

STELLUNGNAHMEN

Pressefreiheit und Verfassungsgerichtsbarkeit in Frankreich

Die Entscheidung des Conseil constitutionnel zum neuen
französischen Pressegesetz vom 10./11. Oktober 1984

*Matthias Herdegen**

I. Vorbemerkung

Umfassende Normierungen des Pressewesens im Interesse des Meinungspluralismus stellen den Gesetzgeber stets vor die intrikate Aufgabe, im Spannungsverhältnis zwischen kartellrechtlicher Kontrolle, freier unternehmerischer Betätigung und Bestandsschutz gegenläufige Positionen auszutarieren. Das am 23. Oktober 1984 ausgefertigte französische »Gesetz gegen die Konzentration und zum Schutz der finanziellen Transparenz

* Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: ABl. EG = Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften; AJDA = Actualité juridique – Droit administratif; BGHZ = Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; C.C. = Conseil constitutionnel; C.E. = Conseil d'Etat; DVBl. = Deutsches Verwaltungsblatt; EuGH = Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; G.A.C.C. = L. Favoreu/L. Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel (3. Aufl. 1984); G.A.J.A. = M. Long/P. Weil/G. Braibant, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative (7. Aufl. 1978); GWB = Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen; JCP = Jurisclasseur périodique; J.O. = Journal Officiel de la République Française; JZ = Juristenzeitung; RDP = Revue du Droit Public et de la Science Politique; Rec. = Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Recueil Lebon); Rn. = Randnummer; Rs. = Rechtssache; Slg. = Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften.

und des Pluralismus von Presseunternehmen«¹ stand im Brennpunkt von mit außerordentlicher Schärfe geführten Auseinandersetzungen; im Hinweis auf das in Frankreich weithin verbreitete Verständnis der Presse als »Vierter Gewalt« findet dieser Konflikt eine seine Dimension eher andeutende als auslotende Erklärung. Im Rahmen einer auf feinere Differenzierungen verzichtenden Formel wird man den Intentionen der Gesetzeschöpfer vielleicht am besten dadurch gerecht, daß man ihrem Vorhaben eine doppelte Zielsetzung zuschreibt: einmal als unter dem Leitsatz des Gesetzestitels stehende, eigenständigen Wertvorstellungen des Gesetzgebers verpflichtete dauernde Ordnung des Pressewesens und zum anderen konkret als Maßnahme gegen die als Bastion des politischen Gegners verstandene Marktposition der Gruppe Hersant. Nach seiner Verabschiedung durch das Parlament am 12. September 1984 ist das Gesetz von einer größeren Zahl von Senatsmitgliedern und Abgeordneten der Nationalversammlung gemäß Art.61 Abs.2 der Verfassung von 1958 dem Conseil constitutionnel zur Überprüfung auf seine Verfassungsmäßigkeit vorgelegt worden. Die Novelle hat dieses der Ausfertigung und Verkündung vorgelagerte *examen préalable* nicht als Maßnahme überdauert, wohl aber – mit einem auf die Grenzen verfassungskonformer Auslegung zurückgeschnittenen Anwendungsbereich – als kohärentes Ordnungsgefüge. Die Entscheidung des Conseil constitutionnel vom 10./11. Oktober 1984² kann aus rechtsvergleichender Sicht vor allem im Hinblick auf die Unterwerfung von Gesetzgebungsakten unter das Verhältnismäßigkeitsgebot bei Eingriffen in subjektive Rechtspositionen und auf die Verbindlichkeit verfassungskonformer Auslegung besonderes Interesse beanspruchen.

¹ Loi no. 84-937 visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse, J.O. vom 24.10.1984, S.3323; abgedruckt in AJDA 1984, S.710.

² J.O. vom 13.10.1984, S.3200; AJDA 1984, S.684 mit Anm. von J.-J. Bienvenu, S.689ff.; hierzu F. Hamon, Le Conseil constitutionnel et la liberté de la presse, Revue politique et parlementaire 86 (1984) Nr.913, S.80ff.; S. Hubac/J.-E. Schoettl, La situation des groupes de presse à la suite de la décision des 10 et 11 octobre du Conseil constitutionnel et de la promulgation de la loi du 23 octobre, Revue de science criminelle et de droit pénal comparé 1985, S.3ff.; J.-C. Masclet, La loi sur les entreprises de presse, AJDA 1984, S.644ff.

II. Hintergrund und Inhalt der dem Conseil constitutionnel vorgelegten Gesetzesnovelle

Einige grundlegende Normen, die der Sicherung eines freien Pressewesens dienen, bleiben von dem neueren Gesetz unberührt³. Hierzu gehört vor allem das mehrfach geänderte Gesetz über die Pressefreiheit vom 29. Juli 1881; das Gesetz verbürgt die Freiheit des Druckwesens und des Buchhandels (Art.1) und verbietet jegliche Vorzensur sowie sonstige präventive Kontrollen (Art.5). Die Konzentration im Pressewesen ist bisher lediglich durch die Verordnung über die Organisation der französischen Presse vom 26. August 1944⁴ einer eher rudimentären Regelung unterworfen worden. Nach Art.7 dieser Verordnung hat dann, wenn bei einem Presseunternehmen, das eine Tages- und Wochenzeitung herausbringt, die Kapitalmehrheit in den Händen einer Person liegt, diese «directeur de la publication» zu sein. Art.9 schränkt die Verbindung sonstiger Erwerbstätigkeiten mit einer solchen Position bei einer Tageszeitung mit einer Auflage von über 10.000 Exemplaren oder einer Wochenzeitung mit einer Auflage von über 50.000 Exemplaren erheblich ein und untersagt, daß jemand derart leitende Funktionen bei mehreren Tageszeitungen (mit Ausnahme von rein wissenschaftlichen, technischen, künstlerischen oder berufsspezifischen Publikationen) in seiner Person vereinigt. Das Zusammenspiel beider Vorschriften wirkt der finanziellen Mehrheitsbeteiligung einer Person an mehr als einem Zeitungsunternehmen entgegen. Dieser Regelungsmechanismus hat in der Maxime «un homme, un journal» einen etwas verkürzenden Ausdruck gefunden. Die strafrechtlich sanktionierten Bestimmungen der Verordnung von 1944 haben einer Konzentration im Pressewesen vor allem deshalb nicht effektiv entgegenzusteuern vermocht, weil sie auf die Mehrfachbeteiligungen natürlicher Personen zugeschnitten sind und die Möglichkeit offen gelassen haben, sich durch geschickte Rechtsformwahl – etwa durch Zwischenschaltung von Holding-Gesellschaften – ihrem eindeutigen Anwendungsbereich zu entziehen⁵. Außerdem hat die Verordnung von 1944 das Phänomen der Kontrolle durch den Bezug auf die Mehrheitsbeteiligung am Unternehmenskapital nur unzureichend erfaßt. Sie ließ Fälle unregelt, in denen die Auffaserung der Kapitalverhältnisse die Schwelle für die einen beherrschenden Einfluß gestat-

³ Zum bisherigen Rechtszustand C.-A. Colliard, *Libertés publiques* (6. Aufl. 1982), S.521 ff.; J. Rivero, *Les libertés publiques*, Bd.2 (2. Aufl. 1980), S.187 ff.

⁴ J.O. vom 30.8.1944, S.779.

⁵ Hierzu Hubac/Schoettl (Anm.2), S.5 ff.; vgl. Cour d'appel Grenoble vom 31.5.1983, JCP. 1984 II. 20177 mit Anm. von Y. Reinhard.

tende Beteiligung erheblich unter den Grenzwert von fünfzig Prozent sinken läßt.

Die mit dem zahlenmäßigen Rückgang von nationalen und regionalen Zeitungstiteln verbundene Verarmung der Presselandschaft und noch mehr die zunehmende kapitalmäßige Verflechtung von Presseunternehmen haben diese Regelungslücken in aller Schärfe hervortreten lassen⁶. Allein die Gruppe Hersant⁷ kontrolliert knapp 40 Prozent des von nationalen Tageszeitungen gebildeten Marktsegments und daneben eine beträchtliche Zahl von regionalen und lokalen Zeitungen⁸.

Das neue Pressegesetz normiert im Anschluß an allgemeine Vorschriften in vier gesonderten Komplexen Bestimmungen über Transparenz, über Pluralismus, über die «Commission pour la transparence et le pluralisme de la presse» und schließlich über strafrechtliche Sanktionen; in einem fünften Abschnitt regelt das Gesetz die Änderung bestehender Vorschriften. Das Gesetz erfaßt grundsätzlich nur periodisch mindestens einmal pro Monat erscheinende Veröffentlichungen mit politischem und allgemeinem Informationsgehalt (Art.1). Die Bestimmungen des ersten Titels zielen vor allem auf die Offenlegung der Gesellschafts- und Kapitalverhältnisse. Jedes Publikationsexemplar muß dem Leser grundlegende Daten etwa über den Inhaber des Presseunternehmens und dessen Leitung, über das Stammkapital (bei juristischen Personen) und schließlich über die Auflagenhöhe vermitteln (Art.7). Das Stammkapital eines Presseunternehmens verkörpernde Aktien sowie die Aktien einer an einem Presseunternehmen mit mindestens 20 Prozent beteiligten Gesellschaft müssen – in Erweiterung einer schon in der Verordnung von 1944 enthaltenen Bestimmung – als Namensaktien ausgestaltet sein (Art.4). Die Veräußerung von Aktien eines Presseunternehmens wird an die Zustimmung des Verwaltungsrats der Gesellschaft geknüpft. Weiterhin ist die Zession von Aktien oder sonstigen Unternehmensanteilen, die eine mindestens 20%ige Kapital- oder Stimmrechtsbeteiligung vermitteln, in den von dem betroffenen Unternehmen herausgegebenen Veröffentlichungen auszuweisen (Art.6). Wer einen derartigen Kapital- oder Stimmrechtsanteil von mindestens 20 Prozent innehat, unterliegt weitreichenden Auskunftspflichten gegenüber der neuen

⁶ Zu dieser Entwicklung G. Vedel, Rapport sur la gestion des entreprises de presse, J.O. – Avis et rapports du Conseil économique et social 1979, Nr.21, S.9ff. Im Zeitraum zwischen 1946 und 1983 ist die Zahl der nationalen Tageszeitungen von 28 auf 11 gesunken, Masclet (Anm.2), S.644f. Siehe auch Colliard (Anm.3), S.557ff.

⁷ Zu ihr gehören namentlich die Tageszeitungen Le Figaro (- L'Aurore) und France-Soir.

⁸ Hierzu und zu anderen Unternehmensgruppen Masclet (Anm.2), S.645; siehe auch Colliard (Anm.3), S.560ff.

Überwachungskommission (Art.8)⁹. Eine besondere Regelung hat die Beteiligung von Ausländern an Presseunternehmen gefunden (Art.9). Die Verordnung von 1944 hatte – wohl unter dem Eindruck der Besatzungszeit – die finanzielle Beteiligung von Ausländern an Presseunternehmen untersagt (Art.3) und die Entgegennahme von finanziellen Mitteln, die von ausländischen Regierungen ausgeschüttet worden sind, verboten (Art.13). Die neuere Regelung lockert diese Beschränkungen. Sie verbietet Ausländern den zu einer mindestens 20%igen Kapital- oder Stimmrechtsbeteiligung an einem (in französischer Sprache publizierenden) Presseunternehmen führenden Anteilserwerb. Diese Regelung gilt jedoch nur vorbehaltlich vertragsrechtlicher Verpflichtungen Frankreichs. Damit wird vor allem der Gewährleistung der Niederlassungsfreiheit durch die Vorschrift des Art.52 EWG-Vertrag Rechnung getragen, welche seit Ablauf der Übergangszeit mit unmittelbarer Wirkung gilt¹⁰. In vielleicht übervorsichtiger Zurückhaltung hat der französische Gesetzgeber davon abgesehen, selbst die Schranken zu präzisieren, denen das nationale Recht die Niederlassungsfreiheit nach Art.56 Abs.1 EWG-Vertrag »aus Gründen der öffentlichen Ordnung« unterwerfen kann. Eine schärfer konturierte Regelung hätte hier auch deshalb nahe gelegen, weil die für Ausländer geltenden Beschränkungen strafrechtlich sanktioniert sind (Art.31). Ausgenommen von den genannten Beteiligungsverboten sind weiterhin Publikationen, die sich an in Frankreich verwurzelte Ausländergemeinschaften richten¹¹.

Das Herzstück der Novelle bilden die Bestimmungen des zweiten Titels, welche der Verflechtung mehrerer Presseunternehmen im Interesse des Meinungspluralismus Grenzen setzen. Der Gesetzgeber hat den ungewöhnlichen Weg beschritten, für die Verflechtung und Kontrolle mehrerer Presseunternehmen fixe Schwellenwerte auf nationaler Ebene zu normieren. Dabei knüpft das Gesetz mit dem Begriff der »Kontrolle« an die unabhängig von Modalitäten der Rechtsform durch finanzielle oder sonstige materielle Positionen vermittelte Möglichkeit an, auf die Unterneh-

⁹ Die Marge von 20% der Stimmrechte im Hinblick auf durch Aktien oder ähnliche Anteilsrechte vermittelte Beteiligung eines Unternehmens an einem anderen Unternehmen findet sich auch in der Siebten Gemeinschaftsrichtlinie über den konsolidierten Abschluß (83/349/EWG, ABl. EG vom 18.7.1983, Nr. L 193/1) als der Disposition des nationalen Gesetzgebers überlassene Voraussetzung für die Verpflichtung von »Mutterunternehmen« zur Aufstellung eines konsolidierten Abschlusses (Art.1 Abs.1 *lit. d*).

¹⁰ Vgl. EuGH, Urteil vom 21.6.1974, Rs.2/74, *Reyners ./. Belgien*, Slg. 1974, 631 (651 ff.).

¹¹ Das Gesetz spricht hier in etwas verwaschener Diktion von »communautés étrangères implantées en France«.

mensführung einen bestimmenden Einfluß zu nehmen (Art.2 Nr.3). Eine natürliche oder juristische Person kann dann – und nur dann – mehrere nationale Tageszeitungen mit politischem oder allgemeinem Informationsgehalt kontrollieren, wenn ihr Absatz nicht 15 Prozent des Gesamtabsatzes aller nationalen Zeitungen gleicher Kategorie übersteigt (Art.10). Die Kontrolle mehrerer Tageszeitungen mit regionaler, departementaler oder lokaler Verbreitung wird auf 15 Prozent des Absatzes aller derartigen Zeitungen beschränkt (Art.11). Anders als etwa das neue italienische Pressegesetz vom 5. August 1981¹² stellt die französische Regelung nicht auf den durch das jeweilige regionale Verbreitungsgebiet umgrenzten Markt ab. Die Kontrolle von Tageszeitungen mit begrenzter Verbreitung und zugleich von überregionalen Zeitungen wird soweit gestattet, als der kontrollierte Marktanteil nicht mehr als 10 Prozent des jeweils von den betroffenen Zeitungen einer Kategorie gebildeten Marktsegments ausmacht (Art.12). Die genannten Schwellenwerte berechnen sich nach dem Zeitraum der 12 Monate, welche dem Erwerb oder der Kontrollerrlangung vorausgegangen sind (Art.13). Das Gesetz hat in der dem Conseil constitutionnel vorgelegten Fassung auch schon bestehende Mehrfachbeteiligungen seinem Zugriff unterstellt, indem es insoweit die Schwellenwerte auf den seiner Veröffentlichung vorgelagerten Zeitraum eines Jahres bezogen hat (Art.13 Abs.2). Die praktische Bedeutung dieser Regelung lag darin, daß sie eine teilweise Entflechtung der Hersant-Gruppe oktroyiert hätte; sie hätte diese Gruppe vor allem zur Veräußerung einer großen nationalen Tageszeitung verpflichtet¹³.

Der französische Gesetzgeber hat mit der starren Schwellenregelung einer rigiden Pluralismuskonzeption den Vorrang gegenüber einer flexibleren Regelung zur Fusionskontrolle gegeben und damit einen anderen Mechanismus gewählt als etwa die Rechtsordnungen der Bundesrepublik Deutschland oder der USA, welche Konzentrationen im Pressewesen mit einigen Abweichungen im Rahmen der allgemeinen Kartellrechtsvorschriften regeln¹⁴. Für eine einzelfallbezogene Prüfung des Einflusses von Verflechtungen auf die Wettbewerbsbedingungen oder eine Abwägung zwischen den negativen Folgen für den sektoralen Wettbewerb und etwaigen

¹² Gesetz Nr.416, *Gazetta ufficiale* vom 6.8.1981 (Art.4); hierzu Masclat (Anm.2), S.655.

¹³ Masclat, S.654.

¹⁴ Zum deutschen Recht W. Möschel, Fusionskontrolle im Pressebereich, JZ 1984, S.493 ff. Siehe für das US-amerikanische Recht 15 United States Code §§ 1801 ff. (Newspaper Preservation Act 1970); zur Pressefusionskontrolle in den USA E.-J. Mestmäcker, Medienkonzentration und Pressevielfalt (1978), S.76 ff. und *passim*.

gesamtwirtschaftlichen Vorteilen¹⁵ läßt das Gesetz keinen Raum. Der redaktionellen Eigenständigkeit sucht die Novelle dadurch Rechnung zu tragen, daß sie für jede Tageszeitung mit politischem und allgemeinem Informationsgehalt einen eigenen, dauernden, aus hauptberuflich tätigen Journalisten zusammengesetzten Redaktionsstab vorschreibt (Art.14).

Eine unabhängige Kommission für die Transparenz und den Pluralismus im Pressewesen, deren Einrichtung und Funktion im dritten Abschnitt (Art.16ff.) geregelt sind, hat das Gesetz mit bestimmten Überwachungs-zuständigkeiten betraut. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers sollte die Kommission bei von ihr angenommenen Verstößen gegen die Schwellenregelungen und die Vorschriften über einen eigenen Redaktionsstab (Art.10–14) den Beteiligten Fristen zur Vornahme von bestimmten Abhilfemaßnahmen setzen; stellt die Kommission nach Fristablauf die Nichtausführung dieser Maßnahmen fest, sollte sie das Verfahren an die Staatsanwaltschaft abgeben. Mit dieser Feststellung verband die Novelle – unabhängig von einem richterlichen Verfahren – die Verwirkung bestimmter fiskalischer und postalischer Vergünstigungen (Art.19 und 20). Der Zugang von Presseunternehmen zu anderen Medien und Verflechtungen im Multimediabereich werden von der Novelle nicht erfaßt¹⁶.

III. Die Entscheidung des Conseil constitutionnel

1. Die Maßstäbe für eine verfassungsrechtliche Überprüfung gewinnt der Conseil constitutionnel im vorliegenden Fall einmal aus dem Text der Verfassung von 1958 und daneben aus der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789; auf diese Erklärung verweist die Präambel der Verfassung, deren Rechtssatzcharakter vor allem in der berühmten Entscheidung zur Vereinigungsfreiheit von 1971¹⁷ nachdrücklich Anerkennung gefunden hat. Im Vordergrund stehen dabei – im Hinblick auf die strafrechtlichen Sanktionsbestimmungen des vierten Gesetzesab-

¹⁵ Vgl. etwa § 24 Abs.1 und 3 GWB; siehe für das britische Recht Fair Trading Act 1973, insbesondere sections 58, 59 (3); zur Pressekontrolle in Großbritannien Mestmäcker, S.69ff. und *passim*.

¹⁶ Hierzu Masclet (Anm.2), S.656; vgl. in diesem Zusammenhang Art.1ff., 77ff. des Gesetzes über die audio-visuelle Kommunikation (loi no.82-652 sur la communication audio-visuelle, J.O. vom 30.7.1982, S.2431; abgedruckt in AJDA 1982, S.607); zur Dezentralisation im audio-visuellen Bereich S. Regourd, La décentralisation et le système audio-visuel français, AJDA 1985, S.515ff. Siehe auch Art.7 des Änderungsgesetzes vom 13.12.1985 (loi no.85-1317, J.O. vom 14.12.1985, S.14535).

¹⁷ C.C. vom 16.7.1971, J.O. vom 18.7.1971, S.7114 = G.A.C.C., S.222.

schnittes – das Gebot der gesetzlichen Bestimmung und Bestimmtheit von Straftatbeständen («le principe constitutionnel de la légalité des délits et des peines»), welches in Art.8 der Erklärung von 1789¹⁸ seine Grundlage findet, und vor allem die in Art.11 dieser Erklärung¹⁹ proklamierte Meinungs- und Pressefreiheit. Von einem Rekurs auf die «principes fondamentaux reconnus par les lois de la République» (auf welche die Präambel der Verfassung von 1946 verweist, die ihrerseits in der Präambel der Verfassung von 1958 genannt wird) sieht der Conseil constitutionnel im vorliegenden Fall ab und beschreitet insoweit nicht den in seiner Entscheidung zur Vereinigungsfreiheit eingeschlagenen Weg. Anders als in jener Entscheidung konnte hier der Conseil constitutionnel unmittelbar auf den Text der Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 zurückgreifen. Immerhin sind aber in der französischen Lehre gute Gründe dafür genannt worden, die Vorschriften des Gesetzes vom 29. Juli 1881 als Bekenntnis zu einem auch unter unternehmerischen Aspekten von einschneidender Reglementierung freien Pressewesen dem grundlegenden Regelungsbestand der Dritten Republik zuzuordnen und damit als *principe fondamental* einzustufen²⁰. Daß dieses überkommene Verständnis freier Presse zur Verordnung von 1944 und dem Pluralismuskonzept der Novelle von 1984 in einem gewissen Spannungsverhältnis steht, liegt nahe. Auch die in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 proklamierte Meinungs- und Pressefreiheit ist ursprünglich als Produkt der Aufklärung in erster Linie als die Freiheit des Publizisten und Verlegers – und nicht als die des Lesers – verstanden worden²¹. Der Conseil constitutionnel hat jetzt diese Freiheitsrechte in Einklang mit einem schon bisher in der Lehre vertretenen Ansatz²² um die Dimension des freien Zugangs des Einzelnen zu in einem pluralistischen Umfeld gebildeten Informationen erweitert und diesen Aspekt der die freie unternehmerische Betätigung schützenden Komponente der Pressefreiheit gegenübergestellt²³.

2. Die Entscheidung weist zunächst den gegen die Verfassungsmäßigkeit

¹⁸ «La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée entérieurement au délit, et légalement appliquée».

¹⁹ «La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi».

²⁰ Bienvenu (Anm.2), S.690f.

²¹ Mascllet (Anm.2), S.657; Rivero (Anm.3), S.192ff.

²² J.-M. Auby/R. Ducos-Ader, Droit de l'information (2. Aufl. 1982), S.6ff.; Rivero, S.190f.

²³ Hierzu Bienvenu (Anm.2), S.690f.; Mascllet (Anm.2), S.657.

der Novelle erhobenen Einwand zurück, das Gesetz sei unter Verletzung von Vorschriften über das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren zustande gekommen. In diesem Zusammenhang erklärt der Verfassungsrat den bloßen Verstoß gegen Geschäftsordnungsvorschriften einer gesetzgebenden Körperschaft für unbeachtlich. Für das bundesdeutsche Verfassungsrecht wird diese noch keiner abschließenden Klärung zugeführte Frage nach der Auswirkung von Geschäftsordnungsverstößen von der überwiegenden Auffassung ebenso beantwortet²⁴.

3. Eine Reihe von strafbewehrten Vorschriften mit unbestimmten Rechtsbegriffen oder mit sonst nicht eindeutig abgegrenztem Anwendungsbereich wird am Verfassungsgrundsatz der *légalité des délits* gemessen, welcher das an den Gesetzgeber gerichtete Bestimmtheitsgebot einschließt. Da die Norm des Art.6 bei bestimmten Sessionen von Beteiligungsrechten eine Bekanntmachung vorschreibt, ohne den Adressaten dieser Pflicht erkennen zu lassen, mußte unter diesem Gesichtspunkt die hierauf bezogene Strafvorschrift (Art.28) zwingend das Verdikt der Verfassungswidrigkeit treffen.

4. Den zentralen Teil der Entscheidung bilden die Ausführungen zu den Vorschriften des zweiten Titels der Novelle über den Pluralismus. Als Ausgangspunkt nimmt das Gericht die Gewährleistung der Meinungs- und Pressefreiheit in Art.11 der Erklärung von 1789 und setzt diese Freiheitsverbürgung in Bezug zur Ausgestaltungskompetenz des parlamentarischen Gesetzgebers in Art.34 der Verfassung. Diese Kompetenz sei bei der Regelung der Betätigungsfreiheit stets an deren Effektivierung oder an eine Abwägung mit anderen gegenläufigen Prinzipien von Verfassungsrang gebunden: «... s'agissant d'une liberté fondamentale, d'autant plus précieuse que son exercice est l'une des garanties essentielles du respect des autres droits et libertés et de la souveraineté nationale, la loi ne peut en réglementer l'exercice qu'en vue de le rendre plus effectif ou de le concilier avec celui d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle». Der Pluralismus im Zeitungswesen, dem die Bestimmungen der Novelle dienen, sei selbst ein Belang von Verfassungsrang. Er diene dem freien Meinungs- und Gedankenaustausch, dem eine ausreichende Zahl von der Öffentlichkeit zugänglichen Publikationen verschiedener Richtung ein wesentliches Substrat

²⁴ T. Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art.40 Rn.23 mit weiteren Nachweisen; vgl. demgegenüber L.A. Versteyl, in: I.v. Münch (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd.2 (2. Aufl. 1983), Art.40 Rn.17; eingehend zur Bedeutung von Verfahrensmängeln in der Rechtsprechung des Conseil constitutionnel P. Terneyre, La procédure ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, RDP 1985, S.691 ff.

sichere. Diese Grundsätze konkretisiert der Conseil constitutionnel anschließend im Hinblick auf die einzelnen Pluralismusklauseln des Gesetzes.

Die Schwellenregelungen der Art.10–12 würden bei einer isolierten, allein vom Wortlaut bestimmten Interpretation im Rahmen von Mehrfachbeteiligungen auch solche Marktanteilssteigerungen erfassen, die nicht auf ein gesellschaftsrechtliches Übergreifen auf ein anderes Unternehmen oder sonstige Verflechtungsmaßnahmen zurückzuführen sind. Dies gilt vor allem für die Neugründung von Zeitungstiteln oder von Absatzsteigerungen bei ungestörter Wettbewerbsentwicklung. Wie der Conseil constitutionnel ausführt, würde in diesen Fällen ein Verbot des Überschreitens der Schwellenwerte einen Eingriff in die Freiheit der Unternehmensinhaber und darüber hinaus in die Wahlfreiheit der Leser darstellen, welcher eindeutig mit Art.11 der Erklärung von 1789 unvereinbar wäre. Systematische Auslegungsgesichtspunkte lassen das Gericht jedoch zu einer verfassungskonformen Einschränkung des Anwendungsbereiches gelangen. Aus der mit Art.10–12 in engem Regelungszusammenhang stehenden Vorschrift des Art.13 ergebe sich nämlich, daß die Schwellenregelungen eine künftige Überschreitung der normierten Grenzwerte nur dann verbieten, wenn dieser Vorgang mit einem Anteilserwerb oder ähnlichen Verflechtungsoperationen verbunden ist. Diese Interpretation stehe im übrigen auch mit den Gesetzesmaterialien in Einklang. In unmißverständlicher Weise charakterisiert das Gericht seine Auslegung als *condition impérative de la constitutionnalité*. Die Bindungswirkung der verfassungskonformen Auslegung stellt das Gericht durch die Fassung des Tenors klar; die Entscheidungsformel knüpft die Erklärung der Verfassungsmäßigkeit an den strikten Vorbehalt der in den Gründen vorgenommenen Interpretation²⁵. Auch wenn der Verweis auf die Entscheidungsgründe im Tenor zur Präzisierung seiner Tragweite kein Novum darstellt²⁶, ist der hier erfolgte Ausspruch der Verbindlichkeit einer verfassungskonformen Auslegung in seiner Stringenz durchaus neuartig²⁷.

Inwieweit sich in dieser Technik auch Einflüsse der deutschen Verfassungsrechtsprechung niederschlagen, läßt sich wohl kaum zuverlässig be-

²⁵ Art.2 des Tenors: «Sous les strictes réserves d'interprétation énoncées plus haut, les autres articles de la loi ne sont pas contraires à la Constitution».

²⁶ Vgl. C.C. vom 25.2.1982, J.O. vom 3.3.1982, S.759 = G.A.C.C., S.565; Favoreu/Philip, G.A.C.C., S.45. Zur verfassungskonformen Auslegung Terneyre (Anm.24), S.763 ff. mit weiteren Nachweisen.

²⁷ Vgl. Masclet (Anm.2), S.659.

antworten²⁸. Dem denkbaren Einwand eines Eingriffs in den legislatorischen Gestaltungsspielraum hat der Conseil constitutionnel durch seinen Hinweis auf die Systematik der Novelle und auf den historischen Willen des Gesetzgebers den Boden entzogen. Anders als in der Bundesrepublik Deutschland stellt sich das Problem einer mit beachtlichen Gründen erwogenen Bindung des Verfassungsgerichts an die Auslegung einfacher Gesetze durch die obersten Fachgerichte²⁹ nicht, da es sich hier um eine der Verkündung des Gesetzes vorgelagerte Kontrolle handelt.

Die in Art.13 Abs.2 der Novelle vorgesehene Unterwerfung schon bestehender Oligopolstellungen unter die festgelegten Schwellenwerte mißt der Conseil constitutionnel daran, ob die tangierten Unternehmenspositionen rechtswidrig erlangt worden sind oder ob der Eingriff »wirklich zur Gewährleistung des verfolgten verfassungsrechtlichen Belanges erforderlich war«. Nur unter dieser Voraussetzung sei eine Freiheitsbeschränkung zulässig: «s'il est loisible au législateur, lorsqu'il organise l'exercice d'une liberté publique en usant des pouvoirs que lui confère l'article 34 de la Constitution, d'adopter pour l'avenir, s'il l'estime nécessaire, des règles plus rigoureuses que celles qui étaient auparavant en vigueur, il ne peut, s'agissant de situations existantes intéressant une liberté publique, les remettre en cause que dans deux hypothèses: celle où ces situations auraient été illégalement acquises; celle où leur remise en cause serait réellement nécessaire pour assurer la réalisation de l'objectif constitutionnel poursuivi». Diese Eingriffskriterien sieht das Gericht nicht als gegeben an. Die gegenwärtigen Presseverhältnisse verlangten unter dem Gesichtspunkt des Pluralismus nicht den im Gesetz normierten Eingriff in bestehende Unternehmenspositionen, welche Entflechtungen oder sogar Zeitungseinstellungen auch gegen den Willen der Leserschaft zur Folge hätten. Der Zugriff auf bestehende Positionen, wie ihn die Novelle vorsieht, sei daher nicht notwendig. Das Gebot des Minimaleingriffs, der angemessenen Relation zwischen der Beeinträchtigung der subjektiven Rechtssphäre und dem mit einer hoheitlichen Maßnahme verfolgten Ziel hatte bisher im französischen Recht bei der Kontrolle von Verwaltungshandeln einen festen Platz, vor

²⁸ Vgl. zur rechtsvergleichenden Perspektive P. Koenig, in: *Le contrôle de constitutionnalité en France et en RFA*, in: P. Koenig/W. Rüfner (Hrsg.), *Die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit in Frankreich und in der Bundesrepublik Deutschland* (1985), S.12ff.; Terneyre (Anm.24), S.763ff.

²⁹ J. Burmeister, *Stellung und Funktion des Bundesverfassungsgerichts im System der Gewaltengliederung*, in: Koenig/Rüfner, S.59.

allem im Polizei- und Enteignungsrecht³⁰. In der Unterwerfung von Gesetzgebungsakten unter den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz liegt eine bedeutende Verdichtung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle³¹. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes, auf den die Entscheidung nicht ausdrücklich Bezug nimmt, scheint damit ähnlich wie im deutschen Verfassungsrecht³² in der jeweils berührten materiellen Freiheitsgarantie aufzugehen.

5. Die Wirkungen, die sich nach Art.19 und 20 der Novelle an die Nichtvornahme der von der Überwachungskommission vorgeschriebenen Abhilfemaßnahmen bei einem von ihr angenommenen Verstoß gegen die Pluralismusbestimmungen knüpfen (d.h. die Verwirkungen bestimmter Vergünstigungen), kommen nach Ansicht des Conseil constitutionnel materiell einer unzulässigen Präventivkontrolle gleich; daher hat das Gericht auch diese Bestimmungen und damit zusammenhängende Vorschriften für verfassungswidrig erklärt. Im übrigen hat der Conseil constitutionnel die Verfassungsmäßigkeit der Novelle festgestellt.

6. Die Entscheidung hat weithin positive Resonanz gefunden und ist im Ergebnis als abgewogener Ausgleich zwischen widerstreitenden politischen Interessen verstanden worden³³. Das Erkenntnis hat dem Gesetzesvorhaben vieles von seinem Rigorismus genommen. Andererseits ist der verfassungskonforme Bestand der Novelle mehr als nur ein Torso und vermag dem gesetzgeberischen Anliegen angemessene Wirkung zu verschaffen. Daß das Gesetz exakt in dem für verfassungsgemäß erkannten Umfang die Zulässigkeit von Verflechtungen bestimmt, hat zu kuriosen Implikationen geführt. Die ins Visier des Gesetzgebers genommene Hersant-Gruppe hat auf Grund der nunmehr ausschließlich künftige Verflechtungsmaßnahmen erfassenden Schwellenregelungen einen starken Bestandsschutz gegenüber ihren Konkurrenten gewonnen³⁴.

Mit der Anerkennung des Pluralismus im Pressewesen als Anliegen mit Verfassungsrang berührt sich die Rechtsprechung des Conseil constitutionnel mit dem unter der Geltung des Grundgesetzes herrschenden institutionellen Grundrechtsverständnis, das im Hinblick auf Art.5 GG Regelungen zur Fusionskontrolle im Pressewesen zur Sicherung des Substrats

³⁰ C.E. vom 19.5.1933, *Benjamin*, Rec.541 = G.A.J.A., S.217; C.E. vom 28.5.1971, *Ville nouvelle Est*, Rec. 409 = G.A.J.A., S.561; G. Vedel/P. Delvolvé, *Droit administratif* (9. Aufl. 1985), S.431, 1083.

³¹ *Bienvenu* (Anm.2), S.691; *Maslet* (Anm.2), S.659. Ein solcher Prüfungsmaßstab klingt schon in früheren Entscheidungen an, siehe etwa C.C. vom 19./20.1.1981, J.O. vom 22.1.1981, S.308 = G.A.C.C., S.486; hierzu *Favoreu/Philip*, G.A.C.C., S.508.

³² Vgl. BVerfGE 45, 142 (168); BGHZ 78, 41 (45).

³³ *Bienvenu* (Anm.2), S.689; *Hamon* (Anm.2), S.90.

³⁴ *Hamon*, S.87; *Maslet* (Anm.2), S.654.

freier Meinungsbildung für zulässig und unter bestimmten Voraussetzungen sogar für geboten ansieht³⁵. Allerdings wird im Rahmen dieses Verständnisses die Vereinbarkeit von Marktanteilsbegrenzungen mit der Garantie der Pressefreiheit durchaus kontrovers beurteilt³⁶. Die hier vom Conseil constitutionnel praktizierte Unterwerfung von Gesetzgebungsakten unter den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hat im deutschen Recht zu einer beträchtlichen Annäherung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraumes und des verwaltungsbehördlichen Ermessens unter dem Gesichtspunkt gerichtlicher Kontrolle geführt. Eine ähnliche Entwicklung im französischen Staatsrecht hängt davon ab, inwieweit der Conseil constitutionnel die an Gesetzgebungsakte angelegten Prüfungsmaßstäbe weiter verschärft, etwa in Richtung auf einen Geeignetheitstest und damit auf eine an Evidenzkriterien orientierte Zweckmäßigkeitskontrolle. In welchem Umfang in der erweiterten Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch die neue französische Rechtsprechung Einflüsse des Europäischen Gemeinschaftsrechts und der Spruchpraxis der Straßburger Konventionsorgane wirksam werden, ist eine Frage, die rechtsvergleichender Spekulation ein reizvolles Feld eröffnet.

Summary*

Freedom of the Press and Constitutional Review in France

The highly controversial recent French legislation on newspapers, i.e. the "Act Purporting to Limit the Concentration and to Ensure the Financial Transparence

³⁵ W. Kunert, *Pressekonzentration und Verfassungsrecht* (1971), S.41ff., 121ff.; P. Lerche, *Verfassungsrechtliche Fragen zur Meinungskonzentration* (1971), S.21ff. und *passim*; Mestmäcker (Anm.14), S.103ff.; I. v. Münch, in: v. Münch (Hrsg.), *Grundgesetzkommentar*, Bd.1 (3. Aufl. 1985), Art.5 Rn.29 mit weiteren Nachweisen; vgl. auch BVerfGE 20, 162 (176); BGHZ 76, 55 (66ff.). Kritisch zum institutionellen Verständnis der Presse- und Rundfunkfreiheit J. Wolf, *Medienfreiheit und Medienunternehmen* (1985), S.68ff. (insbes. 105ff.). – Vgl. auch zur Schutzpflicht des Staates nach Art.10 Abs.1 der Europäischen Menschenrechtskonvention im Hinblick auf übermäßige Medienkonzentrationen Europäische Kommission für Menschenrechte, Bericht vom 6.7.1976, Beschwerde Nr.5178/71, *De Geïllustreerde Pers N.V. / J. Niederlande*, Nr.88, Decisions and Reports 8 (1977), S.5ff. (14).

³⁶ Hierzu H. Ehmke, *Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform des Pressewesens*, in: *Festschrift für Adolf Arndt* (1969), S.77ff. (101f.); Kunert, S.134ff.; Lerche, S.70ff. (80ff.) (Marktanteilsbegrenzungen nur als *ultima ratio* zur Funktionssicherung des freiheitlichen Meinungsbildungsprozesses zulässig).

* Summary by the author.

and the Pluralism of Press Undertakings", was submitted to the Constitutional Council for the review of its constitutionality. The Council's decision of 10/11 October 1984 deserves particular interest because it sets new standards for the freedom of information, provides an authoritative interpretation of parliamentary enactments and applies the test of proportionality to legislative acts.

The Council upheld the main structure of the Act, including the provisions which establish fixed thresholds for the market shares of persons or undertakings in control of several newspapers. However, the decision restricts the scope of the threshold rules to external, financial or administrative, operations increasing the market share. Moreover, the Council struck down several provisions, notably those which subjected already existing market positions to the threshold rules. Having regard to the Declaration of Human and Citizens' Rights of 1789 the Council affirmed the freedom of information and the free flow of communication within a pluralist media structure as a principle of constitutional value.