

【波克斯堡徵收案】判決

BVerfGE 74, 264-297 - Enteignung Boxberg
聯邦憲法法院第一庭 1987.3.24 判決 - 1 BvR 1046/85

江嘉琪 譯

裁判要旨

案由

判決主文

理由

A. 本案事實

I 事實與爭訟經過

1. 基礎事實與相關法律規定
2. 爭訟經過與實體關係
3. 行政訴訟程序終結後案情之發展

II 憲法訴願人之主張

III 相關當事人之主張

1. 巴登符騰堡邦政府之主張
2. 波克斯堡與阿薩姆城二鄉鎮與賓士公司之主張

IV 言詞辯論出席者

B. 訴願決定之理由

I 基本法第 14 條第 3 項關於徵收之規定

1. 土地重劃程序具有徵收之

性格

2. 土地重劃指令因具徵收之先行效，得為違憲審查之客體
3. 土地所有權人是否受有土地補償，不影響土地重劃之徵收性格

II 本案土地重劃指令與基本法第 14 條第 3 項之規定不符

1. 有利私人企業之土地重劃以法律有明文規定為要件
2. 本案法律規範基礎不足
 - a) 規範徵收目的之法律基礎不足
 - b) 徵收之要件及程序規定不足
 - c) 欠缺確保徵收目的得以長期貫徹之預防措施

III 結論

1. 聯邦建設法禁止以創造工作機會及改善地區經濟結構為目的所進行之徵收。

裁判要旨

2. 對私法組織之企業有利之徵收，不必然因對公益之促進並非直接來自企業本身，而是企業活動所產生之間接效果，即為法律所不許。但依基本法第14條第3項第2句之規定，須有法律明確規定透過間接手段方能實現之徵收目的、徵收之基本前提要件及調查程序，並對確保實現所追求之公益目的之預防措施加以規範。

案由

聯邦憲法法院第一庭於1987年3月24日，基於1986年12月16日言詞審理所為之判決（案號：1 BvR 1046/85）。

本案係由訴願人（共15名先生女士，姓名省略不譯）委託訴訟代理人Siegfried de Witt及Hans-Jörg Wurster律師（地址：Kaiser-Joseph-Straße 247, Freiburg i. Br.）針對a) 聯邦行政法院1985年3月14日之判決（案號：BVerwG 5 C 130.83），b) 巴登符騰堡邦高等行政法院1983年7月6日之判決（案號：7 S 2751/82），c) 巴登符騰堡邦土地重劃與開發局1982年11月5日之訴願決定（案號：RV-Nr.

57/1/82 A) d) 巴登符騰堡邦土地重劃與開發局1982年6月25日之土地重劃決議案（案號：Verfahren-Nr. 1914）所提起之憲法訴願。

判決主文

I. 巴登符騰堡邦土地重劃與開發局1982年6月25日之土地重劃決議案（案號：Verfahren-Nr. 1914），巴登符騰堡邦土地重劃與開發局1982年11月5日之訴願決定（案號：RV-Nr. 57/1/82 A），巴登符騰堡邦高等行政法院1983年7月6日之判決（案號：7 S 2751/82）及聯邦行政法院1985年3月14日之判決（案號：BVerwG 5 C 130.83）侵犯憲法訴願人受基本法第14條第1項第1句保障之基本權，應予撤銷。關於本案裁判費，發回聯邦行政法院裁定。

II. 巴登符騰堡邦應償還憲法訴願人所支出之必要費用之四分之三，德意志聯邦共和國償還必要費用之四分之一。

理由

A. (本案事實)

本憲法訴願案之提起，係針對為企業設立汽車測試場而發佈之土地重劃指令(Anordnung)為之。測試場所需之農林用地應經由土地重劃方式，移轉於未來場地經營者，亦即賓士公司(Daimler-Benz AG)。憲法訴願人係土地重劃區內之土地所有權人。

I. (事實與爭訟經過)

1. 1980年，波克斯堡與阿薩姆城二鄉鎮公佈合作之「測試場特定區」建設開發計畫(Bebauungsplan)¹。依照協議，二鄉鎮應完成建設計畫法之相關前提條件，以便賓士公司能將向來為農林用地之614公頃土地開闢為汽車之檢查、測量及測試場地。預定之測試場為規模

4,5公里×1,25公里，四角削圓之方形場地。在此橢圓場地中應保留212公頃之農地及114公頃之林地。建設開發計畫理由書對產業結構之評估中指出：二鄉鎮經濟區內係以農業為主，產業結構薄弱；二鄉鎮均為人口外流城鎮，居民數目持續減少，工作機會遠低於全邦平均標準。透過建設開發計畫—該計畫亦見於區域計畫(Regionalplan)之中—及計畫之後續公共設施(Folgeeinrichtung)，將使波克斯堡與阿薩姆城地區克服產業結構之弱點並創造新的就業機會。巴登符騰堡邦政府贊同測試場之興建；提案亦經巴登符騰堡邦議會多數決通過。反對此建設開發計畫案，依行政訴訟法第47條提起之法規審查聲請(Normenkontrollanträge)，經巴登符騰堡邦高等行政法院認為無理由，於1982年6月30日判決駁回。法院認為，土地徵收是否合法，須待建設開發計畫具體施行後，方能綜合判斷。

早在開發計畫程序進行階段，賓士公司即已透過巴登符騰堡土地開發股份有限公司(die Landsiedlung Baden-Württemberg GmbH，係一邦立公益性質之土地開發事業)

¹ 依聯邦建設法(bundesbaugesetz)第一條之規定，建設指導計畫(bauleitplan)包含土地利用計畫(Flächennutzungsplan)與建設開發計畫(Bebauungsplan)，前者是準備階段中之建設計畫，或者則是已經確定，原則上具有法拘束力之建設計畫。

取得大批開發計畫區內及計畫區周邊之農地所有權。但因賓士公司無法自行取得全部之需用土地，故在1980年，波克斯堡與阿薩姆城依其於建設開發計畫書內已經闡明之意旨，展開為實施「測試場特定區」建設開發計畫之事業土地重劃程序（Unternehmensflurbereinigungsverfahren）。

與本案相關之聯邦建設法（Bundesbaugesetz）²與土地重劃法（Flurbereinigungsgesetz）³之規定如下：

聯邦建設法第144f條

因都市建設措施所為之土地重劃

（1）因都市建設措施（städtebauliche Maßnahmen）而需收用農地或林地者，若進行土地重劃，可使較大範圍之土地

所有權人分攤因此造成之農地損失或可避免因此造成一般農地利用之不利益時，得由鄉鎮提出申請，經上級行政官署同意，依土地重劃法第八十七條第一項之規定進行土地重劃程序。建設開發計畫尚未具法律效力者，土地重劃程序亦得先行開始。唯建設開發計畫須在土地重劃計畫公告（土地重劃法第59條第1項）前生效。鄉鎮為土地重劃法第88條所稱之事業主體。

（2）土地重劃計畫經公告後，土地重劃法第63條之土地重劃計畫先行實施程序即可下令展開。

（3）依本法所為之徵收，其合法性不受土地重劃程序之影響。

土地重劃法第87條

（1）因特殊理由獲得許可，需用大規模農地之徵收，若進行土地重劃，可使較大範圍之土地所有權人分攤因事業目的造成之農地損失，或可避免因此造成一般農地利用之不利益時，得經徵收官署申請，進行土地重劃程序。農地損失重分配之方式，應協調農地之職業團體代表定之。

（2）至（4）略

聯邦建設法第85條

² Baugesetz 應譯為「建築法」或「建設法」，學者有不同見解。鑑於 Bundesbaugesetz 內容非囿於對建物之規範，而是包含都市建設計畫、市地重劃、徵收等等項目，故本文譯為「聯邦建設法」。

³ Flurbereinigungsgesetz 所規範者，主要係農林用地之土地重劃程序，都市地區之土地重劃稱為 Umlegung。

徵收目的

(1)有下列情形之一者，得依本法進行徵收：

1. 依建設開發計畫之規定，為土地之利用或利用之準備者。

2. 無建築物或建築物稀少之土地，非在建設開發計畫範圍內，但在與計畫毗鄰之開發地段內，特別是依建設法規定之使用或提供建築使用者(bauliche Nutzung zuzuführen)，可填補建築空隙(Baulücken)者。

3. 至 5. 略

(2)下列規定不受影響：

1. 本條第1項所列之徵收目的以外，為其他目的進行徵收之相關規定。

2. 略

聯邦建設法第87條

徵收之許可要件

(1)因公益之要求，得於個案進行徵收，但以其他可期待之手段無法達成徵收目的者為限。

(2)徵收申請人已盡相當之努力仍未能以適當條件，自行取得欲徵用之土地者，得進行徵收。所謂適當條件，係指依本法第100條第1項及第3項之規定，提供其他適當之土地予被徵收土地所有權人。申請人並須證明該土地於適當期限內將為預定

目的之使用。

(3)土地徵收，係以建築使用之準備(本法第85條第1項第1款)或建築使用之提供(本法第85條第1項第2款)，為目的者，僅得於有利於鄉鎮之情形為之。

(4)略

2. 巴登符騰堡邦土地重劃與開發局透過於本案先程序中已遭撤銷之1982年6月25日之土地重劃決議案指示波克斯堡與阿薩姆城之土地重劃。該土地重劃區涵蓋之土地面積約2290公頃。決議案於統一區域劃分(einheitliche Gebietsabgrenzung)之下，將依聯邦建設法第144條 f 及土地重劃法第87條第1項之規定為興築測試場地之都市建設事業土地重劃(Unternehmensflurbereinigun g)指令與依土地重劃法第1條、第37條之一般土地重劃(Regel flurbereinigun g)⁴及

⁴ 一般土地重劃(Regel flurbereinigung)係為改善農林經濟之生產及工作條件，促進農林業發展及土地利用所為之土地重劃，原則上重劃後土地仍保持農林用途，且重新分配於原土地所有權人，通說認為一般土地重劃並非徵收；事業土地重劃

道路法之事業土地重劃相結合，以便經計畫裁定之B292與K2841二計畫之建設造成之土地損失得以分配予較大範圍之土地所有權人。土地重劃與開發局於都市建設事業土地重劃理由書中指稱，土地徵收於本案中並不存在，因重劃程序參與人並無須承受因興建測試場所引起之土地損失。對於未獲分配建設開發計畫區內之土地者，賓士公司所取得之農地面積足夠提供計畫區外等值之土地作為補償。即便認為徵收存在，基於公共利益理由，徵收亦是合法。

訴願人之訴願與撤銷之訴經判決為無理由，上訴亦經聯邦行政法院駁回，其理由為：因都市建設之需要下令展開事業土地重劃程序之前提要件存在。波克斯堡與阿薩姆城二鄉鎮建設開發計畫中劃定為測試場之區域，係建築使用細則（Baunutzungsverordnung - BauNVO-）第11條所規定之特定區，有助於都市計畫措施之實

(Unternehmensflurbereinigung) 則是為特定事業需用大批土地而進行之土地重劃，結果會改變土地向來之使用狀態，原土地所有權人重新分配到土地之可能性遠低於一般土地重劃。

現。行政法院於法規審查判決中已指出，為符合公共的、有都市建設理由之利益，設置測試場地時，因場地面積龐大及場地營運產生之噪音、廢氣污染等問題，應遠離鄰近鄉鎮及行政區之住宅區。鄉鎮認為測試場地應移轉予賓士公司所有，此情形並不當然排除測試場之興建為都市計畫措施之一環。收用農林用地為測試場將導致土地損失，而此損失應由較大範圍之土地所有權人分攤。此點與參與土地重劃程序之人於土地重新分配後是否在重劃區內受有土地面積或價值上之損失無關，且因賓士公司進行收購土地行為，原則上應不會造成上述之損失。

再者，事業土地重劃指令依土地重劃法第87條第7項之規定，係以土地徵收合法為前提，而此前提要件已經滿足。發動徵收程序之機關，經輔助判斷，認定為上級土地重劃官署，亦屬正確。不同於土地重劃法庭之觀點，聯邦行政法院認為本問題並未出現於建設開發計畫程序中，因鄉鎮作為地方之計畫主體（Planungsträger），並無徵收權限，而建設開發計畫本身並未直接侵犯人民之權利。徵收法上之基礎係聯邦建設法第85條以

下，因在事業土地重劃架構下，為實現都市計畫措施而收用之土地乃屬於聯邦建設法所規範之領域。然大型工程計畫之實現並非透過個別土地徵收方式，而係透過事業土地重劃，因相對於徵收，土地重劃乃比例關係上較為溫和，因而值得追求之手段。因興建測試場，勢必進行後續地方建設，土地重劃程序將此目的與土地所有權比例關係新秩序之利益相結合，且特別要儘可能維持原有之土地所有權關係與農業生產基礎。因此，與徵收法有關之審查，只須審查徵收行為就土地重劃程序外之都市建設措施而言是否合法即可。此點應可贊同：

根據聯邦建設法第85條第1項第1款之規定，為都市建設或其他目的，依建設開發計畫為土地之利用或利用之準備者，得進行徵收。測試場經波克斯堡與阿薩姆城二鄉鎮劃定為建築使用細則第11條所指之特定區，為實現測試場計畫所進行之徵收亦有利於公共利益。徵收手段是否有助於都市建設計畫措施之施行，一般公益要求在本案中是否應為更高、客觀之公共利益等等問題，此處不問；因本案中亦不能否認此等特別利益之存在。

賓士公司興建測試車道亦有助於私益，並不違反上述公益之要求。私人企業之計畫，亦可能於私人經濟之營利取向之外，同時追求公益。重要者係「有利於私人」(privatbegünstigend)之徵收，此種強制手段必須用於超越個人、為公眾所用之目的上，必須協助解決國家或地方所負之任務。此等任務包括維持或改善特定區域之經濟結構以及降低特定地區或特定產業部門之失業率。依邦及地方之見解，設立測試場即是為達成前述兩項目標。位於緬因—陶柏縣之波克斯堡與阿薩姆城周邊地區長期受產經結構薄弱之苦，土地重劃決議案以及建設開發計畫案對此地區進行干預，即為克服此一問題。此外，計畫目的亦在創造新的就業及職業訓練機會，依照計畫中程發展之展望，測試場竣工及相關配件供應廠進駐之後十年內，將可創造九百個新工作機會。原告提出異議指出，鄉鎮僅能使用符合市場經濟之方式改善產經結構，乃是對聯邦建設法第85條以下規定之誤解，亦忽略當地經濟之薄弱結構。為克服此一問題，進行測試場之興建與使用維護，乃是符合社會相當性之

手段，而經濟結構薄弱之問題是否能以其他非徵收之手段克服，在此毋需審查，因本案中並未進行個別之徵收。

賓士公司為具有雄厚經濟力之企業，透過測試車道之設立以及之後之長期營運等合於計畫之行為，應能保證事實上能達到上述之公益目標。此外，地方亦負有義務於適當計畫協商中確保計畫實現後，企業仍負有促進公共福利之責任。

3. 1985年12月9日，波克斯堡與阿薩姆城二鄉鎮與賓士公司以及巴登符騰堡邦簽署一份「確立目標之計畫協議書」(zwecksi chernde Planverei nbarung)，並經公證。協議書中規定，建設開發計畫中為興建並經營設備所取得之土地，賓士公司有義務長期使用，並應在興建工程開始後十年內，於測試場本身及鄰近新設與擴展之配件供應廠創造共九百至一千個工作機會。協議書中並有上述工作機會之細節，採購發包(Auftragsvergaben)優先考慮波克斯堡與阿薩姆城當地公司，提供職業訓練機會，及成立基金會以促進職業訓練等等規定。計畫參與人認為，測試場總體計畫須發包之採購項目約值

一億馬克，可由緬因—陶柏地區之廠商承包。

II. (憲法訴願人之主張)

本憲法訴願係針對土地重劃決議案，土地重劃與開發局對土地重劃與開發之訴願決定，以及高等行政法院(土地重劃法庭)與聯邦行政法院之判決。

本案之憲法訴願人皆為主業或副業務農之人，主張其基本法第十四條之基本權遭受侵害。訴願人為土地重劃區內之土地所有權人，其土地大部份位於建設開發定計畫區內，按計畫應徵用為測試場地。訴願人中有四名自1972年起即在計畫過渡區段內經營移民農莊(Aussiedlerhof)⁵，其農莊建物雖不必拆遷，但被測試場圍牆所阻隔，需走地下道方能出入，形成「孤島現象」(Ghetto-Situation)，因此並主張其人性尊嚴及人格發展之基本權受侵害。

關於依聯邦建設法第144

⁵ Aussiedler指的主要是先前因移民或流亡緣故居住在東歐及蘇聯地區，二次戰後遭到驅逐命運，返回德國的德國人。

條結合土地重劃法第87條規定之土地重劃程序指令，上開決議及判決未能滿足基本法第14條第3項之要求。關於有利於提供生活必要照顧（Daseinsvorsorge）之私人企業所為之徵收，聯邦憲法法院曾在能源經濟法模式（Modell des Energiewirtschaftsgesetzes）案中判決（BVerfGE 66, 248），判決中指出，有利於此類企業之情形，徵收法上同意給予徵收權限，其理由來自於企業係受公共任務之委託。本案之事實與法律背景與此模式有根本之差異，因本案中，國家並未頒佈相關法律，明確指出設置測試車道等等技術設備有利於公共福祉；立法者亦未使用適當法律工具，確保公共利益得以實現，而土地重劃之強制手段亦無國家監督及引導權限等等配套措施。

聯邦建設法第144條f結合土地重劃法第87條及聯邦建設法第85、87條之規定，並不能滿足聯邦憲法法院於纜車判決（Gondelbahn-Entscheidung, BVerfGE 56, 249）中所提出之要求；該判決指出，得進行徵收之特別區段，其細節應由立法者規定，而上述規定並未提供法律上之判準，區分得或不得以徵收

方式貫徹之都市建設措施。立法者應明確表示，為工業開發之目的，是否得利用徵收作為工具。究竟是否允許此種法律存在，在此暫不討論，因截至目前為止，在無徵收之強制手段下，經濟發展亦未受影響。

基本法第14條第3項禁止為私人用途所為之徵收。私法秩序中，法律主體間產生之問題，不能以徵收作為解決問題之工具；徵收亦不能用以協助私人間之財產變動。興建測試車道所追求之目的在於增加賓士公司之營收，單一企業之營業利益不許被認為有高於另一企業之價值，即便有文獻認為徵收得作為產業或地域性結構政策之工具，此類文獻亦認為需要立法者自作決定，而此項決定須仔細勾畫國家區域政策之目的—手段關係。邦政府及邦議會多數通過，同意開發計畫所在地，並使之符合區域計畫，尚不足夠。聯邦行政法院之論點亦可適用於任何工業設施及任何較大型之勞務提供；若聯邦行政法院見解符合基本法第14條第3項之意旨，則任何產經結構薄弱地區，皆可任意以徵收或土地重劃等強制手段，為工業或經濟產業進行開發政策。本文中具體之計畫

對公共福並無助益，甚至毫無徵收法意義上之必要性；本案僅是企業政策決定之結果，決定以測試車道取代目前之測試程序。因測試車道創造出若干就業機會，至多僅是計畫之間接效果，而其他廠商進駐、賓士公司在司徒嘉特（Stuttgart，賓士公司所在地）提供之職業訓練機會等等，與測試車道在徵收法上之關連性相當微小。尤其無法理解，為何部份位於測試車道內區、維持原用途之土地分配予賓士公司，而非原土地所有權人。徵收並非用以貫徹所有權人變更之工具。

聯邦行政法院所稱，透過法律確保計畫所追求之公共利益目標（舉足輕重之賓士企業經濟力、與賓士公司之協議）之實現，僅涵蓋一小部份之公益。徵收受益人之範圍，國家監督與引導之權限以及違背目的時之回復手段（Rückabwicklung）等等，皆須由立法者規定，畢竟確保創造可預見之新工作機會，須透過高權之強制手段為之。

III. (相關當事人之主張)

1. 巴登符騰堡邦政府認為

憲法訴願無理由。

聯邦建設法第144條及土地重劃法第87條以下之規定規範對受基本法第14條第1項第2句保障之財產權之內容及其限制。財產法上土地重劃之屬性須在不同種類之土地重劃間做區分，進一步尚須區別土地重劃之指令及其施行，因不同階段有其各自之干預及形成規定（Eingriffs- und Gestaltungsregelungen）。土地重劃之指令具有基礎行政處分（Grundverwaltungsakt）之特徵。形式上，程序因指令而開始，土地重劃區因此劃定，亦對重劃區內之所有土地進行干預；而重劃區內新地界之形成係在施行階段之後。

土地重劃法上之基礎樣態係一般土地重劃，與都市建設之市地重劃（Umliegung）相同，規範重劃之內容及其限制。依聯邦行政法院與聯邦最高法院（Bundesgerichtshof）之判決，即使事業土地重劃亦非徵收；依法院見解，僅在施行階段可能出現逐點、個別之徵收構成事實（Enteignungstatbestand）。根據聯邦建設法第144條f，都市建設之土地重劃亦

應如此定性，因為是根據替代性原則（Prinzip der Surrogation），而聯邦憲法法院亦認為此種替代過程並非徵收（BVerfGE 42, 263）。儘管事業土地重劃首先是為企業本身以及企業發展計畫之利益，但正如一般土地重劃，其亦具私人與社會同步利用之特徵，因其必須衡平維護及促進受損益之農林地所有權人之需求，並使損益達到均衡。此外，本案中賓士公司並已提供較原地價之等值面積更大之土地給予其他參與人。因此，事業土地重劃乃是單純之「土地交換過程」（Grundstückstauschverfahren）。將私人自用（privatnützig）或外來使用（fremdnützig）⁶之土地重分配先在分類上對立，然後用之作為標準，判斷屬一般或事業土地重劃，與事實關係並不相符。「企業」或最終受益者（在

本文中為賓士公司）亦是以土地所有權人身份參與土地重劃程序，就所有權人之地域屬性而言，所追求者並非來自外地、為外人所用之利益。以具體情事限制（Situationsgebundenheit）之標準而論，亦可得到同樣的結論，因為各個土地重劃必定符合「社會互助性之要求」（Gebot der sozialen Solidarität）。土地重劃確保空間結構上之秩序與發展，其成果為所有當地土地所有權人共同分享，當然，前提是符合社會義務性之基本思想所發動之計畫有公益的理由支持，且有助於現有之區域結構之維持與發展。既有狀態的保護殆無疑義，因透過替代性原則，財產上特別之從屬關係（das Eigentumspezifische Zuordnungsverhältnis）得以維繫。

事業土地重劃施行結果，是否依據土地重劃法第88條第4或第5款應歸類為徵收，在此不予判斷。聯邦行政法院之見解認為進行事業土地重劃時，亦須符合徵收之合法要件，此項見解將導致下列看法：亦即立法者超出憲法要求之外創造出進一步之合法性之前提要件。

邦政府指出，即便是依據基

⁶ Privatnützig 指的是土地重劃程序是由當地土地所有權人共同參與，重劃後土地重新分配，使參與之私人皆受益，係一般土地重劃之特徵；fremdnützig 指的是土地重劃程序係為外來之事業需要而發動，非為原土地所有權人之利益，係事業土地重劃之特徵。

本法第14條第3項之規定，徵收之前提要件亦已滿足，徵收之前提要件已有足夠之法律規範，立法者毋需就特定計畫詳列許可徵收之要件，法律上一般性之規範即為已足，必要之細節規定可在建設開發計畫之中程階段，配合許可之計畫內容相關之法律與法規命令等規定訂出。此種方式在建設指導計畫（Baul ei tplanung）為整體計畫（Gesamtplanung）一點上亦可看出梗概。分階之具體化過程符合事物之性質。為都市建設之目的所為之徵收，不因滿足聯邦建法第85規定之抽象要件便當然許可；單單證明細部計畫（Vorhaben）為建設開發計畫之一部份，亦不必然使徵收具合法性。此外，個案中之徵收尚需符合聯邦建設法第87、88條必要性之要求。有鑑於本案地區限於經濟與社會結構困境中，徵收有其更高之公共利益上的理由支持；然而事實上在土地重劃之後，整個地區已顯著有正面之發展。

聯邦行政法院認為有利於私法組織之企業之徵收為合法之見解值得贊同。根據聯邦憲法法院的判決（BVerfGE 66, 248〔257〕），若法律直接賦予或

基於法律賦予企業滿足公共利益需求之任務，並確保利益為公眾所共享，則允許此種徵收，因此，有利於私人之徵收在諸多案例中並非不可能。儘管在私人企業未受具體委託，負擔生活照顧義務並履行公共任務時，徵收會被認為不合法，但此問題只須國家對公益目的進行確保（Zwecksicherung）即可解決，而且並非以法律方式為之不可；如同1985年12月9日計畫協議時簽訂之公法契約亦是可行之工具。

2. 在先程序中參與之波克斯堡與阿薩姆城二鄉鎮及賓士公司認為憲法訴願為無理由。其憲法上之意見大致與巴登符騰堡邦相同。其一致認為，為實現都市建設措施所為之事業土地重劃乃是規範財產權內容及限制之合法規定。賓士公司更進一步主張，在土地重劃過程中發生代位行為（土地重劃法第六十八條），即使於施行階段亦不能認為是徵收。

無論如何，基本法第14條第三項規定之徵收要件存在。在從屬於計畫之徵收上，分階之具體化過程便已符合徵收目的須有法律明文規定之要求。測試場以改善當地經濟結構為目標，而此

目標也已實現，更足以正當化此項有利私人經濟事業之徵收。

IV. (言詞辯論出席者)

言詞辯論中訴願人委託律師de Witt陳述意見。

邦政府由糧食、農業、環境暨森林部長Dr. h. c. Weiser，政府主管 (Regierungsdirektor) Jäger以及Breuer教授代表，波克斯堡與阿薩姆城由律師Dohle，賓士公司由發展部經理Hönes及委任律師Dolde教授陳述意見。

B. (訴願決定之理由)

本件憲法訴願有理由。受指摘之土地重劃決議案中之事業土地重劃指令具有徵收之性格。土地重劃與開發局之決議案與訴願決定以及嗣後土地重劃法院及聯邦行政法院對此所為之判決所適用之法律，皆未能對這類指令提供充分基礎之法律規定。指令與決議以及判決並不符合基本法第14條第3項第2句徵收合法性原則，因此侵犯憲法訴願人基本法第14條第1項第1句之基本權。

I. (基本法第十四條第三項 關於徵收之規定)

本案憲法上判斷之標準為基本法第14條第3項。

一般土地重劃或市地重劃應如何評價判斷，先程序中並無理由進行此項審查。值得討論之問題僅為依據聯邦建設法第144條f 結合土地重劃法第87條第1項，都市建設之事業土地重劃。若取得土地之權限並無問題，而土地重劃之目的僅在減輕土地取得之困難，則此種土地重劃於憲法上應無特別之爭議。但本案中，在事業土地重劃架構中所適用之法規正是其用以取得土地之依據。此種依據是否充分，容後再作討論。在此情形下，都市建設之事業土地重劃不能被評價為基本法第14條第1項第2句意義下，對財產權之內容及其限制之規定，其毋寧具有國家對個人財產進行干預之特徵；係針對受基本法第14條第1項第1句所保障之具體法律地位，全部或一部之剝奪 (參照 BVerfGE 70, 191 [199f.] m. V. N.; 71, 137 [143])。財產權利關係人是否獲得等價、面積毫無減損之土地補償，在憲法考量上並不

重要。因此，此處討論之事業土地重劃，唯有滿足基本法第十四條第三項之要件，方能符合財產權保障之要求。

1. 都市建設之事業土地重劃旨在協助實現有利於公共利益之計畫，而在本案中，該計畫對農村之土地使用狀況有大規模之影響。土地重劃追求之目的在於協助企業取得計畫所需用之土地，而此種情形正是典型徵收之特徵。儘管本文中，計畫引起之土地損失由較大範圍之土地所有權人分攤，但此種土地重劃，並不因此失去其徵收之性格（聯邦建設法第144條f第1項第1句，土地重劃法第87條41項第1句）；透過此手段，損害結果雖然減輕，並不能排除此項干預之外來利用性。各土地所有權人—即使不以個別關係人之身份，而是與其他所有權人成為互助共同體—必須在其土地上容忍一計畫，而此計畫並非為各所有權人或為共同體之利益而設。

即使考慮邦政府所提之個別土地之具體情事限制，因此產生之注意義務，以及對改善結構之措施之社會連帶性等等觀點，亦不會得到與上述不同之結論。依據基本法第14條第1項第2句，立法者有權決定財產權之內

容及限制（參照 BVerfGE 37, 132[140f.]; 58, 300[335]），但若認為課與財產權人上述之義務，亦為立法者之任務，則是對憲法之誤解。並無任何法律使土地所有權人負有義務，為實現他人利益之目的，將自己土地與其他人交換。立法者毋寧是於土地重劃法第87條第1項第1句中規定，事業土地重劃之指令是以徵收許可為前提。藉此，立法者明白指出，用事業土地重劃的方式收用土地，並不屬於基本法第14條第2項所指之所有權之社會義務性，此項闡明，既符合憲法意旨，亦非贅言。

2. 本案中之事業土地重劃亦會導致基本法第14條第1項第1句意義下財產權之剝奪。參與土地重劃程序者喪失全部或一部之土地所有權，並於遷出土地後獲得等價之土地或依土地重劃法第88條第4、第5款及第89條規定之地價補償，在具體之法律關係變動下，此乃對個人財產權之干預；而在具體之財產權存續狀態（Eigentumsbestand）中，涉及對財產權價值之影響。此點亦符合徵收之特徵；因基本法第14條第1項第1句保障個別財產所有權人手中之存續狀態（參照 BVerfGE 24, 376[389]）；

38, 175 [181]) 。

在先程序中有爭議之都市建設土地重劃指令當然尚未導致相關土地所有權人財產權被剝奪，但該指令仍是憲法上須加以審查之客體。嚴格意義上先於徵收程序之行政決定，對徵收程序具有拘束力，亦對基本法第14條第3項之憲法上要求做出判斷，因此亦須接受此項憲法規定之檢驗。(參照 BVerfGE 45, 297 [319f.]; 56, 249 [264f.])。都市建設之土地重劃指令依據聯邦建設法第144條f結合土地重劃法第87條第1項，形成本裁判意義下之「徵收法之先行效力」(enteignungsrechtliche Vorwirkungen)，伴隨該指令及其後續程序，對於關涉他人財產權之計畫之實現具有決定性。該指令是徵收法上的「計畫裁決」(Planungsentscheidung)，至重新劃定重劃區內地界之土地重劃計畫施行指令頒佈前均有其效力(土地重劃法第58、第61條)。指令以其確定力(Bestandskraft)確認計畫所必要之徵收理由為合法(即所謂基礎行政處分)；之後即不能爭執計畫之合法性，阻礙後續徵收步驟之進行。

此種徵收法上之先行效於

其實現有助於企業徵收之建設開發計畫中尚未形成，因為建設開發計畫並不代表徵收之合法性。對此，聯邦行政法院於其受指摘之判決中正確指出，地方之計畫主體欠缺徵收權限。建設指導計畫依聯邦行政法院之見解，只受聯邦建設法第1條第6項及第7項，都市建設之衡平要求(Abwägungsgebote)之拘束，並不受徵收合法要件之束縛。因此，土地取得問題須歸屬於土地重劃程序，法律上之判斷亦須由此出發。

畢竟，基本權保障之原則係提供全面而有效之法律保護，故而要求憲法法院之審查不得開始於計畫決定已具體施行之後(參照 BVerfGE 45, 297 [333], m. v. N.)。反對意見誤解都市建設土地重劃指令之拘束力；若指令已具有徵收法上之先行效力，則只須其潛在影響私法秩序，法院即可進行審查，無須待私法秩序實際受到影響。(參照 BVerfGE 前揭處，319頁)

3. 因此處遭指摘之措施符合前述1)與2)所稱之要件，因此得依基本法第14條第3項加以判斷，至於訴願人預期可得之土地補償是否可能會有面積之縮減，在此並不重要。土地重劃決

議案所持之主要理由，亦即波克斯堡與阿薩姆城二鄉鎮在憲法訴願程序中之見解，認為賓士公司於土地重劃區內擁有足夠之土地，能夠給予所有程序參與人等價之土地補償，因此徵收情事並不存在，此種見解忽略了基本法第14條第1項第1句之規定乃在於保護財產權人手中財產之存續狀態（BVerfGE 38, 175 [181]），至於是否有土地補償，以及補償範圍大小，乃計畫決定執行之問題（狹義的徵收程序，參照BVerfGE 45, 297 [321 f.]）；因土地補償僅涉及基本法第14條第3項第2句所要求之補償（Entschädigung）方式及範圍。因此土地面積未有減損之等價土地補償對事業土地重劃在徵收法上之定性沒有影響，憲法上之徵收要件不能因此被取代（參照BVerfGE 38, 175 [185]；56, 249 [260 f.]）。

即使採取替代說之見解，亦不能否定有利於測試車道所為之土地重劃之徵收性格。土地重劃此一法律制度，儘管在土地重劃法制上有土地重劃法第68條為具體之法律規範，但透過此項規定，立法者之目的僅在於釐清與每筆土地相關權利之命運，不能因此賦予此項規定對本案中

受指摘之事業土地重劃於憲法分類上之意義。此處唯一之判斷標準仍為基本法第14條第3項。依該項規定，事業土地重劃因其外來利用性而導致之徵收法上之性質，並無疑問。

參照聯邦憲法法院康特甘藥物傷害判決（Contergan-Entscheidung, BVerfGE 42, 263），亦不能改變上述之判斷。在該判決中，聯邦憲法法院認為源自私法之和解請求權轉換為法定給付請求權之情形，不屬於徵收，因為此情形欠缺徵收時因第三人之需要而剝奪權利之典型特徵（參照BVerfGE前揭處299頁），而此特徵正存在於繫爭之事業土地重劃。

II. (本案土地重劃指令與基本法第十四條第三項之規定不符)

為實現建設開發計畫所規劃之測試車道所發佈之土地重劃指令，與基本法第14條第3項之規定不符。

1. 土地重劃指令並不因有利於私人而當然違背基本法，訴願人認為有利私人—藉由鄉鎮

作為事業主體—之徵收作用一旦出現，即已違憲，此種見解並不正確。

關於有利私法組織之企業所為之徵收之合法性，聯邦憲法法院至今尚未發表完整之見解，但在關於能源經濟法第11條第1項之判決中曾表示，若企業根據法律具有促進公共福祉之任務，且可確信徵收成果能為公眾所利用，則應認為徵收合法，由此見解可知，判斷徵收行為是否合憲，受益人為何並非重要關鍵。基本法第14條第3項所要求者乃嚴格之徵收目的，亦即公共利益，而此一目的應在法律規定中有具體明文（BVerfGE 24, 367〔403 f.〕；38, 175〔180〕；56, 249〔261 f.〕）。若依基本法之規定並經立法者充分確立之目標，徵收確有必要，則按文獻中普遍適切之見解，憲法上之判斷便不在於徵收是否為私人或為公權力主體之利益為發動（參考Papier in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rdnr. 499 ff.）。

對私人有利之徵收，若因此人民財產需強制移轉於另一人，對公益僅有間接之貢獻，且有因濫用而增加弱勢者負擔之危險，則為憲法上須特別審查之

問題；憲法賦予議會民主之立法者規範財產權秩序之責任，在此處更需加以維護。如同聯邦憲法法院在纜車判決（BVerfGE 56, 249〔261〕）中所言，立法者必須確定，何種計畫於何種什麼條件下為何種目的，得進行徵收，而有利於私人之徵收，亦必須注意，私人不同於公權力主體—後者直接履行國家任務，而且受所有約束國家行為之法律拘束；前者原則上乃是利用法律秩序所賦予之私法自治地位，追求自己利益。有利私人之徵收是否許可以及於何種計畫得為許可，須由立法者清楚決定。一旦須為私人利益進行徵收，亦須保證可達成並長期確保計畫之公益目的；唯有如此，徵收才能真正促進公共利益。若私人企業之業務項目已屬於普遍認可之生活照顧領域，例如為交通事業或基本需求供應（Versorgung）事業，則僅須有足夠之預防措施，保證事業提出之「公共」任務之履行合乎規定即可（BVerfGE 66, 248〔258〕）。若為公共福祉之利用無法自事業項目本身導出，而如本案之例，係事業活動間接之效果，則上述之預防措施尚有未足，須要求法律特別具體規定，明定間接方能實現，並非自始明

確清楚的徵收目的。

2. 正是在此種事實情狀下，基本法第14條第3項第2句要求對於徵收目的之法律描述必須更加精確，使徵收合法性之決定不致操控於行政機關之手。此外須有實體上與程序上之細密規定，以確保比例原則以及公益—被徵收人—受益人之間之利益三角關係在法律之前之平等性在個案中能夠貫徹，特別是徵收之必要性，更須受嚴格審查。公益不可單純是企業營利活動事實上之反射利益，須長期保障，此點乃絕對必要（參照BVerfGE 38, 175 [180]）。此外，對於受益之私人追求公益目標，預透過法律規定有效之法拘束力，亦是不可或缺。

本案系爭之措施未能滿足前項之要件。本案對於所追求之徵收目標既無充分之法律基礎(a)，亦無規範明訂徵收之要件及調查程序(b)，亦無足夠之法律措施以保障徵收目的之實現(c)。以下詳述之。

a) 系爭之事業土地重劃應達到改善當地經濟結構之目的，其所關涉者乃是經濟結構薄弱地區就業機會之創造。

為如此概括描述之目標發動徵收，是否符合憲法上確定性

之要求，實有疑問，但此問題在此無須深究，因對於如此不精確之目標，立法者從未認為可用徵收作為手段，協助目標之實現。聯邦行政法院之見解，認為聯邦建設法之規定已為徵收行為提供充分之法律基礎，就憲法觀點不能贊同。至於聯邦立法者對改善地區經濟結構之徵收是否有規範權限，在此可以不問。無論如何，自聯邦建設法無法推論出本案例中追求之徵收目的，若認為該規定為已足，則正如訴願人所正確指出者，在經濟結構薄弱地區，任何有利私人企業主體，而不利於農業用途之土地強制交換，皆可以透過企業土地重劃之手段加以貫徹。

聯邦建設法第85條第1項列舉依該法得進行徵收之事由。本案例中僅該項之第1款有列入考慮之可能：目的在於依建設開發計畫之規定，為土地之利用或利用之準備者。在此規定中無法看出立法者認為可以為改善地區經濟結構及創造就業機會之故，進行對私人有利之土地徵收。本案例中之建設開發計畫因性質上並非法律，已不適當取代立法者之決定，但如上所述，依照專業法庭一致之見解，特別是建設指導計畫，雖然受追求計畫相關之公

共與私人利益均衡要求之拘束，但並不受徵收合法性之各項原則束縛。建設指導計畫僅僅指出許可之土地利用方式，若在建設指導計畫決議案中未審慎考慮徵收法上之問題，則難認為基本法第14條第3項第1句意義下之公益概念已確定。此外，地方行政單位不能取代立法者地位決定可允許徵收之公益任務（BVerfGE 56, 249〔261 f.〕）。若因徵收有助於符合計畫之土地利用或利用之準備，即認為徵收合法，則無異是賦予地方上述之決定權限；如此無異授予地方制訂章程者在個案中確定徵收目的之權利。

建設指導計畫本身主要内容乃是由法律決定，此點與前段之見解並不矛盾。依照聯邦建設法第1條第3項之規定，鄉鎮為都市建設之發展與規畫之必要，應擬定建設指導計畫。依照聯邦行政法院之判決，依鄉鎮之計畫藍圖，若建設指導計畫有必要時，擬定計畫之義務便發生（參照BVerwG, DÖV 1971, S. 633）。對於計畫內容，聯邦建設法並未做進一步指示。聯邦建設法第一條第四項之規定，建設指導計畫應配合國土規畫（Raumordnung）與土地計畫（Landesplanung）

之目標。法律上對計畫程序之規範僅為粗略、部份甚至彼此對立之原則性規定（參照國土規畫法（Raumordnungsgesetz）第二條），建設指導計畫乃是計畫程序之成果。即使聯邦建設法第1條第6項規定之計畫準則（Planungsrichtlinien），幾乎涵蓋所有公共利益及其他難免與此對立的利益，以及聯邦建設法第1條第7項規定之利益衡量要求，也難以推論出其為是基本法第14條第3項第1句意義下所謂公共利益之具體化。並非任何公益要求都足以作為發動徵收之理由；相反地，財產權之權利保障功能（BVerfGE 24, 367〔389〕）要求徵收須有特別重要而急迫之公益上之需求，為此種要求之實現才准許剝奪私人權利（Papier in: Maunz/ Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 505 zu Art. 14 GG unter Hinweis auf Böhmer, BVerfGE 56, 266〔274〕; abw. M.）。

聯邦建設法第1條第6項第2句在計畫準則中所提到之經濟、能源暖氣暨民生用水供應事業以及農林業需求，僅有計畫法而無徵收法上之意義。即便聯邦建設法第1條第6項第3句規定，農林用地僅在必要範圍內得變

更及收用為其他用途，亦不能引為徵收之論據。依照聯邦建設法之規定，擬定計畫之鄉鎮固然有義務在利益衡量時給予上述需求較高之考量，但不能因此認為將大規模農林用地收用為其他用途之建設開發計畫本身，同時便具有徵收之正當性。

自聯邦建設法第九條結合建築使用細則關於建設開發計畫之內容規定中，亦難發現對公益概念進一步之法律描述。該規定中明顯可以看出，鄉鎮之形成權限受此等規範之限制，但對於具多樣性之計畫確定及其建設區的類型化等等相關之進一步個別公益目標對計畫主體之法律拘束，付之闕如。建築使用細則第9條及第10條關於工業區與其他特定區之規定，並不包含基本法第14條第3項第2句所要求之法律基礎，建築使用細則第九條只提到工業區為「安置工商企業之用」，第11條提到特定區為與第2至第10條規定之建築區有「重大差異」之區域；第二項所列舉之使用類型並未涵蓋以促進經濟結構為目的之工商業開發。

聯邦建設法第144條f「都市建設措施」（städtebauliche Maßnahme）之概念，同樣未將獨

立的徵收法上的公益概念具體化。此主要源於聯邦建設法形成之歷史。聯邦建設法第七a章（第144條a至第144條f）係於1976年之改革後增訂，該章大致接收都市建設促進法（Städtebauförderungsgesetz—StBauFG-）第64至70條之內容（參照BTDruks. 7/2496 zu Nr. 62），未作質實之變更。聯邦建設法第一144條f取代都市建設促進法第70條，依該條之規定，為區域整建及發展措施（Saniierungs- und Entwicklungsmaßnahme）須收用農林用地且符合土地重劃法第87條第1項之要件者，得由鄉鎮經上級行政機關同意，依土地重劃法第87條第1項之規定，申請展開土地重劃程序。都市建設促進法第70條之其餘規定與現行之聯邦建設法第144條f大致相同。發展措施（都市建設促進法第1條第3項）指以改善地區及住屋開發結構為目標，可歸類於狹義的都市建設概念下之措施。整建及發展之區域，皆涉及土地徵收問題。整建及發展措施之主體，原則上為鄉鎮。都市建設促進法第70條結合土地重劃法第87條第1項之規定因此形成一和諧之整體：都市建設促進法規定為都市建設措

施之需得合法進行徵收，鄉鎮實施此等措施，得申請事業土地重劃，而不致引起關於土地重劃法第87條第1項構成要件中之「其他徵收之合法性」之問題。聯邦建設法接收都市建設促進法後以「都市建設措施」之新概念，取代原有之整建及發展措施，原規定之關連性亦因概念上脫節而被破壞。從聯邦建設法規定本身不能推論出徵收權限因相關規定而得到擴張，亦不能認為應當廢棄土地重劃法第87條第1項規定之徵收合法要件，聯邦行政法院亦採相同見解。聯邦建設法第一144條f母寧是進一步規定，都市建設徵收以及相對應之事業土地重劃僅在實現嚴格之土地規範措施時，方能許可。無論如何，此項規定如同其他聯邦建設法之規定一般，並不涵蓋為改善經濟結構及增加就業機會所進行之徵收，單純之都市建設需求之外，為經濟與一般結構政策問題所為之徵收，須有立法者明文規定。聯邦建設法之規定旨在促進鄉鎮土地法上之發展(基本法第74條第18款 - BVerfGE 34, 139 [144])，而非在實現任意與都市建設相關之措施。

聯邦建設法第85條第0項第0款、第87條第3項及

第89條有利於鄉鎮之一時性徵收 (transitorische Enteignung)亦不能推論出為促進地區經濟結構之目的所為之徵收在聯邦建設法中有依據。依聯邦建設法第89條之規定，鄉鎮收用土地所追求之目標得以實現時，鄉鎮負有義務將其因此取得之土地釋出。該條第2項規定，鄉鎮應依建設開發計畫之目標，考量居民中有意願並能將土地於合理期間內依計畫進行利用者，將土地移轉於意願人。該條第3項並規定，鄉鎮之土地所有權移轉義務得以不同之法律形式滿足，例如透過設定地上權 (Erbbaurecht) 或住屋所有權法 (Wohnungseigentumsgesetz) 之權利設定方式。此項規定，僅於考量其土地之社會性重分配之任務時，方能理解。此規定係承襲帝國屯墾法 (Reichsiedlungsgesetz)、帝國住宅法 (Reichsheimstättengesetz)、各邦土地改革立法 (Bodenreformgesetzgebung der Länder) 及建築用地取得法 (Baulandbeschaffungsgesetz) 之傳統(細節請參照Frey著 一時性徵收之合憲性 Die Verfassungsmäßigkeit der transitor-

ischen Enteignung, 1983)。此類徵收之法律規範難以導出立法者認為為改善經濟結構亦允許進行徵收之推論。本案正是此種類型。若非鄉鎮選擇土地重劃程序之形式，便無理由將預備徵收之土地為「利用之準備」（聯邦建設法第85條第一項第1款第2選項）之故移轉於鄉鎮所有；如此一來自始便只有直接將土地移轉於賓士公司一種可能性，因其為唯一有意願及能力將土地依計畫利用之人。透過波克斯堡與阿薩姆城二鄉鎮作為中介機制，悉因聯邦建設法第144條F第一項第四句之規定所致，依該規定鄉鎮乃土地重劃法第88條所稱之事業主體。

畢竟聯邦建設法第87條第1項未包含本案追求之徵收目的。建設法之文獻亦一致認為，聯邦建設法第87條第1項「公共利益」之概念與基本法第14條第3項第依據之概念一致，或者說是以基本法之概念作依據（Schmidt-Abmann in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Bundesbaugesetz, Rdnr. 12 zu §87 BBauG; Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanung srecht 2. Aufl., Textziffer 645）。聯邦建設法第85條以下

之規定本身未說明徵收權限之具體界線。因此，欲肯定「公共利益」之存在，須以「改善經濟結構」之目標於聯邦建設法之其他規定中有明文為前提。但在本案中，已如前述，無法找到此種法律明文規定。

b) 聯邦建設法未規範本案追求目的之徵收一點，亦顯示審查本案必要之調件及程序相關規定之欠缺。儘管徵收官署在其都市建設之目標設定上受建設開發計畫之限制，但因建設指導計畫本身並非以強制實現之要求為取向，故徵收官署必須自行獨立判斷徵收前提要件是否存在。本案之徵收係依據建設開發計畫發動，旨在改善經濟結構及創造就業機會，徵收案之確定需與其他都市建設以外之利益一同權衡判斷。自聯邦建設法既不能導出其在內容上已有預先規定，對超越其規範圍之任務亦未提供貫徹之手段；以具體計畫貫徹本案追求之經濟及結構政策之目標，亦即為公益之實現，至少需要法律上之規範，亦即一個能對個別對立之利益提供評價之基礎。必須確保透過立法者本身或透過具有專業資格之官署，在適當程序中對所有公益觀點及對立之利益以及計畫之必

要性進行徵收法上之整體考量。

本案中引用不適格之法律，導致憲法上之財產權保障受有影響：於建設計畫擬定程序中，官署認為無須審查徵收之要件，此點亦為行政法院於法規審查程序及聯邦行政法院於前審判決中所支持。其理由在於，建築開發計畫僅須為結構政策上之考量及聯邦建設法第1條第七項規定之公共、私人利益之衡平。關於需用之土地取得乃是土地重劃程序中始須處理之問題。但在土地重劃程序中土地重劃官署認為徵收是否合法之審查並無必要，因為事業土地重劃程序中，土地徵收及土地遷讓等問題，本不可避免。保留對建築開發計畫中結構政策之衡量，僅是作為審查之輔助依據。對此，土地重劃法院認為，土地重劃時，徵收之前提固然必須存在，但審查其許可性者並非土地重劃官署，而是在建築計畫確定程序中決定。依本案之事實經過，鄉鎮於建築開發計畫中認為徵收合法，亦對土地重劃官署有拘束力，儘管徵收之概念並未出現於建設指導計畫理由中。聯邦行政法院認為，唯有在土地重劃程序外，徵收之施行亦為合法時，土地重劃方能許可，此點無法在

建築指導計畫擬定程序中決定，唯有在土地重劃程序中方能決定。此決定亦得由聯邦行政法院以土地重劃決議書中提供之輔助衡量之基礎資料為之，但其對徵收合法性之判斷僅能進行基本審查，無法就個案以及必要性之觀點審查。

c) 聯邦建設法本身既無長期保障追求之徵收目的得以貫徹之預防措施，亦無法對此類的保障措施提供相對之基礎。

聯邦建設法基本上以伴隨計畫之實現，徵收目的亦能長期達到為出發點。在一時性徵收之案例中（聯邦建設法第85條第1項第1款及第2款、第87條第3項），鄉鎮一旦完成聯邦建設法第89條之土地移轉義務後，土地之社會重新分配之徵收目標即屬達成（參照聯邦建設法第102條第1項第2款），法律並未另加規定最終取得土地者之義務。聯邦建設法第87條第2項第2句及聯邦建設法第89條第2項第1句皆未有不同之規定：前者規定徵收申請人須證明其能於適當期限內依既定之目的使用土地；後者則規定在一時性徵收之情形，意願人須向鄉鎮提出相當證據，證明其能於建設開發計畫規定之適當

期限內，依計畫目標使用土地。凡此規定之目的僅在保證建設計畫得在可預見期間內於被徵收之土地上實現。超越狹義之都市計畫要求，亦即超越單純之計畫之實現以外，確保徵收目的之規範，並未見於聯邦建設法中。此種規範亦並不因此而具重要性，因誠如聯邦行政法院所言，賓士公司之經濟力足以擔保符合計畫所設之測試車道及其長期運作，事實上能達到預期公益目的。對於私人徵收受益者之「信賴預付」(Vertrauensvorschuß)——即使於個案中有其正當性——但至少法律上須規定必要之前提條件。

土地重劃法上之計畫協商無法替代本案中所欠缺之確保徵收目的之法律規範。計畫協商於徵收措施起始之時點即應已存在，因為涉及徵收合法性，亦即徵收要件之問題，此點暫且不論，進行此種協商之最低要求應由立法者預先規定一點，亦不可或缺。依基本法第14條第3項第3句之意旨，協商之任務在於規範，就改善經濟結構及創造就業機會而言，需用土地人應負擔何種義務，以便徵收能夠正當化。聯邦建設法第144條f及八十五

條以下之功能上之關連無法提供本案足夠之協商基礎。聯邦行政法院對此方向之考慮，在上述意義下之都市建設土地徵收上尚屬正確，因超越計畫之直接實現目的以外長期確保之問題並不存在。然而上述規定並未提供繼續確保目標長期實現之基礎。

III. (結論)

總而言之，欠缺法律上對徵收目的之具體化規定，立法者未對公益之實現做實體及程序法上之規範以及未有法律上對徵收目的長期的確保規定，導致以下結論：立法者不准許為改善經濟結構及創造就業機會而進行土地徵收。遭指摘之判決忽略這一點。基本法第14條第3項第2句導出立法者為明確決定之必要性，亦不能以本案所追求之徵收目標無實際可用之規範之論點反駁。欲於一部結構改善暨工業開發法中創設一般—抽象之規定，使其能涵攝具爭議性之計畫，並滿足憲法上財產權保障之要求，可能會遭遇相當大之困難。立法者若認為此類大型計畫有施行之必要，而透過一般徵收法之方式又不可行，則立法者所

剩唯一之選擇可能性是對於該計畫之專屬立法。透過相應之立法程序中主管委員會之諮詢，定期而且公開之聽證及可期待之現場勘查，對於徵收目的是否符合基本法第十四條第三項第一句之公共利益，以及徵收是否為

實現此目的所必要之手段等等問題，應可保證有全面之審查。

(簽名) Dr. Simon Dr.
Hesse Dr. Katzentein
Dr. Niemeyer Dr. Heußner
Dr. Mahrenholz
Dr. Henschel Dr. Seidl