

## 「警告葡萄酒摻乙二醇案」判決

BVerfGE 105, 252-279 - Glykolwarnung

聯邦憲法法院第一庭 2002. 6. 26 裁定 -

1 BvR 558, 1428/91 -

吳綺雲 譯

### 要目

裁判要旨

案由

判決主文

理由

#### A. 爭點

I. 事實背景

II. 案號 1 BvR 558/91

1. 原審訴訟經過

a) 行政法院、高等行政法院之判決

b) 聯邦行政法院之判決

2. 憲法訴願人之主張

a) 侵犯基本法第 12 條第 1 項基本權

b) 侵犯基本法第 14 條第 1 項基本權和違反平等原則

c) 違背基本法第 103 條第 1 項規定

III. 案號 1 BvR 1428/91 原審訴訟結果和憲法訴願人之主張

IV. 聯邦政府之意見

B. 憲法訴願之合法性

#### C. 憲法訴願無理由

I. 未侵犯憲法訴願人職業自由基本權

1. 職業自由基本權之意義

2. 提供市場資訊行為非保障範圍

a) 不保障競爭地位

b) 不保障企業在市場之無限制的自我描繪

c) 國家提供市場資訊的必要性

d) 確保市場透明性

e) 國家散佈市場有關資訊的要件

aa) 屬國家任務和遵守管轄權界限

bb) 須符合正確性和事物客觀性要求

cc) 侵犯基本權情形

3. 本案政府措施合憲

a) 屬聯邦政府任務範圍

aa) 有任務

bb) 有權限

b)無違背正確性和事物客觀性要求

4. 結論

II. 未侵犯其他基本權

1. 未觸及財產權保障範圍

2. 未違反平等原則

3. 基本法第 2 條第 1 項非審查標準

**關鍵詞**

國家提供資訊行為

(staatliches Informationshandeln)

領導國家之任務

(Aufgabe der Staatsleitung)

乙二醇 (Diethylen glykol)

消費者資訊和警告

(Verbraucherinformation und Warnung)

不作為之訴 (Unterlassungsklage)

請求確認違法性之訴訟 (die Klage auf

Feststellung der Rechtswidrigkeit)

公開性工作 (Öffentlichkeitsarbeit)

團體權限 (Verbandskompetenz)

職業自由 (Berufsfreiheit)

聽審請求權 (Anspruch auf rechtliches Gehör)

葡萄酒法 (Weingesetze)

資訊之正確性和事物客觀性

(Richtigkeit und Sachlichkeit von Informationen)

資訊平衡 (Informationsgleichgewicht)

**裁判要旨**

1. 國家提供攸關商品市場的資訊，於其不扭曲市場關係，對競爭重大因素造成之影響，係按照國家提供資訊行為之法律規定範圍內者，不妨害受波及競業者之根據基本法第十二條第一項的基本權保障領域。於此憲法上重要的是，要有國家任務工作存在、遵守管轄權規定以及注意對資訊之正確性和事物客觀性(Sachlichkeit)的要求。

2. 聯邦政府基於其領導國家之任務，凡是藉助提供資訊能盡其整體國家責任之處，皆有權限作提供資訊的工作。

**案 由**

本案係聯邦憲法法院第一庭於 2002 年 6 月 26 日所為之裁定

本案由憲法訴願人 I.C 有限公司，由業務執行人代表，委託訴訟代理人 Prof. Dr. Rüdiger Zuck und Partner(地址：Möhringer Landstraße 5,70563 Stuttgart) 針對 a)聯邦行政法院 1990 年 10 月 18 日之判決(案號：BVerwG 3C 3.88)，b)Nordrhein Westfalen1 邦高等行政法院判決 1987 年 6 月 5 日之判決(案號：13A 1273/86)，c)科隆地方行政法院 1986 年 4 月 14 日之法庭裁決(案號：1K 1228/86)，d)聯邦青少年、家庭及健

康部之發行和公開發表「在德國確認摻有 Diethylenglykol(DEG)乙二醇之葡萄酒和其他產品之暫時全部名單」，最後一次更新在 1985 年 12 月 17 日（案號：1 BvR 558/91）；訴願人 2.I 有限公司，由業務執行人代表，委託訴訟代理人 Prof. Dr. Fritz Ossenbühl, (地址 Im Wingert 12, 53340 Meckenheim) 針對聯邦行政法院 1990 年 10 月 18 日之判決（案號：BVerwG 3C 2.88）（案號：1 BvR 1428/91）所提起之憲法訴願。

## 判決主文

本憲法訴願案應予駁回。

## 理由

### A. 爭點

本案聯結共同裁判之兩件憲法訴願，涉及的問題是，經營葡萄酒酒廠之憲法訴願人的基本權利，是否因聯邦青少年、家庭及健康部發行和公開發表一份在德國確認摻有 Diethylenglykol(以下稱 DEG)乙二醇之葡萄酒和其他產品之名單——該酒廠亦列名其中——而受到侵害。

### I. 事實背景

1985 年春天公開消息，在德國有摻入乙二醇之葡萄酒銷售。乙二醇通常是用來作為防凍劑和化學溶劑。首先發現疑似並確認葡萄酒有摻入乙二醇者，是奧地利的行政機關針對奧

地利出產的一些特定的葡萄酒。德國聯邦政府於 1985 年 5 月由一項新聞簡訊得知此消息，即向奧地利主管葡萄酒進口之奧地利商務代表處索取資訊。聯邦政府並將所取得之資訊，傳達各邦主管監督葡萄酒的機關且請求作成必要的措施並將所獲得的認識，通知聯邦青少年、家庭及健康部。在葡萄酒摻入乙二醇的規模漸漸清楚之後，特別是對奧地利的葡萄酒，但也包括一些德國出產的葡萄酒，都全面按照分析容量作了檢驗。

此被稱為「乙二醇轟動事件」，當時成為許多新聞報導的話題，自 1985 年 5 月起，並引起在德國聯邦議會和主管的委員會討論說明。在民眾之間，籠罩著極端的不安，特別是因不完全知悉哪些葡萄酒是摻有乙二醇且不知飲用此種摻有乙二醇之葡萄酒後，可能會引起那些健康上的後果。民眾的不安，造成特別是對奧地利和德國葡萄酒的消費，急遽地下跌。經營葡萄酒之業者擔憂有生存危機。在此背景下，聯邦青少年、家庭及健康部於 1985 年 6 月底發行了一份「在德國確認摻有 Diethylenglykol (DEG) 乙二醇之葡萄酒和其他產品之暫時全部名單」——此名單最後一次更新在 1985 年 12 月 17 日——。在該名單第一頁標題「重要提示」下，有以下的說明：

於本名單中所列之檢驗結果，僅

指涉個別經檢驗過的葡萄酒。因而有可能在市面上銷售之同一裝瓶商之相同名稱和標籤的葡萄酒，並無摻入乙二醇。

由本名單所列德國葡萄酒之出產地地理位置名稱，不得推論出所有該地理位置出產之葡萄酒皆會含有乙二醇。唯有在標籤上，除了載有該些所列出產地地理位置名稱外，尚有名單中所列裝瓶商之姓名以及名單中所列之官方檢驗號碼者，方屬經檢驗確認含有乙二醇之葡萄酒。

本名單列出裝瓶商之姓名，僅為使消費者能辨認出受指摘之葡萄酒。

上述名單經公開發表且任何人皆得索取。

## II. 案號 1 BvR 558/91

### 1 BvR 558/91 一案

第 1 案之憲法訴願人係一葡萄酒酒廠，其亦裝瓶並銷售奧地利之葡萄酒。該酒廠被列名於上述名單之裝瓶商欄內並列有其七種產品。

1. 憲法訴願人向德國聯邦政府提起訴訟，請求不要將其裝瓶之葡萄酒列入該名單中，備位並請求不要在該名單中指名稱其為裝瓶商。

a) 地方行政法院駁回該訴訟。擴大並聲請確認違法性提起之上訴，亦遭敗訴結果。高等行政法院認為，憲法訴願人在其銷售含有乙二醇之葡萄酒，依葡萄酒法是屬不合法行為之範圍內，不得引據其根據基本法第 12

條和第 14 條之基本權利(AFP 1988, S.284ff.)。由聯邦政府之發行該名單，不僅造成被列名之葡萄酒的銷路減少並應將其回收，而且更對不含乙二醇之葡萄酒也造成不利之點，亦不能導出侵害到憲法訴願人的基本權利。依法院之見解，雖然有可能因一些其事實上引起之效果會妨害到職業自由的措施，而觸及基本法第 12 條第 1 項之規定。但僅於事實上引起之效果與職業執行存有緊密關聯且顯示出明顯可看得出有客觀上規制職業的趨向時，始應受保護。惟關於該些未列於名單之葡萄酒的銷路，則看不出有客觀上規制職業或操縱經濟的趨向。對於將憲法訴願人具名道姓列於名單中的情況，獲致的評斷亦無不同。法院又認為，政府所發布的是一項消費者資訊和警告。其中聯邦青少年、家庭及健康部只是公告了一項對實的事實。一個經營業者，對於經由報章雜誌和電視所報導，對其提供之產品符合真實的批評，即便是具體指稱其姓名情形，原則上都必須忍受。並無理由要求政府提供資訊和警告的權利，須符合更嚴格的要件。依法院見解，被告僅因確切損害健康的界限尚未已知，但乙二醇從一開始就絕不能列為是對健康毫無損害之點，即得基於處於一危險情況之觀點出發。

b) 憲法訴願人提起之法律審上

訴，為聯邦行政法院駁回(JZ 1991, S.624ff. Parallelentscheidung, angegriffen im Verfahren 1 BvR 1428/91, in BVerwGE 87, 37)。其中對於不作為之訴，法院認為，由於被告已不再有意更擴大散播該名單，即欠缺權利保護利益，因此訴不合法。請求確認違法性之訴訟，則因被斥責之措施，無侵害憲法訴願人之權利，因此該訴無理由。

然而依聯邦行政法院見解，公開發表摻有乙二醇葡萄酒的名單，於此阻礙了被列名葡萄酒之銷售，其他無摻有乙二醇葡萄酒的銷路亦大受妨礙，是持續影響了憲法訴願人基於基本法第 12 條第 1 項受保護之競爭地位。此公開發表名單之行為，亦不能因摻有乙二醇之葡萄酒，不能於市面流通，即否定其具侵犯之品質。基本法第 12 條第 1 項雖不保障依法應予禁止之營業活動。但此並不意謂，國家在處理不許可之活動時，依憲法可絲毫無限制。

聯邦行政法院又認為，高權措施對憲法訴願人之法律地位僅是間接和事實上發生影響，此亦不減損該公開發表名單行為之具侵犯性質。在顧及個別基本權利之保障功能下，起因於一項單純、高權的國家行為所發生對基本權利主體僅是事實上和間接的波及，也可能意謂著是一項對基本權利的侵犯。在系爭之公開發表名單

行為，雖然涉及的不是一項帶有規制職業趨向、目的在針對妨害憲法訴願人銷路機會的操縱經濟措施。但以國家權威所為之行為，其非目的性，但是可預見且加以容忍之附帶效果，產生對職業的活動自由嚴重妨礙者，若也不能依基本法第 12 條第 1 項予以評斷，則該規定的保障將是不全的。聯邦行政法院認為，在本案情形，已構成此種妨害，特別是因將裝瓶商的姓名，列入名單之故。

對於有部分學術論著主張，公開對某產品作警告並提及該產品製造商名字，總是構成對基本權利侵害，聯邦行政法院認為，此見解忽略了在確定一項基本權利保障範圍時，有必要顧及到其是嵌入在整體憲法規定之中的。在本案，基本法第 12 條第 1 項規定與同樣是在憲法中所確定，政府有負責任地統領國家的權限，互相衝突。政府根據憲法，為防禦對重要社會利益的重大危險，有權利對公眾廣泛提供關於目前實際情況的資訊。此包括在為履行賦託予政府之政治上克服危機任務有必要時，有指稱為現有危險情況來源之具體基本權利主體的權限。

聯邦行政法院認為，在當時之情況，公開發表該名單，於憲法所保障之各種利益間作應為之具體案例權衡，是有合理化理由的。特別是，該行為符合比例原則。在名單中所列之

葡萄酒是不得在市面流通的。公布該名單，對於預防健康受損害且同時抑制民眾的不安，是適當的作法。無較溫和的手段可資利用。而且指出受指摘葡萄酒裝瓶商之姓名，也是為達到上述目的所不能缺少的。標示葡萄酒地理上產區名稱，再併上裝瓶商的姓名，使消費者能很快地有粗略的辨認方向。若僅標示官方的檢驗號碼而無裝瓶商之姓名，則將只會非常困難才能辨認出個別受指摘之葡萄酒。

聯邦行政法院因此認為，公開發表名單之行為，不構成對基本法第 12 條第 1 項所保障之自由範圍的侵害。因而其不屬法律保留範圍。若吾人假定，公開發表名單行為，構成對憲法訴願人職業自由的侵害，結論亦無不同。如此則應將憲法上對聯邦政府作公（共）關（係）工作（Öffentlichkeitsarbeit）之任務和權限的規定，視為合理化該項基本權利受侵害的授權法規。

聯邦政府不欠缺公開發布該名單應具有之團體權限（Verbandskompetenz）。國家權限之行使和國家任務（職責）之履行，依基本法第 30 條規定，僅於基本法未另有規定或許可者為限，始為各邦之事項。基本法以將政府職責分派予聯邦政府，即對政府為公（共）關（係）工作之範圍，作了另外的規定。政府就此方面的權限，至少擴及至聯邦有權為立法行為

之領域。本案發布名單之事件發展過程，以各種方式皆涉及到聯邦有立法權限之領域（基本法第 73 條第 5 款，第 74 條第 11 款、第 17 款，第 20 條）。

基於以上所述理由，聯邦行政法院又認為，無須考慮可能違背基本法第 14 條和第 2 條第 1 項之規定。最後，事實審上訴法院之判決，基於法律聽審的觀點，亦無可指摘。至於有證據證明，名單中所列葡萄酒無危害健康危險的看法，對該項裁判，不是重要之點。對訴願人之上訴聲請確認（發布名單違法），應予裁判具決定性者僅在於，發行名單，依當時已知的認識，是否與飲用摻有乙二醇葡萄酒，可能損害健康有聯結關係。對於此項事實問題，事實審上訴法院在無程序瑕疵情形下，作了肯定的回答。

2. 憲法訴願人提起憲法訴願，抨擊聯邦政府之發行和公開發表摻有乙二醇葡萄酒名單以及所有三審級法院的判決。訴願人主張其違背基本法第 12 條第 1 項、第 14 條第 1 項、第 3 條第 1 項、第 2 條第 1 項以及第 103 條第 1 項規定。

a) 憲法訴願人主張，聯邦政府之措施侵犯基本法第 12 條第 1 項保障規定。企業者在競爭上之行為，是受基本法第 12 條第 1 項保障，其不僅包括將產品上市的權利，而是作為以競爭為目的行為之必要部分，亦包括有將產品及出產之企業，依自我負責

之決定，展示於公眾的機會。因而基本法第 12 條第 1 項保障範圍，應包含企業之自我描述（表現）的權利。直接由此保障範圍得出，任何對一企業公共畫像的不利干涉，不問其行為形式如何，皆為侵犯。國家在自由的交流溝通過程中所產生的影響，非如處於同等地位之個人，國家對其表述，是主張具優勢的觀點。

憲法訴願人認為，與一特意措辭表達的企業的自我描述（表現）權無關，亦得出，發行摻有乙二醇葡萄酒的名單，構成侵犯基本法第 12 條第 1 項之保障規定。基本法上的保障，不僅限於有不受國家強制措施的自由。其更是在保障防止帶有客觀規制職業趨向的措施。也有可能因一些由於其事實上發生之效果，會間接妨害職業選擇自由的國家措施，而觸及到該項保障規定。憲法訴願人又指出，按照學術論著上之通說，對某產品提出警告並指出製造商姓名者，——不問其正確性如何——，原則是侵犯製造商的基本權利地位。本案的警告更造成了毀滅的結果，因銷售量的減少，已導致該營業幾乎瀕臨破產。

憲法訴願人認為，由聯邦憲法法院所提出不構成侵犯的理由說明顯示，要不構成侵犯，無放棄一些重要的法治國的基本原則是是不可能的。如吾人以此方式侷限基本法第 12 條第 1 項之保障範圍，則法律保留將成為

多餘。憲法訴願人主張，發行摻有乙二醇葡萄酒的名單，並無法律上的根據。政府的「作公（共）關（係）工作權限」，亦不能作為授權的依據。因而該項對基本法第 12 條第 1 項規定的侵犯違憲。

憲法訴願人認為，違憲的理由又因聯邦青少年、家庭及健康部無權限發行該名單。在為防止食品和嗜好品所生危險提出警告的領域，團體權限只在各邦，尤其是因對不得流通於市場之食品提出警告，非政府作公（共）關（係）的工作，而是單純的行政行為。

憲法訴願人又主張，本案對職業自由的侵犯，違背比例原則。名單的發行，特別是指出個別裝瓶商之姓名，不是為達到目的所必要的。

b) 憲法訴願人主張，名單的發行另外亦侵犯基本法第 14 條第 1 項的企業設置及經營權 (das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb)。基本法第 14 條不僅保障物的所有權，而是亦保障企業設置及經營本身。這其中也包括企業的信譽和顧客群。警告和國家提供的資訊，不僅妨害商機和贏利機會，且侵害到財產權本身。對此項侵犯，亦欠缺法律上之授權和聯邦權限。發行摻有乙二醇葡萄酒之名單，另外亦侵犯基本法第 3 條第 1 項規定，因當前些時候，於葡萄酒中確認摻有 Monobrom

醋酸時，國家方面並無採取可相比較之措施。

c)憲法訴願人並主張，被指摘之高等行政法院和聯邦行政法院判決，另外亦侵害其根據基本法第 103 條第 1 項之法律聽審請求權。憲法訴願人於事實審上訴程序中，曾提出調查名單中所葡萄酒不危害健康證據之聲請。此項經證明之主張，被法院假定是真實的。聯邦行政法院卻違背此項真實之假定，將該些葡萄酒會危害健康，作為其駁回訴訟判決的決定性根據理由。憲法訴願人並提出，事實審上訴判決中，更有大篇幅章節之論述，是根據從未在訴訟程序中提出的意見或認識。

### III. 案號 1 BvR 1428/91 原審訴訟結果和憲法訴願人之主張

#### 1 BvR 1428/91 一案

第 2 案之憲法訴願人同樣以是裝瓶商，其多種葡萄酒亦被列入名單中。該憲法訴願人先向地方行政法院提起訴訟，請求不要將其產品指名列於名單，備位並請求確認，該名單之公開發表為違法。其提起之訴訟，在所有審級同樣皆遭敗訴結果。該些行政訴訟各審級裁判之判決理由，基本上與 1 BvR 558/91 一案所為判決之論述相當。

本案憲法訴願人不服聯邦行政法院判決提起憲法訴願，其主張如下：公開發表摻有乙二醇葡萄酒名

單，侵犯基本法第 12 條第 1 項之保障範圍。指出憲法訴願人之姓名，已持續地產生對其競爭地位不利之效果。此項妨害，不僅侷限於名單中所列之葡萄酒，而是遍及全部各種類葡萄酒之銷路，因為訴願人連帶其整個企業都失去了信譽。憲法訴願人因此種情形，銷售額慘遭損失。訴願人認為，對摻有乙二醇之葡萄酒提出警告，其目的乃是針對禁止此些酒在市場流通和阻礙其銷路。以此種方式為警告，至少已產生與假如直接禁止販賣相同的效果，但被告並無權使用後者之方式。就憲法訴願人作為整個企業企業陷入失去信譽情況之範圍內，亦已構成嚴重的妨害，而該項妨害是公開發表名單可預見但意欲加以容忍的附帶後果。

憲法訴願人認為，上述之侵犯違法。依其見解，在葡萄酒法(Weingesetz)適用範圍內之危險的防禦，應屬各邦的團體權限。在本案情形，不能考慮由憲法上政府作公(共)關(係)工作的觀點，得出一般的警告權限，因對特定產品提出警告，應視為屬特殊典型行政功能，而非特殊典型政府功能的表現。

憲法訴願人又主張：上述之侵犯之所以違法，亦因其無法律上授權根據。而且也不存在可合理化該項警告行為之理由。其所生產之葡萄酒，既是無危害健康且亦是無疑似會對健

康有損的。訴願人認為，在名單中指出其姓名名稱，無論如何是不合比例原則的。至於讓顧客能有一粗略的辨認方向的論點，歸根結底是意謂著，使消費者單方的方便性佔優勢地位而完全不顧製造商值得受保護的地位。為了讓消費者能有「快速的粗略辨認方向」，而造成裝瓶商可預見銷售額極大的損失和生存危機，代價是太高了。

依憲法訴願人之主張，公開發表摻有乙二醇葡萄酒名單，亦侵犯基本法第 14 條第 1 項對財產權之保障。其認為，對於產品攸關、造成銷路損失之警告行為，原則上必須被認為是對營業經營的侵犯。企業自由應包括有將所生產產品銷售之自由。若國家阻礙商品的銷售，原則上是觸及了營業經營的正常運行。

#### IV. 聯邦政府之意見

對本案兩件憲法訴願，聯邦政府提出意見。聯邦政府認為，發行和公開發表摻有乙二醇葡萄酒之名單，符合憲法。

依聯邦政府見解，基本法第 12 條第 1 項規定保障的，就如由其字句所得出者，只是企業在競爭上的行為。本案憲法訴願人在競爭上之行為，並不因名單之公開發表而受到妨害，因為在公布名單後，憲法訴願人仍可自由提供其所生產之各種各類的葡萄酒。基本法第 12 條第 1 項保

障的範圍，僅僅包括在市場所發生呈現的地位、維持業務範圍，但正是不在確保進一步工作贏利的可能。此亦與聯邦最高民事法院一貫見解同，即將經由國家散佈傳播事實，向公眾發表的警告，自基本法第 12 條第 1 項之保障範圍排除。依此，業者對於針對其提供給付符合真實之批評，原則上應提出其事實。即使吾人要認為構成侵犯基本法第 12 條第 1 項之保障範圍，此項侵犯亦因對聯邦政府有作公（共）關（係）工作之授權而為合法。聯邦政府又認為，該名單之公開發表，亦符合比例原則。依其主張，名單必須要能確實為有效排除危險辨認受波及葡萄酒之用。為此，名單中列出姓名名稱，乃是絕對必要的。

#### B. 憲法訴願之合法性

本案兩件憲法訴願合法。惟不合法的是，第 1 案憲法訴願人所提出，其法律聽審請求權受侵害之指摘。

就該憲法訴願人主張，其對自己所生產葡萄酒不危害健康之陳述，在訴訟程序中被忽略之部分，欠缺提出以事實證實所指摘裁判是以之為依據的理由。高等行政法院於其所為事實審上訴判決中闡明，（發布名單之）合法性，完全僅取決於公開發表該名單之時的危害狀態，而非事後可證實（該些葡萄酒）不危害健康。聯邦行政法院在其受指摘裁判中，也不是以

名單中所列之葡萄酒可證實是有害健康的為出發點。其在判決中毋寧是明確說明，對裁判具決定性者，並非該些葡萄酒不危害健康的主張。唯一具決定性者在於，發行該名單時，依當時已存之認識，是否與享用摻有乙二醇葡萄酒，有危害健康之可能相連結。對法院之此項說明，憲法訴願人並無加以充分地分析辯論。

至於對事實審上訴判決中，有大篇幅章節之論述，是根據從未在訴訟程序中提出的意見或認識有異議，不得合法地以憲法訴願方式提出。以此方式提出與補充原則不符，因該項異議於提起法律審上訴時即已必須主張。

### C. 憲法訴願無理由

本案兩件憲法訴願無理由。公開發表摻有乙二醇葡萄酒名單和被指摘的法院判決，未侵害憲法訴願人根據基本法第 12 條第 1 項第 1 句、第 14 條第 1 項第 1 句、第 3 條第 1 項以及第 2 條第 1 項之基本權利。

#### I. 未侵犯憲法訴願人職業自由基本權

憲法訴願人根據基本法第 12 條第 1 項之基本權，未遭受妨害。

1. 基本法第 12 條第 1 項規定之職業自由，給予所有德國人有自由選擇和自由執行職業的權利。所稱「職業」，係指任何預計持續從事並旨在作為生活基礎創造與維持之活動(vgl. BVerfGE 7, 377[397ff.]; 54, 301[313];

68, 272[281]; 97, 228[252f.])。基本權依基本法第 19 條第 3 項規定，亦得適用於法人，但以其係執行一項旨在以營業為目的，依其性質和種類，是以同樣方式開放予法人和自然人的活動者為限 (vgl. BVerfGE 50, 290[363]; 一貫見解)。此正切合憲法訴願人。

2. 在現行之經濟秩序下，基本法第 12 條第 1 項規定之自由權，特別是涉及個人或企業之職業攸關的行為(vgl. BVerfGE 32, 311[317])。但基本權並不在防止散播市場上對實且含事物內容，對參與市場者之競爭行為可能具重要性之資訊，即使其內容對個別之競爭地位，產生不利效果時亦然。惟聯邦政府應遵守提供資訊行為之法律預先規定。

a) 假若市場上之企業者的職業活動，是依競爭的基本原則所為，則自由保護的有效範圍，亦經由得以競爭和限制競爭的法律規定共同決定。在此範圍內，基本法第 12 條第 1 項保障按照競爭的運作條件參與競爭。基本權之保障，與此相應的，不包括防止對確定競爭因素的影響。特別是，基本權並不包括在競爭中成功以及確保未來贏利可能性之請求權(vgl. BVerfGE 24, 236[251]; 34, 252[256])。競爭地位，連帶包括銷售額和收益，毋寧皆會遭受各依市場關係，持續不斷改變的風險。

b)在市場活動之企業，須面對傳播交流，因而亦須面對其產品或行為品質的批評。對於負面之資訊，受影響之企業方面，得依符合市場之規則，藉由資訊予以抗辯，如自己作廣告，強調其產品之品質。對職業執行自由的保護，是包含以增進企業職業上成功為目的對外描繪，包括為企業或其產品作廣告在內(vgl. BVerfGE 85, 97[104]; 85, 248[256]; 94, 372 [389])。

但基本權之法規並不確保專屬、排他的自己對外描繪的權利，因而即不確保市場上毫無限制的企業的自我描繪。雖然企業得自己決定，在競爭上願意如何展示自己和其產品。但基本法第 12 條第 1 項並不給予企業有要求他人，僅能對其作其願意如何被看待或其自己如何看待自己及自己的產品的權利。本院與憲法訴願人見解不同，認為此種權利亦不能同時以一般的人格權作為根據理由，更何況即使後者也沒有包括此種權利(vgl. BVerfGE 97, 125[149]; 97, 391[403]; 99, 185[194]; 101, 361[380])。

c)競爭要能運作的基礎，在於參與市場的業者，儘可能高程度地能獲得關於關係市場重大因素的資訊。參與市場業者須得悉該些資訊後，始有可能按照自身利益，作成關於參與市場條件，特別是關於物品和提供給附供需的決定。與之相關的資訊可供使

用，亦間接有助於在市場上提供產品的品質和多樣性。譬如消費者若缺乏對決定重要的資訊，則不能充分作成分判斷，是否所提供的符合其需要。消費者獲有資訊的行為，亦會起反作用於提供給付者，其因此即可配合消費者的需要。欠缺對決定重要的資訊內容可供使用，因而即會危及市場的自行操縱力。

惟市場作為機構，不能保證總是存在一特定或甚至一高程度的資訊狀態。在市場上可供使用的資訊，常常不是完整的。資訊經常是以有選擇性的方式在傳播。也不是所有在市場上可供使用的資訊，都有可被其相對人吸收並有效果地加以利用的好條件。如在此種情況，經由額外的，可能情況下亦包括國家提供的資訊，予以均衡，或是對個別市場參與者佔有優勢的資訊權力，加以平衡，將會幫助市場的運作方式。

d)法秩序旨在能高程度地有市場重要的資訊可供使用，以達到市場的透明性。此有助於譬如為防治不正競爭而採取法律上的預防措施、確定競爭規則以及特別是藉由提供資訊始能保護消費者的一些措施。不正競爭防治法第一條尤其在保護給付競爭的運作功能性，不受該些因欺罔市場參與人，其散播在營業上交流上違背善良風俗的資訊的損害。法秩序評價該些資訊是有害競爭(參見不正競

爭防治法第二條以下明文規定)。與此相當地,理解為是禁止誤導的真實原則,即被視為競爭法上之重要綱領(vgl. Baumbach/Hefermehl, Wettbewerbsrecht, 22.Aufl., 2001, Rn.5 zu § 1 UWG)。法院判決對於保護不受誤導的要求及以此在不正競爭法範圍內,基於營業交流上對競爭行為之要求的觀點,對於表述的正確性,作了進一步的具體化(vgl. BGH, NJW 1987, S.2930 [2931]; BGHZ 139, 368[376])。但對該些非經由競爭而散播的資訊,亦須強調確保市場透明性的目標(vgl. BGHZ 65, 325[332ff.])。此同樣影響國家當其散播競爭重大之資訊,而自身非競爭者時,所為攸關競爭行為的框架條件。

e) 國家提供攸關商品市場的資訊,於其不扭曲市場關係,對競爭重大因素造成之影響,係按照國家提供資訊行為之法律規定範圍內者,不妨害受波及競業者之根據基本法第十二條第一項的基本權保障領域。於此憲法上重要的是,要有國家任務(職責)工作存在、aa)遵守管轄權規定以及 bb)注意對資訊之正確性和事物客觀性的要求。

aa) 國家散播資訊的前提要件為(1)是行為單位之職責所在和(2)遵守管轄權之界限。

(1) 政府或行政機關之任務工作,可藉由提供公共資訊履行者,則

在分派任務(規定)中,原則上即亦有對提供資訊行為的授權。

政府的領導國家,即為此種情形。該項任務工作的目標是在民主中重要的贏得政治上之正當性,包括協力履行行政工作外具體之公共職責。履行領導國家之職責,不單只以立法和對執行法律作指導性影響之方式,而是亦經由散播提供公眾資訊(vgl. Beschluss des ersten Senats von 26.Juni 2002 – 1 BvR 670/91 – Osho)。

國家之參與公共溝通交流,隨時間的推移,有了根本上的變遷且在當前的條件下,繼續不斷地在改變。可匹敵的大眾媒體角色、現代資訊和溝通交流技術的擴大以及新的資訊服務的發展,也對經由政府履行職責的方式,產生影響。政府官方的公開性工作,傳統上特別是涉及陳述政府之措施和計畫、說明其對未來應克服任務的想法,並作廣告尋求支持(vgl. BVerfGE 20, 56 [100]; 44, 125[147]; 63, 230[242f.])。在現今條件下之提供資訊的行為,經常是超乎此種公開性工作的(vgl. auch VerfGH NW, NWVBl 1992, S.14[15f.])。因此,在民主之下,屬於政府職責的,是也要向公眾報告關於在其自己所欲形成之政治活動以外或該些活動尚遠在準備階段中之重要事件。在一個解決社會問題,係針對由民眾高程度自行負責的政治次序下,亦是屬於政府任務工作範

圍之內的，是散播使民眾能自行負責地協力克服問題的資訊。與此相當地，民眾為了其個人意見的形成和有所依循方向，若非由政府則無資訊可供使用時，即期待政府能提供資訊。此特別在對民眾的資訊供應，是要根據一些伴隨著利益、帶有片面風險之資訊，而透過社會力，不足以建立充分的資訊平衡的領域，會是此種情形。

在此種意義下之領導國家，則其職責不僅只是經由適時地提供公眾資訊，以幫助克服在國家和社會發生的衝突，而是亦包括以此方式應付一些新的、常常是突然發生的挑戰和對危機能很快地且符合實際地予以反映以及幫助人民有遵循的方向。當代一些在農業和食品領域發生的危機，典範式地顯示出，為了要能適當地克服該種帶有緊張的情況，以政府權威提供一些公眾得使用的資訊，是如何地重要。若政府在此種情況，逃避藉由啟導、諮詢和行為建議，給予人民遵循方向之職責，而代之以僅限於行使立法的動議權 (Gesetzesinitiativen) 或等待其他國家機關的行政措施，則將欠缺一項快速、有效且以儘可能對第三人造成微小損害為目標的克服危機的要素。此外，政府若保持緘默，許多人民將會評斷為是政府無能、失敗。此可能會導致喪失其正當性。

(2) (政府) 提供資訊行為亦應注意權限規定。在聯邦層次，聯邦總理、聯邦內閣閣員以及聯邦政府之間的管轄權，根據基本法第 65 條得出是為合議制。此外，應遵守聯邦制聯邦與邦間的權限分配 (vgl. BVerfGE 44, 125[149])。於此，關於團體權限之決定是取決於，個別應履行的提供資訊工作，是應歸於聯邦或各邦之職責，或者其同時皆擁有權限。

領導國家之職責和作為整體之組成部分，包含於其內之聯邦政府提供資訊的工作，是其對整個國家負責的表現。對於領導國家之政府的權限，與立法和行政的管轄權不同，在基本法中並無明文規定。但基本法默示地是基於其具有相當的權限出發，譬如在關於聯邦政府的組成和職責的規定中（基本法第 62 條以下）或關於聯邦政府有向聯邦議會 (Bundestag) 和其委員會報告之義務；同樣地，聯邦政府和其成員有在聯邦議會前供質詢的義務和設法使聯邦議會議員獲得其行使受選民委託所必要的資訊 (vgl. zu Letzterem BVerfGE 13, 123[125f.]; 57, 1[5]; 67, 100[129])。聯邦政府在凡是得藉助提供資訊，履行其領導國家之對整個國家負責之處，皆有權限為提供資訊的工作。此種應負責之處，譬如可由其他關於立法的權限規定得知，且也是與具體的立法動議權獨立無關

的。聯邦特別是在當事件因其涉及外國或因具有跨各邦意義，而具有超越地區性質且政府之提供全國性資訊工作，有助於有效率解決問題時，具有領導國家權限。在此種情況，聯邦政府得開始處理該涉及事件、向議會和公眾陳述說明且若其認為對解決問題有必要時，亦得提供建議或發出警告。

基本法以此項聯邦政府提供資訊行為的授權，同時即在與各邦之關係，作了基本法第 30 條規定意義下之另外規定。對聯邦政府在提供資訊行為領域之權限，具決定性者，不是基本法第 83 條以下之規定。政府的行為並非該些條文規定理解下之行政。聯邦政府於盡其領導國家職責過程，無權採取行政措施執行法律。就此範圍，聯邦政府提供資訊的行為，不受該些授權行政機關於執行法律範圍內，得對公眾報告和提出警告規定的影響，譬如 1997 年 4 月 22 日公布之產品安全法 (Produktsicherheitsgesetz)(BGBl I S.934)第 8 條、1998 年 12 月 11 日公布之藥物管理法(Arzneimittelgesetz)(BGBl I S.3586)第 69 條第 4 項或 2001 年 5 月 11 日公布之器械儀器安全法(Gerätesicherheitsgesetz)(BGBl I S.866)第 6 條。

為克服危機，額外具有其他團體權限之國家機關亦有可能為行為，譬如邦政府在履行其本身領導國家之

職責過程中或行政機關在為警察之防禦危險時，聯邦政府並不因此即無提供資訊的權限。假若聯邦政府提供資訊之行為，涉及所有其他為克服危機重要事項，但卻不得含有對特定情況危險性的提示，則將可能不能達到目標。一項資訊的完整性，是可信度的一個重要要素。經由聯邦政府所為合適解決問題、可能情形且是跨其他國家機關權限的告知，就聯邦制下權限分配的觀點，是無可質疑的，理由是，此項提供資訊之行為，既不排除或阻礙邦政府在其負責任之範圍提供資訊，亦不阻止行政機關履行其行政職責。

bb)基本法第 12 條第 1 項規定並不保障，一國家權力主體於散播資訊時，已注意客觀事物性的要求、且表述方式適當地保留時，資訊內容須正確無誤。

一項資訊內容上的正確性，是其有助於市場上透明性和因此市場能運作的基本條件。惟國家權力主體於資訊之正確性尚未終局地澄清之前，在具備特定要件下，亦有權得散播該資訊。在此種情形，國家提供資訊行為的合法性，是取決於，資訊散播之前，其事實是否在可能範圍內，已經審慎並利用可供使用的資訊來源，可能情形也聽取了受影響人的意見，且依情況，以盡力可達之可靠性予以查明。儘管如此，假如在事實方

面，仍有無把握之處，但若市場參與人關於對其行為之重要情況，譬如消費者風險之獲澄清，具有公共利益時，則無論如何不妨礙國家之散播資訊。在此種情形，應提示市場參與人關於資訊正確性尚留無把握之處，以使其能自行決定，欲如何對待該無把握之部分。

提供資訊，與任何的國家行為同，須受客觀事物性的要求(vgl. BVerfGE 57, 1[8])。於提供市場攸關資訊情形，其要求也應按使競爭能運作的需要。作評斷，不得根據非客觀事物性之考量。提供資訊，即使於內容對實情形，也既不得以非客觀，亦不得以貶低的形式表述。此外，散播資訊，應在顧及對受影響之競爭者所可能產生的不利效果下，限於供應資訊所不可缺少者。

cc)國家之行為，若其不限制於提供市場參與人對市場重要之資訊，根據該些資訊，市場參與人可按其利益，自己對其市場行為作出決定時，則會妨害根據基本法第 12 條第 1 項之基本權的保障範圍。特別是在當國家提供資訊的行為，在其確定目標和其效果上，是一項本應定位為侵害基本權利的國家措施的代替物時，即可能會妨害基本權利保障的範圍。不能以選擇此種功能上與侵犯相當之措施，規避法秩序之特別拘束；其毋寧是必須符合侵害基本權利所應根據

的法律上要求。

同樣亦會妨害基本權利保障範圍的是，當一項資訊於事後被證明是不正確，但卻仍繼續予以散播或未予以更正，雖其對市場行為仍具重要性時。在此種情形，確認了有妨害基本權利保障之範圍，即亦確認其違法性，因繼續散播已辨認出是不正確的資訊，是無辯解理由的。

3.依照上述標準，被斥責之公開發表摻有乙二醇葡萄酒名單行為，無可指摘。發行載有無爭議且對實的關於摻有乙二醇葡萄酒之名單，在其對未摻有乙二醇葡萄酒之銷售機會產生效果的範圍內，亦無妨害憲法訴願人之職業執行自由基本權利的保障範圍。此公開發表名單之行為，不具侵犯品質。政府已遵守提供資訊行為的法律界限。

a)此項公開發表名單行為，作為領導國家之措施，是屬於聯邦政府的職責範圍。其依目標的確定、內容和效果，是與一行政行為有不同的設計。

aa)聯邦青少年、家庭及健康部是在履行聯邦政府領導國家之職責。其行為的目標，是針對在政府負責的範圍內，以提供資訊的方式，克服一項令公眾不安且危害跨區域葡萄酒市場的危機。

聯邦青少年、家庭及健康部公開發表之內容，含有關於特定地區和裝

瓶商違反對葡萄酒品質要求之市場重要的資訊。此項資訊創造市場透明性，使葡萄酒市場上之供應商和需求者，能利用對其重要，但他處無法提供之認知，作出其市場決定。由該項公開發表之內容和醒目標題顯示，在此之外，其是更要達到其他多種目的。聯邦政府意欲滿足公眾對克服危機能採取有效措施的期待，穩定廣泛已崩潰的跨區域葡萄酒市場。聯邦政府意欲使供應商和需求者，透過該些資訊，能夠以消息靈通、因而能自我作成決定的方式，應付不受歡迎、可能情形甚至是危險的情況。葡萄酒商和私人消費者應要能以政府所提供的資訊，作為其供應葡萄酒和購買行為的依循方向。政府公開發表的該項名單，特別是使葡萄酒商有可能將受波及的葡萄酒，可能情形自其本身供應之葡萄酒項目中剔除，但也可經由廣告，明確地表明，德國的葡萄酒業僅是有限地參與，德國的葡萄酒僅是有限地受到波及。散布此項資訊的目的，在於重新建立起市場參與人對其他葡萄酒的信任。政府公開發表名單的內容，就摻有乙二醇之葡萄酒而言，其結果是對消費者提出警告，就其他葡萄酒而言，則是解除警告。但是否達到與之相應的效果，則是讓由參與市場者決定；政府只限於傳達告知檢驗的結果。

政府之公開發表該項名單，就民

眾之不安的範圍內，是一項有助益的資訊，而克服民眾之不安，是應屬於聯邦政府政治上應負責之事。公開發表名單之行為，其目的在以全面的方式克服危機，特別是要重新建立起對跨區域葡萄酒市場的信任。其所涉及者 — 與以防制危險方式保護法益的行政措施不同 —，並非是對具體個案的處理，以排除由此所產生對單獨個人或一類群人的不利。公開發表該項名單特別是不應導致主管的行政機關放棄採行其他防禦危險的措施 — 譬如禁止摻有乙二醇之葡萄酒在市場銷售並執行此項禁止 —。各邦同樣仍有可能採行防禦危險的措施，可能情形，各邦政府也有可能自行為提供資訊的行為。

bb)聯邦青少年、家庭及健康部（之公開發表名單行為），根據基本法第 65 條第 2 句規定，是在其事務領域內行事。聯邦在此處擁有為政府行為的團體權限。「乙二醇轟動事件」 — 就如作成被指摘判決之法院所確認者 — 當時曾引起整個公眾的注意，需要有跨地區性的反應。該事件甚至超越德國境內，延伸至最先確認葡萄酒內摻有乙二醇的奧地利。首先必須透過外交途徑，由該處取得資訊並處理進口葡萄酒時經由海關檢查的各項問題。在對葡萄酒中摻有乙二醇所產生效果不清楚的情況下，聯邦健康局參與處理，是符合

實際情況、恰如其分的。為克服危機狀況，聯邦亦參予且為跨各邦的協調，同樣是符合實際情況的。此外，公眾也期待聯邦政府有所反應。此由在聯邦議會中，對政府就此問題所採取的行動，提出無數質問，可得到證實。除此之外，媒體也要求聯邦政府對該事件提出解釋說明並採取措施。對受如此影響之跨地區性公眾需要資訊的情況，聯邦政府作出了反應。聯邦政府得基於以下觀點出發，即若是僅透過各邦政府的行為，將不可能如本案發生者，如此地能滿足公眾的資訊需要。因而基於克服問題之多種不同面向之有效率性的觀點，亦贊成聯邦有為行為的必要性。

b) 本案公布名單之行為，並無違背正確性和事物客觀性的要求。

名單中陳述之內容，其中肯是無爭議的。名單內容細節限於是在通知對市場行為具重要性之在經檢驗葡萄酒中，含有法律所不許可之乙二醇。在「重要提示」之標題下，明確地提醒注意，有可能在市面上銷售之同一裝瓶商的相同名稱和包裝的葡萄酒，是無摻入乙二醇的。提示中並加以說明，由該名單所列之出產地理位置名稱，不得推論出所有該地理位置出產之葡萄酒皆會含有乙二醇，而是除出產地理位置名稱外，還須一併有裝瓶商之姓名以及名單中所列之官方檢驗號碼，始得推論是含有乙二

醇之葡萄酒。

本案公布之名單，亦不因其對含少量乙二醇之葡萄酒，是否得流通市場和是否對健康有害的問題未澄清，即為內容不正確。當時，一大部分不安的公眾，是有獲得資訊之需要。政府將其當時關於含有乙二醇葡萄酒可得所知的知識，向公眾作了通知。此項資訊的正確性，並不取決於是否存在有秩序法意義下之危險。且對關於該些指稱葡萄酒經國家檢驗所得之認知，也無保密義務。此外，亦不得因基於容量能力理由，不能對所有之葡萄酒加以檢驗，而對該項資訊的正確性和事物客觀性提出質疑。

4. 由於憲法訴願人之根據基本法第 12 條第 1 項的基本權，未因政府公開發表摻有乙二醇葡萄酒名單受到影響，因此被指摘之判決，結論亦絕對是不違背此項基本權。至於作成被指摘判決法院根據之出發點認為，如不具名道姓列出裝瓶商，則消費者將不可能很快地有粗略的依循方向，該項資訊之為自我決定克服問題的適宜性，因而亦將僅是有限的，對此點，在憲法上亦是無可質疑之處。

## II. 未侵犯其他基本權

其他對基本權侵害之指摘，亦是無理由。

1. 本案公開發表摻有乙二醇葡萄酒名單行為，因無涉及到憲法上財產

權的保障範圍，即不違背基本法第 14 條第 1 項規定。

財產權保障，在確保基本權利主體於財產法領域有一自由空間，以此使其有可能自我負責地塑造形成生活。此項保障在保護具有財產價值財物的具體存續，使不受公權力無合法理由的侵犯。由基本法第 14 條第 1 項並不能導出對具有財產價值之法律地位的一般性價值保證 (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Februar 2002 – 2 BvR 305/93 und 2 BvR 348/93 -, Umdruck S. 19)。基本法第 14 條第 1 項規定所包括者，僅是已經歸屬於一權利主體的法律地位，而不包括存在於未來之機會和贏利可能 (vgl. BVerfGE 68, 193[222] m.w.N.)。

由以上得出結論是，憲法訴願人所陳述，因政府公開發表含有乙二醇葡萄酒名單，影響到對其葡萄酒銷售可能，並不涉及基本法第 14 條第 1 項所保障的財產。憲法上所保障的財產權，其特徵雖然是所有權人對財產權標的，擁有原則上的處分權限。此項處分權，原則上亦包括所有權人有銷售其財產權的權利。但憲法訴願人將其製造的葡萄酒在市場上供銷售的權利，並無因政府公開發表含有乙二醇葡萄酒之名單而受到限制。依訴願人之陳述，受到影響的是，繼續販賣其產品的事實上可能性，因而是影

響到，實現在其所提供產品上存在之可獲取贏利銷售的機會。將物提供銷售之法律上的權限，是屬於已經獲取的、受基本法第 14 條第 1 項保障之存續，而事實上的銷售可能，則不屬於已經獲取者而是屬營業活動。

此外，基於保障企業設置及經營的觀點，亦得不出其他不同的評斷。至於企業設置及經營，作為屬於企業財產之物和權利事實上的總合，是否在何種範圍以獨立的方式包括屬於財產權保障之內，對此問題聯邦憲法法院至今為止仍未給予答案 (vgl. BVerfGE 51, 193[221f.]; 68, 193[222f.])。本憲法訴願案亦無提供理由，就此問題現在作成決定。即使單純僅是銷售量和贏利的機會或是事實上的情況，對企業即非常重要，但其並不屬於基本法上對個別企業財產權之存續保障 (vgl. BVerfGE 68, 193[222f.]; 77, 84[118]; 81, 208[227f.])。

憲法訴願人所斥責企業名譽受損的部分亦無不同。企業名譽在涉及機會和有利時機的範圍，是不受基本法第 14 條的保障。即在企業名譽是企業先前成績結果表現的範圍，亦不屬於企業受基本法第 14 條第 1 項規定所保障的財產權地位 (vgl. Philip, Staatliche Verbraucherinformation im Umwelt- und Gesundheitsrecht, 1989, S. 175ff.)。企業名譽在市場上，一方面是由企業的成績和自我描述，另

一方面是經由市場參與人的評斷，一直不斷地在重新建立，因而經常在改變。基本法第 14 條僅保障法規範所規定的法律地位，不保障市場參與人情境性評估的結論，即使後者會生很大經濟效果亦然。

2.本法庭不贊同憲法訴願人 1)之見解，認為當早些時候，確認葡萄酒或香檳酒摻有 Monobrom 或 Homogen 醋酸時，並無向公眾提出警告，因此即違背基本法第 3 條第 1 項規定。一項合法的措施，不會因在可能可與之比較的其他事件，採行不同的程序而抵觸平等原則。憲法訴願

人並無主張，在具體情形，（政府）所為行為是恣意、專斷的，譬如利用實質上應受斥責的動機。

3.基本法第 2 條第 1 項規定不能作為裁判標準，因為本憲法訴願案所涉及關於競爭上保障市場參與人的問題，實質上是受特別的基本權規範，即基本法第 12 條第 1 項所規定 (vgl. BVerfGE 25, 88[101]; 59, 128[163]; 一貫見解)。

法官：Papier Jaeger Haas

Hömig Steiner

Hohmann-Dennhardt

Hoffmann-Riem Bryde

