

關於「議員薪事」之判決

——聯邦憲法法院判決集第四十卷第二九六頁以下

譯者：董保城

〈判決要旨〉

1. 基本法第四十八條第三項所提之補償金，原先用意是提供議員特殊支出補償金，現在已成爲國庫支付議員及其家屬的生活費用，因擔任議員職務之報酬金。

議員並非「公務員」，他是接受人民之委託而行使公職，是「人民的代表」，受到「自由委任」託負，獲得之給付已非單純「支出費用補償金」，而是從國庫獲得他的一份收入。

2. a) 從平等權規範得出，所有的議員都應領取相同的支出費用補償金。議員是否個別花費不同精力從事議員職務，或是個別支出互不相同或其職業收入互異等因素均與領取支出補償金無關。

b) 議員之費用計算方法，應考慮沒有職業收入者及因議員公職而損失全部或部分收入者，無論爲

何，費用均應足以提供議員之生活所需，且符合議員職務之重要性。

3. 議員、生活費用，具有所得之性質，應與其他人相同，並繳交所得稅。若按照實際狀況，因議員工作相關之特殊支出發給之補償金才以免稅處理。

4. a) 公務員擔任議員之有關規定實體法上乃屬於議員身份之法規，無論將這些法規劃分議員費用法或是公務員法內。

b) 公務員若當選為議員，繼續領取薪俸或因退休而領退休金，自始至今，在議員法內均屬於一種特權。

c) 這項特權在議員法規定「議員可獲得適宜之生活費」時即已喪失。否則，本特權違反基本法的不等原則。

5. 基本法第四十八條第三項與第三十八條第一項之法規設計是希望議員避免從僱傭契約，或是不必償還性質的類似顧問契約關係中取得費用收入，而使議員因此在國會中會代表付費的雇主，企業或是財團組織的利益，並為之效力。這種收入與議員應有的超然立場及其他議員收入應與之相同的情況均不符合。

6. 根據民主法治原則（基本法第二〇條），國會內之意見形成過程，包括決定支出補償金之多寡，及與議員地位相稱之支付費用規定，均應使民眾得知，並公開討論決定。

以上為一九七五年十一月五日第二庭判決結束係根據一九七五年六月十八日言詞審理作成之

— 2 BVR 193/74 —

憲法訴願人工程碩士×××委託人：

Dr. Horst Lechner 及 Dr. Arno Waltes律師

住址：Saarbrücken 3, Bahnhofstraße 45-

訴願人針對薩爾邦議會1978年6月20日（薩爾邦官方公告第51頁）薩爾邦法律第97號第3條第1項字母C及第13條第1項第4號提起憲法訴願

判決主文：

1. 薩爾邦議會一九七三年六月二十（薩爾邦官方公告第五一七頁）薩爾邦法律第九七〇號第五、六、九條及第十三條第一項第一到四號，第十六條第一項第二句均與基本法不符。
2. 薩爾邦應支付本憲法訴願人應得之報酬費用。

判決理由：

A、— I、

本憲法訴願乃針對薩爾邦議會議員之身份及財務支付條文。該訴願案於一九七五年一月二十一日部份判決中(BVerfGE 38,326ff)遭到駁回，因其內容針對一九七三年六月二十日薩爾邦議會之薩爾邦法令

第九七〇號第三條第1項字母C——在下文內稱邦議會法——（薩爾邦官方公告第五一七頁）。該憲法訴願之內容細節，將在下面章節本判決理由之>I和>II內陳述。

在接下來審查憲法訴願人提出之邦議會第十三條第一項第四號以及與之有關之其他條文是否符合憲法精神問題，憲法法院根據一九七五年一月二十一日部份判決理由之〇I三曾約傳憲法訴願人，薩爾邦議會及薩爾邦內政部長以直接關係人身份接受言辭審理，此外亦請聯邦議會、聯邦參議會、聯邦政府、其他各邦邦議會，巴伐利亞邦議會及在聯邦議會之各政黨以書面及至言詞審理就下列問題發表意見：聯邦議會及各邦議會需要多少精力放在議會及選區上？聯邦議會及各邦議會成員歷年來的職業比例情形如何？尤其是公務員所佔比例為何？議員因議員職位所獲得之收入為何？有多少議員除因議員職務的收入，還有兼差之收入？議員的地位自十九世紀末至今有何種改變，改變多少？特別是提供議員一合宜，保障其獨立立場之議員補償金」意義上有何改變？金額上的增加從其免稅特權，公務員特權及停職停薪補償費的有關條例，養老保險及其他類似條例上，特別是從平等權，及傳統上之職業公務員原則來看，有何影響？聯邦議會與邦議會議員有那些明顯差異？在上述考量下，對邦議會法第三條第一字母B及第五、六、九、十三、十四及第十六條等規定有何見解？

薩爾邦議會、德國聯邦議會及巴登——符騰堡邦議會分別以書面說明立場：

1. 薩爾邦議會

a) 主要見解如下：目前尚未終結的審理乃違法不當；因為聯邦憲法法院本身即受制於訴願者在憲法

訴願狀中所提的法律條文內容，無權作超出該法範圍之決定，或審視此法及其他邦議會法令是否有違憲情事。該法之第一段即完全劃規邦議員法律地位，此點無法作為憲法訴願程序之撤銷對象，而為機關訴訟事項，不屬於聯邦憲法法院審理範圍。畢竟訴願申請人並未參加上次邦議員選舉，並無保障個人利益之需要及提起憲法訴願權利。

b) 邦議員之費用採預估及大致補償其損失方式，此等費用並非薪俸。目的是保障邦議員在面對國家及各政黨時能保持獨立超然立場，完成他們自由委任的議員任務。在政治社會方面若逢改變，亦不致影響造成法律失效或更動，最多僅促使立法者重行審查法律狀況而修法。此外聯邦議員與各邦議員亦有所不同。邦議員除執行議員職務外，仍保有原來的職業；他們領取的費用以其本質與作用來看，乃補償基於執行職務，造成之開銷。

本身為公務員的議員，可獲得退休金乃基於基本法第一三七條第一項及邦立法者對所有邦公務員與屬於邦之社團、機構和基金會採行之選舉限制——以互不相容法規形式——這種退休金保障即為此一參選限制之補償。國家對退休公務員負有提供生活費的義務，此點為基本法第三十三條第五項之公務員待遇原則。因此憲法提供保障，議員除本身可取得補償性質之費用外，還可因與其議員任務不相容之工作獲得其他補助，例如因無法擔任公職需停職停薪而獲補償，或以退休金其他方式保障生活。

雖然公務員擔任議員時有權獲生活保障或其他津貼，並於議員任期屆滿時可重返公職，但此舉並非意味其他不同職業的議員也應有類似相關規定。薩爾邦目前針對各行各業規定之法律狀況並無不當差異

情形。

在邦議會法所規定之邦議員費用係一種補償性質，因此不符合稅法所得定義，不算是個人收入。邦之立法者則有必要決定此費用是否免稅，或是如何免稅。目前費用屬免稅，若徵稅，將促使議員傾向往專職議員發展，因為兼職的經濟效益會降低。

若某議員除了議員費用外，仍有其他來自國庫的收入，除非這些收入均以「同一種理由」支付，否則不需計算扣除。

薩爾邦邦議會法內對議員費用有明確規定，議員其他因公或因職而取得之收入金額不高並非重要收入。

2. 德國聯邦議會：

國會議員的法律地位原則上便與所有公職人員的法律地位不同。議員的特色至今仍是自由委任式；代表全體人民。德國的民主政治精神在基本法第三十八條之代議制表露無遺。憲法的代議制之原則在基本法第二十一條所賦予各黨重要地位之規定也不會改變。儘管在憲法上賦予各政黨之地位影響到自由委任之運作，但仍不能視為直接民主。由此得知議員在憲法上的地位也未改變。不同的是隨著議員職務上的需要，工作有增減，以及國會議員的職業比例因時代而改變。議員不似過去僅來自社會某些階層，而是來自各行各業。雖然國會議員的工作廣泛但仍不應視為一種職業，因為這不是一份長期的工作，不足以做為維持基本生活的一技之長。至今絕大部份的議員仍從事原有的職業工作，尤其是地方政府的各邦

邦議會議員。雖然基本法第四八條第二項稱議員之「公職」，國會議員也享有退休保險制度，但這些仍不足以將議員之職當做近似公務員之職。基本法第四八條第二項採用公職一詞乃是一種極為廣義的用法，而退休保險則是爲了保障議員能獨立執行職務而具有的補償性質行爲。

稱爲補償金之議員費用乃基於補償其收入損失的原則發給，儘管近來由於議員社會地位較過去改善很多，在計算時也較從前更爲寬裕，然而議員費用仍屬補償性質，不容改變。尤其是補償金絕非薪水。目前德國聯邦議會議員獲得之配置收入從他們長時間的工作及能力要求而言，與公務員相當的職等相比，其報酬並不合宜；因此，聯邦議會議員以其工作能力換得的配備所得僅爲一種補償性質，並未逾越此一範圍。議員的基本費用乃出於技術上原因比照聯邦部長支薪等級，不足以認定此爲其收入的法律依據。退休金制度乃基於議員社會地位及保障獨立執行任務的補償性措施。今天此種補償費不足以平衡議員各方面之支出；補償也包括議員因擔任議員期間而無法從事他業可能造成的損失。但此點並非個別計算，而是大致整體地估算，大部份議員無法借議員費用安養家計，換句話說，這筆補償金乃爲平衡各方面支出，似爲其收入，但仍不足以稱爲公務員薪水或是薪俸。

議員補償金制度由議會法規定；公務員於擔任議員期間仍繼續支領退休金，這項規定是公務員法的重要項目，而公務員法對議員及國會關係亦劃分得很清楚。基本法第一三七條第一項規定，公職與議員職不相容，公職人員可能受到參選議員的限制，而給付規定則基於該法所定。此點雖然憲法上並未規定出，卻爲憲法所容許。憲法有關公務員的規定並無這方面的禁令；基本法第三條第一項也無顧慮。雖然

近年來聯邦議會及各邦議會議員內的公務員有增加趨勢，但這不應看做是由於公務員比其他職業人士享有更優惠的經濟條件之故。立法者在處理這項規定倒是並未採強制專擅的方式。

從基本法第三條第一項觀點來看，雖然公職人員可以轉任議員，但是此規定卻不應適用其他行業擔任議員時，亦補償他們停職停薪之一般損失。因為每種行業從各種角度來看，都是差異極大。這種情形即使是透過補償金也無法改變。議員進入議會時，每人的過去收入都不同，他們面對個人的職業風險也各有不同。基本上議員獲得的補償性費用只是用來保障他們維持超然立場的基本費用。

根據聯邦議會的見解，議員獲得的費用一向是大概補償性的支給，因此依目前所得稅法不徵稅，此點並不違憲；尤其是這項規定並不違背平等原則。議員的費用是否應課稅是在立法人的權限內，現在這個問題由於牽涉很廣，已成立一個專責委員會調查研究。

聯邦議員費用外的收入方面，參加歐洲共同體代表大會的議員除車費補助外，每天支領一八三馬克，參加德國聯邦郵電部行政委員會的議員每月支領四五〇馬克及每日、包括住宿日費六十八馬克，開會期間支領五十馬克。

3. 巴登—符騰堡邦議會

邦議會議員的工作絕無法稱為一項全職的職業。邦議員除擔任議員外，大部份都從事一項職業以維生計。所有邦內並無其他職業的邦議會議員僅佔百分之十五以下。這個數字並未包括公職人員在內，因為他們之所以未繼續從事公職，並非議員職務過重，而是出於法律上不容許之故。各邦議會也透過一連

串組織上的措施，有時也以補償因停職停薪而造成損失之方式，避免邦議員職務成爲全職，邦議員成爲職業議員。議員基本費用，在幅員較廣的各邦每個月可支一、五〇〇—二、五五〇馬克，城邦議員每個月支一、〇〇〇—一、三五〇馬克。這筆數字不高，一般議員若不再從事其他職業，將無法依賴這筆費用安養家庭。尤其是這筆基本費用還需支付選區花費、政黨及議會黨團會費（每月最高達八〇〇馬克）以及參選基金。邦議會議員所獲費用即非薪俸，亦非報酬僅爲補償性質之費用。

各邦有關法官及公務員因工作與議員職不相容禁止在工作期間擔任議員，轉而允許提早退休並領取退休金，這些規定與公務員基準法第三十三條第一項及德國法官法第七十一第一項相符合。且這些規定從基本法第一三七條第一項審查乃屬合理範圍。若其他議員由於工作繁忙，無法從事原有職業，則停職停薪補償條例可設法彌補其損失。

由於邦議員的費用屬於補償其支出性質，憲法未要求課稅。從法律政治的觀點來看也不宜課稅；因爲此舉可能造成職業議員興起，對有意從事議員工作的人來說，如果他在本身職業能賺得更高收入，進入議會工作對他反而將是一種損失。

關於議員補償性費用以外的其他收入，無法詳加調查得知。

4. 巴伐利亞、黑森邦、下薩克森邦、北萊茵—西伐利亞邦、萊茵藍—法爾茨邦各邦議會及柏林議會、巴伐利亞參議會，除因各邦特殊個別的法律外，在議員費用條例方面均採行巴登—符騰堡邦的法律。
5. 漢堡城邦的議會提出如下說明：根據聯邦憲法法院判決原則，漢堡邦的議員歲費條例並非報酬，

而是一種支出補償費。議員每月獲支出補償金一、〇〇〇馬克，每日會費二五馬克以及因參加開會而造成的薪資損失補償金；漢堡議會及各委員會開會時間通常都是下午十六點以後，儘量避免議員因此影響其職業需要。議員的費用法律有明文規定，數額從一九七一年至今未變。此金額並未與公務員或部長調薪同步增加。議員日後任期屆滿亦不得要求領取退休金。整體來說，漢堡議會的議員並未支領報酬，議員維持生計與家計的主要經濟來源仍仰賴其職業收入。漢堡可說在議員費用上仍採取傳統的補償支出方式。根據漢堡邦法律，若不得兼任議員之職時，議員可經主管同意以留職停薪休假方式擔任之。

6. 德國基督教民主黨以附上 Hans. H. Klein 教授之審核意見書提出如下說明：議員所獲得之費用無論聯邦議會或是聯邦議會均不能稱為薪俸或公職薪水，這筆費用用來補償議員在執行執務產生的一些支出，補償某些非物質之付出，以及由於擔任議員時無法或部份無法從事職業而造成之損失，由此才可保障他們的生活。根據基本法第四十八條第三項第一句提供議員補償支出費的法到現在還沒有改變。

雖然憲法上並未規定某一公職或工作與議員不相容，即應提供補償費用，但應法予許在這些與議員職相衝突的職業可因停職而獲得補償金或退休金，條件是獲得之補償不應造成與其他職業議員有不當的過份差異。

所有原本職業基於工作契約的議員，根據憲法或法律的規定，有權在他議員任期屆滿後返回原任工作。由於議會成員是來自社會不同階層及各行各業，此一人民代表性對於議會組成有很大意義，因此也有必要以特別的措施來保障由於擔任議員影響到生計的情況，使議員於任期屆滿後能順利返回原有職業

。這種情況則考慮以補償性給付達到目的。

對於一九六八年五月三日議員費用法第一條所規定支出補償金，是否應課稅的問題，在憲法上既未禁止，亦未明定。若將議員所得之費用課稅，則需考慮到不能因課稅一事而影響到日後議員代表可能不具來自各行各業及各階層的代表性，因為過重的負擔可能造成某些職業人士不願意參與競選議員。

一九七五年六月十八日訴願代表透過其委託人以及所屬議會政黨代表在言辭審理中對書面意見曾以補充說明。

B、

根據一九七五年一月二十一日所作部份判決，本案符合憲法訴願的要件。即令薩爾邦議會提出異議，本案仍將繼續審理。

1. 訴願人以提出憲法訴願方式的法律途徑乃屬合法。訴願人自始至今都不是爲了他第五屆立法任期
的邦議員身份地位而爭訟——如果他在任期內爲議員地位問題訴訟，即屬於機關訴訟，應由行政法院審理——他的目的是針對法律規定，與他是否參選第六屆薩爾邦議員及當選後的權益有關。雖然他在提起訴願之際仍是薩爾邦議會議員，但他所提的訴願內容尚無法適用他本人，時至今日，在最後審理之時，他仍非以目前的議員身份訴訟，而是以可能參加下屆薩爾邦議員選舉的候選人身份提出訴願。由於他身爲退職的議員無法將他認爲不公平的退休條例以機關訴訟方式獲致解決，他更無法以一名尚未進入議會的參選人身份，要求對適用於新任議員的條例進行機關訴訟。

2. 在這項法律審理程序中，法院也會對邦議會法未在訴願中提及的法條，加以審查，以確定其他法律是否與基本法精神相符。這種擴大審查某些法規是否合乎憲法的作法，絕非憲法訴願的特點，還更合於機關訴訟的特徵。這些法規審查後有時會導致修改部份憲法。只要審查某一法規是否合乎憲法精神，這種可能性便會一再發生，無論是機關訴訟、抽象或具體之法規審理程序或是憲法訴願程序，即審查一般法律直接間接是否符合憲法精神。審查訴願人所提的法規是否違憲，不可避免常會連帶審查其他相關法規，尤其是所提內容與某些法規有明顯連帶關係，若這些法規違憲，也會影響到所審查法規亦違憲的決定。

* 在一九七五年一月二十五日判決內牽涉的法條即為如此情況。

3. 訴願人多年來為薩爾邦議會議員。他之所以提出憲法訴願，是爲了澄清他若繼續參選，是否能在議會享有較好的法律地位。結果由於在競選期，該法規尚未完成是否違憲之審理程序，在此情況下，他放棄再度競選的決定。他在法庭上明確表示，如果當時正在爭訟未定的訴訟能獲勝，他將參選下次薩爾邦議員選舉。在此情況下，可知訴願人仍然與他所提的訴願內容有直接關係。因此訴願人法律保障需求即使在作判決時亦存在。

C、

遭到質疑的邦議會法第十三條第一項第四號違反基本法；即違反第四十八條第三項第一句與規範性之平等原則。邦議會法第五、六、九、與第十三條第一項、第二項，第十四條以及第十六條第一項第二

句等與質疑之法條有關，也經審理後發現與基本法不符。

I、

邦議會法與德國聯邦議會和其他各邦之相關法律相同，均以傳統觀念詮釋議員之法律地位及應得之財務分配。這種議員法律地位雖然未全盤改變，但已與過去意義不同。聯邦憲法法院以前便已提過：「在許多邦的民主發展已從自由代表方式轉而為政黨民主，隨著政治與社會現勢需要議員支出補償似乎也有了轉變。」

議員隨著時代變遷，已無過去一樣的代表地位，支出補償金保障議員超然立場的意義也逐漸消逝。支出補償金在某些邦內已逐漸成為議員擔任職務之報酬，有如公職薪餉薪俸一般。」（聯邦憲法法院判決第四卷第一四四（一五一）頁）「議員的工作在聯邦議員方面已經是一種需要全天候工作的職位；因此議員也可基於此一觀點而要求正式支薪，以養家活口……。議員的費用現在以部長級薪為標準，領取一定之百分比數額，已說明「支出補償金」從單單的「補償性質」成爲一種「支付行爲」。補償金的作用法更進一步延伸至退休金給付則更明顯說明其作用的改變。雖然有人將此稱爲「在議員職務結束後給予額外保護其獨立立場」之作用，而引進退休金制度，事實上退休金在今日也是附加在他的報酬之內」。（聯邦憲法法院判決第三二卷第一五七（一六四）頁以下）

整件事可做出如下結論：

1. 在現代每個人達到十八歲法定成年年齡，即有權競選擔任議員。一般而言不應要求一名議員在任

職期間應忍受他本人及家庭應面臨職業上降低收入或經濟退縮狀況。過去以選舉地方士紳擔任議員，其財力及經濟地位不受議員事務影響，在現代這種情形也逐漸減少。今天的議員工作範圍較過去廣泛，一名議員絕不可能以一個星期四十二小時的工作時數來完成他的工作。他在國會參加議員全體大會、各委員會、各政黨黨團及各黨派內會議、在選區內還有各種活動與工作，還有選舉事宜，極為忙碌。儘管理論上他有權自由決定如何在這三種範圍內活動，甚至可以怠惰不完成他的工作，但是實際上基於各種原因一名議員不可能閒著無事。以此計算，照專家在言詞審理時的說明，一名聯邦議員，如果還想行有餘力從事部份原有職業，每週需工作八十小時到一二〇小時，邦議員則每週需工作六十到一〇〇小時。此外不可忘了：現在沒有人會參加競選，準備四年後就放棄不再做。他們每隔一段時間就會準備重新競選聯邦議員或邦議員，期望盡一切力量取得政黨與選民的信任以贏得選舉。這種心態也是各議會及政黨樂見其成之事。因此有相當多的議員一連好幾屆都參選並當選為議員。在一個像德國如此經濟及工業制度均相當複雜的國家，其議會民主有賴於政黨正常運作，才能保持法治國、自由及多元化社會。國會民主制度也要求議員全力投入，不只是把議員職當做一個可兼職的榮譽工作，一個議員若要行有餘力從事他的職業，勢必要有其優厚的條件方可。此點亦符合現代議員的形象。有些議員在議會或黨團，負有特殊任務或職位，他的職業自然也就無暇兼顧。畢竟一名議員的超然立場不再受到國家的影響，而是受到政黨的影響，尤其會受到社會有影響力的團體危及。

此種情況的轉變也影響到議員支出補償金的性質：在開始時，議員費用完全只是因擔任議員職務而

有特殊開銷之補償金——起初連收入停止後都不予以補償——到後來，尤其是一九五〇年以後，補償金的種類也逐漸增多。其中基本補償金曾多次隨著公務員加薪而調整；在大部份的邦內，退休公務員亦支領普通職業議員之停職停薪補償金；聯邦與地方政府計算補償金從單項計算法過渡到合併計算開支之際，開銷暴漲情形也很普遍。（例如旅行支出、辦公室開銷及每日日費的合併計算法）；除了議員「正常」費用外，還有特別補償金給議會議長、副議長、委員會主席，各邦議會的黨團主席、書記、在某些邦還加上在野黨團領袖；議員在連選連任，未上任時之過渡期也需要開銷；最後還有退休金、殘障人士及遺留家眷照顧之生活費。結果是，本來只是用來貼補議員支出的補償金，到後來是從國庫支出給議員及其家庭的生活費，做為議員全天候工作的報酬。原本為榮譽位置的補償金，現在成為為議會工作的酬金。雖然如此，議員仍然不是「公務員」，而是——基於選民對他的信任——擔任一份公職，他是「自由委任」制度下的主體，「全體人民的代表」，所獲得的不只是單純的支出補償金，他從國庫獲得他的收入。這種情況至少是聯邦議員的情況。各邦議員是否全部如此在此不得而知。但從下列提出之各項，可知根據薩爾邦議會之議會法，也適用該邦之議員。

2. 薩爾邦議會議員主要補償金是根據邦議會法第十一條，一九七五年一月邦議會首長指出補償金額為二〇三九·八〇馬克（月費），免稅，——對根據第五條退休之公務員來說，——至少為可領取退休金時薪水的百分之六十，——對公務機關的雇員——同樣的可領取他們停職時薪水的百分之六十，——對非公務機關的人士，——可依邦議會法第十三條停職無收入補償金，聘任及獨立開業者每月最多一〇〇〇馬克。無

議會內特殊職務的議員每月通常可領三〇〇〇馬克。此外，在議會內使用電話免費，坐車免費，三五〇馬克每月辦公室費用，每月自行開車之議員車資五〇馬克，書記二五〇馬克，副議長及黨團主席四五〇馬克，每名議員每月計十次從家中至議會來回每公里補助〇·四馬克，開會則每日至少四〇馬克之會費。由於薩爾邦的佔地有限，交通良好，議員不需有兩處居所，而上述的計算相當寬容，議員一家每月淨得可超過三〇〇〇馬克。這筆錢已可稱薩爾邦提供邦議員的全額生活費。

II、

1. 基本法第四八條第三項的發展，如上述逐漸形成的必要轉變，使它有了一層新的意義。基本法要求為議員提供一種「合宜且保障超然立場的補償金」是爲了使議員在議會行使職權期間，享有足夠的基本生活保障。同時也要顧及議員職重大責任及繁重公務，及憲法賦予之重要地位而提供相當的保障。在計算其酬勞時要考慮議員決策自由，放棄或部份放棄原職業以專心從事議員工作的犧牲，讓議員能心無旁顧。因此生活費是基於考慮議員完全或部份放棄其他工作，所仰賴生活之收入，另外也是提供無論基於何種原因無職業收入者生活之費用，且應符合議員之身份。這筆支出補償金純粹是生活保障金，不用來做其他開支，例如支援黨團、政黨、或是分擔選舉經費。依據基本法第四八條第三項對議員提供以保障其超然立場之合宜生活費用在現代是來自國庫的全額生活補助費。

2. 補償金絕非意味必需因此而完成某種工作義務——議員不必完成法律上規定的工作，只需在擔任議員職時能保持獨立超然的立場——；補償金也不是公務員領取的新俸——前面已解釋議員不是公務員——，不

屬於憲法保障的職業公務員原則範圍（基本法第三三條第五項）；補償金與這些原則毫無關係。也和公務員薪俸法的規定毫無關係。補償金與傳統公務員薪俸的級制架構並不類似，也不受其左右，例如不直接、間接為某公務員薪俸之百分之多少設定數字。因為如果這麼做來計算補償金的多寡，意義已不在於只是一種「形式上的技術方法」，而是有意使議會不再公開討論調整補償金的事宜，避免當作是一件獨立的政治問題在公眾前決定。如果把補償金的等級與公務員薪俸調整方式相結合，如此每次補償金的調整都需受制於公務員薪俸的調整。偏偏就是這一點有違憲法所規定議會應獨立自主地決定出「保障超然獨立立場的合宜補償金」（公務員之合宜薪俸條件與之不同，不應該相提並論）。即使是聯邦薪津條例第六十條，也不應適用於議員費用。

3. a) 基本法的民主理念原則上是反對特權的民主理念。雖然平等權並非要求個人及重要團體絕對平等；立法者在作客觀考量後也容許一些差別待遇的存在。平等權究竟在規範那些內容時可出現一些差別待遇，則分別視個別需要而定。在選舉權方面，從歷史上民主平等發展的過程來看，基本法第三八條第一項第一句之聯邦議會選舉法及第二八條第一項第二句關於各邦、縣與鄉(Gemeinden)均與憲法上的精神相符，即每個人人民都有權利平等參與。狹義上說包括選舉權與被選舉權，也包括執行議員職務之權利。在選舉法與議會法範圍內，對於議員的身份地位，個人差異，基本法均一視同仁並未賦予任何特權。議會內所有議員在法律上平等。這種憲法上平等規範即由基本法的平等權表現出來。此一意義即為每一個人，無論來自何種社會階層，出身何處，受過何種教育或財產多寡，均有機會擔任議會議員。平等權

也意味著，每一名議員，無論從事之議員工作有多有少，個人開銷及職業收入互不相同，所領取之補償金額均相同。(Vgl. Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, GG, 1973, Art, 48, Randnote 17)。法定的平等權只有對議會議長及副議長出於迫切性理由可為例外。他們所領取之補償金，由於他們身為國家（邦內）最高制憲機關的最高職位而與他人不同。

由上述平等權得來之補償金，乃具生活費用性質，也從上述理由，所有項目互異、個別或總計合併提供給個別議員的財務補助，只要不是專業用途，尤其不是和議員職務有關之開銷，一律不得申請列為補償金計算。因此日後將有一連串日費、開會費用、停職停薪補助、合併計算補助及其他類似的費用，以及出於議會內不同職務而衍生之議員等級收入，今後一律全部取消。

b) 基本法第四八條第三項第一句與基本法第三八條第一項第二句，以及在計算議員補償金架構數額時應考慮之法定平等原則，基本上與議員是否保有本身職業及收入一事無關。然而，在無損於基本法第四八條第一項及第二項下，前述之法條卻制定出限制，不允許議員基於在議會代表某些雇主、企業或大集團，為之爭取利益，受雇於這些人或團體，以顧問或類似頭銜之名義，且不需在公司服務即領取薪水報酬。這一類性質的收入，與議員獨立超然的立場及議員間財務應平等的原則均相違背。

有關符合基本法第四八條第三項第一句所衍生之原則的詳細規定，應由立法機構進一步決定。

III、

薩爾邦憲法並沒有規範出有關議員補償金的規定。薩爾邦在此點係以基本法第四八條第三項為主的

原則及其所發展之第二八條第一項第一句爲依據。基本法第四八條第三項以符合條文內之原則精神，其內容原則尙可由立法機構更進一步加以具體化，此法乃屬民主原則之基本，於基本法第二八條第一項列爲各邦立憲之基本原則；也就是說，各邦議會法的規定有必要以基本法之規定爲準則。然而，此點會對於規定邦議員補償金之邦憲法內容有何影響，並非本文探討內容。

IV、

根據上述理由，本訴訟程序所審理之邦法律結果如下：

邦議會法第五條到第九條有密切關連的邦議會法第三條第一項字母 a 和 b 本身並無違憲的問題。該規定內容包括限制公務機關之法官、公務員及雇員之參選權，係依據基本法第一三七條第一項。

規定並非禁止他們參選，只是禁止他們於擔任議員期間仍繼續從事法官、公務員或公務機關之雇員。該法之範圍包括一邦內、鄉鎮社區內、社區協會或是其他由邦監督團體、機構或公法基金會之所有法官、公務員及雇員，不論他們是何職務、職務有多重要或何種工作。雖然有時在上述各機構單位有些工作極不可能引起行政與立法因利益衝突而互相糾纏不清的危險。估且不論上述這點，基本法第一三七條第一項之條文（聯邦、各邦及鄉鎮公務員之參選權）其用字似乎顯示立法者在訂立條文之時，只提及公務機關的一部份任職者，即在這些職位上，若同時擔任議員及該職，即將因違反權力分立原則而陷於利益矛盾中——因必需受到選舉限制。由於在法條內所提及的職位人選要想區別工作並不會危及權力分立或工作可能危及權力分立，是很不容易的事，立法者需在基本法第一三七條第一項所賦予的最大限度範圍

內自行決定。此處至少並未明顯的逾越界限。我們甚至可以質疑，目前在聯邦及各邦內議會現任及退休之公務員數字急劇增加（議會公務員化）如果這種情形繼續下去，是否意味基本法中要求實體法上權力分立的原則便達不到了。

2. 邦議會法第三條第一項1 a和b所提及之法官與公務員需依據邦議會法第五條準備就任選舉新職時即提出退休。根據邦議會法第六條第一項，他在退休的當月仍領取全額薪水，從次月起便以議會議員身份領取每月公務員退休金。如果這份退休金尚不及正常退休領取全薪之百分之六十的金額，法官及公務員當事人便會獲得議會補足達到全薪百分之六十的差額。這項規定也在審理中列為審查的對象，因為根據法律之架構，邦議會法第九條適用雇員之規定，以及邦議會法第十三條第一項有關停職停薪補償金的規定都受制於該規定。

a) 與公務員擔任議員有關之規定，無論是屬於法律地位、議員歲費用或公務員法中所規定，在實體法上是屬於議員身份地位權利。公務員當選為會議議員，可保有原來薪俸，或是退休領取退休金，自始至終都是與議員職位相關的特權。

這項特權不屬於職業公務員的傳統上習慣的原則（基本法第三十三條第五項）；事實上還與歷來的公務員法相違背。所謂公務員的關係，是意味公務員——以其一生之力——有義務為其上級工作。相對的，他的上級機關便提供他及家人一生的生活保障。

公務員如果有辦公能力，但不上班，還照領薪水，而且也不必加班補足過去未做工作，這種情況

只有在休假、在職訓練及短時間的請假才有可能。法律上對於每一種怠於職務的行爲都會以扣薪作爲處置。特殊的休假只有留職停薪還可行。而且公務員法還規定如果要兼職必需申請獲主管的批准，以避免公務員原應全力服務公職，最後兼職工作喧賓奪主，無法完成應作工作。退休領取退休金，在公務員法是應到達退休年齡，或是因身體緣故無法再執行公務而言。因此一名公務員如果身體健康，不論出自那一原因，未能補做他沒有完成之公務，在他未達退休年齡前，都沒有理由支領全薪或是退休金。根據職業公務員傳統原則所定之規則，即將擔任議會議員之公務員，不再擔任本身公職，應爲議員期間申請留職停薪，或是停止他公務員之權利及義務。而擔任議員之公務員享有此一特權，一旦該議員合宜地取得生活費用，即沒有權利再獲得議員法內的特權。此外，此一特權與法律上的平等權不符合，平等權也適用議員法。這種情況也適用於未受到法律限制參選之議員他們到目前爲止在議會擔任工作，未執行原有公務，卻領取全額之薪俸。薩爾邦未受到邦議員法第三條第1 b)項所提及之聯邦公務員及軍人即屬此類。

b) 邦議會法第六條第二項及三項明確指出，邦議會法第五條及第六條第一項的規定並未包括與公務員法有關的內容，僅是針對議員的生活費用而言。因爲邦議會法第六條第二項與第三項並沒有單單讓公務員只是領取退休金，而是提供他差額，使他至少可獲得原薪百分之六十的生活費。(未及百分之六十的薪水由議會補足差額)，此外如果薩爾邦退休金單位不發給公務員退休金，薩爾邦會發給公務員主管這筆費用。現在法律將退休金也列爲議員生活費的部份來源，已違反平等原則。因爲此一部份的生活費

用並非人人均可享有。尤其所獲得的退休金比例從百分之六十到百分之七十五都有。而原薪的多寡也各不相同。更何況聯邦公務員及軍人可獲全薪，其議員生活費基本上已比其他議員優厚。

由此可得知，邦議會法第五條及第六條與基本法不符合。

3. 邦議會法第九條是規劃有關公務員擔任議員之法律地位問題，它的內容，從它的第一項第一句可看出，是儘可能使公務機關之雇員亦與公務員享有相同權利。本法條並無意義，因為與之有關於上述邦議會法第五條與第六條已經為違憲。前面 2 b) 所提也同樣適用於對此條文的說明。根據邦議會法第九條規定，公務機關的雇員於擔任議員期間，可獲得原公務機關之部份薪水，而這種情況是在工作契約書中完全沒有註明的：如果他們根據公務員法的原則有權獲得生活保障——公務員法當然是指年老退休或殘障時之生活保障——在這種條件下可獲百分之六十到百分之七十五之原薪數目，或是如果他們根據公務員法不能獲得一般的生活保障，則獲得離職時原薪之百分之六十做為生活費。結果原公務機關付費，並非基於工作契約，而是基於邦議會法第九條之時，則根據邦議會法第九條第三項此費用將由邦預算支付給原公務機關。在這方面實體法上有關議員部份生活費用之取得方式，違反法律上之平等權，也違反憲法，因為並非每個人的計算方式均相同，而是在享有優惠待遇的議員中，由他們原薪之等級來計算百分比，或根據他們與原機關有無養老保險工作契約來決定議員期間之生活費用。

4. a) 根據法律架構，邦議會法第十三條第一補助停職無收入之規定，也為補助議員一部份生活費用之法律。立法機構的目的，明顯是在這方面使私人企業之雇員及勞工和獨立經營者均能比照公務機關之

雇員待遇，而公務機關雇員待遇又與公務員本身相近。

同樣的，在邦議會法第十三條一項到第三項內容也出現明顯、且無正當理由的差別待遇，不單是在法條內所提及的人彼此有差別待遇，就是在這些人與公務機關內的雇員也有差別：職業為工人的議員一旦放棄原職且提出證明，即可獲全額補償金；職業為雇員的議員，可獲得實得原薪的一半做為留職停薪補償金——同樣也應提出證明，不以口說無憑方式——條件是原薪的一半不得超過邦議會法第十三條第二項由大會主席團所制定之最高限額；而不在公務機關也不在私人機構工作的議員其停職收入補償金則根據邦議會法第十三條第二項，由議會主席團制定一概括性數字。前述的最高數字與概括性數目，根據邦議會行政部門表示，目前數目為一、〇〇〇馬克。由這兩個最高數額之限制做為留職停薪補償費，給邦議會法第十三條第一項第二號和第三號提及之對象，這樣的作法是儘量在議員生活費部份作一種公平的處置。但是仍不能完全修正該法違反平等權的作法。

b) 薩爾邦立法者根據邦議會法第三條第一項字母C之內容將主管級公務員的補償金當做是留職停薪補償金，即與邦議會法第六條第二項，第九條第一項關於退休金及類似報酬之規定相近。邦議會法第十三條第一項第四號卻以雙重觀點限制此補償金，即補償金為「原納稅薪金之百分之六十，但最高不得超過聯邦公務員薪俸法B項三級百分之六十之金額，且包括補貼津貼費」。

從法律上的觀點來看，受雇私人機構的議員可獲得「原職薪俸的一半」(§ 13Abs.1 Nr.2 LTG)，主管級的公務員可獲得需納稅的原薪的百分之六十，而且這筆金額還可不受補償金最高限額的限制，

即根據邦議會法第十三條第一項第二號及第三號聯邦公務員薪俸法B三級薪的百分之六十限制。這些情形法理上站不住腳，也說不過去。有人辯稱，這些議員由於「不相容法令」之規定被迫放棄原職，而其他議員卻有機會繼續兼差，應得較合理之補償，但薩爾邦議會以符合平等原則，應提供全體議員統一完整之補償金，因此上述辯稱沒有理由成立。

適用於邦議會法第三條第一項字母C之議員，其補償金計算法也無法從適用公務機關雇員之計算法來解釋。姑且不論第九條第一項第一句及與之相關的第五條、第六條第二項及第九條第二項均為違憲條文，這些議員他們依原薪領取的補償金也沒有百分之六十的限制，也沒有受到至少以聯邦公務員薪俸法薪俸B項的第三級薪之限制計算。

公務機關雇員若未依公務員法訂立之工作契約而享有養老保險權利，雖然在擔任議員時可領取原薪之百分之六十，但也沒有最高額限制，由此可知根據邦議會法第十三條第一項第四號所稱對於補償金予以特別絕對的限制，以便和加上地方補助之薪俸第三級金額相當；這根本沒有什麼道理可言。據邦議會法第三條第一項字母C之高級公務員通常都有一份厚實的薪水，憲法訴願申請人本身即如此。儘管邦議會立法者設法阻撓議員補償的這種發展，同時也制止議員在就任前由議會負擔之短期加薪，然而上述法律間的差異無法解決議員所受待遇彼此不符合平等原則的問題。由於邦議會法第十三條第一項第四號確屬違憲，已不需要再針對議員之補償金是否根據此條文以其職位未給付一事，作成決定；或是針對立法者何以未制定法條協助議員使其任期屆滿後，仍保有本身職業事，再作任何判決。

c) 除此之外，邦議會法第十三條第二項所規定第一項第二號補償金之最高限額，和第一項第三號統籌計算費之限額，以及邦議會法第十四條所規定提供給議員「其他項目補償金」的最高額限制，均由議會主席團商議決定，此在憲法上頗有爭議。這樣做等於是將議員最重要的財務收入規定私下處理，不經由公眾控制知悉。在行使議會民主的國家裡，議會在處理和議員身份地位有關的財務規定及其高額限制方面，皆以議會內部程序自行處理，此乃不可避免的事。但是正是在這種事件上，應以民主及法治原則（基本法第三二條）處理，使民眾可透視整個決策過程，並得知結果。因為這是唯一有效的控制。議會民主是建立在人民信任的基礎上；如果政治決策不容許人民知悉追蹤與了解，也就沒有獲得人民信任的可能性。

5. 根據邦議會法第十六條第一項第二句，該法第十一條到十四條之議員補償金免稅。免稅規定違反憲法規範法律前人人平等之基本原則。

a) 因此，邦議會立法機構是否有權決定議員某些收入免稅，在此應不予討論。即使將此一規定視為實體法上屬於議員法，單一的邦法若與單一聯邦法內容符合，該法是否與基本法第三一條相符而有效，也仍是個問題，——這個問題在一九七四年一月十九日(BVerfGE 36,342[357,367])的訴願判決中也沒有提出一個結論。此外，補償留職停薪在該收入本身應繳稅的情形下，究竟如何能免稅，也仍是一個問題。

b) 到目前為止，議員費用免納稅乃基於傳統的觀念，將議員補償金視為議員因行使職務產生各項支出與留職停薪之補償金。自從議員之費用已逐漸演進成爲生活費作用，即從國庫支付，以保障議員在議

會擔任職務期間能維持其獨立超然地位及提供家人經濟來源，應屬一種收入。這份收入必需根據人人平等原則予以課稅。某種收入強制享有免稅特權，不符合基本法第三條第一項的原則。此特權也不得從基本法第四八條第三項第一句及第三八條第一項第二句引導得出。只有真正客觀合宜、因議員職而產生之開銷才可獲補償，得免稅優待。這種補償在計算實際金額時，可能採取一種合併計算的方式。有關補償的規定以及所得稅法不得忽略憲法上的限制。因此重點並不在於某一種收入是否可根據所得稅法，在形式上即為免稅之開銷補償金；如果所得稅法將議員大部份的收入均視為免稅的補償金，即違反憲法的原則。

6. a) 由以上分析，邦議會法第五，六，九條及第十三條第一項及第二項，第十四條與第十六條第一項第二句不符合基本法原則。憲法訴訟當事人所攻擊的邦議會法第十三條第一項第四號，必需在憲法法院判決主文中作出決議。此條文，一如前述，與法律上規範之平等權不符。由於邦議會法第五，六，九條及第十三條第一項第一號到第三號，第十六條第一項第二句也與基本法不符，根據聯邦憲法法院法第七八條第二句針對法律違憲之憲法訴訟程序，應對此條文在判決本文中作出決定。（另一方面，聯邦憲法法院法第九五條第一項第一句並未要求在判決主文中應指出基本法那些條文與訴訟提出之法條相抵觸；通常在決定中只需指出判決理由即足。）在有關於邦議會法受到攻擊的條文及其他相關條文所作出之決定中，憲法法院在判決主文中僅指出這些條文確實違反憲法精神。法院在此無法宣佈這些條文無效，否則的話，也等於將這批基於邦議會法的效力而選入議會的議員之法律基礎部份抽空。而這些議員也必需

在實體法重新規劃前，依賴目前法律所安排之收入來保障他們的超然立場。但是邦議會也有義務即刻修改條文，以便在下一任議員上任時生效適用，不應使目前已違憲的條文繼續延用到下一屆議員身上。憲法法院這項決定對其他議會將有何影響，將由其他議會自行作決定。

b) 在修訂新條文時，應注意可能會發生一個人領兩份國庫薪水的事件：一份是議員補償金，另一份是大學教授薪水、副部長或部長的薪水。在這種情況下，國家對議員生活費的照顧責任並不應包括以雙份薪水為之提供合宜生活費。無論如何，對這些情況，沒有理由不以公務員適用之原則來處理，並使議員獲得另一種特權。（參閱，聯邦憲法法院判決第三二卷一五七（一六六）頁）。否則將違反基本法的平等原則。

c) 此外，在修改條文時，也要考慮到，是否需根據憲法情況也修改或增加一些關於過渡時期的補助費用及養老金條例（例如國庫支付兩份養老金的情況），或是考慮制定有關過渡時期的條文（例如退出議會的議員其原本法律地位與新的法律地位互相均衡）或便於退出議會議員之法律地位而對其採取某些保留權利的方式。

V、

薩爾邦根據聯邦憲法法院法第三四條第四項，（確有違憲行為），應補償訴訟案當事人必要之金額。

VI、

這項決定結果乃以六票贊同，一票反對獲通過。

(反對) W.Seuffert

Dr.Rupp

Dr.Geiger

Dr.Rinck

Wand

Dr.Rottmann

Hirsch

以下為憲法法院法官，副主席Seuffert對於第二委員會一九七五年十一月五日判決所提之不同意書

。2. BVR 193/74-

A，

1. 本判決主文內並沒有指出究竟是基本法那一條或那些條文受到侵犯，發生牴觸；根據聯邦憲法法院第九五條第一項第一句，應在判決書中指明此點。由於到目前為止憲法法院幾乎都能做到這一點，

因此我認為，這次也應在判決主文中指明。（參見Leholz-Rupprecht Anm.3 zu § 95 BVerfGG；

Geiger Anm.3 zu § 95 BVerfGG； wohl and bei Lechner, Anm a zu § 95 Absl.BVerfGG

80 vorausgesetzt。如果能明確告知違憲者——在此為立法機構——其違憲條文原因，他們在修改法條時使

可有所依據；如果憲法法院在判決內也指出某種憲法情況將會帶來何種影響，將便於日後制憲者修憲方向，將其認為無法執行的條文加以修改。同時明確指明何者為抵觸條文將成為判決的重點，根據聯邦憲法法院法第三一條第二項即負有法律效力，可在法律公告上公諸大眾；尤其是將此點納入判決主文中，使違憲決定明確取得法律效力。根據聯邦憲法法院法第三一條第一項，便可用來詮釋相關之基本法。若僅將違憲決定列入判決主文內，日後引用時必需重新依個別案例來審查判決的原則。若在判決主文中指出抵觸基本法的條文，則法院案例具體明確，人們亦較能接受，這些優點不言而喻。

聯邦憲法法院法第九五條第一項第一句是一項強制性條文。但在某些案件中，可能並不適宜或並不需要列出受侵犯的基本法條條。（反正並沒有硬性規定判決主文中採取的違憲認定必需在說明文中一再重覆說明才可令人接受。）總之，本判決並無前述理由，也沒有提出合理理由。也就是說沒有理由將憲法法院一向採納的聯邦憲法法院法第九五條第一項第一句的詮釋在此放棄不提。如果憲法法院並無重大理由，逕自以判決理由方式解說基本法受到侵害，而不在主文內指出受侵犯的條文，如此將破壞聯邦憲法法院法第九五條第一句的意義。

此法並非規範性條文，只是如前所述，有良好客觀存在理由。尤其是法律與處分所抵觸的是一般憲法原則——如本案多處所顯示的——則更顯示出重要性。發生抵觸時必需特別指出其法律原則是取自基本法那些條文而來；如果是引自不同的法條，聯邦憲法法院則更是依慣例十分謹慎，詳細分別指明（有違第…條與第…條；違反第…條及相關之第…條）。立法者在基本法內的活動空間，尤其是面對基本權利，

一如過去法院判決方向（不需要個別指明），主要是由於法律係根據基本法個別條文的範圍及觀點制定出來的。聯邦憲法法院必需詳加描述立法者此一活動空間，並予以尊重；方式便是明確的透過判決主文，對基本法條文明確解釋，使立法者了解自己立法的空間。如果放棄判決主文的作用，便有法院判決與成文憲法造成過份脫節的危險。另一個不容忽視的危險——也許本判決理由對此點危險並未察覺——即具有決定性影響基本法與普通一般法律間相互關係，此點當事人及立法者，應了解卻不了解。

我個人對本案的法律條文爭議上，認為這些條文的確有理由被宣佈與基本法不符合，且可確認有違基本法第三條第一項。

2. 本判決在其判決理由書中指出，邦議會法第十三條第二項與第十四條不相容，但是並未把此一見解列入判決主文內，因為根據法院見解（我也支持此見解），聯邦憲法法院法第七八條第二句不准許判決文列入此見解。根據聯邦憲法法院法第三一條第二項第三句，如果法院宣佈某條法律觸犯基本法，應將該判決主文公佈在聯邦法律公告上。由此推出，如果法院宣佈某法律與基本法相抵觸，但是又不將此點列入判決書主文內，則其見解仍沒有法律效力。因此，針對邦議會法第十三條第二項及第十四條在判決理由內的敘述，固然有因法院考量及解釋的重要性，但是卻無法律拘束力。

根據聯邦憲法法院法第七八條第二句，邦議會法第十六條第一項第二句也無法列入判決書主文視為抵觸基本法。邦議會立法者無法制定有關議員收入課稅之規定；如果針對邦議會法第十六條第一項第二句，指其違反基本法，其抵觸之基本法並非第三條第一項，而是出於其他原因（基本法第七二條）。

邦議會法第十六條第一項第二句本身並不屬於一九七五年一月二日在部份判決中所指定予以保留的規定之一，另外，也不需為處理憲法訴訟案的條文而對此條文做出任何判決。

是否可在處理程序中對本案有爭議的條文及對判決所提理由提出立場，將在下面說明。

B、

判決認為（判決理由中C II 2），議員在法律上並不需提供義務工作，議員的職位並不需要完成職務上的責任，因此議員補償金並非議員基於「勞資法」而獲得的報酬。（我們也可以假定，一份基於工作報酬而定的工作合約或其他類似的法律關係合約不被接受。）這個基本了解事實上需一再清楚說明。基本法不但不容許這樣的事發生，（基本法第三八條第一項第二句的「自由委任」；對各邦議會代表的自由委任權乃明定在基本法第二八條第一項，此法不得遭受侵犯），基本法也禁止任何人與議會簽訂任何形式的契約，要求其履行某種工作。議員的工作所需要之獨立、道德及政治上的要求也不受到影響；在基本法第三八條第二項第二句強調議員的先決條件便是良知，且議員每次是否能連選連任，完全應由所屬黨派及選民重新決定。

但是判決理由中又禁止將議員之補償金從法律觀點看做是工作報酬或薪水，不認為補償金「具有酬勞或薪俸性質」，並非「為議會服務獲得之報酬」，也不是「在議會工作後的收入」，以上都是判決理由內C I中所提。令人不解的是，判決理由怎能認為議員補償金完全沒有「勞資法」的性質（C I 2），而另一方面又將其劃分為（C I）公務員薪水之薪俸加以評估，另外也令人不解的是，為什麼判決理

由在議員補償金上認爲其爲薪俸，或類薪俸，雖然這筆補償金並沒有實質上的法律效力，而根據基本法，這筆「保障議員超然立場之合宜」補償金也必需是包括收入性質。如此便傾向將議員一職視爲特殊公務員生涯，而納入公務機關體系，企圖以公務員法來處理。這樣根本違反議員職特殊的法律基礎及條件。自由委任的主體——與其他支領工作薪俸、薪金或報酬者不可相提並論——其工作不可計算爲做了多少小時公務，處理多少卷宗、事務或是做了那些類似的工作。（這些在判決理由書中多少隱而未言。）同樣的議員補償金計算方式也無法根據公務工作來計算。日後議員補償金也不應根據工作的份量與品質計算（聯邦憲法法院判決第四卷第一四四（一五〇）頁）。自由委任的意義在於接受委任的議員行使國民民主權（基本法第二〇條第二項），他不受任何阻撓或指示，對自己負責，根據他的良知——首要指政治良知——有自由權利，去做所有他認爲應當做的事務。保障這些自由權，也就是保障他行使議員工作時，能廣泛的盡一己之力，這也就是提供議員「保障其獨立超然、合宜」之補償金的意義。而議員的決定自由權在行使職權時不得因補償金的限制有所影響，議員的決定也不得與補償金有關係。（如果議員之日費及開會費不是統籌計算，而是實報實銷，則難免會受影響。）

C、

以上所述各項矛盾，造成判決中有許多錯誤判決。

1. 判決理由認爲，「生活費用」及「完整之生活費用」兩種觀念可用在議員補償金的意義上，因此認爲基本法第四八條第三項第一句准許國庫支付給所有議員完整的生活費用（判決理由之C II），也同

意薩爾邦可自政府國庫中支付邦議員完整的生活費用。(理由書中C I 2)此一見解很難令人接受。

a) 生活費用的定義一詞——正確的說法是「合宜的生活費用」，因為不這麼補充，這個詞便沒有足夠意義——這個詞本身是屬於公務員法及公務權利(特別是公家機關)，公務權利來自公務員法。如果不將工作本身加以評估劃分等級，無法使用生活費用的定義，因生活費乃基於工作。當然每一個公務員拿的生活費都不同，因為生活費乃根據公務員的義務、績效及責任而劃分。生活費用相對的便是提供全力工作的義務(參考比較：判決理由之C I V 2 a)；此點並不適用於議員。原則上議員有權從事兼職工作。判決認為薩爾邦議會議員獲得的是完整的生活費用，如果判決是根據上述原則做成的話，那麼判決本身便包含了評估議員工作及評估議員費用，且以公務員工作或其他工作，以及公務員薪俸及其他形式薪俸做為比較標準。但是聯邦憲法法院並沒有機會做如此判決，此也並非其權限範圍。此外，判決內也沒有指出領薪的相對義務——即要求議員全天工作的法律權利。如果把完整的生活費用單是視為「足夠的生存基礎」(參見判決理由之C II 1)，也會發生同樣的結果。如果「足夠」乃意味不得超過某一上限，如此便無法達到適合議員生活之費用標準，也沒有什麼意義。如果其意是指「鑑於議員工作績效提供之足夠費用」，這樣一來又是對議員工作的一種評估行爲。

此外，薩爾邦議會無論是在意見上或實際上，都承擔提供薩爾邦議員「完整的生活費用」；在此也沒有詳加研究在判決理由C I 2所提之項目個別職位究竟妥不妥當。

b) 判決內還有一件更令人擔憂的事件(判決理由C II 1)，就是說，基本法保障每一名議員都能從

國庫獲得完整的生活費用，目的是，即使是沒有收入或是收入停止的議員也能因其議員之職而能獲得符合其職的生活費用。如此一來便產生了職業政客，至少是議員的職業隨之產生，他沒有義務必需完成某些工作，但是他必需付出全部的精力；他從基本法規定中獲得自由權，可自行決定要做什麼來完成議員任務，他也可以做所有可能的兼職工作。在政治上有反對意見，理由可說不言而喻：在議員選舉時，已不是要找一位人民喉舌的代言人，而是公開招募某一職位人選。此外，某些邦（像薩爾邦）認為應將議會議員的職務安排得使他們無法去從事規模較大的兼差工作。

在這方面的問題，某些人民代表團體（如巴伐利亞邦議會）特別要求其人民代表需來自某些自由業，以具備人民之代表性，這類團體在判決理由中也並未提及。

「合宜地保障議員超然獨立立場」在現代是指平等選舉權、平等權進入議會，這正是意味議會中會有「職業政客」且不容受到歧視。這也是基本法反對議會皆由士紳名望組成的一種立場（在德意志帝國憲法一八七一一一九〇六年間則明文規定不得發給議員補償金，以防止職業政客的出現，同時這也是反對普通選舉的一種利器——Hatschek, *Parlamentsrecht* 1915, S.611）。這項保障，並無意使得無業之士（靠他人收入或失業金渡日）由於此一職位即可獲得全額生活費用。這項保障也無意促使議員成爲基本法下的一種機構，而且其條件又不宜視針對一種職業。除此之外，判決理由所稱「一份足夠的生存基礎，且符合該職的重要性，也考慮到該職所負有的責任及重擔，以及符合該職等級的需要」（判決理由C II 1）這樣的內容不應抽象的規定，應該具體的提出判決，先由立法者處理，並明列出重要的內容，

而且負起政治責任。要談到保障議員立場獨立，議員由於擔任此職而造成必需減少其他工作，此時則以補償金補償其收入；議員本身並無權要求獲得完整的生活費用。

2. 本案判決內（判決理由C II 3 a）認為某些議員在議會擔任特殊職位或有特別功能，所獲得之報酬一律有異於一般議員補償金，是一種「議員等級費用」且認為這種酬金是基本法規定每名議員費用均相同的一項例外，需有重大理由。而此特殊酬勞僅適用於議會議長及副議長。

但是前述的酬勞並非基於議員之職，而是基於議會本身選舉及指派行為之基礎。擔任議會特別職務或工作的議員，已不能像擔任議員般的自由行使職權。他們在議會有義務參加開會，處理日常事務；議會也可以委任特殊任務給他們，他們必需執行，而且要負相對的責任。這些義務本身都有法律上的意義。他們之獲得報酬，乃與基本法第三條第一項所定之議員補償金不能相提並論。其報酬可能是為其工作或物質支出，也可以僅因其擔任某議會組織之職。其法源無論是基礎或是法理都是根據其他法條。因此這些特殊的報酬，並非因議員行使自由委任職而起，而是議會內部的額外任命，並不應列入「議員補償金」一律平等這種見解裡處理。這筆酬勞不應與基本法規定的議員補償金一視同仁。判決理由C III 3 a，及C I 1與2中都這麼做。基本法事實上並沒有指出議會應如何補償由議會自行選出的擔任各職的代
表。

同樣的，議會若委託議員擔任特殊任務出差或是請議員代表議會前往其他團體等，都應予以補償。如果像在判決理由中一樣疏忽了此處所描述的差別，那麼議會選出的部長等也應比照一般議員支付

費用。此點顯然並不可行；在這些職位的工作，其責任及報酬均與一般議員本身受到人民委任之職不同。

3. 判決理由中認為（CIV 6 b），一名議員若擔任可停職留薪之公職（部長、大學教師及包括邦議會之聯邦公務員），如此議員便領有兩份具生活費性質的收入，判決理由也認為，如果對該議員採用的原則與「目前公務員法所規定之原則不符」，即為一種不符合平等原則的公務機關當然不可能有義務對同一人提供兩份合宜的生活費用。如果「合宜的生活費用」是完整的薪金，那麼議員並沒有權利要求此一生活費（與判決理由所述不同）公務員轉任議員在原任機關停職者也同樣沒有權利獲此生活費（參見判決理由CIV 2 a）。如果把議員補償金與其他公務機關發放之薪水兩者各適用之公務員法規則相互計算，根本就是把不可比較之事物混合並論。基本法第三條第一項適用於議員的部份乃指出，所有議員補償金金額的相同，並不依據過去或目前的收入來計算。重點在於，公務機關的薪水是否於當事人擔任議員後仍發放，而可視為議員部份補償金（判決理由CIV 2 a及b, 3, 以及CIV 2）或是當事人擔任議員後不影響與原任相關的關係（例如已友付之退休金，可相容之職位或工作）。這類公務機關之各種薪金也需加以分別；否則議員補償金法令便無法分辨額外收入是來自公家或其他機構。按照基本法第3條第1項規範，基本法所要求的議員補償金一律平等，若想達到，議員補償金制定方式，絕不可受制於其他收入，即不得與其他收入共同計算，尤其不得將公務員，薪水與其他類薪水混為一談。也就是說議員補償金不得引用公務員法條例處置。

關於公務員在其僱用關係內負有工作義務者，於進入議會，依議會處理慣例，為保持其獨立立場及其能優先處理議員職務，得獲請假或停職，包括再調整薪水適用新職，諸如此類所適用的公務員法條例，並非本判決的處理對象。其決定應取決於分別適用各狀況之工作法。（如此，有關傳統的公務員法便與判決理由之CIV 2 a 內容相違）到目前為止在公務機關工作的公務員，若擔任議員而並非1949年後領退休金，則絕大部份請假領全薪，而私人機關（參見Maunz in Maunz Dirig-Herzog, *Randziffer 10 zu Brti 48 GG*）如果繼續下去，想要公務員轉任議員卻又不享特權，是很難的。判決理由之CIV 2 a 指出這項特權無法以傳統的公務員原則解釋，此乃合理看法。

此外，連在公務員法內也沒有針對多項收入同時發放時，彼此應如何合併計算，或停止某些收入，或裁減那些收入的原則，更不用說基本法沒有明定了。

曾擔任議員者領取退休金或其他費用，無論其根據何種法令，這筆錢不得視為（議員收入之附屬收入），也不是本判決的處理項目。

4. 判決理由之CII 2 認為，如果議員補償金不應以當公務員時薪水的百分數來計算，這麼做乃違憲行為。

這種計算方式在私法及公法上協議及規定上都可行（例如退休金及生活補給，也有其他情況），為將計算之，薪金合法化——如根據判決理由CI 所推論出的假設——但是這種計算方式在判決理由之CII 2 開頭便不予考慮。然而CIV 6 b 內要求將議員費用納入公務員條例處理，CII 2 卻禁止議員費用之計

算根據公務員薪俸，這兩者乃相互矛盾。事實上，公務員薪水與議員補償金兩者有很大差異，而這個差異與議員費用如何訂定，是否「依其薪俸比照」或是「比照加薪法」，根本上均毫無關係。對此點有持正反意見之說；這些理由大都針對公務員的薪水是否應與其他機構的薪水相提並論，而且這種處理程序是否在政治上可行。基本法無論如何並未對此提出立場；憲法上也沒有附予議會自行決定的權利。立法機構的決定彼此互有影響，而且許多決定都與議員本身有關，此乃不可避免之事。但是這個處理程序如果宣稱其避免在公眾面前討論補償金多寡，乃不合理之事。

以下分別針對邦議會法受到審查的規則，逐一說明：

1. 一九七五年一月二十一日在部份判決中已指出邦議會法第三條第一項與b)合乎憲法。無論是根據本判決所指之基本法第一三七條第一項或是根據我所提特別意見而作成一九七五年一月二十一日判決之基礎，這些法條都是可行的。

2. 邦議會法第五條被宣佈為違憲，對此我不表贊同。如果公務員或法官退休時也對他們財務上的權利已制定完成才沒有問題。但是這卻不適用邦議會法第五條第二句，而且對其他情況有關財務上的規定已明確得知（6 Abs. 2 Satz 1 ITG）有退休金，邦議會法第六條才會制定財務上的規定。（此退休金並非原有的退休金，而是——§ 6 Abs. 9, 2 Satz 2——大幅改善的報酬）。如果邦議會法第五條只是指出邦議會法第三條第一項所指的當事人不需完成他的工作，那麼，這只是將邦議會法第三條第一項符合憲法的判決加以實現。該規定因而屬於邦議會法第七條與第八條的純粹工作法規的範圍，這些工作法規在

一九七五年一月二十一日部份判決中，指爲有待審查而予以保留，但是現在在沒有特別宣判下已經不再受質疑。

3. 邦議會法第六條、第九條及第十三條第一乃違憲法條；違反基本法第三條第一項。

上述法條應從基本法第三條第一項及第四八條第二項（判決理由之C III）加以審查。

基本法第四八條第三項雖然沒有要求要提供議員「完整之生活費用」，但是現代議員在執行職務時所面對的負擔通常需要「一合宜且保障獨立立場的補償金」，以做爲某種收入保障。聯邦議會及表明態度的許多邦議會也都肯定此觀點。因此從前使用的支出費用補償金用語也不再適用，這種字眼好似議員並沒有獲得什麼委任職，——只是爲他擔任此職時產生的一些花費或是最多也把停職當做「開支」，提供一些補償。由於只是補償性質，根本也談不上是一份額外的收入。（附帶一提，停職停薪補償，辦公室特殊開支等費用在議員費用法的確是戰後才出現的項目）。尤其是一般的議員補償金已不像過去是大概開支的補償，而是爲保障議員獨立地位提供的收入所得特別是議員也有一些特支費，在薩爾邦議員也一樣享有此報酬。

至目前爲止結論與判決理由之C I 1相符。此處我們所提的並不是一件自基本法頒佈以來才出現的事件，這是議會民主制度在早期便有的狀況，而且基本法在制定初即明瞭此點；由基本法第四八條第三項條文已不再僅稱「支出費用補償金」一點便可明瞭。

保障議員獨立地位需花費多少的關鍵在於議員爲其職位需花多少時間以及繼而使他需減少多少其他

兼職就業的機會。此項標準要由各邦立法者自行評估。基本法第三條一項——在此主要指平等被選舉權以及平等不受阻撓行使委任權——要求所有議員的補償金均相同（判決理由之C II 3 a）。補償金的標準也必需適用每一個人，因此必需統籌合併計算出數字。如果——像聯邦議會很明顯的——議員的工作使議員花去全部精力去完成，如此若要再兼差，勢必需花費非常人的力氣，像這種情況，議員費用計算便應有足夠理由以完全的生活費為其基礎。

（判決理由中所提之完整生活費用）

另一方面無法以個別的議員在那些工作上受到收入影響以及是出於實際或是法定原因來做為補償金發放標準，（判決理由之C II 3 a 如是指出）。如果除了一般性——無論足夠與否——的基本歲費還有其他的議員補償金，如此便違反基本法第三條第一項的原則（判決理由之C IV 2 a 及 b，C IV 4 a）此處其他補償金包括根據議員原有收入或是單項收入，或是僅針對特定職業之議員設定之大概性數字。如果這些額外的補償金彼此差別不多，更顯示出有違平等原則，如判決理由之C IV 2 到 4 針對邦議會法第六條第九條及第十三條第一項所提內容。

判決理由之C IV 2 a 指出，公務員法無法適用議員補償金平等計算的方式；尤其是基本法第一三七條第一項規劃對從事議員的公務員比其他職業想擔任議員條件還更嚴格。

下面再解說為何違憲的條文不能宣佈無效（判決理由之C IV 6 a）。

E、

1. 一九七五年一月二一日的部份判決中指出（聯邦憲法法院判決第三八卷三二六（三三五）），邦議會法第三條第一項a)與b)，第五條到第九條以及第十三條第一項第一號與第三號及第十四條應予以審查，因為這些法條內規定與憲法訴願人提出違反基本法第三條第一項的案件乃為類似狀況。訴願案內容與邦議會法第三、六、九條及第十三條第一項第一到三號均有關連無庸置疑；這些條文包括與邦議會法第十三條第一項第四號類似規則，其內容有必要根據基本法第三條第一項加以審查，而後才可對邦議會法第十三條第一項第四號做出判決。同樣的，對邦議會法第三條第一項a)及b)，與其相關之第三條第一項c)也是同樣方式處理；這些法條是邦議會法第五條到第九條之基礎法條。

另一方面，如果將邦議會法第十三條第一項棄之不論，其第二項也隨之沒有意義。在邦議會法第十四條所規劃之「其他補償金」，其內容與邦議會法第五條到第九條及第十三條所規劃之狀況及其彼此間關係，均無關連。因此，在本次審理便沒有必要，也不可能就邦議會法第十三條第二項及第十四條提及之程序，審查其是否根據法院對民主的了解，符合基本法精神。一如判決所說，就此點無法做出判決。但是，如果法院在判決時提出一些與判決本文無關又無益的因素及考慮，對判決將是一件十分危險的事。

此外，法院也無法針對邦議會法第十六條第一項第二句做出任何判決而收在判決理由內。判決理由在審查邦議會法第六、九條及第十三條第一項是否符合基本法第三條第一項及第四八條第三項時，並非著眼在這些條文所規劃的補償金應該根據薩爾邦立法者之見解，認為免稅部份應納稅。——判決沒這麼做

是對的，因為這些條文本身已經違憲，不必談免稅與否。接下來在這方面邦議會法第十六條第一項第二句的違憲與否的問題也不便考慮。法院判決後對議員費用的納稅有何影響與此法條的內容無關。

2. 對此事我有如下見解：

a) 根據判決（C IV 4 c），邦議會法第十三條第二項與第十四條之程序有違民主法治原則。

我無意根據基本法第二〇條（此與基本法第二八條第一項第一句有關）之民主原則或是根據基本法其他條文指出，一個議會議員費用規則應以何種執行條例讓其內部各組織應用，或是議會應如何來制定擔任內部特別職務的報酬。基本法並沒有要求議會內所有決定過程巨細靡遺地應「呈現在公眾面前」（根本也不可行）；而一個邦議會法在第十三條第二項及第十四條規定的程序將造成結果「無法由大眾控制」，使得人民的信任在違反基本法的民主運作下成爲不可能，這種說法也不正確。

只要有心想知道邦議會法第十三條第二項及第十四條內容的人，都可以很容易獲得資料；直接詢問邦議會是最簡單的方式，也可以翻閱法條或是議會紀錄，依本判決理由內的說法，顯然是將人民與議會的關係看得十分籠統，認爲議會不可信任，總是設法將討論結果「避開大眾的控制」（從另一角度來看這樣也有其原因，例如有必要多次審查的規則或是某些爲個案而訂定之不重要的法條，這些都增加議會工作，使其無法專心處理重大法案。姑且不論將決定事項交給龐大的組織本身並非唯一符合民主原則的方式，但是一個制度良好的議會仍比任何其他種類的機構更能維持民主制度。

有關於法治國家的原則，如果要以類似的觀點讚美判決的過程，結果會很奇特。

我無法認為邦議會法第十三條第二項及第十四條無違憲之情事。是否有其他法令可以設定議員補償金，目前不得而知；但在薩爾邦並沒有。

b) 有關納稅義務之事（判決理由之C IV 5 a）立法者是否可自議員法中決定議員某些收入免納稅，此點必需解決。如邦立法者若使議員享有某些免稅特權，根據判決理由之C IV 5 b，將與基本法第三條第一項不符合。不只是所得稅，免稅規定違憲，任何其他賦予此種特權的規定都是違憲的。

邦立法機構並沒有權限處理所得稅規則問題，此點並無疑問，因為聯邦擁有完全的權限（Art.105 Abs.2,72 Abs.1GG）。議員費用的免稅條件乃全國一致（§ 3 Nr.12 Satz 1 EstG）。邦立法機構如果想在議員費用的納稅義務方面制定法律，只能夠制定符合聯邦法條之法律，且以實現聯邦之條件為主，也就是將議員費用在邦法內定為支出費用補償金，並在預算中列出。也許邦立法機構在邦議會法第十六條第一項第二句中只是表明將實現聯邦訂立之條件。如果將議員費用描述為「停職停薪補償金」（§ 13 LTG）或是「其他補償金」（§ 14 LTG）——而薩爾邦認為可如此描述（在言詞審理時其他邦議會給付停職停薪補償金之與薩爾邦議會的見解不同）——，其條文是否符合所得稅法第三條第十二第一句，尚需看如何對該聯邦條文解釋。停職停薪補償金（根據所得稅法第二四條第一號有繳稅義務）雖與其他免稅的支出費用補償金並列，但卻例外不享受免稅的優待（參見所得稅法第三條第十二號）

另外可考慮的是，本判決使得所得稅法第三條第十二號第一句不適用議員補償金上，在該所得稅法上的支出費用補償金是指如果開支沒有免稅優待，就可以當成是廣告費用；如此實際上為收入的補償金

便不適用所得稅法了。（參見Peters-Herrmann, Ann. 13a zu § 3 EStG）。而此點也適用議員補償金。本判決認定議員補償金若超出雜項開支補償費之範圍，即為收入，根據基本法也實屬收入。

像這類對議員費用的特殊稅法不能見容於基本法第三條第一項（判決理由之C IV 5 b也如是見解），因為沒有足夠理由證實該基本法條已獲實現。即使基本法稱議員應獲得合宜之獨立地位保障，也不足做為特權的理由。議員補償金採取費用一致的原則也不是問題，雖然此原則要求所有的議員收入應相同，但是並未表示這筆收入在稅收方面比起其他應納稅的收入可享有特權。

立法機構願就公職之報酬課稅問題，重行規劃處理，此乃另一面的問題，並非上述陳述的著眼點。