

關於「北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法之合憲性」之判決

——聯邦憲法法院判決集第八三卷第二三八頁以下

譯者：蔡明誠

相關條文：基本法第三條第一項、第二項，第五條第一項第二段，第九條；西德廣播電視法（WDR-Gesetz）第三條第三項、第七項、第八項、第九項，第十三條第一項第四款，第十五條，第二十七條以下，第三十三條第二項，第四十七條；北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法（NRWRG）第三條第一項第一款，第六條第二項，第七條第二項第三款，第十一條，第十二條第三項，第二十三條以下，第五十五條。

判決要旨

1. a) 基本法第五條第一項第二款規定，使國家負有保障屬於二元廣播電視秩序中公法的廣播電視之基本供給義務。

b) 就前項對公法的廣播電視所生之存立及發展保障界限，產生其於基本法第五條第一項所保護傳播程序範圍內應實現之功能。

c) 公法的廣播電視之存立及發展保障，亦及於藉未來可能承受傳統廣播電視功能之新技術所生新服務。

2. a) 在二元廣播電視秩序中，立法者於憲法上不嚴格區分公法與私營的廣播電視主辦人。「嚴守模範」(Modell-konstanz)義務，非產生於基本法。

b) 立法者開放業者合作或其他共同節目主體者，其須確保公法的廣播電視得以完整實現該基本供給之委託。此尤其以節目片段得以區分且其主體可歸責者為要件。

c) 關於廣播電視模式之決定，須由立法者本身為之。其不得授予由廣播電視主辦人為該決定之合意。就公法與私營的廣播電視主辦人間法律規定其開放之合作可能性，設有界限。

d) 含有主要涉及節目內容之印刷著作公表如作為支援性之周邊活動，而得納入廣播電視任務範圍者，該公表為廣播電視自由所涵蓋。

3. a) 於二元廣播電視秩序中，根據憲法，對私營廣播電視，准許但不被要求所為節目廣度及平衡多元性之確保，於此比公法廣播電視要求更少。

b) 意見多元性是私營廣播電視申請人許可之合理選擇的基準。在此範圍，立法者應斟酌編輯從業人員對節目形成及責任之分擔(北萊茵-威斯特法倫邦廣播電視法第七條第二項第三款)。

c) 就公法與私營的廣播電視間播送容量之分配，立法者須預先充分規定其基準。

4. a) 以北萊茵—威斯特法倫地方廣播電視「兩柱模式」(Zwei-Säulen-Modell) 為基礎之目的，在憲法上應無可指摘。此模式原則上以確保地方廣播電視自由為已足。

b) 於私營廣播電視內在多元組織時，立法者應確定，何種社會力及團體准許參與廣播電視活動。社會重要團體之法定歸類，如係在確保平衡多元性意義下，為合理之選擇時，在憲法上應無可指摘。

c) 北萊茵—威斯特法倫鄉鎮參與地方廣播電視之主辦人共同體及經營團體，不違反廣播電視非國營之要求 (Gebot der Staatsfreiheit)。

5. a) 廣播電視監督委員會不應為組織化利益或意見之代表，而是為保障廣播電視意見之多樣性。

b) 立法者在監督委員會之組成時，享有廣泛之形成自由。基本法第五條第一項第二段規定僅要求，該委員會之組織以確保廣播電視自由為已足。

BVerfG, Urtv.52.1991-1 BvF 1/85,1/88

事實

規範審查程序中所為判決之標的，係指北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法之規定（一九八五年三月十九日「科隆西德」廣播電視法〔WDR-Gesetz〕〔GVBl.237〕，一九八八年一月十一日公告〔

GVBl.27]。一九九〇年三月七日最近一次修正〔GVBl.138〕，及一九八七年一月十九日北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法〔NRWRundfunk-NRWVG〕〔GVBl.22〕，一九九〇年一月十一日公告〔GVBl.138〕。於此涉及下列所有規定：

- (1) WDR公法廣播電視公營造物之存立及發展保障 (WDR法第三條第三項、第七項至第九項及第三十三條、第四十七條) 包括參與私營主辦人共同體之可能性 (NRWRG第六條第二項)；
- (2) 邦內私營廣播電視之許可及組織 (NRWRG第三條、第七條、第十一條及第十二條)；
- (3) 地方廣播電視之所謂兩柱模式 (NRWRG第二十三條至第三十條)；
- (4) 廣播電視委員會之組織 (WDR法第十五條、NRWRG第五十五條〔舊NRWRG第五十二條〕)；
- (5) 學校廣播電視之規定 (WDR法第三條第四項、第十三條第一項第四款、第二十七條至第二十九條)。

隸屬基民黨 (CDU) 及基社黨 (CSU) 黨團與自由民主黨 (FDP) 黨團之二百三十六位德國眾議院議員，依基本法第九十三條第一項第二款、聯邦憲法法院第十三條第六款、第七十六條第一款規定，聲請宣告部分西德廣播電視法 (WDR-Gesetz) 無效。隸屬基民黨及基社黨黨團之二百十五位德國眾議院議員聲請宣告邦廣播電視法規定無效。該等聲請係個別針對西德廣播電視法第三條第三項、第七項、第八項及第九項、第十三條第一項第四款、第十五條、第二十七條至第二十九條、第三十三條第二項、第四十七條與北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第三條、第六條第二項、第七條第二項第三款、第十一條

、第十二條第三項、第二十三條至第三十條及第五十五條。聲請人特別指摘其違反基本法第三條、第五條及第二十條。聯邦憲法法院判決，西德廣播電視法第三條第三項、第七項、第八項及第九項、第十三條第一項第四款、第十五條、第二十七條至第二十九條、第三十三條第二項、第四十七條與北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項、第七條第二項第三款、第十一條、第十二條第三項、第二十三條至第三十條、第五十五條（部分依據判決理由）與基本法合致，北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第三條第一項第一款與基本法第五條第一項第二款抵觸而無效。

理由

B、

「科隆西德廣播電視」法（WDR-Gesetz）與北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法（NRWR-LandfunkG-NRWVG）之遭受攻擊之規定，在本質上（若干在合憲性解釋）與基本法合致。僅北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第三條第一項規定違反基本法第五條第一項第二款。

I、

如聯邦憲法法院向來判決所主張者，基本法第五條第一項第二款規定之廣播電視自由，係一種服務性之自由（eine dienende Freiheit）。其有助於自由個人及公共意見形成，且係在於廣泛的且非限制於單

純報導或政治意見媒介之意義下。自由意見形成，發生於傳播過程中。一方面，其係以表達及散布意見之自由為要件，他方面，係以知悉、瞭解已表達意見之自由為要件。當基本法第五條第一項保障作為基本權利之意見表達、意見散布及資訊自由時，其在憲法上同時試圖保護該等自由之程序（參照 BVerfGE 57,295[317 f.]-NJW 1981,1774）。廣播電視係意見形成之憲法保護程序的「媒介與因素」（參照 BVerfGE 12,205[206]-NJW 1961,547）。鑑於其顯著的傳播意義，自由意見形成僅在廣播電視自由、廣泛及真實提供資訊時，始得順利進行。因此，在現代大眾傳播條件下，廣播電視媒介功能之基本權利保護，構成基本法第五條第一項規範目的達成之不可或缺要件。

如將基本法第五條第一項第二款規定理解為竭力防止國家影響及其他加諸廣播電視之社會力時，廣播電視自由具有服務性格之見解，似有不當。廣播電視自由之基本權利，固然發揮其保護作用，且首先係針對國家而來。此外，惟其須有實定法規（*eine positive Ordnung*），不但確保廣播電視不受各社會團體如國家一般之干預，而且保障在社會整體上具有重要性之論題與意見多元性之接納及再現。為此目的，須有以廣播電視自由為任務且足以在規範整體上保障基本法第五條第一項之實體、組織及程序的規定（參照 BVerfGE 57,295[320]-NJW 1981,1774）。此等法規如何個別制定，係屬立法者決定之事。基本法既不規定一種特定模式，亦不強制維持一次即作選擇之模式。基於憲法之緣故，毋寧祇視自由及廣泛報導保障而定。

立法者如決定公法與私營主辦人相互併存之二元廣播電視秩序者，其因而須設法在經由所有主辦人

整體要求之結果上，實現報導平衡多元性之憲法要求。在二元體系中，憲法亦不允許，就公法上公營造物所負擔均衡義務之要求，私營主辦人於此卻受到免除。因為有鑑於對公法上主辦人所要求之均衡，如為私營領域之任何限縮或單一化，將可能導致整體要求之失衡及無法達成基本法第五條第一項所定之目的（參照 BVerfGE 57,295[324]-NJW 1981,1774）。

但立法者准許為憲法上不應指摘之私營廣播電視許可者，於此如未受排除時，則不取決於以高標準造成私營廣播電視節目籌設困難之要件（參照 BVerfGE 73,118[157]-NJW 1987,239）。在此關聯中，亦容許其考量由私營廣播電視廣告收入所生節目形成的效果，並如主要依賴付費之公法廣播電視公營造物一般，亦增加其在前揭範圍內實現基本法第五條第一項第二款所定要求之困難。此等區分，使私營廣播電視與公法廣播電視就節目提供之尺度及平衡多元性之確保，不具有相同程度要求，乃具有正當理由。但此種減輕負擔之方式，祇限於能有效確保公法廣播電視不受損害而履行民衆所必要之基本給付時，始在無持續危害基本法第五條第一項第二款規範目的情形下，得以採行之（參照 BVerfGE 73,118[157]-NJW 1987,239）。

基本給付之概念，在此既非指公法廣播電視所為的限制或可能無法有效對私營廣播電視要求所為限制之最低度給付，其亦非在於該主管資訊、教育及娛樂節目提供意義下，為公法與私營主辦人間之界限區分及任務分工。其毋寧是須確保公法廣播電視公營造物對所有民衆，提供具有廣泛且在典型廣播電視委託（Rundfunkauftrag）所完全涵蓋領域中之資訊節目，並於此節目提供範圍內，以憲法所要求方式

，形成意見多元性（參照BVerfGE 74,297 [325 f.]-NJW 1987,2987）。

立法者就二元廣播電視秩序決定者，鑑於仍經常受限的效力範圍、節目多元性及私營廣播電視尺度，因而其負有義務，藉著對公法廣播電視之必要的技術、組織、人事及財務要件之保障，以確保民衆之基本給付（參照BVerfGE 73,118 [158]-NJW 1987,239）。將公法廣播電視在節目化、財務及技術考慮下，如限制於現有發展狀態，則似與前述保障義務相抵觸。毋寧是基本給付委託在現存條件下，於二元體系中，如公法廣播電視不僅在其現有狀態中，而且在其將來發展中受到保障時，始得以實現（參照BVerfGE 74,294 [350 f.]-NJW 1987,2987）。

II、

西德廣播電視規定——西德廣播電視存立及發展保障法（MDR法第三條第三項、第八項至第九項以及第三十三條第二項、第四十七條），與基本法合致。在限制解釋時，北萊茵——威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項規定，亦與基本法合致。

1. a) 西德廣播電視法第三條第三項第一款之概括條款，在所要求之狹義理解時，不生憲法上疑義。

廣播電視自由規範之立法權限，是否亦包括賦予西德廣播電視所有經濟活動可能性之權利，於此仍懸而未決，因法律未包含如此許可。該規定毋寧是組成西德廣播電視之一般存立及發展保障在各種不同其他法律規定所構成與具體化之法律基礎。對於如同一九八七年四月一日、三日廣播電視制度新法規之邦際協約（Rundfunkstaatsvertrag）前言中所稱之此等保障，在憲法上不生疑義。反之，當私營主辦人

不能完全履行基本法第五條第一項第二款所定之典型廣播電視委託時，前揭保障在二元廣播電視體系中，則是憲法所要求者（參照 BVerfGE 73,118 [155 ff.]-NJW 1987,239）。在此亦未由聲請人提出異議之條件下，該應廣泛為民衆提供的基本給付，係屬公法廣播電視之責任。此種存立及發展保障，在此不外係指使民衆基本給付成爲可能之要件之確保。

鑑於廣播電視制度（尤其是廣播電視技術）之快速發展，如採行現有狀態之保障，似將不足以確保基本給付任務之實行。因此，該項保障不得限制於陸地上播送之傳統技術。除此之外，如其他播送形式之間世或排斥者，此種新播送形式之利用亦爲基本給付保障所包含。此種情形亦適用於公法上公營造物就新公衆利益或新形式及內容所必須保留之節目提供。基本給付之概念，在對象及時間上係開放及動態的，僅受拘束於廣播電視在基本法第五條第一項所保護傳播過程範圍內所應實現之功能。因此，該涉及基本給付之存立及發展的保障，僅衍生自廣播電視之功能。總之，在二元體系中，公法廣播電視之法定存立及發展保障，如爲其任務所承擔者，其亦具有憲法基礎。

於此範圍內，該受攻擊之規定予以維持。西德廣播電視法第三條第三項第一款之概括條款規定，該處所謂參與活動可能性，僅「於其任務履行時」，始歸屬於西德廣播電視。因此，在存立及發展保障時，前揭規定即成爲其構成要件及對之所爲限制。

西德廣播電視所應履行之任務，於法律中，亦相當清楚及確定的規定。西德廣播電視法第三條第三項之任務概念，首先準用西德廣播電視法第三條第一項規定。就此方面，執照費法之傳統形式廣播電視

定義所稱之廣播電視營運，委託予西德廣播電視。之後，於西德廣播電視法第四條及第五條第四項、第五項規定中，前述委託則獲有內容上之安排。於此，尤其西德廣播電視法第四條第一項第一款規定，起決定性之作用。該規定包含如此規範性之預先規定，其概括及創設的節目委託，並於為西德廣播電視之任何措施或決定時，因而應遵守之。

準此，西德廣播電視係將廣播電視作為自由意見形成過程之媒介及因素及作為公共事務，營運及散布之。藉著借用聯邦憲法法院判決之措詞，立法者特別強調廣播電視自由作為一種有助於意見形成之自由，所受到拘束之特別條件。因此，在法律層面上為清楚表示，廣播電視自由之任何主張，須有用於保障自由及廣泛意見形成之任務。其將被當作對於公眾之責任關係。公法主辦人的自己利益亦在針對存立保障及發展之限度內，如以有益於公眾而受信託拘束方式呈現並予以正當化者，如此始留發展之餘地。

此外，就公眾利益之義務，表現於西德廣播電視法第四條第一項第二款有關委託播放領域意義之政治、世界觀及社會力量與團體為任務履行保障之規定中。但其同時亦確保廣播電視委託之實行本身，仍保留於公營物之手中，並未委付於社會上重要之力量及團體。社會之監督，毋寧正可反面解為使獨立廣播電視在意見形成自由之利益中，能勝任其任務之完全負責之實行。

此項義務，在客體上由西德廣播電視法第四條第二項為較詳細規定。於此，以西德廣播電視之資訊任務，則居次要之地位：於其播送時，須就國際及國內在所有重要生活領域中發生事件一廣泛之概述。但節目不偏限於此，而是除資訊之外，尚有教育及娛樂之服務。其須提供文化、藝術及諮詢之節目。最

後，西德廣播電視依西德廣播電視法第四條第三項規定，宜考量播送區域之地區性劃分與文化多元性。有鑑於私營主辦人營收增加或競爭，西德廣播電視由特定節目領域撤退，或某個別領域之忽視或偏愛，則與前述規定，似不相符合。

此具有廣泛規模之節目委託，就內容及意見多元性之觀點，於西德廣播電視法第五條第四項及第五項規定中予以補充之。此再次依據聯邦憲法法院見解所用之措詞，應確保廣播電視不因片面或忽視少數利益之節目，而扭曲意見形成之過程。

總而言之，西德廣播電視法第四條及第五條第四項、第五項規定表示公法廣播電視基於憲法之緣故，在二元體係基本給付之觀點下，必須足以符合如此要求。此等規定確立西德廣播電視於西德廣播電視法第三條第三項所創設權限之實行時，其應遵從之功能性條件。西德廣播電視法第三條第三項之存立及發展保障，以前揭方式而受到基本給付任務之拘束，並由其而予以合法化及界限。藉此阻止聲請人所提出之危險之發生，即依西德廣播電視法第三條第三項規定，西德廣播電視可能變成爲準私營的大企業，使該企業成爲主要單純追求經濟目的，並因而二元廣播電視秩序可能發生錯誤。

b) 依據西德廣播電視法第三條第三項第二款規定而准許西德廣播電視藉著新技術，特別是提供新服務者，於憲法上不生疑義。廣播電視之憲法上概念，未爲窮盡之定義。其內容毋寧在基本法第五條第一項第二款所保護之社會領域中的事實變更時，得隨之轉變。廣播電視自由在急速技術變遷條件下，如應保持其規範效力者，則在廣播電視之規定時，其不僅得與業已增列技術相銜接。否則基本法上之保障

，或許無法及於廣播電視如帶有新技術時可能要實現的功能。因此，為自由個人及公共意見形成之保障，亦於西德廣播電視法第三條第三項第二款之新服務時，須具備基本法第五條第一項第二款規定之保護效力（參照 BVerfGE 74,294 [350 f.]-NJW 1987,2987）。

但新的服務對於意見形成之意義，現今比較微不足道。此亦欠缺其不久將來除傳統廣播電視外或許可能出現的有意義之論據。因此，基本給付之必要性，亦於新服務領域中，暫且不予以考慮（參照 BVerfGE 74,294 [353]-NJW 1987,2987）。但因為新服務之基本給付概念，不是無意義。鑑於媒介技術快速之進步，就西德廣播電視法第三條第三項第二款所定方式之類似廣播電視的傳播服務，未來可能承受傳統廣播電視之功能者，自不得將之排除。必要時，公法廣播電視須適應此種情勢，否則可能存在著危險，即其有朝一日或許不再可能完全實行其任務，並因而可能錯失典型之廣播電視委託。

西德廣播電視僅於法律對其所委託任務之範圍內，准許主張於此所創設之參與活動可能性的情形，當然亦適用於西德廣播電視法第三條第三項第二款之規定。西德廣播電視法第三條第三項之存立及發展保障，決不可能使公法上公營造物獲取任何超越前揭任務範圍之界限之權限。立法者藉著指明公營造物之任務，就此亦充分表明之。尤其是透過西德廣播電視所為新技術之任何請求，係以作為自由意見形成過程之媒介及因素之廣播電視，正巧亦以藉著該請求而加以促進其功能為要件。

立法者於西德廣播電視法第三條第八項及第四十七條、第三條第九項及第四十七條與於北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項規定中，已開放西德廣播電視與第三人合作之可能性，亦與基本法

合致。

2. a) 西德廣播電視法第三條第八項之規定，涉及廣播電視創作之製作與利用。節目製作作為廣播電視自由請求之必要條件，而納入基本法第五條第一項第二款之保護範圍。此不僅適用於西德廣播電視之自己創作，而且亦適用於委製創作、共同創作及節目製作企業之參與。但廣播電視自己創作、與他企業合作及參與創作之再利用，亦為基本法第五條第一項第二款之保護範圍所涵蓋。其卻非直接涉及基本法第五條第一項第二款所稱廣播電視之報導。但其作為一種除公法廣播電視公營造物外之財源形式，係歸屬於廣播電視自由而以其於憲法上作為前提要件之功能，是否得以符合其所依賴之財政標準條件（*Rahmenbedingungen*）。立法者負有安排此標準條件之義務（參照 *BVerfGE* 74,297 [324f., 342,347]-*NJW* 1987,2987）。

立法者於西德廣播電視法第三條第八項及第四十七條所為之安排，足以符合基本法第五條第一項第二款之要求。此等規定已相當清楚及明確就二元體係中公法廣播電視所負任務予以規範。在此限度內，西德廣播電視法第三條第八項第二款對於禁止任何單純或僅優先追求經濟利用目的之規定，首先具有其意義。該規定所授與之權限如有用於公營造物任務者，始准許行使之。經濟活動之參與，在此情形下，不成為本身目的，而是以廣播電視委託為先決條件。

就節目委託義務之履行，透過西德廣播電視法第四十七條之準用，而對於西德廣播電視參與經濟企業情形，再次單獨強調之。如屬於其法定任務者，始准許其為如此參與。聲請人之假定，認為西德廣播

電視法第四十七條第一項第一款第一目規定，僅回溯準用於依西德廣播電視法第三條第三項、第八項及第九項所創設參與可能性，並因而可能始終發展出無界限之效力的想法，是不正確。然而此等權限，歸入公法公營造物之功能範圍。其有助於基本法第五條第一項第二款作為要件且於西德廣播電視法中詳為規定之公營造物任務之履行。但此卻無法改變，在此有參與活動可能性時，其不涉及除節目委託外之其他獨立任務。因此，祇有節目委託，對於西德廣播電視法第四十七條第一款第一目規定有決定性之影響。

於此種解釋時，亦就西德廣播電視法第三條第八項及第四十七條准許強大企業結合體之產生，且多媒體之集中及合併無法阻止之憂慮，並無理由存在。授與西德廣播電視之權限，通常仍使之負有照料，足以符合基本法給付要求之提供節目義務之履行。基於公法上目的拘束所生之西德廣播電視解決方案，不能造成前述結果。因廣播電視自由於此限度內不生漏洞，此透過卡特爾法所可能發生補救之問題，得對之不再過問。

b) 西德廣播電視法第三條第九項之規定，涉及西德廣播電視在節目營運及散布範圍內與其他企業合作或參與。有別於以節目之準備及利用為標的之西德廣播電視法第三條第八項規定者，西德廣播電視法第三條第九項之授權，直接涉及廣播電視營運之核心領域。

基本法於前揭領域內不排除合作。立法者在憲法上既非單獨准許公法或單獨私營廣播電視之選擇，如其決定採行二元廣播電視體系時，其亦非必須嚴格劃分該兩種領域。立法者對於模式嚴守之義務，非

衍生自基本法。廣播電視與新聞嚴格區分之要求，亦非由該原則推論得知。「新聞業權力分立」原則，不具有憲法位階（參照 BVerfGE 73,118[175]-NJW 1987,239）。基於憲法之緣故，於此僅依賴廣播電視得以實現其個別及公共意見形成之服務功能而定。

因此，尚難預言，該透過西德廣播電視法第三條第九項規定所可能產生之合作，憲法上或許無問題。可能產生共同節目之主體，不祇是於其組織、財政及經濟形式上，有所區別。其毋寧亦負有不同的而且甚至部分反方向的預定目的之義務，因為不能排除透過合作而規避或削弱各該拘束及義務之危險。在結果上，此可能導致一種不再充分符合基本法第五條第一項第二款所定要求之廣播電視體系。基本法第五條第一項所定之自由意見形成，於二元廣播電視體系之現時發展狀態時，係視公法廣播電視是否完整實行其基本給付任務而定（參照 BVerfGE 73,118 [157 ff.]-NJW 1987,239; BVerfGE 74,297 [323ff.]-NJW 1987,2987）。因此，立法者如開放主辦人合作或其他共同節目主體之可能性者，其同時必須擔憂，公法廣播電視之節目委託，不採此種方式，而與其他有特別傾向性的或商業性的方向相重疊，並且最後成為空洞不實。

但北萊茵—威斯特法倫邦立法者足以面對此等危險。其於西德廣播電視法第三條第九項第一款中，再次準用西德廣播電視法第四十七條之規定。此外，其在西德廣播電視法第三條第九項第二款中，已涉及該法第五條。由此而使合作及參與可能性受到有限度保留。如適用於西德廣播電視之節目原則確實不受影響者，其祇准許行使法定權限。如西德廣播電視法第五條準用時所明確表示，僅公營造物之於西德

廣播電視法第五條第四項第一款所稱自己全部節目者，始作爲標準條件，而加以考慮之。西德廣播電視所負責之可能產生共同節目部分，因此須納入如此標準條件中，以致於西德廣播電視之整個節目，始終完全符合西德廣播電視法第五條之內容上要求。

但如此要件之遵守，僅於西德廣播電視就整個節目爲有限度且可期待參與者，始予以確保及審查之。祇於如此具有明確性格之整個節目部分時，公法廣播電視之委託及責任，始得以維護及確保。西德廣播電視如主張西德廣播電視法第三條第九項之可能性者，則就整個節目之符合前揭情形所爲分段處理，即合於憲法所要求。但此並非即認爲，該由西德廣播電視所應負責之節目部分本身，或許足以完全符合基於西德廣播電視法第五條所生之平衡多元性要求。此非表示公營造物整個節目之縮小形像，毋寧是整個節目，亦於必要時斟酌可歸責之合作部分，而須就該作爲節目委託及節目原則之標準條件，予以保持，並保障於對象及意見上之多元性。

新聞自由不受西德廣播電視法第三條第九項以及第四十七條規定之合作權限影響。於此尚有問題留待解決者，立法者在廣播電視制度設置時，於何等範圍須考量新聞之利益。該等規定如明定節目內容上法律拘束者，西德廣播電視祇受該規定規範。此種拘束於可能產生共同節目之構思及實行時，固然須加以尊重，且於此限度內，其就欲參與如此共同節目之新聞企業，有追溯效力。但此不祇是保留接受或拒絕與公法廣播電視合作之自由。其毋寧亦於自願所爲合作時，不受公法之拘束。在此情形下，新聞自由之侵害，至多如新聞業指明，爲維持其經濟存在基礎及新聞業發展可能性，而與西德廣播電視合作者，

或許始可能予以考慮之。此時新聞業並不存在於如此事實的強制狀態中。

c) 北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項規定，於所要求之限制解釋時，不生憲法上之疑義。基本法第五條第一項第二款不阻止立法者亦規定公法與私營廣播電視主辦人混合之形式。其組成權限，非限制於不同廣播電視模式間之選擇。其如尊重意見形成自由之要求時，毋寧是該不同廣播電視模式亦得相互組合，或將某一模式個別要素納入其他模式中。

由聯邦憲法法院第五件廣播電視判決（BVerfGE 74,297 - NJW 1987,2987），無其他情事可引用之。如北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項所給予可能之合作，於該處不生爭議。聯邦憲法法院毋寧已證實巴登—符騰堡之立法者，其可准許追求公法與私營廣播電視繼續區分之目標的看法，基於憲法之緣故，不予以維持，而開啟二元體係之雙邊部門廣闊合作之可能性（參照 BVerfGE 74,297/349 - NJW 1987,2987）。但不能從而反面推論，謂兩者間之合作係違憲。立法者毋寧亦在此觀點下，享有創制自由。

經由西德廣播電視參與私營主辦人共同體，不發生廣播電視轉交予國家，因為西德廣播電視本身須非國營組織，且於主辦人共同體中，亦不能擺脫此種組織形式之拘束。但不因其參與，而引起社會片面影響，因為西德廣播電視係內部多數所組成，且於合作中，亦不得解除此種組成型態。

於北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項所開放之合作可能性，亦不使私營廣播電視受限於較高程度而造成困難或甚至不可能之條件。由公法及私營成員所設置主辦人共同體之組織，須有雙方

自願合意，不存在法律強制之合意，但亦無事實上強制狀態。尤其是私營主辦人共同體之播送企業的吸收，非視公法參與而為決定。西德廣播電視得以參與共同體之私營主辦人，毋寧在無西德廣播電視時，經濟及組織上亦必須足以實施該符合被認定的新聞工作原則之廣播電視活動（北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第五條第一項）。因公法上合夥人加入時，始具備許可要件之私營主辦人，顯不予以考慮之。

在現行合作中，北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項分派予西德廣播電視少數席位。因此，北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項有關禁止成員占優勢影響節目之規定，對之更為加重。西德廣播電視法第四十七條第二項規定，對於參與其他企業時，使西德廣播電視負有確保經營之必要影響義務，設有普通規定，因北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項之特別規範，而排除適用於私營主辦人共同體參與之情形。鑑於此種預防措施，使西德廣播電視可能保留其事實上優勢，如此不可能導致私營廣播電視受到壓制。

西德廣播電視因與私營主辦人共同體合作，可能發生規避其對人民基本給付義務之危險，立法者於北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項規定中，透過該適用於西德廣播電視之法律規定之準用，充分對抗之。但如兩個部門之節目配額相互劃分界限，且雙方主體之一係可歸責者，始保障及監督公法廣播電視遵守法律拘束。因此，此種界限的劃分，正如西德廣播電視法第三條第九項情形一般，如有主張北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項之可能性者，即合於憲法之要求。

但北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項之授權不可太廣，以致於公法廣播電視公營造物

與私營主辦人共同體可能就二元模式轉變為合作模式之合意，於此模式中雙方雖可能予以區分，但其僅於共同節目之形式中營運廣播電視。廣播電視模式之決定，係屬立法者不鬆手且准許給與廣播電視主辦人合意，對基本權利實現之重要問題（參照 BVerfGE 57,295 [324] = NJW 1981,1774）。北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項規定之合作可能性，就此設有其限制。

3. 西德廣播電視法第三十二條第二項准許西德廣播電視主要以廣告收入為經費來源之規定，不違反基本法。

廣播電視自由之憲法上保障，亦及於按公法廣播電視是否履行其基於憲法所負任務而定之經費拘束（參照 BVerfGE 74,297 [324 f., 342] = NJW 1987,2987）。基本法第五條第一項第一款規定，使立法者負有義務照顧憲法所保護的節目要求，而有充足經費，否則該禁止國家影響節目之廣播電視自由，可能透過經費措施而被規避。反之，基本權利之保護，不及於各別經費的種類。祇於使廣播電視在經費上得有履行其憲法委託者，方有其決定性。此種提供經費之義務各有多大範圍，尤其是立法者就非屬基本給付之節目經費是否及在何等範圍必須考量（就此參照 BVerfGE 74,297 [344] = NJW 1987,2987）。者，於此不須作決定。

立法者選擇何種經費方式，係其政策決定之原則性事務。如於廣播電視秩序之規定時，僅在廣播電視有助於自由的個人及公共意見形成之功能受有危害之處，方終止其形成之自由。但各別的經費方式，不能免除如此危險。當經費係由執照費或預算方法提供，因而開啟其對節目製作之政治影響時，廣告費

來源將使商業利益影響節目。混合式經費來源，對之足以放寬片面的依賴，且強化廣播電視主辦人之節目的形成自由。因此，無論如何基本法與之不是對立。

立法者如決定採取二元廣播電視秩序者，亦適用之。關於廣播電視經費來源，在公法廣播電視不是阻止其基本給付任務之履行，就是私營廣播電視或許受到對其造成重大困難或甚至不可能的條件拘束之處，其形成自由之界限始存在於二元體系中。

此主要靠廣告收入情形，可能與公法廣播電視（無論如何在現有條件下）在二元體系中所負擔基本給付任務，不相一致。此產生自經費種類就節目形成所具有之追溯效力。基於廣告觀點所求之經濟而言，廣播電視節目首先充作為廣告播送環境。廣播電視廣告是否及在何等範圍內可以送達其收受人者，就廣告之經濟而言，係視節目範圍之吸引力而定。此係依開機數量而測定之。依賴廣告收入之廣播電視主辦人須就此加以考慮，且其節目規劃強烈對準開機數量。但因此，就公法廣播電視節目形成所為之基本給付任務之要求，將遭受危害（參照 *BVerfGE* 73,118 [155 f.]-NJW 1987,239）。且其係以執照費收入制度作為基礎。

在廣告經費之背面，何處是各別之界限，其或許不再與二元體系中公法廣播電視之委託相互一致的問題，於此不須為判決。總之，西德廣播電視法第三十三條第二項之規定，未達到受批判之地步。依西德廣播電視法第三十三條第二項第一款規定，西德廣播電視應優先以執照費，而其次才以其他三種法律所定的來源，作為經費。於其現行法中，西德廣播電視法第三十三條第二項第二款亦包括廣播廣告之最

高限額。就此而言，該規定準用於廣播電視邦際協定（Rundfunkstaatsvertrag），其規定有些亦適用於西德廣播電視。有關廣播電視廣告方式之較詳細規定，在此期間，已與廣播電視邦際協定相互一致，而規定於西德廣播電視法第六條之一。

最後，依西德廣播電視法第三十三條第二項第一款規定，廣告財源之開闢，仍受西德廣播電視之法
定任務所拘束。對於西德廣播電視法第三條第一項及以第四條、第五條所具體化之公營造物任務之準用，確定西德廣播電視於廣告收入情形下所應遵守之外在條件。尤其於此再次強調公營造物在所有活動領域中受到功能性之拘束。此種拘束或許已抑制西德廣播電視中廣播電視廣告為經濟及企業動機之無限制擴張。

公法廣播電視有限度參與廣告收入，嚴重造成私營廣播電視活動的困難或甚至使之不可能活動的情形，不是明顯的。反之，如言詞協商所產生結果一般，私營主辦人已在比較短之時間後，可能獲得利潤或不久將來對之可有所期待。公法廣播電視中廣告對新聞之經濟狀況具有追溯效力，亦不違反基本法第五條第一項之規定（參照 BVerfGE 74,297 [335]-NJW 1987,2987）。如保障公法廣播電視公營造物專為履行公營造物任務而主張其籌措經費方法者，基本法為保護其他媒介主體，而不要求其他限制。

4. 西德廣播電視法第三條第七項就准許西德廣播電視公表含有主要涉及節目內容之印刷著作之規定，亦與基本法合致。

公法廣播電視公營造物雖得不依據新聞自由之基本權利（參照 BVerfGE 59,231 [255]-NJW

1982,1447,BVerfGE 78,101 [102f.]-NJW 1988,1715)、但西德廣播電視公表含有主要涉及節目內容之印刷著作的權限，於廣播電視自由中獲得其憲法基礎。對西德廣播電視於印刷著作發行時，不是利用廣播電視媒介，而是使用新聞 (Presse) 媒介之觀點，並無反對意見。然而基本法第五條第一項第二款之不同自由領域界限，係視所選擇之散布工具而定。惟此非意味著，一種特定媒介之利用，而僅始終可能歸屬於基本法第一項第二款所規定唯一保障的保護領域之中。此種媒介納入特定基本權利的構成要件，亦不應推論得出，其他媒介納入前揭相同基本權利構成要件情形，或將永遠被排除在外。一種如此排斥關係最多祇能推論出的「新聞工作分權」原則，如前所述，其不具有憲法之位階。

就西德廣播電視法第三條第七項所賦予權限之憲法上判斷，毋寧決定於其是否及何等範圍有助於確保西德廣播電視於廣播電視自由服務功能中有其根據的為任務之履行。

該主要含有涉及節目內容之印刷著作公表，如作為一種單獨支持之周邊活動，而納入前揭任務範圍者，則其為廣播電視自由所涵蓋。

新聞出版社所經營之節目雜誌如不是根本沒有，便是祇以不充分方式就公法廣播電視之節目供應，提出有關資訊者，始將如此辯解，不予以考慮。毋寧在此將不加排除者，即於此種重大缺乏狀態產生前，業已發生唯有透過公營造物自己所屬節目雜誌之情形，始加以考量之資訊需求。資訊如為必要之發行，係為觀眾獲取公營造物之活動及節目供應的充分知識者，則最後亦不得阻止其透過資訊之適當裝飾及呈現而努力促使公眾之注意。儘管如此，定期收到節目，當然必須不斷出版節目雜誌，方能達成。此或

許不再涉及公營造物整個節目，而是包含新聞報導或一般娛樂性節目之編輯部分，可能在廣播電視自由中，不具有憲法基礎。

此外，有關節目資訊限制之必要性，乃排除印刷著作之經濟目的。其或許優先或甚至單純以經費來源為目的者，其發行亦可能不再由公營造物之資訊任務及廣播電視自由所涵蓋。該符合此等要求之公法廣播電視節目雜誌，可能引起新聞之經濟存在基礎危險的情形，不是可以預見。對於新聞自由可能侵害之其他論點，不是顯而易見。尤其就節目資訊單獨散布，而非對付廣播電視之憲法請求權，屬於新聞出版社。

總之，於西德廣播電視法第三條第七項解釋時，如考慮前揭要求者，該規定則依據憲法不應受到指摘。首先在充分明瞭下，賦予西德廣播電視權限之界限，產生西德廣播電視法第三條第七項第二半段所包含之必要條款。一方面，法定節目委託之履行如不再受到確保者，其始准予主張此種權限。他方面，透過必要條款而澄清，以執行節目委託之標準及義務，亦對西德廣播電視節目雜誌之內容形態具有拘束力。因此，公表如此雜誌之權限，仍包含在於節目之委託。經由此種雜誌所要求有關西德廣播電視節目供應之廣泛及合格之資訊，而作為前提要件。

此等要求，依西德廣播電視法第三條第七項第二半段之用語，而印刷著作須具有「主要」涉及節目內容時，如該用語為合憲解釋及明確規定者，則無論如何不從寬為之。可理解者，其不許西德廣播電視忽視必要定期提供節目介紹。其僅准許者，即在超越狹義的節目預告外，要求及以足夠吸引人的安排來

表現有關節目活動之基礎及標準條件、節目企劃、結構、經營或公營造物人事之資訊。

III、

邦廣播電視法於第一條第一項、第十二條第三項及第七條第二項第三款規定中，對私營廣播電視之許可及營運所定之要求，與基本法合致。反之，北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第三條有關頻率分配規定，違反基本法第五條第一項第二款。

1. 北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第十一條及第十二條第三項對私營廣播電視之節目要求，依憲法不應予以指摘。基本法第五條第一項第二款之廣播電視自由，不授權予其主體為任意行使。其作為服務性自由，主要不在於廣播電視主辦人之利益，而是在於自由個人及公共意見形成之利益，而所為之保障。因此，立法者負有義務，以確保該目的達成之方式，創制廣播電視秩序。在節目法觀點中推論可得，於整個節目不但必須適當表現出對象之多元性而且是意見多元性。此種對整個節目之要求，不考慮立法者是否決定採行公法或私營廣播電視體系。

其他情事亦非推論自聲請人所主張之「模式嚴守」原則。基本法未預先規定廣播電視秩序之模式，而祇是預定一項目標：廣播電視制度之自由化。廣播電視必須能履行其為自由個人及公共意見形成之任務。此項任務，不受模式之約束。任何其所考慮廣播電視之組織形式，與基本法合致。立法者之創制自由，非竭力表示該含有連鎖強制為模式嚴守之模式選擇，毋寧是立法者一旦於此無偏離基本法第五條第一項之目標時，得任意組合其模式。準此，對私營供應者亦准予規定內部多數之標準者，聯邦憲法法院

就此並未質疑（參照 BVerfGE 57,295 [325]-NJW 1981,1774; BVerfGE 73,118 [171]-NJW 1987,239）。

但此目標得在不同體系中，以不同手段而達成之。在公法與私營供應者相互競爭之二元體系中，如能有效確保廣播電視無論如何在不受損害情形下履行有關要求者，私營廣播電視中就節目供應廣度及平衡多元性之保障，未如公法廣播電視，為相同程度要求時，憲法上顯示有其正當理由。但亦僅有非重大的不平衡性，始得以容忍之（參照 BVerfGE 73,118 [158 f.]-NJW 1987,239）。

然而此等原則，不容許為此推論，即立法者將必須降低對私營廣播電視主辦人在對象及意見上多元性之要求。尤其不能由下薩克森判決（Niedersachsen-Urteil）推測，出私營主辦人祇須承擔平衡多元性之「基本標準」。據此，毋寧如此基本標準，祇足以針對進行中而為監督，而非對私營主辦人之許可（參照 BVerfGE 73,118 [159 f.]-NJW 1987,239）。毋寧是鑑於平衡多元性之無限制地適用於公法廣播電視之要求，而在私營供應者方面所為放寬，將可能導致僅在基本法第五條第一項之規範目標下的狹窄界限內始可容忍者，致整個節目平衡之扭曲。其就立法者對私營廣播電視如未排除採較高標準要求者，則將造成其營運困難，為此所定之原則，具有憲法上正當理由，但卻亦有其界限（參照 BVerfGE 73,118 [157]-NJW 1987,239）。立法者如未逾越該界限時，其得自由規定對私營主辦人之節目要求。

北萊茵—威斯特法倫邦之立法者或許可能有逾越界限之情形，不是顯而易見。其對私營主辦人之節目要求，雖較高於其他有些邦，但不同於對西德廣播電視之要求。立法者不但於西德廣播電視法第四條，而且在北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第十一條規定中，係以不考慮廣播電視營運之法規範及主體

，而其是自由意見形成過程之媒介及因素與公共事務爲出發點（西德廣播電視法第四條第一項第一款及北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第十一條第一段）。就西德廣播電視而言，其節目具有資訊、教育及娛樂服務且提供文化、藝術及諮詢功能，於所有生活領域中國際及國內事件作廣泛的概述之任務，於前揭情形，係相互關聯（西德廣播電視法第四條第二項）。反之，私營主辦人共同體祇依據該節目類別，有助於提供教育、諮詢及娛樂服務且符合廣播電視之文化委託之廣泛資訊與自由個人及公共意見形成（北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第十一條第二段）。此外，當私營主辦人祇負有於所有完全節目中同時呈現北萊茵—威斯特法倫邦之公共事件義務時，西德廣播電視應考慮播送領域內之地區劃分及文化多元性（西德廣播電視法第四條第三項、北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第十一條第三段）。

對西德廣播電視法第五條及北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第十二條之節目原則，亦適用之。當西德廣播電視須以儘最大可能的廣度及完整方式，表達現有意見、世界觀、學術及藝術趨勢之多元性時，對私營完全節目之相關義務，限制在於再現意見之多元性（西德廣播電視法第五條第四項及北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第十二條第三項）。西德廣播電視應確保在播送領域內重要的社會力，有發言之機會；邦廣播電視法對此，擴及於重要的政治、世界觀及社會之力量與團體（西德廣播電視法第五條第四項第二款、北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第十二條第三項第三款）。

因而使私營供應者所可能承擔對其造成重大困難或甚至不可能營運及散布廣播電視之狀況，不是顯而易見。雖北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第十一條及第十二條第三項要求之履行，請求私營供應者

在一定範圍內，捨棄吸引大眾之播送。由於廣告收入依賴開機數量，不排除如此將減少其利潤。但此等限制，不可太廣，以致於威脅到私營廣播電視之營運，完全無法獲利。於決定主辦人如何實現該節目預期目標時，法律使其有更進一步的自由。此既不規定節目方案，亦不預定節目分配份量，毋寧是使主辦人自由決定如何在數量及時間上對具有大眾吸引力與其他播送予以分配。因此，法律強制完全節目之主辦人，祇捨棄單純娛樂性節目與片面的資訊及教育播送。但仍加以估算其價格及成本，使得企業在財源上仍有所收益。

2. 北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第七條第二項第二款後半段之許可規定，不違反基本法。立法者准許在多數申請人中作選擇，另外並視編輯參與程度（「內部廣播電視自由」）而定。

北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第七條規定，包括一些標準，依此等標準，邦廣播電視公營造物在具備許可要件之聲請人人數超過可支配的播送容量之案件中，應為其許可決定。此問題之規定，依憲法判決，屬於立法者本身應該決定之廣播電視制度的實定法規。依據於電視第三件判決中所發展之原則，接近使用私營廣播電視既不許委由運氣或能力的自由活動，亦不許交由執行者之無羈束裁量。於此透過可能使播送時間的分配，而在緊急時按比例縮減之體系，加以考慮平等原則。此如不充分時，或立法者已決定一種祇授權給與主辦人完全節目之體系時，其應明定保障申請人，平等機會之選擇原則。機會實現之程度，須由客觀合理及個別可期待之基準而確定之（參照 BVerfGE 57, 295 [327] - NJW 1981, 1774）。

北萊茵—威斯特法倫邦之規定，足以符合前揭要求。但此尚未得出結果，認為該規範使私營廣播電視主辦人之義務具有法律依據。雖然聲請人在其行為選擇時，法律上仍不受限制，而且可私自決定其是否及如何想要參與節目形成之編輯工作。但該規定拘束邦廣播電視公營造物，且在此情形下，絕對足以在行為決定上影響私營廣播電視之供應者。因此，其須就基本法第五條第一項第二款之標準上有所衡量。

前述情形於此已充分予以尊重。聲請人認為違憲之「內部廣播電視自由」之選擇基準，係一種階段式順序之最後階段。在前奏階段如尚不能作出決定者，始得實現之。在與聯邦憲法法院所確立選擇原則合致時，法律首先影響聲請人間之合意（北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第七條第一項）。僅如此借助於廣播電視邦公營造物所為合意不成立者，北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第七條第二項之優先規定始發生。於此，立法者之指導性觀點為意見多元性：完全節目優先於部分節目（第一段）；在完全節目之多數供應者中，對該節目可期待具有更大的意見多元性之供應者，應准許其具有優先地位（第二段）。法律將節目方案、主辦人共同體組織以及有助於意見多元性之組織規定，當作支持論據（第三段第一半段）。更是在此種關聯下，編輯工作參與程度亦應予以斟酌之（第三段第二半段）。

意見多元性係憲法判決所稱之合理的選擇基準。廣播電視自由有助於自由及廣泛的意見形成。廣播電視如作為最重要資訊來源之一及意見形成的重要因素，而以儘最大可能廣度及完整方式考慮意見多數性者，前揭情形始得達成。立法者如按節目所期待的意見多元性程度，作為多數申請人間授權之選擇者，其因而亦贊同在私營廣播電視中接近於平衡多元性之規範目標。

立法者容許將編輯從業人員參與節目形成及分擔節目責任，亦視為確保多元性要求之適當方法。此種參與及分擔，依立法者之概念，既非從事參與或民主之策略，亦不應使某社會團體提升對廣播電視之影響力。聲請人就此有所誤會。立法者亦在私營廣播電視情形，合法決定一種內部多數的模式。在此立法者的概念中，有別於新聞業，對於流行廣播電視無適用之餘地。主辦人毋寧原則上須在其節目中平衡表現所有現時風尚。組織法上，此項要求有一個相應的事例，即依北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第一項第一款規定，許可祇授與主辦人共同體。在主辦人共同體內，須排除成員之決定性影響（北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第一項第二款）。主辦人共同體依北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第五條第一項第三款規定，須能實現符合經認可的新聞工作原則之廣播電視營運。北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第十三條對編輯從業人員擔保其在主辦人全部責任範圍內任務及以自己新聞工作責任下勞動契約之履行。

經由節目形成及責任之其他編輯工作參與，在勞動分工之企業內，廣播電視對直接履行廣播電視作為意見形成媒介及因素之委託的職業團體，應予以強化。因此，在編輯工作參與時，此不涉及外在影響力之授與，而係涉及於基本法第五條第一項第二款所保護功能之實行時有內部參與決定。其不在於職業中自我實現利益或其主觀意見實行，而係為其仲介功能之實行，始將之授與編輯從業人員。

在此種認識時，由於規定中所設定擴張趨勢，其最終與其說危害，不如說有益於廣播電視自由，由此亦不得提出作為反對該規定之理由。此編輯工作參與，仍回溯受多元性要求之約束。因此，其不許導

致危害廣播電視自由之極大化，而祇是產生促進廣播電視自由之最適狀態（Optimierung）。該不再為客觀廣播電視自由而祇是為主觀編輯自由之參與形式，或許不具有廣播電視邦公營造物之優先決定的正當理由，因此亦無法改善申請人之許可機會。基於此種理由，多數申請人對於廣播電視授權之競爭，亦不使之無限制升高。在廣播電視主辦人不享有任意節目形成自由之私營廣播電視的內部多數模式中，此種參與決定可能性之考量，作為選擇基準，如其係為確保多元性而非為編輯從業人員自己利益時，即屬可期待。

由於其非強制性格及編輯工作參與內在限制，該規範亦不欠缺法治國所要求之確定性。雖該規定對授權之申請人須預期其何等編輯工作參與程度，以改善其許可機會，但此卻產生其所處之競爭狀態。不定性係可容忍者，因北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第七條第二項第三款規定，無論如何應設有上限，除此而外，編輯工作參與或許不再有益於平衡多元性要求。

3. 北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第三條第一項第一款之播送容量配置之規定，與基本法不合致。其侵害基本法第五條第一項第二款所生廣播電視非國營之要求。

聯邦憲法法院從頭開始即於其廣播電視判決中，強調基本法第五條第一項第二款之廣播電視自由，首先意指報導之非國營（參照 BVerfGE 12, 205 [262 f.]-NJW 1961, 547）。此要件係涉及於意見形成時作為媒介及因素之廣播電視功能。此不應受國家之影響。反之，基本法第五條第一項第二款不阻止國家確定前述功能實行之標準條件（Rahmenbedingungen）。基本法反而使其負有義務，以適當方式安排及確

保廣播電視自由（參照BVerfGE 57,295 [320]-NJW 1981,1774）。此外，此係以廣播電視營運許可規定及私營申請人選擇基準為前提要件（參照BVerfGE 57,295 [326 f.] -NJW 1981,1774; BVerfGE 73,118 [153 f.] -NJW 1987,239）。但於此情形，立法者不許授與國家影響節目之選擇，內容及形成（參照BVerfGE 73,118 [182 f.] -NJW 1987,239）。北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第三條第一項第一款之法律規定，違反前述要求。雖對節目形成之直接影響，不是與播送容量配置相結合。其毋寧決定公法與私營主辦人於整個節目中所可能實現之分配數量。但廣播電視自由不僅防護國家直接干預節目，而且亦防止間接影響節目（參照BVerfGE 73,118 [183]-NJW 1987,239）。此種影響之危險，依據北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第三條第一項第一款之規定，無法排除之。其產生播送容量之持續短缺，由此得出結論，即邦政府於配置決定時，不可處分大量的頻率。通常毋寧係涉及個別成為自由的頻率分配。但在此情況下，邦政府不單抽象作出頻率或通路之公法或私人利用的決定，而是同時在成為自由的播送可能性及其節目供應之具體申請人間作出選擇。本質上，於此通常涉及西德廣播電視之附加節目供應與私營節目間之選擇。在此決定時，邦政府僅受北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第三條第二項有關私營主辦人最低限度分配規定拘束。此外，其得自由為之。如此不足以有效排除國家干預節目之危險。

邦議會首要委員會同意之要件，不足以排除憲法之質疑。基本法第五條第一項第二款所生廣播電視非國營之原則，不僅涉及行政，而且亦涉及立法（參照BVerfGE 73,118 [182]-NJW 1987,239）。同時立法者係國家權力之部分，且其本身受公共批判及監督。因此本質上又依賴媒介自由而定，故亦不許授與

議會及其所屬機關影響廣播電視主辦人之節目。準此，不再視北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第三條是否亦違反法律保留原則問題而定。

但此非意指，邦政府在此領域內不許有任何作為。邦政府或邦廣播電視公營造物所應作具體的配置決定，且依據之基準的合乎法律保留及一般性之確定者，基於憲法之緣故，或許毋寧對之不是予以拒絕，而是甚至為其所要求。

IV、

對地方性廣播電視之北萊茵—威斯特法倫邦規定（北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十三條至第三十條），與基本法合致。

1. 原則上對於地方性廣播電視與邦範圍內的廣播電視並無所不同者，憲法亦適用之；其法律上須如此安排，以致於其可以有助於自由個人及公共意見形成之憲法上目標。此項目標亦於地方性領域內，要求在傳送領域內之全部供應時意見之平衡多元性，故立法者就此應加以考慮（參照 BVerfGE 73,118 [177]-NJW 1987,239）。但為此規定時，其必須考慮地方領域之特殊性。尤其是地方性新聞紙出版社通常具有獨占地位的情形，即屬之。此必須有特別預防措施，對抗多元媒介優勢意見霸力之發生（參照 BVerfGE 73,118 [177]-NJW 1987,239）。立法者如何個別履行該項任務，係其政策決定事務。在其基本決定之法律建構時，其享有更進一步的創制自由。於法律規定忽視基本法第五條第一項第二款之強制要求，或不足以有效確保廣播電視之服務功能之處，前述創制自由始告終止。在一種二元體係中，立法者

反正不許將私營廣播電視，寄望於造成其營運重大困難或甚至不可能之要件。

2. 北萊茵—威斯特法倫地方性廣播電視之「兩柱模式」，原則上與前揭要求合致。

聯邦憲法法院判決不似聲請人主張一般，應加以引用，即邦立法者必須依巴登—符騰堡邦媒介法第二十二條規定作為模範，明定地方性廣播電視。如法院在巴登—符騰堡裁定中所為表示，巴登—符騰堡邦媒介法第二十二條之解決方案或許對於地區及地方廣播電視，係屬唯一可行之道，因而成為法則者（參照 BVerfGE 74,297 [328 f.] - NJW 1987,2987）。此項確認則顯然涉及由巴登—符騰堡立法者所提供之私營地方性廣播電視許可之二種途徑（巴登—符騰堡媒介法第二十條第一項，第二十二條），然而其根本不可以此種解決方案，限縮立法者之創制自由。

此外，從前述裁定不能推論出，在地方領域內，公法與私營主辦人須始終相互競爭。平衡多元性之要求，得以各種不同方法實現者，於此亦適用之。至少在地區性頻率短缺及有限的地方廣告市場時，地方性廣播電視之內部多數的組織，亦屬之。如前所述，基本法不要求「模式嚴守」。如先前所確認者，私營權利主體與內部多數的組織間毋寧是絕對合致（參照 BVerfGE 57,295 [325] - NJW 1981,1774）。

以北萊茵—威斯特法倫立法者所選擇「兩柱模式」作為基礎之目標，憲法上不應予以指摘。此種模式有助於三項目的，即如同於公法廣播電視時，將地方私營廣播電視許可受類似多源性及節目要求之拘束、阻止地區性新聞紙出版社優勢意見霸力於地方領域內升高之危險與透過廣告支助的地方性廣播電視之許可，不危害地方新聞業之經濟基礎。此種嘗試之結果，將廣播電視營運分成二個主體，即主管新聞

工作方面的主辦人共同體 (*Veranstaltergemeinschaft*) 與主管經濟及技術方面之經營團體 (*Betriebsgesellschaft*) 。

北萊茵—威斯特法倫「兩柱模式」係列舉規定廣播電視權利人範圍及賦予其部分特定功能者，原則上亦足以有效確保地方領域內廣播電視自由。一方面，經由主辦人共同體之組織，就節目中平衡表現現有播送領域內意見多元性，加以考慮，他方面避免新聞業與廣播電視業雙重獨占所生優勢意見的霸力。經由經營團體之組織，地方新聞業對其經濟上存在基礎維持之利益，加以斟酌，因新聞紙出版社藉此擁有優先接近利用廣播電視經營之權利，控制其廣告財源及參與分享利潤。

於主辦人共同體與經營團體間功能區分與主辦人共同體組織之中，亦存在著廣播電視自由不合乎比例之限制。廣播電視得以營運之秩序標準的決定，應視為廣播電視之安排 (*Ausgestaltung*) ，而非限制。在安排時，立法者享有繼續的決定自由。

於廣播電視內部多數的組織時，立法者須確定何種社會力或人合團體准許參與廣播電視之營運。如其明定地方重要的社會力及團體之類別，一旦選擇係屬平衡多元性保障意義下所為時，此於憲法上則不應予以指摘。就此情形，北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十六條以憲法上不受質疑的方式予以考慮之。一方面，立法者業已考量地方領域之重要社會力，且補充其他代表非協會化的特定組織之人民團體或特定社會事務，或祇根據其個人能力而加入主辦人共同體之成員。於此，立法者在組織主辦人共同體時，因地方新聞紙出版社依北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十六條第一項第十二款規定得任命

為代表，故是否准許轉讓與地方新聞紙出版社之問題，仍未解決。就地方廣播營運所為再派任權或甚至自由存取權，非源自基本法第五條第一項第二款之規定。

立法者亦不負有義務，使經營團體獲得對地方性廣播電視節目內容有較大影響力。負責新聞工作方面的主辦人共同體與主管經濟及技術方面的經營團體間之功能區分，正具有透過新聞工作上獨立於新聞業的廣播電視之創立，以阻止多元媒介意見霸力及同時受到新聞業對有限的地方廣告市場之排擠的意義。但此種憲法上不應受指摘之目的，而不得透過新聞紙出版社之增強對於廣播電視節目影響力情形，遭到破壞。經營團體之經費支助義務，如給與其對節目形成之正當利益者，此則在北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十八條及第二十九條中已充分加以考慮。

立法者依據憲法不負有降低對地方性廣播電視之節目要求之義務。雖於地方領域內，依適用於邦範圍內廣播電視之方式而為基本供給，既非必要，亦非可能（參照 BVerfGE 74,297 [327]-NJW 1987,2987），但地方性廣播電視亦係為自由個人及公共意見形成。此係以地方性意見多樣內容，隨時以儘最大可能廣度及多元性，而反覆再現於節目，作為其前提要件（參照 BVerfGE 74,297 [327]-NJW 1987,2987）。

於一種二元廣播電視秩序中，廣播電視委託如為公法公營造物完整履行時，立法者得微不足道的放寬對於私營廣播電視之前揭要求。但因立法者於地方領域內未規定主辦人二元原則，而係採整合模式，故於此欠缺該放寬之要件。同時立法者亦准許規定，節目應呈現播送地區內之公共事件，且包括資訊、教育、諮詢及娛樂之重要部分（北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十四條第一項第二款）。最多僅於

造成私營地方性廣播電視營運重大困難或完全遭受阻礙者，此種要求之降低始可能加以考量。但尤其是藉著由第三人所購得之標準節目（北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第三十條），而得以履行北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十四條第一項第二款或是第二條之要求情形，對此尚未有其論據。

同時，北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十四條第四項所生主辦人共同體為地區團體之外來節目提供特定時段的播送時間之義務，不違反基本法第五條第一項第二款規定。藉此可能性，立法者欲授與該不派任主辦人共同體代表之地方團體，尤其是其具文化目標者，得以有限度的擁有地方廣播。因此，原則上節目要求之題材廣度及意見多元性，得以擴大。北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十四條第五項足夠預防節目要求所可能產生之不平衡性。此外，法律在主辦人共同體可能強制其節目，應始終符合平衡性的監督時，卻未規定團體播送之結算。外來節目此時以新聞工作觀點而言，通常係無可指摘者，故不侵害其憲法上合法性。鑑於此等節目之有限範圍，立法者亦係以此種瑕疵透過主辦人共同體，而不致於造成私營廣播電視營運的重大困難或甚至不可能營運者，為其出發點。同時在平等觀點下，因該規定不受私營廣播電視比公法廣播電視更嚴格的要求，而有別於邦範圍內廣播電視係屬地方性廣播電視之要求，故該規定不應予以指摘。但對此種區別，由於各種不同公民階層，並不欠缺一種合於事實之理由。

立法者由於不抵觸憲法，為地方廣播電視之營運，給與經營團體有廣告收入。附有地方領域內廣播電視之人民在邦範圍內之節目的特別基本供給，是可能產生國家經費支助義務者，既不明確被要求，亦

非可能實現（參照BVerfGE 74,297 [327]-NJW 1987,2987）。一種節目原則與經費來源方式之結合，係如北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十四條所明定，合格的節目要求以至少按比例之執照費支持為條件者，此非依據基本法。立法者是否及在何種要件下准許私營廣播電視參與分享執照費收入之問題，於此不應作決定。

最後，對主辦人共同體與經營團體關係之法律安排，造成私營地方性廣播電視處於重大困難或甚至事實上不能營運條件之情形，不是顯而易知。但由聲請人所主張之模式功能性的能力，或許可能就其合憲性，可提出質疑。如私營廣播電視之經營僅依據法律之結構，可能判定為不具經濟性，以致於權利人祇在於承受損失時始得行使權利者，此亦可能違反基本法第五條第一項第二款。

目前為止就「兩柱模式」之經驗，不許為如下推論，即其合乎功能，或依據其法律結構，造成不可期待的經濟危險。在口頭協商時（在一九八九年六月與九月間締結招標程序時），四十六個播送地區中有二十一個授與權利，且其中有十五個進行播送。法律效力領域內出版社如其協會於口頭協商時所表示，亦欲於其餘播送地區，參與經營團體。鑑於無優先地位的結構及模式之比較短暫的試驗期，一種終局之判斷，仍屬不可能。隨著時間之變遷，如得證實地方廣播電視在實存法律條件下，不發生作用或經濟得以維持者，立法者於此時將負有修正邦廣播電視法之義務。

3. 鄉鎮依北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十六條第一項第四款、第二項第四款第二段規定，享有任命主辦人共同體會員大會之二位無受指示拘束之人員，且依北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第

二十九條第六項規定，擁有最高百分之二十五對於經營團體之資本及選擇權參與之權利，不違反基本法第五條第一項第二款所生廣播電視非國營原則。

廣播電視非國營，意指國家既非本身為廣播電視主辦人，亦不許對其獨立的主辦人節目取得特定影響力。於此鄉鎮亦歸屬於國家權力（參照 BVerfGE 73,118 [1911-NJW 1987,239]）。反之，在廣播電視公營造物之監督委員會中，國家代表如在有限度數量內發生作用者，聯邦憲法法院將之認為合法（參照 BVerfGE 12,205 [263-NJW 1961,547]）。

與前述相比較，依北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十六條第二項第二款第二段規定，縣議會、直轄市議會或代表大會對於主辦人共同體之派任權，憲法上不應予的指摘。主辦人共同體依北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十五條第一項規定，係節目之主辦人，且單獨承擔責任。但此非即稱，其本身在新聞工作上應製作節目。節目之形成，毋寧係由總編輯及編輯從業人員所為。反之，主辦人共同體組成社團之會員大會，另依北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十七條規定其負擔訂定章程之任務、決定編輯從業人員之聘任及解職、制定經濟及職務計畫、決定節目企劃之原則性問題、監督節目委託之履行與確立節目方案。會員大會之功能，因此亦與公法廣播電視中之廣播電視委員會及邦廣播電視公營造物之廣播電視委員會之功能相似。由於任務一致性，私營地方性廣播電視之主辦人共同體中鄉鎮之限額，與國家於廣播電視委員會的限額相同處理時，似有正當理由。對鄉鎮代表限定為二名，在主辦人共同體中不必憂慮其具有特定影響力。

在廣播電視非國營觀點下，地方自治團體對經營團體之參與，實不生疑義。法律排除經營團體為節目之形成。其祇經由技術及財政的配備及總編輯人選的共同決定，始能影響節目。因此，在此情形下，地方自治團體為少數參與，對主辦人所造成政治壓力之危險，似乎微乎其微。鄉鎮之少數參與，具有其合乎事實的正當理由，即其有對抗廣播電視營運之優勢商業利益危險，而且有助於廣播電視中地方利益，產生相當有效的作用。

此外，北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十九條第六項規定，亦不違反基本法第五條第一項第二款。立法者如決定採行地方性廣播電視之內部多數的組織者，其應規定該於營運時共同發生作用之社會力及團體。於此情形下，對節目不具有直接影響，而祇是為廣播電視營運之經濟及技術上要件預作準備的經營團體組織在憲法上要求情形，比適用於主辦人共同體所為要求較少。其僅不准危害廣播電視之自由，且另外須屬合理。此等判定基準，使立法者既不負責祇保留地區新聞紙出版社為經營團體，亦不阻止其創設地方自治團體成為會員之可能性。

4. 北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第三十條第一項規定中所授與西德廣播電視為地方性廣播電視製作標準節目之可能性，不違反基本法第五條第一項第二款。藉著標準節目之可能性，立法者為減輕地方廣播電視主辦人散布符合北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第二十四條第一項及第二項所定要求之節目，以及因而提高其於公眾接納能力與擴張其財政基礎之負擔。對西德廣播電視供應如此標準節目或參與此種節目之權利，在該已與北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第六條第二項有關之考慮情形，適用之。

V、

1. 基本法第五條第一項第二款對監督委員會組織之要求，予以維持。

適合組織的預防措施，於作為基礎的秩序模式範圍內係為確保廣播電視不委交於一個或個別社會團體，且該所考量之力量得於全部供應中有發言機會，如此亦屬於基本法第五條第一項第二款給與立法者所制定之廣播電視制度的實定法規（參照 BVerfGE 57,295 [325]-NJW 1981,1774）。聯邦憲法法院白其初次為廣播電視判決以來，一直認為公法廣播電視之公營造物內部由社會重要團體代表所組成的監督委員會，具有為在組織上確保廣播電視自由之合憲可能性（參照 BVerfGE 12,205 [261 ff.] NJW 1961,547）。就私營廣播電視供應者之外在組成的類似監督委員會，亦適用之（參照 BVerfGE 73,118 [171]-NJW 1987,239）。

但主要由協會化組織的社會重要團體組成監督委員會，不是意指交由其為節目之形成，或甚至使其成為廣播電視自由基本權利之主體（但於此有相反意見，BVerfGE 31,314 [337]-NJW 1971,1739）。社會中組織而成之監督委員會，毋寧是公共利益之代言人。其應對節目形成有決定作用之人員及委員會，監督所有重要的政治、世界觀及社會之力量及團體於整個節目中得有適當發言的機會，不可片面為某一政黨、團體、利益團體、教派或世界觀，與於報導時應適當且公平考量有關之人員、團體或單位之見解（參照 BVerfGE 60,53 [63 ff.] NJW 1982,1451）。

因此，不考慮大多數成員，依其出身係屬利益代表之情形。監督委員會之任務，不是在於節目中其

組織利益之代表，或甚至利益宣告。於協會化的組織利益時，該結合毋寧祇以獲得公眾代言人身分之方法，而其獨立於國家機關，且從各種不同社會領域引進經驗。因此，監督委員會之成員不得將節目針對由其派任的組織之特別見解及目的而製作，且不得以此方式推動其所欲達成之企圖。委員會之多元化組織，毋寧正是抗制片面的影響及節目形成之危險，且保障於所有生活領域中的觀點及活動多元性，在節目中表現出來（參照BVerfGE 60,53[66]-NJW 1982,1451）。

此項功能要求一種合理的、原則上考慮現存多元性之規定、有決定性作用之社會力的份量與代表機關之有效影響的確保（參照BVerfGE 57,295[325]-NJW 1981,1774）。何者是個別歸屬於社會的重要力量，非源自基本法第五條第一項第二款。因此，立法者之事務，原則上應決定監督委員會如得以組成，在此即享有其寬廣的形成空間。此所包含權限，為具體化的社會重要之判斷基準、調查依此所考慮之力量、確認所歸屬之團體與在此情形下選擇及衡量有派任權的主體。此時，基本法第五條第一項第二款規定之內涵，祇限定於由立法者所明定之委員會組織，必須足以確保廣播電視自由之範圍。在此界限內，立法者於其決定中，經由廣播電視自由，而不再受到限制。

但立法者之創制權限，不是於基本法第三條第一項就邦政府如何闡明恣意之界限，始告終止。立法者如為社會重要力量之廣播電視監督者，其因而介入協會化利益代表之條件，其就公共利益對監督委員會成員負有義務，由此而不能排除該條件。選擇式的招募原則與附有負擔的職務，情勢上相互矛盾。該作為利益團體代表而被派任於監督委員會，但卻不生特定利益作用之人員，被要求扮演歧異化的角色，

其在法律上充其量處於促進、而非擔保的地位。

雖廣播電視理事會及委員會成員之法定指示及委託的獨立性，賦予該欲為利益獨立之決定者，享有一種暫時不可侵的地位。但其在特別觀點下可能阻止非自願的利益拘束，及整體利益之觀察。因在此情況下，廣播電視理事會中之行為，至少部分仍留由利益決定，故一種片面的粗糙組成之監督委員會不足以確保廣播電視之意見多元性，因而亦無法履行基本法第五條第一項第二款之要求。反之，處於重大變形之門檻下，該可比較的團體之上下代表，依廣播電視自由，不應予指摘。

此外，公共利益與協會化組織利益之總體不一致者，屬於協會化利益代表之條件。毋寧有種利益，係毫無協會化或祇很困難予以組織化。基於此項理由，協會代表，經常祇是一種確保公共利益之不完全手段。立法者如借助於社會重要的力量，決定廣播電視之監督者，其則不受基本法第五條第一項第二款之強制，而放棄較不重要的力量或阻礙協會化組織的利益。反之，如有既不是沒有，就是弱勢組織的利益之代表共同參與其中者，此則將採行對抗協會代表中多元性之限縮及監督委員會轉文於政黨。

西德廣播電視法第十五條及北萊茵—威斯特法倫邦廣播電視法第五十五條符合前述之要求。北萊茵—威斯特法倫立法者，非以單純形式，實現由重要的社會團體代表組成廣播電視理事會及委員會之原則。此毋寧祇占有四個席位之較大者（「協會席位」）。一群會員由邦議會選舉而生（「國家席位」），其他由不同文化領域所組成（「文化席位」），另外應代表老年人、殘障者、外國人之弱勢組織的團體（「人民代表」）。立法者透過此種混合原則，正欲抗制於協會化組成專屬代表之利益所存在的危險。

特別「文化席位」之設置，在法律草案中，因為廣播電視任務所考量領域之接近事理，而具有正當理由。與「協會席位」成員不同者，「文化席位」之成員，非以其團體或機構代表身分而獲選進入廣播電視理事會，而是其作為特定領域之成員而取得。但於此，其係具有任命權之團體或機構。

新聞紙出版社、被驅逐者及婦女協會之不考慮情形，如同社會合夥代表之衡量，並不違反基本法第五條第一項第二款。廣播電視片面委交於一個社會團體之危險，並不存在。同時，亦不見利益多樣性之重大扭曲。有關婦女協會，亦適用之。雖立法者未考量婦女協會，但要求在選舉或派任監督委員會成員時，予以適當考慮。基於基本法第五條第一項第二款觀點，此不再多考慮之。其他代表形式是否可能有效實現立法者之目標，聯邦憲法法院不應裁判之。

2. 基本法第三條亦未受侵害。但立法者始終，亦在廣播電視立法時，受一般平等原則之拘束。雖此不限制特定監督系統之由基本法第五條第一項第二款所放任的選擇自由。如立法者借助於社會重要團體而為有益於監督之決定者，其並未賦予重要的判定基準。但其要求立法者同等適用於由其選擇的基準，且無正當理由不得捨棄。因在廣播電視理事會組成時，此涉及成為問題的人合團體，故適用於下列情形，即如一群受規人與其他受規人相比較，而為不同處理時，雖在兩種團體間不存在如此種類及份量之區別，而其能對於不平等待遇，予以正當論據者，始侵害基本法第三條第一項（參照 BVerfGE 55, 72 [88]-NJW 1981, 271）。

雖立法者亦有廣大的形式空間，但非逗留。尤其此藉著社會重要之概念，與其發現而非給與之社會

構成要件。因此，立法者如在廣播電視監督委員會組織時，已委交重要的力量或顯具有代表性的團體者，則屬具有違反平等性之強大憑徵。但仍須經常審查，該委交的正當化理由，是否來自廣播電視監督之事務。

西德廣播電視之廣播電視理事會中，新聞紙出版社之不考慮，不違反基本法第三條第一項。雖其如於西德廣播電視法第十五條第四項所考慮新聞工作者之相同領域內，從事活動；同時，其以特殊方式涉及於廣播電視情形，亦屬適當。但此種關聯性，正好透過新聞與廣播電視間競爭狀態以及多數新聞紙出版社參與私營廣播電視企業，而具有成立的理由。此將新聞紙出版社，由被考慮的團體區分出來。因此，基於廣播電視自由觀點，使其不得參與西德廣播電視之節目監督，即不違反事理。

又於被驅逐者的協會之不考慮情形，不違反平等性。立法者毋寧肯認，被驅逐者於戰後四十五年重返德國社會。現今被驅逐者主要不再是由其實際狀況可加認定的人民團體，而祇是透過其地理來源及有關文化特性，而與其他人民團體相區別。驅逐及喪失家園，就被驅逐者之第二代及第三代而言，通常變得知如此無足輕重，以致於歧異化不失有其正當理由。

同時，該應劃歸社會合夥者之代表的衡量，不違反平等原則。僱用人與受僱人方面應各別歸納於何種委員會成員之問題，於此尚未解決。因為縱使僱用人方面存在著一定程度的歧視，此或許不違反事理。不平等待遇須予以正當化的事理，在此為廣播電視，而非勞動生活。此賦予立法者有較大的創制自由。如於對立的利益時，考慮某一方，卻委交他方者，始可能不具有正當的理由。

「文化席位」之成員，不可立即認爲是受僱人代表。此或許係以納入從業人員方面代表領域爲前提要件，然而在「文化席位」時，此不涉及從業人員，亦非於文化領域從業人員之社會團體代表，而係涉及於由組織及團體設立所獲得之文化事實上權能。又經由此種組織，卻未重視從業人員的利益。在九個有派任權之組織中，僅有四個爲工會而設，一個屬於企業界，其餘係屬於自由職業或非代表從業人員利益爲目的之機構的職業總會。

基本法第三條第二項規定，不受侵害。該規定於廣播電視監督委員會中是否應特別考慮婦女利益之問題，於此仍尚待解決。因爲縱使如此要求或許可能由基本法第三條第二項推論而得，則立法者之事務，宜決定其將如何實行之。於此，立法者認爲依據西德廣播電視法第十五條第一項及北萊茵——威斯特法倫邦廣播電視法第五十五條第一項第二款規定，在委員會之組織時，業已相當完整考量婦女之利益。此等規定始終不足以實現所追求目標之情形，不是顯而易見。

3. 基本法第九條之侵害，不在考慮之內。基本法第九條第一項之保護範圍，不受廣播電視監督委員會組織之影響。有人是否在前揭基本權利中祇見到組織自由結合與其目的及組織形式之自由決定的擔保，或有人是否反正視爲追求結社目的之自由活動的保障，皆在所不問。總之，基本權利不包括廣播電視監督委員會中之活動。如自第二件電視判決以來一再強調者，因不涉及利益代表，反而利益團體毋寧祇是作爲確保廣播電視獨立性機關的組成基礎，而於此委員會中，始終不是追求該結社目的。

對基本法第九條第三項之規定，亦適用之。爲確保及促進勞動及經濟條件之目的，此種特別結社權

，應予保障。但此非屬廣播電視理事會活動之標的，其任務毋寧在於廣播電視主辦人之監督，尤其是針對節目爲之。依基本法第九條第三項所組成的社團，如就此亦包括在內者，則此無法改變廣播電視理事會中之其所屬代表，不應代表社團的利益，而是公共的利益。

VI、

在合憲性解釋時，西德廣播電視之學校廣電委員會之規定（西德廣播電視法第三條第四項、第十三條第一項第四款、第二十七條至第二十九條），與基本法合致。

一方面，具有西德廣播電視法第三條第四項所稱學校特性之教育播送，係指廣播電視播送，其於此限度內分享基本法第五條第一項第二款之廣播電視自由。因此，原則上其不受國家之監督。他方面，其具有依基本法第七條第一項規定，受國家監督的學校之重要特徵。於教育播送時，雖欠缺從傳統上屬於學校概念的空間觀點所爲共同教授活動，然而依據教育播送及隨之所爲成績及成果監督，仍有取得學校結業及國家認可的證書之可能性。因此，國家具有播送的教用品質監督及要求考試等值之合法利益。因此，廣播電視非國營與國家之學校監督，須適當衡量之。

爲達成此目的，是否祇有教育播送普遍受拘束於依西德廣播電視法第三條第四項第二款所定之國家教學準則，以及依西德廣播電視法第二十八條第一項第二款規定必須許可所有教育播送與依西德廣播電視法第二十九條第二項第二款規定須經邦政府代表同意之特別公營造物的機關，此問題尚未解決。在合憲性解釋時，無論如何使該規定與基本法第五條第一項第二款合致。於西德廣播電視法第三條第四項所

稱教育播送之情形，該合乎基本法第七條第一項規定之國家參與意見的利益，係根據西德廣播電視教育節目之參與，導致經認可的學校結業之事實。因此，教育準則之拘束、播送許可之保留與政府代表於此限度內所有之否決權，在於不再涉及國立教育制度的教育活動等值與由其促成之考試及結業的確保之處，須有其憲法上之界限。

譯者註：

1: BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (聯邦憲法法院判決)

2: NJW = Neue Juristische Wochenschrift (新法律週刊)