

【堤防法案】判決

BVerfGE24, 367-424 – Deichordnungsgesetz

聯邦憲法法院第一庭1968. 12. 18判決 - 1 BvR 638, 673/64 u.
200, 238, 249/65-

蕭文生 譯

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

A. 爭點

I 案例事實

1. 堤防法之新規定
2. 堤防法第 3 條
3. 堤防法第 7 條
4. 堤防法第 8 條
5. 堤防法第 5 條及第 6 條

II 訴願人之主張

1. 堤防法違反基本法之權限
分配規定
2. 基本法第 14 條規定禁止引
進公共財產制度

3. 徵收必要性之要求

III 補充說明

IV 相關機關之意見

1. 漢堡邦政府之意見
2. 鑑定書意見

B. 憲法訴願之合法性

I 憲法訴願不合法

II 憲法訴願合法

C. 憲法訴願合法但無理由

I 憲法訴願合法

II 憲法訴願無理由

1. 邦立法者之權限並未被排
除
2. 民法施行法亦未排除邦立
法者之權限

D. 憲法訴願無理由

- I 公共財產與財產權保障
 - 1. 財產權之制度保障
 - 2. 財產權之定義
- II 公共財產與聯邦國家之一致性
- III 公共財產與鄰人權
- E. 憲法訴願無理由
 - I 審查限制
 - II 權利轉換
 - 1. 權利轉換之意義及影響
 - 2. 權利轉換之內容與範圍
 - 3. 權利轉換與基本法第 14 條
 - III 個案法之禁止與援引要求
 - 1. 個案法與徵收
 - 2. 援引要求之不適用
 - IV 權利轉換與立法徵收
 - V 徵收與公共利益
 - 1. 公共利益之概念
 - 2. 徵收與比例原則
 - 3. 憲法法院之審查範圍
 - VI 權利轉換與徵收
 - 1. 權利轉換之目的
 - 2. 權利轉換之再轉換
 - 3. 再轉換之案例
 - 4. 權利轉換之必要性
 - 5. 徵收之強度
 - 6. 徵收之必要範圍
 - 7. 超額土地之
- F. 處理補償規定合憲
 - I 直接針對法律提起憲法訴願
 - II 補償額度之確定
 - III 適當補償之概念
 - 1. 公益與私益之權衡
 - 2. 交易價格並非唯一之補償標準
 - 3. 平等對待之要求
 - 4. 補償範圍-建地可能性
 - 5. 補償範圍-租金收入
 - 6. 補償範圍-可耕性
 - 7. 第 5 條依交易價格之補償合憲
 - 8. 一般法律問題由管轄法院處理

裁判要旨

1. 在憲法訴願範圍內得主張立法者無權公布受指責的徵收法律。
2. 依漢堡邦堤防法第2條第1項及第3項規定在防洪保護設施上產生的公共財產與基本法相符合。
3. 作為法制度的財產權保障在確保財產基本權。制度保障禁止，將此項領域自私法秩序中抽離，其在財產法領域中屬於受基本權保護行為的基本要件。
4. 徵收法律並非於基本法第19條第1項意義下限制財產基本權。
5. 不僅是確保財產價值而係財產存續的權利保護為財產權保障的基本要素。
6. 經由法律徵收（立法徵收）僅在相當有限的案例中合法。
7. 徵收法律就其具體事實領域是否符合基本法第14條第3項第1句公共利益之概念，受到憲法法院的審查。
8. 立法徵收亦適用比例原則。在事後審查，為執行計劃是否有

必要利用徵收手段時，聯邦憲法法院並不受立法者觀點之拘束。

9. 徵收法律中之補償規定不符合基本法第14條第3項第2句及第3句之要求時，則該法律整體違憲。
10. 在被徵收土地上關於確定價值因素中並不存在價值上重大的區別時，則立法者並不被阻止，在法律中自己確定固定的平方公尺金額作為計算補償之基礎。
11. 基本法第14條第3項第3句之衡量要求使立法者得依不同情況確定是全部補償或少於全部補償的補償。基本法並不要求補償必須依市價加以估算。

案由

1968年12月18日第一庭判決
1968年6月18、19日舉行言詞辯論

—/ BvR638, 673/64 及 200, 238,
249/65—

在有關憲法訴訟 I. - 訴訟代理人：律師... - 1BvR638/64- II.

1. - 15... 訴訟代理人：律師... - 1

BvR973/64 – III.1. –10...-訴訟代理人：律師 ... 1BvR 200/65-IV...-訴訟代理人：律師...-1BvR 238/65- V. 1. -9...-訴訟代理人：律師 ...-1BvR249/65- 針對1964年4月29日漢堡邦堤防法規定之程序。

判決主文

訴願人 A、堤防聯盟 Wilhelmsburg、L以及E之憲法訴願不受理。其他憲法訴願則駁回。

理由

A. 爭點

I. 案例事實

1964年4月29日規範自由—漢撒市漢堡堤防法律關係的法律—堤防法—賦予漢堡邦現行有效堤防法的基本部份一項新的法律基礎：

其第一章包含改變及補充漢堡邦水利法中有關堤防法律關係的規定。其最重要的條文則是經由第1條第3款引入漢堡水利法

的第4之1條，其引進了所謂防洪保護設施之公共財產。其第1項規定：基於在水權冊登記之確定計劃或許可所設置且屬於漢堡邦的防洪保護設施為漢堡邦之公共財產。公共財產創設一項高權的物權種類，其由堤防聯盟在法律及章程所規定的任務範圍內，其餘則由水利主管機關加以行使。屬於公共財產之標的不得成為交易標的。民法規定，尤其是有關占有及所有權之規定不適用之。

堤防法第二章則係現有堤防法律關係之規範。其規定將目前堤防土地之法律關係移轉至堤防法第一章所創設新的法律狀態。

1. 堤防法第二章中移轉規定中的重點則是第2條，其將目前堤防土地的所有權關係適應第4條之1所創造出的權利。第2條規定：

(1) 本法生效後第4條之1（漢堡邦水利法）意義下的公共財產出現於

(a) 所有在不動產土地登記冊上證明為堤防土地的用地及用地之一部分，但第2項另有規定者，不在此限。

(b) 所有附件1列舉的用地漢堡邦水利法第3之1條第2項及1961年4月4日漢堡邦道路法第2條第1項所規定的標的參與

權利之移轉。

(2) 本法生效後屬於附件 2 列舉堤防段落的用地及用地部份的堤防所有權 (1958 年 7 月 1 日民法漢堡邦施行法第 51 條至第 60 條), 儘管有第 8 條規定仍轉換成為民法上的所有權。

(3) 公共財產出現者, 則下列權利消滅。

(a) 所有涉及土地部分的權利, 包括堤防所有權 (民法漢堡邦施行法第 51 條至第 60 條)。

(b) 所有有權取得、占有或使用所涉及土地之權利, 或限制義務人使用權利之權。

在此處必須補充說明,

a.) 在第 2 條第 1 項第 a 款所稱之用地及用地部分位於所謂舊漢堡地區。有關其法律關係在堤防法未生效前適用民法 (1899 年 7 月 14 日) 漢堡邦施行法第 51 條至 62 條 (1958 年 7 月 1 日)。第 51 條規定:

(1) 無人就堤防享有民法意義下的所有權。

(2) 僅存在有限內容的所有權 (堤防所有權)

民法漢堡邦施行法未另有規定者 (第 54 條), 適用於民法所有權之規定, 亦適用於堤防所有權。堤防所有權之內容基本上規定於第 55 及 56 條, 並排除民法之規定。第 55 條規定: 堤防所有權人無權任意處分其土地。相反地“僅在其非屬公用地役權下且在有限方式下依現有法律規定或習慣加以使用。第 56 條規定: 政府對於堤防之權利, 依法律規定或習慣影響堤防且事實上加以使用者, 並不受堤防所有權權利之影響。

除此之外, 在堤防所有權下的土地—例外者不在此限—亦適用 1889 年 3 月 4 日 Marschlande 及 Bergedorf 邦之堤防法。

b) 在堤防法第 2 條第 1 項第 b 款附件 1 各別列舉的土地基本上係涉及在以往屬於普魯士領土部分土地登記冊確認的土地, 其經由 1937 年 1 月 26 日有關大漢堡地區及其他地區劃分的帝國法律移轉給漢堡邦。依漢堡邦政府之看法, 此類土地大多數處於民法上的所有權關係。此外, 一例外者不在此限—亦適用 1862 年 4 月 15 日漢諾威堤防法及下水道法。

c) 此項權利轉換涉及到所有土地, 其自始在堤防法生效時

仍具有堤防功能之構成部分。惟所包括者為整體的用地，則在許多土地涉及到並未具有堤防功能的面積且對於現有的防洪保護設施乃是不必要的。依法律草案之官方理由，此項超額之面積亦非在所有預計擴大並強化堤防時所必須。

d) 依立法理由，受到權利轉換影響的土地共超過500公頃的面積；大的有212公頃屬於私權，約207公頃為漢堡邦，48公頃屬堤防聯盟；有關其他的30公頃的剩餘面積，漢堡邦政府認為所有權關係並不明確。

2. 依堤防法第2條第1項轉換成公共財產的土地得依堤防法第3條第2項第1句「如目前般繼續加以使用，但以其基於公法或私法上權限被使用為限。」惟水利主管機關得隨時禁止繼續使用，若其為防衛洪水所必要時（堤防法第3條第3項第1句）。依堤防法第3條第1項之繼續使用在一項界限劃分程序中，以符合防洪保護及公共交通之要求，並維護當事人之利益下，重新加以規範（堤防法第8條第4項第e款）。

3. 1967年11月13日漢堡邦堤防法第7條第1項及第2項規定在二種情形下已轉化成為公共財產的土地得再轉換成私人財產。

(1) 漢堡邦水利法第123條第1項規定，該項設施不再屬於防洪所需時，則1968年1月1日生效的漢堡邦水利法第4之1條第2項第3句之規定不適用，第2條第1項及第3項第a款的法律效果視為未發生。

(2) 1976年1月1日前，防洪設施因漢堡邦水利法第62條或第123條第3項，授權之法規命令廢除所有有關堤防法之規定者，則依第1項規定再轉換自法規命令生效時為之。

若再轉換所涉及的土地以前為堤防所有權，則產生民法上的所有權。由於暫時性權利喪失所產生的不利益，則必須給予適當的金錢補償。

4. 堤防法第8條規定，受權利轉換影響的土地實施界限確定程序，但依堤防法第7條有再轉換之情形者不在此限。在此類程序中亦得將不受權利轉換所影響，但毗鄰的土地在符合第8條第1項第2句前提下加以列入。基於聲請亦得就個別土地實施暫時性界限之確定。

確定界限依第8條第2項規定之目的為：

a) 確定依漢堡邦水利法第3條之1屬於防洪設施之面積，但已在一項確定之計劃或在一項許可

中已確定者，不在此限。

b) 在第2條第2項及第7條第3項之案例，確定屬於公共道路面積之界限。

c) 有效規範界限確定土地彼此間的區隔而作合目的之使用。

在確定界限時，應將不屬於防洪設施或公共道路的土地以民法所有權方式分配給原來的權利人，但整地要求將之分配給其他人者不在此限（堤防法第8條第4項第a款）；屬於防洪設施或公共道路之土地則以公共財產方式移轉給漢堡邦。針對在確定界限程序中所為之行政處分，則依堤防法第9條規定提出救濟。

5. 該法於第5條及第6條規定補償。就土地所有權之喪失提供一次給付之補償（堤防法第5條第1項）；其額度則由法律確定為一平方公尺1馬克或0.75馬克。取代一次給付之補償，得依第5條第2項規定依聲請提供依交易價值計算的金錢補償，若該土地至今為止合法地不僅作為獲取青草之用。確定程序則規定在第6條。若在權利人與主管機關間無法獲得意思一致，則由主管機關確認一次堤防法給付的補償或金錢補償（堤防法第6條第2項）。針對此項確定得向法院提出救濟（堤防

法第9條）。

II. 訴願人之主張

訴願人為土地所有權人；其認為經由堤防法的新規定以不同方式侵害其基本法第14條之基本權利。依在言詞辯論時提出之聲請，所有訴願人皆認為堤防法第2條及第5條，個別訴願人另外認為第4條及第8條為違憲。其主張：

1. 堤防法整體而言違反基本法第70條及第72條規定而無效。漢堡邦的立法者在將其土地移轉至公共財產時已逾越了其立法權限。堤防法所規定者基本上屬於基本法第74條第1款及第17條之競合立法。就此而言，聯邦已使用其立法權限。首先，1937年9月3日有關水利及土地會的第一指令反對漢堡邦立法者之立法。基於其徵收規定，漢堡邦立法者為防洪設施得執行必要的徵收。但其不得制定本身的徵收法律。除此以外，公共財產之引進違反了民法施行法的成文法化原則。此項原則並不容忍邦立法者引進新的所有權概念而排除民法規定。公共財產侵害了由聯邦規範的統一的私法體系。漢堡邦不正確地主張引用民法施行法第65條及66條規定。此項規定並無授權

邦立法者規範所有權關係；此外其必須被嚴格加以解釋。其目的僅是在堤防法領域內考量地方的特性。此類觀點並不存在。在漢堡邦防洪設施引進公共財產根本缺乏實質理由。在水利及堤防法領域內亦適用一般所有權之概念及一般所有權之觀點，而此將在引進公共財產時受到破壞。

自民法施行法第131條、第182條區分所有權規定可以得知，民法施行法就與民法不同的所有權概念創造一項典型的範例，其對於未來的案例具有拘束力且同時經由其結構保障一般民法規定之適用。因為基於民法及施行法立法者的觀點，所有權概念應是整體一致且有所差異時需要特別的許可。因此民法施行法第131條應是一項例外，自該規定自然得到反面解釋，亦即其他例外規定原則上係不許可的。

2. 基本法第14條之財產權保障亦禁止引進公共財產。此項基本權規範保障私法所有權之制度並且因而排除純公法種類的所有權形式。允許國家就物有特別的支配權在協商基本法時雖然曾被提及，但被立憲者予以拒絕。因此在沒有正式修改基本法下，引進公共財產乃是不允許的。

由聯邦中之一邦引進公共所

有權亦違反了德意志聯邦的聯邦結構。邦違反了聯邦法之法秩序，若其毫無掩飾地以實質正義之強制或邦的獨特性，放棄在聯邦與邦法程序中共同的基本概念。透過高權的物權支配以及公共所有權產生概念上的混合，在現行有效的法秩內創造出不相稱之概念。

3. 將其土地轉換成為公共財產乃是一項不合法的徵收，蓋其違反了基本法第14條第3項的要件。並不存在任何合法化此項徵收法律的理由，蓋現今的規定，尤其是第一次水利會指令已提供充足的可能性來執行防洪必要的措施。除此之外公共利益亦未要求此項徵收。其他邦之規定顯示，對所有權加以限制已足以保護土地及人民免受洪水之危害。

無論如何，若包含了並未有任堤防在其上的土地部分，則至少已逾越了必要性的界限。堤防法第2條規定所涉及的部份堤防路段早就不再具有防洪之功能。尤其是在易北河南段地區舊的堤防早已被徵收，惟由於建設新堤防而獲得安全確保，因此不再作為對抗洪防的堤防或即將不再被使用。事實上堤防法主要在有助於獲得土地來從事與堤防無關的目的。最後漢堡邦透過將易

北河的船道變深及變窄來影響擴建堤防線的必要性。

由法律本身確定補償乃是違憲的。基本法第14條第3項第3句衡量公共利益與當事人利益之要求，禁止為一般性的補償。此類的補償亦排除在基本法第14條第3項第4句及第19條第4項所規定的救濟途徑。除此之外，補償之額度亦不能被認為符合基本法第14條第3項第3句意義下的適當，蓋其遠遠低於所謂市場價格。漢堡邦的財政機關本身對於僅作為草地使用的堤防面積曾經給付更高的價格。不同的補償額度違反基本法第3條之規定。堤防所有權與其他所有權之差別待遇並不合法。兩項所有權支配權之差異僅是法律形式上的不同，而非事實上的範圍；利用權應是等價的。

堤防法第5條規定僅考量堤防之使用價值而未考慮資本價值，蓋其建造對於先前的權利人而言花費鉅大的費用。由於堤防土地權利轉換導致毗鄰土地價值減少且出租可能性亦受到妨害。就此而言堤防法並未規定任何補償、土地價值之減少亦同。建地將因為環繞四周的公共財產而成為孤島並喪失交易價值。因為對此項情形並未規定任何補償，則堤防法第4條規定亦違反基本法

第14條第3項。

III. 補充說明

下列事項補充地加以確認：

1. 訴願人A (1 BvR 200/65 Nr. 10)所提及的土地在不動產登記冊上並未被證明為第2條第1項第a款之堤防土地亦不在第2條第1項第b款附件中列出。A主張，經由建造新堤防使得其兩塊土地喪失與住家土地空間上的連貫性；就此而言造成價值上的損失。在建造新堤防時涉及堤防法所確定的措施。

2. Wilhelmsburg堤防聯盟(1 BvR 249/65 Nr. 1)係依1937年9月3日第一次水利會指令設置之水利及土地聯盟。在1964年5月1日其擁有多筆受到堤防法第2條第1項權利轉換涉及的土地；在此僅涉及到防洪設施的構成部份。其認為有權提出憲法訴願，蓋其土地上之所有權，與其所負有公任務之堤防義務無關，乃是屬於該聯盟。該聯盟最初係受保護土地所有權人之結合且堤防自建造以後即被視為所有權人之事項加以管理。一直到了十九世紀的法律發展才導致先前已存在的堤防負擔成為公共任務而堤防聯盟成為公法人。若其喪失公共任務，

則其作為土地所有權人私法上的社團繼續存在。其並非在其公共任務領域內，而係作為維護成員權利及利益的土地所有權人提出憲法訴願。

3. 訴願人L (1 BvR 249/65 Nr. 3)係第2條第1項第b款附件一第三章第14項列舉土地第4412號之所有權人。在一項依第8條第3項無法再撤銷已確定的界限劃分程序中其取回原來3306平方公尺土地中的2843平方公尺土地作為私人所有權。剩餘的193平方公尺則被作為建造新堤防之運輸道路所用。第4412號土地在1967年3月28日免除防洪保護第二次指令的第19項附件，依堤防法第7條規定，再一次轉換回來。基於此項指令Harburg郡的土地登記及測量機關於1967年11月27日給予官方計劃的摘錄並且因而依第10條第1項更正土地登記冊及地籍登記之資料，使得訴願人亦為剩餘193平方公尺土地之所有權人。漢堡邦政府聲明，訴願人將因為在此期間內使用其土地作為運輸道路而遭受之不利益獲得補償。就其憲法訴願之理由，主張如下：其並未同意漢堡邦返還原來剩餘的193平方公尺土地。針對官方計劃摘要的通知，其已提出異議且主張只有在回復原來的狀態下，

其才願意接受該剩餘的土地。目前其仍受到欲藉由憲法訴願撤銷的規定所影響。

4. 訴願人E (1 BvR 249/65 Nr. 7)係總面積3517平方公尺，11塊土地之所有權人，其土地在土地登記冊上被認定為堤防土地；訴願人經由1965年5月31日確定的界限劃分計劃取得2544平方公尺民法上的所有權。其餘973平方公尺的土地，基於一項確定的確認裁決，訴願人獲得金錢補償。

5. 其餘31位訴願人擁有因權利轉換成為公共財產所包括的土地。

IV. 相關機關之意見

1. 漢堡邦政府認為堤防聯盟Wilhemsburg之憲法訴願乃是不合法。其受到權利轉換涉及的土地僅具有高權目的，因此不能被視為基本法第14條意義下受基本權保障的財產。

除此之外，其他憲法訴願為無理由：漢堡邦立法者有權制定受指責的規定。堤防法在傳統上屬於邦法的內容；此項權限亦包括有權規範防洪施設之所有權關係以及制定補償規定。公共財產之法律用語僅在突顯一項實體法

上的支配權，其內容則包含於邦立法者權限之內。並不存在任何成文或不成文的聯邦法律禁止邦立法者就其領域內獨立規範公物之權。漢堡邦立法者就堤防法之權限，也不會在本法第74條第17款觀點下有利於聯邦而受到限制；依事實上的關係在漢堡邦的堤防並非涉及到該規定意義下的海岸防衛。即使基於任何一項觀點承認聯邦之權限，則聯邦亦未行使此項權限，特別是並未透過第一次水利會指令之制定，假如其仍作為繼續有效之聯邦法律。

漢堡邦水利法亦至與民法之衝突。水利法與堤防法並不適用法典化原則（民法施行法第65條及第66條）。作為公法種類條文的漢堡邦水利法第4條之1及堤防法第2條規定並未侵犯或改變民法上的所有權概念。排除民法的規定則是沒有疑慮的。並非所有的物在法律上之意義皆係私法法律秩序之標的；若物由大眾、國家或其他行政主體所用時，則基於公共利益的考量得全部或部分剝奪其權利之流通。

權利轉換若內含徵收者，則依本法第14條第3項第2句侵害直接由法律為之乃是合法的。該項規定有助於公共利益。其實現了全面重新規範堤防體系的法律

部分以及自事實及法律理由長期來被要求漢堡堤防法的重大改革。在由昔日普魯士及舊漢堡部份地區組成的現今漢堡地區，就堤防而言並不存在一致性的規範。即使1950年6月15日的漢堡法律統一法亦未解釋清楚法律的情況；因此仍是不清楚，昔日普魯士領域內的堤防土地是否已因此轉換成舊漢堡法律的堤防所有權以及舊堤防存在的法律關係是否已改變。

在兩地區內一直到堤防法生效前仍存在部份堤防無法知悉，其是否為法律意義下的堤防、其適用何種法律以及是否存在成文的法律形式供使用。在許多情形並不清楚，土地的法律關係是否在改善或取直工程中改變。特別是不明確，昔日具有堤防的土地是否自堤防所有權解除而成為民法所有權以及是否在新築堤產生的堤防遷移仍舊是法律意義下的堤防；此外，原始為民法上所有權者是否在堤防遷移時因堤防法規而有所改變，亦是有爭議的。在此類案例中必要的法律地位澄清，由受責難的規定創設一項對所有堤防統一的規定來完成。其所包括者僅係在堤防法生效時仍具有防洪功能的堤防。基於漢堡邦水利法第63條之1新建造的堤

坊必須在計劃確定程序終結後才成為法律意義下的堤防。若新建堤防已能承擔防洪任務，則舊堤防或者免除義務或者在必要情形下，成為防洪第二道防線的堤防。由於新建堤防而成為多餘的舊堤防，則依第7條規定返還所有權人。此項再移轉規定以及第8條之界限確定係一項必要且完善的調整，使得當事人仍能擁有不再使用於防洪目的的土地。

堤防法第5條規定的一次補償及補償規定符合基本法。基本法第14條第3項第2句並未要求必須個別就每一個個案規定補償。重要的是，該項規定符合基本法第14條第3項第3句之要求。在私人所有權與堤防所有權所為之差別待遇乃是合理的。其基於下列之考量，在昔日普魯士地區廢除堤防則產生完整的民法所有權，在舊漢堡地區堤防所有權消滅，土地則歸堤防聯盟所有。

2. 漢堡邦政府提出K教授與W教授兩份法律鑑定書，在結果上一致認為該法係合憲。

B. 憲法訴願之合法性

I. 憲法訴願不合法

下列訴願人提出的憲法訴願係不合法的：

1. HinrichA (1BvR 200/65 Nr-10)

訴願人主張，其因新建堤防而受到損害。此項損害依其本身之主張係基於漢堡邦行政機關之措施，而非直接來自受責難法律的規定。由於訴願人之土地並未包含於第2條第1項之權利轉換中，訴願人並未直接受到該規定之影響。

2. Wilhelmsburg堤防聯盟(1 BvR 249/65 Nr. 1)

公法人基本上並不享有基本權，若其從事公共任務時；就此而言，公法人並無法利用憲法訴願之權利救濟途徑(BVerfGE21, 36ff.)。此項結果適用於堤防聯盟Wilhelmsburg。其依第一次水利會指令第1條第1項規定為公法團體，且受到權利轉換所涉及的土地係堤防沒有爭議的部份，亦即有助於公共任務，對於法律上的評價，唯一重要的是在堤防法生效時存在的法律狀態。因此堤防聯盟在早期係土地所有權人之私法社團乃是不重要的。堤防聯盟亦不得以其成員之基本權作為支持其憲法訴願之理由，蓋權利轉換所涉及的土地並不屬於成員，而係屬於聯盟所

有。

3. Rudolf L. (1BvR 249/65 Nr. 3)

訴願人不再受到該受責難規定之侵害。由於1967年3月28日之指令，其土地已經不再作為防洪之用，其依第7條第2項規定依法成為剩餘193平方公尺土地之所有權人；並不需要其同意。是否及在何種額度內當事人得主張因為使用其土地作為修建道路之用而產生不利益之補償以及是否得要求清除道路設施，則非本程序之標的。

4. Ewald E. (1BvR 249/65 Nr. 7)

其憲法訴願並不存在權利保護利益。透過憲法訴願，訴願人追求經由受責難規定的無效解釋回復堤防法生效前其土地原有的法律情況。此項目的並無法藉由憲法訴願來達成。受責難規定無效之解釋對於訴願人土地之法律情況並無任何影響。目前存在的法律情況係在堤防法生效後，在界限確定及補償程序中所為且訴願人並未撤銷的行政處分所創造。依聯邦憲法法院法第79條第2項之規定，該項決定，即使係基於被宣告無效的規範所為，亦不受影響。

II. 憲法訴願合法

享有一項未分割繼承權之訴願人G的訴願權限直接來自作為共同共有關係成員之法律地位。此項法律地位受到基本法第14條第1項第1句之保護。訴願人得以憲法訴願主張，其法律地位經由受責難規定以違反基本權方式加以排除。

C. 憲法訴願合法但無理由

漢堡邦立法者就受責難的堤防法第二章部份之規定，並未逾越其立法權限。

I. 憲法訴願合法

所提出之責難係合法的。訴願人認為其土地依第2條第1項規定之權利轉換成公共財產乃是一項不合法的徵收。在此項責難之範圍內其得主張，立法者缺乏權限來制定此項法律；蓋由缺乏立法權限之立法者所制定的徵收法律將侵害當事人之基本權而成為無效。

II. 憲法訴願無理由

惟此項責難則為無理由。在堤防法的官方立法理由中就漢堡邦立法者之管轄權說明如下：受規範之標的屬於競合立法的內容（基本法第74條第1款、第95條第4款），若其非僅一如同公堤防法一為邦之立法權。

但漢堡邦政府在憲法訴願之書面意見及言詞辯論中主張邦立法者擁有單獨的管轄權。

此處必須補充說明：

堤防法第二章規範在法律生效時已存在堤防之所有權與使用關係。在堤防土地之一部份產生公共所有權，在另一部份則為民法所有權（漢堡邦堤防法第2條第2項、第4條第1項、第7條第1項第3句、第8條第4項第a款）。規定轉換成公共所有權的第2條第1項則由許多規定以及與其處於內在關聯的規定加以補充並且共同決定規定之有效性。除了規範所有權關係之規定外，第8條亦包含規範土地秩序之規定以及第9條有關訴訟程序以及法院管轄權之規定。

在此項整體規範中是否涉及一項本身為封閉的、屬於邦立法者原始管轄權之內容或必須至少有部分因素屬於基本法第74條第1、14、17、18款所包含的內容，則得加以擱置；蓋即使在第二種

情形，邦亦有立法權根，若聯邦在基本法第72條第1項意義下並未完全行使所規定的立法權限。

1. 1937年9月3日之水利及土地會之第一次指令是否為聯邦法律，並不須要加以決定（BVerfGE 10, 89/100）。其規定水利及土地會之權利，其法律地位、組織、任務及權限，在一定情形下的徵收權；但其並未完全規定堤防土地個別之物權或在防洪領域內的徵收權。因此其規定並未排除邦立法者規範堤防土地所有權關係以及在堤防法範圍內制定徵收規定之權限。

2. 民法物權法及民法施行法之法典化並不意謂者，應完全排除邦法於堤防法所有權之規定。民法施行法第3條、第655條及第218條所具有的法典化原則（BVerfGE 7, 342/347），是否具有維護民法一致性之目的，而非促成私法與公法之一致性，可暫時擱置；蓋已因為堤防法第2條第1項含有純公法的規定而沒有任何阻礙。即使並非如此，此項規定亦可包含於民法施行法第66條之保留內。即使聯邦在競合立法權限中對某項標的已為全面且廣泛的規定，但聯邦法中若具有有利於邦立法的保留時，則邦法規在此範圍內係合法的（BVerfGE 28,

238/251)。

民法施行法第66條規定，屬於堤防及下水道法的邦法規定並不受影響。此項保留授權立法者得改變既有及制定新的法律(民法施行法第3及第218條)。訴願人之抗辯，民法施行法第66條之保留並未授權規範所有權關係，係無理由。此項保留所包括者不僅是有權規範堤防負擔及堤防聯盟之秩序，亦包括有關堤防及其從物所有權關係之規定(BVerwGE 8, 310/312)。在制定民法施行法後，邦立法者即遵從之，此可自漢堡邦民法施行法第51條以下規定得之。

立法者並未遵守法律(立法)保留內在之界限，蓋其僅特別允許在堤防法上與現行有效的財產法作不同規定而非允許排除民法規定而引進新的概念，此項指責亦無法貫徹。若民法施行法的保留將法領域一般性地分配給邦法時，則適用於所有以規範此法領域為標的的規定；即使在考量民法一般規定下，在保留領域內亦得為不同之規定(Gramm in Staudinger, Kommentar zum BGB, 10. Aufl., Vorbem. vor Art. 55 EGBGB, Rdnr. 7)。民法施行法第66條之保留應視為全面性。一般私法上所有權的想法並

非一定是堤防法領域內公法物權法之基礎。

自民法施行法第181條第1項並無法得出邦立法者是否得引進公共財產之概念，蓋其僅是一項過度規定。其僅確定，在民法生效時已存在的所有權自1900年1月1日起適用民之規定。

主張民法施行法第131條及第182條亦是錯誤的。此項涉及區分所有權之規定並無法導出必須排除其他法領域所有權特別形式的反面解釋。其係涉及一項目的僅在於確保當時並未符合民法規定之具體所有權關係繼續存續的條文；此外，在此亦禁止作比較，蓋區分所有權僅是呈現與民法所有權私法上類型不同之規定而已。

D. 憲法訴願無理由

I. 公共財產與財產權保障

將訴願人土地轉換成公共財產並不違反基本法第14條第1項第1句之財產權保障。依法律上概念之規定，防洪設施之公共所有權所創設者僅係高權之物權。其特徵為，屬於公共所有權的標的無法在交易程序中流通且不適用

民法的規定，特別是有關占有及所有權的規定。公共所有權之權限及義務則由堤防聯盟在法律及章程規定的任務範圍內，其餘的則由水利主管機關行使。

此項物權是否為現行法秩序意義下的所有權且與私所有權對立或者僅是涉及公物支配權之另一項名稱。一般認為其具有雙重性質，一方面以私法所有權為基礎，另一方面為公法上物權，此類問題可暫時擱置。即使認為，公共所有權表示防洪設施完全自私法程序中脫離，亦並未侵害財產權之保障。

1. 基本法第14條第1項第1句保障私財產，既作為法制度亦保障是個別所有權人擁有具體形成之權。財產權係一項重要的基本權，與人格自由之保障具有內在之關聯。在基本權整個體系內其任務為，確保基本權主體在財產權領域內享有自由空間且因而使其有能力自我負責設計其生活。財產權保障作為法制度有助於確保此項基本權。個人之基本權以財產此項法制度為前提；若立法者得以其他制度替代私財產，而其與財產名稱不相符合時，則財產權並無法被有效加以保障。

此項制度保障確保規範的基

本要件，其在本項基本權規定意義下被稱為財產。財產權之內容與功能得且需要適應社會及經濟關係之發展；在考量基本的憲法價值決定後確定財產權之內容與界限，此乃屬立法者之事（基本法第14條第1項第2句；BVerfGE 21, 73/82）。制度保障禁止將屬於財產權領域內基本權所保障行為的基本要件領域自私法程序中抽離且因而廢除了基本權所保障之自由領域或重大加以限縮。此種事實在此處相關的防洪領域中並不存在。

2. 財產權係物支配權的一種形式並且是一項對於多樣想像可能物權法關係的全面性概念。此項物之支配權可基於不同的觀點及見解來加以設計。民法上財產權之特徵為私使用性及基本上的處分可能性。在此之外，現有的法秩序中亦存在許多不同方式的物之支配權，其一雖然亦被稱為財產權一目的卻不在私使用性而係他使用性。此種類型之物屬於國家所有者，基本上自私法程序中抽離並且僅受公法物權之支配，亦即稱之為公共財產，就此而言並未限縮基本法第14條第1項第1句保障的法制度，若該物用於特別的公共目的且考量此項目的拘束完全或重大排除私處分可

能性時。

在防洪設施之外的標的引進公共財產是否符合基本法第14條規定之制度保障，在此處並無須加以決定。

II. 公共財產與聯邦國家之一致性

在防洪設施引進公共財產亦可能被視為違反基本法，蓋對於聯邦國家而言，當一個邦偏離了一項確定且既存的所有權概念而引進新的所有權概念時，則打破了至少必要的一致性。其亦破壞在聯邦與邦原則上對於公物相同的看法；邦破壞了法的一致性，此項觀點亦無法貫徹。

基本法第28條第1項使邦受到其所指出重大憲法原則之拘束並且在此範圍內欲產生一定程度的一致性；除此之外，並無要求任何的一律性或劃一性。

引進公法財產可能有憲法上的疑慮，若因而破壞聯邦及所有各邦之經濟及社會秩序基本的且一致適用的法制度且該項影響不僅限於邦之領域。惟此項情形並不存在：首先此處決定性的水利及堤防法領域，在考量目前為止不同的規定下，是否存在一項依

其內容及結構確定的財產權概念，並非明顯。惟無論如何在防洪設施引進公共財產並不會破壞民法的財產權概念。在此處重要的領域中，公共財產僅表示，防洪設施於合乎目的使用期間處於一項特別的公法物權之下並且因而不受私法拘束。若合乎目的使用停止，則重新出現民法上的所有權。至少僅能說在公物法上缺乏一致性。惟此項與在聯邦與邦 — 不考慮例外情形 — 大多數適用的法秩序的不同，自憲法理由並無法加以責難。

III. 公共財產與鄰人權

轉換成公共財產的堤防土地在空間上被適用民法以及鄰人法規定的土地所圍繞。鄰人法上的權利意謂者限制鄰人所有權人之權限。當漢堡邦水利法第4條之1第1項第4句規定，所有民法規定皆不適用時，則可能同時被認為是排除了圍繞堤防土地的鄰人權。此項情形與聯邦法並不符合。邦立法者雖然得依民法施行法第124條引進比民法規定更多限制鄰人權利之規定；但不得廢除民法之規定。

此項法律狀況，堤防法第3條第2項考慮受權利轉換所涉及

的土地並且聲明權利人相互間以及與第三人間之繼續利用關係準用民法鄰人權利之規定。在防洪設施亦被要求與聯邦法作一致的解釋，該防洪設施係依漢堡邦水利法第4條之1第1項第1句基於在水利登記冊所記載之確定計劃或許可所建造。在此範圍內聯邦法優先原則要求漢堡邦水利法第四條之1第1項第1句為限縮解釋，此項結果漢堡邦政府於言詞辯論時亦明確同意。

E. 憲法訴願無理由

堤防法第2條規定的權利轉換實質上與基本法相符合。

I. 審查之限制

憲法上的審查限於堤防法第2條第1項及第3項，蓋並無任何訴願人因為第2條第2項所規定的轉換，使得其目前的堤防所有權轉換成民法所有權而受到損害。

II. 權利轉換

1. 當堤防法第2條規定，自法律生效時起，在該處所詳細標明的土地上將出現公共財產，則其具有雙重意義：首先本項規定改

變了至今為止適用於既存堤防所在堤防土地的客觀法。漢堡邦水利法第4條之1意義下的公共財產取代目前的規定—堤防所有權，民法所有權—。此項規定規範一般基於確定計劃或許可所設立且屬於漢堡邦防洪設施之地位。此項地位由於堤防法第2條規定擴及到已存在的堤防。

權利轉換的意義及影響並不僅限於改變此項客觀法。憲法上評價重要的是，此項規定同時侵害了個別土地所有權人之主觀權利。受權利轉換涉及的土地將移轉給漢堡邦且此後由漢堡邦以公共財產形式加以管理。此項結果對於目前為止在權利主體與物之間個別的歸屬關係不僅是改變其內容，而是根本將之消滅。其創設了一項新的歸屬關係，其與舊的關係並不一致。漢堡邦堤防法第2條第3項規定十分明確，舊的權利應結束。

據此存在一項事實，其以所謂古典徵收的模式為基礎，亦即：剝奪土地所有權及移轉至事業。因此在事後的衡量時必須將下列所有事實排除，依其理由仍存在物權法上的歸屬關係，但至今為止所擁有的權限被剝奪或被限制。

2. 個別所有人法律地位的內

容及範圍受權利轉換之影響並不相同：依民法施行法第51條以下的堤防所有權，其法律性質係有爭議的。一方面其被認為係一項修正的民法所有權，但另一方面亦將之視為對無主物或屬於公共財產之物的使用權。就屬於昔日普魯士地區的漢堡邦土地，邦立法者與漢堡邦政府與所提出的鑑定意見一致認為，在土地登記簿上登記的所有權人雖然應享有民法上的所有權，但受到堤防法規定的影響已受到重大限制；對所有權人而言，事實上僅殘存相當有限的使用權。除此之外，依漢堡邦政府之說明，權利轉換亦包含法律關係並不明確的土地。在該範圍內並不排除，其包括了僅適用私法的土地以及堤防所有權與原來有限的私財產而在時間消逝中逐漸強化成為得自由處分財產的土地，依漢堡邦政府之陳述，權利轉換亦包括明確屬於不受限制民法所有權下的土地及土地部分。

3. 據此得出，在考量無法概觀的土地數目下，此項權利轉換無論如何將導致一項廣泛的權利剝奪。因此此項權利轉換不僅是一項客觀的行為，僅是向未來生效的權利剝奪。若其同時侵害至目前為止在堤防上所存在的個別

法律關係，則可擱置，此處是否涉及一項獲得財產之過程，蓋此對於判斷是否存在徵收沒有任何重要性。基本法第14條第3項所允許的徵收，其概念上之特徵為，基於公共利益完全或部份剝奪基本法第14條第1項第1句所保障之財產權。剝奪以及因而導致的權利及財產損失—並非移轉受剝奪之客體—乃是決定性之特徵。

有疑問的僅是，權利轉換所產生對於所有權人法律地位的侵害是否在所有情況下皆導致一項重大損失，而得將之定義為徵收。就2)所標明的土地中前二筆土地主張，所有權人事實上僅擁有經濟上微不足道的使用權，但因為該權利依堤防法第3條第1項得繼續享有，因此在權利轉換時並無徵收產生。此項觀點是否正確，得暫時擱置；蓋必須以權利轉換亦包括所有權人擁有限制之民法上所有權的土地為前提，在此類土地類型毫無疑問的經由權利轉換產生一項完全的權利損失，亦即徵收。此並不會因為既有的使用權繼續存在而有任何問題，此項使用權不在係基於土地上的所有權，而是基於漢堡邦擁有的公共財產之法律授權。法律必須據此就該類型符合基本法第14條第3項之要求。若該法在

規範此類型土地上符合憲法規定，則在其他土地上之規定亦不得加以責難。立法者不得藉由依基本法第14條第1項第2句內容限制（無補償）之名義制定一項依其實質設計為負有補償義務的徵收規定；但相反地其得就所有權人客觀上並非徵收的負擔，適用徵收法嚴格之要件。

III. 個案法之禁止及援引要求

若在權利轉換中發生徵收，則其直接經由法律來執行，訴願人之責難，此處所涉及的乃是依基本法第19條第1項第1句不合法的個案法以及違反基本法第19條第1項第2句的引用要求，並無理由。

1. 基本法第19條第1項與依基本法第14條第3項允許的立法徵收間的關係須自基本法第14條個別法律文句之關聯，在考量第19條第1項特別的保護類型下加以確定。

a) 基本法第19條第1項在確保基於在基本法中特別規定透過法律或基於法律保留才得加以限制的基本權。若此項保留存在，則該法不得僅適用於個案。基本

法第14條並未含有此項限制財產權保障之保留。

財產權保障之標的及範圍由基本法第14條第1項第2句及第3項加以確定。首先立法者之任務，在考量立憲者之基本決定下，確定財產權之內容及界限。若立法者以合憲方式行使此項權限，則並不存在對基本權之限制（BVerfGE 21, 92/93）。只有立法者所形成之財產才構成財產權保障之標的且受憲法所保障（BVerfGE 20, 35/356）。

基本法第14條第3項允許剝奪具體的財產權標的，若公共利益要求時。基本權，亦即排除國家干預財產權保障所保護標的之權，在憲法上受到限制，若公共利益要求此項干預時。在基本法第14條第3項要件下——且僅有在此要件下——所有權人必須忍受此項干預。此處所涉及者並非是允許一項對基本權抽象之限制，而是關於具體確定標的上適用之限制。此正是在財產權規範領域內常常在個人利益及公共利益間產生緊張關係，立法者因而本身決定，在衝突案例中公共利益得優先受保障的個人法律地位且甚至在極端情形下所有權人必須忍受特定標的上所有權之剝奪。憲法就此項衝突情況並非交

給立法者，而係自己決定。若考量此項關聯性，則基本法第14條第3項第2句，允許僅透過法律或基於法律為徵收，並未包含保留給立法者限制基本權之權限，如同在基本法第19條第1項以之為前提般。

b) 基於基本法第14條第3項第2句規定，亦不得逾越基本法第14條第3項第1句所允許的範圍而對財產權保障加以限制。其正是在基本法第14條第3項領域內毫無限制地發揮其特別的保護功能。

首先其確定，只有在基本法第14條第3項所確定的前提下才得為徵收；若不存在此項前提，則侵害基本權。賦予所有權人必須忍受徵收之義務僅能於憲法本身所確定的範圍內為之。此項界限對於徵收之合法性係絕對必要的，立法者並未被授權，改變此項界限而為侵害。

除此之外，財產權保障在基本法第14條第3項範圍內，受到考驗者為，被徵收之標的僅能在合理補償下才能加以剝奪，亦即以補償替代該項標的。存續保障在合法的徵收時轉變成財產價值之保障。若補償未符合基本法第14條第3項第3句之要件，則基本權受到侵害，而其法律效果則是徵

收違憲。要求徵收符合憲法規定之權無論如何不得透過立法者加以限制或剝奪。

財產權保障亦阻止立法者，在基本法第14條第3項第1句特別要件不存在時，指示對所有權人為價值補償及從事（無須補償）的內容確定，但實際上為（具補償義務）的徵收。在財產權保障內所具有的防衛權的順序，立法者並非得自由處分。

c) 若基本法第19條第1項因而不適用於徵收法律時，則基本法第19條第1項第2句之援引要求亦不適用之。

2. 若徵收並非基本法第19條第1項第1句意義下財產權之限制，則並未同時決定，是否自財產權保障或其他憲法規定得出經由個別法所為徵收之界限。此項問題並不須要決定，蓋憲法允許立法徵收，則個案法許可性問題在此限於下列問題：針對於一個個人的徵收法是否合法。在此並未有此種法律接受憲法法院的審查，即使在堤防法第2條第1項對於應徵收標的部分作一般性的描繪，部分個別加以標明，堤防法仍包含堤防土地的所有所有權人。

IV. 立法徵收

權利轉換並不會因為立法者選擇立法徵收而非基於法律以行政處分為個別徵收而違憲。漢堡邦政府之觀點，立法者有權自由選擇行政及立法徵收，並無法同意；其僅涉及一項法技術上的問題及無法司法審查的法政策決定。

威瑪憲法在第153條第2項第1句僅規定基於法律基礎的徵收。自財產權保障具有防禦沒有補償的財產權侵害觀點出發，在帝國法院的判決中，下列觀點獲得貫徹：若侵害並非基於行政處分而係直接以法律為之者，則仍須予以補償。徵收在概念上並非一定要求存在一項行政處分。法院在補償爭議範圍內本身無法審查侵害之合法性，此項事實扮演決定性的角色；重要的是，是否發生特別的財產損失。自此可以得出，在承認立法徵收時係涉及擴充基本權相對於立法之保護，而非基本上擴大徵收之權限。

基於帝國法院的判決，將自本質而言可能的立法徵收規定於基本法第14條第3項。但就此而言決定性的觀點則為，立法者之徵收行為須受到絕對必要的補償義務所拘束。相反地本規定之目的並不在於，將傳統上行政機關之職責，基於一項抽象法律為徵

收，在沒有任何限制下移轉給立法機關，。利用物及權利，基於許多個別的過程，一般而言皆須依賴行政處分之執行，此如同堤防法第2章所規定的許多不同的例外規定及補充的特別程序可以得知。並無任何跡象顯示，此項傳統的行政徵收體系在有利於立法者一般性的徵收權限下應受到限制。以財產權保障之意義及其他憲法規定為依歸的解釋，相反地要求嚴格適用僵硬的立法徵收。在此處首先重要的是，基本法第14條之財產權保障享有與威瑪憲法財產權保障不同及廣泛的意義。其首要的任務並非——就此而言已超越了威瑪憲法第153條之規定——阻止無補償地剝奪所有權，而係在確保財產存續於所有權人之手。對於威瑪憲法及部分基本法第14條規定之見解認為，財產權保障依其本質內容為財產價值保障且必須忍受對於財產之侵害，若給予當事人充分之補償時。此項觀點與基本法第14條之內容並不符合。蓋在威瑪憲法領域內並未規定在基本權保護觀點下得就徵收法律之合憲性為憲法上審查且審查個別徵收行為之合法性亦僅在相當有限範圍內為之，因此法院有必要在補償法中——特別是擴大侵害概念——

尋求保護人民之道。基本權因而主要是作為合理補償之請求權。

相對地——已強調過——基本法第14條第1項第1句保障之基本權必須自涉及個人的關係為出發點，作為自我負責行為的自由空間。財產權保障首先並非物，而係權利主體保障，基本權特別提供防衛任何不合法影響受保護物存續之權限。

此項財產權保障意義的轉換明顯地在憲法擴充權利救濟上表現出來（基本法第19條第4項），依昔日的憲法規定，雖然基本上可就補償額度提出訴訟，但措施的合法性依一般法律僅能在相當有限的範圍內由法院加以審查；但依基本法任何侵害基本權保護領域的行為皆須接受法院之審查。在基本法第14條第3項第4句允許因為補償額度提出救濟，僅是呈現較弱的基本權保護。自歷史經驗中可以得出，補償義務對徵收之阻礙僅是有限的，在為徵收時，決定性者為涉及財產——同時亦是基本權——的過程，在此觀點下憲法上允許徵收的規範在財產權整體結構下相較於補償規定，具有基本上較大之意義。第一個問題一直是，對於財產權之侵害是否合法；若為肯定，則補償義務乃是當然的結果。依基本

法的觀點，有效的——確保財產存續——權利保護乃是基本權本身的重要因素。

經由允許立法徵收將重大減弱本質上屬於基本權的權利保護。立法者選擇立法徵收而非行政徵收者，則其因而排除基本法第19條第4項所保障向管轄法院提出救濟，蓋立法權並不屬於該憲法規定意義下的公權力（BVerfGE 24, 33/49）。法院並無法審查，徵收相對於個別基本權利主體是否合法。若考量，立法徵收本質上係由法律管理且基本法第19條第4項之任務正是，使行政行為有效受到法院審查之拘束，則基本權利主體之防禦可能性將受到重大減弱。此項情形常常亦創造出相當難以排除、已完全終結的事實。

依基本法規定，基本權之保障基於下列想法：徵收立法與徵收行為在典型案例中落於不同人之手。在此處所涉及的不僅是形式上的權限分配，而係一項基本權利保護法治國體系在財產權秩序領域內基本的界限確定。若所有權人因外在具有法律形式，但實質內容卻是具體執行行為之高權行為，剝奪其權利救濟時，則此項體系將受到質疑。

若考慮到此項關聯以及憲法

認可立法徵收之動機，則無法認為，立憲者欲在財產法領域中，為有利於立法者，而對於保障法治國之規範毫無界限地加以限制。

作為喪失法院審查之衡平而賦予立法徵收之當事人，提起憲法訴願之權限，並不能作為反對之理由。此項考量已因為在制定基本法時根本並未存在憲法訴願，且立法者根本無法將之納入考量，而無任何說服力。基本上此亦非聯邦憲法法院之任務，如同行政訴訟第一事實審法院般加以審查。

所有這些考量皆將導致下列結果：在基本法體系下，僅能在相當有限的案例中，將立法徵收視為合法。

在堤防法可承認為此種例外情形：1962年的洪水災難產了一項特殊的情況，漢堡邦立法者面臨著無可推卸之任務，立即建立全面性的堤防體系，確保及有效充實現有的堤防。若其在此項事實情況下認為，擴充堤防至必要的範圍必須是一項國家任務且就此而言須要一致性的法律，則在憲法上並無可責難之處。此項決定則強制立法者將舊有的堤防體系帶入此項任務。漢堡邦政府具有說服力地說明，個別徵收在適

當合理的期間內根本無法執行且將重大延誤必要措施之執行。此外，受影響的土地範圍可經由堤防設施本身加以確定，且該法透過例外規定及補充程序已盡可能考量個別當事人之利益。在評價所有因素下則無法指責立法者有濫用形式之情形。

V.徵收與公共利益

依基本法第14條第3項第1句徵收僅得基於公共利益為之。

1. 公共利益此項抽象的法律概念包含著事實及目的之多樣性；其在個案中須要具體化。在徵收法中規定，在何種計畫及在何種條件下徵收乃是合法的，則已符合要求。法律在具體事實領域中確定公共利益之概念，基本法規定的解釋及適用則受憲法法院之審查。

漢堡邦政府之下列意見並無法贊同：在確認何者有助於公共利益時，在立法徵收適用與行政徵收不同之標準，且立法者在此擁有較大之裁量自由。基本法雖然規定兩種執行徵收之方式，但只有一種徵收概念。在由行政機關執行之徵收行為以及立法者直接為之的徵收行為間並不存在質的差別。基本法第14條第3項第1句對於兩種情形皆給予判斷徵收合法性具有拘束力之標準。除此

之外，此乃立法者之裁量權，自公共利益多樣化的領域中選擇一項領域並且允許或規定在該領域內為徵收。

2. 任何侵害基本權保護領域之行為皆受到法治國比例原則要求之拘束。徵收亦適用之。

僅在該計畫有助於公共利益時，才得以徵收方式侵害基本權所保護之財產權。有爭議的是，除此之外，該計畫是否必須為追求公共利益所必要，此問題在憲法訴願範圍內不須要加以決定；蓋建設及維護漢堡邦堤防係迫切必要的，此項觀點並無法認真地加以質疑。

此外，比例原則要求，徵收手段必須是執行有助於公共利益之計畫所必要，此符合有關行政徵收向來的判決（BVerfGE 2, 36/38; 13, 75/77; 19, 171/177; 21, 191/193）。其認為，徵收行為之必要性係涉及到受法院完全審查之法律概念。法院判決發展出下列個別之原則：徵收必須是最後手段；必須是沒有任何其他法律上或經濟上可替代的解決方式，徵收才能被視為合法；只要徵收之目的仍得以其他、對於個人侵害較少的方式達成者，則其係不合法的。若公共利益在未剝奪所有權情況下，例如透過給

予物或債之權利即可實現者，則徵收亦是不合法的。在選擇達成徵收目的的必要手段時，亦必須選擇對於當事人侵害最小的措施。最後僅能徵收對於公共目的必要的土地。

此類自行政徵收所發展出的原則必須在相同標準下適用於立法徵收。其係對基本法第14條第3項第1句正確之解釋。惟亦有針對此項觀點提出不同意見，基本法第14條第3項並未要求此項嚴格的要件，蓋當事人在考量強制的補償義務下並未遭受任何損失；因而只要存在任何徵收的合理理由，即符合比例原則之要求。此項見解植基於—如同自上面說明中得出—一項對於財產權基本內容的誤解；自補償義務中並無法導出擴大徵收合法要件之結果。

3. 漢堡邦政府以及由其所提出之鑑定書中主張在前文所說明的觀點下，全面審查堤防法係有疑問的。其所涉及的乃是法律而非行政措施之審查；此方面之處理立法者有最終決定權。至少在立法者決定何項措施係必要時，不得完全剝奪其自由空間。

聯邦憲法法院早在藥房判決（BVerfGE 7, 377/410）中已處理過類似的意見，並且表示：針對於立法者之基本權保障係交付給

法院。若自基本權之解釋中得出立法者之界限，則法院必須能審查該項界限是否被遵守。其應完成此項任務，否則基本權在實際上將被貶抑成為美好的部分規定且基本法所賦予其之功能亦將喪失意義。

在審查立法徵收是否符合基本法第14條第3項時，亦完全適用相同的原則。自基本法第14條第3項第1句所得出的徵收權限制乃是一項實質的憲法要求。聯邦憲法法院在審查時並不受立法者法律見解之拘束。立法者對於計畫是否有助於公共利益以及徵收是否執行計畫所必要的判斷，首先對於憲法法院之審查係無拘束力的認定；否則的話，最終將由立法者確定基本權的內容。法院亦得對於重要的事實加以判斷。判斷時，在立法者之評價及考量具有重要意義時，僅在其可輕易反駁或明顯錯誤或違反基本法的價值秩序時，才得不加理會。

VI. 權利轉換與徵收

堤防法第2條第1項之權利轉換符合基本法第14條第3項第1句之規定。

1. 訴願人之主張，漢堡邦立法者藉由將所有既存的堤防轉

換成公共財產所追求的目的主要並非防洪目的而是擴充國家占有之土地，並無法認為係有理由的。首先，僅有仍然繼續作為防洪的堤防才必須轉換成公共財產；若不具此種功能，則被排除在外（堤防法第2條第2項）。自法律中並無法得出任何論據來認為該法係為增加漢堡邦之財產所制定。堤防法第2條第1項所包含的土地僅屬於高權物權，且在指定為防洪設施期間內皆屬之。土地因法律的規定被剝奪而作為其他種類之使用及處分。此種情形不僅適用於至今為止屬於私人的土地，亦適用於屬於漢堡邦國庫所擁有的堤防土地。自此點即可得出，該法之目的並非在增加國家財產。

2. 完全剝奪財產之手段僅在該項計畫係基於長期目的所為時，才合法。對於廣泛的堤防施設而言係沒有任何疑問的。但堤防法卻包括了，在可預見的將來——在立法時已可得知——將失去作為防洪設施任務的堤防。在行政徵收範圍內，於此種情況下，剝奪財產權將是不合法的；行政機關必須藉由租賃關係或其他規定來滿足需要。在考量正常情形下必要的計畫確定亦可得知，計畫最終是否需要此塊土

地。惟在重新規範漢堡邦堤防體系時，立法者與行政機關所面臨者為另一種情況。其他的程序——計畫確定、取得土地、執行計畫——在新建堤防體系的急迫情形下，乃是緩不濟急。首先必須將所有在法律生效時仍具有防洪功能的堤防納入新的規範中。在繼續新建及充實堤防後才能決定，那一段堤防不再是必要的。藉此行政機關才擁有可能性來執行合理之計畫，而非在強制下倉促作出新的規範。

此項特別的情況，立法者透過堤防法第7條之再轉換可能性已加以考量。受影響的土地雖然先移轉成公共財產，但會在事後加以返還。若在此之前存在堤防所有權，則產生民法的財產權。透過1964年12月15日、1967年3月28日的行政命令，依堤防法第7條第2項在個別名單中所指出的防洪措施及防波堤將加以返還。堤防法第2條第1項及第3項第a款之法律效果自該行政命令生效時起視為並未發生。除此之外，透過1967年11月14日的行政命令，依堤防法第7條第1項及漢堡邦水利法第123條第1項規定來確定，何處之堤防仍繼續作為防洪措施及何處防波堤影響洪水的排放。未在此名單中出現的堤防及防波

堤，其權利轉換自1968年1月1日起視為不生效力。最初於堤防法第7條第1項規定至1968年1月1日所確定返還防洪設施之期日，經由1967年11月13日之法律延長至1976年1月1日。以此方式使得再轉換其他的防洪設施以及再移轉土地至昔日的所有權人成為可能。

此項程序對於當事人而言係可期待的，在等待期間當事人被允許於其土地上，於目前為止的範圍內繼續加以使用，並且透過返還土地使其獲得得自由處分的民法所有權。在考量對於當事人有利的規定下則必須忍受，再轉換並非溯及既往至法律生效之時，而是在較晚之時點生效。除此之外，就暫時性喪失權利所產生的不利益，當事人得請求適當的補償（堤防法第7條第4項）。

3. 訴願人指責，堤防法第7條第2項規定期間期滿後喪失防洪功能的堤防土地，以民法所有權方式移轉給漢堡邦。在繼續維持舊法的情況下，其將獲得可完全自由處分的財產。依其觀點，法律必須就此項情形規定再轉換之義務。

訴願人在廢止防洪設施時是否可依舊法規定取得民法上得自由處分之財產，可予以擱置；就

堤防財產而言，必須將之視為有疑問的。若自基本法第14條第2項第1句之財產權保障得出請求廢止徵收之權，則亦僅在徵收行為植基的計畫根本無法實現或徵收之土地不再必要時，始得為之。此處並不存在此種事實。

此處亦不得指責漢堡邦政府故意怠於行使堤防法第7條第2項在轉換的可能性，以便透過此方式取得事後歸還的堤防所有權。

4. 訴願人主張再轉換之必要性乃是無理由的。就此而言，下列事實上及法律上的觀點具有決定性的影響：1962年的洪水災難產生一項共識，漢堡的易北河窪地必須以新的堤防體系加以防衛。此要求興建新的堤防及強化並改善既有的舊堤防。此項事實並無任何人加以爭議。此處必須認為訴願人之主張係正確的，亦即易北河的航道在早先由漢堡邦加以變深及變窄並且提高了危險性。惟問題並不取決於此，蓋目前的堤防體系無論如何皆不足以為漢堡邦防衛洪水所帶來的危險。除此之外，屬於堤防土地之法律關係相當多樣性；甚至部份關係無法分辨且混亂。此外，漢堡邦堤防之新規範植基於許多就評價而言、重要的且無法責難的政治決定。首先，擴建堤防體系

被宣告為國家任務，就此而言目前的堤防法遭受重大的改變，依舊法新建堤防的特別費用負擔為堤防聯盟之事——最終為土地所有權人。惟由於此項結果並不可行，堤防聯盟藉由修改章程而同意國家接手此項任務。堤防法的立法者認為，賦予使用於興建新的堤防及擴建舊堤防土地的所有權人忍受義務，不再符合目前的關係及觀點，因此土地必須被購買及付費。此處與現今堤防法亦存在重大的不同。最後有一項法政策上的決定，亦即新堤防應以公共財產之法律形式加以管理。因此立法者面臨下列問題：是否讓既存堤防的法律狀態繼續存在或應為所有堤防創造一致性的規定。由於立法者做出後者決定，因而涉及的問題在於，是否有必要使用徵收的手段，就此而言，必須加以承認：

漢堡邦就新建堤防及擴建既有堤防所必要的土地，必要時得透過行政徵收加以取得。據此得創造出符合比例的防洪設施技術上之執行要件，但卻無法達成合法正當之目標，亦即創造出適用於所有漢堡邦堤防體系一致性的規定並且以此為基礎，確保能適當完成由邦所接手之任務。立法者有許多可能性，其得在邦內所

有的堤防引進民法施行法第51條以下意義的堤防所有權。惟如此一來將立即出現下列問題：在昔日普魯士地區內民法所有權的轉移難道不是呈現對於當事人之徵收。其亦得就處於堤防所有權下的土地規範成為在昔日普魯士領域內適用的法律狀態——私法的所有權，但基於堤防規定具有方法上的限制。惟此項結果將導致不合法改善目前堤防所有權的法律地位，但卻未排除此項法律形成一般知悉的缺失。除此之外，堤防土地上私法權利的交易可能性亦導致有關利用權及堤防義務之不明確性。此項法律形成與立法上決定，亦即將堤防體系之擴建宣告成為國家任務而不再使堤防聯盟——最終所有人——負擔，乃是最矛盾的。亦即無法達成下列目的：未來將所有位於人口稠密的漢堡生活圈具有防洪作用的設施，應僅履行公共功能。因此最終僅有一項可能性，創造一項與目前規定不同的法律形成。只有依此方式才能排除規定上的分裂以及基於法律及事實關係所產生重大妨害履行有益於公共利益任務的法律不確定性。漢堡邦政府亦正確的指出，在堤防體系事實上的範圍及擴充的技術可能性及必要性，僅有一致性的

法律基礎才能保障必要的措施能夠適當的執行。此無法僅透過對於行政機關之行為規定一致性的行政規則即可達成，而係必須包含堤防土地上的現今法律關係。因此無論基於何種方向，一致性的規定乃是不可或缺的。

就此而言，可行的方法似乎只有徵收堤防土地，理論上可想像者為，漢堡邦試圖以自由方式取得所有土地。但很明顯的是，以此項方式並非所有案例中皆可在適當期間內完成。漢堡邦政府指出，幾年來已嘗試藉由整地法律來達成不可或缺的整頓，但在執行必要的個別措施時，卻出現了不尋常眾多的法律程序，而必經由所有當事人，不動產、測量及地政事務官員共同處理。此需要——依漢堡邦政府之主張，甚至要幾十年——許多年的時間來完成。在短期內必須重新設計堤防體系並且現代化的壓力下，此項方式並非一般大眾所能接受的方法。此外亦無法反駁漢堡邦政府下列觀點：事實上亦不可能取得為擴建堤防所需道路必要的土地，若事先必須透過個別協商來整理既存堤防上的法律關係。

因此漢堡邦政府為適當新興建堤防體系及達成法律一致性之目的而選擇徵收目前所有權人土

地之方式並未違反憲法的規定。

5. 徵收在物關係上並未逾越必要程度而侵害堤防所有權人之權利。依現行法律，堤防土地所有人僅有有限的可能性來使用其土地。若有此項利用存在，則其依堤防法第3條第1項之規定，可保留目前的利用範圍。法律並未明顯地侵害其權利之根本價值。除此之外，建築物的基地——超過10平方公尺——即使屬於堤防所有權，並不適用權利轉換規定（堤防法第4條第1項）；法律因此並未侵害所有人擁有超過一般用權之土地。就此而言，侵害的程度限於不可避免的範圍。

6. 徵收限於執行所必要土地之原則亦未被違反。

a). 訴願人主張，堤防法第2條第1項所包括的堤防，有一大部分早在法律生效前已不再具有防洪功能。漢堡邦政府對於此項主張有所爭議。依其觀點，堤防法第2條第1項所包括之堤防為防禦性堤防。不再具有防洪功能的堤防則在堤防法附錄2中列出且轉換成為民法所有權。

在此項關聯上所指出 Finkenwerder 堤防聯盟之解散乃是錯誤的。1919年9月10日法律第10條所執行的廢止堤防聯盟並未導致堤防自堤防體系脫離的結

果；相反地由漢堡邦承受堤防聯盟之權利與義務。同樣的情形，1885年9月18日的法律（BS Nr. 232-b）亦適用於 Stadtmarsh。

此外，該項指責——即使有理由——並非對於整部法律之有效性提出質疑，而是針對將所指出的土地包含在內的規定。即使訴願人個別土地上之指責在法律上是重要的，聯邦憲法法院於視察後仍確認，有爭議的堤防仍具有防洪功能並且該項主張為無理由。

b). 訴願人主張，徵收舊堤防乃是不必要的，蓋在考量新的防洪設施下，其將很快失去功能且第2條堤防線乃是不必要的。此項指責亦無理由。

防洪究竟應採取一道或兩道堤防乃是技術上合目的性及必要性之問題，法律上的質疑僅能在下列情形下貫徹：當可以毫無疑問地確認，新的防線在任何方面皆是足夠的且依目前技術的水準與經驗能夠得出排除防線破裂或溢流情形出現的確定結論。依1962年洪水之結果及其他國家之經驗並無法得出此種證明。具有說服力之理由，亦即本案事實上情形與其他案例有所不同，訴願人並無法提出，並且不清楚。

因此在權利轉換中納入第2條堤防防線並無法加以責難。

7. 堤防法第2條第1項亦將土地界限包含堤防土地及非屬堤防土地之土地納入權利轉換。由於此部份超額的土地不再具有防洪功能，因此在行政徵收範圍內加以剝奪，則是不合法的。蓋僅有執行計畫時，事實上必需的土地才得加以徵收。

判斷此處之事實時，必須自下列觀點出發：只要堤防段落於不動產登記簿上載明為堤防土地，則屬於堤防土地面積——基本上——不用太多的調查即可確定。

困難的則是，未在土地登記簿或地籍冊上被標明屬於堤防土地的法律關係。權利轉換限於屬於堤防土地部分之可能性與必經詳細標示被徵收土地之原則（目前在排除對於何者必須徵收之問題產生疑問）有所衝突。徵收明確性原則亦適用

於立法徵收領域。權利轉換若擴及至土地無法確定的部份，則在憲法上是是有疑慮的，在權利轉換前丈量有爭議的土地，在考量堤防段落範圍及立即執行改善措施之必要性下，並非可行之路。因此立法者必經決定，將所涉及的土地全部包含在內或完全

排除於權利轉換之外。後者將導致大量的堤防段落必須自法律規定中加以排除。如此一來，一項快速新的規範，則將成為問題。在此種情況下，立法者僅剩下將所有土地納入，堤防段落事後丈量以及超額土地部份在一項特別程序加以分離的方法。堤防法第8條第4項第a款之界線重整正是有助於此項目的。因此堤防法第2條第1項所包含的土地，其不再屬於防洪設施或公共道路者，則

將之分離並且分配給原來所有權人民法上的財產權，但以土地整理未要求分配給其他人為限。

對於此項程序為法律上評價時，重要的是，不屬於堤防的土地部份，僅是基於法律技術上的理由納入一項全面性的程序。超額的面積不受全面性權利轉換所包括且原則上再分配給原來的所有權人，自始即已確定。此項侵害所追求之目標，並非是將土地最終轉換成公共財產或剝奪所有權人其他權限。因此此項過程缺乏徵收之基本要素。除此之外，對於判斷重要者，所有權人之利用權限並未被限制且自法律生效時起，其有權請求承讓得自由處分之財產，必要時甚至於提出訴訟加以主張；在此期間所遭受之

不利益亦得請求金錢補償（堤防法第5條第6項第2句）。若土地作為建築之用時，則得依聲請，執行臨時界限劃定（堤防法第8條第3項）。

立法者之措施於特別關係下，在憲法上並無可責難。此處涉及的乃是整理土地之措施，其使得當事人之財產受到短暫的限制並且在與確定防洪設施界限共同合作下，達成交界土地合理適當整理之目標。此項追求共同利益之程序必須加以接受。

若超額土地並非分配給原來所有權人而係第三人時，則可以產生不同的觀點。惟在此必須考量，如重新規範堤防法關係般的大量程序依照一般經驗亦有必要從事整理土地之程序，即使超額的土地部份事先已作剔除。立法者亦是以此為出發點。

立法者透過下列規定考量此種情形：在依堤防法第8條第1項第2句之邊界整理程序中亦得納入交界的土地部份，若其為必要時，以避免分裂的土地或無經濟價值的分割土地產生。現行法律—例如聯邦建築法，農土整理法—規定許多此種或類似的程序，其一方面有助於理性規範土地之公共利益，另一方面亦有助於當事人利益。因為該程序本身

合理適當，因此亦無任何憲法上疑慮可以主張，若超額土地分配給其他人，原來的所有權人取得另一塊等值的土地或獲得相當的補償。

F. 補償規定合憲

堤防法第5條，第6條補償規定受攻擊的部份，符合基本法。

I. 直接針對法律提起憲法

訴願

依聯邦憲法院之判決並不允許直接對於法律規定提出憲法訴願，若法律之執行仍須要特別的執行行為時。在此情形，當事人在執行行為完畢後，基本上首先必須先耗盡訴訟途徑。惟若撤銷徵收法中的補償規定時，則不適用之。依基本法第14條第3項第2句之規定，徵收法律必須規定補償之種類和範圍。不具備此類規定的徵收法律係違憲的。若一項既存的規定不符合基本法第14條第3項第2句之要件，則亦適用相同的情形；在此項情形，係整部法律而非僅是補償規定違憲。聯邦憲法法院於1955年7月21日之判決（BVerfGE 4, 219/233）早

已表明此項立場，此項看法並未改變。

此堤防法第2條之權利轉換將因而無效，若堤防法第5條一如同訴願人所主張——違憲時。

II. 補償額度之確定

訴願人主張，堤防法第5條第1項違憲，蓋立法者自己確定了補償之額度。此項規定排除了基本法第14條第3項第2句規定的權利救濟保障；此項規定以行政機關而非立法者決定補償為前提。本項主張為無理由。

立法者並未排除補償額度救濟之可能性，其僅是在法律中自己確定受影響土地固定的平方公尺價值。補償額度在個案中將透過土地面積與法定的平方公尺價值相乘後得知且由行政機關加以確定。依堤防法第9條規定可針對此決定提出救濟。惟法院在爭議案件中的審查限於，此項計算是否正確。此在憲法上並無可責難之處。

依基本法第14條第3項第2句規定，徵收法律必須規定補償之種類與範圍，換句話說，計算補償重要基礎的確定並非行政機關，亦非法院之事。立法者必須決定，補償係以金錢或其他價值

(如權利，補償土地)為之以及何種評價基礎及何項標準是重要的。

在履行此項規範義務時，立法者在考量公共利益及當事人利益下確定補償(基本法第14條第3項第3句)。在此處重要的關聯上意謂者，立法者之規定必須設計成能夠考量此類利益。在考量被徵收土地大部分不同的性質及不同種類的使用可能性下，一般而言，個別確定補償是有必要的。因此徵收法在一般情形下皆規定抽象的補償標準而由行政機關機於個案中加以具體化。

在適用抽象規範時，行政機關於個案中確定補償額度。其必須確認依法定評價標準重要的、個別土地的價值要素；依此基礎來計算必須給付之補償。有爭議時，法院得審查，在法律中標示為重要的價值要素是否完全且正確地被確認且計算所得的總額是否正確。立法者於堤防法第5條第2項採取此種途徑，其確定必須依土地市值來確定須給付補償之額度。

若訴願人認為僅有此種程度符合基本法14條第3項規定，則其係錯誤的。基本法並未要求，立法者在規範補償時須選擇抽象的標準，而由行政機關於個案中適

用。此項情形僅有在依事實關係，考量合理補償利益下，要求作不同補償計算時，才有必要。若被徵收標的間於確定價值的要素上並無重大差異，則立法者並不受阻礙，選擇相同符合所有當事人利益的具體標準。

堤防法第5條第1項規定所涉及的乃是所有權人僅擁有種草利用權之堤防土地。在法律生效時，此類土地依相同方式具有公共目的——防洪——且在利用上因而受到相同的限制。在此種事實下並無法指責立法者採取相同之價值以及並未規定由行政機關確定個別之價值。其得在法律中自己確定固定的平方公尺價格。

III. 適當補償之概念

訴願人主張，已確定的補償依其額度並非適當之補償因而違憲，亦為無理由。

1. 威瑪憲法第153條第2項第2句要求一項適當的補償，而基本法第14條第3項第3補償則在公正合理考量公共及當事人利益下加以確定。帝國法院就威瑪憲法之規定加以解釋，雖然並不適用損害賠償，但必須提供完全補償（RGZ112, 189/192）；其亦拒絕將公共利益作為計算適當補償之

因素（RGZ128, 18/33）。相反地，基本法第14條第3項第3句要求作利益衡量。確定徵收補償之標準，一方面為當事人之利益，另一方面則為公共利益；兩者必須依公正合理方式相互權衡。徵收補償應是利益衡平的結果且不得單方面承認當事人之利益，亦不得僅呈現公共利益。

基本法第14條第3項第3句之衡量要求使得立法者有能力——在一定情況下，亦強制其——考量依情況而定的事實特殊性及時間因素。（有關內容之確定，BVerfGE 8, 71/80；20, 351/361）並且在徵收時獲得一項公正合理的補償。僵硬的、僅以市價為依據的補償在基本上是陌生的。被徵收者必須經由補償取得與被奪取者完全等值者之觀點並非正確。立法者得依不同情形決定完全補償，亦得確定較低的補償（BVerfGE 4, 219/235f.）。

2. 因此在判斷堤防法第5條第1項規定是否遵守法定的範圍時，首先不得依循訴願人之觀點，亦即補償必須以市場交易價格為依據且必須就個別的堤防土地給付。重要的是，首先，堤防法第5條第1項規定僅適用於除了一般種草使用外並無其他利用情形的土地。若所有權人合法地在

更廣的範圍內使用土地，則由合乎市價之金錢補償來替代補償（堤防法第5條第2項）。在受影響的土地所涉及者僅是至今為止作為防洪之用且因而在交易可能性及經濟利用可能性受到重大限制之土地。所允許的使用種類，得在考量堤防安全利益下，由行政機關加以限制或禁止。此類土地之經濟價值在實際上僅有種草利用之價值，而一如同訴願人同意一僅在危機時刻時，才有其重要性。相反地一在言詞辯論時亦提出一草地利用可能性僅被視為一項維護堤防的麻煩義務。若草地在實際上真被使用，則當事人在堤防法第3條第1項範圍內得繼續目前之使用。

在考量所有觀點下，已確定的補償額度並無法責難。

3. 立法者對於堤防所有權與民法所有權之額度為不同之確定並未侵害平等處理之要求。如同上述的說明中可以得出，堤防所有權人之法律地位相較於其他土地所有權人為弱，此項情形得合法化不同的價值確定。

4. 訴願人認為堤防法第5條第1項亦屬違憲，蓋此項規定並未顧及，被徵收的土地中有部份除草地利用外，亦得作為建地之用。在此種情形，並無法依交易

價值為補償，蓋堤防法第5條第2項取決於，目前之使用是否逾越了草地利用。土地是否得作為建地之用，並非僅取決於事實上的情況，而是首先取決於適用該土地重要的法律規定而定。依法律規定不得作為建築之用的土地，則在計算補償時不得視為建地。堤防土地之建築使用依目前法律僅在例外情況下才有可能。依1889年堤防法第49條規定，建造、翻新或改建只有在附保留條件下且基本上僅在堤防旁的墊高部份下才被允許，但絕非不得在堤防上興建。依1862年之堤防及下水道法第66條規定，禁止建造、翻新、擴充或改建建築物。僅對於建造與堤防等高的“Worthen”才存在一般性的許可。除此之外，僅在該地有許多建築物位於堤防者才允許免除禁建之限制。在此種法律情況下，立法者在其一般性的補償規定中得不用考量個別土地的建築可能性。若土地例外地具有法律意義下建地之性質，則不得反對其適用堤防法第5條第2項之規定。

5. 訴願人指責，堤防法第5條第1項並未考量租賃收入之損失，係無理由的。此項主張已經因為訴願人基本上仍得繼續享有

目前之利用且自堤防法第3條第1項並無法得出禁止繼續租賃而無理由。此項意見亦獲得漢堡邦政府之同意。

6. 堤防法第5條第1項並未考量土地宜耕性價值之異議亦無理由，此項宜耕性僅在其產生超越了種植青草之利用時，才有其意義。此時則適用堤防法第5條第2項補償規定。

7. 堤防法第5條第2項的補償規定並無憲法上的疑慮，依交易價值之補償符合基本法第14條第3項第3句之規定。

a) 個別訴願人主張，由於堤防段落的權利轉換，使得相鄰土地的價值減少。徵收法律對於此項事實常常會規定補償，此乃正確的。惟此處缺乏此類規定並未造成任何傷害。蓋權利轉換並未導致附近周圍事實上的改變，而此項改變正是其他徵收常見情形。僅是法律改變幾乎不可能導

致交界土地價值之減少，至少堤防段落事實上之使用並不受權利轉換之影響。

b) 依堤防法第4條第1項規定，排除於權利轉換外土地產生孤島現象所引起價值減少的主張，亦適用相同之結果。此處重要的亦是，環繞堤防土地的花園及庭院土地在沒有報備情況下，仍得繼續在現有範圍內加以利用（堤防法第3條第1項第2句之第2半句）。在防防洪要求下，水利機關得依堤防法第3條第3項禁止繼續使用，依其本質符合目前法律情勢，換句話說，當事人並無額外的受到侵害。

8. 堤防法第5條第1項之補償與堤防法第5條第2項補償之區分，雖然產生一些疑問（如同訴願人主張指出）。但此並非聯邦憲法法院之任務，在憲法訴願範圍內決定一般法律的問題，此必須保留給管轄法院。