

「史坦達南環鐵路」裁定

BVerfGE 95, 1 ff.

聯邦憲法法院第二庭 1996 年 7 月 17 日裁定

— 2 BvF 2/93 —

張錕盛 譯

要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

A. 事實與爭點

I. 系爭規定

1. 史坦達南環鐵路投資措施法之構想與計畫確定程序之過程
2. 聯邦政府決定史坦達南環鐵路部分之後續計畫以投資措施法律方式為之
3. 史坦達南環鐵路段法律案之立法理由、目的與立法過程
4. 史坦達南環鐵路投資措施法與本案程序有重大意義之主要條文內容

II. 訴訟聲請人之主張

1. 訴之聲明

2. 訴之理由

- a) 該法律與水平權力分立相牴觸
- b) 該法律在垂直權力分立之憲法政策上充滿疑義
- c) 該法律亦牴觸基本法第 19 條第 4 項第 1 句之有效權利保護

III. 有關機關之意見

1. 聯邦政府之主張

- a) 與權力分立原則並不牴觸
 - aa) 權力分立要求國家權力之相互監督與理性客觀
 - bb) 憲法並非毫無例外地將計畫許可決定上保留給執行權
- cc) 投資措施法無計畫或衡量瑕疵

b) 基本法第 19 條第 4 項第 1 句並不擔保人民在任何案件都獲得最大可能的權利保護

2. 下薩克森邦政府之主張

3. 薩克森—安哈爾特邦政府之意見

4. 美克廉堡—佛波梅爾邦政府之主張

IV. 地方憲法訴願為不受理裁定

B. 裁判理由

I. 史坦達南環鐵路柏林—歐碧斯菲爾德段建設法合於基本法之規定

II. 理由

1. 國家計畫即非明白地分配予立法權亦非明白地分配予執行權

a) 權力分立為基本法之基本的組織和運作原則

b) 執行權與立法之關係

c) 國家計畫即非明白地分配予立法權亦非明白地分配予執行權

d) 有關公共設施之專業計畫範圍內的細部計畫得直接以法律定之

aa) 基本法無法推導出：法律概念僅容

許為一般性規制

bb) 國會得依其任務與程序為一個有關公共設施之專業計畫

cc) 一個具體專業計畫的決定，通常是保留給行政

dd) 邦與聯邦垂直權力分立之限制不在本案探討之列

2. 該法律未損及基本法第 20 條第 2 項第 2 句所要求之權力分立

a) 聯邦眾議院與聯邦參議院亦就此議案以未做變更地批准之

b) 以法律所為之史坦達南環鐵路段計畫確定程序有下列合適的理由：

aa) 正當的立法理由與目的

bb) 立法者制定了一個幾乎能與整體高速鐵路同時完成通車之法律

(1) 行政機關計畫確定程序難以達到所有鐵路同時完成通車

之目的

- (2) 以法律為計畫
確定使該路段
得以其他路段
同時通車
- (3) 以既有正常段
通過史坦達車
站不足以承受
高速鐵路的營
運計畫

III. 未違反基本法有關財產
權、有效司法途徑保障與
地方自治行政保障

- 1. 該法律合於基本法第 14
條第 1 項第 1 句及第 3
項之憲法規定
 - a) 得直接以屆時有效之
法律解除具體個別
的法律狀態
 - b) 法定徵收僅有在極有
限的案例中被容許
 - c) 立法者就計畫決定有
就不同利益自為衡
量之形成權限
 - d) 該當法律符合 b) 與 c)
論述之要求
 - aa) 立法者之有關計畫
確定之法定徵收有
充分之正當性
 - bb) 立法者對於事實
進行了適切而完
整地調查

cc) 該法依所有陳述
之利益為概括而
可理解的衡量

dd) 鐵路具體路線決
定之結果有充分
理由具正當性

- 2. 該法律未牴觸基本法第
19 條第 4 項第 1 句、第
14 條第 1 項第 1 句與第
3 項第 2 句之規定
- 3. 法律之空間限制合於平
等處遇原則之要求
- 4. 本法律未牴觸地方自治
行政之保障

關鍵詞

計畫確定程序

(Das Planfeststellungsverfahren)

德國統一 (Deutsche Einheit)

權力分立原則 (Das Prinzip der Ge-
waltenteilung)

垂直權力分立

(Die vertikale Gewaltenteilung)

水平權力分立 (Die horizontale Ge-
waltenteilung)

徵收 (Enteignung)

衡量 (Abwägung)

有效權利保護 (Der effektive Rechts-
schutz)

地方自治行政之保障 (Die Garantie der
kommunalen Selbstverwaltung)

裁判要旨

1. 國家之計畫，即非明確地分配予立法權；亦非明確地分配予執行權。

2. 有關公共設施專用計畫範圍內之細部計畫，一個法律的規制亦是可使用的。在個別案件中，如存有適當的理由，議會理當得就此類決定，以法律定之。

3. 一個具有徵收法律預先效力之法定計畫，理應符合憲法上，如同所有徵收，不僅須依基本法第 14 條第 3 項第 1 句「對於公眾的福利所必要者」之意旨，亦須具有「以行政機關確定計畫之實施，將招致公共利益發生重大危害，僅得以法律規制始能使之獲致實現」之充分理由。

案由

第二庭於 1996 年 7 月 17 日依聯邦憲法法院法第 24 條所為之裁定—2 BvF 2/93—。

訴之聲明：請求宣告 1993 年 10 月 29 日 (BGBl. I S. 1906) 所制定之「柏林—歐碧斯菲爾德」段之「史坦達南環鐵路」建設法，無效。

聲請人：黑森邦政府總理代表。

訴訟代理人：米歇爾·羅內南費屈博士教授，曼海姆市奧古斯塔設施 15 號。

裁定主文

1993 年 10 月 29 日 (BGBl. I S. 1906) 所制定之史坦達南環鐵路柏林—歐碧斯菲爾德段建設法合於基本法之規定。

理由

A. 事實與爭點

本案涉及連接「漢諾威—柏林」間新建高速鐵路「柏林—歐碧斯菲爾德」段鐵路建設 (史坦達南環鐵路) 投資措施法之合憲性。

I. 系爭規定

1. 為加速與新加入各邦之交通聯絡，聯邦部長於 1991 年年初，提出一個以「德國統一」為名之 17 個交通建設案。新建於漢諾威和柏林間之高速鐵路亦屬於其中一個提案。此一計畫可回溯到 1990 年 5 月 28 日德意志聯邦共和國和德意志民主共和國之交通部長協議。因應此一協議之施行，亦同時成立了一家德國國家鐵路的子公司，計畫公司「漢諾威—柏林高速鐵路建設有限公司」(以下簡稱為計畫公司)，並且接受該委託計畫之委託。依當時有效之德意志民主共和國法律，德國國家鐵路於 1990 年 6 月 5 日，聲請進行「柏林—歐碧斯菲爾德」既有路段鐵路改建與新建標準作業程序之準備程序。該聲請除針對既有路段之改建外，亦預定在「歐

碧斯菲爾德」地區行經史坦達車站新建一段環繞於該市南邊的高速鐵路。該程序乃是以 1989 年 7 月 19 日版本（BGBl. I S. 1461）之區域計畫法第 6 a 條為其規範基礎，而依德意志民主共和國 1990 年 7 月 5 日生效之區域計畫法與 1990 年 12 月 13 日基於區域計畫法第 6 a 條第 2 句統一契約公共設施 I 第十四章之措施所頒布之命令，而被納入一個區域計畫程序。有關本案之相關附件，自 10 月 15 日至 1990 年 11 月 19 日並於馬革德堡區管理局、哈瓦爾堡縣政府、史坦達市、德列根、克婁徹與所有有關地方自治團體分別公開展示。在計畫程序過程中，除了考察多種可能的路線、從事環境影響評估研究外，並在史坦達市舉辦過研討會。1991 年 7 月 16 日「薩克斯—安哈」邦區域計畫、都市建設與住宅事務部，針對該邦計畫為一終局判斷：計畫新建之時速 250 公里環繞史坦達市南邊高速雙軌鐵道，經多方所呈現之措施考量，與區域計畫及邦計畫相符合（請參閱，聯邦聯邦眾議院公報 12/3477，第一設施之聯邦法律案，頁 690 以下）。

2. 1991 年 9 月聯邦交通部長根據 1991 年 4 月 9 日聯邦政府的一個決議決定，就「柏林—歐碧斯菲爾德」鐵路線，史坦達南環鐵路部分之後續計畫，以投資措施法律方式為之，並儘快提出一個立法程序之準備

程序計畫。計畫公司並於 1991 年 11 月開始就該計畫草案取得受有影響之公共利益團體、鄉鎮和其他社團的同意，並通知有關人民。相關文件在 1991 年 11 月 18 日被移交給了該當之鄉鎮，並且幾乎同時分送給相關公共利益團體。於 12 月 2 日至 1991 年 12 月 13 日期間，計畫在前述區域公告後，並於梅林根、韃稜、茵傑與賓得菲爾德等鄉鎮公開展示。計畫公司亦同時在所指鄉鎮完成了資訊發表會。針對朗格莎士韋德鎮與史坦達市，計畫公司捨棄公開展示與資訊發表會，而直接就計畫與兩個自治團體的代表及相關土地所有權人討論。直至 1991 年 12 月 20 日以前，公共利益團體，鄉鎮和任何受計畫利益受有影響之人，皆已提出意見、說明，或聲明異議。而即使是晚到的聲明也都有被納入考慮。計畫公司並於 1992 年 4 月 15 日將計畫相關文件向聯邦交通部長提出。

3. 1992 年 10 月 21 日，聯邦政府向聯邦眾議院提出興建「柏林—歐碧斯菲爾德」鐵路線之史坦達南環鐵路法律案（建築長度 99.95 公里至 113.00 + 155 公里）。草案的理由暨立法之目的如下（聯邦眾議院公報 12/3477，頁 1 以下）：

新加入各邦之交通路線，在幾十年來的忽視下，絕大部分呈現落後現象，而此一現象，既使是在統一後交

通需求明顯攀升與持續增加下，也未見增長。這樣的交通建設，既無法因應東西部間交通的要求，也未能達到歐洲標準。這樣一個社會主義領導經濟所遺留下之例外情況，不但延緩了投資，也阻礙了新加入各邦經濟社會之工作機會的創造。

對此，「德國統一」交通計畫，對於新舊各邦的繁榮，以及交通的共同成長，有其關鍵作用。

計畫中的「漢諾威—柏林」高速鐵路，為德國統一交通計畫其中一個卓越的交通設施建設計畫。它的完成將創造了第一條高效率連接新舊各邦間的鐵路運輸線。此段鐵路運輸線是一條為人口稠密空間的柏林打開經濟成長機會的鐵路，也因此連接全國及國際東西部交通上佔有著一個中心地位。

而計畫的經濟輔助實效性，也只有必要的措施儘快地被執行才可能被達成。為了此一目的的達成，使得計畫能以最快的方式決定，有必要將每段鐵道特別地分段確定。

特別是為因應被忽視的既有「柏林—雷爾特」鐵路段而興建之史坦達南環鐵路段，即以一個計畫確定程序被期待以高時效且安全地進行，而為最大尺度之公益與私益的後果考量。此所指的，即在避免史坦達南環鐵路至少1年以上的延宕，乃至於可預期的，直到計畫確定決定的作成，至少

必須耗時總計3年時間所作之後果考量而言。

聯邦眾議院在1992年10月29日院會將該法律案送交主管之交通委員會。1992年12月7日，委員會報告人通知史坦達市及其近郊，討論及審查細部計畫。史坦達市並同時提出了一份附議書（請參閱，交通委員會，委員會公報，頁364，設施1）。爾後，交通委員會於1993年2月10日在共同諮詢委員會的參與下，針對新建路段部分的路線規劃，是否與在那些條件下，得以法律的形式為具體確認、以其他法律上容許之行政法上的計畫確定程序，以及事實上的合目的性等問題，完成了專家的公開聽證（請參閱，1993年2月10日第12屆交通委員會第39會期之會議記錄-744-2450-）。依1993年4月21日之決議（參見聯邦眾議院公報12/5126），委員會建議聯邦眾議院以不修改的方式，接受聯邦政府所提出的法律案。根據該決議之建議，聯邦眾議院在1993年6月17日院會通過了興建「柏林—歐碧斯菲爾德」鐵路線之史坦達南環鐵路段法。1993年7月9日參議院院會多數決複決該法律。1993年10月29日制定該法律，並於1993年11月30日在法律公報公布（BGBl. I S. 1906）。

4. 依該法第1條第1項之規定，史坦達南環鐵路之興建，乃附著

於法律中十二個設施的其中一個計畫決定。該法第 1 條第 2 項並確立了計畫許可的法律效力。此一計畫包括一個涵蓋參與之鄉鎮、公共利益團體與有關公民之意見表述的闡明報告、圖表與計畫一覽表、建物目錄、平面圖與坡度圖、機電圖、基本營運目錄、基本營運計畫、景觀維願附隨計畫成果與噪音保護說明計畫。該法第 2 條並授權聯邦交通部長，在維持計畫基本特點下，若法律生效後計畫之執行與相關事實之確認相違背時，得以法規命令變更計畫（第 2 條第 1 項）。關於法規命令之效力，由聯邦行政法院依聲請裁判之（第 2 條第 3 項）。此外，第 2 條並預先規定了，計畫確定之管轄機關（§ 2 Abs. 2）得依聯邦鐵路法為進一步的規定。（此指 1993 年 12 月 27 日之一般鐵路法 [AEG] [BGBl. I S. 2378, 2396, ber. 1994 I S. 2439]）。涉及到土地財產關係不明確之處，進一步於第 3 條規定，依建設法典之相關規定進行徵收與損失補償程序；第 4 條規定事先的占有處置與第 5 條規定代理之任命。而在本案程序有其意義之第 1 條與第 3 條規定之條文內容如下：

第 1 條 建築之許可

(1) 為確保德意志聯邦共和國全國生活關係之一致性，興建「柏林—歐碧斯菲爾德」鐵路一部之史坦達南環鐵路，全長 99,95 公里到

113,00 + 155 公里。為聯邦鐵路設施交通運輸路線經營之必要設施，德國國家鐵路之特別財產。本建設之實施，依本法之計畫，附有一至十二個設施。

(2) 依本計畫之容許性包括兼顧相關公共利益所必要之其他設施的後續措施之確認。進一步之機關決定，特別是公法上的准許、委託、許可、批准、同意與計畫確定，並無必要。計畫主體德國國家鐵路與計畫關係人之所有公法關係，依本法法形成規範定之。

第 3 條 徵收程序、徵收補償與救濟程序

- (1) 在依第 1 條與第 2 條計畫實施必要之範圍內，德意志聯邦共和國得為徵收—德國國家鐵路之特別財產。
- (2) 徵收程序準用建設法典第 104 條至第 122 條，及本法第 6 條關於提前占有處置（第 116 條）之規定。
- (3) 徵收補償準用建設法典第 93 條至第 103 條之規定。
- (4) 審理徵收機關決定之司法程序準用建設法典第 217 條至第 232 條與 1992 年 6 月 26 日制定司法適應法第 13 條之規定（BGBl. I Seite 1147）。

本法依第 6 條之規定，於 1993 年 12 月 1 日開始發生效力。

II. 訴訟聲請人之張

1. 黑森邦政府依基本法第 93 條第 1 項第 2 號、聯邦憲法法院法第 13 條第 6 號向聯邦憲法法院請求確認，1993 年 10 月 29 日 (BGBl. I S. 1906) 所制定之柏林—歐碧斯菲爾德段史坦達南環鐵路建設法無效。依訴訟聲請人之主張，該法律與權力分立原則及基本法第 19 條第 4 項第 1 句權利保護之規定不相符合。

2. 其主要理由如下：

a) 該法律與水平權力分立相牴觸。以措施法來從事計畫確定決定，意味著一個對於行政之功能範圍，不容許之侵犯。依法治國之法律保留 (Art. 20 Abs. 3 GG) 與基本法第 33 條第 4 項之功能保留得出：關於法律執行為一制度性的行政保留，其擔保，如交通計畫之許可依法律與法實行之。「柏林—歐碧斯菲爾德」鐵路之興建在史坦達南環鐵路一段須經一個行政機關的計畫確定程序。此一程序應在鄉鎮、公共利益團體、利益相關之人民參與之下，就衡量重要之事實予以調查，進而衡量之。此一許可決定正確性之確保，原則上僅在由行政為之時，始能獲致。蓋國會的主要任務在於行使立法權，且個別國會議員又欠缺相關執行準則與專業知識之認知能力。立法者自己自為決定，並非創設特別法，而事實上是在適用其他法律。對此，立法者必須致力於一

如同一個許可機關—所有計畫的與預防的一警察的問題。其亦受到其所執行之法律的拘束。當然，當立法者有權為一個計畫裁量時，其也如同計畫確定機關所為的裁量一樣，就計畫衡量之實施亦受相關計畫法之拘束。對此，公益與私益之衡量，不得以政黨政治多數決原則判斷之。拘束決定與計畫衡量，由於其非得以多數決決定為之，而與民主立法之本質相左，也與基本法第 38 條第 1 項第 2 句第 46 條第 1 項第 1 句、第 33 條第 4 項不相符合。

b) 此一法律，對於垂直的權力分立而言，亦在憲法政策上充滿疑義。就聯邦鐵路法之計畫確定程序，聯邦擁有立法與行政權限。但是否為在計畫確定程序上，提供介於聯邦機關與邦機關之協調而得出結果之計畫，抑或是，是否參與之邦機關得為一個與聯邦立法相抗衡之計畫，仍應作質的區別。另外該法律有作為第一部投資措施法的參照效果，進一步非以聯邦行政為規範對象之交通計畫投資措施法，已在擬定中。

c) 本法律亦牴觸基本法第 19 條第 4 項第 1 句。針對立法者自己所為之個別措施，只提供了受限制的權利保護。憲法訴願之可能性，無法單獨擔保有效權利保護。侵犯之法律在計畫許可外，在第 3 條規定了特別的徵收與損失補償程序，而排除多審級的

司法程序。法律的計畫許可所生損失補償程序之法的拘束，並未提供充分有效的司法審查。一個此種權利保護縮減的例外情形之正當理由，並不存在。特別是，法律相對於通常計畫確定程序並不具有值得一提的加速效果。本計畫落在 1991 年 12 月 16 日通過之交通運輸路線計畫加速法之適用範圍內（BGBl. I S. 2174），以明顯縮短新加入各邦，如柏林邦之交通運輸路線計畫時間為目的而頒布之法律。而如史坦達南環鐵路，類似以一個計畫確定程序所完成的計畫，並不能期待其有節省到時間，而事實上，也未能凸顯出來。形式的轉換因此並不必要。反而造成經由行政法院之權利保護的迴避。單純以新加入各邦之特殊情形，無論如何，尚不足以作為完全不受行政法院權利保護之正當理由。

III. 有關機關之意見

依聯邦憲法法院法第 77 條之權利人的意見陳述：聯邦政府、下薩克森邦、薩克森—安哈爾特邦與美克廉堡—佛波梅爾邦邦政府。

1. 聯邦政府主張：聲請規範審查所攻擊之法律，合於基本法之規定。

a) 與權力分立原則並不牴觸。

aa) 權力分立（Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG）在於提供國家權力的相互監督與其他理性與客觀的國家組

織。

不同功能的憲法界限並不走向一個僵固的規範模式；所受保護的應該只限於核心範圍部分。本案立法者基於計畫之個案相關性一點，已經排除在對執行權核心範圍的侵犯之列。史坦達南環鐵路興建法亦不具有其他交通計畫之典範功能，而僅是對於進一步事件，即其間所通過之德國統一交通計畫之長程道路興設計畫投資措施法有所影響。進一步的法律制訂，在這個時間點上，未見規劃。新加入各邦之計畫確定程序迅速實施之前提，在此期間亦有顯著的改善。

bb) 計畫的許可決定，如以此鐵路興建為例，憲法上並非毫無例外地保留給執行權。基本法第 19 條第 1 項第 1 句證實，立法者亦可能為個案規制。相同地，依基本法第 14 條第 3 項第 2 句，針對徵收措施，容許立法者以法律定之。受限制的僅是立法者在限制執行權限時，不得（個案）恣意地，而必須將一個正當的目標設定行為以及一個憲法上可替代的侵犯目的表述出來。興建史坦達南環鐵路之法律的正當化，在於其主要是以爭取時間為目的。針對盡可能迅速將新加入各邦之例外狀態排除，使各邦達到等值的生活關係而言，這是必要的。依德國國家鐵路之加速計畫確定程序實施的經驗，一條高速鐵路一直到計畫確定決定的發布至少要耗時兩

年。對於史坦達南環鐵路一段，則預估計畫確定程序要耗時3年。脫離正常段，而穿越新的土地對於公益與私益所產生強烈干涉之後果，如史坦達市對於新計畫路線規劃所為之強烈反對宣示，可以期待一個計畫確定決定的作成將會明顯地延遲。交通運輸路線計畫加速法亦作此一評估，針對其實效性及立法程序開始之時間點上並無經驗，也無法改變。預期時間延宕的累積，對於一個第一次立於重建的、人事困窘的、與至今僅有甚少法律計畫規定之適用經驗的新加入各邦主管行政機關而言，是具有相當高概然率的。

反之，立法者得依經驗對於建設許可，以投資措施法，發布為期一年程序期限之加速必要之法律。儘管，立法程序事實上也經過了1年10個月，該法律才生效，但終究比預估3年的實施計畫確定程序之許可期限縮短了一半的時間。立法者所為：只有「以法律為一個許可決定，才能使得1997年聯繫『漢諾威—柏林』間鐵路開始通車之時刻表變更，可能實現」的判斷，也被證實是正確的。

cc) 投資措施法亦被認為無計畫或衡量瑕疵。由於廣泛地準備工作使得國會立法者的專業知識不再被質疑。就此範圍，其狀況與立法者在像環境法領域中，拘束的公害界限評價或與之類似評價之確定，並無不同。

計畫的衡量乃以多數決決定為之。重要的只是，決定主體應認知到以專業主管部門的準備為基礎，並顧及公益與私益，而從兩者間取得一個適當的關係，來做出決定。而在本案，亦是以一個可被接受的，且最後也未被指責的方式實現。

b) 基本法第19條第4項第1句並不要求，立法者要以「擔保人民在任何案件都獲得最大可能的權利保護」為其決定的唯一法律形式為之。在方式的選擇上，這或許縮減了權利保護而造成人民的負擔，但卻可以從法律在於促使「一個新加入地區荒蕪交通基礎建設順利重建的實現，以及使得各邦能盡快地達到等值的生活關係」的正當目的，贏得了正當性。基本法第14條第3項第2句證實，在財產權保護範圍，甚至完全排除司法的權利保護，也是可能的。就本案而言，立法者並未採取深入切入專業法院權利保護的措施。針對計畫變更，依該法第2條以及在第3條之徵收與損失補償程序的框架下，聯結建設法典的相關規定得請求專業法院之權利保護。進一步亦被考慮到的是：在法律決議之前的路線鋪設計畫擬定應詳細地被審查。此一關於實質與內容的計畫品質的審查，不低於執行權所為之許可程序的要求。

2. 下薩克森邦政府主張，該法律抵觸了基本法第19條第4項第

1 句及第 14 條第 1 項第 1 句與第 3 項第 2 句，並與權利分立之觀點亦存有憲法上之疑義。由於該法律確認了有關計畫實現所需之後續土地徵收程序的拘束效果，這顯示出其具有徵收法之預先效力。這導致基本法第 14 條之基本權本質內容之權利保護受到相當的減損，其亦同時排除了基本法第 19 條第 4 項第 1 句所擔保的司法救濟途徑。大型計畫的許可決定，依其本質應該被分配於執行權。一個具有正當性之特殊方式選擇的例外情形，並未被賦予。交通運輸路線計畫加速法之適用，已經對於交通計畫，在特別顧及到德國東部經濟困窘的地位下，在適當的時間內獲得實現，提供足夠的保障。

3. 又依薩克森—安哈爾特邦政府之意見，該法律亦違反憲法。其抵觸權力分立原則。空間計畫與區域計畫在功能上屬於行政的任務，法律無權對於其加速產生影響。另外，該法律也侵害了基本法第 28 條第 2 項第 1 句所擔保之地方自治行政權。

4. 美克廉堡—佛波梅爾邦政府則認為該法律合憲。其以為：新加入各邦的人民大半在承受災難的與陸續增加的交通負擔。以過去的程序與傳統的手段並無法克服新加入各邦之緊急狀態，這也使得生活關係因此無法及時的適應過來。

IV. 地方憲法訴願為不受理裁定

史坦達市在其 1994 年 1 月 4 日（2 BvR 38/94）之地方憲法訴願的框架下，陳述、重述與深化其已在計畫確定及立法程序，相對於德國聯邦眾議院之觀點。其主張：南環鐵路將阻礙該市長時間之市政建設的發展。計畫中的路線將貫穿鄉鎮範圍的南部長達約 2.8 公里。受限於地理環境，該市的擴展只有在南部與西南部有可能。城市的南部，現在被安排為重要的工業區，現在卻已經位在距離南環鐵路路線不到一公里。困擾的是：本市對於有關未來興建之區域，尚未擬出建設引導計畫。這導致其無法以都市行政應優先安置來提出異議。基於可預期之鐵路交通的噪音，將無法考慮向南部作擴大建設。面對計畫中路線的興建所帶來自然環觀的割裂及與既存生態的潛在衝突，通過史坦達車站之行車，在注重必要的噪音保護措施下，看起來至少算是同值的選項。對此，應避免淹水保護區與烏賀特之地上水疏導之重大問題。就這點，該計畫欠缺充分的事實調查。計畫中興建之鐵路路堤將導致承受烏賀特大水之重要緩衝地的流失。在此脈絡下，本市進一步地認為，立法程序並未進行充分的環境影響評估，本市南部既存興建的房屋在計畫圖上並未被正確的標示出來，此外高速鐵路亦欠缺與其他鐵公路計畫的協調。

地方憲法訴願於 1996 年 7 月 17

日被裁定不受理。

V.

依聯邦普通法院院長的通知與聯邦行政法院院長轉交第七庭之聲明，管轄法院可相比較之法律至今尚未實施過。

B. 裁判理由

合法聲請的規範審查 (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Nr. 1 BverfGG) 無理由。

I.

依聯邦憲法法院法第 24 條第 1 句之規定，法院得不經言詞辯論駁回顯無理由之聲請。聲請是否顯無理由之判斷，並不以「無理性性」是否明顯為前提，他也可以是一如同本案一依所有法律觀點所為事先詳盡審查得出之結果 (vgl. BVerfGE 79, 223 [231]; 82, 316 [319 f.])。基於此一判斷基礎，可得確認 (vgl. BVerfGE 1, 14 [64])，史坦達南環鐵路柏林—歐碧斯菲爾德段建設法合於基本法之規定。

II.

1. a) 在基本法第 20 條第 2 項第 2 句所規範之權力分立為基本法之基本的組織和運作原則。其促使國家組織相互監督，並藉此節制國家的統治 (vgl. BVerfGE 3, 225 [247]; stRspr)，(vgl. BVerfGE 68, 1 [86])。此一原則，並以達成最可能正確地為國家決定為目的，即依組織，構成員、運作

和程序模式之最佳條件而為處置 (vgl. BVerfGE 68, 1 [86])。

一個純粹的權力分立未曾被真正實現過，其總存在著許多的權力限制與制衡。基本法並不要求絕對地權力分離，而是要求權力的相互監督、牽制與節制。當然憲法必須對於三權間之權力為預先的分配。但沒有一個國家權力可以被憲法賦予超過其他國家權力不可接受之優勢。沒有一個國家權力之合於憲法上任務實現之必要管轄權可以被剝奪 (vgl. BVerfGE 9, 268 [279 f.]; 22, 106 [111]; 34, 52 [59]; stRspr)。不同國家權力之核心領域不得變更因此，一個憲法所賦予的典型任務也不得使之喪失 (vgl. BverfGE 34, 52 [59])。

b) 執行權與立法之關係意指為：在基本法之自由民主體系，作為立法者之國會，承擔規範制定之憲法任務，即僅國會擁有民主正當性 (vgl. BVerfGE 34, 52 [59]; 49, 89 [124 ff.]; 68, 1 [87])。執行權則分配給政府與行政 (vgl. BVerfGE 30, 1 [28])。如同基本法第 20 條第 2 項第 2 句所稱「執行之權力」，其任務在於法律的個案執行 (vgl. auch BVerfGE 83, 60 [72]; 93, 37 [67])。

c) 依此要件，國家計畫即非明白地分配予立法權亦非明白地分配予執行權。一方面，計畫並無法被理解為針對一定生活事實的涵攝過程及一般

抽象規範的構成要件要素；另一方面，計畫決定也無法對於不確定之多樣案件以一般抽象規定來予以描述。其所處理的，毋寧是資料的取得、萃取與處理，目標的設定與達成目標之手段的選擇等複雜程序。計畫也因此具有目的性格，而非條件性格（vgl. BVerfGE 80, 137 [162]; vgl. auch Hoppe in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. III, § 71, Rn. 19, 43）。

計畫自始雖未被分配於兩個國家權力，但無論如何，計畫之準備為執行權之職責。國會則相對擁有資訊與監督權。在非處理政府執行權自己負責之核心領域之範圍內（vgl. dazu etwa BVerfGE 67, 100 [139]; 68, 1 [85 ff., 87]）。國會得就基本問題自行決定。這特別針對預算而言—國會歷來擁有預算之許可權—（vgl. Hoppe in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. III, § 71, Rn. 37），立法者—相對於政府和行政為提案和準備—，在內容之本質上，適合以法律定之（vgl. Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. III, § 62, Rn. 65），且在未違反其他憲法基礎下，得以法律決定一個計畫。

d) 有關公共設施之專業計畫範圍內的細部計畫，就涉及個別計畫之具體規範，直接以法律定之，亦可被接受。

aa) 由基本法並無法推導出：法律概念僅容許為一般性規制。相當的

例證，如基本法第 19 條第 1 項第 1 句，雖非普遍的，卻例外地在其保障範圍之內，得以個案法律為之；又依基本法第 14 條第 3 項第 2 句，針對可能的徵收，立法者亦得明文以法律為之。針對計畫，立法者以個別計畫為之，並不必然侵犯到憲法保留給執行權或司法的功能（vgl. BVerfGE 25, 371 [398]）。

bb) 國會依其任務與程序得為一個有關公共設施之專業計畫。國會之立法者以決定執行一個並非以其他的法律，特別是以計畫法所為計畫之贊成或反對計畫許可，而是以一個獨立之形成規制來解除依其他法律須經許可之計畫，並且同時也是一個賦予連結計畫確定裁決之法律上實質效力的決定。因此，一個多數決決定之計畫確定亦可被接受。

cc) 依權力分立原則所得出之進一步限制，對此而言，僅在於藉由國家機關間的相互節制與監督之設計，以滿足基本權利保障的功能之上。一個具體專業計畫的決定，依相關之專業計畫法的規定，通常是保留給保有必要行政機構與專家之行政。國會只有在個案具有合適的理由，像是對於公共利益有特別意義之計畫的迅速實現，得以法律自為此一決定。就這點立法者有判斷與評價餘地。

dd) 最後其仍受邦與聯邦垂直權力分立的限制，但不在本案探討之

列。就國家鐵路與鐵路網之興建，依基本法第 73 條第 6a 款規定之立法權限及依修正前基本法第 87 條第 1 項第 1 句之規定，亦合於依 1993 年 12 月 20 日所基本法修改法所增訂之基本法第 87e 條之規定之行政權限，聯邦有此權限。長程交通之聯邦高速公路或其他國道的興建，聯邦得基於邦的聲請繼受之（Art. 90 Abs. 3 GG）。

2. 經由以上所論述之標準予以審酌，該法律並未損及基本法第 20 條第 2 項第 2 句所要求之權力分立。

a) 該法律得回溯到聯邦政府委託計畫公司所規劃之計畫案的提議。此計畫案曾在向聯邦眾議院提出前，實施計畫確定程序性質的說明、聽證與研究。聯邦眾議院與聯邦參議院亦就此議案進行進一步的聽證，而未做變更地批准之。

b) 立法者亦非普遍擁有替代行政為一個交通計畫許可的權限。相類似的法律，起初都僅是針對個別的長程交通路線之特定路段所為之預先規定，這根本欠缺一個對於原初的行政功能轉移到立法權的論據。

以法律所為之史坦達南環鐵路路段計畫確定程序有下列合適的理由：

aa) 立法者乃依其明示之「以最快可能之方法，強化新加入各邦之經濟，並促使整個德意志共和國恢復成一個統一的生活關係」所考量之立法理由而為決定（vgl. BTDrucks 12/

3477, S. 5 ff.），（vgl. auch § 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes）。此一目的的要求：一個在新加入各邦，幾十年以來所忽視之交通道路，而一部分甚至處於荒蕪狀態，且未依循現代化交通的要求成長之交通基礎建設，應毫不遲疑地重建。

在此背景下，立法者賦予交通部長所研擬的 17 個德國統一交通計畫，對於新舊各邦的經濟繁榮與交通的共同成長，佔有一個關鍵作用。作為卓越的計畫，其關注到「漢諾威—柏林」高速鐵路的新建。經立法者的引介，其亦佔有國際東西部交通上之中心地位（vgl. a.a.O., S. 6）。

bb) 在此框架下，立法者制定了一個幾乎能與整體高速鐵路同時完成，並在 1997 年通車之法律。其期望會因此省下多一些時間（vgl. a.a.O., S. 7 f.）。

(1) 針對沿柏林—歐碧斯菲爾德固定段之行政機關計畫確定程序，立法者亦運用道路交通計畫加速法，依對於新加入各邦之行政績效的評估估算出，直到一個計畫確定決定的作成，所需之程序，平均耗時兩年。對於史坦達南環鐵路路段則預估，所經過之程序，更需耗時達 3 年。立法者就此推導出：本鐵路路段對於公益與私益將產生強烈干涉之後果，且史坦達市在計畫之初就已經基於環保理由強烈宣示反對意見。一個所有鐵路同時完

成並在 1997 年通車之可能性，也將成為問題。

(2) 從聯邦政府之草案研擬到議決之法律在法律公報上公布的立法程序所需時間，依立法者處理緊急立法的經驗為基礎，預估要 6 到 7 個月。雖然此一立法預測並不準確，立法程序事實上也耗費很多時間。但立法者以法律從事計畫確定，而促使全國高速鐵路的同時完工，並在 1997 通車的基本評估則是可以接受的，且亦被證明是正確的。在法律生效後，1993 年 12 月史坦達南環鐵路段開始施工。這使得依聯邦政府所指示之土地、道路與橋樑工程能在 1995 年 6 月準時竣工。鐵路設備則在 1996 年底完成。而從 1997 年 1 月開始履勘一緊接著一試車，該路段因此得以在 1997 年同時更換時刻表而與其他路段同時通車。此一立法者的目的，要以行政機關之計畫確定程序來達成，看起來概然率很低。一個一可替代而被聯邦政府採納一從 1991 年 11 月中移交給公共利益團體，1994 年 11 月提出之計畫，然後，歷時 3 年的計畫確定決定。工程最早也只能從（1997 年）這個時點開始，如此該路段的竣工至少要比其他路段晚上 1 年。

(3) 在其所擁有之判斷餘地的框架之下，立法者所為的評估：對於既有正常段通過史坦達車站之進一步使

用，從未過渡性地接受過。依計畫公司的調查，這將導致相當大的速度損失以及因此所生的長時間車程。對此，在史坦達部分之正常段興建一到兩個鐵軌並不足以承受高速鐵路的營運計畫（請參閱：該法律的附件書第 1 冊，說明報告第二部分第 1.1.3 點，S. 63 f.）。

III.

法律之進一步憲法判斷之審查標準為基本法第 14 條第 1 項第 1 句及第 3 項、第 19 條第 1 項第 1 句與第 3 條第 1 項，以及基本法第 28 條第 2 項第 1 句之地方自治行政保障之擔保。

1. 該法律，基於其立於徵收法之預先效力之下，合於基本法第 14 條第 1 項第 1 句及第 3 項之憲法規定。

a) 依基本法第 14 條第 3 項之規定，一個徵收只有在一般性的公共利益下被容許。其僅能以法律或基於法律依損失補償之性質與範圍規定下為之。以法律所為之徵收顯示：法律本身，得直接以屆時有效之法律，解除一不須進一步的執行行為—一個可得確定之人或群體之具體個別的法律狀態（vgl. BVerfGE 31, 275 [281]; 45, 297 [325 f.]）。

而且該法律本身並無相關土地所有權人直接徵收的預先規定，而是依該法第 3 條之規定，將徵收與損失補

償規則分配一個準用建設法典之特別行政程序。該法第 3 條第 1 項亦容許計畫主體，在實施該法第 3 條第 1 項所確定之計畫所必要者，從事徵收。法律所容許的計畫確認了—不同於依長程公路建設法第 1 條第 1 項第 1 句附件之興建聯邦遠程公路網之供給計畫—史坦達南環鐵路段高速鐵路路線之所有細節。該法律的生效，也同時確認了：那些具體的土地與在什麼範圍內，應忍受此一計畫（vgl. BverfGE 45, 297 [327]; 56, 249 [264]）。此外，該法律的計畫許可也產生有關後續徵收程序的拘束效果，這顯示出其具有徵收法的預先效力。依該法第 1 條第 2 項第 3 句之規定，計畫案之計畫許可作為計畫主體，當時德國國家鐵路與計畫關係人之所有公法關係，依該法律之法之形成規範之。法律所許可的計畫同時提供了徵收程序的基礎。就此範圍，在其緊接著與進一步的程序所為關於土地徵收容許性之具有拘束性的決定上，顯示出徵收法的預先效力。作為法定計畫表象之法定徵收，該法律應受基本法第 14 條第 3 項的審查（vgl. BVerfGE 45, 297 [319 f.]; 56, 249 [264 f.]; 74, 264 [282]; vgl. auch BVerwGE 98, 339 [346]）。

b) 由於一個法定徵收將弱化了基本法第 14 條第 1 項第 1 句與第 19 條第 4 項第 1 句所擔保的有效權利保護。所以，僅有在極有限的案例中被

容許（vgl. BverfGE 24, 367 [398 ff.]; 45, 297 [331, 333]）。這也適用在附有徵收法預先效力的法定計畫。其剝奪了計畫所涉及之土地所有權人，對抗行政機關之計畫確定程序之行政法院的權利保護。那些此類縮減權利保護之案件，在憲法上容許，在此不須作進一步的決定。當一個附隨於它之有拘束力的徵收不僅符合—如同每個徵收—在基本法第 14 條第 1 項第 1 句意義下，一般性的公共利益之必要，也存在著一個以行政機關實施計畫確定程序，將對於公共利益有重大不利，而只能以法律的規制，才得以應對之充分而可被接受的理由時，一個法定計畫無論如何在憲法上有其存在的地位。

c) 就前述性質之計畫決定，立法者有形成權限，並被賦予就不同利益自為衡量之權限。聯邦憲法法院不得以自己的衡量取代立法者的地位；其只能審查，此衡量有無遵守憲法上所預先標示之界限。對此，可作為準繩的是：立法者應就規範所必要之所有重要事實，為適切與完整的調查。而其所依據之事實，亦應涵蓋所有與作為決定基礎之事實有關的公共利益與利益，並以相互顧及的方式，來從事衡量作為準則。基於此一對於預定計畫之重要事實，應予適切與完整調查的要求，立法者特別有義務，彙整個別相關之所有權人與自治團體進行

聽證（vgl. BVerfGE 50, 195 [202 f.]; 56, 298 [319 ff.]; 76, 107 [122]; 86, 90 [107 f.]）。在以此種方式所調查之事實，以及使得各種一經常相互對立一之利益對質為基礎下，立法者有權終局地決定，由某一或多個利益取得優越地位，而同時要求其他相關觀點退讓。對此所論據之目的、評價與預測，聯邦憲法法院將其審查限制在：是否此種評估與決定，有明顯瑕疵或明確地矛盾或有無違反憲法秩序的基本原則（vgl. BVerfGE 76, 107 [121 f.]; 86, 90 [108 f.]; vgl. ebenso BVerwGE 67, 74 [75 f.]; 72, 15 [25 f.]）。

d) 該當法律符合 b)與 c)所論述之要求。

aa) 立法者有充分的理由，來支持與計畫確定相聯結之法定徵收的正當性。統一導致一個不正常狀態的出現。為了新加入各邦的經濟重建，交通基礎建設的迅速重建是刻不容緩的。立法者以法律是「漢諾威—柏林」高速鐵路最可能迅速完工手段之事實基礎作評估。而要求以法律對史坦達南環鐵路為計畫確定，此在憲法上無可指摘。一個由行政機關為計畫確定所生可預期的明顯延宕，在面對強化新加入各邦經濟計畫之卓越意義上，顯示出其將對於公共利益有重大不利。

bb) 立法者對於事實進行了適切而完整地調查。

立法者不僅將在空間規劃程序依利害關係人與自治團體之參與所調查與計畫公司所調查所得出之結果視為自己調查的結果，又以其委員會從事進一步地調查。

計畫所涉及之人民與自治團體已經在空間規劃程序有許多機會，針對計畫中的高速鐵路興建發表意見（請參閱，法律附件書第 1 冊，說明報告，第 2 部分第 1.3 點，空間規劃程序之實施與成果，頁 67 以下）。在緊接著，計畫公司進行之計畫協調程序，相關土地所有權人與自治團體一直到 1991 年 12 月 20 日也都可以對史坦達南環鐵路之興建提出異議。（請參閱，法律附件書第 1 冊，說明報告，第 1 部分第 1 點，程序經過，頁 14 以下）。甚至晚到的意見之發表，也在 1992 年 2 月 21 日被考慮進去；這也被載入計畫附件中（請參閱，前揭報告，第 2 點，意見書，頁 16 以下，特別是，頁 42）。

在立法程序中協力之聯邦眾議院委員會報告人，並進一步在 1992 年 12 月 7 日，通知史坦達及其鄰近區域，討論與參觀交通計畫之細節。在 1993 年 2 月 10 日，交通委員會在共同商議委員會的參與下，針對是否與在那些條件下，新建路段部分之路線規劃的具體確認，得以法律的形式為之、以其他法律上容許之行政法上的計畫確定程序，以及事實上的合目的

性等問題舉辦一場公聽會（請參閱，1993年2月10日，交通委員會第39會期會議記錄，第12屆，交通委員會-744-2450-；與交通委員會委員會公報，380/6）。對此，史坦達市亦在公聽會上，由其市長以書面表示意見。

由此可知，並無任何根據，立法者完全與忽略其調查義務。這也適用於高速鐵路與其他鐵路與公路計畫共同配合之評價（請參閱，薩克森—安哈邦1991年6月16日之空間規劃、都市興建與住宅事物部之邦計畫判斷共同意見，BTDrucks 12/3477，聯邦政府法律草案附件1，頁690，701）。

cc) 該法依所有陳述之利益，而為概括而可理解的衡量。

在立法程序中，空間規劃程序的結果與相關之公共利益團體，參與之自治團體與有利益關係之人民相對於計畫公司所提出之意見與反對意見，都被提出（請參閱，法律附件書第1冊，說明報告，第一部分第2點，意見書，頁16以下，以及第3點，資訊會紀錄，頁48以下；請參閱，該書第2冊第1.3點，空間規劃程序之實施與成果，頁67以下）。最後，交通委員會所補充之調查事實也是聯邦眾議院決議彙整的對象（vgl. BT-Drucks 12/5126, S. 4 ff.; 交通委員會，交通委員會委員會公報340，

364及380）。對於法律案的決議彙整，立法者在這些預先調查的基礎下，對於相關之公共利益與私人利益從事衡量。

dd) 由此，鐵路具體路線決定之結果，依基本法第14條，以有一般公共利益之充分理由，而取得正當性。立法者的評估與評價既無明顯瑕疵，也無明確地矛盾或與憲法秩序之基本原則不相符合之現象。同時也欠缺對於個案之存續財產關係侵犯不合比例之剝奪的根據。

2. 該法律亦未牴觸了基本法第19條第4項第1句及第14條第1項第1句與第3項第2句之規定。立法者以明確的一這裡所給予的一條件（請看上述B. III. 1.），對於一個剝奪具體財產的徵收自為指示，而並不如眾所指責的，其首先以一般法律之一般抽象規定確認徵收目的，規範目的之進行則仍進一步交由行政徵收為之（vgl. BVerfGE 24, 367 [403]; 74, 264 [297]）。而此法定徵收與因此具有的徵收法預先效力的法定計畫，依基本法第14條第1項第1句與第3項第2句之明文規定，也取得正當性。

3. 關於基於法律對於史坦達南環鐵路所為之空間限制，對於基本法第3條第1項應為平等處遇原則之侵害，自始不須討論。如上所述（vgl. B. II. 2. b），史坦達南環鐵路段與其

他「漢諾威—柏林」間高速鐵路比較，存在著更多困擾，這也為以法律為計畫確定決定之建築許可，取得了正當化事由。

4. 最後，本法律亦未牴觸基本法第 28 條第 2 項第 1 句之地方自治行政之保障。一個法律的計畫決定，尚有賴於—儘管史坦達市有提出地圖素材之現實化需求性的指責—完整地與謹慎地從事實調查，以及顧及有關鄉鎮利益之概括衡量（vgl. BVerfGE 50, 195 [202 f.]; 56, 298 [320 ff.]; 76, 107 [122]; 86, 90 [107 f.]）。

這亦適用於史坦達市所提出之異議與質疑。是否真的存在一個對於史坦達市之地方計畫高權的侵犯，則保持開放（vgl. BVerfGE 56, 298 [312 f.]; 76, 107 [118 f.]; 79, 127 [146]）。特別是針對計畫問題之建設範圍，也尚

未制訂建設指導計畫。當然，如果基於統一後史坦達市之計畫問題被接受為一個侵害，則此計畫所述及之即將恢復之德意志聯邦共和國整體等值生活關係之急迫利益的確保，當然要適當而必要，且對顧及到少數可運用之受限制的鄉鎮計畫高權上，亦不能不合乎狹義的合比例。城市有因為高速鐵路之興建，而發生其對鄉鎮範圍內南邊之工業區與住宅區重大難以或根本不可能為進一步安排的現象，並不明顯（此一標準，請參閱：BVerwG, Urteil vom 21. März 1996 - 4 C 26.94 -, DVBl. 1996, S. 914）。

法官：Limbach Graßhof Kruis
Kirchhof Winter Sommer
Jentsch Hassemer