

---

# 德國傳播法律體系的演進與特色

張永明\*

---

## 摘要

二十世紀德國對傳播媒介之運用，最主要者為新聞平面媒體與廣電電子媒體，由於這兩類媒體之傳播效力遠遠超越其他型式之傳播媒介，因此德國對這兩種大眾傳播媒體之規範均以嚴格控制開始，嗣後的發展隨著政權更替，大眾傳播自由權與國家之民主法治化與時俱進，並互為影響，發展至今，不僅傳播媒體具有促進民主政治運作之事實功能，民主體制下之議會亦立法要求媒體履行公共義務，而在媒體以自由競爭發揮公益功能時，易受忽視的被報導者權益，在講求實質法治主義之立法下，亦得以被兼顧。今日德國傳播法律體系之形成，乃立法者把握各個歷史時點，主動積極地對傳播之三面關係，即媒體、大眾與被報導者，為權益衡量之結果。

**關鍵字：**帝國新聞法、編輯職業法、二元廣電傳播系統、媒體  
訊息請求特權、拒絕作證與禁止沒收特權、被報導對象權益之保護

---

\* 真理大學財經法律系助理教授

## 壹、前言

二十世紀之德國屬多事之秋，不僅掀起兩次世界大戰，在本世紀最後的十年更完成舉世矚目的國家統一，由於德國法律制度頗受各國稱許，這些歷史現象對現代德國法律制度之發展諒有一定程度之影響，否則無法適時與適度反應當時代現實社會發展之法律規範，只是徒具法治形式之具文而已，應不致引起他國之注意。基此認知，作者嘗試以德國歷史之演進為主軸，整理德國傳播法律體系之建立過程，並分析其特色，期能將德國這方面之經驗大體輪廓呈現出來。

本文對於德國傳播法律體系演進之介紹，以新聞傳播與廣電傳播這兩種與民主法治制度，有密切關連之傳統大眾傳播媒體之法制為主，而不處理德國電影傳播法律規定之發展，因為德國電影事業向來不振，電影傳播法制毋寧是多項電影事業之補助規定；至於新興之網際網路技術，當其為大眾傳播媒體使用時，乃傳統媒體對新科技之利用，仍屬大眾傳播領域，而當其為專業傳播媒體以外之個人或團體利用時，是否成為另類之大眾傳播，目前尚有爭論，因此暫不深入探究，謹將德國最近發展概況，簡述於后。

德國於 1996 年公布「電子通訊法」<sup>1</sup>、1997 年公布「資訊與通訊服務法」<sup>2</sup>，規範二十世紀末期開始流行的，如網際網路等，新興電子傳遞訊息科技之利用。一般而言，這些傳遞訊息之新科技並不被視為廣電傳播之一種，蓋其並非以影響公眾意見形成為主要目

---

<sup>1</sup> Telekommunikationsgesetz vom 25. Juli 1996 ( BGBl. I S. 1120 ) 。

<sup>2</sup> Gesetz zur Regelung der Rahmenbedingungen für Informations- und Kommunikationsdienste ( Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz, IuKDG ) vom 22. Juli 1997 ( BGBl. I 1997, 1870 ) 。

的，而是個人言論交流與經濟商業往來之有利工具<sup>3</sup>；但當德國慕尼黑地方法院於 1998 年公布一號刑事判決<sup>4</sup>，認定德國某家網站負責人，對美國母公司網站所提供，違反散播危害青少年書刊與媒體內容法之色情資料，必須負刑事責任時，誠有課網站負責人自己責任以外之特別義務，此舉是否有使網路服務提供者與廣電傳播媒體處於相同之法律地位，由於上述地院判決還在上訴程序中，非終局判決，尚無法論定，但值得關注<sup>5</sup>。

## 貳、德國新聞傳播法制之發展

下文就新聞傳播法制之介紹，並不以本世紀之發展為限，而是往前溯及自發軔初期，除了藉此說明新聞傳播具有悠久歷史外，亦求完整闡述德國傳播法律體系演進之過程。

### 一、廿世紀前之發展概況

德國在中世紀至本世紀前這段期間，僅發展出利用文字作為媒介之傳播技術，在當時政教合一之外在環境，與印刷技術發明大幅增加傳播效果之客觀條件下，斯時之傳播法律主要是由一聯串的管制措施組成，其主要目的乃在制伏危及當時之政治與宗教勢力存在之文字媒體使用者。

---

<sup>3</sup> 參§ 2 Gesetz über die Nutzung von Telediensten ( Teledienstegesetz ) in Art. 1 IuKDG, gedruckt in BT-Drucks. 13 / 7385 vom 09. 04. 1997.

<sup>4</sup> AG München "CompuServe" vom 28. 05. 1998, 8340 Ds 465 Js 173158/95, MultiMedia und Recht 1998, 429 ff. auch in <http://www.beck.de/mmr/Materialien/compuserve-urteil.htm>.

<sup>5</sup> 有關本判決之中文介紹與評述，參陳曉慧，從 CompuServe 案件看德國網路服務提供人責任，月旦法學，第 48 期，1999/5，頁 109-120。

### (一) 印刷機問世以前

自從西元 324 年羅馬帝國康斯坦丁大帝將基督教提升為國教之後，正式開啟歐洲對異教徒之迫害史，直至 1848 年為止，長達十五個世紀的政教合一時代，在對異教徒之言論為嚴厲控制的同時，亦對當時僅具發展雛形之新聞傳播形成重大之限制，在印刷機器尚未問世之前，由於有意傳播者僅能藉抄寫方式達到複製言論思想之目的，因此對已存在之出版品行事後審查，即能達到宗教控制之目的<sup>6</sup>。

### (二) 印刷機問世以後

及至德國人古登堡（Gutenberg）在 1450 年左右發明了現代的印刷機，配合中國蔡倫發明之造紙技術於十四世紀傳到中歐，德國進入利用印刷技術大量傳遞言論之時代，依附於印刷品之言論對統治階級之權限產生莫大的威脅，為保障統治地位之不墜，慣行之事後管制已無法滿足需求，代之而起的乃事前之審查<sup>7</sup>，將危及統治地位及威權之言論禁絕於傳遞之前，這種現象一直延續到十九世紀才有轉變。

與歐洲其他國家相較，德國廢止事前管制、爭取新聞自由之行動頗為遲緩，早在 1695 年英國在漢彌爾頓與洛克大力鼓吹下，已確立言論自由與新聞自由；美洲新大陸亦在 1776 年獨立宣言與隨後之憲法中，揭櫫新聞自由享有憲法之保護；而法國亦於 1789 年 7 月 14 日大革命成功後，在 8 月 16 日由憲法制定委員會通過之民權與人權

---

<sup>6</sup> Löffler / Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl. 1994, 4. Kap.Rn. 6 f.

<sup>7</sup> 德國歷史上首次出現之事前管制措施為，1521 年卡爾大帝針對馬丁路德著作所頒之「翁市敕令」，詳參 Heyde, Geschichte des Medienrechts, in Schiwy / Schütz (Hrsg.), 3. Aufl. 1994, S. 169.

宣言中，明白揭示新聞自由之保障<sup>8</sup>。受此影響，德國才開啟新聞自由法制化之行動，在當時部份開明諸侯領主之前導下，德國某些地區曾經一度取消事前審查制度，使得新聞自由之曙光一現，可惜均在隨後極短之時間內，被聯邦以牴觸聯邦之立法權限為由，宣告無效，因此，一度被取消之事前審查制度遂又死灰復燃<sup>9</sup>。

1848年德國聯盟在各地反抗軍之壓力下，宣告將在次年之法蘭克福帝國憲草第143條中，明確規定新聞自由之保護與取消事前審查制度，此項制憲運動後來雖然以失敗收場，但事前審查制度並未復甦，新聞自由因此得以確保，自此德國可謂進入實質新聞自由之時代，但於法制上明文保障新聞自由之行動，則仍未竟事功<sup>10</sup>。

### (三) 帝國新聞法

西元1870/1871年德法戰爭促成德國帝國之建立，在鐵血宰相俾斯麥之領導下，於1871年4月16日通過帝國憲法，帝國憲法中並無基本人權專章，但其中規定帝國有對新聞立法之絕對權限，隨後選出的德國第一個帝國議會亦認為有制定全國一致新聞法之必要，因此在1874年4月25日以壓倒性之多數通過，於1874年5月7日生效之帝國新聞法，該法雖對當時爭議不休的印刷品沒收限制與編輯機密保護未有正面之規定，但對事前審查與其他針對新聞業之事前防範措施一概取消，新聞業既不需繳納保證押金亦不需事前申請許可，新聞從業自由自此得到法律明文之保障。

---

<sup>8</sup> 法國人權宣言十七條之中譯文，參陳新民，中華民國憲法釋論，1997，第二版，第126頁。

<sup>9</sup> Kreuzer, Persönlichkeitsschutz und Entgegungsanspruch, FS f. Geiger, 1974, 61 / 64 ff.

<sup>10</sup> 參 Eisenhardt, Deutsche Rechtsgeschichte, 2. Aufl. 1995, Rn. 506 ff.; Löffler / Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl. 1994, 4. Kap. Rn. 16.

帝國新聞法為德國保障新聞自由之第一部法律規定，具有里程碑之意義，但因其僅具法律位階，未受憲法明文之保障，極有可能被後法取代其效力，而事實上俾斯麥亦曾利用此機會於 1878 年制頒所謂之「社會主義者法律」，禁止一切鼓吹社會民主運動之印刷品<sup>11</sup>。

## 二、廿世紀上半葉之發展概況

### (一) 藝術著作權法之制頒

1907 年 1 月 9 日帝國議會通過一項所謂之「藝術著作權法」<sup>12</sup>，其立法背景為新聞媒體未經許可，擅自拍攝宰相俾斯麥之遺容<sup>13</sup>，藝術著作權法有關肖像保護部份，並未被 1965 年 9 月 9 日通過之著作權法所取代，迄今仍為德國有效之聯邦級法律，該法明確規定：凡公開陳列或展示他人肖像，原則上必須得到當事人之同意（第 22 條），除非該圖片屬於當代歷史之範疇、或圖片中之人物僅充當陪襯、或目的在拍攝集會或遊行等眾人聚集畫面、或者有其他更高之藝術價值（第 23 條）、或公共利益之情況（第 24 條）。

此項法律規定雖制定於第一次世界大戰前，且歷經德國政局多次變化，但仍為今日個人或大眾傳播媒體，處理涉及他人肖像之唯一法律依據，其效力不容置疑。

---

<sup>11</sup> 即 Sozialistengesetz von 1878，其效力持續至 1890，帝國新聞法即因此後法之頒布，而大受限制，詳參 Löffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl. 1994, 4. Kap. Rn. 23.

<sup>12</sup> Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie vom 9. Januar 1907, RGBI. S. 7.

<sup>13</sup> Coing, Zur Entwicklung des zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes, JZ 1958, 558 / 559.

## (二) 威瑪共和國憲法

德國帝國在第一次世界大戰後崩潰，1919年8月11日在威瑪集會之國民大會通過威瑪共和國憲法，在該憲法第118條規定，利用言語、文字、印刷、圖像或其它方式之意見發表自由，在一般法之限制範圍內，受到憲法之保障<sup>14</sup>。由於此項憲法條文規定只提供新聞自由實質上之憲法保護，但不及於資訊自由權與形式意義之新聞自由權，因此其後曾出現多次修改1894年通過之帝國新聞法之嘗試，但均無結果。

威瑪共和國為德國第一個民主共和政權，在左派與右派激進份子之夾擊下，威瑪共和國一開始即搖搖欲墜，在這種特殊際遇下，為了保護共和國之存在，遂以立法限制新聞自由，希望藉此控制激進之新聞業，但此舉卻反倒促成右派保守的忽根堡出版社（Hugenbergverlag），成為力量強大的新聞聯合企業，稍後更成為納粹政權之專用出版事業<sup>15</sup>。

## (三) 納粹政權之編輯職業法

希特勒掌政之後開始進行奪權行動，在帝國議會於1933年2月27日因不明原因被燒燬的次日，立即援引威瑪憲法第48條，頒布「保衛國民與國家之緊急命令」（Notverordnung zum Schutze von Volk und Staat）<sup>16</sup>，排除重要基本權之適用，1933年3月24日改選後之帝國議會更通過授權法案，將立法權轉移到帝國政府手中，1933

---

<sup>14</sup> 威瑪憲法第118條條文，收錄於 von Münch / Kunig (Hrsg.) Grundgesetzkomentar, 4. Aufl. 1992, Art. 5, S. 349.

<sup>15</sup> Löffler / Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl. 1994, 4. Kap. Rn. 26

<sup>16</sup> 有關納粹時代國家緊急權法制，參黃俊杰，論國家緊急權之規範設計—以納粹時代及動員戡亂時期為比較中心，載於現代國家與憲法，李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集，1997，頁1161-1206。

年 10 月 4 日帝國政府通過的第一部法案，此即排除言論與新聞自由行使之「編輯職業法」<sup>17</sup>，該法規定所有之編輯必須在職業名單上登錄，未登錄即不得從事編輯職業，且根據該法第 35 條規定，帝國宣傳部部長得基於公共利益之緊急原因，不附任何進一步的詳細理由，將某位編輯從登錄名單上除名，並禁止其從事編輯行業。

至此德國之新聞自由可謂完全喪失，記者成為納粹政權之宣傳工具，當時不符納粹思想要求之出版社均被迫以超低價，賣給納粹報社聯合企業（Eher-Konzern, München）。據第二次世界大戰結束後，盟軍於 1945 年春之調查，佔全德總發行量 82.5 % 的新聞業屬於 Eher-Konzern，而其又百分之百地屬於納粹所有，在這種受納粹高度污染的情況下，為防止納粹主義死灰復燃，戰後盟軍對德國之新聞業採行執照制度，只有獲得盟軍頒給執照者才能出版報刊雜誌<sup>18</sup>。

### 三、德意志聯邦共和國成立後之法制化發展

#### （一）基本法第 5 條新聞自由之憲法保障

1949 年 5 月 23 日通過之基本法，充份反應納粹時期對人權之迫害，因此在第 5 條第 1 項除明文保障言論自由外，更特別規定資訊自由、新聞自由、廣電傳播與電影傳播自由等均為獨立之基本人權，並取消事前審查制度；在第 2 項則規定限制言論自由與大眾傳播自由者，必須是一般性法律、保護青少年與他人名譽之法規。

此外，由於德國採聯邦政府體制，聯邦與地方各邦分享立法權限，依基本法第 75 條第 2 款規定，聯邦就新聞事務僅有概括之立法權限，但聯邦政府在 1952、1958、1964 與 1974 年均曾提出聯邦

---

<sup>17</sup> Schriftleitergesetz vom 4. 10. 1933, RGBl. I, S. 713.

<sup>18</sup> Löffler / Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl. 1994, 4. Kap. Rn. 30.



新聞概括法（ Presserechts-Rahmengesetz ）草案，但終因新聞法所牽涉之重大政治影響，尤其是有關「內部新聞自由」（ innere Pressefreiheit ）<sup>19</sup>爭議過大，聯邦議會迄今仍未通過任何聯邦級之新聞法案，因此，德國新聞立法純屬地方各邦事務。

## （二）聯邦政府內政部所提「重新釐定民法上人格權與名譽保護之法律草案」

隨著第二次世界大戰之落幕，德國納粹政權瓦解，納粹時期制定之（不法）法制遂有重新釐定之必要，就新聞法方面而言，一開始乃回歸 1874 年制定通過之帝國新聞法，但因時代之變遷，舊法已不足以因應新時代傳播科技之利用，以及新聞媒體侵權行為之新態樣，因此聯邦政府在 1957 年第 42 屆德國法學會於杜塞道夫召開年會，呼籲加強人格權之保護之後，於 1959 年 8 月 18 日向聯邦議會提出「重新釐定民法上人格權與名譽保護之法律草案」<sup>20</sup>。

聯邦政府此項提案，最重要的部份乃有關民法總則篇之修正，將德國民法第 12 條有關保護姓名權規定，更改成為侵害人格權效果之總括規定，即凡「不法侵害他人人格權者，負有排除侵害之義務」，而典型之侵害態樣乃接續之第 13 至第 19 所規定之情形：即不法侵害他人生命、身體、健康或自由（第 13 條）、對他人為不敬之侮辱，或散播無法證實真偽，但有害他人名譽之事實性陳述（第 14 條）、未經許可公開陳列或散播有關他人私人或家庭生活之事實性陳述（第 15 條）、侵害姓名權（第 16 條）、侵害肖像權（第 17 條）、盜錄他人言語（第 18 條）、竊聽有關他人私人或家庭生活之言論、

---

<sup>19</sup> 參 Löffler / Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl. 1994, 38. Kap. Rn. 11 ff.; 以及下文貳、五。

<sup>20</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des zivilrechtlichen Persönlichkeits- und Ehrenschatzes, gedruckt in BT-Drucks. Nr. 1237 von der 3. Wahlperiode.

事實或事件（第 19 條）。同時，並在草案第 20 條將原本規定於帝國新聞法，只對媒體報導適用之回應報導請求權，擴張及於所有涉及他人之事實性陳述。

除此之外，並在債篇總則增定散播不實言論，得被推定為是財產上之侵害（民法第 252a 條）、故意或過失侵害他人人格者，負損害賠償責任（第 823 條第 1 項）、散播不實陳述損害他人信用之賠償責任與免除責任條款（第 824 條）、侵害他人人格之非財產上損害賠償（第 847 條）等規定。

由於該草案將藝術著作權法有關肖像權之保護規定，納入成為民法第 17 條之內容，因此亦廢止與變更該法之部份條文。

本草案有意將聯邦最高法院創造出來之一般人格權<sup>21</sup>納入民法規定，填補民法法典向來對人格權保護之空白，並將零散在其他保護個別人格態樣之法律，作一整合之規定，以符合大陸法系國家法律規定明確與清晰之要求<sup>22</sup>，立意頗佳；惟其規定除了將新聞、廣電與電影傳播等大眾傳播媒體之侵害人格權情形，納入民法體系外，並擴大迄今只適用於新聞媒體之回應報導請求權及於所有涉及他人之事實陳述，引起極大之爭議，尤其是將回應報導請求權一般化成為回應請求權，有不當限制言論自由之疑慮，因此德國聯邦議會否決了此項提案。

由於此次修法行動之功敗垂成，德國迄今仍未出現一部完整規定人格權保護之法律，但因學術界與實務界對一般人格權之存在已無異議，在司法實務界之刻意維護下，不斷出現受保護人格權之類型，因此對於人格權之保護並未造成負面之影響，問題只是大陸法系國家對於人格權之保護，究屬立法者積極立法之義務？抑或法官造法之職權。

---

<sup>21</sup> BGHZ 13, 334.

<sup>22</sup> 詳參草案立法理由，BT-Drucks. Nr. 1237 von der 3. Wahlperiode, S. 6 ff.

總括而言，此項草案只掀起德國傳播法律體系發展過程中之一陣漣漪，一度有使傳播法成為民事法之可能，但因草案終被否決，傳播法律體系之發展仍未到達顛峰。

### (三) 模範新聞法典草案

在第二次世界大戰結束，盟軍統治德國之最後階段，德國境內部份的邦已有自行頒布之完整新聞法<sup>23</sup>，其他邦則制定範圍侷限之相關法規，未規定及之部份則沿用 1874 年制定之帝國新聞法，此種現象不僅造成全國法制之不一致，且帝國新聞法之規定更嫌老舊，因此西德各邦內政部長遂於 1960 至 1963 年間透過聯席會議之召開，頒布兩部模範新聞法典草案<sup>24</sup>，西德當時尚未有完整新聞法之邦，遂以此兩部法典草案為藍本，於 1964 至 1966 年間制定內容大同小異之邦新聞法<sup>25</sup>。

## 四、兩德統一後德東地區之新聞法制化行動

統一前之東德並未頒布新聞法，雖然當時東德之憲法第 27 條第 2 項之規定內容與基本法第 5 條第 1 項相近，但卻被解釋為，新聞業唯有在為社會主義效勞下才能享有自由，因此前東德之新聞出版品必須得到國家之允許才可出刊，這種情形導致前東德之新聞出版品，幾乎由執政之社會統一黨和與其相結合之組織印行<sup>26</sup>。

1990 年 10 月 3 日東西德統一，德東地區分成五個邦加入德意志

---

<sup>23</sup> 如 Bayern 與 Hessen 兩邦；另參 Köbl, Das presserechtliche Entgegnungsrecht und seine Verallgemeinerung, 1966, S. 23 f.

<sup>24</sup> 草案條文收錄於 Thiele, Pressefreiheit, Theorie und Wirklichkeit, 1964, S. 32 ff.

<sup>25</sup> 中譯文參張永明譯，德國北萊茵威西法蘭邦新聞法，月旦法學雜誌，第 21 期，1997/2，第 143 頁以下。

<sup>26</sup> Löffler / Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl. 1994, 4. Kap. Rn. 32.

聯邦共和國，五個新邦亦分別在 1991 至 1993 年間，以西德於 1960 與 1963 年通過之模範新聞法草案為藍本，制訂各自之新聞法<sup>27</sup>。

## 五、小結

德國之新聞傳播事業起源於二十世紀以前，但現代化之傳播法律體系則至二十世紀六〇年代始告確立，九〇年代兩德統一並未掀起另一新聞法制化高潮，原西德地區之新聞法制並未變動，只是德東新邦複製西德之新聞法制，至於六〇年代以後，為因應個別之需要而有相關法規之制訂與修改，則均是在既成之傳播法制架構下，就個別部份作符合時代需求之調整，其中較值注意者如：1975 年刑事訴訟法增訂有關媒體從業員拒絕作證權與沒收禁止規定，以保障新聞編輯自由<sup>28</sup>、1976 年報社結合控制法，以防止新聞媒體之集中與壟斷<sup>29</sup>、1985 年散播有害青少年書刊防治法，以實現基本法第 5 條第 2 項青少年之保護<sup>30</sup>、1994 年薩蘭邦新聞法回應報導請求權修正法案，針對媒體侵害人格權之新趨勢，嚴格規定媒體之作為義務<sup>31</sup>、1994 年犯罪防治法，以嚇阻暴力犯罪行為<sup>32</sup> 與 1998 年修改刑

---

<sup>27</sup> 參 Groß, Zu den Voraussetzungen des Rechts auf Gegendarstellung und dessen Durchsetzung, AfP 1994, 264 f.

<sup>28</sup> 詳參下文肆、三。

<sup>29</sup> Pressefusions-Kontrollgesetz vom 28. 06. 1976 (BGBl. I, 1697).

<sup>30</sup> Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften vom 12. 07. 1985, (BGBl. I S. 1502), geändert durch Informations- und Kommunikationsdienstes-Gesetz, IuKDG vom 22. 07. 1997 (BGBl. I S. 1997, 1870)。該法於一九九七年修正時更名為散播有害青少年書刊與媒體內容防治法（Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften und Medieninhalte）；依本法規定，凡書刊或媒體內容被列為有害青少年者，不得公開陳列與販售。

<sup>31</sup> Gesetz zur Änderung des Saarländischen Pressegesetzes vom 11. 05. 1994, Amtsbl. des Saarlandes 1994, 34. 關於回應報導請求權制度，另參下文肆、四。

法第 184 條第 3 項以懲治性犯罪與其他危險之犯罪行為<sup>33</sup>等。

至於為因應六〇年代新聞傳播業急劇集中之現象，欲提升編輯對報社之自主權，以保障新聞傳播領域之言論多樣化以及報社編輯工作權益之「內部新聞自由」議案，在七〇年代歷經大起大落，以失敗收場，與八〇年代全面沉寂後，在九〇年代又有了新的發展，兩德統一後，力主內部新聞自由之社民黨入主德東新邦地方政府，而當今之聯邦政府亦由社民黨執政，內部新聞自由議題又再度復甦，其間於一九九三年制定之勃朗登堡邦新聞法已在該法第四條規範內部新聞自由，成為德國第一部相關之法案，但其規定內容卻亦緊縮至迄今已被當作一般原則看待之良知保護，即不能強迫編輯將其所不欲之意見當作已有而傳播，至於對於備受爭議之出版、人事與經濟上之參與決定權，則仍闕如，將來發展如何尚待觀察<sup>34</sup>。

## 參、德國廣電傳播法制之發展

### 一、草創階段

德國廣電傳播事業始於本世紀初期於柏林成立之娛樂性廣播節目，當時在帝國郵電部提供播送設備下，由「德國時間股份有限公司」（Deutsche Stunde AG）於 1923 年 10 月 29 日開播。至 1926 年年初德國已發展成為共有十家廣播公司，其中之「德國之聲」（Deutsche Welle）專門製作教育性與啟智性節目，其經費開銷由

---

<sup>32</sup> Verbrechensbekämpfungsgesetz vom 28. 10. 1994, BGBl. I, S. 3186.

<sup>33</sup> Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten vom 26. Januar 1998.

<sup>34</sup> 參 Seiler, Verfassungsrechtliche Grenzen der Normierung innerer Pressefreiheit, AfP 1999, 7.

其他九家電台共同負擔，而這九家電台之經費來源則來自廣告收入與向聽眾收取之收聽費<sup>35</sup>。

爾後之發展由於收聽戶在短時間內急劇增加，遠超過初期之預測，加上廣電傳播對輿論之形成發揮重大之影響力，因此引起國家機關廣泛控管的動機：帝國政府藉由經營執照發給之管制，規定每家電台必須成立一個三人小組之政治監督委員會，而其中一名委員由帝國廣電部派任；此外，帝國政府更在 1925 年 3 月 17 日通過成立「帝國電台有限公司」（Reichsrundfunkgesellschaft mbH）之計畫，藉確保廣電節目公正不偏袒之名，廣招民營電台加入，而行控制之實。

事實顯示，上述公司自 1926 年 3 月 1 日起開始運作後，帝國廣電部不花分文掌控了該公司半數以上之資本，而帝國電台有限公司之主任管理委員，除監督該公司與加盟之業者外，並直接向帝國郵電部長報告。此後，國家對廣電經營之監督更趨週密，自 1932 年 6 月起所有之廣播公司在帝國政府要求下，負有義務在其節目中增設「帝國政府時間」，作為政令宣導工具<sup>36</sup>。

## 二、納粹時代

納粹政權在 1933 年上台後，進行全面化奪權行動，其中將廣電事業之管轄權由郵電部移轉到政令宣導與宣傳部，並透過行政命令之頒布，使得廣電業在極短時間內集中化與國家化，任何想從事廣電傳播事業者，必須加入受納粹政權控制的社團。

1935 年 3 月 22 日在德國首都柏林首度出現定時播送的電視傳播節目，對於此種增加影像的傳播科技該如何在法律上給予定位，曾

---

<sup>35</sup> Heyde, Geschichte des Medienrechts, in Schiwy / Schütz (Hrsg.), 3. Aufl. 1994, S. 170 f.

<sup>36</sup> Herrmann, Rundfunkrecht, 1994, S. 60 f.

有一番爭執<sup>37</sup>，但在納粹政權統治下，多數意見認為電視為代表國家之媒介與機關，如同電台廣播一樣，其首要功能乃作為宣傳之工具。

第二次世界大戰初期，納粹為了鞏固政權，在 1939 年 9 月 1 日頒布「非常時期管制廣電措施之行政命令」，禁止人民收聽外國節目，帝國國防部亦頒布相關之懲處規定，最嚴重情況甚至可以處死刑，此外，為防止敵軍攻擊德國之廣電設施，大戰期間更時常關閉節目之播放，造成納粹垮台時德國廣電組織亦隨之瓦解<sup>38</sup>。

由於納粹時期濫用廣電傳播作為宣傳工具，戰後在西方盟軍接管地區曾一度禁止所有德國人從事任何傳播工作，但在蘇聯佔領區則快速恢復廣電傳播，並成立「德意志民主電台」作為「德國人民教育之行政中心」<sup>39</sup>。

### 三、德意志聯邦共和國成立之後

隨著西方盟軍與德國人民關係之迅速改善，美、英、法三強佔領下之德國西部地區，在德意志聯邦共和國成立之前，已發展成六家公共廣電機構，且均依公法規定成立，享有自治權，既不隸屬私人亦不隸屬國家單位，此種盟軍綜合母國制度與防制納粹弊端後所奠立之制度，成為 1949 年 5 月 23 日德意志聯邦共和國基本法通過後，西德廣電傳播事業之基本組織形態。

基本法第五條廢止納粹時期禁止收聽他國廣電節目之規定，明定任何人得自一般可及之資訊來源，自由地汲取資訊，但對廣電組織之形態並未在基本法中明確規定，且由於這方面規範之空白，種下嗣後各界頻頻聲請聯邦憲法法院解釋之遠因。德意志聯邦共和國

---

<sup>37</sup> 參 Herrmann, Rundfunkrecht, 1994, S. 65 f.

<sup>38</sup> 參 Herrmann, Rundfunk, 1994, S. 67.

<sup>39</sup> Fuchs, IHB 1988 / 89, S. B 117, zitiert nach Herrmann, Rundfunk, 1994, S. 68.

成立之後，為德國廣電傳播業之茁狀期，重要之廣電傳播機構均在這個時期透過國家條約（Staatsvertrag）之簽訂或依據個別之法律規定先後成立。

### （一）德國第一電視台（ARD）

在盟軍佔領區成立之六家公共廣電機構，由於組織結構與背景相同，所遭遇之問題亦大同小異，於是逐漸形成專業工作小組，以解決共同面臨之問題，經過數次商議，遂於1950年8月5日在慕尼黑成立「德意志聯邦共和國公共廣電機構專業工作小組」（Arbeitsgemeinschaft der Öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland 簡稱ARD），後來由這六家公共廣電機構衍生或新設立之公共廣電機構，亦均先後加入這個專業工作小組成為會員，1953年3月27日各邦之公共廣電機構透過「電視條約」之簽訂，開始聯合播放全德性之電視節目，此即德國第一電視台之由來<sup>40</sup>。

### （二）德國之聲（Deutsche Welle, DW）與 德國電台（Deutschlandfunk, DLF）

五〇年代由於廣電頻道之開發，技術上容許第二家電視台的存在，德國聯邦政府遂計畫成立「德國電視」（Deutschland-Fernsehen）公共機構成為第二個電視頻道，並成立聯邦機構「德國之聲」（Deutsche Welle）對外國廣播，以及「德國電台」（Deutschlandfunk）對兩德與歐洲外國廣播，但其中之「德國電視」被聯邦憲法法院於1961年2月28日宣告逾越聯邦立法權限<sup>41</sup>，不得成立；而德國之聲與德國電台之成立則在稍早獲得聯邦議會立法通過，並自1962年6

---

<sup>40</sup> 詳參 Herrmann, Rundfunkrecht, 1994, S. 386 ff.

<sup>41</sup> BVerfGE 12, 205-Erstes Fernsehurteil.



月 7 日起加入 ARD 專業工作小組。

### (三) 德國第二電視台 ( ZDF )

當聯邦政府設立第二電視台計畫被聯邦憲法法院宣告違憲時，所有地方各邦邦長於 1961 年 6 月 6 日簽訂「成立德國第二電視台公共機構國家條約」，條約內容並經各邦邦議會通過，德國第二電視台於是自 1963 年 4 月 1 日起開播，但並未加入 ARD 專業工作小組<sup>42</sup>。

### (四) 商業電視台 ( RTL-Plus, SAT 1 )

在聯邦憲法法院於 1981 年 6 月 16 日公布之有關薩蘭邦廣電法判決中<sup>43</sup>，揭示合憲性之私營廣電企業之可能架構之後，各邦紛紛在 1984 年起頒布邦廣電法或媒體法，而德國第一家私營之電視台 RTL-Plus 乃於 1984 年 1 月 2 日在盧森堡播放，鄰近之德國部份邦可以無線收視；接著 SAT 1 電視台於 1985 年 1 月 1 日開播，此後在德國各地更有多家私營廣播電台與電視台成立，德國進入公私「二元廣電傳播系統」( Duales Rundfunksystem )。

## 四、東德之廣電傳播業

二次世界大戰後蘇聯佔領區在 1949 年 10 月 7 日成立德意志民主共和國 ( DDR )，東德政府於 1952 年 8 月 14 日頒布「成立國家廣電委員會行政命令」，自 1956 年 1 月 3 日起東德之「德國電視台」( Deutsche Fernsehfunk, DFF )開始定時播放電視節目<sup>44</sup>。1968 年 9 月 4 日東德政府鑒於電視之重要性日益提昇，遂從包括廣播與電視

---

<sup>42</sup> 參 Herrmann, Rundfunkrecht, 1994, S. 80 f.

<sup>43</sup> BVerfGE 57, 295-FRAG-Urteil, 3. Rundfunkurteil.

<sup>44</sup> Herrmann, Rundfunkrecht, 1994, S. 76.

之廣電委員會中，將電視委員會獨立出來，亦直接隸屬於東德政府之下，自 1982 年 12 月 13 日起「東德電視」（Fernsehen der DDR）開始播放第二個電視頻道節目。

## 五、兩德統一

由於東西德統一係以西德之民主憲政架構為藍本，因此在廣電傳播事業與新聞傳播事業方面，均只有東德作調整之必要，根據 1990 年 8 月 31 日兩德統一條約第 36 條有關廣電傳播之規定，東德之「德國電視台」與「東德電視」至遲於 1991 年 12 月 31 日解散，因此德東五邦在 1990 年至 1992 年間或成立公共廣電機構，或加入鄰近原西德之公共廣電機構，並頒布私營廣電傳播法，實施廣電傳播二元系統<sup>45</sup>。

同時基於經濟性考量，原西德負責對東德與歐洲各國播送的「德國電台」以及「美軍柏林電台」（RIAS），在各邦邦長於 1993 年 6 月 17 日簽署成立「德國無線電台」國家契約（Deutschlandradio），以及 1993 年 12 月 20 日「廣電傳播新秩序法」（Rundfunkneuordnungsgesetz）<sup>46</sup>通過後，已自 1994 年 1 月 1 日起停播並結束業務。

## 六、小結

現行德國之廣電傳播法律制度與新聞傳播法律制度本質上有很大的差異，主要的原因是，廣電傳播事業在德國是先由公營的形式逐漸成為公私營併立之二元系統，而新聞傳播事業卻向來均以民營為主，因此，廣電傳播事業是建立在既有之法律基礎上，與新聞傳播事業在事後受新聞相關法律之約束不同。而廣電傳播法律制度之

---

<sup>45</sup> Herrmann, Rundfunkrecht, 1994, S. 106 ff.

<sup>46</sup> BGBl. I S. 2246.

建立，除立法者前導外，由於廣電事業糾紛每涉憲法問題，因此德國聯邦憲法法院透過合憲性解釋之控制，實際主導德國廣電傳播法律制度之發展，舉凡聯邦設立電視台之禁止、公民營二元併立之廣電傳播系統、廣電機構內部之組織結構、新傳播科技之運用、到被報導者權益之保護等規定，幾乎都是在聯邦憲法法院審查各部廣電國家條約與廣電法律是否違憲時，具體指示議會應有如何之立法下形成的。

## 肆、德國傳播法律之主要特色

### 一、從統治者工具到監督公權力行使之民主機制

回顧德國傳播法律之歷史發展，不難發現，不論是發軔於二十世紀之前之新聞傳播媒體，或在本世紀才開始運作之廣電傳播媒體，均曾經淪為統治者之統治工具，直到啟蒙思想的散播，人民權利受到尊重，以及民主政治體制成為主流，傳播媒體之利用才還諸於民，德國現代之傳播法律亦充份反應這種發展趨勢：一方面將傳播自由當作是國民得對國家主張之基本人權而與予保護外，另一方面則強調傳播媒體之民主功能性，而且越現代的傳播法律規定越強調後者。

現行德國各邦新聞法，在第一條以下均開宗明義地，將新聞媒體之民主功能性、新聞媒體在民主政治體制下之任務、權利與義務，或作宣示性，或為具實質效力之明文規定。而各廣電傳播法律規定，亦以廣電媒體之民主功能性為規範之主要架構，要求公營之廣電機構或私營之廣電企業，其組織架構必需符合「內部意見複數」或「外部意見複數」之要求，讓社會各階層之意見均有機會在整體之廣電節目中傳播，以免廣電傳播媒體為公權力或社會上某特定階層所掌

控，形成言論之壟斷集中，而無法發揮監督公權力運作之民主功能。

## 二、實體法上之媒體訊息請求特權

在強調傳播媒體之民主功能性下，公權力機關除需嚴遵法治國家基本權保障之原則，消極地不對傳播自由為恣意之干預外，為促使傳播媒體民主功能之發揮，國家更負有積極的作為義務，實現制度性之保障。大眾傳播自由權制度性保障內涵之一，乃擴大傳播自由權之保護範圍，不僅對具體的報導行為，報導前資訊收集之前置工作，以及將報導內容廣為傳播等均包括在內<sup>47</sup>。

現行德國各邦新聞法均規定新聞傳播媒體與廣電傳播媒體有向行使公權力機關，請求給予必要資訊之權利，以利其公共任務之履行，行使公權力機關只有在保護比傳播自由具有更高價值之公私法益時，才得拒絕媒體代表之給予訊息請求<sup>48</sup>，這種可以訴請法院協助實現的資訊請求權，有助益傳播媒體對公權力行使機關監督作用之發揮，德國迄今尚無國民能對公權力行使機關廣泛主張之一般資訊請求權<sup>49</sup>，傳播法律之此項規定具有透過對傳播媒體資訊之被動公開，達到國家資訊對全民公開之作用，而實際運作上，各機關為

---

<sup>47</sup> BVerfGE 20, 162 (175 ff.)-Spiegel.

<sup>48</sup> 例如柏林新聞法第 4, 23 條、北萊茵威西法蘭新聞法第 4, 26 條；另參 Sagurna, Auskunftspflicht der Behörde, in Schiwy / Schütz (Hrsg.) Medienrecht, 3. Aufl. 1994, S. 28 ff.; Berg, Zum presserechtlichen Informationsanspruch, JuS 1998, 997.

<sup>49</sup> 目前一般人於德國只能請求環境資訊之公開，德國議會於 1994 年 6 月 15 日將歐盟環保資訊自由化指令轉換成國內法，根據此項環境資訊法 Umweltinformationsgesetz (UIG) BGBl. I S. 1490, 任何人得付費向擁有環境資訊之機關請求給與相關之資訊。至於一般之資訊請求權則尚無法律依據，綠黨曾於 1997 提案立法，即資訊自由法草案 Entwurf eines Gesetzes zur Gewährleistung des freien Zugangs zu amtlichen Informationen (Informationsfreiheitsgesetz- IFG) vom 27. 0. 1997, gedruckt in BT-Drucks. 13 / 8432.

免媒體無時不刻請求之煩擾，在民主化趨勢下，亦透過機關之發言人或發言室，主動對媒體發布訊息。

### 三、媒體之刑事責任與程序法上之拒絕作證權和禁止沒收特權

德國基本法第 5 條第 2 項明文規定，新聞與廣電傳播自由權受一般法律之限制，因此大多數邦之新聞法均規定利用印刷品犯罪之行為，依一般刑法規定制裁，若尚未構成一般刑法罪刑之正犯或從犯時，則屬觸犯新聞特別刑法行為<sup>50</sup>，處一年以下有期徒刑或罰金，此項規定亦適用於廣電傳播媒體<sup>51</sup>，但慮及傳播媒體之民主性功能，媒體觸犯一般刑法、新聞特別法或新聞秩序法行為之追訴權時效均從原先之三至三十年縮短至六個月至一年，這種短時效之特權在 1994 年 10 月 28 日犯罪防制法通過，重新規定刑法上部份暴力犯罪行為之罪刑後，已有部份邦之新聞法配合修正廢止短追訴時效<sup>52</sup>。

傳播媒體之另項特權，乃當國家行使刑事追訴權時，雖然事涉犯罪偵查之公共利益，但對傳播媒體之編輯自由亦不容忽視，除非媒體本身涉案，否則並無義務當檢調機關之助手，將提供訊息給媒體者之身分向國家機關洩露。在此認知下，德國在威瑪共和國時代於 1926 年 12 月 27 日修改刑事訴訟法第 53 條時，即承認一項極端限制的媒體拒絕作證權，但該規定即使在 1953 年再度放寬媒體之拒絕作證權，仍與其他職業者如醫師、律師以及議員之拒絕作證權相去甚遠，因此在 1964 年至 1966 年間各邦制定新聞法時，即明文規定新聞工作者享有之拒絕作證權與禁止沒收特權，以確保提供訊息

<sup>50</sup> 參 Groß, Zum Pressestraf-und Pressestrafverfahrensrecht, AfP 1998, 358.

<sup>51</sup> z. B. §§ 21, 25 Schleswig-Holsteinisches Landespressegesetz.

<sup>52</sup> 參 Groß, Zum Pressestraf-und Pressestrafverfahrensrecht, AfP 1998, 358 / 362

給媒體工作者對傳播媒體之信賴，後因該規定牽涉立法權限之劃分，在聯邦憲法法院判決各邦無制定拒絕作證權之立法權限後<sup>53</sup>，聯邦議會遂在 1975 年 7 月 25 日通過刑事訴訟法第 53、97、103 條修正案，並自同年 8 月 1 日起生效<sup>54</sup>，自此，傳播媒體拒絕作證權與禁止沒收特權之法源，即從特別之傳播法改為一般之刑事訴訟法。

依現行相關法律之規定<sup>55</sup>，新聞與廣電傳播媒體工作者之拒絕作證權，乃當檢警機關對於提供訊息給媒體者展開調查時，若該訊息屬週期性出刊或播放媒體之編輯報導，則該媒體之專職員工有拒絕向檢警機關揭露該訊息供給者（線民）之權利，以及除非媒體本身有犯罪事實或嫌疑，否則檢警機關不得沒收傳播媒體之文件、影像帶、聲帶、圖片等資料，以達成調查提供訊息者之目的<sup>56</sup>。

值得注意的是：現行規定有權行使拒絕作證權之人，尚有若干限制，包括：僅限於週期性刊物或傳媒，不及於書本出版人與傳單製作人；僅得就他人提供訊息之情形拒絕作證，不及於媒體自行蒐集資料之情形；且限於專職員工不及於特約工作者；以及只限於編輯報導部份，不及於廣告刊載部份<sup>57</sup>。

上述限制，除最後一項較具爭議外，其他之限制均有使拒絕作

---

<sup>53</sup> BVerfGE 36, 193; 36, 314; 38, 103.

<sup>54</sup> 有關拒絕作證權之成立歷史，參 Groß, NJW 1975, 1763; Löffler / Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl. 1994, S. 170 f.

<sup>55</sup> § 53 Abs. 1 Nr. 5, § 97 und § 103 StPO; § 383 Abs. 1 Nr 5 ZPO; § 102 Abs. 1 Nr. 4 AO.

<sup>56</sup> 此處所指之沒收禁止乃針對傳播媒體之個別文件，在保全證據目的下所為之沒收，倘若因傳播媒體本身之違法，在法院許可下，對媒體進行廣泛之沒收，於此媒體僅能要求符合比例原則的沒收，而無拒絕之權利。參 Löffler / Ricker, Handbuch des Presserechts, 3. Aufl. 1994, S. 168 ff.

<sup>57</sup> 詳參 Soehring, Presserecht, 2. Aufl. 1995, S. 151 ff.

證權所欲達成之目的，即促使媒體不受阻礙地報導公眾事務，發揮監督公權力行使作用，難以達成，因此，當聯邦憲法法院於 1987 年 10 月 1 日決議中明示<sup>58</sup>，現行刑事訴訟法第 53 條第 1 項第 5 款媒體拒絕作證權之規定還有擴張之空間後，德國各界不斷提案，欲擴張媒體拒絕作證權之適用範圍，但因與國家刑事追訴權有直接關連，迄今仍未成為法案<sup>59</sup>。

#### 四、被報導對象權益之週延保護

德國傳播法律之另一特色為，正視傳播事業具備正面與負面廣泛影響力之本質，對於本屬私人思想表達工具之媒體，一方面賦予其如上所述，在民主政治體制下特殊地位與權利之保障；另一方面，亦就其對被報導對象特有之侵害可能性，在架構一般侵權行為之民刑事法律外，另在傳播法律規定中賦予被報導對象，具體可行、在必要時且可訴請法院迅速協助之請求權，利用原報導媒體下一期刊物或下一個同質節目之版頁或時段，作回復自己權益之救濟措施，目前德國各邦新聞法、廣電傳播法以及各項利用新傳播科技之國家行政主體間之國家契約協定，均將回應報導請求權列為其規範內容之必要部份<sup>60</sup>。

---

<sup>58</sup> BVerfGE 77, 65.

<sup>59</sup> z. B. BT-Drucksache 11 / 5377; BR-Drucksache 479/89; BR-Drucksache 486/89; BR-Drucksache 12/499; BT-Drucksache 12/1112; BT-Drucksache 13/5285; Vgl. Krone, Zeugnisverweigerung, in Schiwy / Schütz, Medienrecht, 3. Aufl. 1994, S. 521 ff.; Pöppelmann, "Kunstgriffe" der Justiz, Ein Plädoyer für die Änderung des Zeugnisverweigerungsrechts für Beschäftigte bei Presse und Rundfunk.

<sup>60</sup> 各邦新聞法因受模範新聞法典草案之影響，絕大多數都在第十一條規定回應報導請求權，少數邦則在第十或第十二條規定，至於廣電國家契約與公民營廣播電視法，則未集中在特別順序之條文上規定。德國傳播法律條文參 Ring, Deutsche Presse- und Rundfunkrecht, in ders. Medienrecht, Stand : Juni 1998.

回應報導請求權（Gegendarstellungsanspruch）與更正（Berichtigung）、收回（Widerrufen）、不再傳播（Unterlassung）與損害賠償（Schadensersatz）等請求權並列，被報導者可選擇行使，因回應報導請求權具有保護被報導之個人、保護讀者觀眾免受媒體單方陳述之左右、維護媒體與被報導對象間之武器均衡、讓弱勢意見亦能被聽取以及彌補民刑事法律規定救濟不足等功能<sup>61</sup>，因此將回應報導請求權規定在媒體法上，除可符合實質權利救濟之要求外，亦可收傳播行為權利義務明確化之功效，對於傳播自由權保護範圍之確定亦有助益，新近德國聯邦憲法法院並再度確認回應報導請求權之合憲性<sup>62</sup>。

目前德國司法實務上，對傳播爭訟之處理，除命令媒體應予更正、收回報導與禁止再傳播外，最常見的即判處媒體必須履行回應報導義務，其原因除德國法律規定確實可行外，與其將因傳播報導引起之爭議以原報導方式解決，比刑事制裁或民事損害賠償，更能兼顧為報導之媒體、被報導之相對人以及視聽觀眾之利益，屬合乎事理之設計，因此即使傳播業界仍存質疑，但司法界歷來見解未變。

此外，聯邦最高法院最近在摩納哥公主卡洛琳與德國雜誌媒體一聯串爭訟案中，首度不受民事損害賠償旨在填補損害見解之拘束，對於媒體侵害被報導者人格權時，亦課以懲罰性之高額金錢賠償義務，此種方式是否成為將來德國司法實務處理傳播爭訟之常

---

<sup>61</sup> 回應報導請求權之發展歷史與當時之立法理由，參 Kreuzer, Persönlichkeitsschutz und Entgegnungsanspruch, in FS F. Willi Geiger, 1974, S. 61 (63).

<sup>62</sup> BVerfGE 97, 125, Beschluß vom 14. Januar 1998-Caroline; BVerfG, Beschluß vom 14. Januar 1998-1BvR 1995/94; 1 BvR 2248/94-Änderung des saarländischen Gegendarstellungsrechts, AfP 1998, 189.



態，目前仍存爭議<sup>63</sup>。

## 伍、結 語

德國傳播法律之發展史中，屢見傳播媒體受統治者掌控的黑暗的時期，這些黑暗時期的出現無不反映出當時國家民主化的程度，但每一黑暗時期的結束，即是另一新紀元的開始，其間展現出來的即是對過去歷史之反省，且不因過去曾有不法法制之存在，即根本捨棄傳播法制工作之進行，德國立法者反而善用每一個歷史時刻，制頒更進步的法律規定。

發展至今，德國對媒體之傳播自由權明確地採雙重之保障，即一方面當作是國民不受公權力恣意干涉之主觀公權利之一，另一方面當作是有助益民主政治健全運作之客觀制度，因此對於傳播媒體之規範乃不採取消極的不介入，而是積極地促使媒體客觀功能之發揮；這種理念表現在立法方面，即是主動地去形成大眾傳播自由權之內涵，界定其行使之範圍，並積極地調和傳播自由權與相衝突之人格權利，讓國民即使以私益出發行使傳播自由權，亦能在不過當情況下，產生客觀的公益作用；在行政方面，即當主管機關行使法定權限，對傳播媒體採取具體之限制措施時，必須顧及傳播自由權在民主社會所具之特殊地位與功能，其手段之選擇必須是必要的，對傳播自由權之限制是最小的；在司法方面，法院行事後審查，衡量陷於衝突法益之輕重時，即不得忽視傳播自由權之民主功能。

---

<sup>63</sup> BGHZ 128, 1-Caroline v. Monaco I; BGH, NJW 1996, 985-Caroline v. Monaco II; BGH, NJW 1996, 985-Caroline v. Monaco III; BGHZ 131, 332 - Caroline v. Monaco IV; Vgl. Stürmer, Gounalakis, Vortrag für 2. Tagung des Studienkreises für Presserecht und Pressefreiheit, Persönlichkeitsschutz und Geldersatz, AfP 1998, 1 ff.; 10 ff.; 46 ff.

德國對傳播法律體系之高密度立法，配合聯邦憲法法院違憲審查時，精準權衡相衝突法益之保護，並未造成德國傳播自由權之緊縮，反倒提供傳播媒體合理的保障，並促進媒體公益功能之發揮，這種兼顧傳播三面關係，與權利義務並重之法制發展歷史，與由國家全面控管媒體或者倡言媒體自律代替國家法律，冀望媒體踐履道德義務以發揮公益功能，並保障受害人格權利之兩極化見解，大異其趣。