

「薩克森-安哈特邦行政區聯合行政案」 裁定

- 2 BvR 329/97 -

陳汶津 譯

要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

A.事實及爭點

I.本案爭點所涉及之法規條文

- 1.地方自治憲法第2條第1項
- 2.薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第3條第1項
- 3.薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配修改法第4a條

II.憲法訴願人向薩克森-安哈特邦高等行政法院提起規範審查訴訟

III.憲法訴願人向聯邦憲法法院提起憲法訴願

IV.憲法訴願人向薩克森-安哈特邦邦憲法法院提起憲法訴願

V.憲法訴願人之主張

VI.有關機關對本件憲法訴願之

意見

B.受理本案憲法訴願

I.訴訟標的為法規命令及相關法律

II.得提起憲法訴願

- 1.聯邦憲法法院的受理範圍
- 2.憲法訴願人的權利保護

C.本案憲法訴願無理由

I.基本法第28條第2項第1句之內涵

- 1.基本法第28條第2項第1句之保障範圍
- 2.基本法第28條第2項第1句「法律」的概念

II.薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條符合基本法第28條第2項規定

- 1.薩克森-安哈特邦鄉鎮組織規約
- 2.薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條符合授權

明確性

3.按授權所作成之法規命令符合授權範圍

關鍵詞：

聯合行政區（Verwaltungsgemeinschaft）

鄉鎮（Gemeinde）

縣（Landkreis）

鄉鎮聯合（Gemeindeverbände）

地方自治（kommunale）

區劃（Zuordnung）

鄉鎮自治條例（Gemeindeordnung）

裁判要旨

案由

裁判主文

憲法訴願駁回

薩克森-安哈特邦行政區聯合行政案

1.若邦憲法法院之審查僅限於形式意義之邦法律，則鄉鎮及鄉鎮聯合針對邦法層級的法規命令提起憲法訴願，聯邦憲法法院得作出裁決。

2.在地方制度改革中，若要使相關的鄉鎮舉行符合規範之聽證會，必須使其得及時得知立法草案之性質、範圍以及重要的基本內容，並因此得以提出正式的反對意見。

3.按薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條將鄉鎮區劃為薩克森-安哈特邦的聯合行政區，與基本法第28條第2項規定相符。

裁定

2002年11月19日 第二庭

– 2 BvR 329/97 –

本案憲法訴願的程序事項

1.M市由市長B為代表人；2. L市由市長O為代表人；受任律師：Friedrich Graf von Westphalen博士以及Koll律師，地址：20354漢堡市郵政路9之1號。案由：反對薩克森-安哈特邦內政部關於1994年3月23日市政當局分配給聯合行政區的條例第19條第1項及第2項（見1994年3月29日薩克森-安哈特邦法規公報，第495頁）。

決定結果：

憲法訴願駁回。

理 由

A.事實及爭點

各訴願人均為薩克森-安哈特邦（Sachsen-Anhalt）的鄉鎮級行政區

（Gemeinden）。憲法訴願人因該邦之法規命令而強制被整併為聯合行政區（Verwaltungsgemeinschaften），故而針對該法規命令提起地方自治憲法訴願（Kommunalverfassungsbeschwerden）。

I. 本案爭點所涉及之法規條文

1. 在兩德統一的過程中，新成立的邦重新建構其地方行政。在1990年5月17日施行的德意志民主共和國鄉鎮暨區自治行政法（簡稱地方自治憲法 Kommunalverfassung -- KomVerf, GBl. DDR I S. 255）中，已經將自治行政任務委由鄉鎮執行。自該時起，鄉鎮就有權利及在其能力範圍內負有義務，就地方上的所有事務須負起單獨規制之責（§ 2 Abs. 1 KomVerf）。為強化薩克森-安哈特邦裡微鄉鎮的行政能力，1991年5月24日邦議會決議賦予邦政府義務，先進行急迫、必要的地方行政區改革，促使鄉鎮自願合併或成為聯合行政區域（LTDrucks 1/16/442 B）。

2. 1992年10月9日施行的薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法（GVBl. LSA S. 730, 下稱GKG-LSA）將聯合行政區的權利幾乎全面翻修，並將作為過渡法的（前東德）德意志民主共和國地方自治憲法（DDR-Kommunalverfassung）廢除。按薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第3條第1項規定，當組成聯合行政區

有助於鄉鎮執行其任務所須具備的必要能力時，為強化其行政能力，鄰近鄉鎮得共同組成一個聯合行政區（薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4條第1項第1句）。承此，按薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4條第1項第2句之明文規定，原則上鄉鎮居民人數達5,000人之情形適用之。

3. 與此相呼應的典範是1993年5月薩克森-安哈特邦在鄉鎮層級具有行政能力的211個行政區組成192個聯合行政區。但除此之外尚有73個鄉鎮未符合這些規定的要求。（參閱薩克森-安哈特邦邦議會LT Sachsen-Anhalt, 1993年5月13日大會會議紀錄 Plenarprotokoll 1/47, 頁5449）。

為使鄉鎮認知到鄉鎮組織改造的必要性以達成上述政策目標，薩克森-安哈特邦邦議會的內政委員會於1993年秋天發布一份新聞稿：為了在1993年底前在薩克森-安哈特邦內全面建立聯合行政區，委員會應向邦議會建議，就非出於自願而產生之聯合行政區，須取得內政部相對應之授權（參閱薩克森-安哈特邦邦議會，1993年12月16日大會會議紀錄 1/56, 頁6623）。

a) 從而，1994年2月3日施行的地方行政區事務分配修改法，其中增訂第4a條規定（GVBl. LSA S. 164）。條文內容如下：

「(1)為確保鄉鎮層級地方行政之效率，在1993年12月31日前未以公法協議方式處理者，按法規命令第3條第1項及第2項第1句與第4條第1項及第2項之出於公共利益理由，得授權內政部將未具備充足行政能力之鄉鎮與具備行政能力之聯合行政區合併，或者區劃為其一，從而

1.在1994年3月31日之前，得違反鄉鎮成員的意願排除其聯合行政區的成員資格

以及

2.對於聯合行政區所在地未達成協議，則指定之，

或者

3.一鄉鎮相較於其他鄉鎮具有更充足的行政能力，則得指定該鄉鎮為第10條的主要鄉鎮。

鄰近鄉鎮、聯合行政區以及區，屬於此類情形者，須事先傾聽其意見。第4條第1項第1句充分行政能力之確認，尤其是以居民人數和經濟發展來衡量時，必須考慮聯合行政區與非屬聯合行政區之鄉鎮兩者間的差異。

(2) ...」

b)內政部措施之依據為1994年3月23日施行之區劃鄉鎮為聯合行政區法規命令之授權（GVBl. LSA S. 495）。訴願人適用該法規命令第19條第1項及第2項，條文內容如下：

「(1) *Legendorf* 鄉鎮區劃為 *Diesdorf-Dähre* 聯合行政區。

(2) *Mechau* 鄉鎮區劃為 *Salzwedel-Land* 聯合行政區。

(3) ...」

c)在自治規章訂定前，訴願人以及薩克森-安哈特邦的全體鄉鎮與縣（Landkreise）都收到一份1993年12月16日有關區劃程序事項的公文通知。在這份公文裡指出，立法者已決定授權給內政部，在該邦內全面地改制為聯合行政區，並在此脈絡下將一不具充足行政能力之鄉鎮，截至1993年12月31日止尚未成為經許可成立之聯合行政區之一員者，區劃為聯合行政區。該公文並附上經由邦議會通過的法律條文。同時也揭示，在區劃程序範圍內，已參與區劃之鄉鎮及縣，還有所有與其相鄰的鄉鎮與聯合行政區，均須舉行聽證會。由於時間急迫，同時也是受到1994年選舉日期的影響，聽證會得以書面或言詞方式為之。

該公文通知並附上回郵信函。從公文中可得知，有關具體的區劃事宜應舉行聽證會。兩位訴願人以書面方式通知內政部，決定以言詞方式舉辦聽證會。第一訴願人的書面公文於1994年1月4日送達內政部，第二訴願人的書面公文則是1993年12月30日送達。兩份公文在1994年1月13日星期

四以傳真方式告知將在1994年1月18日星期二進行言詞聽證會。依據言詞聽證的會議紀錄，兩位訴願人表達如下訴求：

「Lagendorf鄉鎮過去屬於Diesdorf聯合行政區。但是現在眾人決定不再隸屬於聯合行政區。這對本鄉鎮來說可以減省大筆費用。鄉長明確表示，他根本就對於組成聯合行政區一事持強烈質疑。他的鄉鎮希望無論如何能夠維持獨立。

Mechau鄉鎮也作出維持獨立之決定。眾人對於區劃為聯合行政區一事，無論是區劃為哪一個聯合行政區，都無法接受。」

II. 憲法訴願人向薩克森-安哈特邦高等行政法院提起規範審查訴訟

該法規命令於1994年3月31日生效後，兩位憲法訴願人依行政法院法第47條規定，向薩克森-安哈特邦高等行政法院提起規範審查訴訟。高等行政法院於1994年12月21日以訴訟無理由裁定駁回。強制合併至聯合行政區並未侵害鄉鎮之聽證權，且在薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條授權基礎的範圍內。兩位訴願人在強制區劃前一段很長的時間，一直有機會表示願意與哪些鄉鎮合併為聯合行政區。鄉鎮革新暨區域改革一事，自從1992年薩克森-安哈特邦地

方行政區事務分配法生效以來，就已經引起公眾廣泛的討論，同時也對於該法的大致內容有所認識。

兩位訴願人區劃為聯合行政區一事也是基於薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條第1項第1句公共福祉之理由而正當化。第一訴願人有223位鄉民，第二訴願人有360位鄉民。將訴願人區劃為聯合行政區是出於跨區域的觀點，而且在考量情況特殊性下，亦符合比例原則。

III. 憲法訴願人向聯邦憲法法院提起憲法訴願

在規範審查程序終結後，兩位訴願人向聯邦憲法法院提起憲法訴願（2 BvR 399/95 und 400/95）。1995年3月24日聯邦憲法法院第二庭第一合議庭作成不受理該憲法訴願之裁定。但此一裁定並不會排除憲法訴願人向薩克森-安哈特邦憲法法院針對相關的法規範提起邦憲法訴願。此一救濟途徑係按基本法的補充性原則而得以預期得到。如果邦憲法法院認為，對於法規範提起地方自治憲法訴願，按邦法應為無理由之裁判，則憲法訴願人仍有權利在邦憲法法院的訴訟程序終結後，按聯邦憲法法院法第93條第3項所定之年限內，向聯邦憲法法院另行起訴。

IV. 憲法訴願人向薩克森-安哈特邦憲法法院提起憲法訴願

此後緊接著憲法訴願人向薩克森

-安哈特邦邦憲法法院提起憲法訴願，該院於1996年2月22日以該憲法訴願無理由，判決駁回該憲法訴願。依據薩克森-安哈特邦憲法第75條第7款之規定，地方自治憲法訴願僅得針對形式意義的法律提起，而非下位階的法規條文Rechtsvorschriften。邦憲法將第75條的訴訟類型區分為針對「邦法」（Landesrecht）以及「邦法律」（Landesgesetzen）。針對地方自治憲法訴願相關邦憲法條文規定的解釋，聯邦憲法法院的裁判並無定錨效力。

V.憲法訴願人之主張

在邦憲法法院作成判決後，針對內政部法規命令（Verordnung des Innenministeriums）第19條第1項及第2項有關鄉鎮區劃為聯合行政區之事項，訴願人另行向聯邦憲法法院提起地方自治憲法訴願。

訴願人所持理由為，因為被劃為聯合行政區，它們被迫將隸屬於其轄區內公任務之行政事項全部轉交由聯合行政區行使。儘管薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第5條第7項是一條有利於鄉鎮的指示權規定，但是沒有獨立行政，也沒有獨立財務，使得訴願人事實上再也不可能獨立履行原本具地方性的鄉鎮任務。

將訴願人區劃為聯合行政區因不具公益性而違反基本法第28條第2項。法規命令的制定者未審查訴願人

是否能夠履行其被賦予的行政任務，而作成公式化且無進一步區分方式的規則（Vorgabe），只要鄉鎮的住民總數少於5,000人就一律必須區劃為聯合行政區。在行政能力強的鄉鎮，如訴願人，區劃為聯合行政區產生將鄉鎮任務不合法地往上級移轉，這種區劃無法以合目的性考量以及行政效率考量而正當化。

此外也侵害到訴願人的聽證權。由於聽證日期的安排很短促，使得訴願人無法有效行使其聽證權。而且在聽證前訴願人沒有機會在充分認識與其決定密切相關的各種情形下，提出其法律論點。有關地方自治團體自願合併成為聯合行政區一事，須事前經公開討論。1994年2月薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條才制定將鄉鎮強制區劃為聯合行政區的法律授權基礎。從該時起，訴願人才認識到強制區劃聯合行政區一事。

VI.有關機關對本件憲法訴願之意見

德國聯邦參議院、眾議院、聯邦政府以及各邦政府均已陳述意見。

B.受理本案憲法訴願

本案憲法訴願受理。

I.訴訟標的為法規命令及相關法律

兩位憲法訴願人反對法規命令以及與此相關之基本法第93條第1項第4b款、聯邦憲法法院法第91條第1句

意義下的「法律」。地方自治憲法訴願不僅可以針對形式意義的法律提起，也可以針對法規命令為之（請參照 BVerfGE 26, 228 [236]; 56, 298 [309]; 71, 25 [34]）。訴願人本身、現時且直接受到該法規範（Rechtsnorm）之干預。它們依照法規命令第19條第1項及第2項而須區劃為聯合行政區。在憲法訴願中訴願人亦舉出一項事實，且基於這項事實也涉及基本法第28條第2項的保護範圍（請參照 BVerfGE 71, 25 [36 f.]; 76, 107 [116]）。

最後，本案憲法訴願亦是按時提起。地方自治憲法訴願與所有的法規範憲法訴願相同，均適用聯邦憲法法院法第93條第3項的期限規定。儘管本案受指摘的法規命令已於1994年3月31日生效。但是要進行規範審查，依據聯邦憲法法院法第90條第2項第1句的規定，須先依行政法院法第47條由行政法院進行規範審查，並於行政法院審查訴訟終結後，聯邦憲法法院法第93條第3項之年限始開始起算（請參照 BVerfGE 76, 107 [115 f.]）。同理，地方自治團體欲向聯邦憲法法院開啟相關訴訟程序，須先向邦憲法法院提起訴願（請參照 BVerfGE 79, 127 [142]）。本案憲法訴願人在邦憲法法院的訴訟程序終結且裁判書中教示其得向聯邦憲法法院提起救濟後，已經在規定年限內另行提起地方自治

憲法訴願。

II.得提起憲法訴願

基本法第93條第1項第4b款後半句、聯邦憲法法院法第91條第2句之補充性條款，無礙地方自治憲法訴願之提起。

1. 鄉鎮及鄉鎮聯合（Gemeindeverbände）指摘邦法律與基本法第28條不符之案件，按基本法第93條第1項第4b款之規定，僅得於其未能向邦憲法法院提起訴訟時，聯邦憲法法院始得受理之。本案憲法訴願人無法向薩克森-安哈特邦的憲法法院主張其自治行政權受到法規命令所侵害。因該邦之憲法法院已闡明，就法律下位階之法規範無進行憲法法院審查之管轄權。

2. 即使憲法訴願人因為形式意義的邦法律侵害其自治行政權而得向其邦憲法法院尋求救濟，此種受到限制的權利保護，對於依邦法律授權而具體化的法規命令加以指摘的案件，不生排除按聯邦法得提起地方自治憲法訴願之效果。如果地方自治行政的保障因法律下位階的邦法而現時受到侵害，而邦憲法法院或聯邦憲法法院均無法審查，則在憲法法院的權利救濟中產生與基本法第93條第1項第4b款規範功能不符之漏洞。

a) 對於地方自治權的法律內容，按基本法第93條第1項第4b款、聯邦憲法法院法第91條規定之意旨，應盡

可能地提供全面的憲法法院審查。又聯邦憲法法院法的管轄權不僅止於，當邦法對於自治權的立法內容之爭議完全沒有規範地方自治團體得向邦憲法法院提起訴願時，同時也在於，如果邦法所允許的訴訟標的範圍，比起依據基本法第93條第1項第4b款、聯邦憲法法院法第91條所賦予聯邦憲法法院的管轄權範圍更窄時。若某部法律按聯邦法得為地方自治憲法訴願之標的時，鄉鎮及鄉鎮聯合對於依據邦法無法指摘之規範，得向聯邦憲法法院請求審查。因為基本法第93條第1項第4b款、聯邦憲法法院法第91條中所謂法律的概念，也包含法律下位階的法規範，會擴張聯邦憲法法院本身的受理範圍，因此僅限於受指摘之規範依據各邦法不得作為地方自治憲法訴願之審查標的情形。若非透過聯邦憲法法院權利保護的方式，地方自治團體無法得到同等價值的權利保護。儘管依行政法院法第47條在規範審查訴訟中，對於邦法的下位階法規進行審查，仍然無法取代依基本法第93條第1項第4b款所要求的憲法法院審查功能。

b)此種補充性條款的解釋不會對於各邦的憲法自治權限及其憲法法院審判權造成負面影響。

聯邦憲法法院與邦憲法法院之管轄權區別在於，在基本法聯邦國原則下，聯邦的憲法範圍與各邦的憲法範

圍原則上同時並存、各自獨立。同理，適用於聯邦及各邦的憲法審判權限（請參照BVerfGE 4, 178 [189]; 6, 376 [381 f.]; 22, 267 [270]; 41, 88 [118]; 60, 175 [209]; 96, 231 [242]）。從而，各邦憲法法院的審判權範圍應盡可能地不受到聯邦憲法法院的干預（unangetastet），而且按聯邦憲法若聯邦憲法法院之審查乃無可迴避之事，則不得使邦憲法法院的審判權限相較於此種情形，更加依賴聯邦憲法法院的審判權（請參照BVerfGE 36, 342 [357]; 41, 88 [119]; 60, 175 [209]; 96, 231 [242]）。

對於邦法不服所提之地方自治團體權利保護，基本法第93條第1項第4b款的補充性條款賦予邦憲法法院原則上有優先性。但是邦憲法法院審判權的優先性僅限於，各邦內的地方自治團體可以得到與聯邦法規定的地方自治憲法訴願，同等價值的權利保護。就這點而言，也是為了將各邦所受到保護的自由空間與聯邦憲法法院的影響力區隔開來。

對地方自治立法權之干預，基本法第93條第1項第4b款賦予地方自治團體向聯邦憲法法院循求救濟之途徑。承此，聯邦憲法法院依據基本法第28條第2項給予鄉鎮及鄉鎮聯合憲法上的權利保護，也包含對於邦法下位階的法規範表示不服。這種受有限制的邦憲法法院權利保護是源自於聯

邦憲法法院的審級管轄權。

C. 本案憲法訴願無理由

本憲法訴願無理由。將兩位訴願人強制區劃為聯合行政區並未違反基本法第28條第2項之規定。

I. 基本法第28條第2項第1句之內涵

1. 基本法第28條第2項第1句保障各鄉鎮在法律限制範圍內，就地方團體的所有事務享有自行規範之權。地方自治保障係確保各鄉鎮享有全面的職責範圍，原則上涵蓋該地方團體的所有事務，以及在此範圍內自行負責處理之權限（請參照BVerfGE 21, 117 [128 f.]; 23, 353 [365]; 26, 228 [237 f.]; 50, 195 [201]; 56, 298 [312]; 59, 216 [226]; 79, 127 [143]; 83, 363 [382]; 91, 228 [236]）。

立法者在設計和建構地方自治保障內容時，必須考慮到基本法去中央化及住民自治行政的基本原則。基本法第28條將鄉鎮制定為國家整體組織的必要部分；鄉鎮本身就是國家的一部分，其與國家結構融為一體並在此結構中享有獨自的權利。制憲者將住民自治制度納入政治共同體的架構中，並賦予其特別的功能。對於地方層級的鄉鎮，基本法第28條第2項第1句要求的是一個由真實責任所建構出的自治行政制度，藉此使公民能夠有效參與地方事務（請參照BVerfGE 79, 127 [150]; 91, 228 [238]）。為此，基

本法第28條第2項第1句保障鄉鎮有獨自的任務範圍與履行任務之自我責任，並且確保地方自治的必要效力條件（Wirkungsbedingungen）。

上述地方自治的兩項保障要素均屬於基本法第28條第2項第1句法律保留的事項（請參照BVerfGE 22, 180 [204 ff.]; 23, 353 [365 f.]; 50, 195 [201]; 79, 127 [146]）。由鄉鎮管轄的任務範圍和組織管領權限，由立法者以法規（Vorgaben）定之。基本法第28條第2項第1句和第3句的保障範圍按法律內容的類型和範圍而對國家規制（Regelungen）的合憲性有不同的要求。

a) 對此，基本法第28條第2項第1句的核心領域先對立法者設下界限（請參照BVerfGE 1, 167 [175]; 22, 180 [205]; 26, 172 [180]; 79, 127 [146]）。這個核心領域既不允許事實上也不允許法律上摒除地方自治本質上的特徵（請參照BVerfGE 17, 172 [182]; 23, 353 [366]; 59, 216 [226]; 76, 107 [118]; 83, 363 [381]）。地方自治權顧名思義，作為處理地方上所有事務而原則上具有廣泛的任務範圍，此項權利的核心範圍，並未有客觀上已確定或按既定特徵可得確定的任務項目。但是，在法律未將該權限轉交由其他公行政主體行使前，該核心範圍包含處理所有地方事務之權限，而不需要另外特別授權（請參照BVerfGE 79, 127

[146])。

在被賦予的任務範圍內按自我負責的方式管理事務，一般來說此權利意味著任務執行之方式不受國家規制（請參照BVerfGE 83, 363 [382]）。為履行其任務，鄉鎮有權制定個案的程序與決定管轄權。然而，原則上自由決定鄉鎮的組織架構，完全不屬於此權限的核心領域。特別是有關鄉鎮行政的明文基本條件之決定，在各邦一直被視為立法者的事務管轄範圍。基本法第28條第2項課予立法者義務，也就是受憲法保障而具有實際責任的非中央行政層級能夠存在，並使鄉鎮具有履行其任務之權能。因此，基本法第28條第2項第1句禁止會造成扼殺地方自治團體之獨立組織編制能力之條款（請參照BVerfGE 91, 228 [238 f.]）。例如規範密度，仍要使鄉鎮有可能依自我負責原理作成主要的地方自治規章。由國家機關對地方組織為全面的掌控，有違基本法第28條第2項所保障的去中央化與自我負責的地方任務之履行。

b)立法者不僅受到自治保障核心領域的限制。基本法第28條第2項第1句也包含對於核心領域之外的地方事務，各該有管轄權限之立法者必須顧及憲法上有利於鄉鎮之任務分配原則（請參照BVerfGE 79, 127 [152 ff.]; 83, 363 [382]）。去中央化的任務分配優先性，是為了保障鄉鎮原則上就地方

上所有的事務均屬於其任務範圍（請參照BVerfGE 26, 228 [237 f.]; 56, 298 [312]; 59, 216 [226]; 79, 127 [150]）。具有地方性質的任務，立法者只有出於公共利益之理由始得對鄉鎮剝奪之（請參照BVerfGE 79, 127 [153]）。

也由於自我負責的管理原則，立法者必須優先考慮地方分權式的任務執行方式，而非中央集權式以及國家集權式的任務執行方式（請參照BVerfGE 83, 363 [382]）。鄉鎮並非任意建構出來的地方分權的行政下級組織，而是獨立的地方自治團體，也應該在其以自我負責方式履行任務下，給予其住民一個具有說服力的理由以形成地方政治的認同。基本法第28條第2項第1句保障鄉鎮對於地方事務的範圍免受國家規制，尤其是涉及到完成任務的方法。此外，地方行政的組織權利不僅適用於特定的專業任務，而且也適用於整體行政事項（請參照BVerfGE 83, 363 [382]）。自我負責的保障同時也保護了鄉鎮在任務履行上有一個涵蓋地方性質的範圍。

c)以自我負責方式管理地方事務的權限僅得依法而存在，且制定相關法律之立法者受到基本法第28條第2項第1句之拘束。條文內容必須具有共同福祉的理由始具有正當性，例如，條文規範意旨是為了要保障符合地方自治制度之任務執行（請參照BVerfGE 79, 127 [153]; 83, 363

[382])。這些規定的內容受限於立法者所欲維持的各種共同福祉。從而立法者享有廣泛的評估及判斷餘地（請參照BVerfGE 79, 127 [152 ff.]; 83, 363 [383])。更多不同的實際情形和住民數量以及各鄉鎮相異的社會及經濟條件，會導致在形成符合地方自治任務履行之必要結構時，產生不同的解決方案。就此，立法者得為類型化立法。立法者不需要考量每個鄉鎮的特殊情況，也不需要考量鄉鎮中不具重要性的群體。此乃源自於立法者制定規範時之必備要素（請參照BVerfGE 79, 127 [154]; 83, 363 [382 f.]; 91, 228 [241])。但是立法者對於鄉鎮任務執行上決定採取何種特定組織形態，此種決定必須在一個合理的限度內，而該限度是由基本法第28條第2項第1句明文揭示對於自我負責的鄉鎮，其行政層級的原則。透過基本法第28條第2項保障鄉鎮得按自我負責方式完成其任務，該條課予立法者義務，就地方自治法的內容設計上，給予鄉鎮對於其任務所適用的組織上因應之道，亦負有共同責任。立法者所作成之規定不得壓縮憲法所賦予鄉鎮之責任（請參照BVerfGE 91, 228 [241])。

2.a)基本法第28條第2項第1句的「法律」一詞，不僅包括形式意義的法律，還包括符合基本法第80條第1項第2句所規定的法規命令（請參照BVerfGE 26, 228 [237]; 56, 298

[309])。但是原則上排除基本法第80條第1項第2句直接適用於邦立法。但是基本法第28條第2項的保護功能使得「法律」的概念亦擴張適用到符合基本法第80條第1項第2句經由授權的法規命令。只要涉及地方自治行政的邦立法，就必須受到基本法第80條第1項第2句原則之拘束。就針對法規命令所提起的憲法訴願範圍內，聯邦憲法法院亦須審查作為授權基礎的母法規規定（請參照BVerfGE 71, 25 [36])。

b)各邦憲法法院審查形式意義的邦法之管轄權，與聯邦憲法法院對地方自治憲法訴願之審查權限之區分，不限於邦下級法。由於也必須審查作為授權基礎的邦法，因此聯邦憲法法院亦不得忽略而未將邦憲法法院之決定作為自身的審查標的。

薩克森-安哈特邦憲法法院之決定不得作為其審查標的，因為受指摘之法規命令或作為授權基礎的法律，均不得在地方的訴願程序中作為邦憲法法院作成決定之標的。

c)儘管聯邦憲法法院有權加以審查，但仍然會因具體的法規命令以及作為授權基礎的法律而產生法律保護漏洞，因此有全面審查之必要性。針對尚待法規命令加以具體化之法律，薩克森-安哈特邦的鄉鎮及鄉鎮聯合行政不得提起地方自治憲法訴願。就此而言，其並未享有憲法法院的法律

保護。按薩克森-安哈特邦憲法法院之判決所持見解，依薩克森-安哈特邦憲法第75條第7款、薩克森-安哈特邦憲法法院法第51條所提起之地方自治憲法訴願，僅限於鄉鎮或鄉鎮聯合行政受到被指摘之邦法的本身、現時及直接侵害，始得受理之（請參照 LVerfG LSA, LKV 1997, S. 411; LVerfGE 10, 413 [414 ff.]）。

II. 薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條符合基本法第28條第2項規定

1. 按薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條將訴願人強制合併為一聯合行政區，符合基本法第28條第2項之規定。

a) 該條條文授權予內政部，基於公益之理由及按薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第3條第1項及第2項第1句以及第4條第1項及第2項之標準，得設立聯合行政區或違反鄉鎮之意願而將其劃入聯合行政區。因相關鄉鎮合併為一聯合行政區而隨之產生自治權之限制，該限制並非直接由薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條的法律授權基礎而生，而是由聯合行政區的其他相關條文規定而生。因此，薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條規定之干預手段的類型及強度，只能根據聯邦行政區的邦法內容加以確定及審查。此時重要的是平行條款，包括薩克森-

安哈特邦地方行政區事務分配法第3條至第13條與1994年2月3日透過地方鄉鎮職務與其他地方自治法的條文修正法所修訂的薩克森-安哈特邦的鄉鎮自治條例（Gemeindeordnung）第75條至第85條。

b) 透過將訴願人合併為一聯合行政區，並未抹殺鄉鎮自治所確立的一致性特徵。聯合行政區在薩克森-安哈特邦的行政層級裡，不是屬於上位階的鄉鎮層級之一，在地方事務範圍內也沒有獨立的任務處理權。聯合行政區內的鄉鎮仍然是獨立的行政主體。受影響的部分主要是行政範圍，而不是地方自治的公民民主。聯合行政區內的鄉鎮仍然保有一般性的鄉鎮權限。立法者為使這些鄉鎮能夠履行其行政任務而制定新的法律框架。

聯合行政區在薩克森-安哈特邦的行政結構中具有重要的獨立功能。它們是實施鄉鎮行政改革中的結構特徵，藉由這項改革薩克森-安哈特邦希望保留這些小鄉鎮繼續存在，以避免對較大的鄉鎮進行必要的鄉鎮區域改革。它們的管轄權主要集中在行政技術領域和依法律而委託的國家任務。在自治事務範圍內，除了行政技術事項外，它們只在其鄉鎮成員的自願授權下執行自己權限範圍內的任務。

aa) 薩克森-安哈特邦的鄉鎮自治條例將任務區分為自己之任務以及受

委託的權限範圍，而且這個條約是從聯合行政區的角度，將不同的執行方式歸類為「執行自身任務」及「處理受委任事項」。所有地方自治團體（Gemeinschaft）的事務以及劃定為鄉鎮自身的任務，屬於鄉鎮自己的權限範圍（自願及強制性任務）（薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第4條第1項第1句）。原則上，這個任務範圍只能由聯合行政區處理（參照薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第3條第3項第1句、第5條第5項第1句及第6句、與薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第75條第2項第1句、第77條第5項及第6項）。這個聯合行政區是以其所屬成員的鄉鎮名義及代表這些鄉鎮而作為「職務提供者」（Dienstleister）；它受到所屬成員鄉鎮機關之決議和條約之拘束（薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第5條第7項第2句、薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第77條第7項第2句）。

在鄉鎮獨自具有的權限範圍內而供聯合行政區所享有的管轄權，符合薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第5條第7項第3句（薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第77條第7項第3句）的規定，據此，各所屬鄉鎮之代表毋須對聯合行政區負責。這些所屬鄉鎮仍然是獨立的權利主體—不同於聯合行政區—享有地方自治的權利。只有在所有或個別的鄉鎮將其權限範

圍內之任務委由聯合行政區代為執行時（薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第5條第2項、薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第77條第2項），聯合行政區始具有獨立的管轄權。

在受託權限範圍內的任務，也就是依法律指示委由鄉鎮執行之國家任務（薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第5條第1項），聯合行政區以自己之名義及獨立管轄權行事。就此而言，鄉鎮的自治權不受影響，因為從基本法第28條第2項第1句導出，無法得出其享有執行國家任務的法律上請求權。

bb)將訴願人併入聯合行政區並不影響其獨自負責的核心領域。透過強制劃入為聯合行政區，訴願人不會成為國家中突兀的行政單位而無法享有重要的自由。在其獨立權限範圍的任務內，它們仍然享有決定權（Entscheidungsrecht）和指示權（Weisungsrecht）。只有在財政高權的領域、鄉鎮議會決議的準備階段以及其委員會，才會賦予聯合行政區部分的協力權（Mitwirkungsrechte）（薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第5條第5項和第6項、薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第77條第5項和第6項）。在這種情形，聯合行政區就如同鄉鎮，也成為地方自治行政的主體。依法律規定，不得由上級國家機關對聯合行政區及其所屬鄉鎮為

全面控制。

將鄉鎮任務中行政事務的部分移轉，不構成對自治任務執行核心領域的侵害。基本法第28條第2項第1句賦予立法者規範鄉鎮得建立其所屬組織之權利，並因此而強化立法者對於該任務執行的影響力。此事不可避免地要與立法者對鄉鎮組織之規範權限相結合，而且也是基本法所預設的。透過對於組織設立框架之可能性，立法者應該要能夠使鄉鎮有效執行其任務（請參照BVerfGE 91, 228 [240 f.]）。

訴願人因合併為聯合行政區而被禁止為獨立的主要行政行為，並不會架空其自治權，該架空的效果僅相當於基本法第28條第2項第1句禁止由國家主導的行政，以及使得鄉鎮只是單純作為行政單位而無重大的決策空間。鄉鎮的獨立行政只是獨立負責履行公任務底下眾多觀點之一。首先減少的是仍維持榮譽職的市長一職權限（薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第57條第1項第1句），其在狹義的鄉鎮行政首長意義下享有廣泛的控制及形成功能（薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第63條第1項）已經被鄉鎮委員會（Gemeinschaftsausschuss）的投票權一兩個行政組織機構之一（參閱薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第75條第2項、第79條）一所取代。然而依法他仍然負有對外代表其鄉鎮的權利與義務（薩克森-安哈特邦鄉鎮自治

條例第57條第1項第1句、第45條以下）。按薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第44條規定，鄉鎮代表大會的權限不受影響。

因此，從嚴格意義的行政組織而言，將行政任務移轉不構成對地方自治行政核心領域的侵犯，因為正是此種行政任務的移轉才能維護小鄉鎮民主政治的獨立性及獨特性。此外，在地方事務範圍內獨立履行任務的損失，也藉由在行政組織的層次上鄉鎮有效率的指示權與協力權（Weisungs- und Mitwirkungsrechte）而抵消了。

c) 本案憲法訴願人的合併歸屬也符合基本法第28條第2項第1句對於法律劃定核心領域前的要求。

aa) 藉由行政組織的合併，基本法第28條第2項對於地方事務所保障的任務，對於鄉鎮不得強加剝奪。對於獨立權限內任務的獨立聯合行政管轄權，只能透過其鄉鎮成員的共同決議作為立基（薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第5條第2項第1句、薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第77條第2項第1句）。何種事項屬於獨立的權限（薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第4條第1項）或者屬於國家任務的範圍（薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第5條第1項），由立法者在機關條文以外對於聯合行政作決定，但只決定有關於任務的種類及範圍。

bb) 儘管訴願人就獨立權限仍有

一些任務管轄權保留下來，但將任務履行移轉至聯合行政，仍對於訴願人的自治行政權構成重大侵害。聯合行政的鄉鎮成員再也不是其自治行政任務裡不受限制的首長。立法者在很大程度上剝奪了鄉鎮經由自治行政完成其任務的可能性，也剝奪了其按己意履行任務的可能性。

強制聯合以及將任務管轄權與執行管轄權分離，會弱化鄉鎮自治的執行力。就如同合併一樣，聯合行政的建立也會導致行政行為（Verwaltungstätigkeiten）集中在聯合行政的首府所在地。聯合行政的建立可能會弱化市民對於遠在天邊的鄉鎮的參與程度。

薩克森-安哈特邦以聯合行政區的形式作為最有利的過渡階段，已經解決了介於盡可能接近市民與盡可能經濟實惠的自治行政這兩個目標之間的衝突。其因此伴隨而生對訴願人的自治行政權之限制，也透過公共福祉的理由而正當化。這不是只涉及到個別鄉鎮的關係。立法者有權對其組織規定加以類型化。從而，如果立法者已認為當地住民人數5,000人的鄉鎮，其行政給付能力適合構成聯合行政區，無須受到憲法的非難。在整併鄉鎮（Einheitsgemeinde）政策下，鄉鎮行政區的改革無法避免，而立法者藉由確立5,000位住民大小的鄉鎮，適合作為有足夠行政負擔能力的聯合行政

區，這是想對鄉鎮開啟聯合行政區作為替代方案。在1990年6月，薩克森-安哈特邦共有1,345個鄉鎮，其中1,288個鄉鎮的住民少於5,000人，而這當中又有948個鄉鎮的住民少於1,000人。因此政府的目標是，在1994年7月地方選舉前進行地域及行政區域的改革，這也應該「澈底改善」鄉鎮結構（見LT LSA, Drucks 1/1107）。這是著眼於，一方面小鄉鎮缺乏必要的行政能力，另一方面應予以保留住民按其居住地政治運作而得以被辨識，所以小鄉鎮應藉由聯合行政區的行政機關而減輕其行政工作的負擔。這裡所指的是一個合理的框架，也就是基本法第28條第2項第1句規定的任務分配及責任分配原則。

d)此外，憲法訴願人依基本法第28條第2項第1句及第3句受保障的財政高權，並未受到侵害。即使現金管理及會計由聯合行政區處理（薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第5條第5項第1句、薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第77條第5項第1句），且就財政預算之準備、提出、執行，鄉鎮成員有協力權（薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第5條第5項第3句、薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第77條第5項第3句），亦同。雖然鄉鎮的自治行政會因此而受到部分限制，但並不是嚴重削弱或者完全掏空。鄉鎮的自主收入和支出管理仍然

存在（參閱BVerfGE 71, 25 [36]; 83, 363 [386]）。

2.薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條第1項符合基本法第80條第1項第2句的原則要求。法定授權的內容、目的和範圍須充分明確。

a)授權規定，內政部得將多個鄉鎮整併為一個聯合行政區或者將其區劃至某一個聯合行政區。聯合行政區的性質和結構以及將鄉鎮區劃或整併至聯合行政區的定義，由薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第3條至第13條（薩克森-安哈特邦鄉鎮自治條例第75條至第85條）規範。從而授權內容足以明確。

b)授權應確保地方自治行政在鄉鎮層級的行政能力。為此目的，應將未具備充分行政能力之鄉鎮合併或區劃至一個有行政能力的聯合行政區。充分行政權力的概念由授權條款與其他條文的意義關聯性以及整個法律規定內容所追求的目標更加明確地界定。

c)授權的範圍也已充分明確。授權中對於規範對象均有明文。因為授權基礎產生具體的規範標準，行政權從而受到限制。根據薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條第1項第3句規定，要確認薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條第1項第1句所謂充分的行政能力，特別是衡量當地居民人口數及經濟發展情

況，要考量到聯合行政區以及不屬於聯合行政區之鄉鎮，兩者之差異。此外，在劃定聯合行政區時，從國土規劃（Raumordnung）和區域規劃（Landesplanung）以及地域關聯性的觀點，特別是學校、經濟和交通條件，以及教會、文化和歷史關係都要加以考量（薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4條第2項）。

3.1994年3月23日內政部所發布之將鄉鎮分配給聯合行政區的法規命令第19條第1項和第2項，符合授權命令（Verordnungsermächtigung）之範圍，也符合自治行政之保障。

a)該法規命令考慮到行政權執行上的需求。

第一位訴願人有223位居民，第二位訴願人有360位居民。有鑑於這些居民人數未接近立法者作類型化規定時應有的規模大小，從而允許法規命令的制定者（Verordnungsgeber）假設訴願人未具備充足的行政能力。如果立法者已經以憲法上無可非議的方式，依客觀標準建構出地方自治組織（kommunalen Organisation）中的典範，則僅能基於明顯及重大理由，也就是依授權而制定的法規命令中所明示的法律基本思維在個案中必須退讓，始得以地方實際情況而否定一般性的法律規定。但在本案中的情形並不明顯。

b)最後，本案憲法訴願人所指摘

的法規命令並未侵犯憲法訴願人依基本法第28條第2項所享有的聽證權。

aa)存續變更及地域變更只有出於公共利益的理由以及相關的自治團體行使聽證後，始得允許，而這是屬於地方自治受保護的核心領域（請參照BVerfGE 50, 50 [50]; 50, 195 [202]; 86, 90 [107]）。聯邦憲法法院審查地方結構改制決定，立法者就其所採取的干預措施所涉及的重要事實是否已為確實及完整之調查，而且立法者是否已經對於所有公益理由以及法律規定的利弊得失在其立法當時的權衡中都加以考慮，以及該立法者的干預行為是適當、必要且符合比例性，同時也非出於恣意，才成為該法律之立法基礎（請參照BVerfGE 50, 50 [51]; 50, 195 [203]; 86, 90 [108 f.]）。如果侵害個別鄉鎮的自治權並且使其相較於其他鄉鎮形成特別犧牲時，亦同（請參照BVerfGE 56, 298 [313, 319 ff.]; 76, 107 [119, 122 f.]）。

聽證之舉行有助於實現鄉鎮自治行政權的程序保障。聽證應保證且必須對事實進行全面調查，因為鄉鎮不得淪為國家行為的客體（請參照BVerfGE 50, 195 [202]; 59, 216 [227 f.]）。聽證是使鄉鎮在與其權利相關之決定作成前，有機會表達意見，進而得以影響程序進行及其結果，同時聽證也是藉此方式盡可能實現鄉鎮在實體法上的法律地位。

在立法者已經決定的立法意旨尚給予法規命令制定者決定空間，這部分舉行鄉鎮的聽證也是擴展其程序保護。聽證使鄉鎮有機會透過其意見陳述以引導（立法者）計劃採取的措施朝向維護該鄉鎮利益之方向，或者透過其創制權而關心是否符合法定的標準類型。因此，聽證之舉行必須使鄉鎮能夠適當地表達自己的想法。

雖然依憲法規定，聽證之舉行不拘泥於特定形式；得在立法程序（Rechtssetzungsverfahren）完成前舉行。但是鄉鎮符合規定的聽證，是以鄉鎮能夠及時獲知聽證舉行之方式及範圍以及立法草案的重要基礎，從而能夠正式提出反對意見。對地方制度改革作一般性概念之討論，無法取代相關鄉鎮具體聽證之舉行。

bb)憲法訴願人的聽證仍然符合基本法第28條第2項關於有效聽證的要求。為使憲法訴願人能夠參加鄉鎮代表大會（Gemeinderat）以適當地表達其訴求，雖然從聽證會通知到執行聽證會的時間本身太短。但是，審查鄉鎮的聽證是否已履行憲法上的要求，並不能夠只看聽證期限。鄉鎮的聽證會並不是嚴格的正式程序。立法者與命令制定者得依其裁量自由決定聽證會的方式，只要整個聽證程序能夠適度地考量到鄉鎮的利益。本案就是這種情況。

憲法訴願人以及薩克森-安哈特

邦的所有市鎮和地區都在1993年12月16日的公文中獲悉區劃聯合行政區之程序。在該公文中指出，立法者已決定授權內政部完成全國聯合行政區之建制，並將未具備充分行政能力且在1993年12月31日前不屬於已核定的聯合行政區之鄉鎮，進行劃入聯合行政區事宜。同時也宣布，在區劃聯合行政區之程序中將徵求參與的市鎮和地區、所有鄰近的鄉鎮和聯合行政區的意見。由於時間緊迫，同時也受到1994年選舉日期的影響，也在公告中規定將舉行書面或言詞聽證會。

由於收到這份公文，憲法訴願人預料到其將被劃入某個聯合行政區。這份公文還附上個別的回覆表，表明應就其具體區劃聯合行政區一事舉行聽證會。兩位憲法訴願人都決定舉行言詞聽證會，並在會中宣布他們不願被劃入聯合行政區。在此時間點其意思決定已經形成；聽證期限的短促並未對其造成妨礙或干擾。憲法訴願人非常清楚他們的具體利益以及計劃中的行政改革的內容。

兩位憲法訴願人不得主張，薩克森-安哈特邦地方行政區事務分配法第4a條在1994年2月才生效，而他們從這個時間點開始才必須認真看待強制分配一事。有鑑於邦議會決議通過的法律條文已經個別公告，其中的政治意圖在先前就已經公告周知，憲法訴願人其實有充分的誘因和機會及早

在1993年12月和1994年1月初就認真處理他們的強制分配問題，以及發展新的地位。

這裡也不存在侵害以調查義務的形式行使聽證權。就此而言，聽證的功能是使規範的制定者在規範形成過程中取得必要的專業知識和法律知識，以有助於其作成決定。但是違反調查義務缺少具體證據。為準備本案中受指摘的法規命令，所有相關的地區必在1993年12月向內政部備查。此外，這些地區亦應告知，從其觀點依現行的行政能力與舉辦活動的能力，哪些居民人口在5,000人以下的鄉鎮得單獨保留下來。除了憲法訴願人以外，1994年1月還聽取了相關行政主體的意見。薩爾茲韋德縣認為，第一憲法訴願人應分配給Salzwedel-Land聯合行政區，第二憲法訴願人應分配予Diesdorf-Dähre聯合行政區。因此，法規命令制定者隨後也進行受理。

憲法訴願人執著於事實調查中的哪些具體情況，既無法意會也無法言傳。除了希望保留整個鄉鎮外，憲法訴願人並未對其劃入聯合行政區一事提出任何實質性的反對意見。法律推定居民人數在5,000人以上始具有充分的行政能力，由於憲法訴願人之居民人數稀少，因此更需要特殊理由加以說明，其雖然有悖於法律推定但仍然具有獨立履行所有行政任務之能力。在本案中未有證據顯示，按法定目標

之執行，將憲法訴願人區劃為聯合行政區一事為不適當、非必要或者不成比例。

大法官

Hassemer	Sommer	Jentsch
Osterloh		Di Fabio
Mellinghoff		Lübbe-Wolff

