

「公法法人之地方自治團體可否以基本權主體之身分主張財產基本權？」裁定

- 2 BvR 1187/8 -

陳怡凱 譯

關鍵詞

公法人作為基本權主體 (Juristische Person des öffentlichen Rechts als Grundrechtsträger)
地方自治團體 (Gebietskörperschaften)
計畫確定程序 (Planfeststellungsverfahren)
鄉鎮作為限制之基本權主體 (Gemeinde als beschränkte Grundrechtsträgerschaft)
遲誤異議期限 (Versäumung der Einwendungsfrist)
失權效 (Verwirkung)

回復原狀 (Wiedereinsetzung in den vorigen Stand)
核電廠許可程序 (Genehmigungsverfahren für Kernkraftwerke)
教示 (Belehrung)
引用之禁止 (Zitiertverbot)
基本權之實質內容保障 (Wesensgehaltsgarantie des Grundrechts)
基本權之程序保障 (Grundrechte als Verfahrensgarantien)
財產權 (Eigentum)

A.

I.

1. 根據就本案訴訟在時間上具有決定重要性的…
2. 原子設施規則，此外還植基於…

3. 原子設施規則因…規則之生效而…

II.

- 1.a) 南方核電廠有限公司於1973年10月10日申請…
2. 訴願人向弗萊堡 (Freiburg) 行

政法院提起訴訟…

3.a) 巴登符騰堡邦與南方核電廠…

4. 聯邦行政法院以1980年7月17日之判決（聯邦行政法院裁判彙編第60輯，第297頁）駁回…

III

I.

1. 聯邦內政部長對之提出疑慮…

2. 邦的經濟、中小企業、與交通部長…

3. 南方核電廠有限公司也認為…

4. 於其對於所提出之立場之答覆…

B.

I.

1.a) 在承認與實證化的歷史發展過程中…

2. 訴願人主張：在核能設施許可最初程序中…

3. 總之，並沒有充分的理由存在，財產權…

4. 本案事實並未招致，問題…

II.

1. 聯邦行政法院於被指摘之判決中…

2. 原子設施規則第3條在聯邦行政法院之解釋下…

3. 原子設施規則亦未提出不具期待可能性之要求…

III.

1. 鄉鎮即使在行使公任務的領域

之外，也並不享有基本法第14條第1項第1句之財產權。

2.a) 屬於基本法第19條第4項第1句有效的權利保障的特別是：法官於涉及關於被主張受侵害之權利，對於權利保護追求者之事實面與法律面擁有充分的審查權，以便有效地矯正已發生或有發生之虞的權利侵害。

b) 原子設施規則第3條第1項，在聯邦行政法院的解釋下，既未阻止行政法院廣泛地在事實上與法律上審查案件事實是否該當於法規之構成要件，以及產生何種法律效果，該規定也並未阻止行政法院有效地去排除關係人在這方面被認定的權利之侵害。

聯邦憲法法院第二庭於1982年7月8日根據聯邦憲法法院法第24條之裁定

-- 2 BvR 1187/80 -- 於薩斯巴哈 (Sasbach) 鎮的憲法訴願程序中…

裁判形式：憲法訴願不受理。

理 由

A.

憲法訴願的客體基本上是一個問題：訴願人，鄉鎮，根據1960年5月20日制定（聯邦法律公報第一冊第310頁），1970年10月29日公布之修正版本（聯邦法律公報第一冊第1518頁）之原子法第7條所授權制定之「原子設施許可程序規則」（簡稱為原子設施規則AtAnIV）第3條第1項之

排除異議是否侵害了其憲法上的權利地位？

I.

1. 根據本案訴訟在時間上具有決定重要性的原子設施規則之規定，應以書面向原子設施建造地或設施所在地之邦的許可機關提出申請原子設施許可。除了該申請之外，還要再加上必要文件之審查。除此之外，原子設施規則第2條與第3條還規定：

第2條 公告與提交

(1) 如果文件是完備的，為許可之機關應將原子設施計畫於官方公報上以及於設施設定所在地通行的日報中公告。在聯邦公報中應指出該公告。

(2) 公告必須包括下列事項：

1. 文件：申請許可或申請先行處分（Vorbescheide），以及依第1條第2項第1句第1款與第2款所應提供之文件，以及在何處申請與提交文件；

2. 要求：可向公告中所列之機關提出可能之異議，而且應於刊登於公報之次日起算一個月內提出異議；並應指出第3條第1項之法律效果；

3. 決定討論的日期，並且指出：所提出之異議於該日期中，不用考慮申請人或提出異議者是否出席，均加以討論。

(3) 申請以及在第2項第1款所列舉之文件，在可以提出異議之期限

屆滿之前（第2項第2款），應提交以供檢查…

(4)-(5)…（略）

第3條 異議

(1) 在第2條第2項第2款所定稱之期限屆滿後，所有非基於特別私法上權源之異議均應被排除。

(2) 基於特別私法上權源之異議，應被教示以普通法院之救濟途徑。其他之異議應與申請人以及提出異議之人進行言詞討論…

根據原子設施規則第4條第2項，為許可機關之處分應向申請人以及提出異議之人為之。

2. 此外，原子設施規則並獲得1959年12月23日之和平使用核能與保護對抗核能危險法（簡稱原子法AtomG）（聯邦法律公報第一冊第814頁）第7條第3項第3句之法律授權。在原子設施規則生效時所適用之版本的原子法第7條第3項有如下規定：

在許可程序中，所有其管轄領域有涉及到的聯邦、各邦、鄉鎮以及其他地方自治團體之機關皆應參與。如果介於許可機關與參與之聯邦機關之間有意見分歧存在時，則為許可機關必須取得聯邦原子核能與水利經濟部之聯邦部長的指示。除此之外，許可程序是根據營業法第17條到第19條以及第49條之原則來規

範。

1869年6月21日營業法第17條與第19條（營業法，請參照聯邦法律公報第三冊第7100-1頁）規定了營業設施許可程序：

第17條

(1)對於…設施申請許可，必須附上說明所必要的圖畫與文字描述。

(2)針對所提出之文件的完整性如無須提醒補件，則企業透過一次性地將申請之文件刊登於機關公示所指定之新聞紙上，以公告周知，並要求：比如對於該新的設施如有異議應於14日之期限內提出。該期限排除所有不是以私法上請求權為基礎之異議。

第19條

(1)以特別的私法上請求權為基礎之異議可要求訴訟解決，而無庸使設施是否獲得許可取決於該同一事件之解決。

(2)反之，其他之異議應由當事人作完整地討論。在討論結束之後，應作成審查與裁決。該裁決同時向有異議之企業經營者送達。

3.原子設施規則，因1977年2月18

日根據原子法第7條所制定之設施許可程序規則（原子法之程序規則AtVfV）之生效，而於1977年3月1日失效（請參照原子法之程序規則第22條）。

II.

1.a)1973年10月10日「南方核電有限公司」（前程序之參加人）向巴登符騰堡邦主管的「經濟、中級城鎮¹、與交通部」（前程序之被告）申請根據原子法第7條之規定，為原子法上批准其興建座落在Wyhl am Kaiserstuhl這個鎮邊界土地上的南方核電廠之核一廠。審核機關將該興建計畫刊登於1974年5月18日這一期的『巴登符騰堡與巴登報』上的政府公報欄上公告周知。南方核電廠指出：該設施之細節於申請文件（Unterlagen）中有所載述，該申請文件是向Wyhl鎮公所、Emmendingen縣政府、並向Stuttgart所在邦的經濟、中級城鎮與交通部在刊登公報之次一日起一個月後提出。異議可以在該（一個月）期間之內提出。於期限屆至之後，除非是以特別的私法權利名義為基礎的異議，否則的話所有的異議均不得提出。為了討論可能的異議，聽證期日於1974年7月9日舉行。於聯邦公報中要刊載該聽證日期之公布（1974年5月18日聯邦公報第93

¹ 譯註：Mittelstand係指，人口超過2萬不到10萬之城鎮。

期)。申請許可之憑證於1974年5月19日到6月18日向前述之機關提出以供審閱。有超過89000件異議向許可機關提出。

b) 訴願人，Kaiserstuhl鎮，該鎮的邊境土地與Wyhl鎮的邊境土地相鄰，在Kaiserstuhl鎮的邊境土地三公里內接近計畫中的核電廠設置地點，其於1974年6月11日以書狀告知許可機關，該書狀於次一日送達機關，該書狀表示：

『Sasbach鄉於期限內對於在Wyhl鎮的邊境土地上建造核電廠提出異議。該異議之理由將於次日補件』。

訴願人於1974年6月19日以另一份書狀對於其異議作進一步說明。訴願人除此之外，還表示：

『在Wyhl鎮的邊境土地上，距離所規定的核電廠設置地點差不多三到四公里之區域開始是Sasbach鄉邊境土地上之葡萄園區。於距離核電廠設置地點相同距離之處有1966年到1968年已經設立之佔地差不多45公頃（ha）之水果園。

我們擔憂此種特別的作物在植物生長期與成熟期期間會受到損害，比如受到額外發生的冰雹或霧氣而受損害，根據已經公開出來的氣候學與生態學專家的鑑定，該顧慮並未消除。

只要沒有證明：氣候學與生態學的

狀況不會發生造成損害的改變，則我們就必須要維持異議。當然只要未證明：人類、動物、與植物之安全不會發生造成損害之改變，以及在工廠裡面或周遭之意外事故不會發生以及不會因額外的輻射污染…而發生的話，則我們同樣地也要維持異議。

c) 在1974年7月9日與10日之公開聽證的期日，訴願人之表述在實質上已被處理。1975年1月22日經濟、中階城鎮與交通部給予南方核電廠有限公司第一份部分許可，以設置南方集團核電廠。本件憲法訴願人的異議被視為無理由而被駁回。

2. 憲法訴願人向弗萊堡（Freiburg）行政法院起訴請求撤銷1975年1月22日之許可。

a) 行政法院透過1976年4月8日之中間判決而宣告該訴訟為合法。行政法院宣示：「訴願人為訴訟適格。訴願人可以主張該被要求撤銷之行政處分侵害了其自治行政權以及其財產權，因為根據其陳述，有更大筆的土地已經充當農業使用，有部分是作為葡萄園種植而承租之土地，不是供執行公共任務之用。訴願人也不因核子設施許可程序規則第3條第1項而使其異議被排除。訴願人已經以1974年6月11日之書狀於期限內提出之異議」。

b) 巴登符騰堡行政法院以其1977

年1月19日之判決駁回巴登符騰堡邦與南方核電有限公司針對行政法院之中間判決所提起之上訴。訴願人之訴訟權限雖然並不能一般性地從其自治行政權中導引出來。不過該訴訟權限係來自於：在考慮訴願人對於飲用水供應機構之權利底下，其對於居民有供應水之權限，以及來自於訴願人對於農業使用之土地所有權。聲明異議期限之錯過的問題並不涉及訴之合法性，而是涉及訴有無理由。

c) 弗萊堡 (Freiburg) 行政法院於1977年3月14日以判決撤銷1975年1月22日之許可，法院確定訴願人於地號6427號之土地上種植21.2公頃之水果園距離核電廠預定地差不多4.5公里。訴願人是多筆作農業使用與租賃之土地所有權人。另一些屬於她的土地是作為葡萄園使用。本訴訟從中間判決所列舉之理由來看是合法的。訴願人有及時地提出異議。亦即，根據原子設施規則第2條第2項第2款提出異議期限之意義只可能在於：去確定參與程序之利害關係人之範圍，因為他們對於核電廠之建造有疑慮。該訴訟也有理由。預計之壓水式反應爐 (Druckwasserreaktor) 頂多在有所謂無爆裂保障措施底下才能建造。

3.a) 巴登符騰堡邦與南方核電廠

有限公司提起上訴。在上訴程序中，訴願人預先主張：訴願人在1975年1月31日被下令在農林地重劃程序 (Flurbereinigungsverfahren) 中²，透過1977年3月24日之暫時處分，而搶先被終局分派給葡萄園用地之持有與使用，這塊葡萄園用地有局部已經屬於訴願人並且與有局部屬於他人之林地並存。關於林地這部分，並沒有針對預計之核電廠提出異議之理由。葡萄園用地在異議期限屆滿之後，訴願人才取得，這種情況並不能推翻訴之合法性。

b) 行政法院以1978年10月17日之判決變更行政法院之判決，並駁回訴訟。訴雖然合法，因為訴願人主張其財產權受到侵害，此時不管該財產權是否受到基本法第14條保護都一樣。不過，行政法院認為該訴無理由，因為訴願人之異議被排除。原子設施規則第3條第1項之排除效延伸及於法院程序。有關原子法第7條第3項之授權之營業法第17條第2項應有相同之意義。訴願人一直到1974年6月19日才以書面提出實體異議。不過，實體異議提出必須在期限內為之。訴願人也不能主張其嗣後取得葡萄園地。只要所涉及的是過去的林地，則許可條件後來可能喪失，就不能使該許可變成

² 譯註：針對 Flurbereinigung 的程序之訴訟，請參司法院印行，德國行政法院法逐條釋義 (下)，2020年11月，第40條，邊碼115。

違法，而是只給予為許可之機關，有可能嗣後地排除該許可（請參照原子法第17條第2項第3款）。即使把過去他人所有之葡萄園地移轉給訴願人，在結果上並無任何影響。

4. 聯邦行政法院以1980年7月17日之判決（聯邦行政法院裁判彙編第60輯，第297頁）駁回訴願人之第三審上訴。

a) 訴願人並未依原子設施法第2條第2項第2款規定及時地提出異議，因此訴願人根據原子設施法第3條第1項稍後所提出之異議被排除。異議是一種針對已作出之計畫，為阻止或修正該計畫為目的之意見陳述（Vorbringen）。單純表示「其將提出異議」之通知並不足夠。光是從原子設施法第2條第2項第2款有規定「異議應表述出來」，就已經得出這一點。除此之外，原子設施法第3條亦區分不同類型之異議。前述這一點同樣也從此規定之意義與目的中導引出來。「異議之表述」是要有助於許可之機關對於計畫之實體審核。因此對於此種異議表述之參與會正當化對於其他程序之參與。從原子設施法第3條清楚得知，反對論述所追求的東西是甚麼。如果是第三關係人之異議，則該異議最終涉及許可防禦請求權之主張以便保護基本權所確保之法律地位。

b) 「異議之排除」（Einwendung-

sausschluß）也包括行政訴訟程序。光是從條文之文義就已經支持這樣的延伸性。只有當意思是指「終局地權利喪失」時，立法者才會使用「排除」這樣的字眼。除此之外，與原子法第7條第3項之授權規範之體系性關聯性也肯認將「排除」作此種範圍認定。該規定提到營業法第17條。原子設施規則第3條第1項合乎營業法第17條第2項，該營業法條文對於「排除」一直是在「導致終局之權利喪失」之意義下而被解釋。原子設施規則第3條第1項幾乎不符合原子法第7條第3項第3句之授權，該規定只含有延伸及於行政程序之排除。也就是說營業法之許可程序之重要元素被省略了。即使在考慮原子設施規則第3條第1項之意義與目的底下，「排除」也必須延伸及於行政訴訟程序。該規定在多面的法律關係之框架中，界定了「設施製造人與經營者受保護之權利範圍」與「可能受到該設施影響之人受保護之權利範圍」，該規定之作法是：限制了給予第三人之防禦權。具有實體法效力之強制排除可能之關係人在行政程序一開始就要表明：他們是否以及想要以何種權利地位來反對該計畫（核電興建計畫）。此種「實體效力之排除」因此使得許可之機關取得通盤掌握全局的最大可能。

c) 此種「排除」並沒有違憲之疑慮。如果國家對於那些可能受到原子

設施影響所及的第三人只給予根據原子設施規則第3條第1項之標準所存在以及這方面受有限制的防禦權的話，則國家就已經有充分履行憲法所要求的保護義務。「排除」連接上一個情況：某人並未防禦憲法所給予他的法地位來預防性地保護其法益。此種「排除」是失權效的思想之表示。

正當化這種「第三人參與之排除」的道理在於：立法者於制定原子法上的許可程序時，也必須適當地規範生產者或經營者的法地位。

「排除」之範圍已經受到適當的界定了。一旦有發生任何嗣後涉及第三人之重要的程序標的之變更或程序基礎之變更時，都應該被給予機會，重新去表示異議。「排除」並不擴大地延伸及於那一種請求權，其係用來主張廢止或撤銷許可之權利，或要求課以嗣後負擔之權利（請參照原子法第17條）。排除也並不妨礙針對原子法上之許可提起確認無效之訴。此外，排除也並不延伸及於那種就算是在異議期間之內無法提出之事實。因無過失地遲誤異議期限，回復原狀（前階段再開啟）還是可能的。如果在個案中回復原狀已經不可能，因為許可已經做成而因此許可程序已經終結的話，則「排除」就不發生。職權調查原則也不受「被排除之異議」所影響。關於本案之情況，本庭考慮的是：如果遲延提出之異議顯然不會導

致許可程序之遲延，則該遲延提出之異議就無論如何不應被排除。不過，此一問題，由於限制排除會導致法安定性之減損，因此應採否定。如果此種雖然僵固，但也是原子設施規則第2條第2項第2款所保障之明確性與可預見性被破壞的話，則所謂「遲延之異議不再合法」之界線將會很難劃定；因此最後該界線將可能任由「許可機關」處分；這勢將不符合法律之規定。

關於「排除」之避免，並沒有對於關係人提出任何不具期待可能性之要求。關係人藉著所應提出的文件而獲得關於可能危險之充分的圖像，並且可以去推測：是否他們想要參與許可程序？如果該異議可以讓人家看出異議者認為他的何種法益受到危害，則該異議就充分地被實體表述。因此對於異議者一即使在一個月的提出期限之考慮底下—對異議者也並非要求其辦不到的事情。最後應考慮的是：根據原子設施規則第2條第2項第2款準用原子設施規則第3條第1項之法律效果。不過，法律審（聯邦行政法院）認為下述之見解無法採納：「教示必須也要記載：對於『合乎形式的異議』提出何種要求，以及『排除』也延伸及於法院程序」。異議的內容與形式，其實可充分地從基礎的法律規定中所導引出來。

d)對於訴願人不能因其遲誤異議

期限而給予回復原狀。該回復原狀也無法在許可程序中以對於法院程序具有拘束力的方式而被給予。遲誤期限是具有可歸責性的。

縱為許可之機關也並未擁有權力，對於已經發生之實體排除效力，透過回復原狀之（默示地）給與而嗣後地排除。提起法律審之理由說「審理異議之機關就遲延異議之決定，又再度開啟了訴訟途徑」，這種說法是錯誤的。

因此訴願人只能將其訴訟請求植基於那一種不被「排除效力」所及的表述。訴願人之表述只不過是在於：「他是在農林地重劃程序之框架中取得葡萄園用地」。如果他的表述所指的是訴願人過去的林地，則該林地是在系爭之許可被作成之後，才被移轉成為葡萄園用地的。只要訴願人所指的是過去屬於他人所有權的葡萄園用地之移轉的話，則訴願人就是沒有弄清楚：異議是涉及法益的，因此嗣後取得已經被排除參與程序之財產權並不能再度逆轉附著於該財產權之防禦權的排除。發生在前手權利人身上的存續力，也及於權利的後手。

III.

憲法訴願是針對行政法院的判決與聯邦行政法院的判決而提出。訴願人指摘原審判決有違反基本法第14條第1項、第19條第4項與第103條第1項之虞。訴願人固可基於這些憲法規定

為基礎來主張。如果鄉鎮是土地所有權人，以及鄉鎮之所有權並未直接是其履行公共任務來使用，而是如同私人一樣是根據私經濟原則來使用的話，則該鄉鎮就可以享有基本法第14條之保護。在本案中所涉及的是屬於鄉鎮所有之農業使用的土地可能受到侵害。該土地有局部是鄉鎮自己營利使用，有局部是出租給他人使用。在此限度內，鄉鎮涉及基本權所保護的領域。鄉鎮將此種基本權關聯性，於1974年6月19日之異議狀中作了說明。鄉鎮單純只作為國庫權利之主體而存在。鄉鎮也可以主張基本法第19條第4項，因為鄉鎮也有要求有效法律保護之請求權。最後一點，鄉鎮也可以主張：其來自基本法第103條第1項之程序基本權受到侵害。

原子設施規則第3條第1項之「排除」違反基本法。無論如何如果（建造核電廠之）計畫之公告並未含有關於「提出異議必須負擔實體陳述」之教示，以及關於「排除效延伸及於法院程序」之教示，則該「排除」就不得介入。

行政程序法必須符合憲法原則。基本權保護原則上也透過程序之形塑來達成。這特別也是指原子法程序。對於可能之關係人使用行政程序之接近所添加之障礙，不得超過在考慮計畫主體之相反利益底下以及公眾對於程序集中與程序迅速之利益底下可以

主張之限度。

訴願人並未知悉：她在提出異議之期限之內，必須要對於其異議作實體陳述。訴願人也並未能夠從為許可之機關對於建造計畫之公告而來得知這一點。在短期的提出異議之期限內，訴願人並不可能去取得任何法律之諮議。只有當有相應的教示時，才不會對異議者要求無期待可能的東西。如果異議者被苛求要合乎期限地對其異議作實體上的陳述，特別是一個月的異議期限被設定得太過於短了。除此之外，訴願人因其遲誤異議期限，無論如何其實必須給予回復原狀才對。在判斷遲誤期限之咎過上，法院設定了一種不合乎憲法規範之標準。

訴願人關於基本法第19條第4項周詳地主張：如果在機關措施下達之前遲誤了異議期限的話，則關係人就絕不可能針對該措施提起法律救濟了。雖然說如果透過排除效而使原本存在的防禦請求權被排除的話，則基本法第19條第4項勢將無法介入了。不過，於有疑義時，出發點應認為：此種（訴訟）請求權繼續存在。如果向法院訴訟請求權喪失，則這一點就不符合基本法第19條第4項規定意旨。更加無法令人接受的是：「排除」竟然會妨礙了主觀防禦權之產生。如果關係人一如同訴願人那樣——已經合乎期限地通知許可之機關：他

會對於已做成的建造計畫提出異議的話，則聯邦行政法院所提到的失權效的觀點，將可能無足輕重。他在短的期限之內，不可能充分地判斷其所被牽涉到的程度範圍，因此他並不能被苛責，必須要在期限之內，去具體化其異議，以便來取得訴訟權。

即使聯邦行政法院指出了異議排除之延伸之界限，也不可能消除違憲的疑慮。為了行政程序的加速，他並不需要實體法上的排除。該實體法上的排除，即使是為了保護申請人關於可能的行政訴訟程序，也並非必要。除此之外，訴訟權人的人數透過異議之排除，實際上遠比行政法院法第42條第2項所做的限制還要少。因此實體法上的排除，形同違反法治國地過度干預。

於不充分的教示情況下，對於實體法上的排除之發生，有特別的違憲疑慮。

IV.

關於憲法訴願，聯邦內政部長以聯邦政府的名義，邦的經濟、中級城鎮與交通部之邦部長，以巴登符騰堡邦的名義，以及南方核電廠有限公司，三者對於本件憲法訴願有意見表示：

1. 在訴願人指摘基本法第14條第1項與第19條第4項被違反之限度內，聯邦內政部長對於憲法訴願之合法性提出質疑。公法法人在國庫行為之領

域中是否具有基本權能力，是有爭議的。有一些學者贊成：公法法人如同在其公任務領域那樣，在私法行為之領域也一樣，只有在例外時，才被給予基本權主體性，而且只有當系爭之法主體直接可以被賦予基本權所保護之生活領域時，才被賦予基本權主體性。然而此種要件並不存在。基本法第19條第4項並不是程序基本權。違反基本法第103條第1項之程序基本權之指摘，並不合法，該條文並不涉及憲法訴願之重點。

無論如何憲法訴願無理由。排除效並不涉及基本法第19條第4項所保障之「有效法律保護」。排除期限或其他形式的要件對於提起法律救濟而言，基本上在憲法是沒有疑問的。在原子法程序以及在其他同類型的程序中，由於第三人之參與，所以有背離基本法第19條第4項原則案型之情況存在。如果可能的關係人在程序上的前參與被承認為主觀權利的話，則在考慮到第三人不能嗣後去質疑一種可以被影響但並未被他影響之結果限度內，似乎也正當化了申請人對於具有法存續效力之行政處分之重大利益。由於關係人對於應提出的文件擁有充分完整的資訊，而因此能注意到有疑慮的問題。不過合乎基本法第19條第4項的是：「排除」並非能夠毫無限制地適用。聯邦行政法院正確地指出在這方面有界限存在。即使基於

基本法第14條，「排除之規範」也沒有違憲的疑慮存在。基本法第103條第1項並未被違反。特別是聯邦行政法院並未對於回復原狀之給與作出過度膨脹之要求。

2. 巴登符騰堡邦的經濟、中級城鎮與交通部之邦部長認為：憲法訴願不合法，無論如何也無理由。訴願人是在被指摘之許可處分作成之後，才變成葡萄園土地的所有權人。以前屬於訴願人的是林地，訴願人並未認為計畫中的核電廠會危害該林地。光憑這一點，訴願人就不能去主張基本法第14條第1項受到侵害。她也不能主張：系爭決定違反基本法第19條第4項。因為該憲法規定並未給予任何實體權利，而是以有實體權利之存在為前提。不過此種實體權利並未被該受指摘之許可所侵害。因此訴願人並不具有訴訟權限。除此之外，訴願人並未被阻止去向法院提起救濟。由於基本法第103條第1項並未提供保護來對抗那種可以出於實體法或程序法上之理由而不考慮當事人實體陳述所做成之決定，所以也無法得知：在何種限度內該條規定可能被違反？

憲法訴願即使在實體上也不可能成功。關於營業法第17條規定，通說就已經認為：「異議必須要實體陳述」。法院在回復原狀之問題上，並不是以一種嚴格的、不符合基本法第19條第4項之標準為出發點。針對排

除之實體效力並沒有違憲顧慮存在。在原子法程序中有廣泛的參與權，與之相對應的，也要有相應的參與之負擔。異議期限並未被給得太短，特別是對於異議之提出只有被課以少許的要求：實體陳述。基礎的行政關係是以「三造當事人」為其特徵。許可之機關與廠商有正當之利益，去儘早得知：「反對建造計畫有多少異議被提出」。只有當因遲誤異議期限而被加上實體法上之排除之法律效果時，該利益才可能受到考慮。

3.南方核電有限公司也認為訴願人不能主張基本法第14條第1項與第19條第4項被違反。訴願人關於其土地所有權，就跟其他的土地所有權人一樣，並非基本權典型地遭受到國家公權力之干預。訴願人之財產權原則上有負擔公共任務之義務，特別是從鄉鎮經濟法之規定中清楚地得出這一點。財產權對於鄉鎮而言，並不是保障個人自由之手段，而是追求其公共任務之實務基礎。除此之外，訴願人以1974年6月19日之書狀所主張的，並不是其自己的葡萄園受到侵害。訴願人一直到上訴程序時才取得該葡萄園之所有權。訴願人一姑不論排除之問題—不再可能指摘該葡萄園受到侵害。主張基本法第19條第4項受到侵害也不可能，因為訴願人受到影響的並不是自己的權利。

除此之外，原子設施規則第2條

第2項第2款與第3條第1項之解釋並沒有違憲的疑慮。立法者基於憲法就只應該去提供那種程序以供使用，該程序總體上是適合去確保人民在沒有無期待可能的困難底下來參與。從「原子法上的許可程序涉及三角關係」之這種情況，就產生出特殊性。廠商沒有許可請求權並無改於：廠商基於其申請而可以去主張基本法第12條第1項以及第14條第1項。即使在原子法中，程序法也具有有一個任務：去規範雙邊的基本權關係，並且將這兩邊加以均衡。

基本法第19條第4項並非毫無例外地要求：在作成高權行為之後，給予法律保護。人民為了防止被排除（參與程序），不必去對於還不知情，只憑猜測之行政處分來提起訴訟。人民只被要求去申報表明其反對建造計畫。這一點是可能的，以及是具有期待可能性的。原子法上的許可程序，總體上提供給關係人比其他的許可程序還要更多的法律保護。先行的參與以及其強烈的參與之對向（對待要求）是參與負擔（排除參與）。此種參與負擔（排除參與）透過重大的理由，也就是廠商的利益以及程序經濟的要求而被正當化。「排除」也係用來提早去界定爭議的程序。這並不需要「許可之機關」特別去指明異議人負擔實體陳述之義務（毋庸教示）。這已經能充分地被人們認知

到：對於異議作實體陳述是必要的。

回復原狀之否定，在憲法上無違憲之虞。

4. 訴願人於其答覆被人家提出的意見表示時，特別指出：他自從很久以來就是農業用地的所有權人，比如耕地地目4944號所承租的葡萄園用地的財產權人，或地目6427號的土地之所有權人。在該筆土地上，他自己是經營Hirschländer水果果園。該筆土地，除了別的以外，已經被1974年6月19日的書狀所提到。該土地所有權並非直接用來追求鄉鎮的公共任務。

B.

以基本法第14條第1項、第19條第4項與第103條第1項為基礎所提出之憲法訴願是否合法，在程序中可以根據聯邦憲法法院法第24條擱置不論。無論如何，該憲法訴願顯無理由。

I.

如果訴願人主張其基本法第14條第1項第1句之基本權受到侵害，則其指摘並不合法，因為訴願人並不是基本法第14條第1項第1句之基本權的權利擁有者。

1.a) 在基本權的承認與實證法化的歷史過程中，自很久以來，就是以作為私法上自然人之個人為中心。基本權的形成是著眼於個人或團體的人性尊嚴、自由、與法律上的平等性受到公權力之危害與侵害之典型的經

驗。尤其是基本法所保障的實體基本權是根源於此種人文史上的傳統。該基本權之意義中心建立在保護私法上自然人對抗公權力之侵犯。除此之外，基本權也確保自由地參與與共同塑造共同體之前提與可能性（請參照：BVerfGE 15, 256 [262]）。

基本法第19條第3項便是立基於此種意義架構之中：該條規定：只要基本權依其本質可適用於內國法人的限度內，則基本權也適用於該內國法人。只有當法人之建立與活動是表達私法上自然人之自由發展時，如果透視在法人背後的人可以將這一點認為是有意義與必要性的話，則可正當化將法人視為基本權主體並且該法人基於該基本權主體性而也被納入特定的實體基本權之保護領域（請參照：BVerfGE 21, 362 [369]）。

聯邦憲法法院原則上否定公法法人也可以是此種實體基本權的擁有者。不過，聯邦憲法法院到目前為止，只有對於此種法人在行使公任務的領域，才做出此種決定（請參照：BVerfGE 21, 362; 45, 63）。因為公法法人履行公任務，原則上並不是在行使非傳來的、原始的自由：根據其自己的構思來塑造其自己的生活、生存，以及對於自己做自我決定，而是基於實證法所分派給它的權限來履行公任務，該權限具有內容上的衡量與限制。對於此種關係之規範以及由之

所產生的衝突之決定並非是基本權的客體，因為其欠缺「與人具有直接的關連性」（BVerfGE 21, 362 [370]）。

聯邦憲法法院擱置一個問題：基本權適用於公法法人到底是否可以用一種考慮來建立：該公法法人是維護該法人所代表之人之個人利益的代理人（BVerfGE 21, 362 [378]）。聯邦憲法法院否定：邦保險機構之基本權能力可以用下述之方式來建立：所主張的憲法違反不只是涉及邦保險機構本身，而同時也涉及其會員的財產利益。訴願人之財產不能被視為是其成員的個別財產之集合（BVerfGE 21, 362 [377]）。聯邦憲法法院也否認：鄉鎮、縣或私法組織的市立企業所為之措施，用來確保水的供應，是在該企業背後的自然人對抗公權力追求「個人的權利」。這無寧是涉及國家任務的履行，這排除了主張基本法第2條第1項、第3條第1項以及第12條第1項之基本權之可能性。系爭之鄉鎮地方自治團體相對於國家，並非如同財產權個人相對於國家那樣，具有相同的基本權典型之危害情況（BVerfGE 45, 63 [78 f.]）。

b)聯邦憲法法院只有對於某一種公法法人或其下級單位承認前述此種原則之例外：該公法法人，比如大學與學院或廣播機構，從法秩序所移轉給它們的任務出發，它們直接被賦予

一種特定基本權所保護的生活領域，或者比如教會以及其他被賦予公法法人地位的宗教社團，基於其獨特性而自始把特定基本權所保護的生活領域歸屬給它們（請參照：BVerfGE 15, 256 [262]; 18, 385 [386 f.]; 19, 1 [5]; 21, 362 [373 f.]; 31, 314 [322]; 42, 312 [321 f.]; 45, 63 [79]; 53, 366 [387]；聯邦憲法法院1982年1月13日裁定- 1 BvR 848/77 u. a. -被轉登在第26頁以下）。是否這一點適用於其他的公法法人也還是正確的，比如特定類型的基金會？本庭在這裡不需要加以決定。

到目前為止聯邦憲法法院的判決所承認的例外中所涉及的公法法人都是那一種為了人民之利益而用來實現人民個別的基本權之公法法人，以及它們是獨立於國家之外，或無論如何與國家保持距離之獨立的機構（請參照：BVerfGE 45, 63 [79]）。鄉鎮不可視為是此種獨立於國家之外或無論如何與國家保持距離的獨立的機構（請參照：BVerfGE 45, 63 [79]; Dürig in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art. 19 Abs. 3 Rdnr. 48）。鄉鎮之所以沒有被賦予基本權所保護的生活領域，就是因為他們享有聯邦憲法與各邦憲法所保障的自治行政權（BVerfGE 21, 362 [370]; 39, 302 [314]; Bethge, AöR 104 [1979], S. 265, 275, 277-279, 290）。雖然自治行政權之所以可以給鄉鎮，偏偏就是因為系

爭之團體可被分派給基本權所保護的生活領域，然後自治行政權作為自由之建立，甚至於作為自由之創設而出現（Bethge，同前文，第280頁）。這一點比如在廣播機構或大學便是如此。即使鄉鎮自治行政也用來追求一般的政治性之市民自由，不過鄉鎮自治行政並不可能以類似的方式被分派給實體基本權之保護領域。

光是說「公法法人行使公任務，也就是行使公眾利益之任務」，並不會使公法人變成個人行使其基本權之基本權保護代理人，儘管公任務之履行也（可能間接）有利於基本權之實現，這一點比如在生存照顧的情形是可能的。如果公法人離開了行使公任務之領域，則它就更沒有理由被視為是私人之代理人了。原則上出發點應認為：人民自己行使基本權，並主張可能的侵害。「代理」，如同這裡所說的，勢將開啟了闖入個人自由之破口。基本權所保障的人的自由，原則上不應由公機構之理性高權所經管。

c)不過，聯邦憲法法院認為可容許的是：即使是公法法人也可以主張基本法第101條第1項第2句與第103條第1項（BVerfGE 6, 45 [49 f.]; 13, 132 [139 f.]）。不過這一點出於許多的理由而被正當化，這些理由基本上是不同的種類，不過是與那種用來決定實體基本權之人之適用領域的理由相類似。此種憲法規定在形式上並不屬於

基本法第19條意義下的基本權。它們即使根據其內容，也並不保障如同基本法第1條到第17條那樣的個人權，而是含有客觀的程序原則，其適用於每一個法院程序，並因此也必須有利於每一個根據程序法規範擁有當事人能力之人或者是直接被程序所涉及之人（BVerfGE 3, 359 [363]; 12, 6 [8]; 21, 362 [373]）。

如果法秩序開啟了程序標的之救濟途徑，而公法法人對之有參與的話，則該法秩序要告知：就法治國為司法程序所建構的法定法官之保障、與法律聽審之保障、以及其他比如從法治國與程序恣意禁止原則所導引出來的保障，也必須產生有利於公法法人之程序參與者之效力。因為只有當司法判決是在遵守聽審程序的要求底下被取得，而其為了公正的司法判決所絕不可或缺時，則在法治國家中，該司法判決的功能才被正當化。

2. 訴願人主張：「在出發程序所指摘的原子法上的許可，涉及到他的農業使用之土地所有權。該土地所有權並非用來行使其公任務的，因此訴願人在這個領域，可以主張基本法第14條第1項第1句之保護」。

鄉鎮在行使公任務的領域之外，是否享有基本法第14條第1項第1句之基本權？這個問題應採否定。鄉鎮即使在行使非高權的行為，也絕非處於基本權典型的被危害的情況（請參

照：BVerfGE 45, 63 [79])。鄉鎮即使在這個作用的領域中，透過國家的高權，也並非如同私人一樣地被危害。即使在此限度內，鄉鎮也並不具有基本權保護的需求。

a)如果鄉鎮的基本權能力，在此種領域被主張的話，則雖然大多被連接上權利受命人之同類型的情況 (Fuß, DVBl. 1958, S. 739 [740])，被連接上為國庫行為之公權力主體之相類似的地位 (請參照學者Bettermann, NJW 1969, S. 1321 ff.; Bethge, a.a.O., S. 269 f., 另一個證據，註釋326)。不過，光是說在行使公任務之外為行為之公法法人與其他每一個人一樣，都可能同樣的遭受到高權的干預，並不能導引出：公法法人在此限度內需要基本法第14條第1項第1句之基本權的保護。

b)如果不區分地認為：公法法人在此種領域之外的行為，無論在何種情況，都會如同私人一樣地遭受到高權的干預，則這就大錯特錯了。公法人於其為經濟行為或作為財產主體時，享有不同的優先權 (所謂的國庫特權)，這不是私人所能享有的 (請參照：Dürig, a.a.O., Rdnr. 46; 另一個證據Starck, JuS 1977, S. 732 [736]) 以及該地位—即使並未被憲法所保障—也不同于私人。因此此種特權，在判斷其保護需要上，不能不加以注意。這一點適用於比如對於公法人為主張

與執行請求權時之特別規定 (比如巴伐利亞邦法院組織法之施行法第22條以及1981年6月23日聯邦之程序法-GVBl. S. 188 -)，依該法律，對於巴伐利亞邦，原則上應在一種機關的訴願程序中主張。聯邦行政執行法第17條規定：對於機關與公法法人之強制執行，原則上是不容許的。除此之外，民事訴訟法第882a條也有規定關於公法法人之強制執行之規定 (這一方面請參考：聯邦憲法法院1982年3月23日的裁定-2 BvL 13/79 -)。其他的特殊性，比如關於公法法人之警察義務或稅捐義務，也產生其他的特殊性 (請參考：Dürig, a.a.O., Rdnr. 46; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl., 1974, § 23 II a 1 B, 2, 3)。與公法法人之地位相連的法外特權，在這裡具有重要性。透過國家內部途徑之各種各樣的影響可能性，無論如何也排除了公法人與人民之類似性，「人民具依賴性」，這使得實體的基本權保障具有特別的迫切性 (請參照：Dürig, a.a.O., Rdnr. 46)。

c)再加上：鄉鎮經濟法禁止鄉鎮去從事與其公任務沒有關聯性之經濟活動 (請參照：Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. 2, 2. Aufl. 1976, S. 145 ff.)。因此鄉鎮透過自行設定的目的，自己去擴充鄉鎮的財產，並不是鄉鎮的任務。1975年12月22日版本的巴登符騰堡邦鄉鎮法第91條 (GBL

1976, S. 1; Bad-WürttGO) 就規定：只有當該筆財產標的是履行其任務所必要時，鄉鎮才應取得該筆財產標的。根據巴登符騰堡鄉鎮法第92條第1項第1句，只有當鄉鎮不再需要該筆財產標的來履行其任務時，該財產標的才可以轉讓。這種取法於1935年德國鄉鎮法第67條之相應的規範，也出現在其他邦的鄉鎮法中。鄉鎮的經濟活動原則是受到其公任務所拘束。根據巴登符騰堡邦鄉鎮法第102條第1項第1款，只有當公任務對經濟活動正當化時，鄉鎮才可以設立、接管或重大擴充其經濟活動。除此之外，還要更進一步限制的是巴伐利亞邦鄉鎮法第89條第1項第1款，依該條規定：「公共目的必須有要求經濟活動」，以及北萊茵-西發利亞邦鄉鎮法第88條，依該條規定：「必須有迫切的公共目的要求經濟活動」。此時營業活動必須直接透過其給付來增益鄉鎮居民的福祉，而並非只是間接地透過其利潤與收益為之。鄉鎮被禁止去從事純粹的營利性質之國庫行為（請參照：Gönnenwein, Gemeinderecht, 1963, S. 477; BVerwGE 39, 329 [333 f.]）。關於其他的公法法人基於預算法上的規定，也大多有類似的狀況存在。（請參照：比如聯邦預算法第63條與第65條以下，關於財產標的之取得與轉讓，以及關於參與私法上的企業）。根據前述這些法律規定，出發

點應可認為：公法社團利用財產與營利性質之活動，原則是只有在行使公任務的脈絡下，才是可容許的。前述之法律規定例示性地表明：無論如何，鄉鎮只要不在行使公任務的限度內，原則上就是在其真正的任務領域之外活動。鄉鎮的公共目的設定並未迫切地需要此種活動。這一點必定也會對於其保護需要性減少的問題，發生影響。

3.總之，並沒有充分的理由存在，來將訴願人之財產權視為是受到基本法第14條第1項第1句之基本權所保障的東西。

確實，現行法秩序給予去擁有私法上財產權的可能性。不過，這尚非表示：此種財產權必須要受到基本權之保護。在鄉鎮的財產權是用來履行公共任務之限度內，則基本權之保護反正自始就不被考慮。立法者的出發點在於：聯邦公路法第6條第1項規定：如果道路建造責任之主體換人，則規定沒有損害賠償之財產權移轉。不過，即使在此限度內，鄉鎮的財產權並非是用來履行公任務之情況下，該財產權也不受到基本法第14條第1項第1句之基本權所保護。這裡並沒有典型的特別基本權受危害之情況存在，特別光是由於公權力機關之財產權作私法上的塑造，也就是作為私人財產權，並不會因此產生出此種危害情況。因為在鄉鎮手中之財產權，並

不是用來追求此種因此受到基本權所保護之功能：也就是作為私人發動以及自我責任的私人使用之利益之基礎（請參照：BVerfGE 52, 1 [30], m.w.N.; vgl. auch BVerfGE 24, 367 [389]）。基本法第14條作為基本權並不保護「私益財產權」而是保護「私人的財產權」。

4.從本案的事實來看，不必研究此一問題：如果鄉鎮的財產權是在行使公任務以外的情況下被侵害，是否等於有完全特別情況，而使鄉鎮被賦予基本法第14條第1項之保護或同類型的保護？

II.

在訴願人主張基本法第19條第4項第1句所保障的法律於受侵害之限度內，姑不論其合法性，該指摘無論如何是無理由的。

1.聯邦行政法院於受指摘的判決中所根據的解釋以及對於原子設施規則第3條第1項的適用基於憲法是無法加以挑剔的。該法規在此種解釋下並未阻礙基本法第19條第4項之法律救濟途徑。該法規既沒有對於法院設下不具期待可能性的限制，也沒有縮減司法上法律保護之有效性。

聯邦行政法院將原子設施規則第3條第1項認為是一種不只是給予每一個人根據原子設施規則第2條第2項第2款來提起異議而且原則上可以消滅之權利，還是可以從系爭第三人之主

觀實體權利中所導引出之對抗原子法第7條意義下之特定計劃許可之干擾防禦請求權，在實體法上原則上可以被限制，或讓其完全喪失，只要該第三人之干擾防禦請求權是建立在沒有提出異議或過晚提出異議之事實上以及只要該異議並未以私法上之權利名義為基礎。此種法律效果在構成要件上是連接上：該異議並未在原子設施規則所規定之程序中，或並未在該規則所規定之期限內提出。

在行政程序中此種地位型態或主觀實體權利之型態原則上合乎基本法第19條第4項第1句。該基本法之規定並非保障被主張受侵害之此種法地位之實體存續或內容。該法地位之存續以及其內容毋寧是取向於別的法秩序之標準（請參照：BVerfGE 15, 275 [281]）。

不過，從基本法第19條第4項可以導引出對於在司法上法律保護程序形成之前所踐行之行政程序的影響：此種行政程序不得做如此地設定，其用意在於提早破壞了司法上的法律保護，或增添不具期待可能性之障礙（請參照：BVerfGE 22, 49 [81 f.]）。由此首先導引出：對於行政機關在行政程序本身中的行為之要求—比如並未誤導人民關於其司法上的法律保護可能性，或者排除後來的法院之嗣後審查可能性。關於人民本身在行政程序中會導致基本權保護之實體防禦請

求權之限制或喪失的行為，此種排除規範即使所涉及的是「為人民之一項請求」開放法律救濟途徑：使人民在具體情況中，想要用該法律救濟途徑來確定，其權利根據「排除規範之標準」並未被限制或被消滅，即使在此限度內也並未產生出對於「人民接近法院」引起不具期待可能性之擔心。不過，原子設施規則第3條第1項並未限制人民就此種法律保護之請求去接近法院。

2.除此之外，原子設施規則第3條第1項在聯邦行政法院的解釋下，並未侵害基本法第19條第4項第1句意義下之有效的法律保護。該基本法之規定不單是保障下面意義之法律救濟途徑：由於關係人所主張之其權利受到公權力之侵害，而使得法律保護的請求必須可以被提交給法官，該基本法也保障「司法上法律保護之有效性」（BVerfGE 40, 272 [275]，持續的判決）。屬於此種「司法上法律保護有效性」的，特別是：法官關於主張受侵害之權利方面，擁有關於法律保護請求之事實面與法律面之充分的審查權限，以及擁有充分的決定權限，以便來矯正已經發生或有發生之虞之法律違反。在不傷害規範所開啟的「形成餘地」、「裁量餘地」、「判斷餘地」以及「高權行為之構成要件效力」之下，這一點原則上排除司法權受到其他法院關於在個案中「什麼

是法」之事實認定或法律認定之拘束（請也參照：BVerfGE 15, 275 [282]）。

不過，在聯邦行政法院的解釋之下，原子設施規則第3條第1項既未阻礙聯邦行政法院做事實上與法律上廣泛地審查：是否案件事實該當於該條文之構成要件以及因之導引出何種法律效果，該條文也並未阻礙聯邦行政法院有效地去矯正在這方面確定關係人權利的侵害。

a)原子設施規則第3條第1項之效力不可能用下面的理由來加以質疑：該規定逾越了原子法第7條第3項第3句之法規命令之法律授權（於制定原子設施規則時所適用之原子法之版本 - BGBl., 1959 I S. 814 -），因為該授權只限於去規範行政程序中關於「許可」之規範，不過該授權並未涵蓋會有產生司法程序效果之「異議排除」之法律效果。

原子設施規則第3條第1項並非規範司法程序。如果作為在行政程序中某一行為之法律效果而在規範上下命：在行政程序中特定的法律地位本身喪失或特定的主觀實體防禦請求權因此而受到限制或完全喪失的話，這並不涉及司法程序。由此所生之效果，比如對於訴訟權限而言，並不能被歸屬於司法上的訴訟法。該法律效果是來自於實體法上之實體規範，或來自於規範行政程序之實體規範。

透過原子設施規則第3條第1項所規定的行政程序法上或實體法上的法律地位之限制或排除，是在原子法第7條第3項第3句法律授權之界限之內。該規定明文指出營業法第17條到第19條與第49條之原則。營業法第17條第2項—即使是在有營業法之其他程序規定之共同作用底下—也還是被賦予一種原則上廣泛的「排除效」（請參考：Landmann/Rohmer, Die Gewerbeordnung für das Deutsche Reich, 3. Aufl., 1897, § 17 Anm. 5; BVerwG, DVBl. 1973, S. 645; 也請參考：BVerwGE 9, 9 ff.也並未背離該原則）。所謂「在制定營業法第17條第2項以及在其適用之長期期間中，並沒有廣泛的行政法院保護存在，而因此看不出營業法之立法者對於行政法院程序之可能的影響」，這一點並無改於前述此種原則上對於在行政程序之法地位以及對於干擾防禦請求權之實體影響，該影響充分明確地被法規命令之立法者拿來做為規範標準（基本法第80條第1項第2句）。原子法之立法者是知道此種變遷的（行政法院之保護變成廣泛了），儘管如此它還是選擇此種標準。

b)另一個問題是：原子設施規則第3條第1項是否賦予實體基本權？雖然訴願人並不享有作為權利擁有人之基本法第14條第1項第1句之基本權。儘管如此，該條文還是可能牴觸其他

規範相對人之基本權，而因此也違反客觀的憲法，並因此該條文即使是對於訴願人也是無效。不過這一點並不正確。原子法第7條第3項第3句連結原子設施規則第3條第1項以可容許之方式限制基本權（在這方面也請參照：BVerfGE 53, 30 [60]，這是針對在原審出發程序中具有裁判重要性的許可程序所作之聯邦憲法法院判決）。

基本法第19條第1項第2句之「引用之禁止」並未被違反。在原子法第7條意義下反對特定計畫之行政程序中之異議可能性消滅，以及主觀實體之干擾防禦請求權之限制或消滅，作為在許可程序中異議並未被提出或被延遲提出之後果，這並未構成是一種新的類型、到目前為止的法律所無之對基本權的干預之可能性。毋寧是法律透過連接到營業法第17條到第19條與第49條底下而回歸傳統的限制類型。因此失去憲法上的必要性，在該基本法引用禁止的規定之下，去指名應加以限制的基本權（請參照：BVerfGE 5, 13 [16]; 15, 288 [293]; 16, 194 [199 f.]; 35, 185 [189 f.]）。該條規定並未違反基本法第19條第2項意義下基本權之實質內容（Wesensgehalt）。基本權之實質內容，比如基本法第2條第2項、第12條或第14條第1項第1句之實質內容，係指在法秩序上為保護基本權所給予的

干擾防禦請求權 (Störungsabwehranspruch) 如在實體法上被排除，或在程序法上受阻無法有效行使，則基本權之實質內容在實體法上仍應存在—儘管該干擾防禦請求權未必是為了防禦特定計畫而設。不過，某法規是否具有此種排除效果，必須根據該限制性規定所形成總體作用結構 (das gesamte Wirkungsgefüge) 而定。

在本案中此種效果 (實質內容被觸犯) 應加以否定，因為原子設施規則給予那些因未來設施被許可而因此權利受到影響之人，能夠透過在法定期限內提出異議而毫不打折扣地維護其在許可程序中程序上與實體法上的法地位，以及對此所作的要求既非不合比例，亦非不具期待可能性。

所涉及的公共利益在於：如果該設施之許可合乎所提出的文件，而在一定的期限內產生出對於該設施未來許可之存續的法安定性與交易安定性，此種公共利益正當化了在聯邦行政法院解釋下之原子設施規則第3條第1項之「排除效」。不只是那一種可能提出異議之人之範圍多到不可勝數，而是包括那些可能因許可而使其主觀權利地位受到影響之第三人的範圍也無論如何是多到不可勝數。除了所選擇的程序型態適合於追求眾多其他的目的之外—比如在集體程序所必要的程序集中與程序迅速、所有具有

許可重要性的事實與判斷觀點之廣泛的調查與討論，特別是在多極的權利狀態與利益狀態之下一除了這些以外，特別有三個理由可以使聯邦行政法院的解釋下之原子設施規則第3條第1項之「排除效」被視為在憲法上是沒有問題的：

aa) 只有當其權利可能受到影響之人在許可程序中提出其異議時，才保障：許可機關對於與該異議有關的事實作充分的調查與法律上的評價。此時許可機關於規範之規定與沒有恣意的調查之框架中才必須做出評價，例如根據科學與科技現狀以及對抗損害之預防的必要性標準 (原子法第7條第2項第3款) 或者是對抗干擾措施或其他干預之保護之標準來做出評價。法院對於此種確定與評價只能去審查其合法性，但並不能以自己的評價來取而代之 (請參照：BVerfGE 49, 89 [136]; 聯邦行政法院, DVBl. 1978, S. 591 [594]; VG Schleswig, NJW 1980, S. 1296)。此種合乎權力分立原則之審查順序勢將被破壞，如果在行政程序中把未提出的異議或遲延提出之異議一直要到司法程序才能夠解決，雖然在行政程序中其實該異議老早就可以被提出，並且老早就可以被解決了。光是「職權調查原則」於集體程序中並不可能同等程度地保障這一點。

bb) 異議程序強化了權利可能受到影響之人之法律保護的有效性，雖

然對該人課以參與（程序）的負擔，他必須合乎形式與合乎期限地提出異議。不過，如果他履行此種負擔，則他不只是取得那種被排除效所威脅（喪失）的法地位，他也引發許可機關去討論與審查其個別具體的法地位以及為其主張所提出之異議。透過這種方式，同時也符合程序的一個目的：能夠提早地均衡相關的利益，此種均衡並非靠著職權調查原則就能夠同樣有效地被保障。更特別是，此種行政程序的型態之所以合乎事理，以及強化了權利保護，是因為原子法上的許可程序之下（姑且不論原子法第7b條所規定的特別之排除效）無論如何，如同在出發的情況那樣，是作為帶有局部許可以及設置設施的營運，多階層的決定程序來操作。異議的程序在這裡可以讓權利被保護，在已完成的事實尚未能夠影響決定程序的時期當中，就變成有效。

cc) 原子設施規則第3條第1項之「排除規定」之實質正當化最後也在於一項要求：維護行政與法院之功能能力。該「排除效的規定」影響許可要件以及所提出之異議審查之集中性與迅速性。這一點於集體程序中也具有必要性，以便除了法安定性之外，還使行政與法院取得功能能力。特別是因許可而可能使其權利受到影響之第三人，包括申請人之一般理解下之利益是在於；在適當的期限之內就獲

得確知是否許可被給予，以及知悉其對之提起法律救濟的可能性。

3. 原子設施規則對於合乎形式與合乎期限地提出異議也並未做出無期待可能性的要求。雖然可以承認：原子設施規則第2條第2項第2款之異議期限被給的有點短。不過在這裡可能有疑問的比較不是此種一個月的期限，而比較可能是下述這種情況：該期限同時是在原子設施規則第1條第2項第1句第1款與第2款所規定的文件應提交檢查之一個月的期限中，同時起算。

這些文件原則是專家一整年計畫的結果。在專家之手上看出已經做成的計畫對於其權利所產生的可能的不利影響，這對於不具專業知識的人民而言是不大可能可以看出來的。具有充分專業知識的諮詢建議，在該期限中幾乎不可能取得，特別是與之相關的費用又會產生額外的阻礙效果。鑑於此種典型的情況以及主觀實體防禦權之限制或喪失作為原子設施規則第3條第1項「排除效」之法律效果，因此要求「為了避免該法律效果應在一個月的期限內提出異議」，只有當因此所做的要求對人民而言典型上是可看出來的，以及該排除後果對於其可能受到影響的權利是不複雜的以及因此是有限的時候，該要求才具有期待可能性。

原子設施規則第3條第1項，在聯

邦行政法院的解釋底下，滿足這些要求。聯邦行政法院於被指摘的判決中指出：排除效之客體上的界限與時間上的界線，並且由此出發來確定對於異議負擔之內容與範圍之要求，可以做這樣的論述。這樣的論述在憲法上是無法挑剔的。特別無法被挑剔的是：即使延遲所提出之異議，顯然不可能導致拖延許可程序，法院也要將之認為被排除。法院出於法安定性的理由在憲法上沒有問題地否定這一點。出於相同的理由，該解釋也並未遭受到憲法上的質疑。對已經發生的排除效透過（默示的）回復原狀而嗣後地加以排除，這並非是在許可機關的權力之內。

原子設施規則第2條第2項第2款，在聯邦行政法院的解釋底下，對於所應提出之異議的內容，也提出了要求，以便來避免排除效。該要求在結果上也是憲法上無可挑剔的。雖然人們可能會去懷疑：是否關係人基於所公布的文件而可以對於：他是否必須去面臨危害以及必須去預估有何種危害，可能無法獲得完整圖像。為了一因這一類型的排除效之威脅—而去滿足說明的負擔，基於憲法這必定已經足夠了，如果從其異議可以大致上被看出：何種法益被視為受到危害，以及何種侵害被擔心的話。在這裡不得被要求比起一個不具有專業知識的人民關於因系爭之計畫所可能對

於其生命、健康、或其他受保護的法益為之侵害之平均知識更多的知識。

聯邦行政法院解釋的結果並未侵害此種—因排除效而在憲法上所要求的一解釋的界限。除此之外，在受指摘的判決中—由於該判決把異議在憲法上沒有疑問地視為遲延—並不涉及所要求說明的範圍。

即使聯邦行政法院的下述見解也在憲法上是無可挑剔的。他認為：並沒有必要去進行教示：對於合乎形式的異議作出何種要求，以及也沒有必要去教示：排除效延伸及於法院的程序。這一點已經充分明確地從系爭之規定中導引出來了。關於該規定的內容，必要時在請求法律專業的諮詢建議底下，自從該規定被制定以來就已經取得明確性了，該明確性無論如何是足夠維護在異議程序中可能的法律地位，並且避免排除效。

III.

綜合所存在的事實與法律狀況，本案沒有違反基本法第103條第1項。

法官：

Zeidler Rinck Wand

Dr. Rottmann Dr. Dr. h. c. Niebler Steinberger

Träger Mahrenholz

