



Brüssel, den 30.9.2020  
SWD(2020) 309 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020  
Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Frankreich**

*Begleitunterlage zur*

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020  
Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -  
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -  
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -  
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -  
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -  
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -  
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -  
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -  
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

## ZUSAMMENFASSUNG

In jüngster Zeit wurde eine Reihe an Initiativen zur Verbesserung der Unabhängigkeit, Qualität und Effizienz des französischen Justizsystems ergriffen. Insbesondere wurde eine Reform zur Ausweitung der Kompetenzen des Obersten Justizrats vorgeschlagen, was die Unabhängigkeit der Justiz weiter stärken würde. Die Wahrnehmung der richterlichen Unabhängigkeit ist hoch bei den Unternehmen und durchschnittlich in der breiten Öffentlichkeit. Andere Initiativen zur Verbesserung der Qualität und Effizienz des Justizsystems sind ebenfalls zugange, vor allem bezüglich der Digitalisierung und Ressourcen im Justizsystem. Diese Maßnahmen könnten u. a. zu einer Verbesserung der Effizienz der Zivilgerichtsbarkeit führen, die sich in den letzten Jahren verschlechtert hat.

In den letzten Jahren hat Frankreich seinen institutionellen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung und -prävention im öffentlichen und privaten Sektor gestärkt. Neue spezialisierte Korruptionsbekämpfungseinrichtungen wurden ins Leben gerufen, wie z. B. die Oberste Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben (HATVP) und das französische Amt für Korruptionsbekämpfung (AFA). Mit der Verabschiedung des Gesetzes Sapin II im Jahr 2016 wurde das Mandat der HATVP um die Verwaltung des Lobbyregisters erweitert; sie ist nun auch für die Regulierung von Drehtür-Effekten zuständig. Im Gesetz Sapin II ist auch erstmalig ein umfassender Rahmen zum Schutz von Hinweisgebern vorgesehen. Das System der Vermögenserklärungen enthält ausführliche Informationen über bisherige und aktuelle Aktivitäten und Interessen, die im offenen Datenformat veröffentlicht werden. Der nationale Finanzstaatsanwalt kann eine positive Verurteilungsbilanz in Fällen von Korruption und Veruntreuung öffentlicher Gelder auf höchster Ebene vorweisen.

Frankreich verfügt über einen gut etablierten rechtlichen und institutionellen Rahmen zur Unterstützung des Medienpluralismus. Die Regulierungsbehörde für den audiovisuellen Sektor ist unabhängig und überwacht den Medienmarkt genau. Mit den Vorschriften zur Transparenz der Eigentumsverhältnisse bei den Medien wird sichergestellt, dass Angaben zu den Medieneigentumsverhältnissen öffentlich zugänglich gemacht werden. Außerdem wird derzeit eine Bewertung des Einflusses direkter und indirekter Eigentümer auf den Wettbewerb im Falle von Entwicklungen bezüglich der Eigentumsverhältnisse von Medien durchgeführt. Die Zuweisung staatlicher Werbung ist geregelt und erstreckt sich über verschiedene Medienarten. Die politische Einflussnahme auf die Medien gilt als gering, u. a. aufgrund von Schutzmaßnahmen bezüglich Amtsträgern und Mitarbeitern der Medienregulierungsbehörde. Die redaktionelle Unabhängigkeit erfreut sich eines umfassenden Schutzes, wobei ein großer Teil dieses Schutzes nur für feste journalistische Mitarbeiter gilt. Des Weiteren wurde in den letzten Jahren eine Welle an Bedrohungen – sowohl online als auch offline – verzeichnet, darunter auch körperliche Angriffe.

Das Verfahren beim Erlass von Gesetzen umfasst Folgenabschätzungen und regelmäßige Konsultationen von Interessengruppen; der Staatsrat trägt zur Gewährleistung der Qualität der Gesetze bei. Mit der jüngsten Initiative einer Bürgerversammlung werden innovative Wege erkundet, über die die Bürger in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden können. Einige unabhängige Behörden, darunter der Rechtsverteidiger und die nationale beratende Kommission für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte, tragen zum Schutz der Grundrechte bei. Der Verfassungsrat, der Staatsrat und andere unabhängige Behörden spielen eine wichtige Rolle im System der Gewaltenteilung.

## I. JUSTIZSYSTEM

Das Justizsystem lässt sich in zwei eigenständige Gerichtszweige einteilen: ordentliche Gerichte mit Zuständigkeit für Zivil- und Strafsachen auf der einen und Verwaltungsgerichte auf der anderen Seite. Beide Zweige bestehen aus drei Instanzen, den Gerichten der ersten Instanz, den Berufungsgerichten und jeweils einem obersten Gerichtshof (dem Kassationsgericht bzw. dem Staatsrat). Der Staatsrat hat auch eine beratende Abteilung, die zu Gesetzentwürfen Stellung nimmt und die Verwaltung der Verwaltungs- und Berufungsgerichte wahrnimmt. Der Verfassungsrat ist für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zuständig. Der Oberste Justizrat, der größtenteils aus von Amtskollegen gewählten Richtern besteht,<sup>1</sup> spielt eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz. Die Staatsanwaltschaft ist Teil des Gerichtswesens und untersteht der Weisungsbefugnis des Justizministeriums.<sup>2</sup> Letzteres kann allgemeine Weisungen hinsichtlich der Strafverfolgungspolitik geben, darf jedoch keine Anweisungen in einzelnen Rechtssachen erteilen.<sup>3</sup> Rechtsanwälte werden durch verschiedene, in ganz Frankreich angesiedelte Rechtsanwaltskammern vertreten.

### **Unabhängigkeit**

**In jüngster Zeit wurden Reformen zur weiteren Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz vorgeschlagen.** Der Oberste Justizrat spielt eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz. Er ist für die Ernennung der Anwärtler für einige wichtige Positionen zuständig,<sup>4</sup> während Richter in der Regel auf eine verbindliche Stellungnahme des Rates hin vom Justizminister ernannt werden. Staatsanwälte werden nach einer lediglich konsultativen Stellungnahme des Rates vom Justizminister ernannt. Angehörige des Justizwesens werden in der Folge vom Präsidenten der Republik formell ernannt. Eine vorgeschlagene Verfassungsreform<sup>5</sup> würde die Stellungnahme des Obersten Justizrats bezüglich der Ernennung der Staatsanwaltsanwärtler der Exekutive gegenüber verbindlich machen, wodurch die Rolle des Rates im Ernennungsprozess gestärkt würde. Außerdem hat der Oberste Justizrat die Entscheidungsbefugnis bezüglich Disziplinarmaßnahmen betreffend Richter, während der Justizminister disziplinarrechtliche Entscheidungen auf unverbindliche Stellungnahme des Obersten Justizrats hin annimmt. Der Reformvorschlag würde dem Obersten Justizrat die Entscheidungsbefugnis bezüglich Disziplinarmaßnahmen ebenfalls betreffend Staatsanwälte zuweisen. GRECO begrüßt diese

---

<sup>1</sup> Der Oberste Justizrat verfügt über zwei separate Zusammensetzungsmöglichkeiten: In der Zusammensetzung in richterlichen Angelegenheiten umfasst der Oberste Justizrat den Präsidenten des Kassationsgerichts, fünf Richter, einen Staatsanwalt, ein Mitglied des Staatsrats, einen Rechtsanwalt, und sechs weitere qualifizierte Mitglieder, die nicht dem Parlament, der Justiz oder der Verwaltung angehören. In der Zusammensetzung in staatsanwaltlichen Angelegenheiten umfasst der Oberste Justizrat den Generalstaatsanwalt des Kassationsgerichts, fünf Staatsanwälte, einen Richter, das oben genannte Mitglied des Staatsrats, den oben genannten Rechtsanwalt und sechs weitere qualifizierte Mitglieder wie oben genannt. Siehe diesbezüglich Rn. 27 der Empfehlung CM/Rec(2010)12 des Ministerkomitees des Europarats, nach der „nicht weniger als die Hälfte der Mitglieder der Räte [für das Justizwesen] von ihresgleichen aus allen Justizebenen und unter Berücksichtigung der Pluralität innerhalb des Justizwesens ausgewählte Richter sein sollten“.

<sup>2</sup> Art. 5, Verordnung 58-1270 vom 22. Dezember 1958.

<sup>3</sup> Art. 1, Gesetz 2013-669 vom 25. Juli 2013.

<sup>4</sup> Dazu gehören der Erste Präsident des Kassationsgerichts, die Präsidenten der Berufungsgerichte und die Präsidenten der Gerichte der ersten Instanz.

<sup>5</sup> Der Reformvorschlag wurde von Präsident Macron im August 2019 eingebracht.

vorgeschlagenen Verfassungsänderungen.<sup>6</sup> Des Weiteren würde der Reformvorschlag ehemaligen Präsidenten der Republik das Recht absprechen, nach ihrer Amtszeit dem Verfassungsrat beizutreten.<sup>7</sup> Mit der Reform würde auch der Justizgerichtshof der Republik<sup>8</sup> abgeschafft werden, der für Strafsachen im Zusammenhang mit Handlungen von Regierungsmitgliedern im Zuge der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zuständig ist. Stattdessen würden solche Rechtssachen in den Zuständigkeitsbereich des Berufungsgerichts in Paris fallen. Neben diesen Reformvorschlägen hat es auch andere Entwicklungen gegeben, wie z. B. die Annahme eines neuen Kompendiums der ethischen Verpflichtungen für Angehörige des Justizwesens<sup>9</sup> durch den Obersten Justizrat im Januar 2019. In diesem Kompendium wird angeraten, dass aktive Mitarbeiter der Justizbehörden keine Ehreenauszeichnungen für sich selbst beantragen, damit in der breiten Öffentlichkeit keine Zweifel an ihrer Unabhängigkeit aufkommen.<sup>10</sup> Diesbezüglich hatte der Europarat bereits Bedenken über die Möglichkeit, Richter mit offiziellen Auszeichnungen und Ehrungen zu bekleiden, ausgedrückt.<sup>11</sup>

**Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz ist hoch bei den Unternehmen und durchschnittlich in der breiten Öffentlichkeit.** In der breiten Öffentlichkeit halten 56 % – sowie 68 % der Unternehmen – die Unabhängigkeit der Gerichte für „eher gut oder sehr gut“.<sup>12</sup> Während die wahrgenommene Unabhängigkeit bei den Unternehmen in den letzten Jahren gestiegen ist, ist sie in der breiten Öffentlichkeit seit 2016 weitgehend gleich geblieben.<sup>13</sup>

## Qualität

**Derzeit laufen Bemühungen, die Digitalisierung des Justizsystems weiter voranzubringen.** Der Öffentlichkeit stehen online umfassende Informationen über das Justizsystem zur Verfügung,<sup>14</sup> und bei den meisten Gerichten sind die elektronische Übermittlung von Ladungen und die Verfolgung der Phasen eines Verfahrens online mittlerweile gängige Praxis.<sup>15</sup> Die Möglichkeit, ein Verfahren auf elektronischem Weg zu beantragen, ist begrenzt,<sup>16</sup> ebenso wie die Kategorien von Urteilen, die online veröffentlicht werden.<sup>17</sup> In dieser Hinsicht ist ein kürzlich erlassenes Dekret<sup>18</sup>, nach dem richterliche

---

<sup>6</sup> GRECO Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report for France (GRECO Vierte Evaluierungsrunde – Zweiter Umsetzungsbericht für Frankreich), S. 24.

<sup>7</sup> Derzeit ist ein ehemaliger Präsident Mitglied des Verfassungsrats.

<sup>8</sup> Dieser Sondergerichtshof besteht aus sechs Mitgliedern des Senats, sechs Mitgliedern der Nationalversammlung und drei Richtern des Kassationsgerichts. Einer der drei Richter des Kassationsgerichts fungiert als Präsident.

<sup>9</sup> Oberster Justizrat (2019), Kompendium der ethischen Verpflichtungen für Angehörige des Justizwesens.

<sup>10</sup> Oberster Justizrat (2019), Kompendium der ethischen Verpflichtungen für Angehörige des Justizwesens, S. 9.

<sup>11</sup> GRECO Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report for France, S. 24.

<sup>12</sup> Während 5 % der breiten Öffentlichkeit und 3 % der Unternehmen angeben, dass sie die Unabhängigkeit der Justiz als „sehr gut“ wahrnehmen, und 51 % der breiten Öffentlichkeit und 65 % der Unternehmen sie als „eher gut“ wahrnehmen, stufen 31 % der breiten Öffentlichkeit und 27 % der Unternehmen die Unabhängigkeit der Justiz als „eher schlecht oder sehr schlecht“ ein. EU-Justizbarometer 2020, Schaubilder 44 & 46; Eurobarometer-Umfrage. Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern wird wie folgt kategorisiert: sehr gering (weniger als 30 % der Befragten nehmen die Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern als eher gut und sehr gut war); gering (zwischen 30 % und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 % und 59 %), hoch (zwischen 60 % und 75 %), sehr hoch (über 75 %).

<sup>13</sup> Schaubilder 44 und 46, EU-Justizbarometer 2020.

<sup>14</sup> Schaubild 22, EU-Justizbarometer 2020.

<sup>15</sup> Schaubild 27, EU-Justizbarometer 2020.

<sup>16</sup> Schaubild 27, EU-Justizbarometer 2020.

<sup>17</sup> Schaubild 28, EU-Justizbarometer 2020.

Entscheidungen öffentlich zugänglich gemacht werden sollen, ein nächster Schritt im Digitalisierungsprozess. Allerdings haben Interessengruppen die Modalitäten der Veröffentlichung kritisiert und die Notwendigkeit betont, die Sicherheit und Privatsphäre von Angehörigen des Justizwesens zu gewährleisten.<sup>19</sup> Außerdem sieht das Programmgesetz für die Justiz 2018-2022<sup>20</sup> eine weitere Digitalisierung rechtlicher Verfahren vor; zudem ist ein Prozess zur Erleichterung von elektronischen Anträgen auf Prozesskostenhilfe im Gange.

**Es laufen Initiativen zur Aufstockung der Ressourcen für das Justizsystem.** Die gesamten öffentlichen Ausgaben für Gerichte in EUR pro Einwohner liegen zwar über dem Durchschnitt, doch sind die Ausgaben als Anteil am BIP eher gering.<sup>21</sup> Das Programmgesetz für die Justiz 2018-2022 sieht mit einer Erhöhung von 24 % zwischen dem Haushalt von 6,7 Mrd. EUR für 2017 und dem geplanten Betrag von 8,3 Mrd. EUR für 2022 eine erhebliche Aufstockung der dem Justizsystem bereitgestellten finanziellen Ressourcen vor. Zusätzlich läuft seit Juli 2019 zwischen dem Justizministerium und Interessengruppen eine Konsultation zur Entwicklung eines verlässlichen Tools zur Messung des Arbeitspensums. Die Verfügbarkeit eines solchen Tools wäre für die optimale Verwaltung der personellen und finanziellen Ressourcen innerhalb des Justizwesens dienlich. Was die Prozesskostenhilfe angeht, liegt die Einkommensgrenze für eine vollständige Anspruchsberechtigung leicht unter der Armutsgrenze von Eurostat.<sup>22</sup> Im Programmgesetz für die Justiz 2018-2022 wird für bestimmte Rechtssachen mit geringem Streitwert eine verpflichtende Vermittlung eingeführt,<sup>23</sup> was Auswirkungen auf den Zugang von Bürgern zur Justiz haben könnte.

**Bestimmte Maßnahmen im Zusammenhang mit der Funktion des Justizsystems wurden während der COVID-19-Pandemie ergriffen.** Während diese Maßnahmen die vorzeitige Entlassung bestimmter Häftlingskategorien beinhalteten, wurde auch eine automatische Verlängerung der Untersuchungshaft eingeführt.<sup>24</sup> Die Maßnahme wurde von Interessengruppen, die die Gewährleistung des Grundrechts auf Freiheit gefährdet sahen, stark kritisiert.<sup>25</sup> Der Staatsrat wies die Anfechtungsklage bezüglich der Rechtmäßigkeit der Verlängerung der Untersuchungshaft zurück.<sup>26</sup> Das Kassationsgericht erkannte, dass das Gericht, das normalerweise über die Verlängerung entschieden hätte, unverzüglich die Gültigkeit der Verlängerungsentscheidung prüfen soll.<sup>27</sup>

## Effizienz

**In Sachen Effizienz steht die Ziviljustiz vor einigen Herausforderungen.** Die für den Abschluss von streitigen Zivil- und Handelssachen geschätzte Zeit ist in den letzten Jahren gestiegen; 2018 lag die durchschnittliche Verfahrensdauer bei mehr als 400 Tagen.<sup>28</sup> Außerdem ist die Verfahrensabschlussquote für Streitige Zivil- und Handelssachen 2018 auf

---

<sup>18</sup> Dekret 2020-797 vom 29. Juni 2020.

<sup>19</sup> Siehe beispielsweise: *Syndicat de la Magistrature, lettre du 3 décembre 2019 adressée à Madame la garde des Sceaux.*

<sup>20</sup> *Loi 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.*

<sup>21</sup> Schaubilder 32 und 33, EU-Justizbarometer 2020.

<sup>22</sup> Schaubild 23, EU-Justizbarometer 2020.

<sup>23</sup> Art. 3, *Loi 2019-222 du 23 mars 2019.*

<sup>24</sup> Art. 16, Verordnung 2020-303 vom 25. März 2020.

<sup>25</sup> Siehe auch Kritik an der mangelnden Klarheit: Richterbund (2020), Automatische Verlängerung der Untersuchungshaft: nach dem Skandal und dem Chaos: Nonchalance!

<sup>26</sup> Entscheidung Nr. 439877 des Staatsrats vom 3. April 2020. Siehe auch unlängst: Entscheidung des Verfassungsrats 2020-851/852 vom 3. Juli 2020.

<sup>27</sup> Urteil Nr. 974 des Kassationsgerichts vom 26. Mai 2020 (20-81.910).

<sup>28</sup> Schaubild 6, EU-Justizbarometer 2020. Diese Zahl ist in der dritten Instanz niedriger, siehe Schaubild 7.

96 % gesunken<sup>29</sup>, und es gibt eine bedeutende Anzahl an anhängigen Sachen in diesen Bereichen<sup>30</sup>. Die jüngste Einführung der vorläufigen Vollstreckung von erstinstanzlichen Entscheidungen soll zu einer Erhöhung der Effizienz des Justizsystems beitragen. Des Weiteren könnte der vor Kurzem erfolgte Zusammenschluss von verschiedenen Arten von Gerichten der ersten Instanz zu einem „*tribunal judiciaire*“ ebenfalls auf dieses Ziel hinwirken<sup>31</sup>, obwohl einige Interessengruppen Bedenken über die Auswirkungen dieser Reform auf den Zugang von Bürgern zur Justiz geäußert haben<sup>32</sup>.

## **II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG**

Der institutionelle und rechtliche Rahmen ist in Frankreich weitgehend vorhanden. Es gibt Gesetze für die Korruptionsprävention und -bekämpfung im privaten und öffentlichen Sektor, darunter Schutz von Hinweisgebern, Vermögenserklärung, Lobbyarbeit und „Drehtür-Effekte“. Die an der Korruptionsbekämpfung beteiligten Behörden sind das Amt für Korruptionsbekämpfung, die Oberste Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben und die Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung und Steuerdelikte. Der nationale Finanzstaatsanwalt ist für die Ermittlung in Korruptionsfällen auf höchster Ebene zuständig.

**Im jüngsten Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International belegt Frankreich mit 69 von 100 Punkten in der Europäischen Union Platz 9 und Platz 23 weltweit<sup>33</sup>.** Von den befragten Franzosen äußerten 70 % die Auffassung, dass Korruption in ihrem Land weit verbreitet ist (EU-Durchschnitt 71 %), während 10 % erklärten, in ihrem Alltagsleben persönlich von Korruption betroffen zu sein. Was Unternehmen anbelangt, halten 55 % der Unternehmen Korruption für weit verbreitet (EU-Durchschnitt 63 %),<sup>34</sup> während 51 % der Unternehmen Korruption als Problem bei der Geschäftstätigkeit ansehen (EU-Durchschnitt 37 %). 26 % der Befragten sind der Meinung, dass in genügend Fällen die Strafverfolgung erfolgreich abgeschlossen wird, um Personen von korrupten Verhaltensweisen abzuschrecken (EU-Durchschnitt 36 %), während 43 % der Unternehmen der Ansicht sind, dass Bürger und Unternehmen, die einen ranghohen Beamten bestechen, angemessen bestraft werden (EU-Durchschnitt 31 %).<sup>35</sup>

**Die nationale Gesetzgebung stellt alle Formen der aktiven und passiven Bestechung im öffentlichen und privaten Sektor unter Strafe.** Dazu gehören Korruption im Sport sowie Korruption und Einflussnahme im öffentlichen Sektor. Im Januar 2020 verabschiedete Frankreich seinen ersten mehrjährigen nationalen Plan zur Korruptionsbekämpfung. Dieser wurde vom französischen Amt für Korruptionsbekämpfung (AFA) in Absprache mit allen betroffenen Verwaltungen und Kommunalbehörden entwickelt und erstreckt sich auf den Zeitraum 2020-2022. Der nationale Plan erfasst sowohl präventive als auch repressive Aspekte der Korruption und sieht verstärkte vorbeugende Maßnahmen vor sowie eine größere Wirksamkeit internationaler Zusammenarbeit im Kampf gegen die Korruption. Eine öffentliche Konsultation ist für Ende 2021 angesetzt, um die Zivilgesellschaft und alle

---

<sup>29</sup> Schaubild 11, EU-Justizbarometer 2020.

<sup>30</sup> Schaubild 14, EU-Justizbarometer 2020.

<sup>31</sup> Kein Gerichtsgebäude wurde geschlossen.

<sup>32</sup> Im Zusammenhang mit dem virtuellen Länderbesuch erhaltene Informationen.

<sup>33</sup> Transparency International (2019), Korruptionswahrnehmungsindex.

<sup>34</sup> Eurobarometer Spezial 502 (2020).

<sup>35</sup> Flash Eurobarometer 482 (2019).

Interessengruppen an der Bewertung der ersten Ergebnisse der Maßnahmen des nationalen Plans zu beteiligen.

**Das Amt für Korruptionsbekämpfung (AFA) wurde am 9. Dezember 2016 ins Leben gerufen.**<sup>36</sup> Das AFA wird von einem Richter geleitet, der per Dekret des Präsidenten der Republik für eine nicht verlängerbare Amtszeit von sechs Jahren ernannt wird. Seine Amtszeit kann nur auf eigenen Antrag oder im Falle von Arbeitsunfähigkeit oder eines schwerwiegenden Fehlverhaltens beendet werden. Bei der Ausübung seiner Kontrollaufgaben darf der Direktor des AFA keine Anweisungen von Verwaltungs- oder Regierungsbehörden entgegennehmen oder ersuchen. Das AFA erarbeitet den mehrjährigen Korruptionsbekämpfungsplan und unterstützt private und öffentliche juristische Personen bei der Prävention und Aufdeckung von Korruption.<sup>37</sup> Es überwacht auch die Qualität präventiver Systeme bei öffentlichen Stellen, sowohl auf zentralstaatlicher als auch auf lokaler Ebene, bei gemeinnützigen Organisationen und Stiftungen und bei in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden öffentlichen und privaten Unternehmen, sowie die Annahme von Compliance-Programmen im Rahmen von gerichtlichen Entscheidungen.<sup>38</sup>

**Die Oberste Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben (HATVP) ist für die Gewährleistung der Integrität der öffentlichen Institutionen zuständig.** Zu den Aufgaben dieser 2013 eingerichteten unabhängigen Behörde gehören die Kontrolle der Vollständigkeit, Richtigkeit und Fairness der Erklärungen von Vermögen und Interessen von Amtsträgern oder Mitarbeitern im öffentlichen Dienst, das Melden von Verdachtsfällen an die nationale Finanzstaatsanwaltschaft<sup>39</sup> und die Bereitstellung von ethischem Rat an Amtsträger. Vermögenserklärungen werden entweder an die ernennende Behörde oder die HATVP übermittelt. Die Interessenserklärungen von Beamten und Ministern sind im offenen Datenformat abrufbar, obwohl die Erklärungen von Abgeordneten nicht öffentlich zugänglich sind.<sup>40</sup> Im Jahr 2018 erhielt die HATVP 5787 Interessens- und Vermögenserklärungen. Schätzungen der Behörde zufolge kommen Amtsträger ihrer Erklärungspflicht zu 99,82 % nach. Im Jahr 2018 wurden 30 Fälle an die Staatsanwaltschaft übermittelt.<sup>41</sup> Die HATVP kann in ihren Jahresberichten auch Vorschläge zu möglichen Verbesserungen des rechtlichen und institutionellen Rahmens einbringen. Mit der Verabschiedung des Gesetzes Sapin II<sup>42</sup> im Jahr 2016 wurde das Mandat der HATVP um die Verwaltung des Lobbyregisters erweitert.

---

<sup>36</sup> Gesetz 2016-1691 vom 9. Dezember 2016, bekannt als „Sapin II“.

<sup>37</sup> Das AFA unterstützt auch private und öffentliche juristische Personen bei der Prävention und Aufdeckung von Einflussnahme, Erpressung durch Amtspersonen, unerlaubter Vorteilsnahme, Veruntreuung öffentlicher Gelder und Günstlingswirtschaft.

<sup>38</sup> Kontrollen bei der Vollstreckung einer richterlichen Entscheidung: eine juristische Person muss ein unter der Aufsicht des AFA stehendes Programm zur Einhaltung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen einrichten: in Anwendung des Compliance-Programms Strafe gemäß Artikel 131-39-2 des Strafgesetzes, Auferlegung einer weiteren Strafe durch ein Strafgericht oder in Vollstreckung eines justiziellen Übereinkommens des öffentlichen Interesses (Convention judiciaire d'intérêt public, CJIP) nach Artikel 41-1-2 der Strafprozessordnung wahrscheinlich.

<sup>39</sup> *Parquet national financier*.

<sup>40</sup> GRECO Fourth Evaluation Round – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Second Compliance Report for France (GRECO Vierte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte: Zweiter Umsetzungsbericht für Frankreich).

<sup>41</sup> HATVP (2019), Tätigkeitsbericht für 2018.

<sup>42</sup> Gesetz über Transparenz, Korruptionsbekämpfung und die Modernisierung des Wirtschaftslebens, mit dem die Transparenz erhöht, Korruption bekämpft und das Wirtschaftsleben modernisiert werden soll. Zu den verabschiedeten Maßnahmen gehören die Einrichtung der Obersten Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben und der Schutz für Hinweisgeber.

Seither ist sie auch für die Regulierung von Drehtür-Effekten zuständig. Im Jahr 2018<sup>43</sup> beschäftigte die Oberste Behörde 52 Mitarbeiter, erhielt 5787 Vermögens- und Interessenserklärungen und verfügte über einen Haushalt von 5,5 Mio. EUR. Andere am Rahmen für die Korruptionsbekämpfung beteiligte Stellen sind: die Nationale Kommission für Wahlkampfkosten und Politikfinanzierung (Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques, CNCCFP)<sup>44</sup> und der Ethikbeauftragte der Nationalversammlung,<sup>45</sup> dem unlängst neue Aufgaben<sup>46</sup> zugewiesen wurden und der zunehmend von Abgeordneten konsultiert wird.

**Während alle Polizeibehörden in Korruptionsfällen ermitteln können, widmet sich eine Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung und Steuerdelikte (OCLCIFF) speziell der Ermittlung von Korruption und Bestechung von ausländischen Amtsträgern.** Die Zentralstelle (OCLCIFF) untersteht der nationalen Finanzstaatsanwaltschaft (PNF), eine insbesondere auf Korruptionsbekämpfung spezialisierte Behörde. Im Februar 2020 veröffentlichte das Justizministerium einen Bericht über korruptionsbezogene Fälle aus dem Jahr 2018. Darin heißt es, dass solche Fälle seit 2013 um 24 % zugenommen haben.<sup>47</sup> Um den damit verbundenen Herausforderungen gerecht zu werden, wurde die Finanzpolizei im Juli 2019 umorganisiert. Eine ausschließlich auf Finanzkriminalität ausgerichtete Unterdirektion wurde geschaffen, um verschiedene für solche Fälle zuständige Abteilungen zusammenzuführen: die Unterdirektion für die Bekämpfung der Finanzkriminalität. Innerhalb dieses neuen Gebildes ist die OCLCIFF für Fälle von Korruption, Veruntreuung öffentlicher Gelder und Steuerdelikte zuständig. Im Jahr 2020 beschäftigt die OCLCIFF 90 Mitarbeiter.

**Die Arbeit des nationalen Finanzstaatsanwalts (PNF) führte zur Strafverfolgung und Verurteilung in mehreren Fällen auf höchster Ebene, darunter Politiker und Vertreter von internationalen Unternehmen.** Der PNF gibt an, enge Beziehungen zu seinen ausländischen Partnerorganisationen aufgebaut und im Anschluss an gemeinsame Ermittlungen durch die Verwendung von rechtlichen Abkommen des öffentlichen Interesses mehrere Übereinkünfte geschlossen zu haben.<sup>48</sup> Seit Dezember 2019 bearbeitet der PNF 582 Fallakten, von denen 50 % im Zusammenhang mit Verstößen gegen die Integrität stehen. Neben fünf Fachassistenten und 15 Beamten verfügt die Behörde seit dem 6. Januar 2020 über 17 Richter. Dies wurde als unzureichend befunden und GRECO empfahl eine personelle Aufstockung der nationalen Finanzstaatsanwaltschaft. Außerdem sollte auf Rat von GRECO ihre Unabhängigkeit von der Exekutive durch zusätzliche Garantien bei der Übermittlung von Informationen über laufende Verfahren gegen Personen auf der obersten Führungsebene an die Regierung sichergestellt werden, um die Integrität der Ermittlungen zu bewahren.<sup>49</sup>

---

<sup>43</sup> HATVP (2019), Tätigkeitsbericht für 2018.

<sup>44</sup> *Commission nationale des comptes de campagne et du financement politique (CNCCFP)*.

<sup>45</sup> *Déontologie de l'Assemblée nationale*,

<sup>46</sup> Nationalversammlung (2019), Eine neue Begeisterung für parlamentarische Ethik: Dem Präsidenten und dem Büro der Nationalversammlung am 14. bzw. 30. Januar 2019 im Einklang mit Artikel 80-3 der Regeln der Nationalversammlung vorgelegter Jahresbericht.

<sup>47</sup> Justizministerium (2020), Verstöße gegen die Integrität: statistische Daten.

<sup>48</sup> Gesetz 2016-1691 vom 9. Dezember 2016, Artikel 22 zur Schaffung, in Artikel 41-1-2 der Strafprozessordnung, eines Verfahrens, das es dem Staatsanwalt ermöglicht, ein justizielles Übereinkommen des öffentlichen Interesses mit einer juristischen Person abzuschließen, die Gegenstand eines Verdachts oder von Ermittlungen im Hinblick auf Korruption, Einflussnahme, Geldwäsche im Zusammenhang mit Steuerhinterziehung oder ähnliche Tatbestände ist.

<sup>49</sup> GRECO Fifth Evaluation Round - Evaluation Report (GRECO Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht), Abs. 136.



**Justizielle Übereinkommen des öffentlichen Interesses (CJIP) stellen in Frankreich eine Alternative zur Strafverfolgung dar.** Dieses Instrument kann nach einer vorläufigen Untersuchung angewendet werden, wodurch die Wiederholung der von einer juristischen Person begangenen Korruptionsdelikte über ein unter der Kontrolle des AFA durchgeführtes Compliance-Programm verhindert werden kann. Bisher wurden elf CJIPs abgeschlossen, darunter sechs bezüglich Korruption.<sup>50</sup>

**Unternehmen einer bestimmten Größe sind verpflichtet, Korruptionsbekämpfungsprogramme aufzulegen.** Manager von Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen industrieller oder kommerzieller Art mit mindestens 500 Angestellten und einem Umsatz von mehr als 100 Mio. EUR sind dazu verpflichtet, Maßnahmen zur Prävention und Aufdeckung von in Frankreich oder im Ausland verübter Korruption oder Einflussnahme zu treffen. Dazu gehört auch die Begehung solcher Taten in Tochtergesellschaften und kontrollierten Unternehmen.<sup>51</sup> Staatliche und kommunale Behörden und ihre öffentlichen Einrichtungen und Beteiligungsgesellschaften sowie gemeinnützige Verbände und Stiftungen müssen auch Maßnahmen zur Prävention und Aufdeckung von Korruptionshandlungen und anderen Verstößen gegen die Integrität ergreifen.<sup>52</sup>

**Ein konsolidiertes System zum Schutz von Hinweisgebern wurde eingerichtet.** Seit 2007 bestehen mehrere Mechanismen in bestimmten Sektoren, einschließlich Korruption, Umweltzerstörung und Gesundheitswesen. Mit der Verabschiedung des Gesetzes Sapin II im Jahr 2016 entstand ein allgemeines System zum Schutz von Hinweisgebern im öffentlichen und privaten Sektor.<sup>53</sup>

**Bestimmungen zur Regelung von Lobbyarbeit und Drehtür-Effekten sind weitgehend vorhanden.** Die Oberste Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben steht der öffentlichen Verwaltung bei der Regulierung von Drehtür-Effekten bei. Durch das Gesetz über die Umgestaltung des öffentlichen Dienstes<sup>54</sup> kommt es zu einem Zusammenschluss der Ethik-Kommission des öffentlichen Dienstes<sup>55</sup> mit der Obersten Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben (HATVP). Vor der Besetzung eines hohen öffentlichen Amtes mit einer Person, die bisher im privaten Sektor tätig war, legt die HATVP eine für die Einstellung maßgebliche Stellungnahme vor. Vor der Ernennung eines Regierungsmitglieds kann der Präsident der Republik in Bezug auf die Person, deren Einstellung beabsichtigt ist, vom Präsidenten der HATVP Informationen einholen, um – zum Datum des Ersuchens und unter Berücksichtigung der der HATVP vorliegenden Informationen – festzustellen, ob diese Person sich in einer Lage befindet, die einen Interessenkonflikt darstellen könnte, und die notwendigen Maßnahmen zu klären, um diesen Interessenkonflikt zu vermeiden oder umgehend zu beenden. Frankreich hat ein offenes Lobbyregister; manche Organisationen, die etwa religiöser Art sind, sind von der Eintragungspflicht ausgenommen. GRECO stellte jedoch fest, dass die Vollständigkeit und Genauigkeit des Registers zu gewährleisten sind, da nur diejenigen Lobby-Organisationen zum Eintrag verpflichtet sind, die den Kontakt mit

---

<sup>50</sup> Im Januar 2020 wurde ein CJIP mit Airbus abgeschlossen (Bestechung eines ausländischen Amtsträgers und privater Schmiergeldgeber), wobei eine Strafe von 2 083 137 455 EUR an den Staat gezahlt wurde.

<sup>51</sup> Art. 17, Gesetz 2016-1691 vom 9. Dezember 2016.

<sup>52</sup> Das AFA ist für die Überwachung der Einhaltung dieser Verpflichtung zuständig. Für Verstöße sind verwaltungsrechtliche Strafen, darunter Geldstrafen von bis zu 200 000 EUR für natürliche Personen und bis zu 1 Mio. EUR für juristische Personen, vorgesehen.

<sup>53</sup> Beitrag von Frankreich zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 20.

<sup>54</sup> Gesetz 2019-828 vom 6. August 2019.

<sup>55</sup> *Commission de déontologie de la fonction publique.*

ranghohen Amtsträgern initiieren.<sup>56</sup> Die HATVP stellt Informationen über Interessengruppen, die im nach der Verabschiedung des Gesetzes Sapin II eingerichteten Register verzeichnet sind, im offenen Datenformat bereit.<sup>57</sup>

### III. MEDIENPLURALISMUS

Frankreich blickt auf eine Tradition der Meinungs- und Informationsfreiheit sowie des Pluralismus und der Unabhängigkeit der Medien zurück, die in der Verfassung verankert sind, durch spezifische sektorale Rechtsvorschriften gewährleistet und von der unabhängigen Medienregulierungsstelle durchgesetzt werden. Die Transparenz von Medienbesitzverhältnissen ist gesetzlich geregelt. Dasselbe gilt für die Unabhängigkeit der Medien, die sich traditionell eines robusten Schutzes erfreut.

**Die Unabhängigkeit der Medienregulierungsstelle in Frankreich wird gesetzlich garantiert.** Der *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (CSA) ist eine 1989 gegründete, unabhängige Verwaltungsbehörde.<sup>58</sup> Die sieben Mitglieder des CSA werden für eine nicht erneuerbare, sechsjährige Amtszeit ernannt. Sein Präsident wird vom Präsidenten der Republik, und jeweils drei Mitglieder werden von den zwei Parlamentskammern ernannt. Ein Mitglied kann nur aufgrund von Unvermögen, Amtsuntauglichkeit oder aus einem anderen dringenden persönlichen Grund einstweilen oder endgültig seines Amtes enthoben werden. Es bestehen allgemeine Bestimmungen, um die Einmischung durch die Medien zu begrenzen und die Annahme von Anweisungen von anderen Behörden zu verhindern.<sup>59</sup> Der Haushalt der Regulierungsstelle wird zwar vom Parlament bestätigt, doch die finanziellen und personellen Ressourcen liegen im Ermessen der Regulierungsstelle, wodurch ihre unabhängige Stellung untermauert wird. Um einen ordnungsgemäßen und verantwortungsbewussten Umgang mit den Ressourcen zu gewährleisten, legt die Regulierungsstelle der Regierung und dem Parlament jährlich ihren Finanzbericht vor. Der CSA ist zur Auferlegung von Strafen befugt, die gerichtlich anfechtbar sind. Die gesetzliche Verpflichtung der Veröffentlichung der Tagesordnungen und Entscheidungen der Ratssitzungen trägt zur hohen Transparenz der Tätigkeiten des CSA bei. Dem MPM 2020 zufolge ist die Unabhängigkeit des CSA nur in sehr geringem Maße gefährdet. Neben dem CSA wurde im Jahr 2019 der französische Journalistenrat<sup>60</sup> gegründet, der zur Achtung der berufsethischen Standards beitragen soll. Er ist ein aus Journalisten, Verlegern und Mitgliedern der breiten Öffentlichkeit bestehendes Selbstverwaltungsorgan. Der Rat kann auf eine Beschwerde oder auf Eigeninitiative hin zwischen den betroffenen Parteien vermitteln oder gegebenenfalls Stellungnahmen abgeben.

**Die Regeln bezüglich der Transparenz von Medienbesitzverhältnissen verpflichten die Unternehmen, bestimmte Eigentumsinformationen zu veröffentlichen.** Die Unternehmen sind gesetzlich dazu verpflichtet, der Öffentlichkeit ihre drei größten Anteilseigner offenzulegen.<sup>61</sup> Außerdem müssen sie den CSA in Kenntnis setzen, wenn der Eigentumsanteil oder die Kontrolle an einem Radio- oder TV-Sender die Schwelle von 10 %

---

<sup>56</sup> Greco Fifth Evaluation Round – Preventing Corruption and Promoting Integrity (GRECO Fünfte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention und Förderung von Integrität).

<sup>57</sup> HATVP, öffentliches Register.

<sup>58</sup> Gesetz 89-25 vom 17. Januar 1989.

<sup>59</sup> Gesetz 2017-55 vom 20. Januar 2017.

<sup>60</sup> *Conseil de déontologie journalistique et de médiation*.

<sup>61</sup> Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 geändert durch Gesetz Nr. 2004-669 vom 9. Juli 2004.

oder mehr erreicht.<sup>62</sup> Der CSA veröffentlicht auf seiner Website Angaben über die Kapitalstruktur von Verlegern;<sup>63</sup> im Falle von Entwicklungen bei den Medienbesitzverhältnissen wird er ferner von der Wettbewerbsbehörde konsultiert, wobei er sowohl direkte als auch indirekte Medienbesitzer bewertet.<sup>64</sup>

**Die Zuweisung von staatlicher Werbung wird durch das Vergabegesetz und das Gesetz über den Regierungsinformationsdienst geregelt.**<sup>65</sup> Gemäß dem Media Pluralism Monitor (MPM) 2020 verteilt sich die Zuweisung von staatlicher Werbung auf die verschiedenen Medienarten, und der entsprechende Risikoindikator bezüglich einer staatlichen Regulierung der Ressourcen und Unterstützung für den Mediensektor<sup>66</sup> zeigt ein geringes Risiko. Der CSA ist für die Durchsetzung der Vorschriften bezüglich der politischen Berichterstattung im audiovisuellen Sektor verantwortlich; er gewährleistet während politischer Debatten eine faire Verteilung der Sendezeit. Diese Information wird jeden Monat beiden Parlamentskammern vorgelegt, was für ein gutes Maß an Transparenz und Kontrolle sorgt.

**Ein etablierter Rechtsrahmen und Pluralität bei den Akteuren verringern das Risiko der politischen Einflussnahme auf die Medien.**<sup>67</sup> Rechtsvorschriften in diesem Bereich erstrecken sich beispielsweise auf die Erklärung von Interessenkonflikten durch Amtsträger<sup>68</sup> und ähnliche Sicherheitsmechanismen innerhalb des CSA, nach denen es Mitgliedern der Medienaufsicht nicht gestattet ist, eine Position in einem Medienunternehmen innezuhaben.<sup>69</sup> Die Medien müssen auch über eine berufsethische Charta verfügen und einen für die Genauigkeit, Unabhängigkeit und Vielfalt der Informationen und Programme verantwortlichen Ausschuss einrichten.<sup>70</sup> Der MPM 2020 verzeichnet ein geringes Risiko der politischen Einflussnahme auf öffentliche oder private Medien in Frankreich.

**Die redaktionelle Freiheit von Journalisten wird durch die Anwendung der Gewissensklausel<sup>71</sup> und der Kündigungsklausel gewährleistet.**<sup>72</sup> Nach der einschlägigen Bestimmung im Arbeitsgesetzbuch dürfen festangestellte Journalisten ihren Vertrag fristlos kündigen, wenn ihre Arbeit im Widerspruch zu ihren moralischen Werten steht, ohne dabei ihre Sozialleistungen einzubüßen. Dies verhindert in gewisser Weise redaktionellen Druck auf Journalisten. Freie journalistische Mitarbeiter erfreuen sich dieser Sicherheit jedoch nicht. Journalisten steht es rechtlich zu, ihre Quellen nicht nennen zu müssen. Von diesem Recht kann aus Gründen der nationalen Sicherheit abgewichen werden. Mehrere Interessenträger berichten, dass Journalisten unter Druck gesetzt und eingeschüchtert werden, um sie zu einer

---

<sup>62</sup> Gesetz Nr. 86-1067 vom 30. September 1986 geändert durch Gesetz Nr. 2004-669 vom 9. Juli 2004, Artikel 38.

<sup>63</sup> CSA, Angaben über Verleger.

<sup>64</sup> Diesbezüglich sei daran erinnert, dass die Mitgliedstaaten mit der geänderten AVMD dazu angehalten werden, Rechtsvorschriften zu erlassen, nach denen Anbieter von Mediendienstleistungen unter ihrer Rechtshoheit Informationen zu den Eigentumsverhältnissen, darunter die wirtschaftlichen Eigentümer, zugänglich machen.

<sup>65</sup> Verordnung 2018-1074 vom 26. November 2018 und Dekret 2000-1027 vom 18. Oktober 2000.

<sup>66</sup> Der Indikator „Staatliche Regulierung von Ressourcen und Unterstützung für den Mediensektor“ schließt direkte und indirekte Hilfe ein, wie zum Beispiel direkte Zuschüsse, Steuer- und Sozialbeitragsenkungen.

<sup>67</sup> Media Pluralism Monitor 2020.

<sup>68</sup> Art. 9, Gesetz 2017-55 vom 20. Januar 2017.

<sup>69</sup> Art. 5, Gesetz 86-1067 vom 30. September 1986.

<sup>70</sup> *Comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes.*

<sup>71</sup> Art. L7112-5 3, Arbeitsgesetzbuch.

<sup>72</sup> Art. L7112-5 1, Arbeitsgesetzbuch.

Preisgabe ihrer Quellen zu bewegen.<sup>73</sup> Solches Verhalten könnte sich negativ auf die alltägliche Arbeit von Journalisten auswirken und eine abschreckende Wirkung haben.<sup>74</sup> Verleumdung ist ein Straftatbestand und kann mit einer Freiheitsstrafe geahndet werden (wenn sich die Verleumdung auf die Rasse oder die ethnische Herkunft bezieht).

**Der gesetzliche Rahmen gewährleistet die körperliche Unversehrtheit von Journalisten, aber Bedrohungen gegenüber Journalisten sind auf dem Vormarsch.** Die Behörden geben an, dass es keine spezifischen gesetzlichen Vorschriften bezüglich der Sicherheit von Journalisten gibt und dass diese wie alle anderen Bürger geschützt werden.<sup>75</sup> In den letzten Jahren wurde von einigen Fällen körperlicher Gewalt durch staatliche und nichtstaatliche Akteure berichtet, insbesondere während der zahlreichen Demonstrationen des Jahres 2019.<sup>76</sup> Dies geht einher mit einer gestiegenen Anzahl an Online-Attacken und Bedrohungen, bei denen die Täter leicht anonym bleiben können. Im Jahr 2019 und 2020 gingen auf der Plattform für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten des Europarats 19 Meldungen bezüglich Frankreich ein. Darin ging es insbesondere um Vorwürfe betreffend Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit, Belästigungen von Journalisten und Verleumdung. In Anbetracht solcher nachweislichen Angriffe und der Tatsache, dass der Schutz von journalistischen Quellen Berichten zufolge mehrmals kompromittiert wurde,<sup>77</sup> verzeichnete der MPM 2020 ein mittleres Risiko im Bereich Schutzstandards für Journalisten. Interessengruppen äußern sich besorgt über eine vermehrte Anzahl an Angriffen auf Journalisten, insbesondere bei Demonstrationen.

#### **IV. SONSTIGE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEWALTENTEILUNG**

Frankreich hat ein semipräsidentielles Regierungssystem, bei dem der Staatspräsident direkt vom Volk gewählt wird und der Premierminister gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig ist. Die zwei Kammern des Parlaments sind die Nationalversammlung und der Senat. Gesetzesvorschläge können von der Regierung oder von Mitgliedern beider Parlamentskammern eingebracht werden. Der Verfassungsrat prüft die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze entweder vor oder nach ihrer Verabschiedung. Unabhängige Behörden spielen eine wichtige Rolle im System der Gewaltenteilung.

**Folgenabschätzungen und Konsultationen von Interessenträgern sind gebräuchliche Mittel im Gesetzgebungsprozess.** Von der Regierung stammende Gesetzentwürfe werden einer Folgenabschätzung unterzogen und dem Staatsrat zur Stellungnahme vorgelegt. Des Weiteren konsultieren die Behörden bei der Ausarbeitung von Gesetzen regelmäßig Interessenträger.<sup>78</sup> Derartige Konsultationen sind für Gesetze in bestimmten Bereichen

---

<sup>73</sup> European Network of National Human Rights Institutions – The rule of law in the European Union (Europäisches Netzwerk der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen – Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union), S. 103.

<sup>74</sup> Europarat, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (Plattform für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten), Fall Nr. 43/2019: „Three Journalists Summoned for Compromising National Defense Classification“, Kategorie „Other acts having chilling effects on media freedom“.

<sup>75</sup> Im Zusammenhang mit dem virtuellen Länderbesuch erhaltene Informationen.

<sup>76</sup> Reporter ohne Grenzen, Länderprofil: Frankreich.

<sup>77</sup> Media Pluralism Monitor 2020.

<sup>78</sup> OECD, Indicators of regulatory policy and governance 2019: France (Indikatoren der Ordnungspolitik und Governance Europa 2019: Frankreich), S. 2.

verpflichtend.<sup>79</sup> Es können auch offene Konsultationen für die breite Öffentlichkeit organisiert werden. Vor Kurzem wurde unter 150 zufällig ausgewählten Bürgern eine Bürgerversammlung zum Klima abgehalten, bei der die Klimaveränderung thematisiert wurde und Abhilfe bringende Gesetzentwürfe erarbeitet wurden. In der Folge beschloss der Präsident, 146 der 149 Vorschläge der Regierung, dem Parlament oder zur Abstimmung in einem Referendum vorzulegen. Diese jüngste Initiative ist eine innovative Art der Einbindung von Bürgern in den Gesetzgebungsprozess.

**Mehrere unabhängige Behörden tragen zur Wahrung der Grundrechte bei.** Die unabhängige *Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme* (CNCDH) ist das von der Globalen Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (GANHRI) mit dem A-Status akkreditierte Menschenrechtsorgan. Die Zusammensetzung der CNCDH gewährleistet eine diverse Repräsentation von im Bereich Menschenrechte tätigen Organisationen.<sup>80</sup> Ihr Mandat erstreckt sich auf die Prüfung der Einhaltung der Grundrechte durch die Behörden und eine entsprechende Beratung. Der Akkreditierungsausschuss der GANHRI (SCA) ermutigte die CNCDH, ihre Aktivitäten im Bereich ihres Schutzmandats weiter auszuweiten und sich auch für Gesetzesänderungen einzusetzen, um diesem Mandat gerecht zu werden.<sup>81</sup> Ferner rief der SCA die CNCDH dazu auf, ihre Zusammenarbeit mit anderen nationalen Menschenrechtsorganen, wie dem Rechtsverteidiger, weiter auszuweiten. Dieses in der Verfassung verankerte Organ ist eine weitere Schlüsseleinrichtung im System der Gewaltenteilung, deren Aufgabe im Schutz der Rechte der Bürger im Umgang mit staatlichen Behörden liegt; diese Aufgabe kann von jeder natürlichen oder juristischen Person wahrgenommen werden. Der Rechtsverteidiger ist dazu befugt, Ermittlungen zu führen, zu schlichten, Empfehlungen auszusprechen und Gesetzesreformen vorzuschlagen. Unlängst kritisierte der Rechtsverteidiger die fehlende behördliche Weiterverfolgung eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte über die Nichtvollstreckung einer nationalen gerichtlichen Entscheidung.<sup>82</sup>

**Im Rahmen der COVID-19-Pandemie wurde ein Ausnahmezustand verhängt und die ergriffenen Maßnahmen waren Gegenstand gerichtlicher Prüfungen.** Das im März verabschiedete Gesetz zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie schuf eine neue, speziell auf den gesundheitlichen Notstand ausgerichtete Ausnahmeregelung, die sich von den vorher verfügbaren Ausnahmeregelungen unterscheidet.<sup>83</sup> Der gesundheitliche Notstand ermöglichte es der Regierung, eine Reihe an Maßnahmen per Dekret zu verabschieden, um gegen die COVID-19-Pandemie vorzugehen, darunter die Begrenzung der Bewegungsfreiheit der Bevölkerung. Die CNCDH äußerte Kritik an einigen dieser Maßnahmen,<sup>84</sup> von denen viele im Rahmen von Gerichtsverfahren angefochten wurden. Der Verfassungsrat und der Staatsrat zensierten eine Reihe der Maßnahmen, darunter die allgemeine Verpflichtung, eine Genehmigung für Demonstrationen einzuholen, und bestimmte Vorschriften bezüglich des

---

<sup>79</sup> Art. 1, Arbeitsgesetzbuch.

<sup>80</sup> Die CNCDH besteht aus 64 Mitgliedern: Vertretern der großen im Bereich Menschenrechte tätigen nichtstaatlichen Organisationen, Vertretern der großen Gewerkschaftsverbände und anderen Experten.

<sup>81</sup> GANHRI: SCA (2019), GANHRI Sub-Committee on Accreditation Report – March 2019 (Bericht des GANHRI Akkreditierungsausschusses – März 2019).

<sup>82</sup> Schreiben vom 1. Juli 2019 des Rechtsverteidigers an den Europarat, Abteilung für die Vollstreckung von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

<sup>83</sup> Artikel 16 und 36, französische Verfassung und Gesetz 55-385 vom 3. April 1955.

<sup>84</sup> CNCDH (2020), Stellungnahme zum gesundheitlichen Notstand und zur Rechtsstaatlichkeit; Rechtsverteidiger (2020), Schreiben an die Präsidenten des Senats und der Nationalversammlung bezüglich des Gesetzes zur Verlängerung des gesundheitlichen Notstands.

Sammelns von Daten im Zusammenhang mit COVID-19.<sup>85</sup> Der Verfassungsrat bestätigte die Gültigkeit des Gesetzes zur Verlängerung des gesundheitlichen Notstands.<sup>86</sup>

**Jüngste Initiativen zielen auf eine Förderung des zivilgesellschaftlichen Spektrums ab.** Während die zivilgesellschaftliche Landschaft in Frankreich als eingeeengt gilt,<sup>87</sup> soll mit der jüngsten Einführung des digitalen Tools „Compte association“<sup>88</sup> der Austausch zwischen Verbänden und den öffentlichen Behörden erleichtert werden, insbesondere bei der Beantragung von Fördermitteln. Die Regierung möchte die Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Verbände auch über einen eigens eingerichteten Fonds unterstützen.<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Entscheidung 2020-800 DC des Verfassungsrats vom 11. Mai und Entscheidungen Nr. 441257, 441263 und 441384 des Staatsrats vom 6. Juli 2020.

<sup>86</sup> Trotz der Zensurierung einiger ihrer Maßnahmen, siehe Entscheidung 2020-800 des Staatsrats vom 11. Mai.

<sup>87</sup> Siehe Bewertung durch CIVICUS; die Bewertung gliedert sich wie folgt in fünf Kategorien: offen, eingeeengt, behindert, unterdrückt und geschlossen.

<sup>88</sup> *Compte association*.

<sup>89</sup> Beitrag von Frankreich zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

## Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)\*

\* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 eingegangen sind, ist abrufbar unter (Website der Kommission).

Berufungsgericht Paris (2020), zwischen dem nationalen Finanzstaatsanwalt und dem Unternehmen Airbus SE abgeschlossenes justizielles Übereinkommen des öffentlichen Interesses (CJIP). <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2020-02/20200129%20CJIP%20AIRBUS%20signée.pdf>.

CIVICUS, Monitor tracking civic space: France (Indikatoren der Ordnungspolitik und Governance Europa 2019: Frankreich). <https://monitor.civicus.org/country/france/>.

CNCDH (2020), Stellungnahme zum gesundheitlichen Notstand und zur Rechtsstaatlichkeit.

CSA, Angaben über Verleger. <https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-relations-du-CSA-avec-les-editeurs/Convention-des-editeurs>.

Europäische Kommission (2020), EU-Justizbarometer.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 9. April 2015, *Tchokontio Happi v. France*, Beschwerde Nr. 65829/12.

Europarat, Plattform zum Schutz des Journalismus und der Sicherheit von Journalisten: Frankreich. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/france>.

Europarat: Ministerkomitee (2010), Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities (Empfehlung CM/(2010)12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über Richter: Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung).

Europarat: Ministerkomitee (2016), Recommendation CM/REC(2016)4 of the Committee of Ministers to the member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors (Empfehlung CM/Rec(2016)4 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Schutz des Journalismus und zur Sicherheit von Journalisten und anderen Medienakteuren).

Französische Regierung (2020), Beitrag von Frankreich zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Generaldirektion Kommunikation (2020), Eurobarometer Spezial 502: Korruption.

Generaldirektion Kommunikation (2020), Eurobarometer: Wahrnehmung der Unabhängigkeit der nationalen Justizsysteme in der EU in der breiten Öffentlichkeit.

Generaldirektion Kommunikation (2020), Flash Eurobarometer 482: Wahrnehmung von Korruption durch Unternehmen in der EU.

Globale Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (Global Alliance of National Human Rights Institutions – GANHRI): Sub-Committee on Accreditation (SCA) (2019), GANHRI Sub-Committee on Accreditation Report – March 2019 (Bericht des GANHRI Akkreditierungsausschusses – März 2019).

GRECO (2018), Fifth Evaluation Round – Evaluation Report on France on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies (Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht zur Korruptionsprävention und Förderung der Integrität in Zentralregierungen (Leitungspositionen) und Exekutivorganen – Frankreich).

GRECO (2018), Fourth Evaluation Round – Second Compliance Report on France on corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors (Vierte Evaluierungsrunde – Zweiter Bericht über die Einhaltung – Frankreich – Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte).

Justizministerium (2020), Verstöße gegen die Integrität: statistische Daten. <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Fiche%20atteintes%20à%20la%20probité%20-%20chiffres%202018.pdf>.

Kassationsgericht, Urteil vom 26. Mai 2020, Nr. 974 (20-81.910).

Nationalversammlung (2019), Eine neue Begeisterung für parlamentarische Ethik: dem Präsidenten und dem Büro der Nationalversammlung am 14. bzw. 30. Januar 2019 im Einklang mit Artikel 80-3 der Regeln der Nationalversammlung vorgelegter Jahresbericht. [http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/deontologue/rapport\\_activite\\_300119.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/deontologue/rapport_activite_300119.pdf).

Oberste Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben – HATVP (2019), Tätigkeitsbericht für 2018. [https://www.hatvp.fr/rapports\\_activite/rapport\\_2018/#popup3](https://www.hatvp.fr/rapports_activite/rapport_2018/#popup3).

Oberste Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben – HATVP, öffentliches Register <https://www.hatvp.fr/le-repertoire/>.

Oberster Justizrat (2019), Kompendium der ethischen Verpflichtungen für Angehörige des Justizwesens.

OECD (2019), Indicators of regulatory policy and governance Europe 2019: France (Indikatoren der Ordnungspolitik und Governance Europa 2019: Frankreich).

Präsidentin des Richterbundes Katia Dubreuil (2019), Schreiben vom 3. Dezember 2019 an den Justizminister.

Rechtsverteidiger (2020), Schreiben an die Präsidenten des Senats und der Nationalversammlung bezüglich des Gesetzes zur Verlängerung des gesundheitlichen Notstands.

Reporter ohne Grenzen, Länderprofil: Frankreich. <https://rsf.org/en/france>.

Richterbund (2020), Automatische Verlängerung der Untersuchungshaft: nach dem Skandal und dem Chaos: Nonchalance! <http://www.syndicat-magistrature.org/Prolongation-automatique-des-detentions-provisoires-apres-le-scandale-et-le.html>.

Verfassungsrat, Entscheidung vom 11. Mai 2020 über das Gesetz zur Verlängerung des gesundheitlichen Notstands und zur Ergänzung seiner Bestimmungen, Entscheidung Nr. 2020-800 DC.

Verfassungsrat, Entscheidung vom 3. Juli 2020, M. Sofiane A. und andere, Entscheidung Nr. 2020-851/852.

Verfassungsrat, Urteile vom 6. Juli 2020, über die Verpflichtung, vor einer Veranstaltung eine Genehmigung einzuholen, Entscheidungen Nr. 441257, 441263, 441384.

Virtueller Länderbesuch in Frankreich im Zusammenhang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit (Centre for Media Pluralism and Media Freedom – CMPF) (2020), Media Pluralism Monitor 2020. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.



## Anhang II: Länderbesuch in Frankreich

Die Dienststellen der Kommission hielten im Mai und Juni 2020 virtuelle Treffen mit folgenden Stellen ab:

- Amt für Korruptionsbekämpfung
- Journalistischer Ethik- und Schlichtungsrat
- Justizministerium
- Nationale Beratungskommission für Menschenrechte
- Nationaler Finanzstaatsanwalt
- Nationaler Journalistenverband
- Nationaler Rat der Rechtsanwaltskammern
- Oberste Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben
- Oberster Justizrat
- Oberster Rat für audiovisuelle Medien
- Reporter ohne Grenzen
- Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung und Steuerdelikte

\* Die Kommission traf auch die folgenden Organisationen in einer Reihe an horizontalen Treffen:

- Amnesty International
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF)
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Civic Forum
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- Internationale Föderation für Menschenrechte (Fédération internationale pour les droits humains, FIDH)
- Internationale Juristenkommission (International Commission of Jurists, ICJ)
- Internationales Presseinstitut (International Press Institute, IPI)
- Konferenz Europäischer Kirchen
- Lifelong Learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU