

【森林騎馬案】裁定

BVerfGE 80, 137-164 - Reiten im Walde

聯邦憲法法院第一庭 1989. 6. 6. 裁定 — 1 BvR 921/85 —

張永明 譯

裁判要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

A. 爭點

I. 系爭法律規定

1. 聯邦森林法第十四條
2. 北萊茵—西法倫邦景觀法第五十條與第五十一條

II. 訴願人之攻防重點

1. 行政法院與高等行政法院之判決
2. 聯邦行政法院之判決

III. 訴願人主張基本權受侵害

1. 基本法第二條第一項之基本權受侵害
2. 基本法第三、十一與十二條之基本權與第十四

條第二項之規定受侵害

IV. 邦政府之見解

B. 合法性

1. 不服行政法院第一審判決之釋憲申請不合程序法
2. 不服高等行政法院與聯邦行政法院判決之釋憲申請僅部份符合程序法
3. 間接非議景觀法條文之釋憲申請亦僅部份符合程序法
 - a) 景觀法第五十一條標記馬匹與繳費義務之規定
 - b) 景觀法第五十條騎馬道之標示規定
4. 有關憲法規定之爭議亦僅部份合法
 - a) 基本法第十一條之規

定

b) 基本法第十二條之規定

c) 基本法第十四條之規定

d) 基本法第二條第一項之規定

5. 釋憲案合法之部份

C. 理由根據

I. 基本法第二條第一項基本權未受侵害

1. a) 聯邦憲法法院之見解

b) 法學界之主張

2. 騎馬行為非私人生活領域之核心部份

a) 聯邦憲法法院審

查權限不受專業法院判決之限制

b) 聯邦森林法第十四條之銓釋

d) 聯邦自然保護法第二十七條規定

3. 邦景觀法第五十條規定符合一般行為自由權得限制之標準

a) 比例原則

b) 法律保留原則

c) 信賴利益之保護

II. 基本法第三條第一項規定之一般平等原則未受侵害

裁判要旨

1.由於釋憲程序亦間接涉及邦級法令是否牴觸聯邦法律之審查，因此聯邦憲法法院必須自行就聯邦法律為解釋，基此理由釋憲即不以於事後審查專業法院解釋法律是否合憲為限。

2.邦級法律有關原則上只得於已被登記標示為騎馬路線之私有森林道路騎馬之規定，符合一九七五年五月二日制定之聯邦森林法（見 BGBl. I S. 1037）第十四條之規定，且未牴觸基本法第二條第一項之規定。

案 由

本案釋憲申請人為 R 博士；訴訟代理人為 Re 博士教授、D 博士教授、S 博士、B 博士、K、B 以及 L 博士，地址為波昂市牛津街 24 號；釋憲申請人不服者為：1) 聯邦行政法院一九八五年三月三十一日編號 BVerwG 4 C 14 u. 15. 82 之判決，2) 北萊茵—西法倫邦高等行政法院一九八一年六月二十九日編號 9A 455/80 與 9A 675/80 之判決，3) 阿亨行政法院一九八〇年元月二十九日編號 5 K 436/79 與 5 K 1809/79 之判決，間接地，亦質疑北萊茵—西法倫邦一九八〇年六月二十六日公布(GVB1. S. 734、一九八五年三月十九日修訂(GVB1. S. 261)之景觀法第五十與五十一條之規

定，即 1) 森林騎馬只得於依道路交通法規被登記標示為道路與便道為之，2) 散步步道、散步小徑、運動與練習小徑不得被標示為騎馬道路，3) 馬匹身上必須烙印標記，而此標記必需在繳清規費後，才被允許等規定。

裁判主文

憲法訴願駁回。

理 由

A. (爭點)

本釋憲案涉及北萊茵—西法倫邦森林騎馬之規定。

I. (系爭法律規定)

1. 德國有關國民進入森林從事休閒活動，直至第二次世界大戰以後才有進一步之規定，歷來之帝國法規與早期之邦級森林法規就進入森林與田野山川，尤其是關於在森林騎馬行為，均只有禁令形式的規定。比如刑法第三六八條第九款，直到一九七四年三月二日被刑法施行法（見聯邦法規彙編 BGBl. I. S. 469）廢除效力為止，規定無權利者駕車、騎馬或趕牲畜經過已標明非請勿入或警告不得擅闖進入之農場時，科以刑法制裁。一九二六年元月二十一日公布之普魯士田野與森林警察法（見普魯士法規彙編 PrGS. S. 83）第八條第一項更明確補充規定，未經授權在私有土地騎馬者，科以刑事制裁。

至於聯邦級有關進入森林之積極性法規，首度見於一九七五年五月二日生效之聯邦森林法（見聯邦法規彙編 BGBl. I S. 1037）第十四條，該條文之內容如次：

第十四條 進入森林

- (1) 以休閒為目的得以進入森林，至於在森林內騎腳踏車、駕駛病患與殘障電動座椅以及騎馬等，則只得在道路與步道上為之；利用森林者自負危險。
- (2) 細節規定屬於各邦職責，基於重要理由，特別是如保護森林、維護森林或野生之經濟利益、保護進入森林休閒者或避免重大損害，或者維護森林擁有者其他值得保護之利益等，得限制進入森林之行為，並將其他利用森林之方式，全部或局部，視同進入森林，而為相同之處置。

此條規定列於該法以「森林之維護」為標題之第二章下，其特色為背離該法第五條所稱，聯邦森林法就各邦立法權限只為概括性規定之意旨。根據該條第二段規定，各邦必須在聯邦森林法生效後兩年內，公布與該章規定相符之法規，或以聯邦森林法為依據更新現有之規定。

一九七六年十二月二十日通過之聯邦自然保護法（簡稱為 BNatSchG，見聯邦法規彙編 BGBl. I S. 3574）第二十七條，就田地中之道路與步道亦有類似之概括規定（詳見該法第四條），但並未特別提及騎馬行為。

2. 早在聯邦級法規公布之前，部份邦就此問題已有相關之立法。本案涉及之北萊茵—西法倫邦相關法規之

發展歷史如下：

首先，普魯士田野與森林警察法仍在該邦之絕大部份領域有其效力，該法後來被一九六二年六月二十五日生效之北萊茵—西法倫邦田野與森林保護法（該邦法規彙編 GVBl. S. 357）所取代。該法第二十四條第四款規定，未經授權於步道以外之田野或森林土地上騎馬者，列為違反秩序之行爲。

一九六九年七月二十九日通過之邦森林法（見該邦法規彙編 GVBl. S. 588）就進入森林行爲有廣泛之規定，其中明確規定得以休閒為目的進入森林，但自負危險（該法第三條），同時對未獲「特別許可」之騎馬行爲，科處一般性之罰金（該法第四條字母 e、以及第六十八條第一項第一款）。

上述規定被嗣後於一九七五年二月十八日通過之景觀法（參法規彙編 GVBl. S. 190，簡稱 LG 1975）第三十六條所取代，依該法規定，以休閒為目的在空曠之地區與森林內騎馬，原則上亦得於所有之道路或步道上為之（該法第三十六條第一項第一與第二段），除非土地所有人或其他有權利者，依據該法第三十八條規定，事先取得基層景觀機關之允許將步道封閉。例外得以騎馬者為，基層景觀機關基於特別權限以法規命令，將部份步道或其他地面特別適合騎馬之地面，劃定為騎馬道。

上述有關於私人森林步道騎馬之規定，依據一九八

○年三月十一日邦森林法修正法（參法規彙編 GVBl. S. 214），第二條第二項英文字母 a 到 c 規定，自一九八一年元月一日起作如下之限制修改：景觀法第三十六條至第三十六條之二之規定原封不動地，成為一九八〇年六月二十六日公布之新版景觀法（參法規彙編 GVBl. S. 734，簡稱 1980 年景觀法）第五十條至第五十二條之內容；1980 年景觀法第五十條與第五十一條為有關本件釋憲程序之重要條文（其中第五十一條第二項第二段於一九八五年三月十九日修正，參法規彙編 GVBl. S. 261），其條文規定如次：

第五十條

於空曠地區與森林騎馬

- (1) 在空曠地區騎馬，除得於公共交通路面依一般使用規定外，亦得於私人之道路與步道上為之。
- (2) 森林騎馬得於依據道路交通法規定，標示為騎馬道之私人道路與步道（騎馬道）上為之。依本法規定，標示為散步道、散步小徑與運動和練習小徑者，不得標示為騎馬道。縣與縣同級之市於取得基層景觀機關同意，並聽取被涉及鄉鎮之公聽意見後，不受第一項規定之限制，得例外規定，在原則上僅有少數騎馬行為出現之地區，不需標示騎馬道。在未標示騎馬道之地區，除本項第二段所指之步道與小徑外，得於所有之私人道路

與步道上騎馬。此項許可需公布於縣市官方文告。

- (3) 道路法與道路交通法規定之效力不受影響。
- (4) 至 (5) 省略。
- (6) 第一項與第二項規定之權利，只有在以休閒為目的之情況，才得以行使。此項權利之行使必須自負危險。
- (7) 景觀機關應與森林機關、鄉鎮、森林所有者以及騎馬協會，通力合作規劃足夠與合適之騎馬道路網。土地所有權人和有使用權人必需容忍土地被標示為騎馬道。

第五十一條

馬匹之標示與騎馬規費

- (1) 依據第五十條第一項與第二項規定騎馬者，必需在馬匹上打上固定之標記。
- (2) 第一項所稱之標記，需於繳納規費後為之。此項規費必需用於設備與騎馬道之維護，以及依據第五十三條第三項所稱之替代賠償，並向高層景觀機關繳納。

依據 1980 年景觀法一九八四年十一月六日修定版（參法規彙編 GVBl. S. 663）第七十條第一項第七款與第八款之規定，違反 1980 年景觀法 第五十條第一項與第二項騎馬限制之規定，以及第五十一條第一項標記之

義務者，處以罰金。

II. (訴願人之攻防重點)

1. 訴願人爲多匹騎乘馬之所有人，同時是業餘騎士以及某騎士協會之主席。在前置訴訟程序中，訴願人首先針對兩項於一九七七年作成之行政裁定提出訴願，該兩項裁定准許當事之土地所有權人，依據 LG 1975 第三十八條第一項第二段之規定，將位於阿亨附近之某些步道封閉，不允許他人於上騎馬。

行政法院以程序不合法駁回該兩項訴訟，理由爲訴願人無法充分主張其個人權利因上述之許可受到損害。LG 1975 第三十六條規定之騎馬權利，並未賦與因此而受益之第三者，任何得以對抗剝奪該項權利之法律地位。

訴願人於兩項訴訟中均提起上訴，在 1980 年景觀法生效後，訴願人經其他訴訟參加人之同意，就原先提出之訴願請求，認爲已獲解決，轉而申請確認，訴願人得以騎馬者之身份，不受景觀法之規定利用繫爭之步道；附帶請求命令被告之首席行政長官，有義務於繫爭之森林區域規劃一套足夠與適當之騎馬道路網。

高等行政法院停止訴願人不再請求部份之審理，並駁回訴願人新提出之請求。高院認爲，繫爭之步道屬於 1980 年景觀法第五十條所稱之私人步道，且准許得騎

馬之交通標誌並不存在；該條文亦未牴觸聯邦森林法第十四條規定；而此項於上訴程序提出之輔助請求，屬於不合法之訴訟變更。

2.於再上訴程序中，訴願人繼續堅持於兩項上訴程序中最後提出之主要請求。聯邦行政法院以 BVerwGE 71, 324 公布之判決，駁回再上訴請求，其理由如次：

1980 年景觀法 第五十條第二項第一段之規定，依高等行政法院之解釋，若未設置有許可騎馬之交通標誌，則得據此禁止於私人森林道路與步道上之騎馬行為，此規定符合聯邦森林法第十四條之規定。聯邦立法者於聯邦森林法中就森林騎馬僅作概括之法律規定，因此，邦立法者僅有義務遵守聯邦森林法第十四條包含之基本思想；亦即，各邦不得全然禁止或完全不為森林騎馬之規定。北萊茵—西法倫邦之立法者並未牴觸此項規定，雖然該邦立法者於 1980 年景觀法 第五十條第二項第一段中決定採取「附允許保留之禁止」，此舉僅是一項立法技術之選擇，其目的在藉此有效控制對公眾或私人利益現有或可能有之危險。

允許在休閒目的之範圍內利用私人之道路或私人步道，屬於基本法第十四條第一項第二段財產之內含規定，於此立法者必需顧慮彼此相衝突之利益，至於利益之平衡與調合如何進行，為法政合目的性與否之問題，此得因個案而有不同之取捨，聯邦立法者於聯邦森林法

第十四條第二項第一段並未規定邦立法者應為之一定立法方式。由此可見，聯邦並無要求各邦必需一致履行之特別強烈與合法之利益，何況聯邦森林法第五條第一項、第十四條第二項第一段並明確否認聯邦有此利益。

1980 年景觀法第五十條第二項第一段之規定，亦未牴觸聯邦自然保護法第二十七條之規定，蓋該條文之內容與聯邦森林法第十四條第二段規定之用字遣詞幾乎一致，均包含有利於邦立法之規定保留。

標記為騎乘用馬之義務（1980 年景觀法 第五十一條第一項）與繳納標記規費（1980 年景觀法 第五十一條第二項）並非受爭議判決之審理內容，因此再上訴法院無權就此審查。同樣地，訴願人是否有要求主管機關確認騎馬道之請求權，亦非再上訴程序之審查內容，上訴法院已駁回針對此內容之訴訟變更。

III.（訴願人主張基本權受侵害）

根據釋憲申請人之申請文義，訴願人攻擊前置程序所有法院之判決，間接地，在標題所提之範圍內，亦攻擊一九八〇年通過、一九八五年三月十九日修正之景觀法第五十條與第五十一條。

1. 釋憲申請人主要之抱怨為，基本法第二條第一項受到侵害。

訴願人因 1980 年景觀法 第五十條與第五十一條

騎馬之規定，受到嚴重之限制，因其只得於被標示為騎馬道之路面騎馬，且必需為其馬匹繳納規費並標上標記。此舉抵觸人格自由發展基本權（基本法第二條第一項），蓋人民應亦得於森林自由發展其騎馬之利益與樂趣，而循規蹈矩與有教養的騎士並不會危害他人之任何權利，或抵觸合憲性之法秩序。而繫爭規定所欲保護之利益，可以影響較小之局部性騎馬限制即能足夠兼顧。

騎士對森林亦不會造成任何重大之損害，森林中之野生動物不會受到打擾，其他進入森林休閒者亦不會被搔擾，騎士足跡所及之地大多是遠離人跡稠密的市區邊緣，且人煙稀少的地區。在偏僻地區禁止騎馬，不僅無意義亦非合適之舉，蓋在所謂都會中心的休閒地區即可依道路交通法之規定，借助禁止標誌牌或騎馬道標誌牌之設置，避免權利衝突之現象。

此外，邦立法者已逾越聯邦森林法第十四條所確立之範圍，該規定包含一項基本的決定，即原則上得於森林騎馬，只有在明確之特定例外情況下，才得禁止森林騎馬行為。因此各邦並無權限制定，與此明確之價值決定相反之規定，若仍制定此類之規定，則已侵害基本法第二條第一項所保護之基本權，依基本法第三十一條之規定，無效。聯邦森林法第十四條賦與人民一項法律請求權，雖然各邦在特定之條件下得加以限制，但不得完全排除或依裁量決定其效力。得以依裁量決定效力者，

僅為 1980 年景觀法 第五十條第二項第一段，該條文並不包含任何附帶允許保留的預防性禁止，而是一項包含解除可能性的強制性禁止。特別是依據 1980 年景觀法 第五十九條第二項與第三項規定，配合已公布之騎士行使基本權相關施行法規，授與 1980 年景觀法 第五十條第二項第二段所稱散步步道之標記權限給私人組織，原則上乃視該組織是否善意而決定。無論如何，已規劃完成之騎馬道在繫爭縣市之部份地區仍顯不足夠，因此訴願人有權訴請法院促成一套騎馬道路網之形成，而且此項基本權之行使，不需具備任何權利保護為前提要件。

標記義務與規費之實施亦抵觸聯邦森林法第十四條之規定，而騎馬之限制違反道路交通法所規定之道路使用者標記之義務，以及動物保護法第一條之規定，蓋要求騎士在水泥與柏油路面騎馬，必然帶給馬匹傷害與痛苦，此外，自古以來依據習慣法，每個人均有權以自然之方式在森林活動，此項權利當然亦包括騎馬在內。

2.附帶地，訴願人亦指責如下之基本權受到傷害：

基本法第三條未被尊重，蓋騎士受森林騎馬之禁令限制，但其他尋求休閒者，包括滑雪與登山者在內，均未受到限制。

基本法第十一條規定之遷徙自由權受到侵害：在整

個聯邦境內騎馬之行動可能性已不存在，因為遠距離與登山騎馬事實上不可能，而基於交通安全理由騎士亦不可能利用邦或聯邦道路。

再者，訴願人源自基本法第十二條之基本權亦受到侵害：因其以德國業餘騎士組織縣級協會主席身份，主導馬場與騎士協會之形成與組織，因此有權主張此項基本權受到侵害。

最後，基本法第十四條第二項亦受到侵害，因為財產具社會性，騎士有權不受限制地，於（他人私有）森林騎馬。

IV.（邦政府之見解）

針對此項釋憲案北萊茵—西法倫邦邦政府提出如下之見解。

該邦認為，此項釋憲案當其針對行政法院之前置程序以及 1980 年景觀法 第五十條第二項第一段之規定表示不服時，合法性有疑問，訴願人就此方面欠缺法律保護之利益，因為依其所選擇的方式，根本無法達到其不受阻礙地在私人之森林道路騎馬之目的。蓋倘若該受爭議之法院判決被廢除，以及 1980 年景觀法 第五十條第二項第一段之規定被確認為無效，則森林所有者就其未被明確劃歸為公用之道路，即不能如一般情況依據民法第九〇三條、第一〇〇四條規定，禁止訴願人使用。

此件訴願釋憲案並全部欠缺理由根據：騎士在北萊茵—西法倫邦地區利用私人未經劃歸為公共交通森林步道之權利，乃首次於一九七五年原版景觀法第三十六條被賦與，但在隨後之五年即被新版的景觀法所廢除，原因乃於森林步道騎馬之概括性許可並不存在。新近法律修訂之主要理由，乃立法者認為，尋求休閒的登山散步者與騎士同時利用森林步道將產生不良後果，蓋登山散步者鮮有不對驟然接近而來的馬匹感到威脅者，且騎馬行為將導致土壤疏鬆，以至妨礙甚或使登山散步活動成為不可能。

誠如為訴願人非議之聯邦行政法院判決所確認，繫爭邦法之規定與聯邦森林法第十四條之上位規定不相牴觸，原則上聯邦憲法法院在不服判決之釋憲案，受該專業法院解釋一般法律之拘束，而且 1980 年景觀法之規定，如第五十條第二項第二段與第五十九條（由私人組織標記登山散步步道）、第五十一條第一項（騎乘馬匹之標記義務）以及第五十一條第二項（規費）等規定，亦未牴觸較高階之法律。

B.（合法性）

本件釋憲案僅部份符合程序法規定。

1.倘若如釋憲案之申請文義所示，行政法院之第一審判決亦在受非議之列，則因本訴願人就其被駁回之法

律爭訟，已在事實審程序宣稱已獲解決，因此釋憲案即不符合程序法規定。訴願人不得藉釋憲之申請，事後要求確認其基本權受此等判決之侵害，原因乃此舉不符合聯邦憲法法院法第九十條第二項所要求，亦即釋憲申請必需已歷經各審級之審理，具體而言，訴願人應首先在前置之訟訟程序，依據行政法院法第一百十三條第一項第四段之規定提起行政訴訟。

2.此項不服高等行政法院與聯邦最高行政法院判決之釋憲程序，只有在上訴審程序中原告所提之主要訴求（即確認訴願人得以騎士身份，不受北萊茵—西法倫邦景觀法之拘束，自由使用繫爭之步道）被駁回之範圍內，才屬合法。

訴願人之附帶訴訟請求（即命令被告之首席市府事務官員，負責於繫爭之森林地區規劃足夠之騎馬道路網）被高等行政法院以不合法為由駁回，蓋其中有藉訴訟擴充之外衣行不合法之訴訟變更之實。就此基於訴訟法上理由駁回附帶訴訟請求之情況，訴願人既不得在上訴三審程序，亦不得在釋憲程序有所主張。即使訴願人就附帶訴訟部份已經歷所有可能之審級，提起釋憲亦因聯邦憲法法院法第九十二條之規定而不合法，蓋針對以程序法理由駁回附帶訴訟請求之裁定提起釋憲，實際上並未涉及任何憲法上之爭點。

3.至於訴願人間接攻擊邦法條文部份，亦只是有條

件地符合程序法之規定。

a) 訴願人雖在上訴三審程序亦攻擊標記馬匹為騎乘馬之義務，以及與此相關之規費繳納（1980 年景觀法第五十一條第一項與第二項第一段），但因此條文規定並非二審判決之內容，因此聯邦最高行政法院在三審審查程序未一併處理。至於聯邦最高行政法院就 1980 年景觀法 第五十一條之規定發表見解，純屬該院法律見解之補充說明，並非其判決之理由根據，因此不能單獨作為釋憲案提起之理由。

間接針對 1980 年景觀法第五十一條之條文亦已不能再提起釋憲，原因乃憲法法院法第九十三條第二項規定之一年期限已屆滿。景觀法一九八五年修正版第五十一條第二項第二段所規定規費之用途，一如前所慣行，不僅供維護騎馬步道之需，亦供其他設備之用（一九八五年三月十九日景觀法修正法第一條第二十五項，詳法規彙編 GVBl. S. 261），至於該一年期限並不因此修法而重新起算。釋憲案所非議者乃針對規費繳納之義務，此項規定於 1980 年景觀法 第五十一條第二項第一段之條文，雖於一九八五年之修正版中，被立法者以新的文字改寫規費之使用目的，但此舉之用意只是為求與舊版之表達方式有所區隔，並未牽涉規定內涵之變更。立法者在修正法中再度提起並確認規費之繳納義務，可見聯邦憲法法院法第九十三條規定之期限並未被重新起算

（詳參 BVerfGE 11, 255〔260〕；43, 108〔116〕）。

b)訴願人針對 1980 年景觀法第五十條第二項第二段規定之內容，即標示為登山散步步道、散步小徑以及運動和練習小徑者不得被標記為騎馬步道乙節，提起釋憲，亦屬不合法。蓋第二審與第三審之判決均未以該規定為判決之理由依據，繫爭之判決僅以 1980 年景觀法第五十條第二項第一段之規定為基礎，因此當聯邦憲法法院法第九十三條第二項刪除期限之規定時，唯有針對 1980 年景觀法 第五十條第二項第一段之規定，提起間接的法案解釋釋憲，才屬合法。

4.釋憲案中所提出有關憲法爭議之各點，亦只有部份合法。

a)依據聯邦憲法法院法第九十二條之規定，釋憲申請人之申請文件必需具備足令訴願人所主張之基本權受侵害現象，至少可藉受非議之高權行為之出現而彰顯之明確性（一貫之判決，僅參 BVerfGE 28, 17〔19〕）。當訴願人主張基本法第十一條受侵害時，並未具備此項之要求，蓋基本法第十一條所保障之遷徙自由權，係指基本權人有權在聯邦境內之任何地點停留或設住所（詳參 BVerfGE 2, 266〔273〕；43, 203〔211〕），至於利用某項特定之運輸方式以及享受因此所需合適與完備之道路，並不隸屬此項基本權之保護範圍。

b)釋憲申請人亦無法證明其基本法第十二條所保障

之基本權受到侵害（基本法第九十三條第 4a 款，聯邦憲法法院法第九十條第一項與第九十二條）。訴願人明確地自稱是業餘騎士，並擔任某社團負責人，以及從事特定社團職務，但從其敘述中，並無法說明，其於社團所從事之工作，為其賴以維生之職業行為（有關基本法第十二條第一項之保護範圍，詳參聯邦憲法院判決彙編 BVerfGE 30, 292〔334〕）。

c)釋憲申請人亦無法以符合程序法規定之方式，主張基本法第十四條受侵害。

訴願人無法援引基本法第十四條第二項之規定，主張於私人森林步道騎馬為受基本法保障之一項權利，蓋此項憲法條文並未因財產權具社會性，而賦與受益之第三者任何憲法上直接之權利。有關財產法規之制定既授權由立法者負責（基本法第十四條第一項第二段），則立法者於此範圍內即享有寬廣之法規形成權限（詳參 BVerfGE 21, 73〔83〕），因此，第三者能據以主張之主觀法地位，乃依據立法者基於基本法第十四條第二項之「準則」授權（聯邦憲法法院前揭判決，第八十三頁），頒布之規範性法規而生。

d)釋憲案之最後一個爭點，乃以基本法第二條第一項受侵害為由，主張 1980 年景觀法 第五十條第二項第一段之規定違反動物保護法第一條，此項主張亦不符合程序法之規定，原因乃源自憲法訴訟附屬性原則（詳

參 BVerfGE 79, 174〔189 f.〕）之要求並未被遵守：訴願人在前置之訴訟程序，特別是在聯邦行政法院上，只主張 1980 年景觀法 第五十條牴觸聯邦森林法第十四條，以及聯邦自然保護法第二十七條之規定。此外，此項指責亦不符合聯邦憲法法院法第九十二條之規定，蓋繫爭之規定與動物保護法第一條，顯然不存在衝突現象。

5.除卻上述不合法之部份，釋憲案所指摘者乃第二審與第三審判決駁回訴願人之訴訟請求，以及依據基本法第二條第一項與第三條第一項規定，間接質疑 1980 年景觀法第五十條第二項第一段規定之合憲性。其中有關第一項之指責，訴願人已充份說明 1980 年景觀法第五十條第二項第一段騎馬限制之規定，實質違憲，以及該條文因違反聯邦森林法第十四條與聯邦自然保護法第二十七條之規定，形式違憲。

在上述所指之範圍內，本件釋憲案符合程序法之規定。

邦政府認為，因為森林所有者之保留權利，因此釋憲申請人不得擴充自己的自由範圍，此項見解並不正確，蓋只要訴願人依據法律規定，或直接基於基本法第二條第一項，或基於某項依基本法第三十一條規定能打破 1980 年景觀法 第五十條第二項第一段規定之聯邦法律，有權在私人森林步道騎馬，則森林所有者之私法權

利地位即因此受到限制。依據基本法第十四條第一項第二段之規定，（土地）財產權之詳細內容（包括針對第三者時之防禦權成份）由一般法律來界定，且財產權亦屬基本法第二條第一項所稱之「他人權利」，並非絕對不能加以限制。倘若基本權之內在性限制被理解為，藉此限制得自始凍結其他權利人向來受憲法保障之自由領域時，則財產權亦不能被視為是拘束基本法第二條第一項之基本權之內在性限制。

即使財產所有權人在 1980 年景觀法第五十條第二項第一段無效之情況下，仍具有排除訴願人利用其所屬森林步道之私人權力，該條文規定亦包含一項嚴重侵害訴願人基本權領域之行爲，蓋此涉及於公法上禁止騎馬之行爲，即使財產所有權人同意亦不能排除此禁令之效力，更何況違反該禁令者亦將受到罰金之制裁（1980 年景觀法 一九八四年十一月六日版第七十條第一項第六款規定〔法規彙編 GVBl. S. 663〕，之前之規定見於第七十條第一項第九款）。

C.（理由根據）

釋憲案程序合法部份，欠缺實體之理由根據。

I.（基本法第二條第一項基本權未受侵害）

訴願人源自基本法第二條第一項之基本權，並未受到繫爭判決以及該等判決根據之 1980 年景觀法 第五十

條第二項第一段之侵害。

1.a)根據聯邦憲法法院判決發展出之原理原則，基本法第二條第一項所保障者乃最廣義之一般行為自由權（一貫之判例，自 BVerfGE 6, 32〔36〕起；新近之判決請參 BVerfGE 74, 129〔151〕；75, 108〔154 f.〕），因此受此基本權保護者不僅是已被界定範圍之特定人格發展空間，亦包括人類行為之任何類型，且不論該行為對人格之發展有何影響（僅參聯邦憲法法院事前審查委員會之判決，載於 BVerfGE 54, 143〔146〕——餵食鴿子案）。但除卻受絕對保護、公權力不得碰觸（BVerfGE 6, 32〔41〕）之私人生活行為之核心部份外，一般行為自由權卻只有在基本法第二條第一項後半段規定之限制範圍內才受到保障，亦即該自由權尤其受合憲性法律秩序之保留限制（BVerfGE 6, 32〔37 f.〕；74, 129〔152〕）。因此倘若公權力根據某項法律規定限制行為自由權時，利害關係人即可援引基本法第二條第一項之保護規定提出釋憲申請，請求憲法法院審查該法律規定是否屬於合憲性之法律秩序，亦即該規定是否形式與實質均與憲法不相牴觸（一貫之判例，自聯邦憲法法院判決彙編 BVerfGE 6, 32 起）。

據此，就繫爭之規定乃不僅需依據基本法第二條第一項作實質審查，並且需調查其在其他觀點下是否亦符合憲法規定，其中尤需特別審核者，乃該規定是否與憲

法有關權限規定之條文相符合（BVerfGE 11, 105〔110〕；29, 402〔408〕；75, 108〔146, 149〕）。倘若事涉邦級法律條文，則除了權限問題之外，亦必需再依基本法第三十一條之規定，審查該項邦法律在內容上是否與（符合權限規定頒布之）聯邦法律，——甚或聯邦概括法律——，相符合（BVerfGE 51, 77〔89 f., 95, 96〕；另參 BVerfGE 7, 111〔118, 119〕）。

在實務運作上，比例原則為限制一般行為自由權之判斷標準（BVerfGE 17, 306〔314〕；55, 159〔165〕；75, 108〔154 f.〕），倘若一項已存在之權限事後被禁止，則必需依據法治國原則確保信賴利益保護（BVerfGE 74, 129〔152〕），此外，亦必需符合自法律保留原則（BVerfGE 49, 89〔126 f.〕）衍生出來之各項要求（亦參 BVerfGE 6, 32〔42〕；20, 150〔157 f.〕）。

b)針對聯邦憲法法院上述之判決，學界直至最近均提出質疑（參 Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 16. Aufl., Rdnrn. 426 ff.; umfassende Nachweise aus zurückliegender Zeit bei Scholz, AöR 100〔1975〕, S. 80 ff.），其主要內容乃針對毫無限制地將人類任何形式之行為均納入該基本權之保護範圍乙項，蓋與其他同受基本法保護之領域相較，此舉已形成「價值體系上過度」之保護現象（參 Scholz, a. a. O., S. 82 f., m.w.N.），且另一方面，隨著保護範圍

之擴張，該基本權得被限制之可能性亦擴大到足以架空該基本權之地步（Hesse, a. a. O., Rdnr. 426）。就本案而言，學界認為，基本法第二條第一項保護範圍應縮小之主張具有意義，蓋於私人森林步道騎馬是否亦屬狹義之人格發展，實不無疑問。

然而，背離迄今判決之趨勢，縮小基本法第二條第一項保護範圍之見解，並無合法性之依據，因其不僅與基本權成文化之歷史不相吻合（參 BVerfGE 6, 32（39 f.）），且對人類行為自由權為廣泛之保護，與明確列舉特定受保護之自由權利相同，均具有保障自由之高價值功能，蓋即使在限制可能性極為寬鬆下，基本權依其所界定之標準仍提供實質的保障。當其他之基本權具有較明確且品質較高超之保護領域規定時，即使沒有必然之理由存在，任何對保護領域作價值性限制之嘗試，均會導致國民之自由空間不必要縮小之損失。即使該限制侷限於較狹小，具個人特性，以及不以純粹精神和道德發展為限之生活領域之保障，或者依其他類似之標準為限制時，亦將產生高難度與在實務上幾乎無法圓滿解決之區隔問題。

2. 騎馬行為屬於基本法第二條第一項受保護之人類行為之一種方式，但並不屬於私人生活領域之核心部份，因此原則上並不排除以法律加以限制之可能性，訴願案中間接被非議之 1980 年景觀法 第五十條

第二項第一段規定，即屬以合憲之方式限制於森林騎馬。

該法條規定為邦級法律，並未牴觸聯邦森林法第十四條與聯邦自然保護法第二十七條等聯邦級法律。

a)聯邦憲法法院審理本案時並不被侷限於，依據就一般法庭適用法律進行合憲性之審查時所發展出來之原則，審查行政法院於繫爭之前置程序解釋聯邦法令是否正確（詳參 BVerfGE 18, 85〔92 f.〕）。依前述之原則，判決中間接需面臨之邦級法律之有效性審查，將僅能在一定之條件下進行：倘若在某個案件中不能禁止管轄法院於聯邦憲法法院本身尚未作解釋時，對聯邦級之法律為不同之解釋，則顯有必要重新對邦級法律為審查，在可能情況下，甚至為不同結論之審查，但此舉勢將牴觸間接審查法案之意義。由於一項邦級法律是否具有效力之判決必需是終局的，亦即其據以為判斷之標準，於本案乃聯邦法規之內容，必需確定，因此聯邦憲法法院在基本法第一百條第一項第二段（第二個可能性）之範圍內，依聯邦級法律之標準，審查邦級法律時，向來即不受專業法院判決之拘束，而自行就聯邦級法律為解釋（BVerfGE 25, 142〔149 ff.〕；66, 270〔282 ff.〕；66, 291〔307 ff.〕）；於此亦不存在任何客觀的事實根據，支持以他種之方式進行此項法案間接審查之程序。

在釋憲案程序之框架內，倘若必需間接審查邦法是否符合聯邦法之規定時，作為判斷基準之聯邦法律規定亦必需由聯邦憲法法院自行為解釋（另參 BVerfGE 51, 77 (90 ff. 尤其是第 90 頁)）。

b)聯邦森林法第十四條之字義有可能被理解為，進入森林之行爲原則上已為該條文第一項第一段之規定所允許，而各邦依據第二項之規定，只得基於重要之理由，立法限制該項原則。當騎馬行爲被認為是進入（森林）之一種時，有關該行爲之規範亦應與上述相同，即使騎馬行爲被認為是聯邦森林法第十四條第二項第二段所稱之「其他利用方式」，其結論亦是相同。依據聯邦森林法第十四條第二項第二段之規定，將其他利用方式作「相同處置」，不僅就各邦為原則性的規定而言，亦包括各邦為例外規定之權限。當涉及其他之利用方式時，雖然相同處置之意涵並非指所有有關利用方式之規定必需完全一致，但從規定系統化之觀點而言，有關進入行爲之規定與其他利用方式之規定，即有相互符合之必要。

聯邦森林法第十四條規定之文義，雖無限制採行某特定之解釋方法，但慮及該條文之概括法特性以及其形成歷史，前述之解釋顯然並非是適當可以被考慮的方式。

aa)聯邦森林法第十四條並未包含任何賦與國民直

接地且具拘束性之有利法律宣示，條文之適用對象僅僅是有義務頒布與此相符、具對外性之法律規定之各個邦；雖然從用字遣詞上該條文亦可被理解為具有對外性，但若是如此，則邦法律之規定將不再是該規定之轉換，而僅僅是其補充；如此之見解卻牴觸此條文之系統性地位，蓋依聯邦森林法第五條第一段規定，聯邦森林法第十四條所屬之第二章條文，乃提供各邦立法準據之概括性規定；依據聯邦森林法第五條第二段之規定各邦必須（在兩年之期限內）頒布「與本章規定相符」，而非補充本章之規定。聯邦立法者以如此之表達方式明白宣示，所謂之「概括性法律條文」僅是指引邦立法者之立法方針。此亦與如下之見解相吻合，即基本法第七十五條所稱之概括法律條文概念，不得以狹隘機械化之意義來理解，蓋聯邦立法者在執行其所被賦與的權限時，除制定指引邦立法者之立法方針外，亦得頒布部份具直接效力之法律規定（參 BVerfGE 4, 115〔130〕）。但聯邦森林法第十四條第一項之規定僅為單純之邦立法者立法指導方針，聯邦森林法第十四條第二項第一段之條文字義中已特別強調，基此，各邦負責規定其細節。倘若聯邦森林法第十四條第一項之規定為直接有效之法律，則該規定之方式將應為：各邦可以頒布補充之規定。

bb)聯邦森林法第十四條之形成歷史，亦證實該條文之全部僅僅具有概括法之性質。

聯邦政府草擬之聯邦森林法草案（依據基本法第七十四條第一、十七、十八與二十四款規定）當時被設計為完全之規定，並在草案之第十二條第二項規定，於森林騎馬、駕駛、露營與停靠旅行拖車僅得在特殊情況下為之，即有特別之權限或在道路與其他路面特別適合之情況（BT-Drucks. 7/889, S. 8）。在議會討論之階段負責審查之糧食、農業與森林委員會（聯邦議會第十委員會）即將此草案當作是完全之法規，但建議有關森林騎馬之規定採取有利騎士之方式。依據該委員會建議之草案第十二條第二項之一第一段，森林騎馬只得於道路與步道上為之，此項建議事後成為聯邦森林法第十四條第一項第二段之規定內容；但依建議案第十二條第二項之一第二段卻有與此不相同含義之規定，即在特別適合全民休閒，以及規率性或頻繁騎馬行為將造成損害與妨礙，或者在有受特別保護必要之動物出入之森林區域，騎馬行為僅得在特別劃定之步道與路面為之，或者需得特別之許可（參 BT-Drucks. 7/2727, S. 15）。聯邦議會在一九七四年十一月十四日之會議中將上述文義，——至此已成為條文之第十三條第三項——通過成為法律（參 BT-Drucks. 776/74, S. 4），此舉原本有意以聯邦法律依區域性劃分之原則例外關係，直接規定私人森林步道騎馬之行為。

然而此項規定卻不為聯邦參議院（Bundesrat）所

接受，其並要求組成調查委員會（參 BT-Drucks. 776/74〔決議部份 Beschluß〕）。在其後之程序中，聯邦參議會更成功地通過其所提建議案，即增定後來之聯邦森林法第五條（轉換成為概括性之法律規定）。

cc)遇有爭議時，概括性法律規定必須仰賴其他之法律補充其內容，以及不能以超越該概括條文之字義所指，強制限制邦議會之立法權限（參 BVerfGE 25, 142〔152〕；67, 1〔12〕），因此聯邦森林法第十四條第一項第二段結合第二項第一段之規定，即需依此項原則作如下之解釋，亦即邦立法者只得允許騎馬行為在道路或步道上為之，但在這個框架內可以自行訂定細節規定。在前述之範圍內限制騎馬行為之規定，雖然必需遵照聯邦森林法第十四條第二條第二段所列舉之觀點，因為此規定亦為邦立法者之立法方針，但概括法律規定之內涵卻不包括必須遵照特定立法體系之指示，尤其是在原則例外關係意義下之立法體系；因此，以保護進入森林者為目的，而將騎士與其他休閒者行經之路徑分開，以及規定騎士僅能在特別之騎馬道上騎馬之條文，如 1980 年景觀法 第五十條第二項第一段之規定，即與概括性法律規定之意旨不相違背。

c)1980 年景觀法第五十條第二項第一段亦未抵觸聯邦自然保護法第二十七條之規定，此從聯邦森林法第十四條在聯邦自然保護法之概括法範圍內，作成一項導

致聯邦自然保護法第二十七條規定不適用之例外規定，即已充份說明，並且不論森林（參聯邦森林法第二條所下之定義）一詞是否隸屬於聯邦自然保護法第二十七條所指田地一詞之概念。此外，即使依據聯邦自然保護法第二十七條爲審查，亦未必比依據聯邦森林法第十四條爲審查，更有利於釋憲申請人，蓋就客觀內容而言，兩項法律條文並無軒輊之分。

3.再者，1980 年景觀法 第五十條第二項第一段之條文，亦符合直接源自憲法限制基本法第二條第一項所保護一般行爲自由權之標準。

a) 繫爭之規定符合比例原則。

該規定採行一貫的劃分法，區隔在森林休閒之交通往來，即騎士與其他休閒者（主要是徒步與騎單車漫遊者）必須在不同道路上往來，誠如邦政府之說明，立法者之主要意圖，乃避免因登山休閒與馬匹交會，以及因騎馬導致森林土地疏鬆造成之危險與其他損害，立法者達到此項目的之方法，不僅符合憲法所容許之公共利益，亦可直接自基本法第二條第一項規定取得合法性之基礎。當立法者嘗試區隔騎士和其他登山休閒者，讓一般行爲自由權之不同行使方式分門別類相互並存時，即已履行一項基本法條文自己訂定並在基本法第二條第一項以他人權利爲例指明之任務。

立法者在此目的達成之過程中，亦未犯下明顯的估

計錯誤，其有權引據實施先前有效規定累積的經驗，此方面邦政府已作正確說明；許多休閒者面對馬匹時會有受威脅的感覺，尤其是在狹小的森林步道，很有可能出現對步行者真正危險的情況。關於最後一點，訴願人於提及在人口密集區附近，騎士與其他登山休閒者權利衝突時亦與予承認，至於其另外所稱，大多數的休閒者樂於見到馬匹於原野自由奔馳，此說絕對不適用於，步行者在狹小的空間與馬匹擦身會面而過之情況。

該項規定顯然是合適的規定，並能達到所欲追求之保護目的，藉此規定騎士只能在特別的步道騎馬，因此可以從根本上避免登山散步者與騎士共同使用森林步道時，對登山者因此產生之危險與不利情況。

區隔於森林中之騎馬交通往來與其他「休閒活動之交通往來」亦符合必要性之要求，就此聯邦憲法法院得以自行限制審查之範圍，就訴願人之陳述與專家提出之替代可能性上作判斷，視預設之目的是否可以藉較簡單但同樣有效，且對基本權為感覺較輕微之限制方式達成（BVerfGE 77, 84〔109〕）。本案訴願人之陳述以及其他可能之論述，均無法明確證實尚存在有同樣有效並能兼顧兩項目的（即保護登山者免受動物之危害以及維護適合登山者之步道品質）之較緩和方式。

最後，該規定亦符合狹義意義之比例原則，特別值得注意的是，該法所欲平衡之兩項相互競合與衝突之使

用利益，其權利人，即登山者與騎士，均有權援引基本法第二條第一項之規定。在區隔休閒之交通往來時，立法者必需以能兼顧所有利益攸關者之方式，解決可能引起衝突之利用請求權人使用現有步道網之問題，其所採取從現在所有能使用之私人森林步道中，獨立劃出騎馬步道，而非相反地獨立劃出登山特別步道之區隔方法，並無可議之處。鑒於騎士之數量遠比登山者為少，而其卻需對土地為密集之利用，可知立法者並未瀆褻其受託應作利益均衡之職責，此從 1980 年景觀法 第五十條第七項明確授權景觀機關，負責規劃一套足夠與合適之騎馬道路網上，更可得到證明。

b) 繫爭之條文規定符合法律保留原則所導生之要求。

依據依法行政之原理限制行為自由權之條文不得不確定，導致一項行為之禁止與否實際上成為無法事後審查之行政機關裁量行為（參 BVerfGE 6, 32 (42 f.)）。聯邦憲法法院於「蒐集法」之判決（BVerfGE 20, 150）就此原理作如下之說明：立法者雖然得以附許可保留之禁令來管制行為權限之行使（BVerfGE, a. a. O., S. 154 f.），但其必須事先確定許可簽發之條件，並當基本權人符合條件時賦與其法律請求權，蓋其有義務在基本權行使之範圍內自行界定有受國家侵害可能之法律領域，而不得任由行政機關自由裁量（BVerfGE, a. a. O.,

S. 155, 157 f.)；於此所涉及者乃法律保留觀點下之依法行政原則（參 BVerfGE 49, 89〔126 f.〕）。

繫爭條文之規定卻與聯邦憲法法院所發展、聯邦行政法院於先置程序中有關 1980 年景觀法 第五十條第二項第一段條文之審查，亦使用之附許可保留之禁止概念不相符合。以附許可保留禁止之方式並無法達到區分休閒交通之合憲性目的，個別步道歸屬之劃分以當時秩序政策之決定為前提，而秩序政策性之決定與具體具規範性之預先規定，以及授權劃分特定道路供騎士使用之法律請求權並不相容，基於整體森林休閒交通之秩序，何項森林步道得具體供作騎馬道使用之決定，依據 1980 年景觀法第五十條第二項第一段結合第五十條第七項第一段之規定，僅屬國家（道路）計劃行為，邦立法者就森林騎馬行為，已選擇了適用於其他利用森林之高層次行動自由權之規範，如駕駛動力車輛交通之規定基準，如此之計劃行動不能夠以條件式方案的方式事先作具規範性之決定。於此，計劃性之衡量要求卻提供一項符合事理的標準，依此在具體的情況下，得以將陷於衝突之公共利益與所有權人之私人利益為妥善之平衡與調和。此處所指之景觀機關依 1980 年景觀法 第五十條第七項第一段之明確規定，有義務計劃與實現騎馬道路網，與其他交通道路如公路之計劃義務，並無兩樣（詳參 BVerfGE 79, 174〔198 f.〕）。決定何項私人之森林步道

應當劃歸為騎馬道，以及在特定情況依法剝奪登山者之使用權時，主管機關必須面對許多合法權益之處理，通常至少必需在騎士儘可能有廣泛的騎馬道路網的權益、與之相對的登山者權益，以及土地所有權人維護自己道路與不受他人干擾自己使用之利益等作衡量，各項權益之輕重緩急乃隨個案情況而有不同。

此類衝突之合理解決非法律細節規定所能完成，亦非在法律保留觀點下為憲法所能要求，蓋該原理不得導致立法者必須放棄其所認為或得認為能達到合乎憲法規定目的之可能規定之選擇（另參 BVerfGE 58, 300〔346〕）。

c)在信賴利益保護之觀點下，受非議之規定亦不具有任何憲法之疑點。立法者在比例原則之範圍內原則上亦有權更緊縮現有對一般行為自由權之限制。先前 LG 1975 允許得在森林道路與步道騎馬之原則規定，其效力只存續五年，在此之前之規定，則為森林騎馬原則禁止（一九六九年邦森林法第四條字母 e）。在更早之時期，森林騎馬之權利既非經法律所授權，亦無法確認有得騎馬之習慣法，否則聯邦與各邦立法者在其權限內即可將之廢止（另參巴伐利亞憲法法院判決 BayVfGH 28, 107〔120〕m. w. N.）。鑒於將騎士包括在內之混合休閒交通所帶來之害處，因此必需作如下之理解，即立法者鑒於一九七五年制定該法律所得到之經驗，得再度作不

利騎士之修改規定。單從允許騎士自由使用所有森林步道之法律規定只有短暫之效力，即不能相信此項規定能繼續存在，此外，支持受非議之規定具有憲法合法化之理由，已足夠排除與此相關之信賴保護之主張。

II.（基本法第三條未受侵害）

基本法第三條第一項一般平等原則並未受到侵害，由於騎士比其他之休閒者造成更重大之危險與煩擾，而且其他之休閒者之數量遠超過騎士人數，因此釋憲申請人所作騎士與其他森林休閒者之比較顯然失當。在現有能使用道路之範圍內，對此兩個群體為不同之處置乃有其客觀之理由根據。

（法官） Herzog, Niemeyer, Henschel, Seidl, Grimm, Söllner, Dieterich