

關於「立法者應受平等原則拘束」之判決

——聯邦憲法法院判決第九輯第二九一頁以下一
九五九年五月二十日

譯者：張懿云

本程序乃係聯邦憲法法院對巴登—伍騰堡邦(Baden-Württemberg)一九五六年二月六日的消防法第三十八條第二項第一句的憲法審查(見法律公報,第十九頁)。

1. 將(1 BvL 1/58)(1 BvL 7/58)此二程序,予以合併審判。
2. 巴登—伍騰堡邦一九五六年二月六日所制定的消防法(Feuerwehrgesetzes)中,第三十八條第二項第一句無效。

判決理由：

I

1. 巴登—伍騰堡邦於一九五六年二月六日公布了消防法。依該法之定義,所謂「消防隊」係指「鄉、鎮(Gemeinde)的一項公益的、緊急救護的設備,其不具有法人的性質」。各鄉、鎮必須以自己的經費,設置、裝備並維持一個有效率的消防隊。鄉、鎮的消防隊可以是一支志願的或職業的消防隊;對於一些特別容易引起火災或爆炸等的企業及單位,甚至得(können)責以自費設立工廠消防隊(Werkfeuerwehr)之義務。

志願的消防隊是由年滿十八歲、身體健康且擁有完全公民權利的當地居民,在志願參加的基礎上所組成。如果自由登記的人數不足,則鄉、鎮得徵召鄉鎮內所有「適合擔任消防工作」的男子為「義務的消防隊員」(Pflichtfeuerwehrmänner)。

但若由於個人或職業上的原因而無法期待勝任此消防勤務時，則可免之。原則上，此項義務直至受徵召人年滿六十歲時為止。

依該法第七章(「經費的籌措」)，第三十八條關於徵收「消防分攤金」(Feuerwehrbeitrags)的規定：

第三十八條

- (1)各鄉、鎮得依自己所制定通過的自治章程(Satzung)，徵收消防分攤金。所得的款項必須繳入鄉、鎮的經費中且只能作為消防之用。
 - (2)有義務繳納消防分攤金的人係指，所有年滿十八歲至六十歲，並且在當年會計年度開始時、居住在此鄉、鎮內的男子。至於同時擁有數個居所之人，以與其消防關係最密切的鄉鎮，為繳納消防費用的依據。
 - (3)下列之人，不須繳納消防費用：凡隸屬於鄉、鎮消防隊，或任何一個登記有案的工廠消防隊，或曾經在這方面至少有二十五年以上貢獻的人，或是經過內政部許可的處理意外事件或急救組織的成員。
 - (4)每年所收的費用介於三至一百馬克之間。繳費時間在每年會計年度開始之時。收費的高低則依繳費義務人受消防保護的程度以及收入、財產的多寡而定。
 - (5)本法未規定者，以符合立法原意之精神，適用帝國租稅通則(Reichsabgabenordnung)之規定。程序上則按社區稅捐(Gemeindeabgaben)的規定辦理。
2. 在司徒加特的行政法院(Verwaltungsgericht Stuttgart)及貝本豪森的高等行政法院(Verwaltungsgerichtshof Bebenhausen)尚有一些行政爭訟程序懸而未決：一群因戰爭而殘障的人(Schwerkriegsbeschädigte)就鄉、鎮對他們這些人徵收消防費用的裁決，提出異議。這二個法院乃依基本法第一百條第一

項之規定，停止訴訟程序並申請聯邦憲法法院解釋，消防法第三十八條第二項第一句之規定，是否合憲。

3. 但（巴登—伍騰堡邦）邦政府認為，消防法第三十八條第二項並未違背基本法的精神。

司徒加特高等行政法院（Verwaltungsgerichtshofs Stuttgart）的院長表示：本高等法院認為從前伍騰堡的邦法律中，關於徵收消防稅（Feuerwehrabgabe）的規定，並未違憲。但由於目前這個消防法的制定，使得履行消防勤務的義務（Feuerwehrdienstpflicht）和繳交消防稅的義務（Feuerwehrabgabepflicht），這二者在法律上的關連，變得格外重要。因此欲對現行法予以評價時當有別於從前。

4. 由於沒有當事人參加審判程序，故可不須舉行言詞辯論而為判決。

II

提案的法院請求憲法法院審查、消防法第三十八條第二項第一句之規定是否合憲。提案照准。這個憲法解釋也同時適用於司徒加特的行政法院所申請的，要求對同法第三十八條第二項為憲法解釋。對該條文的解釋，會嚴重影響到法院的判決，因該規定一旦無效的話，則鄉、鎮徵收消防費之裁決，將同時失其法律依據。

III

消防法第三十八條第二項第一句的規定和基本法第三條第一項的精神不符（違憲）。

1. 要評定一個法律是否違反平等原則，必須先弄清楚，對於這個新制定的法律，是要賦予他什麼樣的任務，以及在解決問題的過程當中，其係採取何種法律手段。比方說，在具體的

法律規定之下，對一些特定事實的處理是「公平的」或「不公平的」；以及將此特定的事實列入法律構成要件或據此做成判斷，是「正確」或「不正確」的等等。惟有如此，才能判斷其特徵是否足以辯認而且「正確」，換句話說，就是要注意公平的要求 (der Forderungen der Gerechtigkeit)。

就本案而言，訴訟當事人間對上述這個問題的看法並不相同。

司徒加特的行政法院認為，以前的消防稅乃是基於「對不能履行消防勤務之人所收的一種替代金 (Ersatzgeldes)」。

而現行消防法則將消防稅看成是一種消防分攤金 (Feuerwehrbeitrag)，而很清楚的脫離替代稅的理念。法院一直懸而未決的是，該把這個消防費用當做是一種「附帶目的的稅捐」 (zweckbedingte Steuer) 或當成是一種「法律意義上的分攤金」 (Beitrag im Rechtssinne) 來處理。若是前者。則純粹屬於事實問題，對不能履行消防勤務之人可做為課稅的客體；若屬後者，則與其他分攤金類似的情形一樣，被認為違反了平等原則 (Gleichheitssatz)。參與訴訟的城市則主張，此費用乃是「依年齡和性別所收的一種限制性的個人稅 (beschränkte Personalsteuer)」。

貝本豪森的高等行政法院則認為，此消防費用，「不能也不該是對不能履行消防勤務之人所收的一種替代金」。其乃是法律意義上的分攤金 (Beitrag im Rechtssinne)，而非目的受限制的個人稅 (zweckgebundene Personalsteuer)，無論如何皆已違平等原則了。

邦政府在開始時會很清楚的表示，本法把消防費用視為是「付款義務人做為鄉、鎮內消防之用的一種真正的分攤金」。之後又加以闡述：關於鄉、鎮規定的付費義務 (Beitragspflichtigen) 是合法的，因「此消防費用乃是對無法勝

任勤務之人所收的一種替代給付 (Ersatzleistung)」；這個法律條文是清楚且前後一貫的。「因為徵收此消防費用的基本出發點是為了要給從事消防工作者作為補貼之用」。因此不能認為其有違平等原則，相反地，此消防費用還應具有法的地位。

2. 當初制定這個規定的背景因素已經不清楚了。

只知當時邦政府草案的理由書 (見 Landtag von Baden-Württemberg, 1. Wahlperiode 1952 bis 1956, Verzeichnis der Beilagen Bd. 111 Beil. 1055)，第三十八條中已經提到了最關鍵的第二項，而且更在以後的法律中成為正式的條文 (見第一三二一頁)。該條文的規定是：

- (1) 這個消防費用取代了至目前為止有效的消防稅的地位。至於是否徵收，則由各鄉、鎮自行決定。
- (2) 之所以要創設這種「付費義務」(Beitragspflicht) 的基本構想是：如果各鄉、鎮成立自己的消防隊的話，對於有義務從事消防勤務的男性居民，多少都增加了一份保障，基此，他們應依自己受消防保護的程度以及收入、財產的狀況，付出合理的金錢給付 (Geldleistung)。原則上，只有確實履行消防勤務之人或年滿二十五歲、雖無法被納入消防隊員但却積極參與社區服務之人，才可免繳上述的費用。縱使依法律規定可免除消防勤務，並不等於同時也免除了繳費的義務。至於其他救難組織的積極成員，在繳費規定方面也可比照消防人員的情況辦理。至於哪些組織或在什麼條件之下，其成員可免除繳費義務，則委由內政部另以法規命令 (Rechtsverordnung) 定之。……

在邦議會第八十七次會議，第二次諮詢會議討論此立法草案時 (見 Protokollband 5, 第四二三五頁以下)，採納了另一種見解。依該提案者的意見應是 (見上述，第四二四二頁)，「制定一個規則，使其至少能與自治團體的及其他的稅

法相配合，並使所有雖然不在消防隊上，但却享受到消防利益之人，負有相同的責任」。若依此見解，則這個政府的提案「已經不再是關於稅法意義上所稱的真正的受益金了，而只是一種消防義務的抵償而已，事實上、這種從事消防工作的義務，目前在許多鄉、鎮已經不存在了。」這樣的規定將會造成很不公平的現象，因其不管當事人享受消防利益程度的高低，皆使其負擔相同的責任。又在邦議會第八十九次會議，第三次諮詢會議時，政府代表指出（見上述，第四三二六～二七頁），這個政府的草案乃是「從現有的法律基礎出發」，把「消防稅」視為是對無法擔任消防勤務之人所收的一種抵償金（Entgelt）。若根據第二次的諮詢會議的意見，則會使一個（合法的）受益金變成一個（不合法的，蓋此立法權限不屬地方而屬於聯邦）個人稅。但此又與第二次諮詢會議的提案者所強調的正好相反（見上述，第四三八三頁），依其建議，此乃是自治團體稅法上所稱的「分攤金」，其不僅在法律上沒有瑕疵，而且符合社會公平的要求。在這個規定上，政府的見解又回到原來。

3. 至此，這個法律概念從立法方面來看並不清楚，由於有多種歧義，故必須審查是否合憲。

首先，若把「消防費用」視為稅法意義上所稱的分攤金的話，則使用這樣的稱呼，不但是要避免和從前的法律規定混淆，並欲借此突顯「其受消防保護的利益」，使之做為收費衡量的標準以及作為其所收取費用之使用限制。故依邦政府的意見，本法旨在創設一個「真正的分攤金」。

若如此，則此消防費用很明顯的違反了平等原則。

通常所謂分攤金的含義（包括租稅通則第一條第一項所稱的，§ 1 Abs. 1 AO）係指：「公共設施或活動的使用費或參加費」（BVerfGE 7, 244 [254 f.]）。決定的標準是看有無對待給付

(Gegenleistung)：公共團體 (das Gemeinwesen) 提供特別的設施以供使用，任何從其中得到特別經濟上的好處的人，就應該對此設施及維修付費。在文獻上經常提到的「傳統」的定義是一八九三年七月十四日制定公布的普魯士自治團體稅法第九條，做了以下的說明：

「鄉、鎮基於公共利益的要求，為了籌措設立及維修的各項經費，對於因舉辦活動而特別受到經濟上好處的地主及營業商號等、可以酌收費用。至於收費的高低則依享受到多少利益而定」。

這個對待給付的想法，主要是為了平衡受益和負擔。而這也正是「稅法上所稱的受益金」合法性的基礎。因此其必須依一定的法律形式，尤其是必須對繳費義務人的範圍、收費的標準加以規定。只有那些從鄉、鎮的設施中、享受到特別利益的人，才有付費義務；在消防的情形，最主要的是建築物的所有人，然後大約是承租人以及在土地上耕作的佃戶 (Pächter)。在此觀點下，把付費義務限制在年滿十八至六十歲的男子，是不合理的。這樣的規定太恣意隨便了。令人無法了解的是，為什麼同樣擁有價值很高的房地產的婦女及法人就沒有付費義務；而沒有房產但有數位男性家屬的家庭、却得繳費。邦政府顯然並未忽略這種現象，它想藉繳納分攤金來平衡受益者所受到的利益，於此可見，鄉、鎮不以徵召人力來從事消防工作為主，而希望以收費來維持消防隊救災防火的工作。但僅依此，並不能使徵收 (稅法意義上的) 分攤金的規定合理化。就法律觀點而言，要決定是否有特殊的利益，乃取決於此特定的一群人能否合乎目的使用公共設施。(BVerfG，見上述，第255頁以下)。此外，在立法理由中曾經提到，凡是有義務履

行消防勤務的男子，都可以因為消防隊的存在而獲得利益，故此，他們所繳交的費用亦與「他們受消防保護的利益」(ihrem Interesse am Brandschutz)相配合。可見，在這裏已經把：免除個人的消防勤務的好處和由於消防隊之存在而得享受消防保障的好處、混合在一起了。但很明顯的是，這些人並不因有了消防隊而得到有別於其他人的特別利益；消防隊並非因為這些有義務服消防勤務之人的要求而設立的，它是用來保障那些有可能遭受火災危害的事物，因此事實上只有那些房地產的擁有者才是真正的受益人，而且也只有他們才應該繳付設立消防隊的費用。

關於消防費用(Feuerwehrbeitrag)這個概念，用了一個法律上很不清楚的字眼——「替代金」(Ersatzgeld)——來說明，而且把它稱之為一種特殊的稅(Abgabe eigener Art)，其特徵乃是：用繳費來抵償個人應服消防勤務的義務。因此依邦政府的說法，消防費用應該是一種消防勤務義務的抵償。既然繳費是用來抵償服消防勤務的義務，因此繳費的人就可不必受徵召了。這個付費義務的主要想法是，在自願的基礎，不能履行消防勤務，但其却屬於「有義務服消防勤務的男子」。所以此服勤義務同時也是一種刺激，使之能夠自動去登記。

根據提案法院的闡述，這個所謂的替代金只能看做是用來抵償服消防勤務之用的。按這樣子的解釋，只有年滿十八至六十歲的男子，才有被徵收消防費用的可能，因為只有這些人才有義務積極參與消防工作(§ 12 Abs. 1 Satz 2 § 11 Abs. 1 und 2, § 14 Abs. 1 Buchst. a des Feuerwehrgesetzes)。但這樣的規定違反了稅法上所保障的平等原則及公平原則。另外，使這些人，尤其是因身體的殘障或其他類似理由，而無法經常履行此消防勤務者的家屬，使仍有付費義務(§ 11 Abs. 2, § 14 Abs. 1 Buchst. B)。在這裏必須要指出的一點是，用什麼樣的法律

專門術語 (die Terminologie des Gesetzes)，來定義這些人的範圍，也增加了立法上的困難；因為在第十一條第三項中，稱這些人為「無能力服勤務」(dienstunfähig)，而事實上只是被評價為「不配服勤務」(dienstunwürdig) 而已，免除這些人的付費義務是沒有道理的。

邦政府並且試圖對於適齡但無能力服勤務以及「由於年紀較大，因生理上的關係而無法服勤者」之間，在關於付費義務上做一個「基本的區分」，但這樣的做法，令人難以信服。如果那些因「自然的事實」(natürlichen Gegebenheiten，指超出年齡限制者)的人，都可免除付費義務，那麼那些因為生理狀況不適合擔任消防勤務的人，就更有理由免除付費義務。無論如何，應該比照整個巴登—伍騰堡邦從前的法律規定，對於那些因作戰而殘障者 (Schwerkriegsbeschädigte)，免其繳費義務。

原則上，此消防費用就是一種一般的個人稅。而只有在這個費用和消防的服勤義務沒有法律上直接的關連的情況下，才可以被理解為是一種稅金 (Abgabe)。依照邦政府的說法，此服勤義務僅僅是這個稅金的內部理由 (innere Begründung) 而已。這一項收費的名稱如何和為了達成消防目的而徵收費用 (die Zweckbindung des Aufkommens) 這件事情上，並沒有違背稅捐的性質。(BVerfGE 7, 244 [254 f.])；要確定目的稅 (Zwecksteuern) 和持續繳付的分攤金 (laufenden Beiträgen) 間的界限，眾所皆知是很困難的。

消防費用取代了舊法的消防稅 (請比較立法草案的理由 (1))，曾經在法院判決中，亦將其視為「個人稅」來處理 (尤其是在一九五四年十二月十五日，司徒加特高等行政法院的一個沒有公布的判決，Nr. 2 S. 73/54)；巴伐利亞邦的高等行政法院 (Bayerische Verwaltungsgerichtshof) 亦曾把邦中的一個鄉鎮

所創設的類似的「消防保護稅」(Feuerschutzabgabe)視為個人稅(Personalsteuer)。

但是邦政府並不想把消防費用當成是一種稅金(Steuer)。邦政府代表在第三次諮詢會議時就曾經對此加以警告：不要把消防費用當做是一種稅金，因為在這件事情上，邦並沒有立法的權限。先不管此觀點是否正確，仍然很值得推敲的，因為此費用本來就不是基本法第一〇五條第二項第二款所稱的，因收入或財產所徵收的稅金，縱使依消防法第三十八條第四項，在確定收費標準時已經「衡量」了義務人的收入多寡及財產狀況、亦同。(請比較巴伐利亞邦高等行政法院的判決，見上述，第八十頁以下)但對此並不須要做最後的定奪，因為即使把消防費用視為是稅金(Steuer)，也已經違反了公平原則。因為基於消防的目的所徵收的一般個人稅，其對象却只限於年滿十八至六十歲的男性居民才有繳費義務，很顯然已經違反了稅法所保障的平等原則了。對於沒有參與消防勤務的這些人，只有以「享受到消防利益」的理由，才能對之徵收消防費用。但這個利益基本上應該存在於每個居民的身上。所以這個基於消防目的所徵收的個人稅，基本上必須對鄉、鎮內所有的居民徵收才對——此又不同於(稅法上所稱的)受益金，後者只有在因為消防的存在而受到特別利益的人，才有付費義務。(請比較巴伐利亞高等行政法院判決，見上述，第八十二頁)。

4. 故消防法第三十八條第二項第一句，關於收費對象的範圍的規定，不論從哪一種意義來解釋此消防費用，都已經違反了平等原則。若視為稅法上所稱的「分攤金」的話，則收費對象僅限於因消防而受有特別利益的人；若視為替代金的話，則只能對有義務服消防勤務的人收取；若視為一般個人稅的話，則不該只是對年滿十八至六十歲的男性居民徵收而已。

這個規定顯然無效，因為聯邦憲法法院無法對此條文，

做出合乎公平原則的解釋。——在開始訴訟程序的客體的限制下——可以確定的是，將那些因作戰而殘障之人列入收費對象，是違憲的。因為至少必須先確定該如何處理其餘那些沒有服消防勤務義務的人，以及那些有服勤義務、但屬於超額部份人員的繳費問題。而上述的這些問題，首先都得先弄清楚消防費用的法律性質。因此對於立法者最重要的是，他們應該先確定，究竟要賦予消防費用什麼樣的法律地位，以及如何達到公平的原則。這個判決也會連帶的關係到，第三十八條這個條文的其餘部份在法律上是否站得住腳。可是這個部份的衡量，却不是憲法法院可以預先加以干預的。因為只要在基本法第三條第一項的保障範圍內（法律之前、一律平等），立法者可以根據各種可能性行使其形成自由（Gestaltungsfreiheit）。（BVerfGE 8, 28 [37]）。