

「巴伐利亞之廣播電視用戶費用」裁定

BVerfGE 114, 371

德國聯邦憲法法院第一庭2005年10月26日裁定

- 1 BvR 396/98 -

陳淑芳 譯

要目

裁判要旨

案由

裁判主文

理由

A.事實與爭點

I.系爭規定

II.事實經過

III.憲法訴願人之主張

IV.相關意見

1.巴伐利亞國家秘書處秘書長、共和國聯邦事務及行政改革部部長與巴伐利亞邦議會之意見

2.巴伐利亞新媒體邦中心之意見

3.巴伐利亞廣播電視台之意見

B.憲法訴願程序上之審查－憲法訴願合法

C.憲法訴願實體上之審查－憲法訴

願部分有理由

I.系爭規定之合憲性審查

1.基本權利之保障內涵與限制

2.限制基本權利憲法上合理化之理由

a)系爭規定立法權限之歸屬

aa)基本法第73條第7款之聯邦專屬立法權

bb)基本法第105條第2項之財政憲法立法權限

b)基本法第5條第1項第2句之作為憲法上合理化之理由

aa)意見均衡多元性之確保

bb)確保意見均衡多元性之措施

(1)邦中心之分配用戶費用收入之任務

(2)確保意見均衡多元性之規定的欠缺

(a)法規有關用戶費用收入分配之規

定

(b)法規對於受扶助
節目多元性之特
別要求的欠缺

3.系爭規定之不符基本法第2
條第1項

4.系爭規定之定期失效

II.系爭地方法院裁判之合憲性
審查

D.訴訟費用之負擔

關鍵詞

纜線接線持有人（用戶）(Inhaber des

Kabelanschlusses〔Teilnehmer〕)

用戶費用(Teilnehmerentgelt)

廣播電視節目供應者(Anbieter der
Rundfunkprogramme)

廣播電視提供者(Rundfunkveranstalter)

人格自由開展之基本權利

(Grundrecht für die freie Entfaltung der
Persönlichkeit)

一般之行動自由

(allgemeine Handlungsfreiheit)

廣播電視自由(Rundfunkfreiheit)

意見之均衡多元性(gleichgewichtige
Vielfalt der Meinungen)

裁判要旨

關於以巴伐利亞之用戶費用在財
務上支援私人之廣播電視供應者
(Rundfunkanbieter)*之憲法上的要求
。

案 由

在2005年2月24日死亡之K先生
，由其繼承人W女士(女兒)，K先生(兒
子)承受，－代理人：Klaus Krings
律 師 ， Konrad-Adenauer-Allee 63,
86150 Augsburg－係1. 直接針對Aug-
sбург地方法院－Schwabmünchen分院

－1998年1月21日－1 C 0684/97－判決
，2.間接針對1992年11月24日巴伐利
亞媒體法(GVBl S. 584)第38條第2項
及第3項提起本件之憲法訴願程序。

裁判主文

1.1992年11月24日在巴伐利亞發
展、促進與籌設私人廣播電視供應與
其他媒體服務法(Gesetz über die
Entwicklung, Förderung und Veransta-
ltung privater Rundfunkangebote und
anderer Mediendienste in Bayern)(巴
伐利亞媒體法－BayMG)(巴伐利亞
法律及命令公報第584頁)第38條第3
項至第6項，及在2003年10月22日所
公布條文之同法(巴伐利亞法律及命

* 譯注：本文之供應者(Anbieter)是指供
應廣播電視節目者。

令公報第799頁）第33條第4項至第6項有關用戶費用之規定與基本法第2條第1項不符。

2.在所提及之規定仍然有效的範圍內，其最長可以一直適用到2008年12月31日為止。

3.本憲法訴願之其餘部分駁回。

4.巴伐利亞共和國必須償還訴願人之繼承人必要之費用。

理 由

A.事實與爭點

本憲法訴願所涉及的是依巴伐利亞媒體法所謂之用戶費用(Teilnehmerentgelt)的合憲性問題。

I.系爭規定

依照巴伐利亞共和國憲法第111條之1第2項第1句，在巴伐利亞廣播電視只准在公共責任之下，由公法主體經營。根據此一規定，1984年11月22日在巴伐利亞試驗與發展新的廣播電視供應與其他媒體服務法(Gesetz über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern)（媒體試驗及發展法—MEG)(GVBl S. 445)規定了新的廣播電視節目與其他媒體服務之實體上與組織上的要件。該法當時已被1992年11月24日在巴伐利亞發展、促進與籌設私人廣播電視供應與其他媒體服務法（巴伐利亞媒體法—

BayMG)(GVBl S. 584；以下簡稱：1992年巴伐利亞媒體法)所取代，之後歷經多次之修正，目前適用的是2003年10月22日所公布之條文（GVBl S. 799；以下簡稱：2003年巴伐利亞媒體法）。

依照媒體法之規定，並不禁止私人在巴伐利亞廣播電視領域從事活動。廣播電視節目係由私法之供應者所提供之節目編排而成（1992年巴伐利亞媒體法第26條、2003年巴伐利亞媒體法第24條），甚且依照較早之法規係由—區域與跨區域之—媒體經營業者(Medienbetriebsgesellschaften)(1992年巴伐利亞媒體法第23條以下)。執掌廣播電視之主體過去為—今天依然是一組織型態是具有權利能力之公法機構的巴伐利亞新媒體邦中心(Bayerische Landeszentrale für neue Medien)（1992/2003年巴伐利亞媒體法第2條；以下簡稱：邦中心）。

依照1992年巴伐利亞媒體法之規定，在此具有重要性者，係邦中心與其他參與者之關係如下的規定：廣播電視由邦中心以公共責任與公法主體之方式經營之。邦中心可以讓媒體經營業者由廣播電視供應者所製作之節目編排廣播電視節目。在纜線設備下之轉播廣播電視節目也由邦中心作規定（1992年巴伐利亞媒體法第2條第3項）。有各種不同的主體加入

媒體經營業者，加入者特別是地方自治團體與文化及社會之設置目的的公益性組織，特定宗教團體與在各個營業範圍內從事活動之廣播電視播放的供應者，包括地方的出版社。有關應提供之供應的細節部分，媒體經營業者會與供應者簽訂一項協議。此一協議依照 1992 年巴伐利亞媒體法第 27 條第 2 項、第 9 項須經邦中心的核定。

只要廣播電視節目透過纜線設備播送者，則適用特別的規定。依 1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 2 項，接收特定以德意志聯邦郵政(die Deutsche Bundespost)–後來為德意志電信股份公司(die Deutsche Telekom AG)–之纜線設備提供或轉播之廣播電視節目的前提要件是，主管之媒體經營業者與纜線接線持有人（用戶）之間成立協議。依 1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 3 項，由媒體經營業者根據該項協議收取用戶費用。由此所收取之費用，依照其任務分配給邦中心、具體相關之媒體經營業者與跨區域之媒體經營業者，以及分配給供應者就其各自所提供之節目部分（1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 4 項）。用戶費用之詳細規定，是規定在根據巴伐利亞媒體法第 38 條第 5 項，由邦中心所頒訂之 1995 年 9 月 29 日依巴伐利亞媒體法之用戶費用自治規章（用戶費用自治規章—

TES）（StAnz Nr. 40；以下簡稱：1995 年用戶費用自治規章）中。依照 1995 年用戶費用自治規章第 4 條第 1 項第 2 句之規定，用戶費用每一接線住戶每個月的金額是 3,30 德國馬克；根據多方面的遞減可能性用戶費用可以低一點（參考 1995 年用戶費用自治規章第 4 條至第 6 條）。用戶費用收入分配的比例規定在 1995 年用戶費用自治規章第 9 條第 2 項。

1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 2 項至第 6 項的規定為：

(2)在第 1 項所規範之纜線設備下，接收依第 27 條至第 29 條所提供與依第 40 條所轉播之廣播電視節目的前提要件，在德意志聯邦郵政之纜線設備下是主管之媒體經營業者與纜線接線持有人（用戶）之間的協議，在私人之纜線設備下是主管之媒體經營業者與經營者之間的協議。

(3)媒體經營業者根據依第 2 項之該項協議，對於在其營業範圍之纜線設備下所提供與轉播之廣播電視節目收取費用（用戶費用）。媒體經營業者得委託各個經營者或第三人，以其名義與用戶簽訂此項協議，與承接費用之收取。

(4)用戶費用依照其任務分配給邦中心、媒體經營業者與跨區域之媒體經營業者，以及分配給供應者就其各自所提供之節目部分。

(5)用戶費用之詳細規定，特別

是費用形式、金額、分配及分配程序，由邦中心以自治規章(Satzung)定之。

(6)在依第 4 項分配費用時，只有依第 27 條至第 29 條經核准且已經超過 6 個月在纜線設備下提供節目或節目一部分之此種供應者才列入考量。其節目有極大部分來自於德語與歐洲地區而自己製作以及委託與共同製作之供應者須優先列入考量。

1997 年 12 月 27 日巴伐利亞媒體法第二次修正法 (GVBl S. 843) 第 1 條對於巴伐利亞廣播電視模式之組織作了重大的改變。媒體法基本的修正（以下簡稱：1997 年巴伐利亞媒體法）涉及媒體經營業者之裁撤與分階段式繳還用戶費用。媒體經營業者，有關其權利與義務，隨著 1999 年 1 月 1 日之生效而解除。取代其地位者為媒體協會 (Medienvereine)（1997 年巴伐利亞媒體法第 23 條）。纜線接線持有人必須簽訂之協議自此之後與邦中心簽訂（1997 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 3 項）。當協議不成或用戶費用未繳納時，邦中心有權以給付裁決 (Leistungsbescheid) 請求用戶費用（1997 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 4 項第 7 句）。

依巴伐利亞媒體法第二次修正法第 2 條第 2 項，有關用戶費用的規定應於 2003 年 1 月 1 日失去效力。2001 年 12 月 24 日巴伐利亞媒體法

修正法 (GVBl S. 1006) 第 2 條第 2 項卻延長用戶費用的收取直到 2008 年 12 月 31 日為止。依此法所公布條文之巴伐利亞媒體法第 33 條第 4 項第 2 句，用戶費用在時間上兩年為一個階段，就其金額依階段遞減，直到現在所定之終止日期 2008 年 12 月 31 日為止。用戶費用的基準目前是規定在 2003 年巴伐利亞媒體法第 33 條。該條從第 3 項起的規定為：

(3)如果至少有一個經邦中心依第 26 條第 1 項所核准之廣播電視節目在第 2 項規範下之纜線設備提供時，則在德意志電信股份公司之纜線設備下纜線接線持有人（用戶），在其他之纜線設備下經營者，必須與邦中心簽訂協議。

(4)邦中心根據依第 3 項之該項協議收取費用（用戶費用）。用戶費用的金額依照纜線接線持有人或纜線設備經營者所供應之住戶的數目計算，且每一住戶與每個月的金額最高是

1.至 2002 年 12 月 31 日是 1,00 歐元，用戶費用的金額同時不得逾越巴伐利亞媒體法第二次修正法生效前所規定之額度，

2.自 2003 年 1 月 1 日至 2004 年 12 月 31 日是 0,60 歐元，

3.自 2005 年 1 月 1 日至 2006 年 12 月 31 日是 0,45 歐元及

4.自 2007 年 1 月 1 日至 2008 年

12 月 31 日是 0,30 歐元。

每一個在第 3 項規範下之纜線設備的經營者提供邦中心為依法收取用戶費用所必要之資訊。在德意志電信股份公司之纜線設備下，該公司必須每年兩次將新客戶之姓名與地址以及其所供應之住戶的數目告知邦中心。邦中心得將用戶費用之收取委託經營者或第三人。在邦中心與經營者或第三人有關收取用戶費用之契約中，得就有關於依第 3 項之契約簽訂的執行與有關於應轉交給邦中心之用戶費用以每年總金額的方式結算為規定。當依第 3 項之協議沒有成立或用戶費用未繳納給邦中心或依第 5 句之受託收取者時，則邦中心有權以給付裁決 (Leistungsbescheid) 請求費用。

(5) 供應者得分配來自於用戶費用之收入。此首要是在為了達成地方性與區域性之電視供應者經濟上之自足能力，以及在巴伐利亞地方性與區域性之電視供應儘可能同等價格供應等措施上。邦中心依第 11 條第 2 句第 9 款及第 10 款之扶助者的任務並不受此之影響。

(6) 用戶費用之詳細規定，特別是金額、付款日期、在個別情況下之免除、費用形式、分配及分配程序，由邦中心以自治規章 (Satzung) 定之。在運用用戶費用之收入時，尤其必須考量與播送地區相關所播放之節目的比重，特別是在各個廣播電視供應中

來自於資訊與文化領域之節目的比重，以及各個播送地區的傳播潛力。

如果供應者沒有以可期待之方式參與

1. 促進經濟之合作措施，

2. 邦中心依第 25 條第 3 項第 3 句之措施或

3. 邦中心為改善各個播送地區之劃分的措施或

4. 不採取為達到經濟上之自足能力，特別是提高廣告收入之可期待的措施時，

由邦中心相應地縮減依此所得出之供應者在用戶費用收入上的比重。

節目有極大部分來自於德語與歐洲地區而自己製作之供應者須優先列入考量。

(7) 共和國政府 (die Staatsregierung) 在 2007 年 3 月 31 日之前提出有關於在巴伐利亞地方性與區域性電視之經濟情勢的報告。在報告中也應當說明可預見之未來的發展。

依 2003 年巴伐利亞媒體法第 33 條第 5 項，同樣依 2002 年 7 月 25 日依巴伐利亞媒體法之用戶費用自治規章 (用戶費用自治規章—TES)，最近一次透過 2005 年 7 月 28 日之自治規章加以修正 (StAnz Nr. 31；以下簡稱：2005 年用戶費用自治規章)，第 9 條第 1 項之規定，來自於用戶費用之收入，從現在起只分配給供應者。

在 2003 年時，有一購買者財團

將所有德國有線傳輸股份有限公司 (Kabel Deutschland GmbH) 及其區域公司的營業部分從德意志電信股份公司承接過來。從此以後在巴伐利亞，已不再存有 2003 年巴伐利亞媒體法第 33 條第 3 項規定意義下之德意志電信股份公司的纜線設備。此所造成的結果，根據 2003 年巴伐利亞媒體法第 33 條第 3 項第 2 種可能性的規定，就是從 2004 年 1 月 1 日起，用戶費用只能由纜線設備之經營者，亦即在實際上只能由德國有線傳輸股份有限公司收取。該公司對於纜線之接線所索取的價格，為提高至用戶費用的價格。

根據邦中心之說明，目前總共有 33 個廣播電視的供應是透過來自於用戶費用的補助款予以支援。扶助之受益人在 2004 年時，是 18 個在 15 個地方駐點的地方電視節目，8 個地方電視—專門性節目 (Spartenprogramm)，2 個電視資訊頻道與電視服務頻道，以及 2 個邦幅員的電視節目，此外是 2 個地方的廣播供應與 1 個邦幅員的廣播供應。在地方電視方面，來自於用戶費用的經費部分占提供者 (Veranstalter)* 所承擔費用的 28%。其他之資金挹注部分尤其是來自於廣告的收入，以及來自於委託製

作與出售節目的進款。

地方之電視節目原則上也會透過 30 分鐘在 RTL 電視台節目（所謂之 RTL—窗台）中的電視供應同步地在地方的有線頻道播出。在有線播送時，這些節目將由其他地方所製作，大部分每天多次重播的節目所補充。在慕尼黑與紐倫堡地區之所謂人口稠密地區的供應，基於大都市的觀眾群，已發展出部分不一樣的結構。

II. 事實經過

訴願人自 1992 年 7 月 1 日至 1996 年 7 月 31 日為止是有線寬頻接線持有人。原因程序 (Ausgangsvfahren) 中之原告—某一媒體經營業者—主管的業務是將依巴伐利亞媒體法的節目輸送到德意志電信股份公司的有線寬頻網路。對於接線到有線寬頻的期間，其向訴願人要求支付總共 152,70 德國馬克的費用。

地方法院判決訴願人須支付此項費用，並就此表示：1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 2 項意義下之當事人之間的協議，無論如何透過有意的行為已經成立。訴願人就其住處曾經申請纜線接線之裝設，且因此推定其曾對於願意接受原告之供應要約作出意思表示。用戶費用，就其每個月 3,30 德國馬克之如此低的金額，並沒有違反善良風俗。1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 2 項與第 3 項也是合憲的。巴伐利亞之邦立法者並沒有

* 譯注：本文之提供者 (Veranstalter) 是指提供廣播電視者，即廣播電視之電台。

逾越其立法權限。收取用戶費用之實質正當性特別存在於，費用有相當大的部分是運用在建設與扶助私人之廣播及電視供應上，甚至特別是地方性與區域性之廣播及電視供應上。

III. 憲法訴願人之主張

訴願人以其憲法訴願主張基本法第 2 條第 1 項、第 3 條第 1 項、第 5 條第 1 項與第 20 條第 3 項的違反，並就此表示：邦之立法者對於用戶費用的規定並無權限。依基本法第 73 條第 7 款，該權限專屬於聯邦。1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 2 項與第 3 項對於纜線接線持有人而言，創設了強制締約。其結果等同於強制會員資格，而強制會員資格僅有留給當事人適當的形成空間去自我開展時，才允許。強制加入必須是為實現公共任務所必要且適當者。但在此缺乏此一前提要件。用戶費用大部分運用在支援用戶所在地區內私人之廣播及電視的供應者。在此卻無法看出是在執行公共任務。在其他的邦都沒有這種類型的財務資助。此外，強制締約已違法限制訴願人受基本法所保障之資訊自由。

訴願人在這期間死亡。其女兒及其兒子，作為唯一之法定繼承人，聲明願意承受訴訟程序。

IV. 相關意見

對於本憲法訴願，巴伐利亞國家秘書處 (die Bayerische Staatskan-

zlei)、巴伐利亞邦議會 (der Bayerische Landtag)、巴伐利亞新媒體邦中心與巴伐利亞廣播電視台 (der Bayerische Rundfunk)，就內容部分皆有陳述意見。

1. 巴伐利亞國家秘書處秘書長與共和國聯邦事務及行政改革部部長 (Staatsminister für Bundesangelegenheiten und Verwaltungsreform) 在其陳述意見時，巴伐利亞邦議會也加入此一意見，表示：

法律並沒有委託巴伐利亞廣播電視台提供相當之地方性或區域性節目。資訊自由並不保障無償取得資訊之請求權。用戶費用的性質是巴伐利亞廣播電視秩序之財務資助特殊任務的工具。它是在巴伐利亞以經濟上自足之地方性與區域性之電視供應，達到儘可能同等價格供應的目的。就用戶費用之金額而言，財務上的負擔並沒有不成比例，特別是有鑒於法律所規定之階段性地取消費用之收取。無法確立已牴觸平等原則。雖然廣播電視的利用人會隨著每一種接收方式的不同而受到不同的對待。須負擔用戶費用者只有纜線接線持有人，而非透過衛星或以地面路徑收聽、收視廣播電視者。繳納用戶費用義務與有線收聽、收視相連接卻可透過正當的理由加以合理化。當某人想利用有線寬頻所提供之擴大節目供應時，其必須為此繳納特別之費用是合理的。

2. 依邦中心的見解，本憲法訴願無理由。用戶費用的收取具有法律之基礎。立法者並沒有逾越其寬大的形成裁量。並不存在無償收聽、收視廣播電視節目之請求權。

用戶費用有很重要的一部分是在資助地方的有線廣播節目與地方性及區域性的電視節目。所有這些節目的特殊性就在於，其對於供應與意見的多元性具有重要的貢獻，但是卻無法從市場賺取足以維持其財政的資金。特別是在巴伐利亞以外之地方性或區域性之地區—如果不去看在 Nordrhein-Westfalen 因在那裡的媒體法所造成之特殊情況的話—，因為節省製作成本伴隨之相對低的品質水準與不高的新聞工作需求所顯示出來之電視的情況。相對地，在巴伐利亞之地方電視供應者，有很高的比例在節目中有提供資訊的節目形式。電視節目傳達了有關於地方自治政治、地方經濟，以及有關於社會及文化生活的資訊。在攝影棚、錄音室的談話主要目的並不是在於娛樂；更確切地說，其是在與地方的來賓或專家釐清一些即時的課題。傳統資訊節目的製作，與提供娛樂之製作相較，需要非常高的人事支出；其相對的費用比起其他之節目部分要來得高。

光是因為財政上的理由，巴伐利亞廣播電視台(der Bayerische Rundfunk)就已無法提供巴伐利亞地方電

視的供應。若比較播放每分鐘的費用，公法之邦廣播電視機構與私人之供應者之製作，之間之經濟上的差異極為明顯。相較於在巴伐利亞地方電視每一分鐘播放的費用在所有供應者平均之下大約是 80 歐元，在巴伐利亞廣播電視台所完成之每一分鐘的播放，平均費用總計達 475 歐元。巴伐利亞廣播電視台在製作現存之私人之地方電視供應時，必須考量每一年額外之 2 億 2 千萬歐元的費用。這對於廣播及電視總預算大約 9 億可供使用之巴伐利亞廣播電視台而言，在財政上是無法支應的。

為了確保節目供應在目前情況下繼續維持的能力，總體財務有 25% 的財務部分需要由用戶費用支援(2003 年的情況)。在巴伐利亞地方電視台的總費用，包括技術性的轉播費用，在 2003 年時是 4 千 2 百 40 萬歐元。與之相對之進款的金額是 3 千 8 百 30 萬歐元。邦中心的計算與預估指出，若以目前的節目及其範疇，以及其技術上的播送作為基礎，則在巴伐利亞之地方廣播電視供應，若沒有補助款的話，是不可能繼續存在的。用戶費用的逐步取消將危害到經濟上之自足能力，尤其是在巴伐利亞地方電視之經濟自足能力。

3. 巴伐利亞廣播電視台(der Bayerische Rundfunk)指出，它並沒有提供純粹是巴伐利亞共和國境內之地

方及區域性的節目。然而在巴伐利亞廣播電視台的廣播節目中卻有依區域分配時段的播放。「巴伐利亞電視台(das Bayerische Fernsehen)」與「巴伐利亞廣播電視台—有線電視(BR-Alpha)」，每天都播放各式各樣具有區域特色的節目播放及來自於巴伐利亞七個行政區域的報導。這些播放有些同時包括全巴伐利亞境內部分與對於北或南巴伐利亞之分配時段部分，從而在那裡可以同時接收到各種不同、配合區域之內容的節目。除此之外，例如新聞報導，每天也都提供有關於在巴伐利亞區域內所發生之最重要事件的訊息。巴伐利亞廣播電視台節目額外的區域化需要相當的經費，以所供使用之財務資金並無法支應。因為基本供應委託所包含之教育、教學與娛樂的領域大部分必須由巴伐利亞廣播電視台來承擔。額外之分配時段的節目(Splittinprogramme)並不是如此有意義，諸如在 Nordrhein-Westfalen 一般。在 Nordrhein-Westfalen 較多之人口密集地區已發展出強烈的自我生活，由於各自可以達到之觀眾數而願意提供地方的報導。巴伐利亞只有 2 個人口密集的中心，即慕尼黑與紐倫堡。這兩個地區巴伐利亞廣播電視台也供應分配時段的節目。

B. 憲法訴願程序上之審查

本憲法訴願合法。

提起本憲法訴願後才發生之訴願

人的死亡並不會阻礙實體裁判之作成。繼承人得承受本憲法訴願，因為原因程序的標的涉及具有財產價值之請求權（參考 BVerfGE 94, 12 [30]；111, 191 [211]）。

主張違反基本法第 20 條第 3 項部分不合法。這個法規無法在本憲法訴願範圍內單獨主張之（基本法第 93 條第 1 項第 4 款之 1）。一般平等原則（基本法第 3 條第 1 項）違反的主張同樣不合法。在聯邦憲法法院法第 23 條第 1 項第 2 句、第 92 條的意義下，其並不足以成立。訴願人至此只是概括地表示，一般平等原則的抵觸是由於只在巴伐利亞收取用戶費用。在其他邦沒有制定相同或制定有不同之邦法律的情況下，並不是一邦的邦民，因為邦法律而受到不同於其他邦邦民之差別對待時，即已違反平等原則（參考 BVerfGE 33, 224 [231]；93, 319 [351]），然而針對這一點訴願人並沒有清楚地加以說明。

C. 憲法訴願實體上之審查

本憲法訴願部分有理由。系爭有關於用戶費用的規定與基本法第 2 條第 1 項不符，因為其並沒有規定足夠的防範措施以確保在受扶助之節目內所存在意見的均衡多元性。然而該不符並不會影響以此一規定為基礎之方法院判決的存續。

I. 系爭規定之合憲性審查

系爭地方法院之裁判含有對於人

格自由開展之基本權利（基本法第 2 條第 1 項）的干預。

1. 此一基本權利保障—在第二個半句，特別是合憲秩序界限範圍內—廣義之一般的行動自由（參考 BVerfGE 74, 129 [151 f.]；97, 332 [340]；本院一貫之見解）。受到保障的，除其他者外，為締約的自由，惟還有不受到國家公權力所造成之財務上不利利益負擔的請求權，只要此種不利利益無法在合憲秩序下找到根據時（參考 BVerfGE 19, 206 [215 f.]；本院一貫之見解）。在此兩個觀點之下，該裁判已涉及訴願人之行動自由。

訴願人繳納用戶費用給原因程序中之原告的義務是根據一項協議而來。這項協議依據地方法院的見解，在憲法上並無可指責之處，因為只要根據訴願人之申請而安裝纜線設備時，且透過此種纜線設備係提供 1992 年巴伐利亞媒體法第 27 條至第 29 條或轉播 1992 年巴伐利亞媒體法第 40 條之節目者，此項協議即已成立。此項協議的締結會產生繳納用戶費用義務的效果。用戶費用的金額由邦中心規定在根據 1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 5 項所公布之用戶費用自治規章內。在利用纜線設備時，與費用義務相扣之簽訂協議之義務，已產生干預行動自由的效果。

訴願人反對收取用戶費用去資助

私人之廣播電視。在由用戶費用所收取之款項—如同他當時的情況一般—不僅是供應者，而是在媒體經營業者與媒體之監督機關也受益的情況下，訴願人無論如何並不是單獨針對該項規定而加以攻擊。本憲法訴願並沒有包含特別針對此之實體的指責。更確切地說，本憲法訴願基本上所反對的，是會產生收取用戶費用去資助私人之廣播電視之效果的此種義務。憲法上的審理僅限於此。

2. 為系爭裁判基礎的法規與憲法不符。

a) 就立法權限之一點，系爭規定無論如何並無可指責之處。巴伐利亞之立法者有權制定 1992 年巴伐利亞媒體法，也包括有關於與媒體經營業者簽訂協議之義務與收取用戶費用之規定。間接被指責之系爭規定的制定，既不屬於基本法第 73 條第 7 款之聯邦專屬立法權，亦不屬於基本法第 105 條第 2 項之財政憲法立法權限。更確切地說，邦對於廣播電視有立法的權限。

aa) 依基本法第 70 條第 1 項，只要沒有賦予聯邦立法權限時，各邦即有立法的權利。由基本法第 73 條第 7 款所得出之電信事務 (Fernmeldewesen)—現在已被通訊 (Telekommunikation) 的概念所取代—的專屬立法權屬於聯邦，其所涉及的是通訊基礎設施之技術面事項及與借助通訊設備

以傳遞訊息相關的服務，而並不包含就傳遞內容或就其產生與利用所為之規定（參考聯邦憲法法院，2005 年 7 月 27 日第一庭的判決—1 BvR 668/04—, NJW 2005, S. 2603 [2605]）。同樣地，雖然廣播電視播送之電信技術要件的規定是屬於聯邦的立法權限（參考 BVerfGE 12, 205 [226 f.]），但是卻不是有關於廣播電視籌設與播送之節目內容、組織與財務方面的規定。因此依基本法第 70 條第 1 項，各邦特別是就所有有關於廣播電視之組織、所播送節目之內容、廣播電視事宜之資金挹注以及與廣播電視利用人之法律關係之規定，有立法權。在此廣播電視究以何種法規形式加以籌設，及與廣播電視利用人之法律關係究竟如何，在權限法規上並不具重要性。

與用戶費用相連接的，是在纜線設備下供使用、相對於地面路徑接收有所擴充、來自於巴伐利亞之私人廣播電視供應的頻譜（參考慕尼黑邦高等法院，ZUM-RD 1998, S. 319 [322]；MMR 2001, S. 445）。依照 1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 4 項，用戶費用在財務上資助廣播電視之作用分為三方面，即為籌措媒體經營業者為完成其任務的費用（參考 1995 年用戶費用自治規章第 11 條），以及為籌措資助特定電視及廣播節目（參考尤其是 1995 年用戶費

用自治規章第 10 條第 3 項）與監督巴伐利亞媒體法所規範之廣播電視（參考 1995 年用戶費用自治規章第 11 條）的資金。即使是在費用義務的構成要件與可以利用作為通訊設備之纜線設備接收廣播電視相連接的情況下，此種財務資助的規定在權限法規上也不屬於通訊技術要件的領域。

繳納用戶費用之義務在法律上如何成立，在本案是關於 1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 2 項所規定之產生繳納用戶費用義務之簽訂協議的義務，與該協議是否屬於私法—此如他那時有部分所採的見解（參考巴伐利亞行政法院，ZUM 1997, S. 571 [573]；慕尼黑邦高等法院，MMR 2001, S. 445 [446]）—或公法（根據舊法即已採此一見解者，BayObLGZ 2001, 174 [179 ff.]，與根據現行法採此一見解者，聯邦法院，NVwZ 2003, S. 506 f.；慕尼黑行政法院，MMR 2005, S. 64 [66]；Bornemann/Kraus/Lörz, Bayerisches Mediengesetz, Art. 33 Rn. 22 ff., 25 [Stand: 18. Erg.Lfg. 2004]），對於立法權限同樣不是判斷的標準。

bb)該規定也沒有違反基本法有關於聯邦國家財政憲法之規定（基本法第 104 條之 1 以下，特別是基本法第 105 條）。繳納用戶費用的義務與用戶可以利用有線節目之供應連接在一起（參考巴伐利亞行政法院，

ZUM 1997, S. 571 [573 f.])。與租稅不同的是，對於此一義務有一相對應的對待給付。

b)在系爭規定內所規定之纜線接線持有人繳納用戶費用之義務，已產生干預其行動自由的效果。此種干預並無法透過基本法第 5 條第 1 項第 2 句予以合理化，因為對於均衡地表現出在受扶助之節目內意見之多元性，缺乏法律上的防範措施。

aa)系爭規定是針對基本法第 5 條第 1 項第 2 句規定意義下之廣播電視自由的保障而設。其係保障個人及公共意見的自由形成（參考 BVerfGE 57, 295 [319] ; 90, 60 [87] ; 本院一貫之見解）。作為既是人格之開展，也是民主秩序之前提要件之意見的自由形成，係在意見交流的過程中予以實現的。而此意見交流的過程若沒有傳播訊息與意見及表達自己意見之媒體的話，是不可能維護的。因為廣播電視(Rundfunk)—用聽的廣播及用看的電視(Hör- und Fernsehfunk)—很廣的傳播效果、即時性與強烈的影響力，而使其在媒體之中具有特別的重要性（參考 BVerfGE 90, 60 [87] ）。廣播電視事宜需要一個透過廣播電視，保障自由與公共意見形成（參考 BVerfGE 57, 295 [319] ; 73, 118 [152 f.] ）的法律規範，且特別是確保以儘可能寬廣且完整的方式表現出在廣播電視內所存在意見之多元性的法

律規範。

對於地方性及區域性之廣播電視所適用者，至此在基本上與對於邦幅員之廣播電視所適用者，並沒有什麼不同。前者也必須有能力，在各自較小的空間範圍內，致力完成自由、個人及公共意見形成的憲法目標（參考 BVerfGE 74, 297 [327] ）。基本上在播放地區整體供應內意見之均衡多元性，將符合此一目標，即使是在區域性或地方性的地區，在考慮到那裡所存在之可能性下，亦同（參考 BVerfGE 83, 238 [324] ）。立法者如何在各別的情況下，視每一個地區的特殊性，完成保障廣播電視自由之任務，是屬於其政治決定。當法律之規定忽視基本法第 5 條第 1 項第 2 句之強制要求時，則此時立法者已無形成自由可言。

當立法者對於廣播電視規定有私經濟之資金挹注時，就此其基本上已信任可確保廣播電視供應之多元性的市場機制。屬於此者，還有特別受到確保多元性要求之公法廣播電視提供者的節目（參考 BVerfGE 73, 118 [157 f.] ; 74, 297 [324 f.] ; 83, 238 [297 f.] ）。在此公法及私營廣播電視併存之雙軌秩序下，透過提供者不同的結構所可能帶來之不同的節目方向，整體而言將有助於節目供應的廣度與多元性，而透過此應該有助於廣播電視自由之確保。對於地方性與區

域性的地區，公法廣播電視提供者，如同私營廣播電視提供者，通常都沒有作特別之節目供應或僅有少數特別節目的供應。在這種地區立法者誠然只能保守地相信，還有不同的節目可供收聽、收視，與可透過競爭來確保多元性。

通常光是市場機制，如同媒體經濟學的知識所證實的（參考 Heinrich, Medienökonomie, Bd. 2, 1999, S. 125 ff., 430 f., 488），是不足以達成讓此類之節目供應久遠存在的目的。此種預測也符合聯邦憲法法院一再重複表達的觀點，即在私經濟資金挹注的廣播電視的供應中所觀察到之節目必然受到限制與多元性必然減少的結果（參考—一般性的—BVerfGE 83, 238 [311]；87, 181 [199]；90, 60 [91]）。當由於節目的種類與播放地區的不夠大，而只能期待相對較少之聽眾與觀眾群時，此種市場機制所發揮的作用將更為強烈。

此外也促使傳送容量擴大之新科技的發展—特別是在節目製作與節目傳送上的數位化—，並沒有根本的改變此種情勢。此種新科技之發展所帶來之改變，使得新供應形式及供應者的產生，即使是在地方性或區域性的地區，與節目供應數目的倍增成為可能。但是其卻沒有辦法確保，到處產生也在財務上可以自足之地方性與區域性之供應，及地方性與區域性之供

應如此有競爭力的出現，以至於在這些地區帶來新聞工作的多元性。給弱勢或不特別有支付能力之少數的節目—諸如在巴伐利亞為身心障礙者所提供之專門性節目—，或優先與資訊相關之地方性或區域性之專門性的節目是否得以實現，也是不能確定的。

bb)如果在光靠市場機制無法確保的情況下，巴伐利亞的立法者還是想要努力促使廣播及電視節目成為可能時，則此符合基本法第5條第1項第2句之保障多元廣播電視秩序的委託。在如此的情況下，立法者有權將透過市場無法完成或無法在值得期待的品質之下完成之節目的提供，委由公法之廣播電視來承擔（參考BVerfGE 74, 297 [327]）。之後立法者也必須為此制定財務上及其他之前提要件。當立法者捨棄此一在此雙軌之廣播電視秩序下容易理解的變通方案，且其反而透過對於相應之節目供應將給予法律準備提供之財務上扶助的期待，鼓舞私經濟資金挹注的提供者時，對於建立在經濟競爭基礎之上的私營廣播電視的運作方式而言，已有風險產生。

對於此項風險立法者必須採取對策。立法者必須在不危害提供者廣播電視自由的情況下讓被視為是對於繳納費用之「對待給付」而由廣播電視供應者所準備提供的節目，基本上是為所有繳納義務人意見交流的利益而

服務。避免因為新聞工作力量集中的結果而片面影響公共意見的形成，也是屬於多元性的確保（參考—一般性的—BVerfGE 57, 295 [323]；73, 118 [160]；83, 238 [324]；95, 163 [172]；97, 228 [258]）。

(1)將用戶費用的收入分配給供應者的任務賦予邦中心，並不會危害廣播電視自由。

依巴伐利亞媒體法規之節目供應者(Programmanbieter)是廣播電視自由之基本權利主體，即使其在法規上不被視為提供者(Veranstalter)（參考BVerfGE 97, 298 [311 f.]）。廣播電視自由的核心是節目自由。節目自由旨在使廣播電視可以免於外來的影響，而自由決定如何履行其新聞工作的任務（參考BVerfGE 59, 231 [258]；87, 181 [201]；90, 60 [87]；97, 298 [310]）。立法者必須透過監督確保廣播電視秩序之運作能力（參考BVerfGE 57, 295 [326, 333 f.]；73, 118 [153, 164 f.]）。相對應地，在私人廣播電視的領域，促進雙軌廣播電視秩序之私營廣播電視此一支柱之運作能力，與藉此保障提供者之廣播電視自由，以及對每一個人之保障自由與公共意見形成的任務，應由邦媒體機構(Landesmedienanstalt)來承擔。監督的責任在巴伐利亞是落在邦中心。透過1992/2003年巴伐利亞媒體法第2條的規定，邦中心擁有提供廣

播電視之公法人的地位。而邦中心是在其此一地位範疇內來執行監督。2003年巴伐利亞媒體法第2條第2項第2句強調，邦中心在賦予其之編排由廣播電視供應者所製作之節目的任務中，必須促進「高品質的節目製作」。

賦予邦中心分配來自於用戶費用之補助款於個別供應者之法律權力，是為了促進廣播電視自由之行使。由此並不會對於供應者之節目行為造成牴觸基本法第5條第1項第2句之影響。邦中心之用戶費用自治規章對於分配的決定不是取決於所播送節目的具體內容，在播送節目中所傳遞的訊息與意見，或甚至是供應者或各別節目之政治或其他之傾向，而是扶助主要是針對特定類型的節目與播放；補助的金額是依照播放時間的長短（參考1995年用戶費用自治規章第10條第4項及相關之附件一）。現行有效的用戶費用自治規章規定了收入在促進技術性之基礎建設，以及廣播電視之革新發展上的運用（2005年用戶費用自治規章第90條第1項），並在2005年用戶費用自治規章第10條第1項第1句第1款及第2款補充規定，「促進節目之補助款」，其特別是在考量「有受補助能力之播放時間」—即為資訊與文化節目所播放的時間（2005年用戶費用自治規章第10條第3項）—下所給予的。

(2)然而只有當法律足夠具體地規定，在怎樣的條件下供應者可以成為來自於用戶費用進款的受益人，且同時確保，在其節目內均衡地表現出所存在之意見多元性時，費用義務才是符合合憲秩序之對於繳納義務人行動自由之限制。這個要求巴伐利亞媒體法規並沒有完全滿足。

(a)1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 5 項規定，來自於用戶費用的部分分配給「供應者就其各自所提供之節目部分」；此依 1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 6 項第 1 句，是所有依 1992 年巴伐利亞媒體法第 27 條至第 29 條經核准之供應者，只要其已超過 6 個月在纜線設備下提供節目或節目一部分。沒有特別要求多元性。依 1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 6 項第 2 句，必然應當優先考量的供應者，是其節目有極大部分來自於德語與歐洲地區而自己製作以及委託與共同製作之供應者。此一優先考量應如何呈現，法律並沒有作任何說明。1992 年巴伐利亞媒體法第 38 條第 5 項授權頒訂用戶費用自治規章，且同時規定，「用戶費用之詳細規定，特別是費用形式、金額、分配及分配程序」，由邦中心定之。根據此一基礎所頒訂之自治規章具體化受益人的範圍，與指明地方及跨地方之供應者是有權的（1995 年用戶費用自治規章第 9 條第 2 項第 2 句）；在 1995 年用

戶費用自治規章第 10 條第 3 項內所指明之具有受補助能力者為「地方及跨地方之有線廣播節目，地方之電視及電視窗台節目，跨地方之電視窗台節目以及衛星廣播節目」。

2003 年巴伐利亞媒體法第 33 條第 5 項第 1 句從現在起規定，來自於用戶費用的收入分配給「供應者」，而沒有限定受益人的範圍限於特定的供應者與照顧到受扶助之節目供應的多元性。在 2003 年巴伐利亞媒體法第 33 條第 5 項的第 2 句有補充說明，用戶費用應當「首要(in erster Linie)」是用在為了達成地方性與區域性之電視供應者經濟上之自足能力，以及在巴伐利亞地方性與區域性之電視供應儘可能同等價格供應等措施上。2003 年巴伐利亞媒體法第 33 條第 6 項第 2 句補充規定，在運用用戶費用之收入時，「尤其(vor allem)」必須考量與播送地區相關所播放之節目的比重，特別是在各個廣播電視之供應中來自於資訊與文化領域之節目的比重，以及各個播送地區的傳播潛力。據此，顯然其他卻沒有被提及的著眼點，也可以是重要的著眼點。

(b)在受扶助之供應者的節目內，均衡地表現出—在地方性與區域性之節目於各自較小的空間範圍內—所存在之意見多元性之一點，既未在源自於 1992 年之巴伐利亞媒體法內，亦未在現行有效之媒體法內獲得

有效的確保。只要透過補助款而受益之節目供應，符合在巴伐利亞媒體法規一般所包含之指標，且與私經濟資助製作之節目的提供及播送相關時，或許立法者就滿足了。

此還不足以合理化透過用戶費用之收取對於行動自由所造成的限制。如果不去看 1992/2003 年巴伐利亞媒體法第 2 條所規定之以邦中心為主體時（就此參考 BVerfGE 97, 298 [311 f.]），對於私人廣播電視之籌設一般的指標是朝期待有較多私經濟資金挹注的節目供應互相競爭去設計，與為依巴伐利亞媒體法規在播送地區所提供之節目之整體供應的平衡而設（1992/2003 年巴伐利亞媒體法第 4 條）。還有與公法之節目供應之新聞工作的競爭。然而在受到扶助之地方性與區域性的節目以及專門性的節目，卻遠遠缺乏此種較多私經濟資金挹注節目的相互競爭或與公法之節目的競爭。當立法者設法資助否則無法完成的節目供應，而課予利用人，例如本案之纜線接線持有人，負有繳納用戶費用之義務時，此須有獨立之合理化理由。基本上必須以均衡地表現出在節目供應內所存在意見之多元性的方式，來考量所有繳納義務人意見交流的利益。此之前提是立法者一些相對應的確保措施及邦中心重視此的行動。但在本案之情形卻缺乏之。

巴伐利亞媒體法捨棄為確保所扶

助節目之均衡多元性的特別要求。依巴伐利亞媒體法之廣播頻率利用自治規章（廣播自治規章—HFS）—目前所適用的是 2004 年 5 月 11 日所公布之條文（StAnz Nr. 20）—及 2003 年 12 月 18 日依巴伐利亞媒體法之電視頻道利用自治規章（電視自治規章—FSS）（StAnz Nr. 1/2004）同樣沒有包括對於透過用戶費用受扶助之供應者其節目的特別規定，諸如為阻止主流意見勢力之防範措施。對於受扶助之供應者而言，也沒有採用現行巴伐利亞媒體法所給與之可能性，設定特定的要求，諸如要求供應者之公司法上複合決策的組成方式，或規定節目諮詢委員會的設置（參考 2003 年巴伐利亞媒體法第 25 條第 5 項）。用戶費用自治規章同樣地捨棄此種或其他有效確保多元性之給予補助款的要件。

如邦中心在陳述意見時所言，其雖然在利用法律或廣播與電視自治規章所包含之可能性下，努力達成多元之節目供應。然而在作為基礎的法規中，卻沒有規定對於受扶助之供應者其節目多元性的特別要求。相對地，補助款是給予所有按照類型受益的供應者。在這種方式下，在受扶助之節目供應內均衡之多元性並沒有被預先考慮到。

3. 由於對於基本法第 5 條第 1 項第 2 句之廣播電視自由的保障在憲法上有所不足，所以 1992 年巴伐利亞

媒體法第 38 條的第 3 項，以及在內容上與此相關之第 4 項至第 6 項，與基本法第 2 條第 1 項不符。在 2003 年巴伐利亞媒體法第 33 條第 4 項至第 6 項內之接續的規定，在確保透過來自於用戶費用之補助款而受益之供應者之均衡多元性上，也存有憲法上的落差。在類推適用聯邦憲法法院法第 78 條第 2 句之下，為了法律明確性之利益（參考 BVerfGE 8, 51 [71]），因此應該同時宣告此等規定與基本法第 2 條第 1 項不符。還有當依 2003 年巴伐利亞媒體法第 33 條第 3 項，用戶費用不再向纜線接線持有人、用戶，而是向纜線設備經營者收取時，用戶已間接地受到經濟上的負擔，因為經營者會讓用戶償還他應該繳納之用戶費用。

4.該所提及的規定無論如何在直至 2008 年 12 月 31 日為止之此一過渡期間仍可以適用。

2003 年巴伐利亞媒體法第 33 條第 7 項規定，巴伐利亞共和國政府在 2007 年 3 月 31 日之前提出有關於在巴伐利亞地方性與區域性電視之經濟情勢的報告。在報告中也應當說明可預見之未來的發展。顯然在準備與用戶費用之經驗相關，等待由報告提起之評鑑(Evaluation)的期間，邦中心也在忙於提出報告。上一次邦中心有針對在巴伐利亞地方電視之發展提出一份報告（版本：2004 年 8 月）。其在

報告中所得出的結論，如同其向聯邦憲法法院所陳述的意見一般，是用戶費用的逐步取消將危害到經濟上之自足能力，無論如何是在巴伐利亞地方電視之經濟自足能力。完全取消用戶費用將來所產生的效果，就是目前巴伐利亞地方電視的節目供應與品質內容進一步地—因其金額降低的結果而可以觀察得到的一縮減，除非供應者有辦法由廣告增加其目前的收入到一倍。但鑑於目前在各個交易與在地方廣告市場的危機，此幾乎無法達成。

2003 年巴伐利亞媒體法第 33 條第 4 項第 2 句第 4 款所規定之用戶費用收取的期限係於 2008 年 12 月 31 日屆滿，據此可以期待，立法者會事先對於用戶費用之未來作出決定。根據用戶費用階段性降低的結果，其每一住戶及每月的金額目前尚只有 0,45 歐元，自 2007 年 1 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日尚只有 0,30 歐元。所規定之用戶費用的降低，使得有機會去收集扶助與其逐漸地取消對於相關之供應有何影響的經驗。藉此也有機會去驗證邦中心多次所表達之憂心，即沒有來自於用戶費用之足夠的進款，受扶助之節目供應將大量減少或在其專業性的品質上將受到相當大的折損。立法的決定將根據所贏得的經驗，與鑑於由基本法第 5 條第 1 項第 2 句所得出之對於保障廣播電視自由之要求來作成。

如果用戶費用規定之違憲導致其無效，或導致其無法在過渡時期還繼續被適用時，將失去徹底評鑑的機會。目前財務上的負擔對於用戶而言，相對輕微。維持繼續繳納至立法者對於用戶費用的未來，作出已計畫作出之決定為止，對於用戶而言是可以期待的。在這期間邦中心有任務，在其可能的範圍內，照顧到在相關之節目供應均衡的多元性。

II. 系爭地方法院裁判之合憲性審查

因為間接被指責之系爭的規定，雖然其違憲，最長可以繼續適用到2008年12月31日為止，因此地方法院根據此一基礎所作成之裁判在憲

法上無須加以指責。在此範圍內，本憲法訴願應予以駁回。

D. 訴訟費用之負擔

因為本憲法訴願有關於作為地方法院裁判基礎之法律規定部分有理由，顯示完全償還訴願人之必要費用是恰當的（聯邦憲法法院法第34條第2項及第3項）。

法官：Papier Haas
 Hömig Steiner
 Hohmann-Dennhardt
 Hoffmann-Riem
 Bryde Gaier