

關於「爲民間企業需用而進行土地重劃以及土地徵收之 合法性要件」之判決

——聯邦憲法法院裁判集第七十四卷第二百六十四頁以下

譯者：蔡震榮

目錄

要旨

正文

理由

A、案由

I、

1.事實

2.聯邦行政法院之見解

3.其後之事實發展

II、憲法訴訟提起人之主張

III、

1. 巴登符登堡邦政府之主張

2. 其餘當事人之主張

IV、訴訟代理人

B、憲法訴訟有理由

I、基本法第十四條第三項爲判斷之標準

1. 企業土地重劃具有徵收之性質

2. 市區建築土地重劃之命令之性質

3. 基本法第十四條第二項爲評斷之依據

II、土地重劃命令不合基本法第十四條第三項之規定

1. 爲防止弱者受不利之危險，立法者須對徵收之目的等詳作規定

2. 比例原則法律之前人人平等原則及公共福祉之關聯性應在個案中受到遵守

(a) 爲改善地區經濟結構之目的而制定之法規之合憲性問題

(b) 聯邦建築法未對調查之程序及前提爲規定

(c) 聯邦建築法未對長期確保所追求之徵收目的爲預防措施

III、結論

1. 聯邦建築法不允許以為創造工作位置並改善地區經濟結構為目的的徵收。

2. 有利於一個私法組織企業的徵收並不因此而不准，因為有利於一般福祉非源自於企業客體本身，而僅是企業行為的間接結果。然而依基本法第十四條第三項第二句須一法律來清楚描述此僅間接被實施的徵收目的，確定基本的徵收前提及其調查以及規範確保所追求一般福祉之預防措施。

一九八七年三月二十四日之判決基於一九八六年十二月十六的言詞辯論

判決主文

I、

巴登符登堡邦土地重劃及住都局於一九八二年六月二十五日作成之土地重劃決定——一九一四號程序 I，巴登符登堡邦土地重劃及住都局於一九八二年十一月五日之聲明異議的決定，巴登符登堡邦行政法院一九八三年七月六日之判決以及聯邦行政法院一九八五年三月十四日的判決等觸犯了訴願人基本法第十四條第一項第一句所保障的基本人權。其將被撤銷。程序駁回至聯邦行政法院來決定有關的費用。

II、

巴登符登堡邦須負擔訴願人四分之三，聯邦政府負擔四分之一的所需費用。

理由

A、

憲法之訴係針對設定一個汽車檢驗場之一個企業土地重劃之命令。對此計劃所需之農地及森林地應在此方式下轉交至將來檢驗場經營者，朋馳股份有限公司 (Daimler-Benz) 上。訴願人是土地重劃所及之地主。

I、

1 一九八〇年 Boxberg 及 Assamstadt 兩城市在其相互補充的都市計劃中頒佈了「特別地區檢驗場」，都市計劃法之條件在此確定下被開創出來，以使朋馳公司得以取得迄今供農地及森林地使用之六一四公頃作為汽車檢驗，測試等目的成為可能。被確定的檢驗場所四·五公里 x 一·二五公里的四方形地區。在橢圓形的彎道內應擁有二二二公頃的農地及一一四公頃的森林地。如同都市計劃有關徵收之准許須與都市計劃執行的關聯下才得以決定。

在都市計劃程序進行中，朋馳公司已經由巴登符登堡邦任都公司以及邦公益任都企業在都市計劃所及地區內取得相當的農地及其他地。因為達成一個完全自由買賣而獲取該土地，Boxberg 及 Assamstadt

乃於一九八〇年在其都市計劃所稱的意圖中申請引入一個企業土地重劃程序來實現計劃中的「特別地區檢驗場」。基此所及之聯邦建築法及土地重劃法的規定如下：

聯邦建築法第一四四條 f

基於一個市區措施原因之土地重劃：

(1)市區建築措施而需農地及森林地時，城鄉經由較高行政官署之同意依土地重劃法第八十一條第一項規定，在相關人所失土地分佈於一個較大範圍的所有權者們或透過該市區建築措施可避免一般文化之不足時得申請引入一個土地重劃程序。土地重劃程序可在一個都市計劃尚未受法拘束時即可命令之。在此情形下都市計劃應在土地重劃計劃公佈前（土地重劃法第五十九條第一項）即已公佈之。城鄉在土地重劃法第八十八條的意義下是企業主。

(2)依土地重劃法第六十三條規定，若土地重劃計劃已公佈時，即可下令土地重劃計劃提前實施。

(3)依本法規定所准之徵收並不受土地重劃程序引入之影響。

土地重劃法第八十七條

基於特別動機而被允許大規模之農地的徵收，若相關人所失土地分佈於較大範圍的所有權者們或可避免企業所引起文化缺失時，則徵收局可申請一個土地重劃程序。農地損失分配的標準在農經職業代表

同意下規範之。

(2) ……(4)

聯邦建築法第八十五條

徵收之目的

(1) 依本法僅下述可徵收，

1. 符合都市計劃之決定而使用土地或準備這種使用，

2. 未建或少許建築之土地，非在都市計劃區域內，但在所建地區關聯中，尤其是填補建築空隙，符合建築法規而使用或供給建築使用。

3 …… 5

(2) 不受影響的

1. 其他不同於第一項所稱目的之徵收目的，

2. ……

聯邦建築法第八十七條

准許徵收之條件

(1) 個案之徵收僅在，若一般福祉的要求下及在其他可期待方式下不能達到徵收目的時，始得為之。

(2)徵收之前提，需申請人依第一〇〇條第一項及第三項在合宜之條件下無法以適當之其他土地自由買賣去取得欲徵收之土地時。申請人需證明，該土地將在合宜的期限內依既定目的使用之。

(3)基於準備建築之使用（第八十五條第一項第一款）或基於供給建築之使用（第八十五條第一項第二款）的目的而徵收一塊土地，僅在有利於城鄉時使得為之。

(4)……

2.巴登符登堡邦土地重劃局於一九八二年六月二十五日透過在此受訴之決議下令 Boxberg/Assassmatt 兩城之土地重劃。土地重劃地區包括大約二二九〇公頃之範圍。在一致的地區界定下該決議將此依聯邦建築法第一四四條F及土地重劃法第八十七條第一項為實現檢驗場之一個市區土地重劃命令與一個依土地重劃法第一條及第三十七條之一般土地重劃以及依一個街道法之企業土地重劃聯結一起，為使經由計劃建築之B二九二及K二八四一所引起農地損失分佈於較大範圍之地主上。在市區建築的企業土地重劃理由中土地重劃局敘述一徵收將不存在，若參預人不欲交出由企業產生之土地損失時。由朋馳汽車公司已取得之農地足已，補償參預人若其無法在都市計劃範圍內取得土地亦可在其外取得同等價值之土地。此外基於一般福祉之徵收亦在准許之列。

訴願人之聲明異議及撤銷之訴沒有結果。其上訴亦遭聯邦行政法院駁回：因為存在著一個市區建築企業土地重劃命令之條件。在Boxberg及Assassmatt兩城依建築使用命令第十一條之特別地區所指令的檢驗場區有助於一個市區建築措施之實現。如同已在行政法院之法規審核所敘述般，一個公共的，市區

建築所設定之利益在於，一個大型檢驗場以其經營所引起之噪音及廢氣負擔應足夠遠離城區及城郊的住宅區。依該城設想轉交朋馳公司的檢驗場之狀況並不能排除接受一個市區建築措施。需求農地及森林地來實現檢驗場進而產生的土地損失應分佈於較大範圍義地主上。不管是否土地重劃程序參預人經由此在程序區域的新分配而遭土地及價值損失，此又非朋馳公司贏求土地所可期待時，亦適用之。

企業土地重劃命令依土地重劃法第八十七條第一項進而設定徵收許可之條件。該命令符合其要求。此外，縱若僅在幫助考量的範圍內，上級土地重劃官署作為程序命令機關亦有權決定。有關反對土地重劃法院觀點之問題並不存在都市計劃程序中，因為作為地區計劃主體之城鄉並不具有徵收的權限以及都市計劃並不直接干預人民之權利。聯邦建築法第八十五條以下是徵收權判斷的標準，因為所預定在企業土地重劃範圍內來實現市區建築措施之土地需求歸屬於聯邦建築法所規定之事物範圍。然而大型計劃之實現並非在個案徵收的途徑上，而是以企業土地重劃之工具相對於徵收較溫和及較合適之手段去致力之。此種程序以經由企業必然後果勝任的目的聯結了占有關係新分配的優點並主要地以保有土地占有及盡可能地保有農地生產基礎為目標。因此對於徵收法之審核即已足夠，若對於在土地重劃程序外已預定的市區措施此理由之徵收將被允許。此將予以肯定：

基於市區建築目的而被徵收，為的是合於都市計劃確定而使用一土地或準備此種使用時，則符合聯邦建築法第八十五條第一項第一款之條件。檢驗場依建築使用命令第十一條之意義在 Boxberg 及 Assa-ns tract 兩城的都市計劃中被指定為特別地區。而且一般福祉也要求實現所計劃檢驗場之徵收。是否此已

顯示，一個市區建築計劃執行措施的好處，或是否一般福祉要求一個超越此，提昇的，公正客觀的公共利益，則非此所問；因為一個如此具有水準的利益不應被否認。

朋馳公司所設之試驗路段同時有助於私人利益並不違反此。私人意圖及經營雖以私經濟利獲為定位亦同時產生公共福祉利益。決定性在於，「有利於私人的」徵收之強制手段被設定在一個超個人，在公共使用的目的上，亦即設定在國家或城鄉所負之任務上。就此不但在一定地區內為維持及改善經濟結構之措施屬此且包括那些有助於對抗地區或部門的失業之干預。兩目標依邦及城鄉觀點可透過檢驗場之設而實現。如在土地重劃決議及在都市計劃中所展現般，在此地區所採之行動有助於克服在 *Marl-Taubert-Kreis* 範圍上的 *Boxberg* 及 *Assansstadt* 兩城長久以來之結構虛弱。另外創造新工作及新訓練位置亦與此設施有關。依中程發展所設定之展望數字在檢驗場及其所包括的輔助企業之完成的十年內將創造大約九百個新工作位置。訴訟當事人所指責之結構改善，城鄉僅允許以合於市場之手段去努力，則誤認了聯邦建築法第八十五條以下的干預授權並疏忽了當地的結構虛弱。對其克服則檢驗地帶之建設及保養是一個合宜的社會手段。是否結構虛弱可以其他方式以及不徵收加以對抗，則在此不以審核，因為一個個別有關之徵收不考慮。

並且朋馳公司以其為豐富經濟力之重要的企業提供了，所提供的「一般福祉目的事實」上亦可透過合於計劃之試驗路段設定及其長期經營而達成。此外，城鄉謹守透過合宜之計劃協定而確保，其意圖亦在實現後仍擔保一般福祉。

3. 以一九八五年十二月九日的公證文件 Boxberg 及 Assansstadt、朋馳公司以及巴登符登堡邦簽署了一個「目的確保的計劃協定」。其中，朋馳汽車公司有義務，其所接收的建築及營運場所之土地需合於都市計劃之確定長期的使用並在檢驗場開始使用後以及其新設及擴充的輔助工業本身十年內創造九〇〇至一〇〇〇個工作位置。進一步規定涉及到工作位置之細節，汽車公司應優先考慮給予 Boxberg 及 Assansstadt 內公司委託契約，並提供訓練位置創設一個基金會供給職業之教育。最後，參預者認同，在整體計劃「檢驗場」之委託契約大約價值一億馬克並應在 Mentau 地區給予。

II、

憲法之訴係針對土地重劃所命之決議，邦土地重劃及住都局之聲明異議以及行政法院（土地重劃法院）以及聯邦行政法院之判決。

憲法訴願人，職業及業餘農夫斥責其由基本法第十四條衍生的基本人權受到侵害。他們係土地重劃所及土地之所有權人。其土地泰半位在都市計劃有效範圍內並被要求作為檢驗場。憲法訴願人自一九七二年以來在計劃區域內管理那些遷出者的農場。因為農場建築仍存在，但經由檢驗設施之圍堵設限使其僅能經由隧道通行，基於此設定的「圍堵」狀態」他們斥責其人性尊嚴及人格發展的基本人權受到侵害。

受訴之決定基於聯邦建築法第一四四條並結合土地重劃法第八十七條並不足以符合基本法第十四條第二項之要求。有利於企業生存供養的徵收，有關於此聯邦憲法法院在能源經濟法模式已決定，指出，

有利於此種企業徵收權限之給予應與其所負的公共任務有相互關聯。由此模式事物狀況與法律狀況在此有根本的區別。國家並非透過相關已公佈之法律毫無誤解地表現出，一個技術性設備的設定如試驗路段有助於一般福祉。立法者亦疏忽了，創造一個合宜地，法律的工具，來確保公共利益之履行。土地重劃之強制手段並不合於國家的監督及主控權限。

聯邦建築法第一四四f結合了土地重劃法第八十七條以及聯邦建築法第八十五，八十七條並不滿足於憲法法院在變革決定（BayerGE 56:249）所展現經由立法者具體評定為徵收事物範圍之要求。這些規定並無包括法律上標準來區別那些得以在徵收途徑上貫徹的市區建築措施，以及這些不可能貫徹的措施。立法者所要求的是，是否它已足夠清楚地顯示，基於工業設置之目的而欲使用徵收之手段。是否這樣一種法律根本地被准許則不重要。經濟之發展迄今並無強制手段而開展。

基本法第十四條第三項禁止一種私人使用的徵收。這並非是工具，在私法規範內解決法主體間出現的問題，它並非解決私人間財產之轉移。試驗路段之建築所追求之目標，在使擴充朋馳公司收入成為可能。企業營利之利益不應被評定高於任一其他之利益。縱然學說認為一個徵收可以作為部門或地區結構政策，但仍需立法者之一個決定。總之，這須詳盡描述公共地區政策之目的——手段——體制。透過邦政府，透過邦議會多數通過以及透過一個地區計劃之調適並不足於作為大型計劃立足點之支撐。聯邦行政院之論證得以轉嫁至任一工業設備以及任一大型勤務供應上。若這觀點立於與基本法第十四條第三項第一句合一致，則在結構虛弱地區得以徵收或土地重劃之強制手段在任意方式下致力於一個工業及經濟企

業的設置政策。具體的意圖並非有助於一般福祉以及不會合於徵收法之意義。它僅是企業政策決定之結果，面對於迄今試驗程序而偏愛試驗路段。在試驗路段上創造若干工作位置僅是該意圖的間接結果。同樣地，進一步工業之設置亦非立於與試驗路段如朋馳公司在 *Wegberg* 所提供訓練位置一個徵收法的扼要關聯上。完全無法理解的是，為何一部份在試驗路段座落之土地在朋馳汽車公司不變更使用以及卻不再發放給原來之地主。徵收絕非是地主更換執行之工具。

聯邦行政法院所援引以致力於一般福祉目標的計劃為法律上之確保，僅及於公共利益之一部份而已。徵收受益者的範圍，國家監督及主控權限以及目的勿缺失之補救需立法者規定之。最後，透過高權的強制手段應確保，創造預計的新工作位置。

III、

1. 巴登符登堡邦政府認為憲法之訴無理由。

聯邦建築法第一四四條¹，土地重整法第八十七條以下，決定基本法第十四條第一項第二句所有權的內容及界限。土地重劃之徵收法上的評定應區別各種不同方式的土地重劃。進而區別一個土地重劃之命令及施行。任一這些階段包括了自有的干預及形成規範。土地重劃之命令被認為基本的行政處分。它啓開了形式之程序並特別地確定了土地重劃區域，依其理由執行對區域所屬土地之整體的行動。土地重劃的新形成在施行階段才完成之。

土地重劃法之外型是規範重劃。這同樣地如同市區建築之土地分攤 (*Umlegung*) 被視為內容及界限

之確定。企業土地重劃依聯邦行政法院及聯邦法庭 (Bundesgerichtshof) 之判決並無意味著徵收；之後僅在施行階段出現點的及個別的徵收構成要件。市區建築之土地重劃同樣地依聯邦建築法第一四四條被定義，因其以代替原則為準。聯邦憲法法院在此一種代替過程並不認為是徵收 (BVerfGE 42, 263)。雖然企業土地重劃首先有助於所發動的企業家及其意圖之利益，然而它如同規範重劃透過一個同時並存的私人利用及社會利用而表現出來，因為它應均衡地維護及促進農地及森林地有關的地主之利益並使之平衡。在上述的案件中尚添加，朋馳汽車公司必要地交出比其他參預者更多的土地面積。因此，企業土地重劃是一個純粹的「土地交換程序」。在判斷規範及企業土地重劃上一個明確劃分私用及他用的新分配違反了事實上關係。此外，作為土地所有者的「企業家」或最後受益者（在此為朋馳公司）參加土地重劃程序，並基於區域所屬地主之觀點沒有追求外來，他用的利益。依賴狀況之標準引出了同樣的結果，因為任一土地重劃應符合「社會團結之要求」。土地重劃確保一個所有地主參預其中的區域結構秩序及發展。就此須先假設，所發動的意圖符合社會義務之基本思想應包括在一個展現的公共利益內以及有助於現存區域結構之維持及發展。存在擔保不得加以懷疑，因為徵收特殊的分配關係透過代替原則仍保有之。

是否一個企業土地重劃之施行結果依土地重劃法第八十八條第四或第五款被定義為徵收，在此無法決定。聯邦行政法院的觀點，亦即，對於企業土地重劃應給予徵收之准許，已超出立法者創造了一個超出憲法命令外的合法前提之假設外。

邦政府補充，依基本法第十四條第三項所爲之徵收條件亦被符合。這些在充足地方方式下予以明文化。立法者無需指名確定意圖之一個目錄，有利於此即應准予徵收。一個法律的概括規定已足夠。必要的具體化得在一個都市計劃的中間步驟並聯結所准許計劃內容之法律及命令的規定。因此該途徑指明了，都市計劃展現了一個整體計劃。一個階段式的具體化即是公正的。一個市區建築目的的徵收不因爲其合於聯邦建築法第八十五條之抽象條件而被准許的。同樣地僅在一個都市計劃中之一個意圖的證明是不足的。在個案中依聯邦建築法第八十七，八十八條之標準需加上一個徵收的必要性。一般福祉的一個較高理由在此以顧及相關地區貧困的經濟及社會結構爲由而呈現出。事實上，對整體地區的一個正面發展已在其間顯現出來。

聯邦行政法院正確地認爲有利於一個私法組織企業的徵收是被允許的。依聯邦憲法法院的判決（*BVerfGE* 66, 248 [257]）如此一種徵收將被允准，若一企業經由法律或基於一法律而被指定履行一般福祉之任務並因此而確保，其將執行一般福祉之使用。因此，有利於私人之徵收在進一步的狀況中並非不可能。雖然人們應認爲此一種徵收不被允許，若私人經濟並無著手執行生存照顧及履行公共任務之具體委託。此亦需一個公共的目的確保。但這種無需以法律之途徑；一公法上契約即已足夠如一九八五年十二月九日的計劃協定即是一個合宜的手段。

2. 在此程序參預的 *Boxberg* 及 *Assamstadt* 兩城以及朋馳公司均認爲憲法之訴無理由。他們的憲法評判基本上與巴登符登堡邦一致。他們一致認爲企業土地重劃來實現一個市區建築之措施爲一個被允許的

所有權內容及界限之確定。朋馳汽車公司提出更詳細的觀點，基於在土地重劃所准的代替（土地重劃法第六十八條）本身在施行階段不得加以徵收。

總之，其符合基本法第十四條第三項。徵收目的法律明文化之要求將透過階段式的具體過程在計劃核准的徵收中而符合之。以實現檢驗場所致力於改善地區經濟結構亦足以作為有利於私人經濟企業徵收的理由。

IV、

言詞辯論中律師 *de Witt* 為憲法訴願人之代言人。

給養，農業，環境及森林之部長由博士 *Seitze* 及政府主管（*Regierungsdirktor*）*Jaeger* 以及教授 *Bohne* 作為全權代表代表邦政府；律師 *Donie* 代表 *Bohner* 及 *Kassaslatat* 兩城以及朋馳公司發展部主管與其全權代表律師教授 *Donie* 代表朋馳汽車公司。

B、

憲法之訴為有理由的。在受訴的土地重劃決議中之企業土地重劃的命令具徵收的特質。邦土地重劃及住都局之決議與聲明異議決定以及土地重劃法院與聯邦行政法院的判決是以使用一些規定為準，其對於如此一個命令卻無法提供足夠的基礎。命令之決議及其所下之決定不合於基本法第十四條第三項第二句之意義的徵收合法性原理並因此觸犯了憲法訴願人基本法第十四條第一項第一句之基本人權。

I、

憲法評判之審核標準為基本法第十四條第三項。

所進行程序並無理由審核，如何憲法上來評判一個規範土地重劃或一個土地分攤。得以探討的僅是依聯邦建築法第一四四f 聯結土地重劃法第八十七條第一項的市區建築之企業土地重劃。如此之一種或許憲法上並不出現特殊之困難，若其僅爲了緩和狀況中土地取得之結果，使其毫無爭議擁有土地取得之權限。但在上述狀況中於土地重劃範圍內可使用之規定正好被引用爲土地取得的基礎。是否其因而足夠，將加以探討。市區建築之企業土地重劃在此不得被評判爲基本法第十四條第一項第二句意義之所有權的內容及界限確定。不如說它透過國家對個別所有權的行動而表現出來；它以完全或部份地具體法地位的除去爲目標，其透過基本法第十四條第一項第一句加以擔保。是否相關的地主無面積損失而取得一個等價之土地補償，對於憲法的定位則是不重要的。因此在此所論及的企業土地重劃僅在其滿足基本法第十四條第三項之條件時，才與所有權擔保合一致。

1. 一個市區建築的企業土地重劃首先供應一個存在公共利益內之意圖的實現，該意圖在相當範圍內干預農地狀況。其所追求之目的在於，取得企業主對此意圖所需之土地。但這是典型的徵收。此一種企業土地重劃並不因而喪失其徵收的資格，透過意圖所引起土地之損失將分配在一個較大範圍的所有權人上（聯邦建築法第一四四條第一項第一句，土地重劃法第八十七條第一項第一句）。透過這樣一種措施來緩和後果將不能排除他用干預。個別的土地所有人應——若非個別的相關人，則與其他入結合一個團體——忍受在他土地之上干預來實現一個與他利益或團體利益無關之意圖。

不同於此，反對邦政府觀點並非源自於個別土地之受制狀況及源自於面對結構改善措施而生的顧慮以及社會團結之義務。因此已誤認了，立法者有義務設定此種所有權人之義務，它依基本法第十四條第一項第二句確定所有權之內容及界限。並不存在任一法律規定，其負與所有權人義務，為實現在他人利益所在的目的而將他的土地與另一人交換。不如說，立法者在土地重劃法第八十七條第一項第一句中讓企業土地重劃正依一個徵收許可而定。因此，它合於憲法狀況而不「超越」已表明了，以企業土地重劃之途徑來取得土地所有權與基本法第十四條第二項意義的所有權之社會義務並不符合。

2. 在此所論之企業土地重劃亦導至基本法第十四條第一項第一句意義之所有權地位的喪失。土地重劃程序的參預人完全或部份喪失其土地並基本上在其土地被企業所需而失去後，依土地重劃法第八十八條第四與第五款取得一個等價的土地或一個損失補償。在其中存在著一個對個別所有權的行動使具體法律關係產生變動；所有權價值取代了具體所有權存在的地位。此亦表徵著徵收；因為基本法第十四條第一項第一句之所有權擔保確保個別所有權人擁有的具體存在。

在所進行程序備受爭議的市區建築土地重劃之命令卻非因而導入有關土地所有權人的所有權剝奪。它仍是憲法審核的標準對象。行政決定，其在狹義上先於徵收程序以及對有關依基本法第十四條第三項憲法上要求的徵收程序存在著拘束效力，須依此規定來衡量（比較BVerfGE 45:297 [319f.]；56:249 [264f.]）。依聯邦建築法第一四四條十聯結土地重劃法第八十七條第一項的市區建築土地重劃命令在此判決意義上呈現了「徵收法上的先效」，因為它最終地及對更進的程序有效地決定在要求他人所有權下

的意圖之實現。它展現了徵收法上的「計劃決定」並效力及至土地重劃計劃之執行規定，其重新規劃土地重劃區（土地重劃法第五十八，六十一條）。以其存在力依其理由而確定一個對此意圖必要的徵收之允許（基本的行政處分）；進一步的徵收步驟得以不再對抗意圖之不准。

如此一個徵收法上的先效並非已由企業土地重劃助其實現的都市計劃發展而成；因為此並非涉及有關一個徵收允許之有效證詞。聯邦行政法院在受訴的判決中正確地指出了城鄉計劃者的缺乏徵收權限。而且依聯邦行政法院的觀點都市計劃僅受制於聯邦建築法第六條第一項，第七條的市區建築考量命令，而非受制於徵收准許的現行原理。土地取得之問題因此正確地歸屬於土地重劃程序。由此單純法上之評判為出發點。

並且基本人權上亦要求一個充份的及有效的權利保護，憲法上的審核不應在計劃決定之具體施行後才開始（vgl. BVerfGE 45, 297 [333] i.m.W.N.）。相反的見解誤解了市區建築土地重劃命令的拘束特質。若其徵收法上的先效已達到，則應足夠，它僅潛在的及尚非實際的觸及私法秩序（vgl. dazu BVerfGE a.a.O., S. 319）。

3. 因為在此受訴的措施符合(1)與(2)所列之條件，它乃依基本法第十四條第三項來評斷。是否憲法訴願人在預見的土地補償中期待一個土地面積扣除與否，則不重要。在土地重劃決議所設定的及也由 *Österr. Berg* 與 *Kassamstadt* 在憲法之訴程序中所持之見解，一個徵收將已因此而不存在，因為朋馳公司在土地重劃區擁有足夠之土地，以讓所有參與者得到一個等價的土地補償，此說將讓基本法第十四條第一項第一

句確保個別所有權人現存具體狀況不列考慮 (BVerfGE 38, 175 [181])。是否以及在何種範圍產生一個土地補償，是一個計劃決定執行的問題 (狹義的徵收程序，vgl. BVerfGE 45, 297 [321f.])；其中僅涉及有關依基本法第十四條第二項第二句所命的補償之方式及程度。無土地面積扣除的等價土地補償因此對土地重劃的徵收法資格不具有任何意義。憲法上徵收條件因此不可替代 (vgl. BVerfGE 38, 175 [185] : 56, 249 [260f.])。

反對土地重劃徵收之特質而有利於試驗路段亦不得援引代替觀點的結果。雖然此種法機構在土地重劃法第六十八條找到了一法律上的具體化。以此規定立法者僅單單地追求，澄清以一土地結合之權利命運之目的。而非對於在此受訴之企業土地重劃憲法定位賦與其意義。僅基本法第十四條第三項在此作為標準。而後，企業土地重劃徵收法上之地位基於他用才毫無問題。

縱使以聯邦憲法院之 *Contargan* 裁判為支撐亦無法改變對此之評判 (BVerfGE 42, 263)。憲法院並不將由一個私法的比較而生的要求轉變成法律所規定給付要求視為徵收，因為它缺乏有利於他人利益之典型權利剝奪 (vgl. BVerfGE a.a.O. S. 299)。但如此一種卻存在此所論及的企業土地重劃。

II、

為實現都市計劃所指示的試驗路段的土地重劃命令不合於基本法第十四條第三項之規定。

1. 這卻與憲法訴願人意見相左卻不因而導出，有利於一個私人的徵收效果——透過作為企業主體之城鄉聯繫——產生了。

聯邦憲法法院對有利於私法組織的企業徵收准許之問題迄今尚未作最終的表明。然而它在對能源經濟法第十一條第一項的判決中認為，若透過或基於法律而將履行一個有助於福祉之任務指定給如此一個企業並因而確保，其導入一般使用時（BVerfGE 66, 249 [257]），則此將得以允許。此種說法已足以認知，在判斷一徵收的合憲性並無給予受益者決定性的意義。勿寧說，基本法第十四條第三項要求一個合資格的徵收——一般福祉——，在法律的規定或以法律為基礎上應可找到其具體的型態（BVerfGE 24, 367 [403f.]；38, 175 [180]；56, 249 [261f.]）。若此種透過基本法所預定及透過立法者充分確定的目標之徵收是必要的，依文獻切中的見解，是否它追求一個有利於私人或公共行政主體，則對於憲法上的判斷並非是決定性的（vgl. Papier in:Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 14 Rdnr. 499ff.）。

一有利於私人的徵收，在其中，強制地將所有權由一公民轉交至另一，而其僅間接提供公共福祉並有極高度濫用之虞而加重弱者負擔，則產生憲法上特別的問題。在此，應提出，憲法所負與民主議會的立法者規劃所有權秩序之責任。這一如憲法法院已在纜車判決陳述般（BVerfGE 56, 249 [261]）——法律上應確定，對於何種意圖，在何種條件下及對於何種目的才得以徵收。在有利於私人的徵收中不應忽視，此種——不同於一公共行政主體，其直接履行國家的任務並因此其行為受所有涉及之法律的拘束——基本上在使用法秩序賦與他的私法自治下追求自己的利益。是否以及對於何種意圖應准予此一徵收，立法者需明確地決定。亦應——有利於私人的徵收——擔保，可達到並長期確保措施之一般利益所在的目的；如此一般福祉才可要求徵收。若私人企業經營對象已屬之於一般承認生存照顧的範圍，如在交通或給營養

運之範圍，則這已足夠，若其已設定充分的預防措施，合於規定地履行自己所提出的「公共的」任務（BVerfGE 66, 248 [258]）。相對地若對一般福祉之使用非源自於企業對象本身，而是一如在此僅源自於企業行爲的間接結果時，則光此種預防措施仍是不夠的。必須對僅間接被履行及因此不是從一開始即明顯的徵收目的之法律的具體化提出特別的要求。

2. 正好在此事務狀況下基本法第十四條第三項第二句要求一個如此清楚法律之徵收目的的描述，使有關徵收准許之決定不交至行政的手中。此外須一些不同的實質法及程序法上之規定來確保，在公共福祉——受徵收人——受益者的利益三角中於法律前顧及比例原則以及平等原則並特別仔細地受徵收必要性的審核。最後絕對必要的是，企業所追求行爲之公共福祉關聯並非僅是事實的反射，而是應長期被擔保（vgl. BVerfGE 38, 175 [180]）。因此，受益私人之法律上預設的有效法拘束在公共福祉目的是必要的。

在此探討之措施並不能滿足這些條件。既不存在有對於所追求徵收目的的一個足夠充分之法律基礎 (a)，亦不存在那些確定基本徵收條件及其調查程序之規定 (b)，亦不存在確保徵收目的之足夠的法律預防措施。

a) 以在此所述的企業土地重劃應可達到改善區域的經濟結構。此攸關在一結構虛弱地區創造工作位置。

是否一法律規範，其足以在有利於一個可一般描述的目的下准許一徵收並符合充分確定的憲法要求

，則是值得懷疑的。然而此問題無需在此進一步探討，因為立法者迄今已解釋此種無差異性之目的非屬以徵收來達成之任務。聯邦行政法院之認為聯邦建築法規已提供一個充分的徵收基礎之觀點，則不符合憲法的觀點。是否聯邦立法者對有關徵收來改善區域經濟結構之規定有權制定，則不重要。總之，在此所追求的徵收目的不得取之於聯邦建築法。若將這些規定視為足夠時，則——如同憲法訴願人切中表明一般——得以在結構虛弱區有利於私企業主體並不於農業使用以企業土地重劃之方式來貫徹任一土地之強迫交換。

聯邦建築法第八十五條第一項指出依聯邦建築法可徵收之目的。在此考慮之列僅單單此規定的第一款：符合一個都市計劃確定使用或準備使用一土地之目標。在此規定中並無看到立法者可以改善區域經濟結構及在有利於私人來創造工作位置而決定一徵收。上述的都市計劃已因缺乏法律資格而不適合，替代此一種決定。尤其是建築指引計劃——如前所述——依專門法院一致的意見雖受此公正考量公共及私人間相互利益之命令的拘束，但卻非受徵收現行原理許可的拘束。它僅表明土地所准許使用的方式。但若在建築指引計劃的決議不顧及徵收法上的問題時，則它就無法固定公共福祉於基本法第十四條第三項第一句中。加上，也不允許城鄉行政代替立法者來確定允許的公共福祉任務之一徵收(BVerfGE 56, 249 (261 f.))。但若授與行政此種權限，則人們即可視一徵收為准許的，因為它有助於合於計劃地使用或準備此一種的使用一土地；則將確定個別徵收之目標掌握於城鄉章程制度者手中。

無可置疑的，建築指引計劃內容上充分地透過法律而表現出來。依聯邦建築法第一條第二項城鄉在

對於市區建築之發展及秩序的必要下可提出建築指引計劃。依聯邦行政法院的判決若建築指引計劃依城鄉計劃方案是必要時，則存在著該義務（vgl. BVerwG, DÖV 1971, S. 633）。計劃並不先有內容之預定。其依聯邦建築法第一條第四項需適應區域秩序（Raumordnung）及邦計劃（Landesplanung）的目標。這些目標是計劃過程之結果，其源自於那些粗略描述及部份相互矛盾的原理中（vgl. 區域秩序法第二條）。在聯邦建築法第一條第六項所擁有的計劃準則，其包括所有公共利益及因此同樣地包括相互衝突的利益，以及在聯邦建築法第一條第七項所規定的考量命令亦不能用來作為基本法第十四條第三項第一句意義下之一般福祉的具體化。任一公共利益對一徵收而言仍不足夠；自由確保的所有權功能（BVerfGE 24, 367 [389]）相反地要求一特別重要的，急迫的公共利益；僅與此符合時才允許剝奪私權（Papier in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, RdNr. 505 zu Art. 14 GG unter Hinweis auf Böhmer, BVerfGE 56, 266 [274] : abw. M.）。

在聯邦建築法第一條第六項第二句所論及的經濟，能源，水電供應以及農業及森林經濟之利益作為衆多計劃準則之一種僅具有計劃法上而非徵收法上的意義。同樣地，聯邦建築法第一條第六項第三句，依此農業或森林經濟所使用之面積僅在必要的範圍內得以預定及要求其他的使用方式，並無提供任何論證。雖然，計劃確定的城鄉基本此規定有義務，將此利益以較高比重設定在其考量中；但由此卻不得導出，要求農業及森林經濟使用之面積在相當的範圍內作其他使用方式之都市計劃因而同時擁有一徵收的有理由。

一般福祉之一個更進的法律之描述同樣地亦非由聯邦建築法第九條聯結一都市計劃可能內容之建築使用命令的規定顯示出。雖然無可否認的，城鄉的形成權限透過這些規範而受限；然而，一個法律的拘束計劃者於更進地可確定的，個別的公共福祉之目標並不因而形成那些所預定的多樣的並包括典型化的建築區描述之確定。建築使用命令第九及十一條有關工業區及其它特別區之規定並不擁有基本法第十四條第二項第二句所要求的法律基礎。建築使用命令第九條僅論及有助於業者安頓之工業區，第十一條論及僅有關那些「重大地區別於」第二至第十條所稱建築區的特別地區；第二項所敘述的使用方式並同樣地不符合以促進經濟結構為目的的營業設置之目標。

聯邦建築法第一四四條 f 的概念「市區建築措施」同樣地不能獨立地具體化徵收法上的公共福祉利益。此特別地由成立的歷史顯示出。Zi_a-之部份（聯邦建築法第一四四條 a 至一四四條 f）於一九七六年以補充條款方式引入聯邦建築法。其中大部份毫不改變地接受了市區建築運輸法第六十四至七十條的客觀內容（vgl. BTDruck. 7/2496 zu Nr. 62）。聯邦建築法第一四四條 f 取代了市區建築運輸法第七十條的位置。此規定了，城鄉依土地重劃法第八十七條第一項經由較高行政機關之同意，在符合土地重劃法第八十七條第一項的其他條件下，若對於一整頓或發展措施而需農地或森林地時，得以申請引入一土地重劃程序；其他方面，該規定基本上符合了現行聯邦建築法第一四四條 f 之規定。在發展措施中（市區建築法第一條第三項）係攸關那些以改善鄉區及住居結構為目標並因此歸屬市區建築有關可理解之概念的措施。不但在整頓亦在發展區域皆產生徵收的問題。整頓及發展措施主體基本上是城鄉。市區建築

運輸法第七十條的原本規定聯結土地重劃法第八十七條第一項因而顯出一個和諧的一致性：城鄉對於那些市區建築運輸法已解釋可准許徵收的措施得以申請企業土地重劃而無需使「徵收的其他准許」之間題取之於土地重劃法第八十七條第一項的構成要件前提上。納入聯邦建築法而產生的整頓及發展措施概念的分離以有利於「市區建築措施」之新概念打破了這種關聯性。但由此不得因而推論，徵收權可依聯邦建築法而擴充或——聯邦行政法已駁斥的——依土地重劃法第八十七條第一項放棄徵收許可之條件。聯邦建築法第一四四條f僅提示，一市區建築及一有關的土地重劃僅被准許來實現嚴格意義的土地整頓之措施。總之此規定亦如同聯邦建築法之其他規定並不符合一種為改善經濟結構及創造工作位置的徵收。就此應需立法者一個明確的決定，其超出純粹市區建築之利益外而接受經濟及一般結構政策的問題。對於如此一種決定之存在並無任何支撐點。聯邦建築法之規定有助於城鄉土地法上的發展（Art. 74 Nr. 18 GG -BVerfGE 34, 139[144]）但非助於實現市區建築重要的任何措施。

同樣地，聯邦建築法第八十五條第一項第一款，第八十七條第三項與第八十九條所規定有利於城鄉之暫時的徵收亦不能導出，「促進區域的經濟結構」之目的已設定在聯邦建築法中。依聯邦建築法第八十九條城鄉有義務，轉售其所擁有之土地，若營求土地而追求的目的可得實現時。該規定的第二款規定了，土地依都市計劃目標及目的之標準並顧及更大範圍之人民而轉售給在適當時間內有計劃使用該土地之業主。最後，第三款規定，城鄉經由不同法型態，此外亦經由依房屋所有權法設定繼承建築權或權利，而得以履行其轉售義務。該條文僅在，若人們在土地及土壤之社會重分配中觀察其任務，才可理解。

因此，它處在帝國住居法，帝國家宅法，邦的土壤改良立法以及建地取得法的傳統中（Einzelheit bei Frey, Die Verfassungsmässigkeit der transitorischen Enteignung, 1983）。由徵收之此種法律上明文化方式不得因而推出，立法者亦欲允許為改善經濟結構的一種徵收。意即上述狀況亦適用之。若在此已選擇了土地重劃程序形式則絕無理由，將城鄉徵收來的土地轉變成「使用之準備」（聯邦建築法第八十五條第一，二款的交替使用）；可考慮地僅是一種土地直接的轉交至想要及有能力合乎計劃使用土地的朋馳汽車公司。城鄉Boxberg及Assamsstadt僅透過聯邦建築法第一四四條f第一項第四句才可中間介入，就此城鄉是土地重劃法第八十八條意義的企業主體。

最後聯邦建築法第八十七條第一項並不包括在此所追求的徵收目標。在建築法的文獻中幾乎一致認為，聯邦建築法第八十七條第一項中的「一般福祉」概念與基本法第十四條第三項第一句中的相關概念符合或依附之（Schmidt-Assmann in: Ernst/Zirkahn/Bielenberg, Bundesbaugesetz, RdNr. 12 zu 887 BBAuG; Bruege/Inann/Pohl, Bundesbaugesetz, Anm. 11b zu 887 BBAuG; Ernst/Hope, Das Öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Aufl., Textziffer 645）。該規定單獨並無給予依聯邦建築法第八十五條以下之徵收權的具體界限。因此，「一般福祉」之認可將假設，「改善經濟結構」之目標在聯邦建築法之其他規定清楚地可找到明示。但如前所述卻非如此。

b) 聯邦建築法對在此所追求的目的並無規劃徵收，也指出了其調查必要前題及程序有關規定的缺失。雖然徵收機關在其市區建築目標設定中受都市計劃的約束。但因為建築指引計劃並非以其強制地實

現的要求爲定位，徵收機關應獨自地及不依賴地審核徵收前提之具備與否。在此爲改善經濟結構及創造工作位置以一都市計劃爲基礎所意圖的徵收應將其確定與其他的，市區建築外的利益一併考量；都市計劃本身彷彿可安排此考量。就此，聯邦建築法既非提出內容的預定，其亦無提供對於如此一個超出它範圍任務勝任的工具。對於轉變在此所追求之經濟及結構政策目標爲一具體意圖亦即爲公共福祉的現實化，則至少需法律的規定，其提供評斷個別相互矛盾利益的支撐點。它應確保，既非立法者本身直接地或一簡單地有資格的機關在一適當的程度亦在意圖必要性的審核下著手於所有公共福祉觀點及矛盾利益的整體考量。

在此不適當規定之使用對上述案件產生了憲法所有權擔保不能公正地實現：在建築指引程序機關——在規範審核中取得行政法院及在受訴的決定中取得聯邦行政法院之同意——是在此徵收條件不被審核爲初發點。依此，對都市計劃的論證僅包括有結構政策的考量及在聯邦建築法第一條第七項所規定公益及私益有計劃的衡量；涉及一個必要的土地營求則由土地重劃程序來處理。但在此程序中土地重劃機關認爲審核一個徵收是否准許則不必要的，因爲一個企業土地重整本身無法避免徵收及土地去除的。它僅在都市計劃中以結構政策考量爲支撐下才著手於一有關的審核。與此相反的，土地重劃法院認爲，雖然對於一徵收應有一些前提，但其准許非由土地重劃機關決定，而是相反地在都市計劃程序中決定之。依事務狀況城鄉在都市計劃中亦認爲有關徵收之准許受制於土地重劃機關，縱若此概念並不出現在建築計劃理由中。聯邦行政法院認爲——土地重劃僅在，若其實現在土地重劃程序外所准許的一徵收，才在允許之

列。就此，不得在建築指引程序，而是僅由土地重整機關決定之。這在土地重劃決議之幫助考量的基礎透過聯邦行政法院，其審核徵收之准許僅一依理由而非個案有關的亦非在必要性的觀點爲之，可看出。

○最後，聯邦建築法本身既未對在此所致力的徵收目的設定長期確保的預防措施，亦無對此確保措施創造相關的基礎。

聯邦建築法基本上認爲在計劃實現後，徵收目的亦將長期被達成暫時徵收的案件中（聯邦建築法第八十五條第一項第一款及第二款，第八十七條第三項）土地及土壤社會重分配的徵收目標，若城鄉依聯邦建築法第八十九條盡其轉售之義務時（比較聯邦建築法第一〇二條第一項第二款），則視爲已達到。法律並無規定對後申請人之拘束。不同於此地，由建築法第八十七條第二項第二句既不顯示，一個徵收申請人應使人相信地，在適當的期限內照預定的目的去使用土地，由建築法第八十九條第二項第一句亦不顯示，建築申請人在一暫時徵收中面對於城鄉應讓人相信，他在適當的期限內依都市計劃之確定中，土地將依他的目標及目的使用。這些規定應僅擔保，在被徵收土地上的建築意圖在可預見的時間內實現。確保徵收目的之規定，其超出狹義上之此種市區建築的利益，亦即意圖之單純實現之外，並不包括在聯邦建築法中。它們也不因此而是多餘的，因爲——如聯邦行政法院所認爲般——朋馳公司的經濟力提供擔保，公共福祉目標透過試驗路段合乎計劃的設定並透過其長期的經營事實上將可達到。如此一種對於私的徵收受益者「預支的信任」——其在個案中亦可能是合理的——包括就此所必要的前提應至少法律上有規定。

土地重劃法上的計劃協定無法取代此等就確保徵收目的所應爲而欠缺之法律規定，但若該協定已應在徵收中的措施之時間內呈現則排除於外，因爲它攸關其准許的一問題，亦即攸關其必要前題，它在此亦不可缺少的，在此一種協定所提出的最低要求應由立法者先規定之。立法者之任務乃是依基本法第十四條第三項第二句原則地規劃，那些義務在改善經濟結構與創造工作位置的狀況下應被履行，而得以合理解釋一徵收。介於聯邦建築法第一四四條¹與第八十五條以下間的功能關聯性並無法供給在此所議決的協定足夠的基礎。聯邦行政法院對此所定的考慮或許在上述所列意義中符合了市區建築的徵收，但在其中卻不能解決一超出意圖單純實現外之目的的長期確保之問題。這些規定並無提供對於更進目標的確保。

III、

總結如下：徵收目的之一個法律具體化的缺失，對於公共福祉現實性之缺乏立法者實質上及程序法上的規定以及確保徵收目的法律規定之遺落而強迫地導出，立法者不應准許爲改善經濟結構及創造工作位置之一徵收。受訴的決定沒有認知這些。由基本法第十四條第三項第二句所導出的立法一個明確決定之必要性不得以此論點，亦即對在此所追求徵收目標不存有規範式訂定之可行的途徑，而加以否認。雖然，在一個結構改善及工業設置法創造得以包括受爭議的意圖並同時符合憲法所有權擔保之要求的抽象一般規定可能會帶來相當的困難。然而，仍留給立法者——它認爲如此一種大型計劃有實施必要，以一般徵收法途徑爲之則不可行的——制定一個在此計劃中受限的法律之可能性。一個有關的立法程序可以透過

其在主管委員會諮詢，——通常公開的——聽證以及所預計的審察等過程而擔保問題之一個公正的審核，亦即審核是否徵收目的符合基本法第十四條第三項第一句之一般福祉及是否一徵收合於此目的。