

「養老年金及信賴保護案」裁定

BverfGE 116, 96-135

德國聯邦憲法法院第一庭2006年6月13日裁定

- 1 BvL 9/00 vom 13.6.2006 -

吳志光 譯

要目

裁判要旨

裁判主文

裁判理由

A. 本案爭點

I. 系爭規定

II. 原審理程序之事實及聯邦社會法院釋憲聲請之理由

III. 有關機關對本件釋憲聲請案之意見

B. 本件釋憲聲請案應予以受理

C. 本件釋憲聲請案系爭法規除欠缺當時接近退休年齡者之過渡條款外，其餘部分與基本法相符

I. 1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項原則上與基本法相符

II. 1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項規定，對於其中接近退休年齡者無過渡

條款之設計，與基本法第2條第1項連結法治國信賴保護原則不符。

D. 本裁定之效力

I. 系爭法規違憲部分，宣告其與基本法不相符，立法者應於2007年12月31日前制定一個合憲之法規範

II. 尚未判決確定之訴訟程序，或尚未產生行政處分存續力之行政程序之處理方式

關鍵詞

養老年金期待權(Rentenanwartschaft)
遭驅離者(Vertriebene)

法定養老年金保險

(gesetzliche Rentenversicherung)

信賴保護原則

(Vertrauensschutzprinzip)

過渡條款(Übergangsregelung)

裁判要旨

1. 依「自國外移居者養老年金法」(Fremdrentengesetz) 規範之養老年金期待權(Rentenanwartschaft)，若其完全基於在外國之繳納保費及工作年資所生者，即不受基本法第14條第1項第1句規定之保障。

2. 因1996年9月25日公布之經濟成長暨就業促進法(載於聯邦法律公報第一卷第1461頁)而一併修正之自國外移居者養老年金法第22條第4項，將自國外移居者養老年金法中的年金給付基數(Entgeltpunkte)調降40%之規定，在有權領取養老年金者，其養老年金年資之計算包括其在外國及德國之工作期間者且受基本法第14條第1項規定保障的前提下，前述規定尚不違憲。

3. 1996年修正之自國外移居者養老年金法第22條第4項規定之過渡條款(Übergangsregelung)，應以當時接近退休年齡者考量其在憲法上之必要性。

以人民為名進行以下之違憲審查程序，1996年9月25日公布之經濟成長暨就業促進法於第3章第4款第b目修正之自國外移居者養老年金法第22條第4項，連結經濟成長暨就業促進法第4章第4款之自國外移居者養老年金及旅外國人養老年金修正法(

Fremdrenten-und Auslandsrenten-Neuregelungsgesetzes) 第6章第4c條規定，是否與基本法相符，依據

- 1999年12月16日聯邦社會法院停止訴訟及聲請釋憲裁定(案號：B4 RA 18/99 R-1 BvL 9/00-)

- 1999年12月16日聯邦社會法院停止訴訟及聲請釋憲裁定(案號：B4 RA 49/99 R-1 BvL 11/00-)

- 1999年12月16日聯邦社會法院停止訴訟及聲請釋憲裁定(案號：B4 RA 49/98 R-1 BvL 12/00-)

- 2000年11月16日聯邦社會法院停止訴訟及聲請釋憲裁定(案號：B4 RA 3/00 R-1 BvL 5/01-)

- 2004年3月30日聯邦社會法院停止訴訟及聲請釋憲裁定(案號：B4 RA 24/02 R-1 BvL 10/04-)

聯邦憲法法院第一庭由Papier院長、Hass、Steiner、Hohmann-Dennhardt、Hoffmann-Riem、Bryde、Gaier及Eichberger等法官，於2006年6月13日作成以下裁定：1996年9月25日公布之經濟成長暨就業促進法於第3章第4條第b款修正之自國外移居者養老年金法第22條第4項規定，養老年金請領者於1991年1月1日前定居於德國境內，且於1996年9月30日之後退休者，而無任何接近退休年齡過渡條款之適用，此一規定與基本法第2條第1項規定及其所連結之法治國家之信賴保護原則(Vertrauensschutzprinzip)不符。

裁判理由

A. 本案爭點

前述聲請釋憲之裁判涉及以下之問題，即海外歸僑（Aussiedlern）及近期海外歸僑（Spätaussiedlern）依自國外移居者養老年金法所規範的繳費及工作期間，其年金給付基數因乘上0.6個基數而減少，此一規定是否合憲。

I. 系爭規定

1. 所謂自國外移居者養老年金制度係源自1960年代的理念，亦即將第二次世界大戰後所產生之遭驅離者（Vertriebene）及一般難民（Flüchtlinge），透過法定養老年金保險制度，將其整合進入德國的經濟與社會體系。這些人在移居德國後，在養老年金的法律原則適用方面，首須探究其目前之工作是否適用德國之養老年金保險法制（即納保原則Eingliederungsprinzip）。之前基於負擔衡平理念所形成之補償原則，在國內的被保險人須為原始保險義務人之前提下，已不合時宜。自外國移居者及旅外國人養老年金修正法，勞工養老年金法中的柏林帝國保險調整條款，以及自國外移居者養老年金法第1章所包括的1960年2月25日制定之職工保險修正法（載於聯邦法律公報第1卷第93頁），皆以納保原則取代補償原則（參見聯邦憲法法院裁判集第29卷第22頁以

下（第24頁））。遭驅離者原定居國之保險期間具有虛擬之全額工資，以便作為其年金給付基數之基礎（至1992年為止：單一計算標準），如同其原本之保險期間係在德國國內般。年金給付基數主要是反映投保工資或勞動收入與被保險人平均工資間之比例。工資或勞動收入之保費計算係以全年平均工資作為年金給付基數（社會法典第六篇第63條第2項）。並乘上退休年齡之基數（社會法典第六篇第67條第1款），而養老年金之價值則以退休前當月之投保工資作為計算標準（社會法典第六篇第64條）。

2. 1989年12月18日公布，1992年1月1日生效之養老年金改革法（Rentenreformgesetz，載於聯邦法律公報第1卷第2261頁），同時修改了自國外移居者養老年金法。其特別是要修正因矛盾之處而遭到批評的補償原則，並減少概括條款之規範（參見聯邦眾議院公報第11卷第4124期，第217頁）。前東歐共產國家在政治上的改變，以及前東德的變化自然使得立法者有此動機，在1992年養老年金改革法生效前，將自國外移居者養老年金法加以修正。

a) 1990年5月18日所簽訂之兩德創立貨幣、經濟及社會同盟條約（載於聯邦法律公報第2卷第537頁；下稱：國家條約），其固定住所於1990年5月18日以後在西德境內時，即不適用

自國外移居者養老年金法（國家條約第20條第7項）。當然在國家條約法第22條及第23條，政府對於納保原則之適用基本上已提出質疑。此一質疑有其二次大戰即戰爭結果之歷史背景，亦即導因於數以萬計的德國人的流亡或遭到驅趕。有鑑於東歐地區當時所產生之政治上、法律上及事實上之變化，使得兩者須平等對待之正當化事由已不復存在，自國外移居者養老年金法的優惠規定自亦無法維持（參見聯邦眾議院公報第11卷第7171期，第39頁）。

b) 1991年7月25日公布之重整及統一法定養老年金及意外保險法（Das Gesetz zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten und Unfallversicherung），簡稱養老年金過渡法（Renten-Überleitungsgesetz-RÜG）（載於聯邦法律公報第1卷第1606頁）確認自國外移居者養老年金法仍採納保原則，但自1991年8月1日起（參見養老年金過渡法第42條第8項），依自國外移居者養老年金法第15、16條所定之年金給付基數刪減30%計算之（1991年8月1日至1991年12月31日適用之自國外移居者養老年金法第22條第3項，規範於養老年金過渡法第14條第20款第b目，自1992年1月1日生效之自國外移居者養老年金過渡法則係第22條第4項，並規範於養老年金過渡法第14條第20款第b

目；參見養老年金過渡法第42條第1項；下稱：1991年自國外移居者養老年金法）。養老年金過渡法草案起初僅規定年金給付基數乘以0.8個基數（即減少20%）。因此立法者原本考量不僅是前東德地區與西德地區在經濟上有重大落差，而且在西德地區各邦之間的生活條件亦不相同。海外歸僑在西德地區者，因此所得之給付，應符合該地區之收入水準（參見聯邦眾議院公報第12卷第405期，第115頁）。然而基於聯邦參議院之建議，最後自國外移居者養老年金法之給付係以減少30%計算。

基於信賴保護原則，有下列三類規範於自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4條第5項之人員，不適用上述養老年金減少之規定。此一條文之規定如下：

第5項 至1991年12月31日適用之自國外移居者養老年金法第22條第3項，以及自1992年1月1日起適用之自國外移居者養老年金法第22條第4項不適用下列權利人：

a) 於1991年1月1日前居住於西德地區者。

b) 以1975年10月9日德國及波蘭有關養老年金及意外保險之協定為基礎，於1990年12月8日兩國簽訂有關社會安全請求權及期待權協定所規範之權利人，或是

c)於1991年8月1日前請求養老年金給付者。

此外，依1991年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4條第6項規定居住於生活水準支出較低的東德地區之權利人，並未受到前述養老年金給付減少30%之影響。依1991年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4條第7項第1句規定，東德地區年金給付基數應依自國外移居者養老年金法第22條第1項規定為之，直到東德地區可支配平均養老年金（verfügbare Standardrente，社會法典第六篇第68條第3項）達到西德地區可支配平均養老年金七成之水準為止；自此時起，前述之年金給付基數則應依1991年自國外移居者養老年金法第22條第4項規定為之，亦即依據西德地區之標準，但須減少30%計算。這是1993年7月1日養老年金改革法生效時之情形。

3.重新回歸自國外移居者養老年金法之給付水準的做法，於1996年9月25日制定之經濟成長及就業促進法（Wachstums-und Beschäftigungsförderungsgesetz-WFG）（載於聯邦法律公報第1卷第1461頁）中繼續維持。此一新規定之核心精神即應回歸納保原則。

為達此一目的，須將前述養老年金過渡法所實施之養老年金減少30%之規定，提高為減少40%，並因此導

致大幅增加受影響之養老年金請求權人。於經濟成長及就業促進法第三章第4款第b目規範之自國外移居者養老年金法第22條第4項（下稱：1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項）之規定如下：

第4項 依第1項及第3項規定年金給付基數應乘以0.6個基數。

自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4條第5項之過渡條款（下稱：1996年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法），因經濟成長及就業促進法之制定，而於該法第四章第2款第b目修正如下：

第5項 自1991年12月31日適用之自國外移居者養老年金法第22條第3項、自1992年1月1日適用之自國外移居者養老年金法第22條第4項，及其1996年5月7日適用之條文，對於以1975年10月9日德國及波蘭有關養老年金及意外保險之協定為基礎，於1990年12月8日兩國簽訂有關社會安全請求權及期待權協定所規範之權利人不適用之。

上述例外對於依東德地區養老年金給付標準而請領養老年金者不適用之。1991年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4條第7項規定刪除之（規範於經濟成長及就業促進法第四章第4款）；故自國外移居者

養老年金法第22條第4項即無適用對象之限制。

經濟成長及就業促進法第四章第4款同時規範了一個過渡條款。自國外移居者及旅外國人養老年金法第六章第4c條（下稱：1996年自國外移居者及旅外國人養老年金法）之規定如下：

第4c條 於1996年5月7日前固定居住於德國境內，且於1996年10月1日前退休之權利人，其養老年金之計算應依1996年5月6日公布之自國外移居者養老年金法以及自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章之規定為之。

至於養老年金減少40%計算之規定，對於所有於1996年5月6日後移居德國者，以及不分其移居德國的時間，只要係依自國外移居者養老年金法自1996年10月1日起請領養老年金者適用之，但適用1975年10月9日德國與波蘭所簽訂養老年金及意外保險協定（載於聯邦法律公報1976年第二卷第393頁以下（第396頁）；下稱：德波社會保險協定）者不在此限。

依經濟成長及就業促進法第十二章第2項之規定，該法第三章第4款第b目及第四章第4款已於1996年5月7日生效，亦即聯邦內閣決議提交經濟成長及就業促進法的那一天。

於1996年5月6日之後移居德國之

近期海外歸僑，立法者則依規範於經濟成長及就業促進法第三章第5款的自國外移居者養老年金法第22b條—亦為1996年5月7日起生效（參見經濟成長及就業促進法第十二章第2項之規定）—確認其請領養老年金之年金給付基數應依自國外移居者養老年金法之上限為之。此一上限對於單身者為年金給付基數之25%，對於有配偶及與婚姻類似之同居關係者則最高為年金給付基數之40%。規範於經濟成長及就業促進法第四章第4款的自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4b條之過渡條款，對於1996年5月7日前定居德國，依自國外移居者養老年金法第22b條之請領養老年金者不適用之。

4.1997年12月16日公布之法定養老年金保險改革法第十三章（1999年養老年金改革法—RRG 1999），對於1996年5月7日生效之自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4c條則有以下之過渡條款：

第4c條 於1996年5月7日前定居於德國，並於1996年10月1日前退休之養老年金請求權人，其養老年金之計算應依至1991年12月31日適用之自國外移居者養老年金法第22條第3項、自1992年1月1日適用之自國外移居者養老年金法第22條第4項，以及自

1996年5月6日適用之第4條第5項及第7項之規定為之。

II. 原審理程序之事實及聯邦社會法院釋憲聲請之理由

原審理程序所依據之事實如下：

1.a) 編號1 BvL 9/00違憲聲請案之原審理程序中之原告，係1936年生於羅馬尼亞，並於1983年10月移居德國。其被承認為遭驅離者。於德國境內，原告於1986年2月9日，以及1987年3月至1996年11月期間，均曾以法定養老年金保險之保險義務人身分繳納保費，亦繳納因此所生之健康及失業保險保費。

在原審查程序中之被告機關，聯邦職員保險署（Bundesversicherungsanstalt für Angestellte，現已改稱德意志養老年金保險聯盟Deutsche Rentenversicherung Bund）在數個處分書（Herstellungsbescheiden原始處分）中，承認原告於羅馬尼亞之工作年資（1955年7月15日至1983年8月25日），視同依自國外移居者養老年金法所定之養老年金保險年資，並因此定一個擬制的稅前工資（Bruttoarbeitsentgelte）。此外於處分書中附記因就業訓練及其他因素而計入年資計算之期間。

b) 因原告之申請，於1997年2月作成行政處分，准其自1996年12月起領取婦女之老年養老年金。在此一處分書中，聯邦保險署對於原告之養老

年金計算不再擬制原告的工資，而是依據1991年自國外移居者養老年金法第22條第1項第1句及第2句連結社會法典第六篇第256b條及第六篇之附錄13及14之規定，重新計算之。此一金額減少了40%。最低工資基數由於工資計算的減少（社會法典第六篇第262條）的因素，亦減少了8,2477個基數。總計原告之個人年金給付基數為31,9130個基數。每月稅前養老年金額為1489.38馬克。

c) 原告在提起訴願無結果後，遂向法院提起訴訟。社會法院及邦高等社會法院皆駁回原告之訴。在第三審訴訟中，聯邦社會法院裁定聯邦保險署一部敗訴，對於原告自1996年12月起領取之養老年金至少應依據原始處分中，依自國外移居者養老年金法所承認之保險工資，以及據此所認定之金額給付之。此一原始處分仍具有存續力（Bestandskraft），亦應維持其存續力；被告機關因此在養老年金核准程序前即已受到此一原始處分所承認工資計算之拘束，不得依1991年自國外移居者養老年金法第22條第1項規定擬制一個全然低於原認定之工資計算。此外，聯邦社會法院尚停止訴訟程序，並向聯邦憲法法院提出以下釋憲聲請案。

1996年9月25日公布，1996年5月7日生效之經濟成長及就業促進法（載於聯邦法律公報1996年第1卷第

1461頁)第三章第4款第b目所規範之自國外移居者養老年金法第22條第4項,連結1996年5月7日生效之經濟成長及就業促進法第四章第4款中規範之自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4c條,就養老年金權利人之期待權之位階而言,自國外移居者養老年金法中之年金給付基數乘以0.6個基數,以至於減少40%之給付,是否與基本法第14條第1項連結第3條第1項規定及法治國原則相符。

1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項連結1996年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4c條是否有效,係本案裁判之重點。若前揭法律有效,本案原告自無權領取較高之養老年金,直到被告機關自1996年12月起所承諾之計算標準為止。因為1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項之新規定已將年金給付基數所衡量之期待權利價值,於養老年金保險給付前,於法律中直接予以打折計算。前揭規定並未有其他例外規定,亦無合憲解釋之空間。

聲請釋憲的法院確信1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項連結1996年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4c條之過渡條款違憲,其違反基本法第14條第1項規定對於依自國外移居者養老年金法取得權利者之保障,這些權利人於新規範生效前已滿足一般的等待期間,

並已滿55歲。這些人的法律地位連同其未來之養老年金請求權已存在一個具有財產保障(Eigentumsgarantie)的期待權。此一期待權標的之最低價值是當時基於保險年資及視同保險年資,以及權利人於所有被保險人中明定之養老年金給付基數。聯邦社會法院則直接將2003年12月31日前有效之1992年養老年金改革法中所規範之社會法典第六篇第109條第1項第1句規定年滿55歲者,作為取得期待權之依據。被保險人依此一規定,於年滿55歲後,會依職權獲得其可期待有權領取多少養老年金之訊息。此一養老年金訊息之目的在於提供被保險人規劃其退休生活照顧足夠之信賴及計算基礎。因此此一法律規定無須其他依實體法基礎作成之決定協力,即足以作為自當時起養老年金期待權之依據。

此一情形亦適用於自國外移居者養老年金法中被保險人之權利。對於在國外保險體系之保險期間與在德國境內依自國外移居者養老年金取得保險年資相同待遇,係自該法於1960年首次設計時之做法,其不僅是單方面的「國家照顧」(staatliche Fürsorge)行動而已。雖然立法者最初並未設定之目的係基於遭驅離者之年齡,其傷殘或因親人死亡而透過融入法定養老年金體系確保其生活,並基於此一體系之設計之核心目的在於國家照顧責任之承擔,故因此不認為其創設了

典型之公權利。惟立法者透過整合原則之決定，對於自國外移居者養老年金法之權利人採取與本國被保險人同樣之做法，並因此創設其財產價值。此一同等待遇之做法使得自國外移居者養老年金法之權利人之整體法律地位，亦受到基本法第14條第1項規定對於所有權保障之規範。

此一受到所有權保障之期待權同樣亦受到經濟成長及就業促進法違反比例原則及平等原則的干涉。雖然此一法律追求之目標，諸如加強經濟成長，創造更多就業機會，並因此確保社會國之經濟基礎等，並不違憲。但對期待權之干涉仍不符比例原則，因為此法以過度且無法預見之方式造成原告之負擔。現存的立法資料並未發現其有充分考量前述之因素；其欠缺可以理解之資訊，以便於審查其他之替代措施。立法者對於財產權內容及限制有所規範時，應考量使用此一財產標的人民之利益。此種考量對原告具有決定性的具體效力。她的年金給付基數因此減少四個等級以上。依據社會法典第六篇第269條規定得到更多保險給付的可能性，其保險費並非彈性調整，以至於無法對於年金給付基數較低者為財務上之衡平。以公共福祉為由，認為此種干涉有其足夠之正當性基礎是站不住腳的。對於一個在法定養老年金保險體系中，基於同樣的保險年資而有同樣情形者亦同。

故此種情形已達到最低限度的社會拘束性。被保險人就保險所生之機會及風險應足以反映以基本經濟狀況及養老年金保險費收入為基礎之現存養老年金價值（參見社會法典第六篇第68條）。此一基礎立法者亦優先擁有足夠之手段，足以承擔就此一問題之根源，及其對社會全體成員之效應，以及對於個別權利人之影響。

對於自國外移居者養老年金法的權利人彼此間為差別待遇，亦與基本法第3條第1項規定不符。對原告而言，其他亦同樣於1996年5月7日前移居德國者，僅因其退休時間與原告於1996年10月1日前之退休時間不同，使得原告因此受到不合理的差別待遇。而原告相對於經濟成長及就業促進法生效時已完全取得權利者，亦存在著差別待遇。立法者對於基於信賴保護原則，而例外排除1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項適用的範圍過於狹隘。任何人於經濟成長及就業促進法生效時至少年滿55歲而有期待權者，皆可如同期待法定養老年金保險給付般地規劃其生活。基準日條款之制定並不合乎事理。反之，若原告於系爭規定生效時尚不具有財產權保障之法律地位，或在此之後方移居德國者，即得以給予差別待遇。聯邦社會法院尚補充說明本案關係人於1996年5月6日前所享有之法律地位，亦即於1991年1月1日前移居德國者之

給付不得減少，亦即應享有不得予以減少給付之信賴保護。

2.a)編號1 BvL 12/00釋憲聲請案原審理程序之原告於1934年生於羅馬尼亞，除1956年4月至1958年4月因服役因素外，原告於1952年8月至1988年1月，在羅馬尼亞從事各種不同但均有養老年金保險繳費義務之工作。1988年2月原告與其配偶，即編號1 BvL 10/04釋憲聲請案原審理程序之原告，一起移居至德國。隨後原告自1989年2月起至1998年1月底皆從事有養老年金保險繳費義務之工作。原告被認定為遭驅離者。

b)對於原告之養老年金申請，聯邦保險署於1997年11月做成行政處分，同意自1998年2月給付原告每月1888.75馬克（稅前）的養老年金。聯邦保險署依據自國外移居者養老年金法之規定，對於原告養老年金計算所認定之稅前工資係乘以0.6個基數，並據此作為其年金給付基數。總計聯邦保險署核定其工資計算為39,8134點。

c)原告提起訴願無結果後，亦提起訴訟及上訴。聯邦社會法院依基本法第100條第1項規定裁定停止原告之第三審上訴程序，並如同編號1 BvL 9/00釋憲聲請案般，向聯邦憲法法院提出同樣的問題。聯邦社會法院就本案法律基礎所認定之裁判重要性，以及相關法規違憲確信之理由，皆與編

號1 BvL 9/00釋憲聲請案相同。

3.a)編號1 BvL 12/00釋憲聲請案原審理程序中之原告於1937年生於羅馬尼亞，自1955年9月至1990年5月底，原告於羅馬尼亞曾從事各種不同但有養老年金保險繳費義務之工作。隨後原告請領養老年金。其於1990年8月移居德國。並被認定為遭驅離者。1990年12月原告於德國開始從事有養老年金保險繳費義務之工作，直到1997年4月其屆齡退休為止。

b)基於原告之退休申請，聯邦保險署於1997年2月作成行政處分，核准其自1997年5月起領取婦女養老年金。原告之工資計算係依自國外移居者養老年金法所承認之保險期間為之，聯邦保險署在認定年金給付基數前，先直接乘以0.6個基數。總計原告之工資計算為32,9127點；每月可領稅前養老年金1536.04馬克。

c)原告提起訴願並無結果。社會法院及邦高等社會法院亦駁回其訴訟。聯邦社會法院依據基本法第100條第1項規定裁定停止原告之第三審上訴程序，並如同編號1 BvL 9/00釋憲聲請案般，向聯邦憲法法院提出同樣的問題。在此聯邦社會法院就本案法律基礎所認定之裁判重要性，以及相關法規違憲確信之理由，皆與編號1 BvL 9/00釋憲聲請案相同。

4.a)編號1 BvL 5/01釋憲聲請案原審理程序中之原告於1936年生於羅

馬尼亞。於職業學校畢業後，原告於1954年8月至1973年10月，除服役期間外，原告亦曾從事各種不同但有養老年金保險繳費義務的工作。原告被認定為遭驅離者。1973年10月原告移居至德國，除失業期間外，原告亦曾從事各種不同但有養老年金保險繳費義務之工作。原告被認定為遭驅離者。

b)基於原告之申請，聯邦保險署於1996年11月作成行政處分，因其失業之故，核准原告自1996年10月起請領養老年金。工資計算依自國外移居者養老年金法規定，其年金給付基數減少40%計算。總計原告養老年金計算之工資為45,5394點。其每月可領之養老年金稅前為2125.32馬克。

c)原告提起法律救濟並無結果。社會法院及邦高等社會法院皆駁回原告之訴。聯邦社會法院依基本法第100條第1項規定裁定停止原告第三審上訴程序，並如同編號1 BvL 9/00釋憲聲請案般，向聯邦憲法法院提出同樣的問題。在此聯邦社會法院就本案法律基礎所認定之裁判重要性，以及1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項連結1996年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4c條之違憲理由，與編號1 BvL 9/00釋憲聲請案所持之理由大致相同。但聯邦社會法院對於系爭法規之必要性在此又多所著墨。利益均衡原則（Das

Gebot der Abwägung）之要求在此不僅是考量所有可能的手段，尚須考量立法程序中利益均衡之因素。在立法資料中無法提出在立法程序中有替代措施之考量，其對於欲達成之目標可形成較少之不利影響。就此而言，無法確定立法者有無進行利益衡量並在其制定之法律中選擇對相對人侵害最少之手段。聯邦社會法院因此認為立法者未合理地行使其立法之裁量；立法程序及後續制定之法律本身均有瑕疵。

5.a)編號1 BvL 10/04 釋憲聲請案原審理程序中之原告於1937年生於羅馬尼亞。原告於1955年9月至1987年底在羅馬尼亞從事具有養老年金保險繳費義務之工作。原告及其配偶於1988年2月移居至德國。原告被認定為歸鄉難民。原告自1990年8月至1998年1月底從事具有養老年金保險繳費義務之工作（但曾經中斷）。而自1990年4月至同年6月為止，原告曾自願繳納養老年金保險費。

b)基於原告之申請，聯邦保險署於1998年1月作成行政處分，核准原告自1998年2月起領取婦女養老年金。原告之工資計算係依自國外移居者養老年金所承認之保險期間為之，並乘以0.6個基數。總計原告之工資計算為33,3962點。每月可領取稅前養老年金1584.32馬克。

c)原告提出訴願並無結果。社會

法院及邦高等社會法院亦駁回原告之訴。聯邦社會法院依基本法第100條第1項規定裁定停止原告之第三審上訴程序，並向聯邦憲法法院聲請解釋以下之問題。

1996年9月25日公布，1996年5月7日生效（載於聯邦法律公報第一卷第1461頁）之經濟成長及就業促進法第三章第4款第6目所規範之自國外移居者養老年金法第22條第4項規定，連結經濟成長及就業促進法第四章第4款規範之自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4c條規定對於1996年5月7日已擁有期待權者，儘管此類期待權人基於自國外移居者養老年金法的規定，其保險工資所生之繳費及工作年資應同等待遇，惟對其年資計算標準仍減少40%的數額，其是否與基本法第14條第1項連結第3條第1項規定及法治國原則相符。

而本案法律基礎所認定之裁判重要性，以及1996年自外國移居者養老年金法第22條第4項連結1996年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4c條之違憲理由，與前述釋憲聲請書所持之理由大致相同。惟聯邦社會法院在此又有以下之理由補充，依社會法典第六篇第109條所規定之法定養老年金價值不得因下列法規而有所改變，即法定養老年金保險改革法（Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und

zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvermögens，簡稱老年財產法 Altersvermögensgesetz-AVmG）（2001年6月26日公布，載於聯邦法律公報第1卷第1310頁，2001年1月1日該法生效）所增訂之規定，其除了養老年金訊息外，尚增列規定養老年金保險人年滿27歲後應提供給保險人之訊息（規範於老人財產法中之社會法典第六篇第109條第1項第1句規定）。此一法律區別了兩種不同形式關於法定養老年金保險的訊息通知。相對於養老年金保險人於年滿54歲所提出關於養老年金之訊息（Rentenauskunft）以及依據新法保險人可獲得之，對於年輕保險人所提供之養老年金訊息僅有一個「於正常退休年齡可期待領取養老年金之預測」（Prognose über die Höhe der zu erwartenden Regalaltersrente）。針對採取侵害較少手段的要求，聯邦社會法院再次強調，合憲的利益衡量之前提係無論如何應於利益衡量中指出衡量之事實基礎、資訊資料及其核心重點所在。

III.有關機關對本件釋憲聲請案之意見

對於上述釋憲聲請案，聯邦勞工及社會部以聯邦政府之名義，梅克倫堡佛普曼邦（Mecklenburg-Vorpommern）社會部，聯邦職員保險署，以及德意志養老年金保險人聯盟（最後兩者現為：德意志養老年金保險聯

盟Deutsche Rentenversicherung Bund)均提出意見。

1.聯邦勞工及社會部認為系爭法規與基本法相符。

a)系爭法規並未侵害基本法第14條規定財產權之保障範圍。若要主張養老年金保險金給付的期待權，僅有在被保險人並非不可或缺的個人給付受到影響時，方得享有前述之期待權。此一個別給付(Eigenleistung)不是透過具有義務的公權力機關為之，就是至少在具有義務的互助團體(Solidargemeinschaft)內為之。惟依據自國外移居者養老年金法所賦予之權利地位並非此種情形。在前東德所取得之養老年金請求權及期待權亦係在德國統一後，並透過統一條約予以規範後，方屬於基本法第14條之保障範圍。統一條約與關於遭驅離者及近期海外歸僑之條約，兩者間無法相提並論，故將依自國外移居者養老年金法所取得之權利地位與前東德所取得之養老年金期待權予以同等待遇，自缺乏其正當性。前東德人民不僅得支付西德地區老年照顧體系之保險支出，或依西德地區法律提供老年照顧所需之勞動給付。不同於依自國外移居者養老年金法之權利人相對於其原定居國人民者，前東德人民已喪失對於前東德可主張之請求權及期待權。

依自國外移居者養老年金法所定之養老年金年資計算，無法與其他未

繳養老年金保險費之期間同等待遇，此等期間諸如服役期間、子女照顧假期期間及喪失工作能力期間等，此等期間依聯邦憲法法院之裁判應具有養老年金保險法上之期待權，並因此享有財產權保障(參見聯邦憲法法院裁判集第58卷第81頁)。而這類期間的納入保障主要是基於受益者取得期待權時所繳納的養老年金保險費，係同時作為當時已退休者養老年金給付之來源，此種間接的保費給付自得作為享有期待權之基礎；這亦反映保險繳納期間計算應採取之整體思維。而依據自國外移居者養老年金法之規定，此類期間之考慮係採取特別之方式，一開始即視為特別的戰爭後果負擔(Kriegsfolgenlast)，並由聯邦政府補貼之；其費用依社會法典第六篇第291b條規定係特別予以編列，並納入保險基金。此外，在國外工作期間年資亦不同於純粹未繳或少繳養老年金保險費之期間，得獨立於純粹繳納養老年金保險費期間之外各自計算。

立法者將遭驅離者整合至養老年金保險體系之決定，並未因此創設基本法第14條所保障之權利地位。單純在國外工作期間之年資在此不足以將其在國外取得之法律地位，自動轉換成為德國養老年金保險體系中之法律地位。最後，依社會法典第六篇第109條第1項規定所提供養老年金資訊，或年滿55歲所取得之請求權，並未

享有財產權之保障。養老年金資訊僅告知現有之狀況，若法律有所變更則不在此限；因此社會法典第六篇第109條第4項第2句亦明文規定，養老年金資訊並無「法律拘束力」(nicht rechtsverbindlich)。

b)即使自國外移居者養老年金法取得權利者之期待權可具有財產權保障，亦得依基本法第14條第1項第2句規定，有合理限制其權利內容之空間。1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項之修正乃基於維持養老年金保險之功能及給付能力，並具有重大之公益。當時顯而易見的經濟衰退造成勞動市場的重大影響，並對於養老年金保險形成僧多粥少不尋常的沉重負擔。因此種經濟狀況不允許僅以提高養老年金保險費，以及提高聯邦政府補貼之方式為之，尚必須就支出面採取立即措施。

為此立法者決定減少特定受益群體之給付，以避免針對所有退休者及接近退休年齡者之養老年金保障為概括性之負擔。而依據領取養老年金者之統計數字顯示，依自國外移居者養老年金法領取養老年金者，其養老年金打七折計算後與其他一般退休者相較，仍領取較高之養老年金。立法者因此認為其有義務將自國外移居者養老年金法的保險期間再減少10%計算，以便於與所有養老年金領取者取得平衡。只有如此方能使得此類退休者

與西德發展較落後地區退休者間之不同待遇予以排除，且至2000年為止，對於自國外移居者之給付金給付可至少節省23億馬克。

c)經濟成長及就業促進法的新規定並未侵害關係人所應保障之信賴。

上述法律對於就其工作對德國養老年金保險機構繳納保險者所造成之負擔措施，不得作為免除減縮自國外移居者不合理養老年金給付之正當性基礎。

為此實施一個面面俱到的過渡條款是不可能的。此種條款之必要性並不存在，且當時尚有無法期待且迅速惡化的經濟狀況及勞動市場。即使是最低限度的過渡條款亦應顧及經濟成長及就業促進法中所定其他措施之平等待遇，且將導致所需要節省支出之數額無法如期達成。

依自國外移居者養老年金法已於1991年1月1日前移居德國且於1996年9月30日後退休者，依養老年金過渡法規定之養老年金減少對其並無影響，其亦無信賴保護可言。惟當時減少養老年金之舉，對於依自國外移居者養老年金所取得權利者整體而言，自有敏感度，亦即前揭法律對養老年金給付之限制可能對其造成影響。亦即當事人在其信賴保護之範圍內，對於因重大公益而有所減少給付的法定養老年金保險體系感到失望。在此亦應注意時間因素—第二次世界大戰已結

束50年以上—以及德國統一後所變動的法律基礎。因此關於養老年金減少之規定亦應維持自國外移居者養老年金法所可以接受的養老年金給付。

d)減少依自國外移居者養老年金法所為養老年金給付，並未違反基本法第3條第1項之規定。立法者對此之立法形成空間特別廣泛，因為此種養老年金給付與德意志帝國的瓦解及戰爭的後果有關。對於自國外移居者養老年金法於1996年9月30日前退休之權利人，以及自1996年10月1日起退休之權利人為差別待遇，此係一個合法的基準日規範，其係基於已退休者及退休狀況之差異而為之。

2.梅克倫堡佛普曼邦社會部對於系爭規定合憲性之判斷係依據Podlech教授、Azzola博士及Diener律師所提之鑑定意見書。基於依自國外移居者養老年金法請領養老年金者其來源國政經的情勢的變化，立法者已於1992年透過聯邦遭驅離者法（Bundesvertriebenengesetz）的修正，在程序法上及實體法規範了適當且足夠的配套措施。於基本法第116條第1項所規範的接納及融合的承諾，若未合理地與社會安全體系相連結，則將淪為空談。養老年金保險就整合的意義而言，特別是著重於世代契約的參與負擔（Teilbabe am Generationenvertrag）。

3.聯邦職員保險署及德意志養老

年金保險人聯盟認為系爭規定完全合憲。

a)基本法第14條關於財產權保障的保護範圍並未受到影響。特別是依據自國外移居者養老年金法所賦予之權利地位並非基於個人之給付，而是來自國家的擔保。這些依自國外移居者養老年金法取得權利者個人在國外的勞動成果，若無諸如德國統一條約般的轉換規範，自無法享有財產權保障，按聯邦憲法法院於1999年4月28日之裁判（聯邦憲法法院裁判集第100卷第1頁），對於前東德所取得之養老年金請求權及期待即有此明示。雖然保費給付之唯一可能形式僅得基於個人之勞動成果。但其餘具有財產權價值之給付至少應於具有給付義務的互動團體與以評價之。

尚值得一提的是，原審理程序中之原告除了其養老年金保險年資除在國外工作的計算外，亦有計入在德國境內工作者。依據聯邦憲法法院之裁判，雖然期待本身亦受到財產權之保障（聯邦憲法法院裁判集第58卷第81頁）。然若因此意謂著僅因在德國境內有工作之養老年金保險年資，而將在國外工作者之養老年金保險年資亦納入基本法第14條之保護範圍。此一結果是令人無法接受的。

b)即使其受到財產權之保障，上述之修正規定亦不違憲。因履行一般的等待期間及年滿55歲所生之期待並

未因此產生一個受到完整權利保護的期待權。法定養老年金保險之請求權係一種未來取向，且具有適應社會關係變動之必要性，聯邦社會法院對於期待權所為定義在此是不被承認的。個別的社會法上之財產權人權利無論是在當下或是未來，皆無法與其他被保險人之權利與義務脫鉤。接近退休年齡者不適用必要之加強措施，且立法者之形成自由特別是對於短期及中期的節約措施有其嚴格之限制。社會法典第六章並未完全規範，此種期待係何時及以何種內容予以確認之。特別是立法者此一基本決定並無涉及社會法典第六篇第109條第1項第1句之規定。此一規定亦不包括直接明定養老年金期待受到憲法保障之態度。此外依社會法典第六篇第109條第1項第1句規定所為之養老年金資訊亦不具有法律拘束力。

依自國外移居者養老年金法取得權利者之法律地位其實並無定論，亦即不得以其個別可分離之工作期間觀察之，因為此種養老年金年資計算之個人勞動成果在基本權之審查中已無加以衡量之意義。在國外之工作年資與在國內之工作年資在利益上不得相提並論，而是應透過特別規定處理之，例如制定有關勞動成果承認之規定。

c)此外對於財產權之干涉合乎比例原則。其亦未違反法治國原則（基

本法第20條）所保障之信賴保護原則。前述修正規定所欲維護之公益大於當事人所欲維護在國外工作年資優惠計算之利益。

經濟成長及就業促進法之目的係為了確保社會國的經濟基礎，同時維護養老年金制度中工資及養老年金保費關聯性之基本原則，此一原則係養老年金保險之構成要素，在此係特別是避免因法定養老年金保險費的大幅增加而導致工資附加成本費用的增加。故系爭規定基本上係適當且必要的。在手段選擇之上利益衡量瑕疵並不存在。係為強化保險原則整體措施之一部分，自國外移居者養老年金法的修正係不可或缺的。以立法者之角度觀之，其僅是處理一個原本難以理解的優惠措施。因此並未明顯存在同樣可達成目的，但侵害較少之手段。

對於依自國外移居者養老年金法取得權利者所形成之負擔，此一規定所追求之利益亦呈現一個適當之均衡。基於相較於1996年財政收入減少之不穩定性，自有採取因應措施之必要性，亦即在短期內，及1997年應採取行動。僅針對接近退休年齡者減少養老年金自不可取。相對而言，本案當事人之信賴保護具有十分有限之意義，因為其在國外工作期間並未繳納養老年金保險費。其自不得因此主張信賴立法者應維持其優惠措施。此外，在國外工作年資之計算在過去不斷成

為改革理念及改革計畫之目標。此次改革亦是讓已移居者德國之權利人認清一個事實，即立法者已不再堅持自國外移居者養老年金法所採取之納保原則。

d)亦不存在違反一般平等原則之情事。已退休者及即將退休者之區別，另一方面是依自國外移居者養老年金法取得權利者，立法者所擇定之基準因在考量立法目的下係一合理之舉。相對而言，前東德人民及自前東德移居西德者間之差別待遇，立法者則係基於德國統一後重建之考量而決定是否將前東德地區或其他國家之工作年資納入養老年金年資。

B.本件憲聲請案應予以受理

此一釋憲聲請案應予以受理。惟釋憲聲請之範圍應有所限制。其僅限於1991年1月1日已定居德國境內，且於1996年9月30日後退休，而依自國外移居者養老年金法取得期待權者。此類退休人員依1996年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4c條之規定，其養老年金應乘以0.6個基數計算；1991年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4條第5項尚規定其依1991年自國外移居者養老年金法第22條第4項規定，養老年金係乘以0.7個基數計算。只有上述範圍方予以審查其於原審程序所適用之法規之有效性。（參見聯邦憲法法院裁判集第58卷第300頁（第

317頁以下）；向來之實務見解皆係如此）。

C.本件釋憲聲請案系爭法規除欠缺當時接近退休年齡者之過渡條款外，其餘部分與基本法相符

1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項規定依同條第1項及第3項所定之年金給付基數，應乘以0.6個基數計算，與基本法相符。惟此一規定抵觸基本法第2條第1句連結法治國的信賴保護原則，因為1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項關於1991年1月1日前定居德國，且於1996年9月30日以後退休之權利人，欠缺對於當時接近退休年齡者過渡條款之規定。

I.1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項原則上與基本法相符

1、1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項之規定，就其養老年金之基礎僅係基於在德國法定養老年金保險體系以外之保險及工資年資者，不受基本法第14條之保障。

a)自國外移居者養老年金法之當事人依該法規取得對於德國的養老年金保險機構具財產價值之請求權，此一請求權最早係始於其移居德國之日（自國外移居者養老年金法第30條）。故自國外移居者於定居德國後取得之養老年金請求權，自不得侵害其依基本法第14條第1項第1句規定所

享有之財產權。因為此法對於此一權利之所以予以保障，乃是基於其應受到基本法第14條之保障，此一基本權利不得予以侵害（參見聯邦憲法法院裁判集第29卷第22頁（第33頁以下）；第53卷第164頁（第176頁））。

b) 但依自國外移居者休金法所生之養老年金期待權，若其完全係基於在國外之保險及工作年資者，則不受基本法第14條第1項第1句規定之保障。雖然依據聯邦憲法法院之裁判，養老年金期待權亦得享有財產權之保障（參見聯邦憲法法院裁判集第53卷第257頁（第289頁以下）；第55卷第114頁（第131頁）；第69卷第272頁（第298頁）；第100卷第1頁（第32頁））。但其前提自然是在基本法之適用領域內。依自國外移居者休金法所創設之此等權利欠缺在德國境內於任一保險機構予以保費繳納之必要性（參見聯邦憲法法院裁判集第29卷第22頁（第34頁）），這是一個社會保險法上之權利地位欲符合基本法第14條第1項第1句有關財產權定義時不可或缺者。僅有透過一個重要的且等價的個別給付，方具有特別的理由去承認其具有財產權地位，而此種養老年金保險法上之期待權方能受到基本法第14條第1項第1句規定之保障。（參見聯邦憲法法院裁判集第53卷第257頁（第291頁以下）；第58卷第81頁（第109頁）；第100卷第1頁（第33頁））；

關於公法上一般的權利地位參見聯邦憲法法院裁判集第18卷第392頁（第397頁）；第22卷第241頁（第253頁）；第24卷第220頁（第225頁以下）；第48卷第403頁（第412頁以下）。

aa) 養老年金保險法上之個別給付特別是以與工資所得有關之保費繳納為表徵（參見聯邦憲法法院裁判集第53卷第257頁（第291頁）；第58卷第81頁（第112頁）；第69卷第272頁（第301頁）；第100卷第1頁（第33頁））。與未透過繳納保費創設之養老年金法上權利地位相較，其自享有更高之保障以對抗國家之干涉（參見聯邦憲法法院裁判集第58卷第81頁（第112頁以下））。而養老年金之多寡亦與保險期間因投保工資計算而繳納之保費多寡有關（社會法典第六篇第63條第1項第1款）。但雇主所繳納之保費亦與勞工之勞動給付有關；其亦可視為被保險人具有財產權保障價值之個別給付（參見聯邦憲法法院裁判集第69卷第272頁（第302頁）；第72卷第9頁（第19頁））。尤其是個別給付之認定標準可協助區別養老年金保險法上之法定請求權及期待權，是否僅係國家基於照顧義務而生，缺乏受益者之給付，從而不受財產權之保障（參見聯邦憲法法院裁判集第100卷第1頁（第33頁））。

bb) 當立法者決定將在國外之保險及工作年資視同德國法定養老年金

保險體系中之保險及工作年資對待，自屬一種國家照顧之行為。立法者因此追求之立法目的，係特別針對移居德國的遭驅離者，海外歸僑，透過此種協助整合進入社會保險體系，且因此顧及基本法第116條及憲法上社會國原則之義務（亦參見聯邦憲法法院裁判集第43卷第213頁（第226頁））。但依自國外移居者養老年金法所取得權利者欠缺個別給付時，自無法享有依基本法第14條第1項第1句規定財產權保障之法律地位。亦即依自國外移居者養老年金法取得權利者在國外所繳納之養老年金保險費，其並未流入德國之養老年金保險機構，而前述機構之法定任務係對於已不再工作之世代予以養老年金給付。享有財產權保障所必要之個別給付亦不得由權利人於國外所為之個人勞動所生，因為此一勞動給付係在不同於德國的法律、經濟及社會體系所產生。其價值創造並非在一個具有義務的互助團體內所為之，其亦非因此而受益。而立法者亦無明顯之意圖，在其養老年金保險法的納保原則基礎上創設一個具有基本法第14條第1項第1句財產權保障意義之法定請求權。

cc) 另當別論的是，依據聯邦憲法法院之裁判，於前東德因額外及特別照顧體系（Zusatzund Sonderversorgungssystem）所取得之請求權及期待權享有基本法第14條第1項第1句

規定之保障（參見聯邦憲法法院裁判集第100卷第1頁（第32頁以下））。因為依據1990年8月31日兩德統一條約（載於聯邦法律公報第2卷第889頁），承認其於德國統一後之法秩序具有權利地位（聯邦憲法法院，前揭裁判，第33頁）。前東德所創設之養老年金之權利地位，於德國統一及獲得統一條約承認後，如因其他具有財產權價值之權利地位，均屬基本法第14條第1項第1句規定之保障範圍（參見聯邦憲法法院裁判集第91卷第214頁（第307頁以下）；第100卷第1頁（第33頁））。德國基本上亦將額外及特別照顧體系所創設給付關係予以整合（參見聯邦憲法法院裁判集第100卷第1頁（第34頁））。自國外移居者養老年金法欠缺創設財產權之特別轉換過程。於統一前，自前東德移居西德者之法定請求權原本亦由自國外移居者養老年金法所規範。直到國家條約第20條之規定，將前東德所取得之權利地位及在統一條約附件二第八章第H部份第3節第9款第b目所承認者予以繼受為止。

2、釋憲聲請並未對下列問題要求予以裁判，亦即依自國外移居者養老年金法取得權利者，其連同在德國法定養老年金保險體系所取得之養老年金期待權，作為一個養老年金法上之整體之權利地位，是否亦受到基本法上第14條第1項第1句規定關於財產

權之保障。特別在此尚須探究的是，財產權保障之切入點是否因此為下列之區別，亦即以在德國法定養老年金保險體系所取得之養老年金期待權在整體權利地位中之分量而定。即使所取得之期待權整體視為單一之養老年金權利，而受到基本法第14條第1項規定財產權之保障（亦參見聯邦憲法法院裁判集第58卷第81頁（第109頁）），立法者亦得行使其憲法上之權限，透過1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項之規定對財產權之內容及其限制予以規範（基本法第14條第1項第2句規定），但前提是尚須審查其是否侵害信賴保護原則（參見下述c II）。此一結論前述情形並無不同，亦即養老年金之權利地位得享有財產權保障者，應限於在德國境內之保險之工作年資。

a)對於養老年金之期待權亦有所適用的是，其財產權存續保障（Bestandsgarantie）之具體範圍已視其財產權內容及其限制之規範而定，依基本法第14條第1項第2句規定，此乃立法者之權限（參見聯邦憲法法院裁判集第58卷第81頁（第109頁）；第100卷第1頁（第37頁））。對於現存之期待權予以干涉，應予以考量的是，變更其保障範圍可能性之界限。不可變更性係違反養老年金保險之存在本質，這是其與私人保險自始不同之處，即其並非基於純粹之保險原則，而

主要是依據團結互助及社會衡平之理念。

b)立法者就1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項之立法規範而言，一若以基本法第14條第1項規定衡量之一，係在其權限範圍內，對於財產權之內容及其限制為規範（基本法第14條第1項第2句）。對於依自國外移居者養老年金法取得權利者地位所為之立法干涉，係有一般公眾福祉（Allgemeinwohl）上之正當化事由，並符合比例原則（參見聯邦憲法法院裁判集第58卷第81頁（第121頁）；第100卷第1頁（第40頁））。

aa)立法者就現狀規範之首要目標在於改善法定養老年金保險的財務狀況。養老年金保險機構的經濟狀況在1990年代前5年的寫照是支出急速增加，但收入並未相應增加。這其中有諸多原因。提前退休者之增加。海外歸僑及近期海外歸僑係於1990年代前5年移居德國之數量增亦達到高峯。前東德地區之養老年金亦構成養老年金給付之沉重負擔。聯邦政府僅承受部分之前東德地區養老年金（參見法第15條第1項）。而前東德地區之經濟狀況亦比預期還惡劣（參見聯邦憲法法院小法庭裁定第2卷第266頁（274頁以下））。由於進入1995年的下半年，德國的經濟狀況仍不景氣。為確保1997年以後法定養老年金保險能獲得必要之收入，並填補1996年的額

外支出，但又不得以大幅提高保費為因應手段（參見聯邦眾議院公報第13卷第4610期，AII 1，第18頁）。此種對於繳納保費者，經濟及勞動市場的不利結果，立法者自應予以重視，並採取必要措施，對於法定養老年金保險之支出總額予以限制。系爭規定旨在為了所有人的利益而維持及改善法定養老年金保險體系之功能及給付能力，以因應經濟條件之變遷（有關此一目標之正當性，參見聯邦憲法法院裁判集第53卷第257頁（第293頁）；第58卷第81頁（第110頁）；第97卷第271頁（第286頁））。

系爭法律所須衡量之財政狀況，已足以構成權利干涉之事由，在此尚須探討的是，是否尚有其他立法者應尋求之目的，有助於系爭規定之正當化。立法者在此所持的觀點是此等措施能強化保險原則，以及養老年金給付中工資與保費之關聯性等原因（參見前揭聯邦眾議院公報，AIV 1C，第19頁）。

bb)1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項規定符合基本法第14條第1項之審查標準，以及比例原則。

(1)此一規定有助於達成立法目的。立法者預期自1996年至2000年為止，透過相關措施可減少支出法定養老年金保險給付27億1,500萬馬克（參見前揭聯邦眾議院公報，C1，第

30頁）。於原審社會法院程序中，聯邦勞動及社會部所提出之統計數字顯示，1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項規定對於1991年以前及以後移居德國者，於1996年當年尚無養老年金減少之效應，但之後幾年之影響如下：1997年減少支出7,200萬馬克，1998年2億1,700萬馬克，1999年3億6,100萬馬克，2000年5億3,800萬馬克。聯邦勞動及社會部指出據此每人平均每月減少160馬克之養老年金。雖然依據聯邦憲法法院及聯邦勞動及社會部之統計資料，減少支出之金額不符立法者之預期。上述統計顯示自1996年至2000年減少支出2億3,800萬馬克，連同2001年至2004年減少之支出共計為4億3,900萬馬克。但立法者在此一修正之期待下，仍可透過1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項大量減少養老年金給付之支出（亦可參見聯邦憲法法院裁判集第76卷第220頁（第241頁）），以維持法定養老年金保險財務之穩定發展。

(2)因自國外移居者養老年金法第22條第4項規定所導致養老年金期待權之價值減損亦具有其必要性。立法者並無其他可達到同樣目標，但對於相對人損害較為輕微之手段可供選擇。立法者不得以減少其他與系爭法律無關領域之支出作為替代手段（參見聯邦憲法法院裁判集第75卷第78頁

(第101頁以下);第76卷第220頁(第241頁);第103卷第172頁(第189頁))。立法者基於必要性原則並無義務採取特別是調高保費、減少已退休者之給付、或放棄隨工資成長而調整養老年金-在合憲之範圍內-等措施,以作為替代措施(參見聯邦憲法法院裁判集第58卷第81頁(第119頁))。立法者亦無義務為了顧及必要性原則,而提高聯邦對於養老年金保險之補貼,甚或為此目的徵稅或加稅。因此立法者亦無憲法上之義務-此點與聯邦社會法院之觀點不同-說明其為何未採取其他曾考量及放棄之措施。

(3)相對人養老年金期待權所計估之價值減損其是無法特定的。其主要是取決於在何時移居德國,在國外保險年資之狀況,以及是否在移居德國後,尚有法定養老年金保險體系之養老年金期待權等因素。然而在有關狹義比例原則之審查過程中,許多因素皆可造成重大之價值減損(參見Dominok,養老年金保險Die Rentenversicherung 1997,第121頁(第123頁);Fabritius,養老年金保險 1998,第21頁(第23頁))。原審程序中之原告之個別狀況亦呈現出此一問題。養老年金之基數打六折計算,對其影響之程度介於11%到超過30%之間。

另一方面養老年金期待權基於取得及實現養老年金請求權間的漫長期間,原本即應受制於養老年金保險關

係之改變(參見聯邦憲法法院裁判集第58卷第81頁(第110頁))。特別是一個對於基本法第14條第1項規定所為之法律干涉,憲法上之判斷應考量原審程序所主張之養老年金請求權依自國外移居者養老年金法所為之年金給付基數為何。即使依自國外移居者養老年金法取得權利者之養老年金期待權,連同在德國法定養老年金保險體系下取得之養老年金期待權視為一個權利地位,而受到基本法第14條第1項第1句規定之財產權保障,立法者亦得考量,期待權之一部分並非基於養老年金保險法上之團結互助團體原則而以繳納保費之方式所產生。為維護法定養老年金保險之財政基礎,養老年金保險之狀態有所改變,立法者即有廣泛之形成空間採取干涉措施,以因應此種社會因素,亦即立法者有權在被保險人之給付與團結互助團體之負擔間為利益衡量,尤其是減少特別優惠之給付(參見聯邦憲法法院裁判集第58卷第81頁(第111頁))。保險及工作年資在德國法定保險範圍外所生之期待權正是此類情形。

立法者為實現減少養老年金保險之目標,其亦可採取其他干涉期待權人權利地位之手段。例如經濟成長及就業促進法第一章第10款連結社會法典第六篇附件20有關婦女退休年齡由60歲逐步提高至65歲(參見聯邦憲法法院小法庭裁定第2卷第266頁),以

及因失業而提前或加速提高其退休年齡（參見社會法典第六篇第41條第1a項，規範於1996年7月23日公布之促進過渡至退休法（Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand），載於聯邦法律公報第1卷第1078頁；亦可參見經濟成長及就業促進法第一章第10款）。

3.系爭規定亦未違反基本法第3條第1項之規定。系爭規定所涉及之當事人，其因1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項連結1996年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4c條規定，而須減少40%年金給付基數者，相較其他受不利益者，此種差別待遇有其充足之正當化事由。

a)對於依自國外移居者養老年金法取得權利者與德國法定養老年金保險之被保險人為差別待遇，聯邦憲法法院已明示自國外移居者養老年金法所保障之優惠無法作為與德國養老年金保險機構締結一個完全平等之保險關係的請求權基礎（參見聯邦憲法法院裁判集第29卷第22頁（第33頁））。對於依自國外移居者養老年金法取得權利者，採取與前東德社會安全體系取得期待權者之不同待遇，有其正當性之基礎，蓋兩德在社會保險領域應力求統一並已合意為之（參見上述CIIbcc）。德國統一的中心思想即在於衡平兩德的生活水準。其中亦包括

統一的養老年金法制（參見聯邦眾議院公報第12卷第405期，第108頁；聯邦憲法法院裁判集第112卷第368頁（第373頁））。

b)依1996年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4條第5項規定，亦對於德波社會保險協定之請求權及期待權人，基於充分之正當事由排除1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項規定之適用。此係基於國際法上之互惠原則（völkerrrechtlicher Grundsatz der Gegenseitigkeit）（參見1990年12月8日簽訂之德國與波蘭有關社會安全之協定第27條第2項至第4項，載於聯邦法律公報1991年第2卷第741頁（第743頁））。

4.1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項規定亦未違反基本法第3條第3項之規定。上述規定並未因自國外移居者養老年金法取得權利者之出身或母國而予以不利待遇。對此類權利人之養老年金待遇係基於其在國外之保險年資，而非在德國之年資；因為其保費及工作係基於其他的經濟及社會體系所生（亦參見聯邦憲法法院裁判集第29卷第22頁（第33頁））。差別待遇僅係因為不同之保險年資所生，非基於基本法第3條第3項所規範之因素。而予以歧視性待遇。

II.1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項規定，對於其中

接近退休年齡者無過渡條款之設計，與基本法第2條第1項連結法治國信賴保護原則不符

然而1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項規定於1991年1月1日前移居德國，而於1996年9月30日以後退休之權利人，對於其中接近退休年齡者無過渡條款之設計，與基本法第2條第1項連結法治國信賴保護原則不符。

1.1996年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4c條有關過渡條款之規定，對於依1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項於1991年1月1日前移居德國而取得權利者，並非採取憲法上所允許之方式。縱使依基本法第14條作為法規溯及效力之審查基準，結果亦無不同。亦即須在新規定立即生效所代表之公共利益，以及維繫相對人與現存有利其權利之狀態間為利益衡量（參見聯邦憲法法院裁判集第58卷第81頁（第121頁以下）；第76卷第220頁（第244頁以下）；第97卷第378頁（第388頁以下））。

a)有關此一規定之合憲性並非以下列特別之要求作為審查基準，亦即立法者對於受信賴保護者未設有過渡期間，以致於其在原法定期間屆至時受到損害（參見聯邦憲法法院裁判集第102卷第68頁（第97頁））。本案並不存在此種情形。其毋寧是一般性地

保障人民對於1991年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4條第5項所定基準日規定之信賴。

b)1996年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4c條基本上符合憲法上對於法治國信賴保護原則之要求。

aa)立法者於上述規定中決定將1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項中養老年金乘以0.6個基數之規定，亦對於1991年1月1日前移居德國，且於1996年9月30日以後退休者予以適用。其因此對於尚在進行而未終結之養老年金法律關係向未來予以產生規制效果，並嗣後地損及相對人之權利地位。此種不真正的溯及既往（*unechte Rückwirkung*）在憲法上原則是合法的。惟基於信賴保護原則及比例原則，此一合法性仍應有其界限。當立法者採取不真正溯及既往不適合達成立法目標，或非必要之手段，或—僅考量上述C I 2所確認之議題—相對人之現存利益議題大於立法者予以變更所欲追求之利益時，自然就逾越了合法性之界限（參見聯邦憲法法院第95卷第64頁（第86頁）；第96卷第330頁（第340頁）；第101卷第239頁（第263頁）；向來如此之裁判見解）。

bb)於1996年9月30日以後退休之權利人，其依據1991年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第

4條第5項規定所規範之權利狀態，與立法者決定將其亦適用於1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項規定所基於之一般福祉相較，後者顯然較前者更為重要。對於1990年12月31日以後移居德國者而言，其無法期待其退休關係至退休開始，養老年金不被減少。法定養老年金保險—如同已提及者（參見上述C I 2 b aa）—之財務狀況，自從養老年金過渡法生效後有了重大的變化。相對人必須清楚，其不可能自外於社會保險機構支出及收入變化所生影響。因此其應可預見立法者為因應此種狀況而修改法定養老年金保險法制，亦可能對其造成負擔。對於1991年1月1日之後移居德國，而依自國外移居者養老年金法取得權利者因改革法定養老年金保險機構而造成之負擔，尚無值得保護之信賴可言。

另一方面，立法者對於養老年金保險機構在財務上之利益亦得作為立法考量之事由（參見上述C I 2 b bb(1)）。當立法者規範1996年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4c條之過渡條款時，認為養老年金保險機構之財務利益應優先於相對人之期待而為考量，故養老年金基數之減少—先是打七折（1991年自國外移居者養老年金法第22條第4項），然後是打六折（1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項）—未納入

過渡條款之適用，此點在憲法上並無可以非難之處。立法者對此所為之利益衡量，基於其立法形成自由對信賴保護原則而言，並未逾越憲法上之界限。

2.然而立法者在法治國信賴保護原則的觀點下，對於因過渡條款而於當時接近退休年齡者之正當利益應予以考量，意即並非所有自1996年10月1日起退休者皆須立即適用1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項規定。

此一重新考量之規定將使得相對人有適當期間的適應基礎。立法者於1996年自國外移居者旅外國人養老年金修正法第22條第4項適用於所有於1996年9月30日以後退休者，對於接近退休年齡者而言，在短期內適用新的規定，自對於期待權形成重大之損害。就原審理程序之原告而言，部分原告在1996年7月7日聯邦眾議院通過系爭法律至其退休為止，僅有數週期間之間隔；而多數情形則僅有5至10個月。

雖然不以過渡條款為必要，方能使因1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項減少養老年金規定影響之權利人採取額外措施，特別是私法上老年照顧以平衡其損失。多數情形下並不存在此種可能性。然而過渡條款對於權利人如何規劃其生活，以因應顯然低於其所得養老年金資訊之養

老年金，自應有所考量。年金給付基數的逐步打折計算即可提供對於中期及長期財務規劃之預見可能性，或是因此得以因應養老年金之減少。1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項規定所欲追求減少養老年金支出之範圍將因過渡條款之制定而無法完全達成。在何種範圍內，一個適當的過渡條款將導致養老年金減少支出之目標縮水是難以確定的；這原本即繫於立法者如何進一步規範過渡條款之內容。刪減支出之目標在此已屬次要考量。因為依自國外移居者養老年金法取得權利，而於1991年1月1日前移居德國者之養老年金給付基數在中長期之後固定打六折計算，並不會因過渡條款之施行而被排除適用。因此立法者仍可透過過渡條款之實施達到財務改革之主要目標。

如何進一步規範過渡條款之內容乃立法者之裁量範圍。立法者得因為簡化行政之事由，將接近退休年齡者較現行規定更為廣泛地排除於1996年自國外移居者養老年金法之適用。立法者若決定採取階段性之過渡條款，其亦有權限規範在何種時間範圍及時程予以過渡，俾足以維護相對人之合法利益。而如何界定接近退休年齡之範圍亦繫於立法者合乎事理之裁量。

3. 因缺乏適當之過渡條款而違反基本法第2條第1項連結法治國信賴保護原則之規定，故在此已無須審查

1996年自國外移居者及旅外國人養老年金修正法第六章第4c條基準日規定是否違憲。

D. 本裁定之效力

I. 系爭法規違憲部分，宣告其與基本法不相符，立法者應於2007年12月31日前制定一個合憲之法規範

因立法者於本案係因不作為之方式導致一個法規範違憲，在此僅考慮宣告其與基本法不相符（Unvereinbarkeitserklärung）。

立法者應於2007年12月31日前制定一個合憲之法規範。

II. 尚未判決確定之訴訟程序，或尚未產生行政處分存續力之行政程序之處理方式

於尚未判決確定之訴訟程序中，或尚未產生行政處分存續力之行政程序中，於1991年1月1日前移居德國，而於1996年9月30日之後退休之權利人，若不服1996年自國外移居者養老年金法第22條第4項減少養老年金規定而主張違憲者，應繼續停止或予以停止相關程序，以便當事人有機會適用立法者對上述規定之重新規範。於本裁判公布前已確定之行政處分不受影響。立法者可自行決定本裁判之效力是否對於已確定之行政處分亦產生效力；惟在此並無在憲法上之義務可言（參見聯邦憲法法院裁判集第104卷第126頁（第150頁））。

法官：Papier Haas Steiner
Hohmam-Dennhardt
Hoffmann-Riem
Bryde Gaier Eichberger