是基於其他理

由它實際上的發展明顯偏離所預測的發展，立法者就有義務對於薪俸體系或薪俸額度的建構加以修正。

#### D. 無效宣告的不溯及

一項規範牴觸基本法，會導致無效宣告（參考聯邦憲法法院法第82條第1項結合同法第78條），或是導致聯邦憲法法院確認該規範與基本法不相符合而違憲（參考聯邦憲法法院法第82條第1項連結第79條第1項與第31條第2項）。一個無效宣告的後果是，薪俸會缺乏法律上的依據，而根據憲法上所規定的以及法律上在聯邦薪俸法第2條第1項中所要求的法律保留，該法律依據是必需的。無效宣告會造成比目前狀態更遠離合憲秩序的狀態（參考BVerfGE 119, 331 <382 f.>；125, 175 <255 f.>）。

若聯邦憲法法院確認一項或多項規範與基本法不相符合，原則上會產生立法者應回溯性地、合憲地修改法律狀態的義務。對於這種不符合憲法的規範效果，聯邦憲法法院在預算經濟法的重要規範的情況屢次允許例外存在（參考BVerfGE 93, 121 <148>；105, 73 <134>；117, 1 <70>）。特別在薪俸法規範方面應注意者為，對公務員的生活照護之本質是透過當前可用的財政資金滿足現今的需求。因此，鑑於公務員關係的特殊性，並不適合對於憲法的抵觸一般性地、回溯性地排除（參考BVerfGE 81, 363 <383

ff.>；99, 300 <330 f.>）。不過對於第一審原告以及對於其請求權尚未被終局性地裁判的可能原告來說，回溯性原則的排除是必要的（參考BVerfGE 99, 300 <331>）。

#### E. 本判決以6比1的票數通過。

Voßkuhle	Di Fabio
Lübbe—Wolff	Gerhardt Landau
Huber	Hermanns

#### Gerhardt法官的不同意見書

針對2012年2月14日第2審判庭之判決

— 2 BvL 4/10 —

高等學校教師的薪俸長久以來所遵守的原則，並不同於其他公務員薪俸的原則。因此，直接比較薪俸規則A與W的部分要素，而在這個直接比較的基礎上，確認對於某個教授群體所提供的生活照護不足，是過於擴張基本法第33條第5項對立法者所加的限制。規定屬於薪俸群組W2的教授的薪俸是由中等的、足夠的底薪與可變動的、與成效相關的要素所組成之法律規定，事實上更能夠連結先前的典型，並且能夠清楚地顧及在高等學校領域中的實際發展與法律要求。

1. 聯邦憲法法院在一貫的判決中，均顧及高等學校教師的公務員關係之特殊性（參考BVerfGE 3, 58 <141>；35, 23 <30 f.>；35, 79 <146>；43, 242 <277>；67, 1 <12>）。所謂的高

等學校教師公務員法具有高等學校事業的多樣特殊性，高等學校事業一方面隨著對高等學校此制度的社會期待而轉變，另一方面它必須透過與藝術及學術自由、研究與教學自由（基本法第5條第3項第1句）相結合的保障被塑造（對整體可參考BVerfGE 126, 1 <19 ff.> ; 127, 87 <118 ff.> , 各附有進一步的參考文獻）。

在高等學校教師無論如何都有權獲得的薪資之外，還有著不同種類與建構的可能收入，這種情況長久以來屬於高等學校教師薪俸法中與上述相應的、典型的特殊性之一（參考BVerfGE 35, 23 <30 f.> ; 43, 242 <277>）。即使教授薪俸從20世紀開始以來，愈來愈往公務員生活照護的方向發展，而這樣的生活照護在薪俸規則C中達到頂點（參閱Haug, Das Kolleggeld – die Geschichte eines Leistungselements in der Hochschullehrerbesoldung, ZBR 199, S. 113ff.; Leirich, Ökonomisierung der Wissenschaft, 2006, S. 40 ff.），直到現在教授薪俸還是在顯著範圍中具有涉及工作與成效、部分並可透過契約約定的要素（參考Battis/Grigoleit, Möglichkeit und Grenzen leistungsdifferenzierender Besoldung von Universitätsprofessoren, Rechtsgutachten, Forum Deutscher Hochschulverband, 1999, S. 21 f.）。

對此基本理解如1962年3月7日高等學校協會主席所指出的：藉著放棄迄今的鐘點費體系，德國高等學校教師有意識地放棄了透過自己的創造力與努力在教師事業中，自我決定其生活品質的一個重要部分之可能性。他們因此放棄了一個意義重大的權利，這個權利是他們一直以來先於所有其他公務員群體而有的。（Weißbuch über die Neuordnung des Kolleggeld- und Besoldungswesens, hrsg. im Auftrag des Vorstandes des Hochschulverbandes, 1962, S. 303 <308>）。

在涉及教授薪俸額度這方面，於形成傳統的期間內並沒有建立起這樣的結構上的原則，這種原則能夠作為基本法第33條第5項關於公務員制度的傳統原則，而限制立法者的形成權力。對於其他公務員的生活照護之特定關係，就此並沒有一個憲法上牢固的傳統。雖然自從19世紀以來，給正教授的整體薪水保障，相當約如一位參事（Ministerialrat）的薪水（參閱Haug, a.a.O., S. 114, 附有進一步的參考文獻）。不過一個這樣的方向，已經因為原則上保留涉及與工作與成效的薪俸部分，以及因為它們的實際影響而不能被視作是形成結構的；尤其授課鐘點費在過去一直形成——依據「聽眾數量」——教授工作收入的一個重要部分，對其的合理分配從是大

約1960年以來的改革致力的對象（對此，Haug, a.a.O., S. 114）。此外，對於公務員薪俸的關連看似僅侷限於正教授的薪俸上。

2.當基本法第33條第5項據此對於形成今日高等學校領域中的教授薪俸，僅有非常侷限地指示效力時（例如可參考BVerfGE 43, 242 <277 ff.>），那就必然要面對與此相關的立法之憲法上界限的問題。

a)本審判庭直接訴諸適用於一般公務員的生活照護原則，它首先將薪俸族群W2的底薪與高等公職的公務員生活照護相比較，並在該比較中確認了有生活照護不足的情況；這個不足並未透過已規定的成效津貼而被充分地弭平，因為這些成效津貼不符合——也是屬於一般生活照護原則的——薪俸的合法性要求。因此，立法者的這個——如上所述，位於教授薪俸傳統的——基本決定仍然未被尊重，該基本決定也就是要創造一個符合在高等學校教師的養成過程中與職業發展中的機會和風險——本審判庭排除了在W薪俸內的「垂直」比較——以及與學術與研究的特殊任務之薪俸，而該薪俸將一個毫無爭議中等的，但是足夠的底薪和獲得工作津貼與成效津貼的機會整合性地相連結。此無論如何只是部分被做出的比較，其中明顯的混亂——這些混亂從減少對教授職位的合格時間的重視，到對於取得

資格的花費與一直增加的服務年歲失去重要性的這個情況未加考慮，最後延伸到片面地強調教授職位的特殊品質與責任，隨著這種強調而來的是對於其他公務員的工作與責任隱含的貶低——證明，立法者所想要而且符合傳統的、對一般公務員薪俸與高等學校教師薪俸所做的區別，在憲法法院的審查上，未能令人信服地被說明。

b)即使薪俸法的制定者不必注意或甚至不必尊重基本法第33條第5項的公務員制度的傳統原則，但也絕非不受憲法拘束。平等與合比例性以及社會國均衡的觀點，能夠強化成可由憲法法院審查的標準（參照BVerfGE 49, 260 <273>; 52, 303 <341>; 67, 1 <14>）。就此而言，本庭所提及的、最終是從基本法的建構中，使法治國民民主能產生作用的條件中被推導出來的、對立法者的要求（「程序化」），是一個重要的正確性保障，而且正是位於基本法第33條第5項的單純維護性保障的另一邊，這個維護性保障無法對公務員法及薪俸法的制定準備一個完整的憲法標準。若公務員並非首要被派任去行使高權（基本法第33條第4項），並且位居一個特殊的憲法秩序之下，尤其是如同教授位於藝術與學術、研究與教學的合法性之下（基本法第5條第3項第1句），在這個情況中會加上特別的要求。

3.立法者已經藉由教授薪俸改革

法，創造了一個可能已經被準備好的（參照在BTDrucks 14/6852, S. 12；進一步的脈絡可參考BVerfGE 111, 226 <227 ff.>），均衡的整體新規定，它將生活照護方面的基本退撫照顧與鼓勵要素相連結，而這些鼓勵要素的並沒有受到任何一方懷疑其原則上是正確的。對於W2教授無論如何都有權獲得的底薪的計算——並非孤立地，而是作為整體薪俸的一部分被評價——看不出立法者有錯誤評價，並且該計算毫不突兀地被歸入薪俸規則W的分級之中。本庭對成效所得的建構所持的疑慮，個人無法贊同。一方面，如果尊重立法者的基本決定的話，成效所得正好不能在某種程度上自動地成為退撫照顧的要素，不過這看來是本庭所念茲在茲的。另一方面，這裡相關的、被差別化的規定必須如何被解釋與應用，以及它們如何發生作用，這是絕對未確定的。訴諸於一般的並且因此說服力低的統計，在此並未進一步提供助力，而是必須等待法院們的具體化努力（參考BVerfGE 127, 87 <119>）。因此，當在聯邦薪俸法第33條第1項中提到，會有「可變動的成效所得，在作為最低收入而被許可給予的底薪之外被給予」，這時完全顯而易見的是，原則上在此已經有個請求權被建立。例如法律之下的標準清單如何合於學術地被實踐（可參考例如Battis, Leistungsorientierte

Besoldung von Professoren, ZBR 2000, S. 253 <257 f.>），以及在怎樣的範圍中可裁判性必須被確保，這些問題，就如同以下這個問題都需要被澄清：一個（繼續）存在的給付框架會在怎樣的程度中，在法律上與——例如基於在各該高等學校中的持續變化，或是基於在其財政中透過編列預算而可能的重新分配——事實上決定是否或給予成效加給的多寡。對成效加給的合憲性解釋自始被排除，其理由並未被說明（對於克服概括新規範中，無法避免的解釋與適用不確定性，可參考BVerfGE 118, 277 <360>；119, 331 <393> —不同意見書）。

法官：Gerhardt

