

「基本法第 14 條第 1 項廢棄物土地清理 狀況責任人之界限」之裁定

BverfGE 102, 1ff.

聯邦憲法法院第一庭 2002 年 2 月 16 日之裁定

- 1 BvR 242/91, 315/99 -

陳正根 譯

要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

A. 事實與爭點

I. 廢棄物狀況責任之法律基礎

II. 前審法院針對第一案之判決情形及見解

III. 前審法院針對第二案之判決情形及見解

IV. 巴登符騰堡邦政府以及聯邦法院之意見

B. 憲法訴願有理由

I. 以基本法第 14 條第 1 項第 1 款為審查基礎

II. 狀況責任界限之確認以及廢棄物清理費用之估算衡量

III. 原判決對狀況責任界限未作足夠衡量

關鍵詞

物之狀況責任

(die Zustandshaftung des Eigentümers)

廢棄物 (Altlasten)

比例原則

(Verhältnismäßigkeitsgrundsatz)

狀況滋擾者 (Zustandsstörer)

交易價值之提昇

(Verkehrswertsteigerung)

污染 (Verunreinigung)

裁判要旨

對於狀況責任人所負擔費用之

估計不能一般性以財產整體所有人之經濟效益作為衡量，財產之保障目的

在於針對財產所人手中財產具體要素之保護，經由基本法第 14 條第 1 項所保護財產價值狀況之私人使用沒有比例限制。如果清理費用負擔缺乏憲法限定之期待可能性，行政機關也必須決定狀況責任費用負擔之界限。行政法院也必須了解，是否或者在何種程度下財產所有權人負擔清理費用，以判斷所干預行政處分在財產狀況之合法性，並依據基本法第 14 條第 1 項第 1 款之規定對於狀況責任之界限作足夠之衡量。

案 由

憲法訴願之程序 1. S 公司...KG 股份有限公司—授權代表：律師 Dr. Jürgen Grumbrecht und Koll, Kaiser-Joseph 街 247 號，弗來堡—反對 a) 聯邦憲法法院 1990 年 12 月 14 日聯邦行政法院之裁定—BverwG 7 B 133.90—，b) 1990 年 7 月 19 日巴登符騰堡邦高等行政法院之判決—5 S 2021/89—1 BvR 242/91—；2. a) W 女士... b) W 女士... c) K 先生... d) K 先生... e) K 女士... f) G 女博士... g) P 女士... h) F 先生... i) F 先生... j) F 先生... k) F 先生...—授權代表：律師 Christoph Messerschmidt und Koll., Prinzregentenplatz 21, 慕尼黑—反對 a) 1999 年 1 月 14 日巴發利亞高等行政法院之裁定—22 ZB 98. 1067—，b) 1997 年 9 月 1 日 Ansbach 巴發利

亞行政法院之判決—AN 13 K 92. 00120—1 BvR 315/9—。

裁判主文

1. 1990 年 12 月 14 日聯邦行政法院裁定—BverwG 7 B 133.90—以及 1990 年 7 月 19 日巴登符騰堡邦高等行政法院之判決—5 S 2021/89—違反第一案訴願人基本法第 14 條第 1 項第 1 款之基本人權。以上判決被撤銷，案件駁回至高等行政法院。

2. 1999 年 1 月 14 日巴發利亞高等行政法院之裁定—22 ZB 98. 1067—1997 年 9 月 1 日巴發利亞 Ansbach 行政法院之判決—AN 13 K 92.00120—違反第二案訴願人基本法第 14 條第 1 項第 1 款之基本人權。以上判決被撤銷，案件駁回至高等行政法院。

3. 德意志聯邦共和國以及巴登符騰堡邦必須補償第一案訴願人一半之必要費用。

4. 巴發利亞邦必須補償第二案訴願人必要之費用。

理 由

A. 事實與爭點

此相關憲法訴願之共同判決適用於土地財產所有權人對於廢棄物清理狀況責任之界限。

I. 廢棄物狀況責任之法律基礎

1. 1998 年 3 月 17 日（聯邦法律彙編第 502 頁）廢棄物清理以及水土

保護法（聯邦水土保護法），其於 1999 年 3 月 1 日生效之主要部分為，借助邦法定義條款及相關文獻規定，界定環境法中廢棄物適用範圍，且在第 2 條第 5 項規定：「廢棄物一方面指已終止之垃圾清理工具及曾經處理、收集垃圾之土地（舊儲藏所），另一方面指停止運轉之設備以及曾經處理過傷害環境物質之土地（舊址），而經由此對於個人或全體引起有害的水土改變或其他危害。」聯邦水土保護法生效之前，有關廢棄物之偵查、安全以及清理之法律規定主要依據邦法。僅有些個別的邦對於廢棄物清理以及廢棄物公法上的責任頒布特別規定（參考例如 1994 年 12 月 20 日黑森邦廢棄物法，法律與命令彙編（GVBl）S. 764；1991 年 7 月 31 日圖林根垃圾管理及廢棄物法，GVBl S. 273）。有關廢棄物清理之規定以及廢棄物公法上之責任大部分來自各邦之一般安全法。因此針對廢棄物清理對於主要財產所有權人之行政法上的要求，最主要依據邦法所規定於警察與秩序法有關之狀況責任。

因此，巴登-符騰堡邦直到聯邦水土保護法生效前，即以 1992 年 1 月 13 日版（法律彙編第 1 頁）之警察法第 7 條為標準。爾後當公共秩序經由事物情況所威脅或者滋擾，警察則對財產所有人或對該事物有實際

管領力者，採取措施。

在巴發利亞邦，廢棄物之狀況責任依據 1982 年 12 月 13 日所公布版本之公共安全與秩序範圍內（法律彙編 GVBl 第 1098 頁）之邦刑事以及命令法第 9 條第 2 項。爾後，只要依據此項法律規定對於事物之情況採取必要的措施，所針對的則是實際權利之擁有者。此措施也可以針對財產所有者或者其他具有事物使用權者；然而這並不適用於當實際權力擁有者實踐這項法律規定時，卻違反財產所有者以及其他擁有財產處分者之意願。就依據特別規定而言，一個對其他人負有責任時，那麼這些措施就針對他們而實施。當以 1994 年 7 月 19 日版本（GVBl S. 822）之巴發利亞水資源法第 68 條以及 68 條 a 為基礎所發布廢棄物清理污水監督之措施之前，邦刑事與命令法第 9 條第 2 項之規定為標準規範。

2. 聯邦水土保護法有關廢棄物之狀況責任問題並沒有改變，依據聯邦水土保護法第 4 條第 3 項第 1 款規定，除了廢棄物或有害水土改變之肇因者以及法定繼承者外，土地所有人以及實際權力擁有者對於土地有義務清理水土地面、廢棄物、經由有害水土之改變或廢棄物所造成之廢水污染，以維持對於個人或整體上沒有危害、重大缺失或巨大的麻煩。依據聯邦水土保護法第 24 條第 1 項第 1 款

有清楚補充規定，義務人必須在某種程度下負擔執行命令措施之費用。

水土保持法之政府草案（BT-Drucks 13/6701）在第 25 條第 2 項擬定，土地所有人及土地實際使用者，倘若他不是廢棄物的肇因者，在對於財產成立時可能也沒有廢棄物的認知，或者有合理之情況，則將免除費用之義務，而就執行措施之費用而言，土地利用所產生之經濟利益是被排除的。依據第 2 項所導引出的規定，針對財產所有權人在執行措施之考量下，就措施實施之必要費用而言，超越土地之交易價值。此規定由聯邦眾議會以所建議的版本通過，基於財產所有權人費用負擔義務之限制，聯邦參議會提交至調查委員會（參考 BTDrucks 13/8182, S. 8），此規定依聯邦參議會的建議，在沒有其他替代性規定情形下被刪除（參考 BTDrucks 13/9637, S. 5）。

II. 前審法院針對第一案之判決情形及見解

Verfahren 1 BvR 242/91

1. 訴願人在 1982 年 10 月經由強制拍賣方式購得鄰近的一片土地，在此土地上有一家工廠直到 1981 年以來一直由兔子皮毛製造出帽子之原料，在此去除皮毛所運用的是氯化炭水物質（高氯以及三氯化化合物）。而此公司之財產在 1981 年宣布破產，經由優先滿足債權人之要求後，破產

後之財產僅僅達到債權人之補償。

從 1983 年 9 月開始，確認在其所購買之土地經由氯化炭水物質嚴重污染地面以及地下水，此種情況回溯到帽子原料生產時運用了這些物質。依據 1985 年 4 月以及 1986 年 8 月之判決，訴願人之主管機關採取廣泛措施檢驗地面與地下水，且對於污染之清理採取不同之措施。根據本身的資料，訴願人直到 1998 年為止已經支付清理費用 110 萬馬克，而依當時損害案件之土地交易價值大約值 35 萬馬克。

訴願人在原審程序反駁了機關的指令，因為清理之必要性以及污染之原因確切，所以在行政法院之程序中，訴願人特別針對肇致危害者之選擇反對機關之裁量決定，且控訴一般基於基本法第 14 條狀況責任不合乎比例原則。地方行政法院駁回此訴訟。高等行政法院駁回上訴，其判決如下：

就訴願人所提出之異議而言，並不符合基本法第 14 條之規定，土地財產所有權者購得之土地包含並不知悉之廢棄物，直到考量廢棄物清理會使他經濟破產，所提出異議認為，經由比例原則之運用可能可以避免這個結果。此一存在的法律爭議並不會造成需對財產所有權人所期待之界限，逐案考慮比例原則。針對此顯而易見的，訴願人經由所承擔措施之實現，

而使其經濟之存在利益受到威脅。

非允許性訴願由聯邦行政法院駁回，因為此案件沒有基本上之意義；問題在於，是否土地財產所有權者之衡量可作為所謂廢棄物之清除以及調查之警察法狀況責任人，且是否所規定的費用負擔與基本法第 14 條一致，在此基於撤銷判決之確認而沒有再審程序之實施以及所提及言詞協商內容所答覆之行政過程。

尚可探討的是，法律觀點遵循至何種程度，即依據一般警察與秩序法對廢棄物清理之土地財產所有權人狀況責任，以基本法第 14 條為請求依據之限制。這些案例所考量將是責任之降低，財產所有權人本身處於受害狀態，因其土地單獨經由外來影響產生傷害，而且形成公共安全上之危害。正確思維方式為，財產所有權者或對於事物違反秩序狀態之實際使用權者之責任為實際以及法律事物掌握之結果，由此對於事物利用而儘可能獲取經濟利益。此案例考慮的是，當針對危害去除之衡量，特別是消除因私人事物利用之費用負擔，是否基於憲法理由考量責任之界限。

如果狀況責任人財產建立之初，瞭解秩序違反狀況之事物或至少知道類似狀況相關之事實，如此考慮一開始即被排除。誰接受了此風險，則必須擔負秩序法上責任之法律結果。此案例中則存在著如此狀況。訴願人為

一家公司之所有權人，很久以前即遷到鄰旁之土地，大約一年前此一運用化學物質出產產品有問題之土地過渡給她。根據本身的資料她也知道，在這土地之井可以聞到強烈溶劑之味道。誰在此狀況下購得土地，並非處於受害情況，基於憲法，得禁止根據一般警察秩序法之原理衡量危害清除之狀況責任。

2. 以此針對聯邦行政法院以及行政法院之判決違反基本法第 14 條第 1 項以及第 2 條第 1 項提起憲法訴願之訴訟，因廢棄物而對於土地財產所有權人無限制之請求是違反基本法第 14 條第 1 項。特別是在此案件下，財產所有權者既沒有任何形式導致危害情況（污染），也沒有於購買土地時有所認識，而對於工業化一般性之後果負擔責任，這是不合適的，因為沒有具體以及與危害肇因之關聯性所存在之利益。

就行政法院所指出的比例原則而言，明顯地須合乎，是否滋擾者所要求之措施尚屬於經濟上的可能範圍以及是否尚未逾越受害界限。若土地所有權者本身沒有直接或間接產生滋擾狀況之因素，相對的則應受到憲法界限的限制。基於事實，購買者對於以前工業產品應具有之知識，不可能沒有聯想到，他必須估計過土地的污染。但是特別在具體狀況下，氯化炭水物質對於地面以及地下水潛在的危

害，在八十年代普遍不為人所知悉。如果專業機關本身並不知道此種物質之危害性，此土地之購買者將可能不被認為，他對土地之利用行為必須與地下水或地面可能的傷害有所關係。

III. 前審法院針對第二案之判決情形及見解

Verfahren 1 BvR 315/99

1. 訴願人是頗具規模森林面積之財產所有權人，他們於 1970 年 10 月將 16 公頃之土地出租給有關射擊設備（泥鴿作靶）之機構與維修之協會，並約定租金每年為 12,792 馬克。這個協會依照契約承擔服務機構以及射擊設備合法企業以及機構之工作，並有義務取得必要的機關之許可以及締結必要的保險。在 1970 年 8 月已經授予射擊場所第一建築部分之建築監督許可，1971 年 1 月這個協會獲得安全法上使用與機構之許可，此許可是針對具有 15 個投擲機器、1 個溜滑台以及具有完全自動投擲設備高空台之投擲鴿靶高空台有關機具與設備。

1972 年 F 城針對水利供給劃定水資源保護區，該承租的土地全部被規劃於水資源保護地區之永續保護區域內。針對此範圍的一些井，有關水資源法之許可在 1966 年已經頒布。在此預定的保護區域證明，於 1970 年 6 月所適用的各縣機關刊物已經刊出。

射擊設備於接下來幾年中，在沒有得到必要公法上的批准情況下擴大規模，因為飲用水供給問題，在 F 城之憂慮下，遂在 1983 年檢驗這些設備。事後的批准在 1984 年 8 月被拒絕，1985 年 1 月主管機關撤銷建築批准以及安全法上的許可，而於 1985 年 12 月撤銷命令即時執行，於 1987 年行政法院駁回延宕效力回復之聲請。參加者因為射擊場所營業之停止而取消介於協會以及訴願人間之租賃契約。

水資源狀況之檢驗結果為，總共已有 200 至 300 噸泥鴿靶所發射之鉛彈射擊於射擊場所在之土地。地面之調查指出，最上層地面不僅經由鉛彈，也經由已經溶解的鉛強烈的侵蝕了。此外，鉛污染已確認深達 80 公分。

1988 年 7 月主管機關因此依據巴伐利亞水資源法第 68 條第 3 項之規定，以水資源法之命令要求協會拆除與清除最上層地面 20 公分強度地面表層，並將土地予以清理清理。1989 年 1 月協會宣布破產，接著機關指向訴願人作為清理命令之狀況責任人。為了阻止地下水的污染，此種清理是必要的。適用範圍為地底下接近地表 1.6 公尺之地下水，此外也關係深地下水之存在，城市 F 每年 20 個井供應 540 萬立方公尺之飲用水。

訴願人反對清理判決之立刻執行

命令之行為，終究沒有結果。1991年7月行政法院駁回延宕效力回復之聲請（Bay VBl 1992, S. 274）。在此行政法院認為，訴願人不僅為狀況責任人，而且也是責任上之行為滋擾者。他們租賃土地給予協會作為投擲泥靶射擊設備之運用；危害並非單獨來自運動射擊者之營業，也是經由承租土地之目的而產生。雖然經濟上的負擔大大地超過了目的性之承租收入，然而基於這個理由，清理的命令也並不違反比例原則，在此訴願人被要求實施清除工作，於1997年完成且總共已經支付590萬馬克。

在主要實體訴訟中，訴願人請求確認清理命令之違法性以及判決被告附帶支付利息550萬馬克。訴願人認為清理命令是違法的，因為土地財產已經完全沒有價值了。清理費用相對於租金16萬馬克則是高出很多倍，基於憲法原理而言，至少必須考量裁量執行之範圍。

地方行政法院駁回此訴訟，認為清理之命令不是違法的，因為訴願人造成不成比例的高額代價。作為狀況滋擾者財產所有權人之責任限制既非憲法所規定亦非在至今的判決中確認，財產之社會義務性限制於具體財產內容之觀點被判斷為純粹假設。進一步實際上符合一致的法律判決的是，判斷狀態滋擾者責任界限的問題在於，是否他是在受害情況或者是歸

屬於風險層面之經濟負擔。而針對參加經濟交易活動，後者如土地之出租，在此是被肯定為狀態滋擾者。而行政高等法院在暫時性的權利保護之一般觀點為，訴願人也被視為行為滋擾者，這項觀點地方行政法院是沒有考慮到的。

高等行政法院認為上訴不合法，所引用重要的理由為，在土地上對於財產與事物之掌握是水資源法律責任之合適重點。訴願人應釐清之問題在於，當土地交易價值之費用提昇很多倍時，財產所有權人是否被要求清理廢棄物，明顯的可能僅是不同的回答。基本上這是肯定的，然而比例原則在個別狀況下必須被尊重，此案例對於法律之續造是沒有誘因的。訴願人所擁有之土地，其清理是有爭議的、也有危害之顧慮而且藉出租而獲取利潤；在土地價值之傷害責任界限問題針對於事物本質結構之方式將不是急迫的。

2. 對地方行政法院以及高等行政法院之判決，認為違反基本法第14條第1項以及第103條第1項規定提起憲法訴願之訴訟，基於基本法第14條第1項第1款，對於財產私人利用之保障是遵循狀況責任人之界限。當清理費用與具體事物價值相比不成比例地高，較大的負擔阻礙每件事物經濟利用時，則私人利用性將被撤銷。持續之損失增加情況確實存在

於眼前，訴願人所花費清理費用之多，超過土地價值 20 倍，他們必須使用其他的財產以支付費用。縱使再經歷許多世代之後，訴願人也不可能從清理過之土地利用，事後經營獲得清理費用。

高等行政法院所論理由根據是不充足的，訴願人之承租可能有風險及危害顧慮。縱使當這個處罰適用，然而來自財產保證所產生的限制應該維持標準。其餘的，在此是以專斷不公平之比例的方式為衡量。地方行政法院判決集中在所公佈已批准合法效力之問題，地方行政法院所顯現出的是，針對射擊場所頒布之許可，主管機關對於可能導致的環境問題毫無所悉。正是基於這個理由被否定合法性效果，而高等行政法院同意此結果。訴願人明顯的被以嚴格的標準處理，他們認為訴願人可以意識到風險，因此須承擔無限制之後果。

訴願人以違反基本法第 103 條第 1 項之理由認為，地方行政法院對於研究客觀的訴訟給付方式以及所提供之證據隻字不提。而證據的聲請是重要的，因為端賴於言詞辯論地下水危害之時，是否毫無疑問或可供證明之事實仍然存在。據此高等行政法院已經違反基本法第 103 條第 1 項規定，而前審級所違反基本法第 103 條第 1 項之情事，在此並沒有被更正。

IV. 巴登符騰堡邦政府以及聯邦法

院之意見

在 BvR 242/91 之程序，巴登符騰堡邦政府以及聯邦法院對於此法律問題有以下意見：

1. 邦政府認為憲法訴願是不成立的。狀況責任受限於受害者情況下，在學術文獻上之未遂行為不應該被遵循的。受害者理論想要在基本法第 14 條第 1 項以及第 2 條導出狀況責任之界限，無論如何沒有考慮到個人財產比例。

受害者學說缺乏財產保障之保護方向，因為它最後確保事物之盈利及關於此之財產價值，但是這在基本法第 14 條不被保護。此外，它承受違規者以及內部之異議。所以它專斷的由財產客觀保障跳至主觀標記，即廢棄物之知識與可辨別性，從基本法第 14 條客觀保障違反事物性之觀點及關係到警察危害防止之目的是違反意義性的。此外，受害者學說是違反事物性的，就它無法分開清除以及費用之義務以及所想要非滋擾者之財產所有權，僅僅在於針對緊密的條件以及可能反對費用平衡促使危害清除。如果依據受害者學說，財產擁有者將可免除，而原則上由一般大眾支付清除費用；然而在此以後的交易價值的提昇是給予財產所有者。

此外，訴願人不是處於受害狀態，訴願人之主管不能夠忽略，基於長年與所購買之使用大量解毒物質之

土地相鄰，而且經由本身的表示已經於 1975 年確認，這裡的深水井所抽取的水已經被解毒物質所滲透。

2. 聯邦法院院長已經轉交民事庭第三以及第五庭庭長的意見。

第三民事庭庭長所提出在 1994 年 6 月 23 日之判決—III ZR 54/93 (BGHZ 126, 279)，第五民事庭庭長指出法庭確定之民事判決，而土地之財產所有權者，由此產生滋擾，基本上在民法上是無限制被視為狀況滋擾者。在此，也適用先前權利人所產生的傷害狀況 (Vgl. BGH, NJW 1989, S. 2541 【2542】 m.w.N.)，這並不端賴於，是否現在財產所有權人認識滋擾狀況 (vgl. BGH NJW-RR 1996, S. 659 【660】)。此外，經由自然結果所產生之滋擾，土地所有權者只能算作，如果他經由自己的行為或違反義務之不作為而引起滋擾 (Vgl. BGH, NJW 1995, S. 2633 m.w.N.)。一個有價值的思考方式是必須的，否則土地所有權者估計廣大的效果所呈現的風險以及依據利用衝突 (參閱 903 頁以下二頁, BGB) 之鄰居法規定之意義與目的，土地所有權人不再有責任 (前揭文，第 2634 頁)。

B. 憲法訴願有理由

該合程序之憲法訴願是有理由的，因被指摘的法院判決違反了訴願人出自於基本法第 14 條第 1 項第 1 款所擁有之基本人權。

I. 以基本法第 14 條第 1 項第 1 款為審查基礎

1. 此判決以及有關土地所有權人狀況責任之現行規定所涉及的為基本法第 14 條第 1 項第 1 款規定之保護範圍。

標準安全法上干預授權結合關於狀況責任之規定，機關所擁有之職權對於危害防止之財產所有權人使其負擔費用之義務。狀況責任之法律構成要件規定僅經由產生危害土地之現在財產所構成。即使廢棄物清理義務之最重要結果經常是經濟負擔，但並不意味著機關將狀況責任及命令上之金錢費用義務降低是正確的。財產所有權者被要求為狀況責任人，是基於危害或滋擾清除所指之公法上的行為義務之義務原始內容。如果他履行此義務，則由財產內容中必要之清理費用及最後針對公權力之主體缺乏補償與賠償之請求，產生他的負擔。然而對於義務之費用合適的賠償是一項行政執行傳統之工具，以達到執行債務人原來行為義務。然而針對狀況責任法律上之判斷及在此建立的清理義務，重要的可能不是必要的強制手段，而是實施義務 (vgl. BVerwGE 10, 282 【284 f】)。財產所有權人之義務作為滋擾清除或危害防止涉及基本法第 14 條第 1 項第 1 款所保護之法律狀態。

2. 財產是一種基礎的基本人

權，對於財產之承認是社會法治國在基本法特別意義之價值判斷（參閱 BVerfGE 14, 263【277】）。財產保障才得以實踐基本人權，是基於財產法範圍內確保基本人權主體之自由空間以及經由此儘可能達成生命本身責任之形態（參閱 BVerfGE 97, 350「370. f」；stRspr）。憲法上所保障之財產權是經由私人之利用以及財產所有權人對於財產內容基本上之處分權限所呈現出來（參閱 BVerfGE 31, 229「240」；50, 290「339」；52, 1「30」；100, 226「241」）。就關係個人人身自由之確保而言，此應為個人主動權之基礎以及在於本身責任個人利益之利用所擁有一種特別形成之保護（參閱 BVerfGE 50, 290「340」；stRspr）。同時財產之利用應該有利於一般大眾之利益（基本法第 14 條第 2 項）。在此對於財產規定之異議，個人利益相對於大眾利益時有絕對之優先權（參閱 BVerfGE 21, 73「83」）。

3. 既非狀況責任基於原審程序撤銷之命令法律的規定，也非行政處分本身在基本法第 14 條第 3 款規定所呈現之權利剝奪。此相關之規章進一步規定財產之內容與限制，而且在此判決是基於基本法第 14 條第 1 項以及第 2 條，而不是依據基本法第 14 條第 3 項。

a) 國家徵收干預個人之財產

權，所規定是經由基本法第 14 條第 1 項第 1 款所保護之具體法律狀態，此規定是完全或部分對剝奪特定公共任務之實踐。如此之實踐不是經由特定人身範圍之具體財產權之法律—依法律之剝奪，就是經由機關基於法律授權之執行處分而干預—行政上之剝奪—（參閱 BVerfGE 100, 226「239 f」；stRspr）。

土地所有權者狀況責任之法律規定並沒有行政之授權，一個特定的、經由上述規定針對公共任務之實踐以完整或部分方式剝奪所需要之財產客體，是以一般及抽象方式建立財產者之義務，他必須清除由他的土地所產生對一般大眾之危害。因而，此法規以及機關相關之職權規定土地財產之形式與內容。國家所要求狀況責任人清理滋擾與危害之目的，並不是干預土地，而是運用作為特定大眾共同利益目的之實踐。此外，出自於土地所有權人之觀點而言，清理他廢棄物之土地所顯示出的經常不止是利他的，當廢棄物之土地利用在實際上限制財產所有權人時，此負擔也是利己的。

如果在個別情況下，憲法所允許的範圍限制財產所有權人之職權，依據規定所規範財產之內容與限制，也不具有徵收之特點。一項違憲內容之規定呈現在憲法意義的並不是「剝奪干預」且不可以改變解釋為因為剝奪與內容規定之特性不同（參閱

BVerfGE 52, 1「27 f」；58, 300「320」；79, 174「192」；100, 226「240」)。而當內容特定之規範完全剝奪了財產，在此也適用。此外，需要注意的是立法者在如此的情況下是基於憲法特別的要求（參閱 BVerfGE 83, 201「212 f」）。

b) 立法者以基本法保護之法律狀況所規範財產內容與限制，既已經由基本法第 14 條第 1 項第 1 款規定私人財產在基本法上之確保，而且也必須考慮財產之社會義務（基本法第 14 條第 2 項）。一般大眾之利益，立法者針對制定財產之內容與限制，不僅是理由，而是財產所有權者限制之界限（參閱 BVerfGE 25, 112「118」；50, 290「340 f」；100, 226「241」）。在此立法者在合理之平衡以及基於超比重之關係（參閱 BVerfGE 100, 226「240」）且與所有其他憲法規範一致。特別他是受限制於憲法之比例原則以及基本法第 3 條第 1 項之平等原則。

立法形成之職權不是對於所有事物範圍平等，就財產確保在財產法範圍內個人人身之自由而言，特別是擁有已形成之保護。與此相對的是，立法者塑造之自由越大，財產客體之社會性關聯就越強烈；在此是指其特性以及判決意義之功能（參閱 BVerfGE 50, 290「340 f」；53, 257；100, 226「241」）。

II. 狀況責任界限之確認以及廢棄物清理費用之估算衡量

1. 依據已解釋之標準，有關財產所有權人狀況責任之安全法規定是在基本法第 14 條第 1 項第 2 款規定財產之內容與限制之允許性規定。在不損害肇事者之責任下，規定的目的是經由作為事物主人之財產所有權人確保有效的危害防止。財產所有權人必須經常對於事物以及危害來源以法律上與實際上之可能性發生影響作用，狀況責任是以經由控制傳達影響之可能性，而會引起危害事物之合法性理由，財產所有權人對此可以從事物予以利用。在此，也是賦予合法性理由之義務，清除針對大眾所產生危害之事物（參閱 BverwG, DVBl 1986, S. 360「361」）。經濟利益運用之可能性以及財產事物之評價與公法義務是一致的，從事物產生之負擔以及利用之可能相關風險是需要評估的。

2. 在受指摘之判決，對土地財產狀況責任相關規定之解釋與運用，不足以應付基本人權財產保證之請求。

法院有一同樣地如同行政機關一針對法規解釋與運用上，依據基本法第 14 條第 1 項以及第 2 項注意財產保證之意義與影響作用。它們必須對於私人財產憲法判決之確認以及社會義務予以考慮，並且特別維護比例原則。

在此，所衡量的並非憲法上之考量，有關狀況責任在安全法規定解釋如下：土地財產所有權人將可單獨地因為其法律地位被賦予義務，清理土地產生之危害，即使危害並非由其造成且也非無罪責。

依據基本法第 14 條第 2 項賦予財產之義務，為維護大眾共同利益之目的，針對由土地所產生對於生命與健康或地下水之危害，在此憲法之基礎是在於基本法第 2 條第 2 項第 1 款所規定之國家保護之義務以及依據基本法第 20 條 a 有關自然生命基礎保護之國家目的。這兩項憲法規定適用高等層次之共同利益，其為強化基本法第 14 條第 1 項第 2 款和基本法第 2 條之規定以及基本法所保護財產所有人之利益，而不是限制土地之私人運用。

狀況責任之理由為所關聯所有物之財產以及與所有物相關之利益與費用，如同依據現行法律所有物私人利用之利益也歸屬於財產所有權人，即使不是因為他所形成，如果危害不是經由他所造成的，他必須承擔所有物之費用。

在許多情況下，廢棄物之清理並非完全屬於公法上之利益，同時也是財產所有權人之私人利益，所以說廢棄物之清理義務是相當沉重。在此指出的例子是，當地面以及地下水的污染損害土地之利用或使土地完全不能

利用，而僅能經由危害之清除重新產生土地之利用性。此外，原則上經由清理土地之交易價值以及個別的利用價值將大幅提昇。

如果行政法院認為狀況責任要件之實踐是不重要的，在危害狀況之情況已經撤銷以及是否事物之財產所有權人造成危害或者有罪責，則在此從憲法觀點而言，原則上並沒有違反之情事。在憲法上沒有規定，既不造成危害也沒有罪責之情況下之財產所有者，將作為在安全法上之非滋擾者條件，無論如何補償僅是針對干預性質之缺點而有之保障。狀況責任人也不必須經由憲法之觀點，經常被視為事後之責任者，如果危害之肇因者不存在或者危害之清除沒有完成，其請求僅僅可能是無缺失之裁量。

c) 即使財產所有權人之狀況責任與憲法規定是一致的，財產所有權人基於危害防止允許被要求，所以在此範圍內可以被限制。在此特別意義是比例原則，其為必要的且視適合的及估計之基本人權傷害之目的而定。清理措施之費用為財產所有權人之負擔。就其財產並不是可期待性的而言，如此負擔並不是合法的。在比例原則檢驗範圍是考慮財產所有權人之狀況責任負擔以及衡量適用的大眾公共利益，特別是以下列的重點為標準：

aa) 在危害防止安全法之義務中

之費用自行負擔，並非以剝奪所有權人土地未來使用為內容。對土地處分權以及利用權之本質在法律上沒有改變。財產所有權人之清理費用負擔將導致忍受土地之損失以及財產運用上之利用損失。原則上，他必須接受財產之社會聯繫的結果，以儘可能達成有效清理從土地產生之危害。

bb) 針對界限的規定，是一個財產所有權者經由此可以估計負擔，對於交易價值依據清理之實施可以負責經濟支出關係之重點，在交易價值上不僅扮演著本身利用之收益，而且也將形成無利用情況下之利益。這特別是指計劃以及市場條件的土地價值之提昇。而假如費用之交易價值超過，原則上財產所有權人之利益是落在未來私人土地之利用。此外，不可能一次就計算出清理費用可經由土地轉讓而涵蓋。在此對他而言財產可能喪失完全之價值與意義。進一步之重點是交易的價值基於其他情況並無顯現出來，因為土地財產個人之利益儘可能超越交易之價值。

cc) 如果經由土地產生的危害，從自然之結果由大眾所估計的因素或者並非從利用合法之第三者所引起，則逾越負擔的界限特別是不能期待的。在這種情況之下，清理之責任不是無界限適用所有針對費用而履行財產之所有安全義務。否則在超範圍承擔之風險，所基於之情況由土地掌握

者予以解決且在此期間則是植基於責任之面向。是否在這些情況基於其他原因負擔之延伸界限，例如注意出自於社會國命令之理由，在此不需判決。

dd) 狀況責任人負擔之清理費用直到交易價值之提高，在此種情況是不可期待的，針對清理的土地進一步所呈現的是造成義務人財產重要部分以及個人生活方式基礎所包含家庭狀況。在如此情況下，財產保障之任務適用在基本人權之主體確保財產範圍內之自由，以及儘可能達成在基礎背景上生命本身責任之形態（參閱 BverfGE 83, 201「208」；stRSpr）。如果費用沒有超越清理後土地繼續利用之利益，則在此所期待負擔之界限已經被保障，例如當自己家中財產所有權人在經濟狀況考量下不能再擁有其土地。

ee) 如果財產所有權人己知道形成危害之風險，則超過土地交易價值之清理費用負擔是可以期待的。例如一個情況是，如果土地財產所有者知悉廢棄物是由先前土地所有者或者土地利用者所造成的以及買賣，或者在他同意下以此風險之狀況利用土地，例如一個垃圾集散場之運作或以連結填滿之選擇。在此情況下，針對大眾利益保護性質之必要衡量是需要注意的。知道了如此風險，則狀況責任人之請求是無可爭議的，此責任必須出

自財產保護者之理由被限制，因為自由意願所接受之風險減少了財產所有者之保護性。

如果就土地購買或者對於第三人利用之保障所認識的或者已經利用而言，財產所有權人以過失之方式導致清理費用負擔高於交易價值是可以期待的。對於期待可能性之判斷，過失之程度可能是巨大的。在此期待可能性可以進一步受到下列影響：是否財產所有人獲得來自風險的利益，例如經由降低買賣價格或者較高之租金。

針對此種狀況，行政法院之判決所考慮的是不足夠的（參閱 BVerwG NVwZ 1991, S. 475）。未設限及無條件，且對正面認知行為風險不察下，同樣的予以「責備」，於合適的及比例原則的平衡各方面之憲法條件介於財產所有人保護利益以及大眾利益之考量並不盡週全。兩個行為方式之相同平等是不可能的，因為經由財產購買之保護性或者在不同範圍轉讓狀況下可能被減低。

ff) 在各種情況中，廢棄物清理負擔費用超過交易價值是可以被估計的，這並不牽涉到財產所有人整體之經濟效益。針對清理沒有界限地承擔後果，如此而言對於財產所有權人是不可被期待的，也就是說財產與需要清理之土地是沒有法律上或者是經濟上的關聯。相反的，可以期待的是對於清理財產之投入，共同以需要清理

之土地呈現功能的一致性，例如此要素為一個邦或森林企業或者其他企業。在此特別適用於共同與清理需求之土地形成一致性之基本財產。但是對於其他財產之干預僅允許在基於比例原則之保障下遵守。如果以相關費用負擔清理之理由傷害企業或公司之進步，則應注意財產比重在基本法第 14 條第 3 項之規定，因為對於相對人之負擔實際上並沒有產生合適的補償。一個法律狀態完全或無代替性之清理僅僅可以在內容以及限制規定範圍內基於特別要件下予以考慮（參閱 BVerfGE 83, 201「212 f」）。

對於狀況責任人所負擔費用之估計不能一般性以財產所有人整體之經濟效益作為衡量。財產之保障目的在於針對財產所有人手中財產具體要素之保護，經由基本法第 14 條第 1 項所保護財產價值狀況之私人使用沒有比例限制，原則上是可以平衡以及忍受此狀況的。

d) 就立法者而言，基本法第 14 條第 1 項第 2 款規定財產之內容與限制，在此狀況責任人之限制是沒有規定的，機關以及法院經由解釋與運用確保所規定之責任與費用義務，財產之負擔不能超過基本法第 14 條第 1 項第 2 款以及第 2 項所允許規定之範圍。特別是他們根據前述所謂之標準在所支持廢棄物清理之狀況責任範圍下保障在基本財產經濟負擔下之比例

原則。

行政所規定之清理措施，在此所依據簡單之規定是關係著義務人負擔完全之費用。但是如果費用負擔因為缺乏憲法限定之期待可能性，行政也必須決定狀況責任費用負擔之界限（參閱 BVerfGE 100, 226「246」）。一位財產所有權人認為依據基本法第 14 條第 1 項第 1 款規定，機關清理規章因相關的費用負擔不合乎比例而傷害他的基本人權，因此必須提出救濟，若行政處分有存續力，就無法主張清理費用負擔之界限或者清理費用之補償。財產所有權人必須決定是否他的狀況責任將要接受或反對現行的清理規定，此判決僅僅適用，當他知道是否他將無限制負擔費用或者必須估計所負擔之最高費用。如果行政對於在清理規定時間點之不可期待可能性不熟悉或不完全熟悉，以致於針對費用負擔時間點不能決定，則關於清理費用負擔之清理處分必須與判決保留相關聯。

行政法院也必須了解，是否或者在何種程度下財產所有權人負擔清理費用，以判斷所干預行政處分在財產狀況之合法性（參閱 BVerfGE 100, 226「246」）。

III. 原判決對狀況責任界限未作足夠衡量

在 1 BvR 242/91 之程序，上訴判決以及聯邦行政法院認為訴願不合法之駁回之決定被廢棄，高等行政法院針對經濟存在之傷害特別從狀況責任之界限出發。因此，因為經由憲法針對清理費用以及土地價值關係之確認不適用在他的判決。聯邦行政法院之裁定針對在風險過失之無知購買土地之理由，其對每一個費用承擔義務之界限未作區別而拒絕，所提之理由同時並不存在憲法規定。

在 1 BvR 315/99 之程序，撤銷兩個被指摘之判決，因為它們並沒有依據憲法規定對狀況責任界限作足夠之衡量。由於這些判決已經因為違反基本法第 14 條第 1 項第 1 款而被撤銷，在此不需要再檢驗，其是否違反基本法第 103 條第 1 項。

C.

有關於費用之判決依據聯邦憲法法院法第 34 條 a 第 2 項規定辦理。

法官：Papier Kühling Jaeger
Hass Hömig Steiner
Hohmann-Dennhardt
Hoffmann-Riem