

【住宅使用拘束法修正法】判決

BverfGE 95, 64-96 -

陳怡凱 譯

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

A. 本案訴訟標的

I 案件事實

1. 住宅居束法之立法目的
2. 新舊條文對照
3. 過渡條款之產生與溯及效之必要

II 前程序

1. 1BvL 44/92 之程序
2. 1BvL 48/92 之程序

III 行政法院向聯邦憲法法院提起具體規範審查之聲請

1. 行政院之見解：過渡條款違憲—違反信賴保護原則
2. 行政法院對於原告之信賴處分作補充說明

IV 聯邦政府之見解：過渡條款合憲—合乎比例原則，信賴不值得保護

B. 聯邦憲法法院確定具體規範審查之客體與範圍

C. 聯邦憲法法院：過渡條款在合憲性解釋之下合乎基本法

I 審查之標準是基本法第 14 條第 1 項

II 新法侵害了所有權人在法律公佈之前就已經取得之財產權

1. 社會住宅是基本法第 14 條第 1 項意義下之財產

權。

2. 社會住宅之所有權人，其財產權地位因新法而變得較差

III 基礎規定與過渡條款合乎基本法

1. 基礎規定直接了當合乎基本法第 14 條第 1 項。
2. 過渡條款只有在合憲性解釋之下才合乎基本法第 14 條第 1 項。

a. 真正溯及效與非真正溯及效

b. 過渡條款具有非真正溯及效之限度內之合憲要件

aa.) 過渡條款具有非真正溯及效

bb.) 具非真正溯及效之過渡條款合乎比例原則

c. 過渡條款不能適用於真正溯及效之情況

aa.) 數種解釋可能性存在時應採合憲性解釋

bb.) 將過渡條款解釋適用於真正溯及效之情況不具正當性

cc.) 過渡條款文義容許作成避免違憲之解釋

裁判要旨

住宅拘束法修正法 (BGBl 1990 I S. 943) 第 4 條 2 項所規定之溯及效力於合憲性解釋之下是否抵觸基本法第 14 條第 1 項。

案由

1996 年 10 月 15 日聯邦憲法法院第一庭裁定——1 BvL 44, 48/92——

(1) 本裁定是對於下述程序所作之裁定：(1) 於憲法上審查 1990 年 5 月 17 日住宅拘束法修正法第 4 條 2 項是否合乎基本法，該條規定：對於 1989 年 12 月 31 日以後，1990 年 5 月 30 日以前提前償還經核准之公資金貸款者，仍應適用修正法生效後之新版住宅拘束法第 16 條、第 16a 條、及第 28 條——1992 年 10 月 1 日 Aachen 行政法院停止審判之裁定與聲請憲法法院裁判之裁定 (4K 117/91) 以及 1995 年 7

月 18 日之補充裁定 (8K 117/91)——1 BvL 44, 48/92——；

(2) 1992 年 10 月 1 日 Aachen 行政法院停止審判之裁定與聲請憲法法院裁判之裁定 (4K 247/91)；

以及 (3) 1995 年 7 月 18 日之補充裁定 (8K 247/91)——1 BvL 44, 48/92——

1990 年 5 月 17 日住宅拘束修正法第 4 條第 2 項依本裁定之理由與基本法並無抵觸。

理由

A. (本案訴訟標的)

本件聲請案之標的涉及一個問題：對於公補助之住宅所加之拘束作法律延長，以及對於自願提前償還貸款時之租金訂定規則加以變更，即使在該變更之法生效之前已清償貸款者，亦適用之，此種規定是否合乎基本法。

I. (案件事實)

1. 以建造社會住宅之公資金所補助之住宅受到某些拘束。這些拘束之細節，有對象保留拘束〔住宅拘束法第 4 條以下，下文將該法簡稱為住拘法〕，以及租金拘束〔住拘法第 8 條以下〕。對象保留拘束之目的在於：『以住宅供應給經濟清寒之「求屋者」』；租金拘束是保障居住權人可以用負擔得起的價格來承租受公家補助之住宅。

住拘法第 16 條規定：於自願提前償還貸款時，該被課以拘束之『公家補助』屬性何時消滅。本條規定因住宅政策目的觀念之改變而多次受到修改。

根據 1965 年 8 月 24 日之原版住拘法(BGBI I S.954)之規定，公家補助之住宅之目的決定，於自願提前償還公補助款後，須屆滿五年才消滅。此種所謂之『後及效期限』(Nachwirkungsfrist)於 1971 年住宅建造變更法(BGBI I S.1993)第 3 條第 1 項第 8 款被延長為十年，而於 1980 年之住宅建造變更法

(BGBI I S.159) 第 1 條第 12 款則被縮短為八年。

根據 1982 年 7 月 22 日版之住宅拘束法(BGBI I S.972)第 16 條第 3 項之規定，『後及效期限』不適用於在償還公貸款時未出租之房屋。如房屋有出租，於償還貸款時，承租人證明其為居住權人者，則「住宅拘束」原則上於租賃關係終止時消滅。如不能提出證明者，則該拘束自提出消滅之要求後六個月而消滅。

立法者於 1981 年 12 月 22 日以第二預算結構法(BGBI I S.1523)第 27 條第 2 項第 1 款對於住宅拘束法增訂了第 16a 條，作為一特權性之特別規定：於人口在二十萬人以下之鄉鎮，隨著社會租金水準逐漸趨近於一般租金水準，而規定租金拘束期間之縮短。

於自願提前償還貸款之情形，就『替代資金』所生之利息支出，於租金拘束繼續進行期間，可將之算入『成本租金』，此種加算『成本租金』之可能性由於住宅拘束法第 28 條第 1 項有法規命令之授權而被多次地擴張。

2.差不多在80年代末，由於房屋需求強烈提昇，沒有廉價之社會住宅充分供應，所以立法者以1990年5月17日之住宅拘束法修正法(BGBI I S.934)來重新設計關於自願提前償還貸款之規定。『後及效期限』從8年延長為10年。住宅拘束法第16條第3項之例外規定則取消(住拘法修正法第1條第5款)。此外，住拘法第16a條之關於『成本租金』拘束期限縮短之規定亦取消(住拘法修正法第1條第6款)。最後，住宅拘束法第28條之法規命令授權，作如下之修改：將『替代資金』之利息支出算入『成本租金』時，頂多只能將償還公貸款之時點所應給付之利息算入。因此如果公貸款所課之利率低於百分之五之情形，則以前所規定之提高到百分之五之折算可能性則被取消。

現行版本之修正法於生效前與生效後之相關條文對照：

舊版本第16條

自願提前償還貸款時『公家補助』屬性之消滅。

(1)無法律義務而提前

完全償還被批准為住宅貸款之公資金時，該住宅除第2項、第3項、第5項之情形外，於清償貸款後屆滿8年之前，其『公家補助』之屬性仍不消滅。但該『公家補助』屬性之期限最長不得超過依原清償條件完全償還貸款之年屆滿之時〔後及效力〕。除貸款之外，如對於定期性支出尚核准由公資金給予補助或利息補助，則準用第15條第1項第2句。

(2)未根據第1項第1句提前償還貸款者，如就住宅之建造所核准貸款之公資金金額不超過3000馬克者，則該住宅於償還貸款後，不視為『公家補助』之住宅。所謂不超過3000馬克，如一棟建築有數個房屋，則係以每間房屋之平均補助金額不超過3000馬克為計算標準。

(3)未根據第1項第1句提前償還貸款，如又不具備第2項之要件時，則住宅於下述時點之後，不視為『公家補助』之住宅：

1.如住宅於償還貸款之時未出租，則於償還貸款之後，不視為『公家補助』之住宅。

2. 如住宅於償還貸款之時有出租，出租人通知承租人貸款已經償還並同時要求承租人於四個月內向第 18 條之主管機關證明第 8 項規定之居住權期間，承租人基於該通知與要求而合乎期限地提出證明者，則該住宅於租賃關係終止之前仍視為『公家補助』之住宅，但該視為『公家補助』之期限最長不得逾越『後及效』之期限。即使主管機關確定，承租人出於不可歸責之事由未能於期限內提出證明，或租賃關係於證明期限屆至前已經終止，仍適用前句之規定。

3. 如住宅於償還貸款之時有出租，出租人縱然依照第 2 款之規定向承租人提出要求，但承租人仍未合乎期限地證明其居住權期間，則該住宅於第 18 條之主管機關所決定之期限屆滿之前，仍視為『公家補助』之住宅。該主管機關之期限決定，是指要件存在確定後，尤其是出租人已經提出要求之後，自該要求到達承租人時之月份以後之六個月期限所為之決定。

出租人應依照第 2 款與

第 3 款之規定，於貸款償還之後向承租人提出要求，並應同時向承租人指出，若承租人未依照期限提出其居住權期間之證明，則住宅即不視為『公家補助』之住宅，以及不再受法律之租金額度之拘束。於第 16a 條第 1 項與第 2 項之領域，出租人毋庸向承租人指出租金額度拘束之消滅。除此之外，出租人應立即向主管機關證明，其住宅已具備根據第 1 款、第 2 款或第 3 款不再視為『公家補助』之住宅之要件。

(4)到(7)...

(8)如承租人於貸款償還之時之總收入未超過第二住宅興建法第 25 條第 1 項所定之界限之 25%，則第 3 項第 2 款與第 3 款之居住權之繼續即獲得證明。第 5 條第 1 項第 4 句與第 5 句準用之。新版本第 16 條

自願提前償還貸款時『公家補助』屬性之消滅

(1)無法律義務而提前完全償還被批准為住宅貸款之公資金時，該住宅除第 2 項與第 5 項之情形外，於清償貸款後屆滿 10 年之前，其『公家補助』之屬性仍不消

減。但該『公家補助』屬性之期限最長不得超過依原清償條件完全償還貸款之年屆滿之時〔後及效力〕。除貸款之外，如對於定期性支出尚核准由公資金給予補助或利息補助，則準用第 15 條第 1 項第 2 句。

(2) 未根據第 1 項第 1 句提前償還貸款者，如就住宅之建造所核准貸款之公資金金額不超過 3000 馬克者，則該住宅於償還貸款後，不視為『公家補助』之住宅。所謂不超過 3000 馬克，如一棟建築有數個房屋，則係以每間房屋之平均補助金額不超過 3000 馬克為計算標準。

(3) —刪除—

(4) —刪除—

(5) 到(7)...

(8) —刪除—

第 16a 條 『成本租金』
拘束之終止

(1) 無法律義務提前償還住宅貸款之公資金者，則第 8 條之拘束於人口在二十萬人以下之鄉鎮，自償還貸款之後，經六個月而消滅。第 16 條第 6 項與第 7 項準用之。如除貸款之外，尚批准以公資金補助定期性支出或

補助利息，則第 8 條之拘束於補助期終止之前不消滅。除此種情形之外，第 15 條與第 16 條維持不變。

(2)...

(3) 邦政府得以法規命令決定哪些鄉鎮是不適用第 1 項與第 2 項之鄉鎮。如鄉鎮之大多數受公家補助之租賃屋之『成本租金』 (§8 — §8b) 並未重大低於相類之未受租價拘束之租賃屋之通常租金者，則得決定該鄉鎮不適用第 1 項與第 2 項之規定。邦政府得以法規命令決定由其他機關下達第 1 句之法規命令。

第 16a 條 —刪除—

第 28 條 授權

(1) 聯邦政府獲得授權，為執行第 8 條到第 9 條以及第 18 條，得經聯邦參院之同意，以法規命令作成關於下述之規定

a) 到 d)

e) 租價之訂定與租價之監督於該法規命令應規定

a) 下述之情況：

被給予貸款之公資金依第 16 條或第 16a 條提前償還，而在不可歸責於屋主之情況，屋主以其他來源之資

金取代該公資金，只要第 8 條之拘束還存在，則該新資金所生之利息，得折算入成本租金，但超過 5% 利率的利息不得折算。如償還公貸款之時，根據第 18a 條到第 18e 條，應繳納之公貸款利息，其利率可以超過 5%，則新資金利息之相同利率亦得折算入成本租金中。

b)...

(2)... 第 28 條 授權

(1) 聯邦政府獲得授權，為執行第 8 條到第 9 條以及第 18 條，得經聯邦參院之同意，以法規命令作成關於下述之規定

a) 到 d)

e) 租價之訂定與租價之監督

於該法規命令應規定

a) 下述之情況：

被給予貸款之公資金依照第 16 條或第 16a 條提前償還而以其他來源之資金取代該公資金，只要第 8 條之拘束還存在，則該新資金所生之利息，得算入成本租金，但超過償還公貸款時所應繳納之利息部分，不得折算。

b)...

(2)...

修改後之新法也及於在 1990 年 5 月 30 日修正法生效前就已經償還公貸款之情況。所根據之規範是：

第 4 條

生效與過渡

(1) 本法於公佈之次日生效。

(2) 如被核准貸款之公資金於 1989 年 12 月 31 日以後提前償還，或於 1989 年 12 月 31 日以後放棄經核准給予之定期性支出補助或利息補助之公資金者，則應適用本法生效後之新版住宅拘束法第 15 條、第 16 條、第 16a 條、第 22 條與第 28 條。

(3)...

3. 修正法從聯邦政府草案 (BTDrucks 11/6524) 與聯邦參院草案 (BTDrucks 11/4482) 產生時，還沒有上述之變更。這個變更是來自於 1989 年 9 月 22 日聯邦參院意見表示中之建議 (BTDrucks 11/6524)。該建議提議將『後及效期限』延長為 12 年並刪除住宅拘束法第 16a 條。聯邦參院於理由中指出目前住宅有短少四十萬戶之現象。住宅需求因種種不同之原因而勁升〔輪到

了出生率高的世代、離婚之增加、德裔東歐人與外國人之遷入〕。住宅之淨增長仍落後於家戶數之淨增長。公補助款之償還大幅地減少了廉價之社會住宅之數目。以前，1989年9月11日，委員會之建議曾認為：如果舊版住宅拘束法第16條第1項與第16a條所規定之期限，於修正法生效時早已在進行的話，則還是要適用該修正法，該建議並未被聯邦參院之意見表示所採用。

聯邦政府於1990年2月22日之反對表示中(BTDucks 11/6524)建議，除了將『後及效期限』延長為10年以取代12年之外，還建議後來變成法律之住宅拘束修正法第4條第2項之過渡條款。聯邦政府對之作如下之表示：

從聯邦參院所建議之住宅拘束法第15條、第16條、第16a條、第22條、第28條之修正中無法得出：它們是否以構成要件溯及效之意義〔非真正溯及效〕溯及既往地適用於公資金老早就償還之案型。依照聯邦政府之見解，毫無時間限制之溯及

效，從對於關係人之信賴保護來看，在憲法上是大有疑問的。另一方面如完全排除溯及效，亦將完全違反聯邦參院修改建議之目的：『於提前償還貸款時，租價拘束與對象拘束再延長數年』。而且也大大地減少了新法所追求之住宅政策效果或甚至完全與之背道而馳。

亦即，如同相應之詢問所顯示的那樣，應可預料：要是所規定之條文真沒有任何溯及效的話，則關係人勢將在立法程序進行期間大舉償還貸款，以便能夠享受舊法『後及效期限』較短之好處。這樣的『預期效果』，鑒於前述可以料見之住屋市場之目前與未來之發展，是要不得的。因此勢必不能做這樣的規定——完全排除溯及效之規定——。

因此，聯邦政府認為去制定一種帶有所建議之基準日之規定是絕對必要的。如定1990年1月1日為溯及效之時點，則為已足。因為提前償還，就『住宅拘束之後及效期限』之開始而言，始終係以曆年之屆滿為準。在這時點之前不會有一窩蜂之

這時點之前不會有一窩蜂之償還貸款發生，。因為不清楚到底聯邦參院之建議會不會做成沒有時間限制之溯及效，所以社會住宅之所有權人會畏懼這種風險。此種情況隨著所建議之規定之公諸於世而改變。此外，聯邦參院之修改建議因一般或專業之報導而充分為眾人所知悉，有些還受到熱烈討論。

1990年3月29日聯邦參院以第三讀會議決了修正法(BTDrucks 271/90)，該法於1990年5月29日公佈並於次一天生效。

II. (前程序)

本案初始之程序係以下述之事實為基礎：

1.1 BvL 44/92 之程序

原告與其妻於1990年3月23日以170萬馬克之價金購得一筆坐落於Duren之土地及其上之居住住宅與營業住宅。Duren係屬於人口二十萬人以下之城市，因此根據舊版住拘法第16a條第3項所授權制定之法規命令，Duren並未被排除於同條第1

項、第2項又之適用之外〔Vgl. 1982年12月14日根據住拘法第Dd16a條第3項所授權制定之關於租金拘束期限之法規命令[GV NW S. 801]〕。

被訴之Duren市市長(Stadtdirektor)基於1963年所下達之許可處分，而給予前所有權人金額11萬零300馬克之公資金建築貸款，以及每年5062馬克之支出補助以建造十個房屋之建築物。於上開買賣契約締結時，貸款還有77415馬克又19分尼，最後所適用之利率是3.5%。原告為了自願提前償還公貸款，而下委託單給存款銀行，單上所載之日期是1990年3月28日，實際到達銀行之日期是1990年3月30日，委託存款銀行轉一筆帳給經管公貸款之銀行，金額是77690馬克又4分尼

—基於該銀行之後續要求—

原告又於1990年4月19日委託存款銀行再度轉一筆尾款442馬克又74分尼，該筆尾款於1990年4月23日轉入了經管公貸款之銀行。

原告與前所有人共同以1990年4月27日之信件，通知承租人其已償還公資金貸款，並根據舊版住宅拘束法第16條第3項指出，該『公家補助』住宅之屬性已經成功地去掉，並要求承租人提出其居住權期間之證明，只有五位承租人提出其相應之收入聲明。

1990年12月3日被告通知原告：公貸款已於1990年4月23日完全償還，並向原告證實該住宅之『公補助』將於年月日終止，在該日期屆至之前，仍應遵守住宅使用拘束法之規定，包括租金價格拘束之規定。『首縣縣長』(Oberkreisdirektor)引用住宅拘束修改法第4條第2項之基準日規定而將原告之訴願駁回。其表示，原告並不享有信賴保護，因為他在1990年3月29日德國聯邦議會為法律決議之後，才完全地償還貸款。

原告提起訴訟繼續追求其目的。他基本上表示：「住宅拘束修正法第4條第2項之過渡條款違反給予其信賴保護之法治國溯及禁止。於

聯邦議會作成關於修正之所法之決議之前，他為了縮短住宅拘束，已做了大筆投資。價格拘束之提早去除對於房屋賣價之計算具有重要性。如果根本不可能在償還貸款後六個月內終結該拘束，則他將不會締結買賣契約，不會為了還貸款而又去借了所必要之資金，以及償還貸款。他在這方面信賴了被告雇員之相關答覆」。

2.1 BvL 48/92 之程序

前程序之原告於1990年年初，以買賣而取得同樣坐落於Duren之土地及其上之一棟三房之建築物。1968年被告市長(Stadtdirektor)核准給予住宅前手每年5685馬克又75分尼之年補助款，補助其39900馬克之銀行貸款以及每年2364馬克之支出補助。經營貸款之銀行於1990年7月9日證實公貸款已於1990年5月29日自願提前償還了，這筆非依照原定計劃償還之金額是32119馬克，該筆金額最後所適用之利率是0.5%。

在償還貸款之時，這些房子其中之一由當時之所有

權人居住，另一所房子出租出去，第三所房子空著。承租人縱然受到要求提出證明，但仍未依照舊版住宅拘束法第 16 條第 3 項、第 8 項提出其居住權期間之證明。

1990 年 12 月 3 日被告通知原告：由於出租之房屋提前償還貸款，所以該房屋之『公家補助』之屬性將於 2000 年 12 月 3 日消滅，在該時點到來之前，住宅拘束法之規定，包括租金價格之拘束皆應遵守。另外兩間房子則不再受到拘束了。首縣縣長 (Oberkreisdirektor) 根據住宅拘束修正法第 4 條第 2 項駁回原告之訴願。

原告之訴基本上是主張：住宅拘束法第 4 條第 2 項之過渡條款違反信賴保護原則。新法產生了溯及效之效果，原告信賴被告官署之職員下述之答覆而購買該屋之土地：公貸款償還之後六個月，租金價格拘束就消滅。

III.(行政法院向聯邦憲法法院提起具體規範審查之聲請)

行政法院根據基本法第 100 條第 1 項停止程序，並向聯邦憲法法院提出下述之問題：

住宅拘束法第 4 條第 2 項規定：如被核准供應貸款之公資金於 1989 年 12 月 31 日之後以及於 1990 年 5 月 30 日以前償還者，則適用該法生效後之新版住宅拘束法第 16 條、第 16a 條、以及第 28 條，此一規定是否合乎基本法。

1. 法院於基本上相同理由之先決判決聲請之裁定中認為：如所聲請之問題應予以肯定答覆，則原告之訴應予以駁回，而不管住宅拘束修正法第 4 條第 2 項所規定之『償還』這個概念指的是給付結果之發生，還是指給付行為之作為。這兩者其實均存在於法定基準日之後。反之，如果過渡條款無效，則原告必須勝訴。如此一來，則新版住宅拘束法第 16 條第 1 項第 1 句之十年拘束就不具可適用性，而只剩下舊版住宅拘束法第 16a 條第 1 項第 1 句對成本租金之六個月拘束期了。果如此，則上開被指摘之證明在內容上就

不對了。

應予以審查之規範違反基本法第14條第1項。住宅拘束法第16條第1項第1句之『後及效期限』之延長、舊版住拘法第16a條租價拘束期縮短之刪除、以及舊版住拘法第28條第1項第2句a款以較高利息之私資金貸款來取代無息或低利之公資金貸款時可將5%利率之利息折算入成本租金之可能性之刪除，這些都是過份地限制係爭屋主於償還貸款情況下之所有權人之權限。基準日規定逾越了基本法第14條第1項第2句意義下之可容許之內容規定與限制規定之界限。在考慮法治國家之信賴保護原則，以及財產權基本權所特有之比例原則底下，基準日規定亦逾越上開基本法之界限。

依照傳統之觀點，基準日規定具有非真正之溯及效，因為它所介入之處分是已經作成但法律關係尚未了結之處分。另一種見解是認為：基準日規定具有法律效果之溯及效存在，因為規範於其在時間上生效之前，就已經開始了。不管採取哪一

個見解，係爭規範之可容許性係取決於借款人之舊權利繼續存在之利益與新法溯及效之公共利益之間之衡量。

此種衡量之結果是借款人之利益優先。公共利益之目的是要阻止新規定之『預期效果』(Ankündigungseffekt)，以免在立法程序終結之前，導致一大堆為了使住宅拘束早點消滅所為之提早償還貸款。反之，關係人之利益可能比較重要，他們值得保護之利益在於：其已經做成之財產處分不至於大打折扣。他們在信賴舊規定底下作了大筆之支出，這些支出之經濟效益因新規定之溯及效而大幅落空。關係人基於新規定所受到之成本租金拘束期比他在處分財產時所適用之舊法拘束期要長二十倍。除此之外，本來在公資金貸款利率低於5%時，還可以將『替代資金』貸款利率5%以內之限度內，折算到租價拘束延長期之『成本租金』中，現在溯及效也將這種可能性去除了。亦即這一點也符合原告之情形。原告之信賴值得保護，即使其償還公貸款是在

聯邦議會為法律決議之後，亦同。亦即原告若知有溯及效，勢將不會用此種不可再回復之方式而為財產之處分。

鑑於此種情況，因此住宅拘束修正法第 4 條第 2 項不合比例。其所規定之溯及效，就法律目的之達成而言，並無必要。一方面選 1989 年 12 月 11 日作為基準日，是選得太早了。另一方面，沒有必要將提早償還之資金留給國家機關，而沒有同時給予關係人對價。過渡條款即使用合憲性解釋之方式，在時間上亦無法勉強塞入。立法者明定以 1989 年 12 月 31 日為新法適用之基準日，法院對這麼明確之決定無法用解釋之方式將之矯正成合憲。

2. 行政法院以補充裁定來進一步說明，它認為什麼是原告於聯邦議會為法律決議之前所為之財產權處分：

上述這兩個案子都是在 1990 年 3 月 29 日之前締結了買賣契約，因此原告所為之信賴行為係值得保護。其對於投資標的之決定是植基於下述之衡量：在清償了公資

金貸款以及六個月之『後及效期限』屆滿之後，其收益價值就會經久地改善了。原告於買賣契約締結之前，因主管機關之答覆而更加深其決心作此決定。其於買賣契約締結之後所為之償還貸款係落實其事先所作之處分。

IV. (聯邦政府之見解：過渡條款合憲 — 合乎比例原則，信賴不值得保護)

聯邦空間規劃、建築、都市計劃部對於本件聲請案以聯邦政府之名義為意見表示，其認為係爭被指摘之住宅拘束修正法之規定合乎基本法。

新規定並未干預財產權所保護之地位。『公家補助住宅』之屋主所取得之權利地位主要是植基於補助而非其自己之給付。這一點並不因為屋主有以提前償還貸款來擺脫住宅拘束之可能性而有所改變。姑不論這一點，公資金受領人由於其可從『成本租金』中取得收入，所以並未遭受到危害其財產存續之不利益。除此之外，受領

人於特別情況尚可依住宅拘束法第 7 條之規定申請免受住宅拘束。

過渡條款亦同樣沒有違反基本法第 2 條第 1 項以及從法治國原則中所導引出來之信賴保護原則。過渡條款——姑不論舊版住宅拘束法第 16 條第 3 項第 1 句第 1 款與第 2 款之例外情況——其只含有『非真正之溯及效』，因為它只是介入了還未完結之構成要件，其守住了信賴保護之觀點對於『非真正溯及效』所劃定之界限。如果在法律決議之後，還對於舊法律狀態之存續加以信賴，則這種信賴反正不再值得保護。如果在法律決議之前，信賴舊法繼續存在之個人利益與相衝突之公共利益經衡量之結果是公共利益較重要，則就這段期間關係人之信賴保護也要大大地受到限制。

聯邦參院之修改建議以及該建議對於時間上之適用範圍未作明確規定，經媒體披露，足以為眾人知曉。聯邦政府對該建議所作之反對表示，經公開之後就已限制了信賴舊法之值得保護性了。無論如何，根據舊版住

宅拘束法第 16 條第 4 項第 2 句與第 16a 條第 3 項第 1 句所規定之對行政機關作成法規命令之授權，以及基於一般之房屋市場發展，貸款受領人其實就必須要有心理準備，立法者自 1980 年與 1982 年起給他們的優惠隨時會被取消與刪減。

如果從這一點來看，則修法之公共利益較佔優勢。由於房屋市場狀況吃緊，尤其是社會住宅供不應求，所以對於法律修改之儘早實現有強大之需求存在。新法對於償還貸款之原有之法律效果完全切斷，由於在立法過程中，此種新規定之建議會引起『預期效果』，這至少會使新法所追求之住宅政策效果大打折扣。在這種情況下，新法作時間上密切限制之『後及效』存有重大之公共利益。除此之外，定 1990 年 1 月 1 日為『後及效』之時點，亦有出於行政之可行性 (Verwaltungspraktikabilität) 之考量。因為於提前償還貸款之情形，期限之起算始終應按照歷年之起算點開始計算。另外還有下述幾點使人認為應作成〔有利於公共

利益而不利於關係人之決定：(1)人民對於社會政策上最重要之社會住宅興建領域，無論如何會有心理準備——法律會常常改；(2)新法對『後及效』有作嚴格之限制；(3)仍然還有一些好處是以成本租金之形式留給關係人，這些好處即使不多，總還是有。

前述見解認為：「倘若照過渡條款之規定，則自 1990 年 1 月 1 日起，提早償還之貸款勢將留在國家機關那邊，而又不發生償還貸款所想要達到之目的」，這種見解亦不能用來反對過渡條款。關係人可以類推適用民法 812 條第 1 項第 2 句之規定，以給付所追求之效果不發生為由主張公法上之返還請求權。

B. (聯邦憲法法院確定具體規範審查之客體與範圍)

本件先決判決聲請案可容許。

本見聲請審查之問題標的單純在於：涉及住宅拘束

法第 16 條、第 16a 條與第 28 條之修改與廢除之住宅拘束修正法第 4 條第 2 項之過渡條款。提出聲請之法院並不質疑新規定 (§16、§16a、§28) 本身之合憲性。不過，過渡條款與基礎規定處於密不可分之關係。如果基礎規定無效的話，則過渡條款勢將失其標的。過渡條款與基礎規定之此種關係使得本院可於具判決重要性之範圍內將審查及於基礎規定。(Vgl. : BverfGE 31, 275[285])。

C. (聯邦憲法法院：過渡條款在合憲性解釋之下合乎基本法)

供審查之住宅拘束修正法第 4 條第 2 項於合憲性解釋之下合乎基本法。

I. (審查之標準是基本法第 14 條第 1 項)

審查之標準是基本法第 14 條第 1 項。這個審查標準既適用於被修改的基礎規

定，該規定使公家補助住宅之所有人於提前償還貸款時受到比舊法更不利之待遇，亦適用於過渡條款。雖然針對過渡條款之質疑單純是因為其對於基礎規定添加了『溯及效』，不過這一點並不導致要適用別種審查標準。基本法只對於刑法設立獨立之『溯及禁止』。除了刑法之外，法律溯及效力之限制係以基本法第20條第3項之法治國原則為根據。(vgl. BVerfGE 88, 384[403])。

不過，只要所涉及的是財產地位，則基本法第14條第1項對抗溯及效之保護就有其獨自之模式。因為財產權保障之功能係包括對於個人為法安定性之保障以及保護對於合憲法律所塑造之財產權之信賴。(vgl. BVerfGE 36, 281[293]; 向來之判決)。

II. (新法侵害了所有權人在法律公佈之前就已經取得之財產權)

住宅拘束之新規定侵害了社會住宅所有權人在法律公佈之前就已經取得之所有

權。

1. 社會住宅是基本法第14條第1項意義下之財產權。

無論如何，舉凡一切民法給予私主體當作財產權之所有具財產價值之權利地位，均屬於憲法所保障之財產權。(vgl. BVerfGE 70, 191[199])。於租賃屋就是這種情形。租賃屋靠公資金興建，這不會使它因此就不受憲法上之財產權保護。具有財產價值之權利是否以及在何種限度內是自己給付之對價，這個問題在私法財產權地位上並無關緊。只有就主觀公權利之財產權保護上，這個問題才有意義。(vgl. BVerfGE 14, 288[294])。

財產權保護包括法律賦予可能性去提前解除社會住宅所受到之拘束。根據基本法第14條第1項第2句，憲法所保護之財產權內容係由立法者決定。亦即，憲法所保障之財產權地位不會超過法律對該地位所定義之權限。如果立法者決定只有在下述之要件下才對於私興建給予公款補助：被補助之財產權受到附期限之限制而該限制是以私款興建住宅之所

有人所無之限制，則該拘束各依法律所規定之形態而一起決定了社會住宅所有權之內容。提前解除該拘束之可能性，也屬於此種法律形態。

將這種提前解除拘束之可能性，從住宅拘束法之規範脈絡中孤立出來，是不可能的，否則的話將導致該可能性被視為單純基於國家給付之權利地位，而非權利人自己之給付。即使該提前解除拘束之可能性之創設只是為了彈性之住宅政策，而非同時也為住宅所有權人之利益，立法者仍還是只有在考慮所有權人之利益底下來追求其住宅政策目的。因此拘束與解除係處於如此密切之關係以至於它們共同構成社會住宅所有權之內容。

2. 於新法生效之前就已經取得社會住宅之所有權人，其財產權地位因新法而變得較差。

a) 住宅拘束法第 16 條第 1 項第 1 句之修正，以及舊版住宅拘束法第 16 條第 3 項、第 8 項與第 16a 條之廢除，延長了自願提前償還公貸款後之住宅拘束。所有權人以出租來對其所有權為經濟利

用之原則性自由，相較於以前之法狀態而言，因新法而受到限縮。本來根據舊版住宅拘束法第 28 條第 1 項第 2 句以及以之為母法所制定之租金折算之法規命令，『替代資金』之利息如高於公貸款之利息，在利率 5% 上限之內，可以折算入『成本租金』，這種折算之可能性也被新法取消了。

b) 住宅拘束修正法第 4 條第 2 項將新法之效力作時間上之延展。新法不只可適用於修正法生效之後之償還貸款之案型，而且也適用於 1990 年 1 月 1 日與 1990 年 5 月 29 日之間。因此過渡條款將其適用領域擴張及於基礎規定中之內容決定與限制決定而且其自己也作了內容決定與限制決定。

III. (基礎規定與過渡條款合乎基本法)

上述規定合乎基本法第 14 條第 1 項

1. 基礎規定直接了當合乎基本法第 14 條第 1 項。

基本法第 14 條第 1 項第

2 句雖然任由立法者去決定財產權之內容與限制，不過，立法者並非享有無限制之自由。他毋寧必須既注意基本法第 14 條第 1 項第 1 句所對於私有財產權之原則上承認，亦須注意基本法第 14 條第 2 項財產權之社會義務性，而且必須維護憲法上之比例原則。尤其是係爭財產標的之功能應予以考慮。凡是係爭財產標的越是用來確保財產權人之人格自由，則財產權保護就越重要。反之，如果財產標的是可由第三人作有對價性之利用，以及作有利於第三人自由確保之用，則財產權作公共福祉取向利用之命令便要求強烈地顧及第三人之利益。凡是財產標地越是具有社會關聯性，越是滿足社會功能，則立法者之權限就越大。這中間之界線不是一次定終身地確定不變，而是社會關係與經濟關係之改變均可能導致標準之移動（vgl. BVerfGE 70, 191 [200 f.] ）。

衡諸上開標準，立法者有權使『社會住宅』所有權人之權限受到重大限制。『社會住宅』這個財產標的，依

其法律上之設定，便特別具有強烈的社會關聯性。社會住宅之設計原則上並不是為了供所有權人「自用」，而是供有需求之承租人「他用」。其對於承租人具有根本之重要性。這重要性更因為住宅縱在房屋市場有某些漲落，仍一直是稀少財而愈形重要。因此，立法者將促進住宅之興建，尤其是社會住宅之興建，宣稱為是聯邦、各邦與鄉鎮之迫切任務。不過公權力機關原則上不是自己大興土木來履行這個任務，而是以公資金來激發與資助私人之興建。另一方面，請領補助款之私人可將這筆公資金用來增加其私有財產。不過，他作為所有權人也因此而受到履行公任務之拘束。

社會住宅之『社會關聯性』正當化了對權利人之範圍界定，以及對可容許之租金額度之拘束。該拘束就所追求之目的：『提供財力負擔得起之住所給有需求之人民階層』，具有適當性。所有權人之經濟利益有被考慮到的地方在於：『他可以收取與其自己之給付所生之利息相當

的成本租金〈住宅使用拘束法第 8 條到第 8b 條〉。而在拘束期屆滿之後，他就擁有無拘束限制之所有權了』。

對於自願提前償還公貸款之情況，以新規定來對此種拘束作時間上之延長，同樣並未逾越立法者履行下述之任務之形成餘地：『在社會住宅法上，使憲法所保障之財產權人之自由與公權力機關以公資金所追求之目的取得均衡之關係』。在既存之補助體系中，只有當使社會住宅受到較長時間之拘束，以便保障此種住宅之固定存在，才能達到以廉價住所供應有需求之人民階層之目的。要確保這一點，原則上有兩種方式：一個是使「拘束期」與長期性之「補助期」保持相當；另一個是於提前償還補助款時，該拘束仍還有一段較長之期限維持不變。

由於這樣，所以當房屋市場情況惡化〈指供不應求〉，以及社會住宅逐漸短缺時，立法者為回應這種局勢而延長舊版住宅拘束法第 16 條第 1 項第 1 句之『後及效期限』，刪除第 16 條第 3 項

與第 16a 條第 1 項第 1 句以及限制第 28 條第 1 項第 2 句第 a 款之『成本租金折算』，這些作法在憲法上並無不當。

2. 住宅拘束修正法第 4 條第 2 項之過渡條款只有在合憲性解釋之下才合乎基本法第 14 條第 1 項。

a) 對於該過渡條款作憲法上之判斷，係根據基本法第 14 條第 1 項之溯及效規則。這些規則對於不同之案型有不同之要求。如果規範向未來介入現在仍尚未結束之事實與法律關係，以及同時使係爭之權利地位事後地減損，則有『非真正溯及效』存在。『非真正溯及效』在憲法上原則上是可容許的〈Vgl. BVerfGE 30, 392 [402 f.] ；向來之判決一貫如此〉。不過，從信賴保護原則與比例原則中可以得出該『非真正溯及效』之可容許性的界限。如果立法者所規定之『非真正溯及效』就法律目的之達成，不具適當性或必要性，或如果關係人之維持不變之利益重要於立法者之改變理由，則就有此種容許性之界限存在。

反之，『真正溯及效』在憲法上，原則上是不可容許的。如果法律介入已經完結，已屬於過去之事實，則就有『真正溯及效』存在〈Vgl. BVerfGE 11, 139 [145 f.] ；向來一貫之判決〉。不過，即使在這種『真正溯及效』之情況，如果例外地不可能有信賴舊法繼續存在之形成的話，則出於信賴保護所生之溯及效禁止也沒有適用之餘地。如果關係人早在溯及效所指之時點上，不可能去指望舊法會繼續存續下去，則亦可認為無溯及禁止之適用。如溯及效只將引起微不足道之損害，亦同〈Vgl. BVerfGE 13, 261 [272] ； 30, 367 [387 ff.] ； 88, 384 [404 f.]〉。對於舊法存在之信賴所為之保護，無論如何因新法之議決而終止（vgl. BVerfGE 13, 206 [213] ；向來一貫之判決）。

b) 在住宅使用拘束法修正法第 4 條第 2 項具有非真正溯及效之限度內，該法在下述之要件下才合乎基本法第 14 條第 1 項：債務人已經償還之貸款，因法律變更，而無法達其償還之目的，則

無論如何要依債務人之要求而退錢。

aa) 住宅使用拘束修正法第 4 條第 2 項產生『非真正溯及效』之情況在於：『社會住宅之所有權人雖然於法律變更之前，就已使用了償還住宅興建貸款之可能性，不過，原依舊法會發生之法律效果不再可能於新法生效之前發生了』。之所以會如此，是因為舊版住宅使用拘束法第 16 條第 1 項與第 16a 條第 1 項第 1 句規定，住宅使用拘束原則上有 8 年之『後及效期限』，或—例外地—無論如何有 6 個月維持不變。舊版住宅拘束法第 16 條第 3 項第 3 款同樣不可能在新法生效之前就使該拘束消滅。舊版住宅拘束法第 16 條第 3 項第 2 款亦同。只要就補助之住宅所存在之租賃關係未於 1990 年 5 月 30 日之前結束，就是如此。在此限度內新法及於下述之事實：受公家補助之住宅所有權人雖已提前償還貸款，盡了一切必要之努力來提早結束該補助關係，不過該補助關係中之住宅拘束之法律關係仍還是繼續存在下去（vgl. BVerfGE,

1978年7月12日判決— BVerwG 8C 50, 77— Buchholz 454, 31 § 18 WoBindG 1965 Nr. 1)。

bb) 在這裡非真正溯及效之規定並不抵觸比例原則

立法者以住宅使用拘束修正法所要追求之目的是：

『防止廉價住屋之短期性迅速短缺』。不過在這種一般目的之框架下，住宅拘束修正法第4條第2項之過渡條款卻含有比較專門之目的。聯邦參院藉助於該過渡條款是想要在縱然已有貸款之償還下，仍要盡量使社會住宅受到住宅拘束。反之，聯邦政府出於信賴保護之觀點而拒絕此種目的之設定。將過去已經償還貸款之案型作有時間限制地納入新法之適用範圍，其主要理由是擔心新法之『預期效果』。聯邦政府為了避免此種可能導致新法成為具文之『預期效果』，而在衡量關係人之利益之下，認為有限之『非真正溯及效』是可以被正當化的。

接下來之立法程序，對於防止該『預期效果』之目的均未作改變。在聯邦議會之空間、建築與都市計畫委員會

(vgl. BT-Drucks 11/6773, S. 7) 以及1990年3月29日聯邦議會之全會討論中(vgl. Plenarprotokoll 11/204, S. 15906 ff.)，雖然反對黨議員表示要對於過渡條款作更加擴充，不過，議會之多數仍維持聯邦政府所建議之版本不變。關於有限制之過渡條款之正當化，於第二讀會時指出，單純是為了反制上述之預期效果(vgl. Plenarprotokoll 11/204, S. 15912 ff.)。

該規定就立法目的之達成具適當性及必要性

立法者以1989年12月31日為基準日，並未將溯及效之基準日選得太早。雖然原則上對法律存在之信賴是直到聯邦議會為變更之決議時才破壞(vgl. BVerfGE 72, 175 [200])，在本案這裡是1990年3月29日作成修改之決議。不過，如果所涉及的是為了防止使修法所追求之效果有全部或局部落空危險之預期效果，則此種觀點將變成較為次要了。在本案這裡是有此種情形存在。如果有一大堆社會住宅所有權人由於即將來臨之住宅拘束之延長或較不利之

『成本租金』之折算而大舉地提早償還貸款，則住宅使用拘束修正法勢將無法依原定計畫十足地達成其住宅政策目的了。

於判斷自哪一個時點起，修法之『預期效果』會瓦解了法律目的，以及為了因應該『預期效果』所為之基準日之設定，立法者享有廣大之評估餘地。聯邦憲法法院此時必須以下述之審查為限：立法者是否合乎事理地使用其評估餘地，就時機之聯繫上可能予以考慮之因素是否作了事理上有道理的決定(vgl. BVerfGE 44, 1 [21])。

在這裡看不出基準日之設定有違反事理。聯邦政府於聯邦參院對其法律草案為意見表示之後，所為之反對表示是認為：1989年9月22日聯邦參院所提出來之延長『後及效期限』，與刪除住宅使用拘束法第16a條之建議，已被利害關係人所知悉，有些部分受到熱烈討論。因此社會住宅之所有權人與買賣利害關係人早自1989年9月以來就不能再指望：這中間期間之優惠的住

宅使用拘束規定竟然還能存續下去的。尤其是當新法是因立法措施具有迫切性之緊急情況而被推出時，更是如此。因此基準日選在修法建議公佈後3個月是無可厚非的。

如果將所有權人為了提早清償貸款所支出之金額返還給他們，則原則上對於所有權人並無不具期待可能性之負擔。

住宅拘束修正法第4條第2項之目的是為了避免一大堆補助款之償還。該目的具有高度重要性。根據聯邦政府於其意見表示中之說法，在新法之前這幾年就有差不多15萬件使用提前償還貸款之可能性了，1989年還是有將近11萬件之償還案。很顯然地，於此種情形下，新法對所有權人不利之預期將可能會引發大批的償還貸款，而因此將使新法之目的落空。尤其是根據過去這幾年的經驗，小金額就已構成大批之償還了，更何況是現在。因此過渡條款所追求之立法目的，不只是合情合理的，而且是迫切需要的，只要基礎規定之實際效果不應

受到傷害，或甚是完全成為具文的話，即應有該過渡條款。

此外，過渡條款所追求之目的之重要性，不能與基礎規定切開來分別觀察。基礎規定能否成功是由過渡條款來確保的，過渡條款應與基礎規定作同樣高地評價。房屋市場上之局面於 80 年代來受到強烈需求增加之影響，但興建之行動卻未能跟上腳步，因此所生之排擠過程當然造成對仰賴社會住宅、收入微薄之族群特別地窘境。社會住宅之存在狀況同樣有明顯下降之虞。聯邦政府就 1990 年所存在之 300 萬戶社會住宅指出，於 1995 年與 2000 年由於正常償還與提前償還貸款，預期將各自減少一百萬戶社會住宅。而根據已提出來之住宅興建計畫恐怕無法拉近地平衡過來。在這種情形下，立法者對於使現存之社會住宅受到更長期地拘束之目的給予公共福祉之重大意義。

對於舊版住宅拘束法第 16a 條之空間的適用領域而言，也產生很大的行為需求。因為一方面，即使在人

口 20 萬人以下之鄉鎮，由於德裔東歐人與東德人之遷入，以及由於政治庇護申請人之分配，而導致住屋市場之情況更形緊張。另一方面，在 6 個月屆滿之後，租金限制之拘束消滅，該社會住宅縱然對象拘束仍在，但其目的已大多喪失了。

另一方面，過渡條款對於關係人有重大之影響。其對於財產權取得與所為之償還貸款之經濟效用，即使不是完全消滅，也是大為減少。『後及效』之延長並不短，它有兩年，在以前舊版住宅拘束法第 16 條第 3 項所規定之案型甚至達 10 年之久。舊版住宅拘束法第 16a 條之刪除導致：過去適用於該規定之償還情況之租金拘束亦同樣長達十年之久。租價拘束之不利又因為舊版住宅拘束法第 28 條第 1 項第 2 句第 a 款而愈形嚴重。它對於下述之情況有重大影響：「公貸款之利息非常低或甚至根本無利息，只要給付少許之行政成本規範就被給予貸款之情形」。

不過，舊版住宅拘束法第 16a 條被刪除之重要性不

得作過高之評價。其適用領域本來就有限。在市場租金與成本租金有重大落差之鄉鎮，以前聯邦政府老早就以法規命令來排除舊版住宅拘束法第 16a 條第 1 項之適用了〈舊版住宅拘束法第 16a 條第 3 項〉。此種可能性不止一般性地減少了信賴保護之射程，而也減少了下述之人之信賴值得保護性：屬於舊版住宅使用拘束法第 16a 條第 1 項第 1 句之空間適用領域之鄉鎮中而為貸款償還之人。

關於這一點，新法重點式地及於「他用性」之社會住宅〈指經出租出去之社會住宅〉。此種社會住宅之所有權人或買受人由於該住宅之社會關聯性，所以要有特別的心理準備。國家之規定會基於經濟關係與社會關係之改變而修改，不只是社會性之租賃法會如此（vgl. BVerfGE 38, 348 [370] ; 71, 230 [252]），而是國家之住宅補助也是如此。在過去，正是在這個部門，一而再地修改關於自願提前償還貸款之法律效果。『後及效期限』各依住屋市場之狀況與立法

者之目的觀而時而延長，時而縮短。舊版住宅拘束法第 16a 條之優惠根本是大部分被過渡條款所及之補助情況都已經在運作了的時點，才被立法的。在此種具有活動發展性之法域中，個人只能有限度地信賴授與他優惠之法律狀況繼續維持不變（vgl. BVerfGE 71, 230 [252] ; 76, 220 [245]）。

信賴之值得保護性之去除之所以適當，也是因為國家補助對於創設係爭之財產權地位有重大之貢獻（vgl. BVerfGE 48, 403 [416 f.]）。此種狀況使立法者原則上可正當地長期介入於：『以公資金所追求之公共福祉之目的不至於落空』。所有權人因為其所有權之取得是有公權力機關參與其中，所以其所有權為長期之公任務服務，因而其處分其所有權時，必須考慮到上述這一點。

不過，只有當確定了以償還貸款所產生之財產利益被保有在公權力機關那邊時，修法之公共利益才會大於所有權人之不修改之利益。該保有對於過渡條款所追求之目的並無必要性。

在此種情況下，如果國家雖然以公貸款所追求之目的已不再能達成了，而居然還能保有該提前償還公貸款之利益的話，則所有權人勢將受到不合比例地負擔了。住宅使用拘束修正法本身並沒有退錢之規定，這沒關係，因為就這個退錢有一般規範可資適用，聯邦憲法法院對於到底該返還請求權是根據不當得利呢？還是根據追償原則？這種普通法問題可以不作定論而只是斷定該退錢在憲法上是必要的。

c) 住宅拘束修正法第 4 條第 2 項不能適用於下述之情況：於 1990 年 3 月 29 日法律議決之前就已經作成之償還貸款，而在該法生效之前就已擺脫了住宅拘束，以及在生效之前就已經基於舊版住宅拘束法第 28 條支付較高之成本租金了。從該法之合憲性解釋中可以得出這一點。

aa) 如果在文義、沿革史、整體脈絡與目的之考慮下，有數種解釋都是可能的，無論如何從這些解釋中，有一種會導致合憲之結果時，則這時應作規範之合

憲性解釋 (vgl. BVerfGE 49, 148 [157] ; 69, 1 [55])。文義與法律目的對於合憲性解釋劃定了界限。與文義不再相符之規範理解不可能以合憲性解釋得出，同樣地與清楚可見之法律意志相矛盾之規範理解，亦不可能以合憲性解釋得出 (vgl. BVerfGE 71, 81 [105])。

bb) 如將新法適用於該法律生效之前就已經擺脫住宅拘束之情況，則勢將不合乎基本法第 14 條第 1 項第 1 句了，該適用勢將導致真正之溯及效。而對之看不出有正當化之理由存在。

為了避免因為法律商討所引起之預期效果導致大批地償還貸款，其實用非真正之溯及效規定就夠了，該非真正之溯及效對於社會住宅之所有權人，不管是空屋、自用或出租出去，只要在 1990 年 5 月 30 日之前擺脫拘束就還是不為溯及效所及。屬於此種案型之社會住宅，其數量不可能多到說將真正溯及效之禁止視為必須要例外。

同樣地，對於舊版住宅拘束法第 28 條第 1 項第 2 句

第 a 款之刪除，亦沒有迫切需要必須溯及既往。由於所有權人基於替代資金有折算租金之可能性，新法取消這種可能性，產生了提早還貸款之特別誘因，為了拿掉這個誘因，並無必要採用真正溯及效。從住宅拘束法修正法第 4 條第 2 項加上新版住宅拘束法第 28 條第 1 項第 2 句第 a 款得出：未來即使在 1990 年 1 月 1 日到 5 月 29 日之間償還貸款，亦不得將所提高之利息加進成本租金中加以折算，光是這樣就已經可以大大地排除貸款受領人果真因舊版住宅拘束法第 28 條第 1 項第 2 句第 a 款提前償還所可能享有的好處了。

『瑣事保留』(Bagatellvorbehalt)在這裡同樣不適用。對於溯及既往地刪除舊版住宅拘束法第 16 條第 3 項第 1 款與第 2 款之規定，明顯不適用『瑣事保留』。在上述舊法之案型，租價拘束與對象拘束之 10 年期限勢將又再死而復活。不過將新版住宅拘束法第 28 條第 1 項第 2 句第 a 款溯及既往地及於對早已因折算而上漲之成本租金所已為之支付，勢將不單

純只是『瑣事』而已，如果公建築貸款係低利貸款或甚至無息貸款，而且，償還之金額又高，則承租人若真能要求其在這當中所已經支付之較高租金之返還，則可能產生非常鉅額之返還請求。在此種情況下對立法決議之前之信賴保護觀點較為優先。

cc) 過渡條款容許去作成避免違憲之解釋

從住宅拘束修正法第 4 條第 2 項之文義並不必然導出：新法亦適用於會產生『真正溯及效』之過去所為之償還案型。條文中所謂「應予以適用」可以理解為是對於規範適用者指示：『他對於過去之支付所應發生之法律效果，在未來將依何種法來決定』。反之，從過渡條款並不必然能導出：『即使過去已發生之法律效果也應嗣後地視為未發生』。過渡法沒有真正溯及效之更加明確的證據是：「住宅拘束法第 16 條第 3 項第 1 款之刪除，該刪除對於過去已作成之償還案件，其實必然將導致真正之溯及效。不過，該刪除並未於住宅拘束法修正法第 4 條第 2

項中分別列舉。而條文只有提到住宅拘束法第 16 條，如果說光這樣居然就能解釋成過渡條款也一起包括了『真正溯及效』，則這種解釋是大有疑問的」。此種較狹窄之解釋亦不與可以得見之法律意志相矛盾。該解釋既未錯失立法者之目的，亦未根本地重新決定過渡條款之規範性內容。如果對於住宅拘束法修正法第 4 條第 2 項作較廣義理解，雖然可能特別持久地符合其規範目的：『阻止因法律商議而引起令人擔憂之一窩蜂提前償還貸款之預期效果，或緩和此一預期效果』。不過，即使作較狹窄之理解，亦可合乎該目的，因為大部分之情況，「非真正之溯及效」其實就已經拿掉了所有權人於修正法生效之前還能以提前償還之方式來保住依舊法可得之利益之可能性了。

此外修正法之產生史亦贊同採合憲性之較狹窄解釋。在聯邦議會之空間、建築與都市計畫委員會中，多數見解與反對見解均一致認為：『住宅拘束修正法第 4 條第 2 項含有「非真正之溯及效」。有爭議的只是「溯及效」所應及於之時段有多長 (vgl. BT-Drucks 11/6773, S. 6 f.)。在立法商討時顯然忽略了：在法律議決之前所作之貸款償還當中，有的在 1990 年 5 月 29 日修正法生效之前就已經去除了住宅拘束了 (vgl. Berllingen, in: Fischer-Dieskan/ Pergande/ Scherger, Wohnungsbaurecht, Band 3. 1, 104. Erg.-Lfg., Juli 1990, Anm. 4. 2 [3. 4] zu § 34 WobindG)。

Seidl Grimm & Kling
Jaeger Haas Homig
Steiner