

# 關於「統一條約停止及定期限結束前東德公職務工作者法律關係規定」之判決

BVerfGE 84, 133-160  
聯邦憲法法院第一庭 1991.4.24 判決  
依據 1991.3.12 之言詞審理程序  
— 1 BvR 1341/90 —

吳綺雲譯

## 裁判要目

- |                                |                              |
|--------------------------------|------------------------------|
| 裁判要旨                           |                              |
| 案由                             | 2. 系爭條約規定侵犯訴願人自由選擇工作職位之基本權利  |
| 判決主文                           | 3. 該項侵犯基本上符合基本法              |
| 判決理由                           | a 聯邦有立法權限                    |
| A 爭點                           | b 系爭條約規定符合法規授權明確性的要求         |
| I 統一條約相關規定及德意志民主共和國之公行政組織      | c 重要公益可作為侵犯自由選擇工作職位基本權利之合理理由 |
| II 憲法訴願人之主張                    | d 系爭條約規定符合比例原則要求             |
| III 相關單位之意見                    | aa) 適當性                      |
| 1. 聯邦政府                        | bb) 必要性                      |
| 2. 德國工會聯合會                     | cc) 衡量性                      |
| B 本件憲法訴願係屬合法                   | 4. 系爭條約規定違反懷孕職業婦女法終止契約規定部分無效 |
| C 訴願決定之理由                      | IV 基本法保障財產權規定不適用作為審查標準       |
| I 訴願人適格                        | V 系爭條約規定無抵觸一般平等              |
| II 本案審查不涉及適用基本法第一四三條第一項規定問題    |                              |
| III 系爭條約規定基本上與工作職位自由選擇之基本權不相抵觸 |                              |
| 1. 自由選擇工作職位基本權之內涵及其保障之範圍       |                              |

原則

VI 訴願人之人性尊嚴無受到侵犯

VII 無侵害訴願人要求有效法律保護之權利

1. 系爭條約規定侵犯訴願人自

由選擇工作職位與其基本權利不相抵觸

2. 統一條約無須重複一般性之程序規定

VIII 結論

## 裁判要旨

1. 基本法第十二條第一項所保障自由選擇工作職位 ( Arbeitsplatz ) 之基本權利，係在保護個人對其已選職業中之一具體工作機會，所作開始從事、保留或放棄的決定。反之，該項選擇自由並不包含有請求按自己之選擇，提供一工作職位的權利。

2. 如一法規侵犯工作職位之自由選擇，產生與以一客觀的許可限制 ( objektive Zulassungsschranke )，侵犯職業選擇自由相類似之效果時，則該項法規僅在是為保障一與其相當的重要公益 ( Gemeinschaftsgut )，且遵守比例原則下方屬合法。

3. 統一條約中停止及定期限結束於應清理之公共機構 ( Öffentliche Einrichtung ) 工作者勞動關係 ( Arbeitsverhältniss ) 之規定，其因而違反懷孕職業婦女保護法 ( Mutterschutzrecht ) 之終止契約規定者，即與基本法相牴觸為無效。於公職務 ( Öffentlicher Dienst ) 分配職位時，應顧及嚴重殘障者、年齡較大勞工 ( Arbeitnehmer )、單身扶養幼兒者 ( Alleinerziehende ) 及其他遭類似情形受波及者之情況。

## 案由

本判決係基於 A 女士及另外 303 名憲法訴願人—代

理人 Johannes Zindel 律師，地址：Airport Center, Hugo-Eckener-Ring, Frankfurt/Main 75 — 針對一九九〇年九月二十三日通過之批准一九九〇年八月三十一日所簽訂德意志聯邦共和國<sup>1</sup>與德意志民主共和國<sup>2</sup>關於建立統一德國的條約（Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands）——統一條約法（Einigungsvertragsgesetz）——以及一九九〇年九月十八日所達成合意之法（BGBl. II S. 885）第一條中，關於同意一九九〇年八月三十一日所簽訂德意志聯邦共和國與德意志民主共和國關於建立一統德國的條約——統一條約（Einigungsvertrag）（BGBl. II S. 889 [1140]）——（內附件一第十九篇 A 章第三節第一號）Anlage I Kapitel XIX Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 1）第二項第二句、第五句及第三項協議規定部分，所提起之憲法訴願程序作成。

## 判決主文

1. 本憲法訴願應予駁回。
2. 一九九〇年九月二十三日通過之批准一九九〇年

---

1 前西德國名全稱。

2 前東德國名全稱。

八月三十一日所簽訂德意志聯邦共和國與德意志民主共和國關於建立一統德國的條約——統一條約法——以及一九九〇年九月十八日所達成合意之法 (Bundesgesetzbl. II Seite 885) 中，因德意志聯邦共和國與德意志民主共和國關於建立一統德國的條約——統一條約 (Bundesgesetzbl. II Seite 889 [1140]) ——附件一第十九篇 A 章第三節第一號第二項第二句、第五句及第三項違反懷孕職業婦女保護法之終止契約規定之部分，與基本法第十二條第一項和第六條第四項相牴觸為無效。

3. 德意志聯邦共和國應補償所有憲法訴願人必需支出費用 ( Auslage ) 的三分之一。

## 判決理由

### A ( 爭點 )

本件憲法訴願案涉及一九九〇年八月三十一日所簽訂之德意志聯邦共和國與德意志民主共和國關於建立一統德國的條約——統一條約 (BGBl. II S. 889 [1140]) ——中，於一定條件下停止 ( ruhen ) 及結束德意志民主共和國 ( 譯按前東德 ) 公職務工作者勞動關係之規定。憲法訴願人最要想達到能繼續服公職務之目的。

### I ( 統一條約相關規定及德意志民主共和國之公

## 行政組織)

統一條約係由(德意志聯邦共和國)聯邦政府與德意志民主共和國之政府於一九九〇年八月三十一日所簽訂<sup>3</sup>。聯邦衆議院(Bundestag)及聯邦參議院(Bundesrat)以一九九〇年九月二十三日通過之法——統一條約法(BGBI II, S. 885)——批准了該條約、附加記錄(Protokoll)、附件一至三以及一九九〇年九月十八日在波昂和柏林所簽署之合意。

德意志民主共和國公行政及司法之機構(Einrich-

---

3 一九八九年秋冬,前東德地區人民利用東歐局勢變化有利情勢,發動一場「和平民主革命」,最後且將分裂兩德推向統一。德國的再統一係以和平方式,由雙方政府簽訂條約達成。法律上過程主要分兩步驟:(一)一九九〇年五月十八日簽訂「成立貨幣、經濟及社會聯盟條約」(又簡稱國家條約)。該條約主要內容為確立在前東德徹底改行社會市場經濟制,以之作爲今後經社次序繼續發展的基本原則。引進前西德德意志馬克成爲分裂兩德地區唯一通用貨幣。條約序言中明文宣示,經由設立經社貨幣聯盟,作爲邁向依前西德基本法第二十三條途徑(加入),達成國家統一重要的第一步。(二)一九九〇年八月三十一日簽訂「德意志聯邦共和國與德意志民主共和國關於建立一統德國條約」(又簡稱統一條約)。依此,前東德正式以單方「加入」前西德之方式,完成德國國家統一。條約中並定加入之生效日爲同年的十月三日。因此而達成之政治統一的結果,由憲法觀點觀之,既無因而造出一新的國家,新的國名(統一後的德國國名與前西德同,全名爲德意志聯邦共和國),亦無產生一部新的憲法,而只是前西德擴大了其疆域版圖和基本法(憲法)的適用範圍。亦參關一九九一年四月十三日由國立政治大學法律系暨法律研究所舉辦之「兩德統一之法制調整」研討會會議記錄,附於政大法學評論第四十三期,民國八十年十月。

tung ) 的移轉 ( Übergang ) 於德意志聯邦共和國，是規定於統一條約第十三條。該條規定如下：

(1) 本條約第三條所稱區域<sup>4</sup>內之行政機關 ( Verwaltungsorgan ) 以及其他供公行政或司法使用之機構，歸屬其所在地之邦政府。其管轄範圍跨越數邦之機構，則歸屬所涉及各邦共同管轄。由數部分機構所構成之機構，其部分機構能獨立執行任務者，各部分機構分別歸屬其所在地之邦政府。有關之移轉 ( Überführung ) 或清理 ( Abwicklung ) 事項，由各該邦政府規定之。一九九〇年七月二十二日之「邦納入法」 ( Ländereinführungsgesetz ) 第二十二條之規定並不受影響。

(2) 第一項第一句所稱之機構或部分機構，其在加入 ( Beitritt ) 生效時<sup>5</sup>所執行之任務，為基本法所規定應屬聯邦管轄之事項者，歸屬該管最高聯邦機關。有關之移轉或清理事項，由該管最高聯邦機關規定之。

(3) 第一項及第二項規定之機構亦包括下列權利主體 ( Rechtsträger ) 屬於公行政之機構：

1. 文化、教育、學術及運動機構。
2. 廣播及電視機構。

針對該條規定，締約雙方並於統一條約 ( BGBl.

---

4 指前東德地區統一後新成立之 Brandenburg、Mecklenburg-Vorpommern、Sachsen、Sachsen-Anhalt 及 Thüringen 五個邦以及前東柏林地區。

5 參見註 3。

a.a.O. S. 905 ) 之附加記錄中，作成下列解釋以明之：

關於第十三條：

機構或部分機構，於加入生效前所執行之任務，未來不再由公行政執行者，依以下方式清理之：

(1)其與公任務有事務關聯者，該機構或部分機構由各該公任務之主體（聯邦、邦、數邦共同）清理之。

(2)於其他情形，該機構或部分機構則由聯邦清理之。

於有疑問情形，涉及之邦或聯邦得向一由聯邦以及所有各邦所成立之單位請求（清理）之。

關於第十三條第二項：

機構之全部或部分移轉于聯邦者，其適任人員應配合執行任務之必要，在適當範圍內予以接收。

關於在加入時擔任公職務人員之法律關係，統一條約第二十條第一項準用（verweisen）（該條約）附件一所協議之過渡規定。該附件第十九篇 A 章第三節第一號（BGBI. II S. 1140）之規定如下：

(1)加入生效時，在德意志民主共和國及之前不適用基本法之柏林部分<sup>6</sup>之公行政工作之勞工，對其適用之加入生效前的工作條件，按本（即統一）條約，尤其是第二項至第七項之標準（Maßgabe），繼續有效。與該

---

<sup>6</sup> 即前東柏林地區。

些標準抵觸或有不同之規定，應不再適用。適用於其他聯邦區域<sup>7</sup>之公職務的工作條件，須經勞雇雙方合意後始得適用。

(2)依本（即統一）條約第十三條第二項規定移轉歸屬於聯邦之機構或部分機構，在該些機構工作之勞工，依第一項之規定，與聯邦存在勞動關係；其移轉為聯邦直屬之公法上之團體、營造物及財團者，亦同。其他勞工之勞動關係，於加入生效之日起停止，依第二句於勞動關係停止期間，勞工有請求每月發給待職金（Wartegeld）之權利。待職金之數額，為前六個月平均月工資的百分之七十；一次性或特別之給付不包括在內。雇主應與勞動行政機關合作，獎勵為繼續任用可能必要之進修或轉業訓練措施。勞工如未於六個月內，在其他行政領或繼續被任用者，則其勞重關係於該期限屆滿時即結束；勞工如於加入生效之日已屆滿五十歲者，該項期限為九個月。勞動關係停止期間，由另外他處所得之營業收入或代替工資之給付，於該項收入及待職金總額超過待職金之估價基礎（Bemessungsgrundlage）部分，應計入每月待職金之內。勞動關係不問第一句及第五句之規定，於退休年齡屆至時結束。

(3)執行至此之前不適用基本法之各邦及柏林邦部分<sup>8</sup>之任務，或執行基本法第九十一條 b 所稱共同任務（G-

---

<sup>7</sup> 即前西德地區。

emeinschaftsaufgabe ) 之機構，其勞工準用第二項之規定。

(4)公行政於有下列情形之一時，亦得以普通之終止契約通知之方式 ( Die ordentliche Kündigung ) 終止一勞動關係：

1. 勞工因欠缺專業適格或個人能力，不符合要求者。

2. 勞工因欠缺需要，無法再繼續任用者。

3. 原工作處所裁撤，或於工作處所合併、加入或組織上作重大變動，無法再為原來或其他之任用者。

在 2. 及 3. 之情形，如原未給予待職金者，則給予過渡金 ( Übergangsgeld )，其給予之數額和期間，與第二項發給之每月待職金相當。第二項第六句之規定準用之。該終止契約通知之期限依一九七七年六月十六日公佈之德意志民主共和國勞工法 ( Arbeitsgesetzbuch GBl. I Nr. 18 S. 185；最後一次修正法於一九九〇年六月二十二日 ( Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Arbeitsgesetzbuches ( GBl. I .Nr. 35 S. 371 ) ) 第五十五條之規定。內政部及關稅行政部門領域免職之相關規定，準用附件二第十九篇 B 章三節第二號 b ( Anlage II kapitel XIX Sachgebiet B Abschnitt III Nummer2 Buchstabe b ) 之標準。本項規定於加入生

---

8 即前東德地區各邦和東柏林。

效後二年失效。

(5)勞工尤其於有下列情事之一，因而顯示不能期待再保有勞動關係者，即構成得以非常終止契約通知之方式（eine außerordentliche Kündigung）終止的重要理由：

1. 曾違反人道或法治國家原則，尤其是違背一九六六年十二月十九日通過之市民及政治權利國際公約（International Pakt über bürgerliche und politische Rechte）內所保障的人權，或一九四八年十二月十日通過之世界人權宣言（Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte）內所含之基本原則者。

2. 曾為前國家安全部（Ministerium für Staatssicherheit）／國家安全署（Amt für nationale Sicherheit）工作者。

(6)於第二項及第三項之情形，亦得依第四項及第五項之規定為終止契約之通知。

(7)法官及檢察官適用第三篇 A 章第三節第二號（Kapitel III Sachgebiet A Abschnitt III Nr. 2.）之特別規定。

上述第二項第二句之規定，更以以下附註 2) 內容補充之：

如於加入生效日前，不可能作成依第十三條第二項應為之決定者，則得規定，第二句應依之基準時，至多

展延三個月。至該基準時之前，則適用第一句之規定。

德意志民主共和國之公行政係採中央集權制。它是由中央國家機關及地方行政之機構（ Bezirke, Land- und Stadtkreise, kreisangehörige Städte und Gemeinden ）組成。此外尚有特別行政及其自有之下層機關，例如帝國鐵路（ Reichsbahn ）和郵政等。在德意志民主共和國公行政工作之人數，除於鄉鎮、鐵路以及郵政工作者外，共計約有一百七十五萬人。自一九五二年之後，邦制即不存在。直到一九九〇年才又開始實施聯邦制（ 1990.7.22 之法 [GBl. I Nr. 51 S.955 ] 及 1990.6.17.[GBl. I Nr. 33 S.299 之法 )。但至加入之前，邦行政尚未能建制完成。無數在舊的各邦<sup>9</sup>向來係屬由私人執行之任務，在德意志民主共和國則是由國家執行。此種情形，直至加入之前，亦無重大改變。

## II（憲法訴願人之主張）

憲法訴願人直至一九九〇年十月二日為止，係在已依統一條約第十三條清理完成之德意志民主共和國公行政機構工作。所有憲法訴願人至今為止皆沒有再被繼續任用。目前他們失業。

憲法訴願人以違背基本法第一條第一項、第二條第一項、第三條第一項、第十二條第一項、第十四條、第

---

<sup>9</sup> 即前西德地區各邦。

十九條第四項、第二十條第一項和第三項、第三十三條第二項、第七十二條以及第七十五條為依據理由提起之憲法訴願，係針對統一條約法第一條中，就統一條約內附件一第十九篇 A 章第三節第一號第二項第二句、第五句及第三項協議規定予以同意之部分。其所持理由主要如下：

訴願人認為，其提出憲法訴願所針對之上述協議規定，侵犯其勞動契約（Arbeitsverträge），因而即侵犯基本法第十二條和第十四條所保護之範圍。該協議規定蔑視其勞動關係享有之增強的存續保障（Bestandschutz），因此亦違背社會國原則要求。他們並認為，勞動關係之持續存在，更應比職業的選擇受到較好的保障。依其見解，統一條約干預了依私法自治所訂定的契約關係。如此的一種干預是毫無任何合法理由的。訴願人並認為，必要的人員的裁減，應可經由基於個案審查後為終止契約通知之方式達成。反之，憲法訴願所針對之上述協議規定，則太不區分細別了。該規定違背比例原則，因其不加考慮到，訴願人之勞動契約是按規定合法締結而成，它是訴願人生存的基礎且職業乃是個人人格的一部分。由此，該協議規定亦違反基本法第一條第一項。此外，也不給予被牽連勞工任何法律救濟途徑。這是牴觸基本法第十九條第四項表規定。

依訴願人之主張，其勞動關係是完整無缺地轉至基

本法適用範圍之下。此由附註2)亦可得出。他們並認為，（德意志）聯邦共和國本是不得參與訂定一使得在應清理機構之所有勞動關係自動歸於消滅之規定的，因對於前德意志民主共和國之人民，在加入之前，即已有一國家的照顧義務（*Staatliche Fürsorgepflicht*）存在。另外，（德意志）聯邦共和國依統一條約第二十三條第六項之規定，應為德意志民主共和國所負之債務負責，因而即應負責所有應付之工資（*Arbeitsentgelt*）。

訴願人又認為，由於其提起憲法訴願所針對之上述協議規定的適用範圍不明確，因此違反法治國原則。依其立法理由，該項規定應包括所有公行政領域。但公職務在前德意志民主共和國是與在德意志聯邦共和國不完全等同的。該協議規定關於機構之清理，亦太不確定。在該規定中，對於得對機構進行清理的要件，並無敘明。此外，訴願人認為該規定亦不清楚者尚有：關於以何種形式清理，究應如何決定。訴願人認為，在實務上，時常一些機構被「清理」了，實際上卻仍繼續執行其任務。整體而言，缺乏對被牽連者予以不同待遇之充分足夠客觀的理由。因之即牴觸基本法第三條第一項和第三十三條第二項之規定。

訴願人又主張，由於聯邦缺乏立法權限，因此違背了基本法第七十二條及第七十五條的規定。依其提起憲法訴願所針對之上述協議規定，有些情形，公行政之機

構是應移轉歸屬予各邦的。在該些情形，聯邦依基本法第七十五條規定，充其量僅有「綱要立法」之權限（Rahmenkompetenz）。但在本案，聯邦卻訂定了一完全的規定。依訴願人之見解，聯邦亦不因本憲法訴願所針對之規定是基於在統一條約範圍內所制定之事實，即謂其擁有立法之權限。

訴願人又認為，統一條約中改變憲法之條文，並不能作為合理化該項侵犯基本權之理由。依其見解，基本法第一百四十三條第一項<sup>10</sup>之規定僅適用於繼續有效存在之德意志民主共和國法律及被轉換適用（übergeleitet）之聯邦法律。經由統一條約自創之法律則不包括在內。基本法第一百四十三條第一項之允許可有與基本法不同的規定，亦僅限於是在因特別情況使然之情形。但昔日德意志民主共和國之行政機關變為是多餘的這件事，訴願人認為不能把它歸因於是不同的戰後發展。訴願人亦主張，必要的人員裁減措施，是可在確保被牽連者之基本權利下實施的。在勞工法中已發展出有為大量解雇設計的一些特定的機制，該些機制亦適合於本案情形適

---

10 現行基本法第一四三條係兩德統一條約增加之規定，主要用以處理前東德法律的「時際效力」。該條文第一條規定，前東德地區法律與基本法抵觸，而基於不同之情況，尚不能完全調整與基本法次序一致完竣者，最遲至一九九二年十二月三十一日得有與基本法不同之規定。但該些不同規定仍不得抵觸基本人權核心及憲法基本原則。

用。此外，統一條約中也另定有其他特別為加入地區之情況而設之終止契約理由。

又依訴願人之見解，基本法第一百四十三條第一項亦是違憲的，因按基本法第二十三條第二句之規定，基本法在德國的另一部份是應立即使其生效適用的。此外，亦沒有注意及基本法第七十九條第一項之規定。訴願人並認為，其提起憲法訴願所針對之協議規定，抵觸基本法第十二條及第二條第一項所保障之基本權利的重要內涵且違背基本法第七十九條第三項之規定。

### III（相關單位之意見）

1. 聯邦政府認為本件憲法訴願絕對是無理由的。訴願人之基本權利並沒有受到侵害。依其見解，德意志民主共和國因一九九〇年十月三日（加入生效）之效果，作為一個國家即隨之滅亡，其作為訴願人之雇主（Arbeitgeber）也同時被取消。訴願人之勞動關係因而即告結束。統一條約中談及的僅是工作條件的繼續適用。

依聯邦政府之主張，（德意志）聯邦共和國並非德意志民主共和國的權利繼受人（Rechtsnachfolger）。但即便是其權利繼受人，亦無造成對訴願人之基本權利的侵害。基本法之適用範圍直至一九九〇十月二日為止僅限於原本聯邦共和國之領域，惟有該領域之國家統治

權力方受基本權利的規制。訴願人在一九九〇十月三日時，已隨著其經統一條約改造過的勞動契約，加入於基本法的適用範圍之內。因此，充其量最多只有該使其（勞動關係）停止之勞動契約，才能依基本權利之標準予以衡量。

聯邦政府又認為，訴願人提起憲法訴願所針對之協議規定，並無逾越聯邦所擁有之立法權限。依基本法第二十三條第二句之規定及基本法之再統一義務（*Wiedervereinigungsgebot*）的要求，聯邦是有權限簽訂統一條約的。確保聯邦及各邦之行政和公職務適用一致的基本原則，就該事務本身而言，是不容推卻的。由此，基於事務之關聯性、附屬性或基於事務本質（*Natur der Sache*），即產生邦之權限。

依聯邦政府之見解，訴願人提起憲法訴願所針對之協議規定並符合了法治國的法規授權明確性要求原則（*Bestimmtheitsgebot*）。至於統一條約看之不是一目了然，原因則是在於其資料之複雜性。雖然在（德意志）聯邦共和國與在德意志民主共和國，公職務之工作領域不盡全然等同，但該項協議規定之目的及內容已足夠清楚明確。

聯邦政府最後又主張，本件憲法訴願無論如何是會基於基本法第一百四十三條第一項之規定而為無理由的。此乃因依該項規定，訴願人提起憲法訴願所針對之

爲公職務所定之協議規定，其作爲一必要的調整及過渡性法規乃是合法有理由的。即使不問及此，亦無其他違憲之情事可資確定。基本法第十四條第一項僅保障已取得的，亦即工作的結果，而非所從事工作本身。基本法第十二條第一項則既非保障勞工在其選擇職業中之一持續不斷的工作，亦非保證有要求工作的權利，亦非保證對於一特定已存在勞動關係之存在保障。即使與社會國原則合觀，基本法第十二條仍不能導出一般性地排除有終止契約的權利及有解除可能的結果。同樣地，基本法第二條第一項之規定亦無爲勞務關係提供一特別的存在保障。基本法第一條第一項所保障的，在財產權方面，最多也只是有要求一合乎人性尊嚴之最低生活限度（ ein menschenwürdiges Existenzminimum ）的權利。而在本案情形，即使依條約中規定之條件，該項權利亦經由領取失業金（ Arbeitslosengeld ）、失業補助金（ Arbeitslosenhilfe ）或社會補助金（ Sozialhilfe ）而獲得滿足。

2. 德國工會聯合會（ Der Deutsche Gewerkschaftsbund ）認爲，本件憲法訴願案有理由。依其見解，基本法第一百四十三條第一項不論由條文規定本身，或由立法之理由，皆不能適用於統一條約內之規定本身，否則即構成憲法破棄（ Verfassungsdurchbrechung ），牴觸基本法第七十九條第一項第一句之規定。

德國工會聯合會又認為，訴願人提起憲法訴願所針對之協議規定違背了基本法第十二條及社會國原則。訴願人的勞動關係已被移轉了過去（Übergeleitet）。即在可對照的一些類似事件（Saarland 邦的加入，Baden-Württemberg 邦的建立，鄉鎮改革（Gemeinde-und Kreisreform）），吾人亦都是以勞動關係過渡至新的權利主體為出發的。由社會國原則及人性尊嚴之理念，應得出一定程度的存在保障即是物質上的最低限度。除此之外，基本法第十二條第一項之規定亦禁止無理由、客觀上亦無充足理由的人員裁減措施。

德國工會聯合會並主張，訴願人提起憲法訴願所針對之協議規定乃是不必要的，因其所力求的裁減人員的工作，本應亦可經由較為緩和，即以借助終止契約法上規定的方式而達成。排除對於嚴重殘障者的特別終止契約的保護，由於嚴重殘障者這一群人所受的影響將遠較其他勞工嚴酷得多，因此抵觸基本法第十二條第一項及第三條第一項之規定。如此嚴重殘障者將更困難找得一新的工作職位，且較其他人面臨更大因健康問題或缺少能力被解雇的威脅。至於無替代規定地也刪除對即將為人母以及尚在哺乳期間母親的特別的終止契約保護，則是違背了基本法第十二條第一項及第六條第四項之規定。

德國工會聯合會亦主張，訴願人提起憲法訴願所針

對之協議規定，牴觸基本法第三條第一項，因於前德意志民主共和國公職務工作者，與在私人經濟界工作者相比，將被要求成爲不合理的就業政策上的特別犧牲者。雖然並沒有禁止立法者就在公職務工作者與在私人經濟界工作者作區分。但不同等的待遇與其合理化之理由，應當彼此間有一適切的關係。但在本案情形則並非如此。在對公職務造成負擔所作成之區分上，沒有考慮及政治上原因。吾人不能將共約兩百萬之工作者歸類作是可能的安全風險，因此即宣告他們對原本之工作，僅具有有限的繼續適任的能力。而且其所謂基於費用理由，因此有必要裁減人員以及減輕必要的改變結構工作，都不能作爲合理化在公職務與私人經濟間爲區分的理由。在一些個別的功能領域任用人員過多，但此並非公職務特有之現象。在人口總數與公職務工作者人數對比下，與前西德之比例作一比較，同樣也看不出（前東德）之公職務有特別任用人員過多的現象。因前德意志民主共和國的就業比率爲 57.07 %，遠較（德意志）聯邦共和國之 44.1 % 高出許多。正是在過渡的期間，行政機關的工作量特別地多。

此外，依德國工會聯合會之見解，訴願人提起憲法訴願所針對之協議規定，尚違背了基本法第十四條第一項規定，因受牽連勞工被由其勞動契約中，取走了所有具財產價值之權利。仿依聯邦最高普通法院（Bundes-

gerichtshof ) 關於收益租賃關係 ( Pachtverhältniss ) 之判決，由一勞動契約所產生之權利地位，亦應被視為是現在的、受基本法第十四條所保障的財產價值。完全地取消該項權利地位，等於是一種徵收 ( Enteignung ) 。待職金的發給則非適當、相當的補償。

最後德國工會聯合會並認為，訴願人提起憲法訴願所針對之協議規定也違背了基本法第十九條第四項規定，因看不出被牽連者可採取何種方法以求救濟。公職務概念界定的不清楚，亦抵觸法治國原則。

## B ( 本件憲法訴願係屬合法 )

本件係直接針對統一條約法提起的憲法訴願是合法的 ( vgl. BVerfGE 6, 290[295] ) 。由於該憲法訴願具有一般性意義，因此聯邦憲法法院可於其用盡法律途徑前即加以裁判 ( § 90 Abs. 2 Satz 2 BverfGG ) <sup>11</sup>。它所引發的是有關基本法第十二條第一項保障範圍之基本的憲法上問題。此外，對本件憲法訴願所作成之判決，也可弄清楚一些無數相類同案件的問題 ( vgl. BVerfGE 19, 268 [273] ) 。經由此判決，許多勞工對

---

11 依聯邦憲法法院法第九十二條第二項之規定，提起憲法訴願，原則上需訴願人已用盡其他法律救濟途徑，惟若訴願人所提起之訴願具有一般性意義，或如令訴願人先遵循一般法律途徑，將使其遭受重大且無法避免之損害時，此時聯邦憲法法院可以例外的立即加以裁判。此即通稱之德國憲法訴願的補充性。

其勞動關係之是否繼續存在所存的不確定感，亦可消除。訴願人對侵害其基本權利之可能性，已敘明足夠清楚（§ 23 Abs. 1 Satz 2 und § 92 BVerfGG），且亦遵守了聯邦憲法法院法第九十三條第二項規定之一年期限。

### C（訴願決定之理由）

本件憲法訴願案無理由。但統一條約附件一第十九篇 A 章第三節第一號第二項及第三項規定中，亦包括在勞動關係被使之停止時刻，依懷孕職業婦女保護法，其勞動關係本不得被終止之婦女的部分，牴觸基本法。此外，訴願人提起憲法訴願所針對之協議規定，於合憲之法律解釋（*verfassungskonforme Auslegung*），則與基本法並無牴觸。

#### I（訴願人適格）

訴願人於訴願中已充分敘明，使人可相信，其勞動關係為提起訴願所針對之協議規定包括涉及在內。即就訴願人未提示關於停止其勞動關係之通知之點，也沒有理由即對其之能提出該通知存疑。不僅聯邦政府，即對訴願人之昔日職務單位具管轄權之各邦，亦無任何一邦對該點表示懷疑。

#### II（本案審查不涉及適用基本法第一四三條第一

## 項規定問題)

訴願人提起之憲法訴願，並不因之即強迫須對該訴願所針對之協議規定是否被基本法第一百四十三條第一項規定所包括涉及在內，以及對前述憲法規定是否與基本法第七十九條第三項相符合之問題作成裁判。本件訴願所針對之協議規定，即使無該修改憲法之規範，亦基本上與基本法無牴觸。倘使可確定有牴觸憲法情形，由於該與基本法不同之規定，不能以是因在兩部分之德國，有不同的情況的結果為辯解理由，因此不涉及適用基本法第一百四十三條第一項規定。

### Ⅲ（系爭條約規定基本上與工作職位自由選擇之基本權不相牴觸）

本件訴願所針對之協議規定，基本上與基本法第十二條第一項規定並無牴觸。

1. 基本法第十二條第一項第一句規定除保障職業自由選擇外，亦保障工作職位自由選擇。在職業之選擇方面所涉及的是，個人願意於何領域從事職業工作；而在工作職位的選擇所涉及的則是，個人在其已選的職業中，希望於何職位從事工作。因此，工作職位的選擇是下屬於職業的選擇，是具體化職業的選擇。而工作職位的選擇相反地是上屬於職業的從事，後者是要在已選工作職位上才發生的。於此，對於工作職位的選擇這一概

念，不得僅是或僅首先只是在空間上作了解。在工作職位的選擇所涉及的，勿寧對於一具體的工作機會或一特定的勞動關係的決定。與此相應地，工作職位自由選擇基本權的對象，首先是個人對其已選職業中之一具體工作機會，所作開始從事的決定。此對依賴（受雇）之工作者而言，亦包括對於契約當事人連同其必要的條件，尤其是工作市場的進入，所作的選擇。就如同職業選擇的自由不僅是限於開始從事一職業，也包括繼續從事及停止從事一職業的決定一樣，工作職位選擇的自由除了係涉及開始從事一具體工作的決定外，亦包括個人對繼續保有或放棄該一具體工作的意願。因此，基本權利所及之保障範圍乃是針對所有國家限制該項選擇自由的措施。此尤其是在當國家阻止個人獲得可供其從事的一個工作職位，或強迫個人去接納一特定的工作職位，或是要求個人放棄一工作職位時是如此。反之，該項選擇的自由既不包含有請求按自己之選擇，提供一工作職位的權利，亦不包括對曾選擇之工作職位的存在保障。同樣地，該基本權利也無對基於私人的決定所造成的工作職位的喪失，提供直接的保護。就此，國家僅負有由基本法第十二條第一項導出的，對現行適用的終止契約的規定作充足考慮的保護義務。但國家之直接的對現存勞動關係的侵犯，須總是依自由選擇工作職位的基本權利，予以檢證。

以上所述，亦適用於公職務之工作職位。雖然在該領域得有特別規定，依據基本法第三十三條，排擠基本法第十二條第一項所保障之基本權利的效果。尤其是工作職位的數額是屬於國家組織權（Organisationsgewalt des Staates）（BVerfGE 7,377[398]; 39,334[369f.]; 73,280[292]）。但由此並不得出對自由選擇工作職位的保障範圍，有任何限制。如前面已述，基本法第十二條第一項規定並沒有給予可要求新設置或是得到工作職位的權利。公職務雇主的組織權不因該規定而受影響。此外，本案亦非涉及聯邦及邦的組織權行爲。訴願人提起之憲法訴願，並沒有針對關於清理其先前工作過之機構的有關決定。

2. 本件訴願所針對之統一條約的協議規定，侵犯訴願人自由選擇工作職位的基本權利。

如此的一種侵犯，並不如聯邦政府所主張的，因訴願人於使基本法在前德意志民主共和國生效之時，已經喪失其工作職位，而予以排除。訴願人之勞動關係並沒有因其原本契約當事人德意志民主共和國的消失而消滅。由統一條約本身可看出，聯邦及各邦應加入該已存在之勞動契約（附件一第十九篇 A 章第三節第一號第二項）。就此，（德意志）聯邦共和國是前德意志民主共和國的權利繼受人。

該項侵犯的造成在於，訴願所針對之協議規定使得

該些勞動契約歸於停止，且如未於一特定日期前得以再被繼續任用者，即使得該些契約結束。工作職位的喪失是依法對於一機構進行清理之決定，所直接發生的結果。

3. 但是，上述之侵犯基本上與基本法並無牴觸。

雖然基本法第十二條第一項第二句明文僅是針對職業的從事，而沒有亦對職業及工作職位的選擇為規定，但其應適用於工作職位的選擇，與應適用於職業的選擇，並無不同。亦即工作職位的選擇，也受到因須考慮及基本法第十二條第一項所表明的高層次的選擇自由，而定的法律限制（vgl. BVerfGE 7, 377）。對此而制定的法律，不僅應符合限制基本權利之法律所須具備的一般要求。如一法規侵犯工作職位之自由選擇，產生與以一客觀的許可限制，侵犯職業選擇自由相類似之效果時，則該項法規僅在是為保障一與其相當的重要公益，且遵守比例原則下方屬合法。

a) 本件訴願所針對之統一條約的協議規定，對訴願人自由選擇工作職位的基本權利所造成的侵犯，並不因——如訴願人所主張的——聯邦欠缺制定該協議規定之立法權限，即已違憲。關於依基本法第七十五條第一項第一款及第七十二條之規定，是否有該項權限存在，吾人可暫且不問。聯邦立法者依基本法第二十三條第二句之規定，必須為前德意志民主共和國的加入制定要件

( vgl. BVerfGE 82, 316[320f.] )。爲此必然且不能拖延的立法工作，由此即同時產生一與其相應的，基於事物本質 ( Natur der Sache ) 而來的立法權限。

本案情形即是如此。在 ( 前德意志民主共和國 ) 公職務工作之勞工的工作關係，必須立即加以規定。而新加入的各邦，由於當時還未設置立法的機關，就此尙無行爲能力，因此在一適當之期間內，是無能力爲該項立法工作的。

b) 本件訴願所針對之統一條約的協議規定，對訴願人自由選擇工作職位的基本權利所造成的侵犯，亦不因該規定之不明確性而爲違憲。該規定總結還符合法治國對法規明確性的要求 ( vgl. etwa BVerfGE 60, 215[230]; 81,70[88] )。該項法規明確性要求原則，並不強迫立法者要將法規構成要件之各可掌握的特徵，詳盡地予以規定。法規只須規定得依應規定事實之本質，並顧及該規範目的，可得確定之程度即可。一項規範之須加解釋性，與其明確性並不對立。法規之明確度只須讓有關者能夠認識其法律情況 ( Rechtslage )，且以其爲行爲之依循即已足夠 ( BVerfGE 78, 205[212] m.w.N. )。

本件訴願所針對之統一條約的協議規定足夠詳盡地確定了聯邦及各邦對於前德意志民主共和國機構的管轄權。該項劃分界線，由於並非在前德意志民主共和國所

有由國家之機構執行的任務，依據基本法的權限規則皆能毫無問題地予以分類（統一條約第十三條第二項），因此在細節方面，可能會發生一些困難。但該些困難是鑒於一實行計劃經濟憲法的中央集權國家的特殊性所無法避免的，且絕對是可經由對統一條約作一客觀、合事物性的解釋而克服的。對於該不明確、在前德意志民主共和國與在德意志聯邦共和國具有不同意義的“公職務”這個概念，亦應是如此。經由解釋的方法，也應可使之足夠清楚。

比較有問題的是，統一條約中並未規定，於何種條件下，可清理一機構。該條約第十三條僅規定，對一機構有管轄權之聯邦或邦，規定其“移轉或清理事項”。如果統一條約中之該項規定被理解為是，一機關應清理或得繼續運作，完全聽由新的主體決定，則該規定確實是太不明確。如一機構的主體作成其應予以清理的決定，則該項決定對於在該機構之工作者，產生直接的法律效果：其勞動關係將被停止並定有期限。如此造成的一種侵犯，需要一依內容、目的及範圍都足夠明確的法律根據（BVerfGE 8, 274[325]; 9, 137[147]）。

訴願人和德國工會聯合會皆主張，本件訴願所針對之統一條約的協議規定，在實務上被專斷地任意運用。他們具體的指明提出很多機構經清理，但事實上卻仍繼續執行其任務。依其見解，本件訴願所針對之統一條約

的協議規定，在很多情形被濫用為不顧社會的嚴酷困難情況（soziale Härte），並規避勞工法上終止契約保護之規定，進行普遍性的人員裁減。但是對此不須再做進一步的解釋。此乃因即使自該種的濫用情形，亦不能導出本件訴願所針對之統一條約協議規定的不明確性。進行清理的實體要件是可自該概念及該規定之關聯性，予以確定的。

對一機構進行清理，是以將其解散（Auflösung）為前提的。此是符合法律上之用語的。依此，清理之意義等於即是按規定地使之結束。例如商法上之公司（handelrechtliche Gesellschaft）是在將其解散後，予以清理或清算（vgl. § 145 Abs. 1, 161 Abs. 2 HGB; § 66 Abs. 1 GmbHG; § 264 Abs. 1 AktG）。基本法也是以此意義使用清理這個概念。依基本法第一百三十一條第一項第二句之規定，對該些由（德意志）聯邦共和國於其成立之時應接收的“供公行政及司法使用之機構”，應予以移轉、解散或清理。眾所承認的，依該規定並非有三種決定可能，而是僅有在移轉和先解散後為清理兩者間擇其一的可能（vgl. Maunz in: Mauz/Durig, GG. Art. 130 Rdnr. 25）。統一條約是依循該用語的。該條約中雖然並無特別提及解散是清理必為的先前階段步驟，但可看出其指的是與基本法第一百三十一條第一項規定同樣的意義。

至於何謂機構之解散，其意義也足夠明確。解散一機構一定造成的結果是，該機構之作爲組織上的單位，不再繼續存在。由此，一機構移轉至另一高權主體（Hoheitsträger），如該機構事實上仍繼續保存著，即不能謂之解散。這依其意義作解釋也無疑問。此外也同樣明確清楚的是，“機構”的概念與“機關（Behörde）”不能等同視之，而是也包括一些下層級單位，只要其在個案情形，要對“機構”這個概念作精確之確定，可能會有困難。但是該些困難可由各機關和法院，以傳統之解釋的方法予以解決。

最後，本件訴願所針對之統一條約的協議規定，亦不因在統一條約及其附件中關於清理決定之方式、該決定之公佈以及程序皆無作規定，而失其明確性。其有關之程序問題，在統一條約中無須特別予以規定，此特別是因行政程序法（Verwaltungsverfahrensgesetz）隨著（前德意志民主共和國之）之加入，已使其適用於該地區之故（統一條約附件一第二篇B章第一號）。

c) 本件訴願所針對之統一條約的協議規定是用以防止會對一特別重要的公益造成之危險。爲了此一種之目的，立法者甚至得以客觀的許可限制，侵犯職業選擇之自由（BVerfGE 7, 377[407f.]）。因之對於是否也許應將工作職位自由的保障列入較低層次之問題，不須加以討論。在德意志民主共和國加入後，必須儘可能快速

地在該地區建立起一現代式、有效率且依循法治國之標準工作的行政。沒有此種行政，則既不能設置有運作能力的經濟基本設施，亦不能使經濟復原。許多舊有的行政機構都不再需要。依就此方面由聯邦政府所作具絕定性之估計，德意志民主共和國任用人員之總數太過於多很多；如無裁減人員，則聯邦及各邦之財政能力將完全無法負擔（ vgl. Bundesminister Dr. Schäuble in der ersten Lesung des Einigungsvertragsgesetzes im Deutschen Bundestag [Plenatprot. 11/222, S. 17493 ] ）。一個很重要的目標即是要避免該情形發生。該項危險可看出並非是言過其實。預算的情況是非常吃緊。在未來的幾年時間，必須為在新加入的邦新建現代式經濟基本設施、為獎勵其經濟以及為社會（福利）措施，籌措相當多的公共資金。該項任務在不加重經濟界及納稅人負擔的情形下，則只有節用公共資金始得以達成。上述情況基本上亦可作為侵犯工作職位自由選擇權利之合理理由。

d) 本件訴願所針對之統一條約的協議規定，基於作合憲之法律解釋，基本上符合比例原則之要求。

aa) 本件訴願所針對之統一條約的協議規定是適合於達成其目的之手段，就此毫無疑問。因有該規定，聯邦及新加入的各邦才能不須為個別的終止契約通知及訴訟上的辯護，停止該些不再需要之前德意志民主共和國

之公行政機構運作。如此，新次序方能迅速且花費較少地展開實施。

bb) 本件訴願所針對之統一條約的協議規定是必要的。沒有其他對基本權利侵害較少，且又能同樣有效助於達到所追求目標的方法。如不採行立即地停止該些勞動關係的措施，則幾乎不可能如此快速且有效地對那些不再需要的機構進行清理。如採行其他任何一種對在該些機構工作者之工作職位侵害較少的措施，清理的工作都勢必花費更多且更繁瑣費事。如採取終止契約的措施，其事實構成是要以對個案一一加以審查為要件的。為此所需的行政容量。勢必才開始必須要建立。而這勢必造成大量時間的損失以及額外的人事費用負擔。至於其後所為的終止契約的通知，在很多情形，則還要在經受牽連者採取法律救濟途徑後，才能判決確定其有效。如此會造成訴訟程序壅塞，則幾乎是不可避免的，尤其是一有效率的勞動法院裁判權（*Arbeitsgerichtsbarkeit*），在新加入的各邦，才尚應新建而已。

cc) 本件訴願所針對之統一條約的協議規定，於就該規定所欲維護之公益與侵害（基本權利）之嚴重程度作一衡判，則大體上尚稱適當（*angemessen*）。

當然，本件訴願所針對之統一條約的協議規定所加予訴願人的負擔是沈重的。訴願人之勞動關係在德意志民主共和國繼續存在時，可能確曾提供其某種程度的生

計保障。雖然在當時，法律上是沒有終身職任用或可經由法院實行之終止契約的保護，但其勞工法之規定是著眼於避免將勞工免職的（vgl. Nagele, BB 1990, Beilage 9, S.1），在實務上也似乎曾是保障工作職位明顯優先於有效率的觀點。否則是不能解釋其公職務人員任用過多的現象。

但是在另一方面，該些工作職位在統一之前，已因德意志民主共和國境內經濟的衰退，而受到危及。最遲自一九八九年底起，已可看出在該地區須進行徹底的改革。舊有的行政系統不可能與其全體任用人員繼續保留存在下去。因此，在一九九〇年五月十八日所簽訂的關於德意志聯邦共和國與德意志民主共和國間成立一貨幣、經濟及社會聯盟條約<sup>12</sup>（Vertrag über die Schaffung einer Währungs, Wirtschafts-und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik）（BGBl. II S. 537）中第二十六條第三項，即已有應作人員裁減之規定。就此而言，德意志民主共和國公職務之勞工是與其同胞遭同樣命運的：在企業界，也是於加入之前即已呈現出無數的工作職位是不能獲利，且長期是不可能維持下去的現象。在這期間，在商業之領域，失業的情形亦是呈現急遽惡化。在當時瀕臨瓦解中的德意志民主共和國，有許許多多民衆的生計是受到危及的。

有鑒於此種情況，立法者對在該些不再需要之行政機構工作者，得訂定經幾個月的停止其勞動關係，當社會的嚴酷處境減輕後，即一般性地結束其勞動關係的規定。因此，除了以下將述之限制外，受牽連之工作者必須忍受該項措施。

於此有決定影響作用的是，統一條約本身即訂有減輕受牽連工作者困難處境的一些措施。發給待職金即是屬於該些措施的一種。這甚至在個案情形當未完全達至失業金之數額時，亦有其適用。因此一定造成緊接著的失業情況起算的開始會展延，結果是，支付失業金的期間也會相對地加長。也是對受牽連工作者有利的是，其另外其他的所得，只有在當與待職金總額超過工作者原本以前之薪資收入時，才應計入待職金之內。此外，也應獎勵進修或轉業訓練的措施。如有暫時的工作機會，譬如為執行清理的工作，則應至少與其訂立定期的勞動契約。在公共領域，已預定繼續實施一些定期的創造就業機會的措施。各勞工局（Arbeitsamt）應在人員及組織方面加強，以更能確保作好提供諮詢服務、照顧及介紹工作的職務。在有需要之範圍內，也應於公行政內設置提供教育機會（統一條約附件一第十九篇A章第三節第一號之說明 [BTDrucks. 11/7817, S. 180]）。基本上，上述之照顧措施已足夠使得以指望受牽連工作者能接受該提起訴願所針對之協議規定。

但是對於某些受牽連工作者，該項協議規定對其影響特別重大深刻。屬於該些受牽連者的包括嚴重殘障者、年齡較大勞工以及單身扶養幼兒者。彼等找著新的工作職位的機會極為渺茫。對於單身扶養幼兒者而言，只要沒有提供足夠的照顧兒童的機構，情形絕對是如此。本件訴願所針對之協議規定則沒有顧及於此。對於這一群人，唯有當國家為受牽連者之重新再適應職業生活，作特別之努力時，該項規定才算合理。為此，提供進修及轉業之措施並不夠。對於該些人而言，——除有依統一條約附件一第十九篇 A 章第三節第一號第五項規定之終止契約理由外——，唯有當能提供其在公職務有一新職位之有理由的希望時，方能期待他們忍受將其解雇，以及此對其職業自由所造成之侵害。此點因而應於分配職位時，適當地顧及到。

對於無數的受牽連者特別殘酷的是，他們原本擁有之（職業）資格能力變為無價值了。為了能在具不同任務及不同目標之法治國行政下繼續工作，他們必須改學。很多人除了努力試圖在自由之經濟界尋找工作職位外，別無他法。此所要求的是對一更徹底、劇烈變化的適應。此種負擔在失業及生計危困雙重之壓力下，是特別地難以承受。它可影響自我價值的感受及人格。該些因本件訴願所針對之協議規定所造成之後果，唯有當能有效幫助被牽連者克服其處境時，方能期待其忍受。因

此，提供被解雇者進修及轉業訓練之措施，即不得隨著勞動契約之期滿而結束。對該些被牽連者之為重新再適應職業生活之努力，予以援助，仍是屬於對該些被清理機構有管轄之高權主體的任務。唯有如此，方能合理程度地減輕該些對工作職位自由所造成重大深刻侵犯的後果。此外，對於那些依現行法規欠缺形式資格證明的被牽連者，應依其能力、知識以及經驗，決定其是否適任工作。至於這在細節方面應如何實施，則應由各該管轄之高權主體確定之。

4. 不過，本件訴願所針對之協議規定，其因而違反懷孕職業婦女保護法領域之終止契約規定之部分，牴觸基本法第十二條第一項及同法第六條第四項規定，因而是無效。對於懷孕之婦女以及剛生產完之母親，本件訴願所針對之協議規定會對其造成不可期待忍受之嚴酷結果。此項侵犯對於他們而言，亦不能以該協議規定之是用以保護重要公益，為其合理化辯解之理由。該些婦女是特別需要保護的。基本法在第六條第四項給予其有要求社會保護和照顧之權利（vgl. BVerfGE 32, 273[277]; 52, 357[365]）。立法者不得毫無顧慮地結束其勞動關係，使其於一夜之間處於至少近乎失業的境地。

為顧及至上述基本法第六條第四項規定之保護委託，現行懷孕職業婦女保護法制定終止契約之禁止的規定。與之相對立的雇主利益必須大大地退讓（vgl.

BVerfGE 52,357[367] )。至於該些規定之細節，憲法上要求至何種程度，可先置旁不問。沒有有效的勞工法上的終止契約保障懷孕之婦女以及剛生產完之母親是不行的。這是基本法第六條第四項規定所要求的。

對此，聯邦立法者亦不得為顧及公共預算特別沈重的負擔以及在新加入邦之公行政應必要作徹底之改造，而不予理會。對於懷孕婦女以及剛生產完母親之工作職位應予保障，這即使是在企業處於經濟困難之情況時，也是期待雇主應作的。聯邦及各邦同樣亦不能逃避此項義務。如此作並不會因而造成對公共預算特別重大額外的負擔。基本法第一百四十三條第一項之規定與本結論亦不相對立；因該所確定與基本法不同之規定，即在考慮到舊的各邦地區與新加入各邦地區不同的關係，亦是毫無問題可以避免的。

本件訴願所針對之協議規定部分無效所導致的結果是，該協議規定即不包括那些依懷孕職業婦女保護法，在應使其勞動關係停止時刻，應受終止契約保護之婦女的勞動關係。依此確定之規定日為一九九〇年十月三日，或該自第二項第二句之附註2)所得之較遲的時日。懷孕職業婦女保護法依統一條約內所定之標準（參照統一條約第八條及其附件一第八篇A章和附件二第八篇A章第三節第一號b）予以適用。

#### IV（基本法保障財產權規定不適用作為審查標準）

除上述者以外，本件訴願所針對之協議規定並無另外牴觸基本法第十四條規定。在本案情形，基本法第十四條規定被更近事務之基本法第十二條第一項保障之基本權利所擠退。基本法第十四條第一項規定是保障已取得的，亦即工作的結果，反之，基本法第十二條第一項規定則是保障從事之活動（工作）本身。如一公權力的行為更確切地說是侵犯至個人就業工作能力，此是涉及基本法第十二條第一項規定保障的範圍；如該行為較係侵犯至現存財產權之占有及利用者，則是要考慮到基本法第十四條的保障問題（ BVerfGE 30, 292[334f.]; 31,8[32];65,237[248];81,70[96] ）。本件訴願案訴願人力爭的是保住其工作職位，因此亦即是其個人從事工作的自由。為此，基本法第十四條第一項規定並不適用作為審查標準。

#### V（系爭條約規定無牴觸一般平等原則）

本件訴願所針對之協議規定亦無牴觸一般平等原則（基本法第三條第一項）。當立法者對不同的人群予以區分式地規定，對一組的規範相對人採取與對其他之規範相對人不同的待遇者，依該項平等原則，此唯有在當這兩組人群間有如此性質、份量重大之差異，其得以作

爲不同待遇之充分理由時，方得爲之（vgl. BVerfGE 55, 72[88];82, 126[146] m.w.N.）。本案情形，不同待遇的連結因素是該些受牽連者工作之機構的繼續存在或是消失。對於在被移轉之機構工作的勞工，其得以繼續工作的客觀理由在於，在那些機構還繼續需要工作力。對於勞力之繼續需要或停止不再需要，是繼續維持該些勞動關係或使之結束的客觀理由。此依其份量重要性以及影響範圍，亦是適合作爲該項區分之充足合理理由，因對於一特定工作力需要，該勞動關係才具經濟上意義之故。

本件訴願所針對之協議規定亦不因其以非客觀的方式歧視公職務工作者，即違背基本法第三條第一項之規定。公行政之特別任務，尤其是其在快速完成必要整頓措施所具之關鍵性重要功能，是對其採行另一種不同的人事經濟機制足夠充分重要的理由。

基本法第三條第一項規定之相同待遇基本原則，在某些情況下亦使得立法者負有義務，就重大不同之構成事實，應區分式予以不同之待遇（vgl. BVerfGE 13, 46[53]）。是否此——如訴願人所認爲的——本即可要求對一些遭受社會嚴酷情形之特定人群，作不同之規定，可置之不問。就對該應清理機構之勞動關係不予以區分地使其結束之規定，基於基本法第三條第一項所提出的各項質疑，都已在與基本法第十二條第一項規定有

關聯之論述中予以評價。該項相同待遇基本原則是沒有提供比此更多的保護的。

## VI（訴願人之人性尊嚴無受到侵犯）

訴願人之人性尊嚴（*Menschenwürde*）亦無受到侵犯。其可預見的工作職位的喪失，並沒有剝奪其個人的尊嚴。訴願人經濟上的最低生活水準並沒有受到危及。在其（勞動）契約被停止後，他們首先可拿到失業金，其後，不得已時，尚可拿到失業補助金或社會補助金。在此看不出於訴願人喪失其工作職位之同時，即可能侵犯其人性尊嚴的特別理由（*vgl. BVerfGE 45, 187[227f.]*）。

## VII（無侵害訴願人要求有效法律保護之權利）

訴願人要求有效法律保護之權利同樣並沒有受到侵害。

1. 就此訴願人指摘，其個人權利係直接經由法律受到侵害，因此使得對該項侵犯之撤銷成爲不可能。此指摘亦是無理由的。在基本權利僅能經由行政機關及法院，針對個案審查方得以確保之情形下，是否基本法第十九條第四項即禁止對個人權利作法律上的侵犯，關於此點，在此不須加以解釋（*vgl. dazu BVerfGE 24,367[401ff.]; 45, 297[333f.]*）。因本件訴願所針對之協議

規定，如上已述（ III 3 d bb ），即在其一視同仁地干預訴願人自由選擇工作職位之權利部分，也是與其基本權利不相牴觸的。該項觀點在此也可作為以法律規定結束勞動關係及因而有限制地削減法律保護有理之辯解理由。

2. 就訴願人最後將關於其工作機構之清理，並無依規定對之公佈之點，視為是對其法律保護作不合法限制的部分，此並非是統一條約的一項瑕疵。雖然高權行為是在當對人民本人為通知，或是依規定之形式予以公告後，才能對該人民產生法律效果，這是正確的。此是基於在基本法第二十條第三項確立之法治國所要求的法律安定性 (Rechtssicherheit) 以及信賴保護 (Vertrauensschutz) 原則而來 (vgl. etwa BVerfGE 30, 392[403]) 且亦是在一般法律有規定 (vgl. § § 41, 43 VwVfG) 的。統一條約不需要再重複該些一般性的程序規定。關於此點已在上文其他關聯事項論述中 ( III 3 b) 提示過。

## VII ( 結論 )

本憲法訴願案，由於訴願人之基本權利並沒有因該訴願所針對之協議規定受到侵害，因此應予駁回。該些基於懷孕職業婦女保護理由，本不得終止其勞動契約之婦女，則不包括在其內。

關於應補償必需之支出費用的裁判，係根據聯邦憲

法法院法（ BVerfGG ）第三十四條 a 第三項之規定。  
本判決之效果對於訴願人而言等於是部分勝訴。因此應  
判定須補償其部分必需之支出費用，方屬合理。

本判決經全體一致通過。

本判決作成法官：

(gez.)Herzog      Henschel      Seidl

                 Grimm      Söllner      Dieterich

                 Kühling      Seibert