



Brüssel, den 26. Juli 2021  
(OR. en)

10341/21  
ADD 12

JAI 812  
FREMP 202  
AG 61  
POLGEN 127

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 22. Juli 2021

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.: SWD(2021) 712 final

---

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 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 2021 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2021) 712 final.

---

Anl.: SWD(2021) 712 final



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2021  
SWD(2021) 712 final

## **ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

### **Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 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 2021 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -  
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -  
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -  
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -  
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -  
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

**DE**

**DE**

## ZUSAMMENFASSUNG

Das französische Justizsystem erfährt immer wieder Reformen, mit denen seine Qualität und Effizienz verbessert werden sollen. Die seit Langem geplanten Initiativen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz, insbesondere durch die Stärkung der Kompetenzen des Obersten Justizrats, wurden bisher noch nicht angenommen, da hierfür eine qualifizierte Mehrheit der abgegebenen Stimmen in beiden Kammern des Parlaments erforderlich wäre. Die für das Justizsystem bereitgestellten Mittel wurden deutlich aufgestockt. Projekte, mit denen die vollständige Digitalisierung des Strafverfahrens und einiger Teile des Zivilverfahrens erreicht werden soll, werden fortgesetzt. Zwei neue Gesetzentwürfe zur Stärkung des Vertrauens in das Justizsystem decken Fragen wie das Berufsgeheimnis für Anwälte, die Schaffung von Disziplinargerichten für Juristen und die Übertragung von Anhörungen ab. Der Präsident der Republik ersuchte den Obersten Justizrat um eine Stellungnahme zu Möglichkeiten, wie die Regelung der Haftung und des Schutzes von Richtern verbessert werden kann.

Frankreich hat seinen institutionellen Rahmen für die Korruptionsbekämpfung und -prävention im öffentlichen und privaten Sektor weiter gestärkt. Die spezialisierten Korruptionsbekämpfungseinrichtungen, z. B. die Oberste Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben und das französische Amt für Korruptionsbekämpfung, erfüllen weiterhin ihre Aufgaben. Es bestehen Regelungen für Interessenkonflikte und den Schutz von Hinweisgebern. Die geltenden Gesetze über Lobbyarbeit decken die Kontaktaufnahme mit ranghohen Amtsträgern nicht ab, und bisher hat die Regierung keinen entsprechenden Vorschlag vorgelegt. Vermögenserklärungen werden offengelegt und regelmäßig überprüft. Die nationale Finanzstaatsanwaltschaft wurde umstrukturiert und kann weiterhin eine solide Verurteilungsbilanz vorweisen, auch durch justizielle Übereinkommen des öffentlichen Interesses, unter anderem für ranghohe Amtsträger und Fälle mit hohem Streitwert. Die Personalausstattung der Nationalen Kommission für Wahlkampfkosten und Politikfinanzierung erscheint angesichts ihrer Arbeitsbelastung unzureichend. Als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie wurden spezifische Maßnahmen für das öffentliche Beschaffungswesen eingeführt.

Frankreich verfügt im Allgemeinen über einen soliden Rechtsrahmen, mit dem Medienpluralismus und -freiheit geschützt werden. Eine bevorstehende Gesetzesänderung könnte zu einer Umstrukturierung der nationalen Medienregulierungsbehörde und zur Schaffung einer einzigen Stelle, die für audiovisuelle und digitale Kommunikation zuständig ist, führen. Journalisten sind nach wie vor verschiedenen Arten von Bedrohungen ausgesetzt. Angesichts vermehrter Angriffe bei Protesten oder Demonstrationen beabsichtigt die Regierung, Maßnahmen umzusetzen, um die Kommunikation zwischen Journalisten und der Polizei bei solchen Veranstaltungen zu verbessern. Die französischen Behörden erarbeiteten einen umfassenden Aufbauplan für Medienunternehmen, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie zu mindern und den Wandel des Mediensektors zu unterstützen.

Folgenabschätzungen und Konsultationen von Interessenträgern finden im Gesetzgebungsprozess häufig statt. Die Regierung griff jedoch verstärkt auf beschleunigte Verfahren zur Verabschiedung von Gesetzen zurück, wodurch die parlamentarische Debatte über einige kritische Gesetzentwürfe eingeschränkt wurde. Der aufgrund der COVID-19-Pandemie verhängte Ausnahmezustand endete am 1. Juni 2021. Andere grundrechtsberührende Maßnahmen wurden vom Verfassungsrat und vom Staatsrat überprüft, wobei letzterer einen Antrag der Regierung auf Prüfung der Frage, ob ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung und die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten verstoßen

könnte, ablehnte. Die unabhängigen Behörden spielten auch während der COVID-19-Pandemie eine sehr aktive Rolle beim Schutz der Grundrechte. Der Rechtsverteidiger erklärte, dass die Weiterverfolgung seiner Empfehlungen durch die nationalen Behörden verbessert werden müsse. Die in jüngster Zeit erlassenen Rechtsvorschriften werfen Bedenken hinsichtlich ihrer möglichen Auswirkungen auf das zivilgesellschaftliche Spektrum auf. Insbesondere das neue Gesetz über die allgemeine Sicherheit wurde von Interessenträgern und unabhängigen Behörden stark kritisiert, und der Verfassungsrat erklärte einige der Bestimmungen des Gesetzes für verfassungswidrig, insbesondere die Bestimmung zum Schutz der Anonymität von im Dienst befindlichen Polizeibeamten.

## **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 zur Hälfte aus von Amtskollegen gewählten Richtern besteht,<sup>1</sup> spielt eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung der Unabhängigkeit der Justiz. Er ernennt Kandidaten für die obersten richterlichen Ämter und gibt bei der Ernennung von Richtern durch den Justizminister verbindliche Stellungnahmen ab.<sup>2</sup> Die Staatsanwaltschaft ist Teil des Gerichtswesens und untersteht der Weisungsbefugnis des Justizministeriums.<sup>3</sup> Letzteres kann allgemeine Weisungen hinsichtlich der Strafverfolgungspolitik geben, darf jedoch keine Anweisungen in einzelnen Rechtssachen erteilen.<sup>4</sup> Frankreich beteiligt sich an der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSStA). Rechtsanwälte werden durch verschiedene, in ganz Frankreich angesiedelte Rechtsanwaltskammern vertreten.

---

<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. Ein weiterer Richter ergänzt diesen Spruchkörper, wenn er als Disziplinarrat tätig wird. 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. Diese Zusammensetzung wird durch einen zusätzlichen Staatsanwalt ergänzt, wenn der Oberste Justizrat als Disziplinarrat tätig wird. Siehe diesbezüglich Randnummer 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> Staatsanwälte werden derzeit im Anschluss an eine Stellungnahme des Obersten Justizrats vom Justizminister ernannt.

<sup>3</sup> Artikel 5 der Verordnung 58-1270 vom 22. Dezember 1958.

<sup>4</sup> Artikel 1 des Gesetzes 2013-669 vom 25. Juli 2013.

## Unabhängigkeit

**Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit ist sowohl bei den Unternehmen als auch in der breiten Öffentlichkeit durchschnittlich.**<sup>5</sup> In der breiten Öffentlichkeit halten 57 % – sowie 58 % der Unternehmen – die Unabhängigkeit der Gerichte für „eher gut oder sehr gut“.<sup>6</sup> Während die Wahrnehmung der Unabhängigkeit in der breiten Öffentlichkeit seit 2016 weitgehend stabil geblieben ist, ging sie bei den Unternehmen im letzten Jahr zurück.<sup>7</sup> In beiden Fällen wurden als Gründe für den wahrgenommenen Mangel an Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern Einflussnahme und Druck durch Staat und Politik am häufigsten genannt.<sup>8</sup>

**Bei der seit Langem geplanten Verfassungsreform zur Ausweitung der Kompetenzen des Obersten Justizrats wurden keine weiteren Fortschritte gemacht.**<sup>9</sup> Mit der Verfassungsreform<sup>10</sup> würden insbesondere die Stellungnahme des Obersten Justizrats bezüglich der Ernennung der Staatsanwaltsanwärter der Exekutive verbindlich gemacht, dem Obersten Justizrat die Entscheidungsbefugnis bezüglich Disziplinarmaßnahmen betreffend Staatsanwälte zugewiesen,<sup>11</sup> ehemaligen Präsidenten der Republik das Recht, nach ihrer Amtszeit dem Verfassungsrat beizutreten, abgesprochen und der Justizgerichtshof der Republik abgeschafft werden.<sup>12</sup> Einem von einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss am 2. September 2020 vorgelegten Bericht über Hindernisse für die Unabhängigkeit der Justiz<sup>13</sup> zufolge ist es wichtig, diese Verfassungsreform durchzuführen. In dem Bericht wird vorgeschlagen, die Rolle des Obersten Justizrats noch weiter zu stärken, indem insbesondere die Vorschriften für Disziplinarmaßnahmen und die Ernennung von Staatsanwälten vollständig an die für Richter geltenden Vorschriften<sup>14</sup> angeglichen werden und dem Obersten Justizrat die Befugnis übertragen wird, in allen Fragen im Zusammenhang mit der Unabhängigkeit der Justiz von sich aus tätig zu werden.<sup>15</sup> Damit der Entwurf des

<sup>5</sup> Die Wahrnehmung der Unabhängigkeit der Justiz wird wie folgt kategorisiert: sehr gering (weniger als 30 % der Befragten nehmen die Unabhängigkeit der Justiz als eher gut und sehr gut war); gering (zwischen 30–39 %), durchschnittlich (zwischen 40–59 %), hoch (zwischen 60–75 %), sehr hoch (mehr als 75 %).

<sup>6</sup> Während 5 % der breiten Öffentlichkeit und 7 % der Unternehmen angeben, dass sie die Unabhängigkeit der Justiz als „sehr gut“ wahrnehmen, und 52 % der breiten Öffentlichkeit und 51 % der Unternehmen sie als „eher gut“ wahrnehmen, stufen 29 % der breiten Öffentlichkeit und 26 % der Unternehmen die Unabhängigkeit der Justiz als „eher schlecht oder sehr schlecht“ ein. EU-Justizbarometer 2021, Schaubilder 48 und 50; Eurobarometer-Umfrage.

<sup>7</sup> Schaubilder 48 und 50, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>8</sup> Schaubilder 49 und 51, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>9</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Frankreich, S. 1–2.

<sup>10</sup> Der Entwurf des Verfassungsgesetzes wurde am 29. August 2019 der Nationalversammlung vorgelegt.

<sup>11</sup> Derzeit gibt der Oberste Justizrat eine unverbindliche Stellungnahme zu den Vorschlägen zur Ernennung von Staatsanwälten und zu Disziplinarentscheidungen des Justizministers ab. In der Praxis kommt der Justizminister jedoch stets dieser Stellungnahme nach, und die vorgeschlagene Änderung würde diese Verpflichtung in positivem Recht verankern.

<sup>12</sup> Dieser Sondergerichtshof besteht aus sechs Mitgliedern des Senats, sechs Mitgliedern der Nationalversammlung und drei Richtern des Kassationsgerichts und ist für Strafsachen im Zusammenhang mit Handlungen von Regierungsmitgliedern in Ausübung ihres Amtes zuständig. Stattdessen würden solche Rechtssachen in den Zuständigkeitsbereich des Berufungsgerichts in Paris fallen.

<sup>13</sup> Französische Nationalversammlung, Untersuchungsausschuss (2020), Bericht über Hindernisse für die Unabhängigkeit der Justiz. [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cejjustice/l15b3296\\_rapport-enquete](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cejjustice/l15b3296_rapport-enquete).

<sup>14</sup> Demnach würde der Oberste Justizrat selbst einen Vorschlag für die Ernennung der Leiter von Staatsanwaltschaften vorlegen, anstatt nur eine Stellungnahme zu Vorschlägen des Justizministers abzugeben.

<sup>15</sup> Derzeit kann nach Artikel 65 der Verfassung lediglich der Präsident in seiner Rolle als Garant für die Unabhängigkeit der Justiz das Plenum des Obersten Justizrats um eine Stellungnahme ersuchen. Von dieser

Verfassungsgesetzes zur Verabschiedung gelangen kann, müsste der Präsident beide Kammern des Parlaments im Kongress<sup>16</sup> einberufen, um darüber abzustimmen, wobei eine qualifizierte Mehrheit von drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen erforderlich wäre. Auch im Zusammenhang mit den vom Justizminister angeordneten Verwaltungsuntersuchungen gegen drei Staatsanwälte der nationalen Finanzstaatsanwaltschaft (PNF), die derzeit anhängig sind und zu Disziplinarverfahren führen könnten,<sup>17</sup> wurde hervorgehoben, dass die Disziplinarbefugnisse des Obersten Justizrats gestärkt werden müssen. Drei Interessenverbände für Richter reichten eine Beschwerde gegen den Justizminister ein und beriefen sich auf Interessenkonflikte im Zusammenhang mit seiner früheren Tätigkeit als Rechtsanwalt.<sup>18</sup> Der Justizgerichtshof der Republik erklärte die Beschwerde für zulässig und leitete am 13. Januar 2021 eine gerichtliche Untersuchung ein. Am 23. Februar 2021 ersuchte der Präsident der Republik den Obersten Justizrat um eine Stellungnahme sowohl zur Haftung als auch zum Schutz der Richter. Unter anderem soll das System für Beschwerden von Streitparteien wirksamer gestaltet werden, um Fälle von beruflichen Fehlern von Richtern besser behandeln zu können.<sup>19</sup>

**Das Vertrauen in das Justizsystem soll mit zwei neuen Gesetzentwürfen gestärkt werden.** Am 14. April 2021 legte der Justizminister dem Ministerrat zwei Gesetzentwürfe zur Stärkung des Vertrauens in das Justizsystem vor, mit denen insbesondere der Schutz des Berufsgeheimnisses für Strafverteidiger verbessert,<sup>20</sup> nationale Disziplinarkammern für Angehörige der Rechtsberufe, die auch mit der Ausarbeitung eines Ethik-Kodex beauftragt werden sollen, geschaffen und die Möglichkeiten, Anhörungen zu filmen und zu übertragen,

---

Möglichkeit wird selten Gebrauch gemacht, und der Oberste Justizrat kann in solchen Angelegenheiten nur von sich aus tätig werden, indem er Mitteilungen veröffentlicht, die jedoch nicht rechtlich bindend sind. Der Oberste Justizrat veröffentlichte in den Jahren 2020 und 2021 mehrere Mitteilungen, und zwar immer dann, wenn er Gefahren für die Unabhängigkeit der Justiz oder die Geltungskraft gerichtlicher Entscheidungen wahrnahm.

<sup>16</sup> Gemäß Artikel 89 der Verfassung wird die Bezeichnung „Kongress“ für das Organ verwendet, das entsteht, wenn beide Kammern des Parlaments zusammenkommen, um über Verfassungsänderungen abzustimmen oder einer Ansprache des Präsidenten beizuwohnen.

<sup>17</sup> Gemäß Artikel 58 und 59-1 des Beschlusses Nr. 58-1270 vom 22. Dezember 1958 gibt der Oberste Justizrat lediglich eine unverbindliche Stellungnahme dazu ab, ob Staatsanwälte sanktioniert werden sollen oder nicht; die endgültige Entscheidung obliegt dem Justizminister. Mit Dekret vom 23. Oktober 2020 übertrug der Justizminister dem Premierminister die Befugnis, in Fällen tätig zu werden, in denen er zuvor als Anwalt tätig war; dies hat jedoch keine Auswirkung auf die ursprüngliche Entscheidung, Verwaltungsuntersuchungen gegen die Staatsanwälte einzuleiten, die derzeit noch anhängig sind.

<sup>18</sup> Offener Brief des „Syndicat de la Magistrature“ und der „Union Syndicale des Magistrats“, veröffentlicht am 21. Dezember 2020.

<sup>19</sup> Seit 2011 können Bürger nach dem Organgesetz Nr. 2010-830 vom 22. Juli 2010 den Obersten Justizrat direkt anrufen, wenn sie sich als Opfer eines Disziplinarvergehens seitens eines Richters betrachten. Seitdem diese Möglichkeit besteht, wurden jedoch nur sehr wenige Beschwerden für zulässig erklärt und noch weniger an die Disziplinarkammer verwiesen. So wurden im Jahr 2019 von den 324 registrierten Beschwerden lediglich 11 für zulässig erklärt, wovon neun zurückgewiesen wurden. Eine einzige Beschwerde wurde an die Disziplinarkammer verwiesen. Viele Beschwerden wurden für offensichtlich unzulässig erklärt, da die Beschwerdeführer in diesen Fällen versucht hatten, die gerichtliche Entscheidung selbst anzufechten, anstatt einen beruflichen Fehler oder ein Disziplinarvergehen geltend zu machen.

<sup>20</sup> Der einleitende Artikel der Strafprozessordnung würde ergänzt, um zu bekräftigen, dass die Wahrung des Berufsgeheimnisses der Verteidigung während des Verfahrens gewährleistet ist. Durchsuchungen in einer Rechtsanwaltskanzlei, das Abhören des beruflichen oder privaten Telefons eines Rechtsanwalts und der Zugriff auf seine Einzelverbindungsnachweise wären nur möglich, wenn der Rechtsanwalt verdächtigt wird, eine Straftat begangen oder zu begehen versucht zu haben.

ausgeweitet werden sollen,<sup>21</sup> um das Verständnis des Justizsystems in der breiten Öffentlichkeit zu verbessern.

## Qualität

**Es werden mehrere Projekte durchgeführt, um die Digitalisierung des Justizsystems weiter voranzubringen.** Trotz der Bemühungen, die Digitalisierung des Justizsystems voranzubringen,<sup>22</sup> besteht noch Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Verfahrensvorschriften zur Gestattung digitaler Technologien in Gerichten, den Einsatz digitaler Technologien und elektronischer Kommunikationsinstrumente durch Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie digitale Lösungen zur Einleitung, Durchführung und Verfolgung von Verfahren.<sup>23</sup> In Strafsachen läuft ein Projekt mit der Bezeichnung „digitales Strafverfahren“. Ziel dabei ist es, sämtliche Schritte des Verfahrens – von dem Eingang einer Beschwerde oder der Feststellung einer Straftat bis zur Urteilsverkündung und der Ablage der gerichtlichen Entscheidung – zu digitalisieren und den Parteien und Angehörigen der Rechtsberufe den Zugang zur Akte zu erleichtern. Im Jahr 2019 wurde versuchsweise an zwei Gerichten mit der Implementierung der verschiedenen Instrumente zur Digitalisierung der Kommunikation zwischen allen Akteuren des Strafverfahrens sowie aller Dokumente in der Akte<sup>24</sup> begonnen; dies wird dann schrittweise auf alle Gerichte ausgeweitet.<sup>25</sup> In Zivilverfahren wird mit dem Programm PORTALIS das Ziel verfolgt, alle acht vorhandenen Anwendungen, die in den Gerichten verwendet werden, durch ein einziges digitales Instrument zu ersetzen und letztlich die vollständige Digitalisierung des Zivilverfahrens sowohl für die Streitparteien als auch für Angehörige der Rechtsberufe zu erreichen, und zwar von der Antragstellung bis zur Zustellung der gerichtlichen Entscheidung über ein sicheres Portal. Der Grundstein wurde mit dem Start einer Website gelegt, die für Streitparteien gedacht ist und es diesen seit dem 4. Januar 2021 ermöglicht, Anträge in bestimmten Zivilsachen einzureichen.<sup>26</sup> Auch die Möglichkeit, Anträge auf Prozesskostenhilfe online zu stellen, die seit März 2021 in Pilotgerichten eingeführt wurde und schrittweise auf nationaler Ebene ausgeweitet werden soll, wird in Verbindung mit neuen harmonisierten Vorschriften für die Berechnung der

---

<sup>21</sup> Derzeit können nur Verfahren von historischer Bedeutung gefilmt werden. Nach dem Gesetzentwurf wäre eine Verbreitung der Aufzeichnungen erst dann möglich, wenn der Fall endgültig beschieden ist. Eine Anhörung vor dem Staatsrat oder dem Kassationsgericht kann jedoch mit vorheriger Zustimmung der Parteien live übertragen werden.

<sup>22</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Frankreich, S. 3–4.

<sup>23</sup> Siehe Schaubilder 40–45, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>24</sup> Der einheitliche Zugang zu einer Reihe von Anwendungen, die unter anderem dazu dienen, Fälle digital anzulegen und zu verwalten und Dokumente sicher zwischen dem Innenministerium und dem Justizministerium sowie den Rechtsanwälten der Parteien zu übermitteln, wird lediglich über ein sogenanntes „Digitales Kriminalamt“ möglich sein.

<sup>25</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erklärten die französischen Behörden, dass das System im ersten Quartal 2022 in 30 von 100 Departements einsatzbereit sein soll. In den nächsten 18 Monaten werden nach und nach die Dokumente der Eilverfahren, Anhörungen und des Austauschs zwischen allen an Strafverfahren beteiligten Akteuren digitalisiert. Außerdem werden elektronische Signaturen eingeführt, der Zugang zu Akten über digitale Tablets für Rechtsanwälte ermöglicht und Anträge auf Akteneinsicht digitalisiert.

<sup>26</sup> Auf der Website <https://www.justice.fr/> können die Streitparteien bei bestimmten Gerichten, z. B. in Familiensachen, auch online einen Antrag einreichen. In Zukunft soll diese Möglichkeit auf alle Zivilgerichte ausgeweitet werden und die Streitparteien können das Verfahren über das Internet verfolgen und alle Gerichtsdokumente online erhalten. Die Website bietet auch Informationen über Verfahrensregeln und zuständige Gerichte, Erläuterungen und auszufüllende Formulare sowie die Kontaktdaten von Angehörigen der Rechtsberufe wie Anwälten.

finanziellen Ressourcen der Antragsteller<sup>27</sup> voraussichtlich zu einer deutlichen Verkürzung der für die Bearbeitung solcher Anträge erforderlichen Zeit führen. Das Instrument PORTALIS wird 2021 im Arbeitsgericht eingeführt und dann bis 2022 auf andere Gerichte ausgeweitet.

**Die für das Justizsystem bereitgestellten Mittel wurden im Jahr 2021 erneut deutlich aufgestockt.**<sup>28</sup> Nach dem Haushaltsgesetz für 2021<sup>29</sup> wird dem Justizministerium somit ein Haushalt von 12,1 Mrd. EUR zugewiesen, was etwa 2 % der gesamten öffentlichen Ausgaben entspricht und eine Aufstockung von 8 % im Vergleich zum Vorjahr (die größte Aufstockung gegenüber dem Vorjahr seit mehr als 20 Jahren) bedeutet, einschließlich zusätzlicher 127 Mio. EUR für Prozesskosten.<sup>30</sup> Mit dem Haushaltsgesetz werden außerdem 2450 Stellen für das Justizsystem geschaffen; dies entspricht einer Steigerung von ca. 3 % bei insgesamt etwa 90 000 Stellen. Die Mittel für die Prozesskostenhilfe beliefen sich im Jahr 2021 auf 585 Mio. EUR, was einer Erhöhung um 10 % entspricht, durch die es möglich wird, die Vergütung von Rechtsanwälten im Rahmen dieses Gesetzes zu verbessern, insbesondere für bestimmte Mandate in Strafsachen und im Bereich der Mediation. Zudem wurde eine neue Garantie für die Vergütung des Rechtsanwalts unabhängig von Versäumnissen des Antragstellers, einen Antrag auf Prozesskostenhilfe zu stellen, geschaffen.<sup>31</sup> Die Rechtsanwaltskammern sind der Auffassung, dass die Vergütung der Rechtsanwälte für die Rechtshilfe nach wie vor weitgehend unzureichend ist und die Kosten der Rechtsanwälte nicht deckt.<sup>32</sup>

**Einige Maßnahmen im Zusammenhang mit der Funktion des Strafrechtssystems, die während der COVID-19-Pandemie ergriffen wurden, wurden aufgehoben.** Der Verfassungsrat erklärte die durch einen Beschluss vom 25. März 2020 verfügte und während der bis zum 11. Mai 2020 geltenden Ausgangsbeschränkungen eingeführte automatische Verlängerung der Dauer der Untersuchungshaft für verfassungswidrig,<sup>33</sup> weil sie automatisch erfolgt und eine systematische gerichtliche Überprüfung der Notwendigkeit der Verlängerung innerhalb einer kurzen Frist unter Berücksichtigung des Rechts auf individuelle Freiheit fehlt. In einer Entscheidung vom 5. März 2021 beschied der Staatsrat zudem, dass diese automatische Verlängerung gegen das in Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankerte Recht auf Freiheit verstößt und dass die Möglichkeit des Richters in untergeordneten Strafgerichten, die Verwendung von Videokonferenzen oder die Kommunikation per Telefon vorzuschreiben, gegen das Recht auf

---

<sup>27</sup> Seit dem 1. Januar 2021 ist das steuerliche Referenzeinkommen gemäß Dekret Nr. 2020-1717 vom 28. Dezember 2020 neben dem Vermögen und den Ersparnissen eines der Kriterien für die Beurteilung der finanziellen Ressourcen natürlicher Personen.

<sup>28</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Frankreich, S. 4.

<sup>29</sup> Gesetz Nr. 2020-1721 vom 29. Dezember 2020 über den Haushalt für 2021.

<sup>30</sup> Die Prozesskosten sind die Gesamtkosten eines Gerichtsverfahrens. Sie umfassen nicht nur die Kosten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Verhandlung stehen (z. B. Kosten für Gerichtsvollzieher und Sachverständige), sondern auch die Rechtsanwaltskosten.

<sup>31</sup> Nach dem neuen Artikel 19-1 des Gesetzes Nr. 91-647 vom 10. Juli 1991 ist die Vergütung des bestellten Rechtsanwalts für bestimmte Mandate auch dann gewährleistet, wenn der Antragsteller die für die Beantragung der Prozesskostenhilfe erforderlichen Unterlagen nicht übermittelt oder die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Prozesskostenhilfe nicht erfüllt.

<sup>32</sup> Siehe den Beitrag der „Délégation des Barreaux de France“ zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 8. Der Wert pro Einheit der Vergütung im Rahmen der Prozesskostenhilfe wurde von 32 EUR auf 34 EUR angehoben und liegt damit deutlich unter dem Wert von 40 EUR, der im August 2020 in einem Bericht zur Zukunft des Berufs des Rechtsanwalts in Frankreich des ehemaligen Justizministers Dominique Perben an den Justizminister vorgeschlagen wurde. Im Falle der Mediation muss diese zudem zu einer Vereinbarung führen, damit der Rechtsanwalt eine Vergütung im Rahmen der Prozesskostenhilfe erhält.

<sup>33</sup> Entscheidung Nr. 2020-878/879 QPC vom 29. Januar 2021.

ein faires Verfahren verstößt, das durch Artikel 6 EMRK geschützt ist. Mit Beschluss vom 27. November 2020 hatte der Staatsrat bereits die Nutzung von Videokonferenzen bei Anhörungen vor höheren Strafgerichten ohne Zustimmung des Angeklagten ausgesetzt, mit der Begründung, dass dies einen schwerwiegenden und offensichtlich rechtswidrigen Eingriff in die Verteidigungsrechte und das Recht auf ein faires Verfahren darstellt.

## **Effizienz**

**Es werden zwar Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Effizienz der Zivil- und Strafgerichte abzumildern, allerdings bestehen noch immer Bedenken hinsichtlich der Verfahrensdauer.** Die Sofortmaßnahmen zur Bewältigung der Gesundheitskrise, insbesondere zwischen März und Mai 2020, führten zu einer Verlangsamung der Tätigkeit der Gerichte und zu einem Anstieg ihrer Fallzahlen. So stiegen die Fallzahlen im Oktober 2020 bei den Zivilgerichten um fast 43 000 und bei den Strafgerichten um 19 000 Fälle im Vergleich zum Jahresende 2019.<sup>34</sup> Die für den Abschluss von streitigen Zivil- und Handelssachen geschätzte Zeit stieg weiter an; 2019 lag die durchschnittliche Verfahrensdauer bei mehr als 432 Tagen.<sup>35</sup> Dagegen verbesserte sich die Verfahrensabschlussquote für streitige Zivil- und Handelssachen im Jahr 2019 leicht auf 99,7 %, <sup>36</sup> allerdings sind die Auswirkungen der Pandemie noch nicht in diesen Wert eingerechnet. Um den Herausforderungen, mit denen die Strafgerichte konfrontiert sind, zu begegnen, werden mit einem neuen Gesetz vom 8. April 2021 zur Verbesserung der Effizienz der lokalen Justiz und der Strafverfahren alternative Maßnahmen zur Strafverfolgung und der Umfang der Maßnahmen, die im Rahmen einer „composition pénale“<sup>37</sup> (Vergleich) anwendbar sind, ausgeweitet und die außergerichtliche Vollstreckung gemeinnütziger Arbeit ermöglicht.

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

Zu den Behörden, die an der Korruptionsbekämpfung beteiligt sind, gehören das Amt für Korruptionsbekämpfung (das den mehrjährigen Korruptionsbekämpfungsplan erarbeitet und private und öffentliche juristische Personen bei der Prävention und Aufdeckung von Korruption unterstützt), die Oberste Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben (die für die Gewährleistung der Integrität der öffentlichen Institutionen zuständig ist) und die Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung und Steuerdelikte (eine spezielle polizeiliche Stelle für die Ermittlung von Wirtschaftsverbrechen, einschließlich Korruption und Geldwäsche). Der nationale Finanzstaatsanwalt ist für die Ermittlung in Korruptionsfällen auf höchster Ebene zuständig.

**Nach Ansicht von Experten und Führungskräften aus der Wirtschaft ist das Ausmaß der Korruption im öffentlichen Sektor nach wie vor relativ gering.** Im Korruptionswahrnehmungsindex 2020 von Transparency International belegt Frankreich mit 69 von 100 Punkten in der EU Platz 8 und weltweit Platz 23.<sup>38</sup> Diese Wahrnehmung ist in den letzten fünf Jahren relativ stabil<sup>39</sup> geblieben.<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> Beitrag von Frankreich zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 24.

<sup>35</sup> Schaubild 6, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>36</sup> Schaubild 11, EU-Justizbarometer 2021.

<sup>37</sup> Diese durch das Gesetz vom 23. Juni 1999 geschaffene Alternative zur Strafverfolgung ermöglicht es dem Staatsanwalt, einer Person, die einräumt, eine Straftat begangen zu haben, eine oder mehrere Maßnahmen vorzuschlagen, die innerhalb einer bestimmten Frist zu vollziehen sind.

<sup>38</sup> Transparency International, Korruptionswahrnehmungsindex 2020, S. 2–3. Die Wahrnehmung der Korruption wird wie folgt kategorisiert: gering (die von Experten und Führungskräften der Wirtschaft im

**Der nationale Korruptionsbekämpfungsplan für den Zeitraum 2020–2022 wird derzeit umgesetzt.** Im Mittelpunkt des Plans stehen die folgenden Maßnahmen<sup>41</sup>: i) Optimierung der Datenanalyse zur Verbesserung des Verständnisses und der Aufdeckung von Korruption, ii) Schulung und Bewusstseinsbildung für Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, iii-a) Unterstützung der Ministerien bei der Erarbeitung von Programmen zur Korruptionsbekämpfung, iii-b) Unterstützung großer Gebietskörperschaften und ihrer Stellen bei der Entwicklung von Programmen zur Korruptionsbekämpfung, iii-c) Förderung der Integrität in Sportorganisationen und bei Sportveranstaltungen, iii-d) Unterstützung der Unternehmen bei der Umsetzung des französischen Rahmens für die Korruptionsbekämpfung und Bestärkung der Unternehmen, die Einhaltung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen zu einem Mittel zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu machen, iii-e) Verschärfung der Strafen für Korruption und iv) Stärkung des internationalen Handelns Frankreichs.<sup>42</sup>

**Bei der Strafverfolgung und Aburteilung von Korruptionsfällen sind positive Ergebnisse zu verzeichnen, auch bei Fällen, an denen hochrangige Amtsträger beteiligt sind.** Gemäß den nationalen Rechtsvorschriften sind alle Korruptionstatbestände (aktive, passive, inländische und/oder ausländische Bestechung) im öffentlichen und privaten Sektor strafbar; dies umfasst den Bereich des Sports und die Einflussnahme im öffentlichen Sektor. Die Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung und Steuerdelikte (OCLCIFI) ist eine spezielle polizeiliche Stelle für die Ermittlung von Wirtschaftsverbrechen, einschließlich Korruption und Geldwäsche. In der Zentralstelle sind 86 Beamte tätig, die in verschiedenen Dezernaten für die Analyse von Finanzdaten, für Untersuchungen und für die Sammlung von Beweisen zuständig sind.<sup>43</sup> Im Jahr 2020 beschlagnahmte die Zentralstelle illegal erworbene Vermögenswerte in Höhe von 166 Mio. EUR.<sup>44</sup> Die Einstellung, die Ausbildung (bisweilen mit einer Dauer von drei Jahren) und die Bindung hoch qualifizierter Mitarbeiter, insbesondere von Analysten für Finanzdaten und erfahrenen Ermittlern, stellen jedoch eine Herausforderung für die Zentralstelle dar.<sup>45</sup>

**Die nationale Finanzstaatsanwaltschaft wurde umstrukturiert, mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit zu verbessern, u. a. durch zusätzliche Ressourcen und größere Unabhängigkeit.** Im Jahr 2020 hat der nationale Finanzstaatsanwalt (PNF) eine spezielle Einheit für die Sammlung von Beweisen mithilfe von Open-Source-Datenbanken

---

öffentlichen Sektor wahrgenommene Korruption liegt bei über 79 Punkten), relativ gering (Werte zwischen 79 und 60), relativ hoch (Werte zwischen 59 und 50), hoch (Werte unter 50).

<sup>39</sup> Im Jahr 2015 lag der Wert bei 70, im Jahr 2020 bei 69. Eine erhebliche Verbesserung/Verschlechterung des Wertes entspricht einer Veränderung um mehr als 5 Punkte; eine Verbesserung/Verschlechterung ist eine Veränderung zwischen 4 und 5 Punkten; eine relativ stabile Bewertung ist eine Veränderung zwischen 1 und 3 Punkten (jeweils bezogen auf die letzten fünf Jahre).

<sup>40</sup> Die im Vorjahresbericht verwendeten Eurobarometer-Daten zur wahrgenommenen und erlebten Korruption der Bürger und Unternehmen werden alle zwei Jahre aktualisiert. Der jüngste Datensatz ist dem Eurobarometer Spezial 502 (2020) und dem Flash Eurobarometer 482 (2019) zu entnehmen.

<sup>41</sup> Agence Française Anticorruption (AFA) (2020), Korruptionsbekämpfungsplan für den Zeitraum 2020–2022, S. 13.

<sup>42</sup> AFA, Tätigkeitsbericht, S. 11.

<sup>43</sup> Es gibt fünf Ermittler im Bereich Cyberkriminalität, die mithilfe eines speziellen IT-Instruments (LION) digitale Daten durchsuchen, erheben und analysieren. Bis Januar 2021 hatte die OCLCIFI 285 Fälle bearbeitet, darunter 138 Fälle von Steuerbetrug, 55 Fälle von Wirtschaftskriminalität und 92 Korruptionsfälle. Beitrag von Frankreich zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

<sup>44</sup> Insbesondere 106 Mio. EUR aus Steuerbetrugsfällen (einschließlich eines einzelnen Falls mit einem Vermögenswert in Höhe von 83 Mio. EUR), 20 Mio. EUR aus Fällen von Wirtschaftskriminalität und 38 Mio. EUR aus Korruptionsfällen. Beitrag von Frankreich zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

<sup>45</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen.

eingesetzt.<sup>46</sup> Der PNF leitete im Jahr 2020 123 neue Verfahren ein, die zu 21 Anklageerhebungen mit einem geschätzten Gesamtstreitwert in Höhe von 2 Mrd. EUR und 65 beteiligten Personen führten.<sup>47</sup> Bislang wurden insgesamt 12 justizielle Übereinkommen des öffentlichen Interesses (CJIP) abgeschlossen.<sup>48</sup> Als Reaktion auf die Empfehlungen der Gruppe der Staaten gegen Korruption des Europarats (GRECO)<sup>49</sup> plant der PNF, im Jahr 2021 zusätzliche Staatsanwälte einzustellen.<sup>50</sup> Mit Blick auf die anderen Empfehlungen der GRECO<sup>51</sup> wurden jedoch keine einschlägigen Maßnahmen gemeldet.

**Das Amt für Korruptionsbekämpfung (AFA) erarbeitet den mehrjährigen Korruptionsbekämpfungsplan und überwacht die Umsetzung von Präventionsmaßnahmen in öffentlichen (nationalen oder lokalen) und privaten Einrichtungen.**<sup>52</sup> Im September 2020 veröffentlichte das AFA eine Studie, in der die Korruptionsbekämpfungsprogramme privater Unternehmen analysiert wurden<sup>53</sup>, sowie einen Praxisleitfaden für Unternehmen betreffend Geschenke und Bewirtung<sup>54</sup>. Im Jahr 2021 veröffentlichte das AFA nach einer öffentlichen Konsultation<sup>55</sup> eine zweite Reihe von Empfehlungen<sup>56</sup> (die erste wurde 2017 veröffentlicht) zur Erarbeitung und Umsetzung eines an juristische Personen gerichteten Compliance-Mechanismus.<sup>57</sup> Die dem AFA zur Verfügung stehenden technischen und finanziellen Ressourcen werden von der Leitung des AFA als angemessen erachtet.<sup>58</sup> Die bei dem AFA tätigen Beamten verfügen zwar über Erfahrungen im öffentlichen Dienst (meist abgeordnete Ermittler, Staatsanwälte, aber auch

---

<sup>46</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen.

<sup>47</sup> Beteiligt sind zum Beispiel ein ehemaliger Präsident der Republik, ein ehemaliger Minister und Bürgermeister. Beitrag von Frankreich zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

<sup>48</sup> Dabei handelt es sich um sieben Fälle im Zusammenhang mit Korruption und fünf in Zusammenhang mit Steuerbetrug. Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen. Jeder Fall umfasst eine Geldbuße im öffentlichen Interesse, deren Gesamtwert (der letzten zwölf CJIP) sich auf etwas mehr als 3 Mrd. EUR beläuft. Alle Geldbußen wurden gezahlt. Darüber hinaus wurden in fünf Fällen Compliance-Programme auf Kosten des durchführenden Unternehmens durchgeführt, wobei die Einhaltung im Rahmen von Prüfungen des AFA über einen Zeitraum von drei Jahren kontrolliert wurde. Beitrag von Frankreich zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

<sup>49</sup> GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, Recommendations concerning the need to provide the National Financial Prosecutor’s office with additional staff (GRECO Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht, Empfehlungen zur Notwendigkeit, die nationale Finanzstaatsanwaltschaft mit zusätzlichem Personal auszustatten).

<sup>50</sup> Geplant sind insgesamt 18 Staatsanwälte, die mit den vorhandenen Bürohilfskräften, bestehend aus sechs Fachassistenten und einem juristischen Mitarbeiter, zusammenarbeiten werden. Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen.

<sup>51</sup> Unter Randnummer 136 des Evaluierungsberichts der Fünften Evaluierungsrunde der GRECO wurde darauf hingewiesen, dass 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 sollte, um die Integrität der Ermittlungen zu bewahren.

<sup>52</sup> Gesetz Nr. 2016-1691 über Transparenz, den Kampf gegen Korruption und die Modernisierung des Wirtschaftslebens.

<sup>53</sup> Es wurde ein anonymer Online-Fragebogen an die Berufsverbände verschickt, damit diese ihn an ihre Mitglieder übermitteln; dieser Fragebogen richtet sich an alle Unternehmen, unabhängig von ihrem Umsatz, ihrer Belegschaft und ihrem Tätigkeitsbereich. Es gingen Informationen von 2000 Unternehmen ein. AFA, Nationale Studie über Systeme zur Korruptionsbekämpfung in Unternehmen.

<sup>54</sup> AFA, Praxisleitfaden für Unternehmen betreffend Geschenke und Bewirtung.

<sup>55</sup> Vom 16. Oktober bis zum 16. November 2020 wurde eine öffentliche Konsultation durchgeführt, an der sich rund 40 Akteure beteiligten, darunter 13 Verbände, sieben Wirtschaftsverbände, zehn Rechtsanwaltskanzleien und Berater, fünf Zentralverwaltungen und zwei nichtstaatliche Organisationen.

<sup>56</sup> AFA, Empfehlungen, Amtsblatt vom 12. Januar 2021.

<sup>57</sup> Die Empfehlungen umfassen bewährte Verfahren für die Durchführung von Risikobewertungen und die Risikokartierung sowie Maßnahmen zur Prävention und Aufdeckung von Korruptionsrisiken und Abhilfemaßnahmen.

<sup>58</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen.

Analysten für Finanzdaten) und in der Privatwirtschaft, allerdings stellen die Größe und die hohe Personalfuktuation scheinbar eine Herausforderung dar.<sup>59</sup>

**Die Oberste Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben (HATVP) überwacht weiterhin die Umsetzung der Vorschriften zur Gewährleistung der Integrität öffentlicher Amtsträger, einschließlich der Vorschriften über die Offenlegung von Vermögenswerten.**<sup>60</sup> Die HATVP ist dafür verantwortlich, die Integrität der öffentlichen Institutionen und der Amtsträger zu gewährleisten. Zu ihren Aufgaben gehört die Überprüfung der Interessens- und Vermögenserklärungen. Im Jahr 2020 gingen bei der HATVP 17 713 Interessens- und Vermögenserklärungen von Amtsträgern und 825 Erklärungen von Ministern und Mitgliedern des Parlaments ein. Während die Erklärungen von Amtsträgern und Ministern öffentlich zugänglich sind, stehen die Erklärungen von Mitgliedern des Parlaments nur auf Anfrage zur Verfügung.<sup>61</sup> Laut der von der HATVP im Jahr 2020 durchgeführten Überprüfung entsprachen etwa 53 % der Erklärungen den Vorschriften, 22 % gaben Anlass zu geringfügigen Klärungsersuchen und 25 % wiesen erhebliche Mängel auf.<sup>62</sup> Im Jahr 2020 wurden zehn Akten zur möglichen strafrechtlichen Verfolgung an die nationale Finanzstaatsanwaltschaft übermittelt. Die HATVP berät die Ethikbeauftragten der Institutionen (responsables déontologues) und unterstützt sie bei der Ethikaus- und -weiterbildung.<sup>63</sup> Die HATVP gibt auch allgemeine ethische Leitlinien heraus und kann Vereinbarungen mit nichtstaatlichen Organisationen unterzeichnen, um die Transparenz zu fördern.<sup>64</sup>

**Die HATVP hat vorgeschlagen, die Rechtsvorschriften über Lobbyarbeit zu ändern.** Die HATVP ist für die Verwaltung des Lobbyregisters zuständig. Im November 2020 lag der Anteil der eingegangenen Erklärungen bei 90 % aller registrierten Lobbyisten.<sup>65</sup> Im Jahr 2020 schlug die HATVP vor, die Rechtsvorschriften über Lobbyarbeit entsprechend den Empfehlungen der GRECO dahin gehend zu ändern, dass Lobbyisten (und nicht nur die Organisationen), die Kontakte zu hochrangigen Amtsträgern aufnehmen, erfasst werden.<sup>66</sup> Von der Regierung wurde bislang kein Vorschlag vorgelegt.<sup>67</sup> Im Jahr 2020 wurde das

---

<sup>59</sup> Diese Auffassung vertrat der Direktor des AFA während einer Anhörung mit Vertretern der Nationalversammlung im April 2021 (Video abrufbar unter [http://videos.assemblee-nationale.fr/video.10597957\\_60656dae755b9.lutte-contre-la-corruption--m-charles-duchaine-directeur-de-l-agence-francaise-anticorruption-1-avril-2021](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.10597957_60656dae755b9.lutte-contre-la-corruption--m-charles-duchaine-directeur-de-l-agence-francaise-anticorruption-1-avril-2021)). Andererseits wird durch den Personalwechsel eine Kultur der Einhaltung der Vorschriften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor gefördert. Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen.

<sup>60</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Frankreich, S. 6.

<sup>61</sup> Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

<sup>62</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen.

<sup>63</sup> Im Jahr 2020 hat die HATVP auf Ersuchen von Ethikbeauftragten 150 besondere Stellungnahmen abgegeben. Sie werden auf der Website der HATVP unter <https://www.hatvp.fr/consulter-les-deliberations-et-avis/> veröffentlicht.

<sup>64</sup> Sobald die Vereinbarung unterzeichnet ist, kann die nichtstaatliche Organisation die HATVP um Rat in Bezug auf Interessenkonflikte und Vermögenserklärungen ersuchen; siehe Website der HATVP unter <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-diffusion-dune-culture-de-lintegrite/promouvoir-la-transparence/#:~:text=Pour%20solliciter%20l'agr%C3%A9ment%2C%20l'conditions%20requis%20pour%20%C3%AAtre%20agr%C3%A9%C3%A9>. Um jedoch vor Gericht klagen und als Zivilpartei in einem Strafverfahren in einem Korruptionsfall auftreten zu können, muss eine Organisation vom Justizministerium offiziell ermächtigt werden.

<sup>65</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen.

<sup>66</sup> GRECO Fifth Evaluation Round – Preventing Corruption and Promoting Integrity (GRECO Fünfte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention und Förderung von Integrität). Recommendation to modify the register for lobbying (GRECO Fünfte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention und Förderung von Integrität. Empfehlung zur Änderung des Lobbyregisters).

<sup>67</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen.

Mandat der HATVP um die Überwachung der Umsetzung der Vorschriften über Unvereinbarkeiten und Drehtür-Effekte erweitert.<sup>68</sup> Bei durchschnittlich 10 % der überprüften Fälle wird eine Unvereinbarkeit festgestellt. Im Jahr 2020 erließ die HATVP einen Beschluss über Unvereinbarkeit gegen einen ehemaligen Berater des Ministerkabinetts.<sup>69</sup>

**Die Personalausstattung der Nationalen Kommission für Wahlkampfkosten und Politikfinanzierung (CNCCFP) erscheint angesichts ihrer Arbeitsbelastung unzureichend.** Die CNCCFP ist für die Prüfung der Rechnungslegungsberichte von politischen Parteien und Wahlkampagnen zuständig.<sup>70</sup> Die Wahlabteilung besteht aus neun Richtern (die vom Rechnungshof und anderen Justizeinrichtungen abgeordnet werden) sowie 58 unterstützenden Beamten. Im Jahr 2020 wurden 2200 Fälle mit der Unterstützung von 143 externen Beratern geprüft.<sup>71</sup> Im Durchschnitt weisen bis zu 4 % der Wahlkampfberichte Buchführungsmängel auf. In der Abteilung für die Prüfung politischer Parteien sind sechs Beamte tätig<sup>72</sup>, und angesichts der Arbeitsbelastung ist es auch weiterhin eine Herausforderung, innerhalb der Verfahrensfrist von sechs Monaten nach dem Wahltag genaue und ausführliche Rechenschaftsberichte zu erstellen.

**Der Ethikbeauftragte der Nationalversammlung überwacht die Umsetzung der Ethikvorschriften für die Mitglieder des Parlaments.** Die Ethikvorschriften für die Mitglieder des Parlaments sind in der Geschäftsordnung der Nationalversammlung<sup>73</sup> sowie in einem Ethik-Kodex<sup>74</sup> niedergeschrieben. Die Mitglieder des Parlaments, die sich in einem Interessenkonflikt befinden, müssen das Präsidium der Nationalversammlung darüber informieren und von der Teilnahme an einer mit ihren Interessen konfligierenden Abstimmung absehen. Jegliche Spenden, Sponsorengelder und Reisekostenzuschüsse, die ein Mitglied des Parlaments erhält, müssen angegeben und anschließend auf der Webseite über Transparenz der Nationalversammlung veröffentlicht werden. Bei Verdacht auf einen Verstoß gegen die Ethikvorschriften kann der Ethikbeauftragte den Präsidenten der Nationalversammlung darüber in Kenntnis setzen, der den Fall anschließend an das Präsidium zur weiteren Prüfung und für mögliche Maßnahmen weiterleiten kann.<sup>75</sup>

---

<sup>68</sup> 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 festzulegen, um diesen Interessenkonflikt zu vermeiden oder umgehend zu beenden. Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020.

<sup>69</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen.

<sup>70</sup> Bei den letzteren sind alle Finanzmittel zu berücksichtigen, die während der Wahlkampagnen erhalten oder ausgegeben wurden.

<sup>71</sup> Externe Berater werden aus einer ständigen Liste von rund 200 Fachkräften mit steuerlichem und wirtschaftlichem Hintergrund ausgewählt. Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen.

<sup>72</sup> Im Jahr 2019 wurden rund 511 Konten politischer Parteien geprüft, wobei meist nur kleinere formale Unregelmäßigkeiten festgestellt wurden. Wird eine Unregelmäßigkeit festgestellt, kann die Kommission entweder die geprüfte Stelle um Klärung bitten oder bei Verdacht auf Straftaten oder Wahlbetrug die Akte an die Staatsanwaltschaft bzw. den Wahlprüfer weiterleiten. Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen.

<sup>73</sup> Artikel 80 ff. der Geschäftsordnung der Nationalversammlung.

<sup>74</sup> Berufsethischer Verhaltenskodex von 2019.

<sup>75</sup> Das Präsidium der Nationalversammlung ist ein Ausschuss, der aus 22 Mitgliedern des Parlaments besteht und für die interne Arbeitsweise der Nationalversammlung zuständig ist. Innerhalb des Präsidiums befasst

**Das Amt für Korruptionsbekämpfung (AFA) hat Empfehlungen zur Entwicklung von Mechanismen für Hinweisgeber herausgegeben.** Vor dem Hintergrund der bestehenden Regelungen zum Schutz von Hinweisgebern<sup>76</sup> sollen die im Januar 2021 veröffentlichten Empfehlungen<sup>77</sup> Einrichtungen des öffentlichen und privaten Sektors dabei unterstützen, Bestechung, Einflussnahme, Erpressung durch Amtsträger, unerlaubte Vorteilsnahme, Veruntreuung öffentlicher Gelder und Günstlingswirtschaft zu verhindern und aufzudecken. Hinweisgeber können ihre Beschwerden zunächst über den innerhalb ihres Unternehmens oder ihrer öffentlichen Verwaltung bestehenden Kanal einreichen; unter bestimmten Umständen kann die Beschwerde anschließend an das AFA weitergeleitet werden.<sup>78</sup> Der Rechtsverteidiger bietet Hinweisgebern Unterstützung und Beratung<sup>79</sup>, einschließlich eines Leitfadens. Der Rechtsverteidiger beschäftigt einen Vollzeitbeamten für die Beratungsstelle. Seit 2017 hat sich der Rechtsverteidiger im Schnitt mit 80 Berichten von Hinweisgebern pro Jahr befasst, im Jahr 2020 war jedoch ein Rückgang um fast 20 % zu verzeichnen.<sup>80</sup> Der Mangel an angemessener finanzieller und rechtlicher Unterstützung<sup>81</sup> ist eine Herausforderung für den Schutz von Hinweisgebern in der Praxis.

**Im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens wurde ein spezieller Leitfaden zur Korruptionsbekämpfung herausgegeben, um die Risiken während der COVID-19-Pandemie zu mindern.** Im Juni 2020 veröffentlichten das Amt für Korruptionsbekämpfung und die Direktion für das öffentliche Beschaffungswesen (DAE) einen Leitfaden zum Umgang mit dem Korruptionsrisiko im öffentlichen Beschaffungswesen.<sup>82</sup> In dem Leitfaden werden für jede Phase des öffentlichen Beschaffungswesens die damit verbundenen Korruptionsrisiken aufgezeigt, Maßnahmen zur Risikominderung vorgeschlagen und Empfehlungen zur Erarbeitung einer betrieblichen Risikokartierung und von Verhaltenskodizes zur Korruptionsbekämpfung gegeben.

### **III. MEDIENPLURALISMUS UND MEDIENFREIHEIT**

In Frankreich sind die Meinungs- und Informationsfreiheit sowie der Pluralismus und die Unabhängigkeit der Medien in der Verfassung verankert. Diese Grundsätze sind ferner in sektoralen Rechtsvorschriften niedergelegt und werden von der unabhängigen Medienregulierungsstelle durchgesetzt. Mit dem französischen Rahmen für

---

sich eine fünfköpfige Delegation mit der Regelung der Lobbyarbeit. Die Sitzungsprotokolle des Präsidiums werden online veröffentlicht unter <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/le-bureau-de-l-assemblee-nationale>.

<sup>76</sup> Wie aus dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 hervorgeht, entstand mit der Verabschiedung des Gesetzes Sapin II im Jahr 2016 ein allgemeines System zum Schutz von Hinweisgebern im öffentlichen und privaten Sektor.

<sup>77</sup> AFA, Empfehlungen für die Entwicklung von Mechanismen für Hinweisgeber.

<sup>78</sup> Vom Justizministerium schriftlich erhaltene Informationen.

<sup>79</sup> Ziel der Beratung ist es, die rechtlichen Grundlagen des Verfahrens zur Meldung von Missständen bzw. die Voraussetzungen für den Schutz von Hinweisgebern zu verstehen.

<sup>80</sup> Die Fälle betreffen sowohl den öffentlichen als auch den privaten Sektor gleichermaßen. Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen.

<sup>81</sup> Im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich erhaltene Informationen. Siehe Stellungnahme Nr. 20-12 des Rechtsverteidigers vom 16. Dezember 2020, Empfehlung 13, und Jährlicher Tätigkeitsbericht 2020 des Rechtsverteidigers, S. 89: „Es müssen bessere Schutzmaßnahmen und Unterstützungsmaßnahmen mit Beispielcharakter vorgesehen werden, um die Isolation von Hinweisgebern zu durchbrechen, insbesondere durch die Möglichkeit einer direkten finanziellen Unterstützung, die aus einem speziell eingerichteten Unterstützungsfonds geleistet wird, und die Gewährung von Prozesskostenhilfe ohne Prüfung der vorhandenen finanziellen Ressourcen, gegebenenfalls auf der Grundlage einer vom Rechtsverteidiger ausgestellten Bescheinigung.“

<sup>82</sup> AFA, Leitfaden zum Umgang mit dem Korruptionsrisiko im öffentlichen Beschaffungswesen.

Medienpluralismus wird sowohl der „externe Pluralismus“, der als Pluralität der Medienakteure verstanden wird, als auch der „interne Pluralismus“, der als Gleichheit und Vielfalt der Stimmen definiert wird, gewährleistet. Im französischen Rechtssystem existieren auch spezielle Vorschriften für die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich.<sup>83</sup> Frankreich hat mehrere Rechtsakte zur Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) verabschiedet und es sollen noch drei weitere Dekrete folgen, um den Umsetzungsprozess abzuschließen.

**Die nationale Medienregulierungsstelle „Conseil supérieur de l’audiovisuel“ (CSA) wird umstrukturiert.**<sup>84</sup> Die Regierung hat kürzlich einen Vorschlag vorgelegt, in dem die Zusammenlegung des „Conseil supérieur de l’audiovisuel“ (CSA) mit der „Haute Autorité pour la Diffusion des Œuvres et la Protection des Droits sur Internet“ (HADOPI), der für den Schutz des geistigen Eigentums zuständigen Behörde, vorgesehen ist, um eine einzige Stelle (ARCOM)<sup>85</sup> zu schaffen, die für audiovisuelle und digitale Kommunikation zuständig ist. Dadurch würden der ARCOM eine Reihe von Befugnissen in Bezug auf den Schutz von Minderjährigen im Internet, Desinformation, Hassreden und Online-Piraterie übertragen. Der CSA begrüßte den Vorschlag der Regierung, äußerte jedoch einige Bedenken in Bezug auf den Haushalt und die Zusammensetzung der neuen Stelle.<sup>86</sup> Nach dem Vorschlag sollen für die ARCOM die gleichen Unabhängigkeitsgarantien gelten wie für den CSA und die HADOPI. Im Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 (Media Pluralism Monitor; MPM)<sup>87</sup> wurden – wie im Jahr 2020 – auch 2021 die Risiken für die Unabhängigkeit und Wirksamkeit der französischen Medienregulierungsbehörde als gering eingeschätzt, wobei hervorgehoben wurde, dass die Behörde über einen eigenständigen Haushalt verfügt und ihre Arbeitsweise, einschließlich der Ernennung ihrer Mitglieder, transparent ist.

**Der französische Journalistenrat achtet auf die Einhaltung der berufsethischen Standards.** Der Rat, der sich aus Vertretern von Journalisten, Verlegern und der Öffentlichkeit zusammensetzt, prüft angebliche Verstöße gegen journalistische Standards in Presseartikeln (sowohl Texte als auch Bilder, die offline und online veröffentlicht werden) und in audiovisuellen Nachrichtensendungen. Seit seiner Einrichtung im Jahr 2019 hat der Rat fast 411 Verstöße festgestellt und 34 Bekanntmachungen veröffentlicht.<sup>88</sup>

**Der CSA empfahl, Überlegungen zum Rahmen für Medieneigentum anzustellen.** Am 22. März 2021 gab der CSA eine Stellungnahme ab, in der er feststellte, dass der derzeitige Rahmen zur Bekämpfung der Konzentration von Medienbesitzverhältnissen in Anbetracht der demografischen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen in diesem Sektor

---

<sup>83</sup> Auf der Rangliste der Pressefreiheit 2021 von Reporter ohne Grenzen belegt Frankreich den 34. Platz (Platz 16 in der EU), wie auch im Vorjahr, aber vier Plätze höher als noch vor fünf Jahren. Siehe Website von Reporter ohne Grenzen; <https://rsf.org/en/france>.

<sup>84</sup> Französisches Ministerium für Kultur, Pressemitteilung vom 8. April 2021.

<sup>85</sup> Die institutionelle Änderung wurde bereits im Rahmen des Umsetzungsprozesses der überarbeiteten AVMD-RL in Betracht gezogen.

<sup>86</sup> Conseil supérieur de l’audiovisuel (2021), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über den Schutz des öffentlichen Zugangs zu kulturellen Werken im digitalen Zeitalter und zum Entwurf eines Gesetzes über den Schutz des öffentlichen Zugangs zu kulturellen Werken.

<sup>87</sup> Media Pluralism Monitor, Country Report: France (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus, Länderbericht Frankreich), S. 12.

<sup>88</sup> Website des französischen Journalistenrats; <https://cdjm.org/decisions/>.

in mehrfacher Hinsicht überholt sei.<sup>89</sup> Der CSA schlug vor, dass die Regierung eine Sachverständigengruppe bilden sollte, die sich mit diesem Thema befasst. In der französischen Rechtsordnung ist vorgesehen, dass alle direkten und letztlichen Eigentümer von Medienunternehmen bekannt gegeben werden müssen. Die Zuteilung von Frequenzen für audiovisuelle Dienste hängt auch von den Angaben über den Eigentümer des beantragenden Dienstes ab. Die Konzentration von Medienbesitzverhältnissen wird von der Wettbewerbsbehörde kontrolliert, die den CSA konsultieren sollte, wenn es um audiovisuelle Medien oder den Hörfunk geht.<sup>90</sup> Aus dem MPM 2021 geht hervor, dass das Risiko für die Transparenz des Medieneigentums gering ist, wobei jedoch erwähnt wird, dass die mehrschichtige Eigentumsstruktur zahlreicher Medienkonglomerate zu einem gewissen Grad an Undurchsichtigkeit führen könnte. Auf der anderen Seite wird im MPM 2021 von einer anhaltend hohen horizontalen und medienübergreifenden Konzentration berichtet.<sup>91</sup>

**Die französischen Behörden gewährten den Medienunternehmen umfassende finanzielle Unterstützung.** Um die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzumildern, hat die französische Regierung im Jahr 2020 Mittel in Höhe von 106 Mio. EUR bereitgestellt, um die Aufrechterhaltung des Pressevertriebs zu gewährleisten und die am stärksten betroffenen Medienakteure – Zeitungshandel, Titel aus den Überseegebieten und Verlage – zu unterstützen. Alle Medienschaffenden, einschließlich freie Mitarbeiter, hatten auch Anspruch auf Kurzarbeitergeld. Im Hinblick auf die langfristige Unterstützung sind im umfassenden Aufbauplan 377 Mio. EUR für die nächsten zwei Jahre vorgesehen, um den digitalen und ökologischen Wandel des Mediensektors zu erleichtern.<sup>92</sup> Hierunter fällt auch ein Fonds in Höhe von 18 Mio. EUR zur Unterstützung von Journalisten in besonders prekären Verhältnissen, z. B. Freiberufler, Fotojournalisten und Karikaturisten.<sup>93</sup> Die französische Regierung hat auch Änderungen des Rahmen für die finanzielle Unterstützung des Zeitungshandels ins Auge gefasst, insbesondere im Hinblick auf die Voraussetzungen für die Antragsstellung und die Methoden der Berechnung der finanziellen Unterstützung.<sup>94</sup>

**Journalisten in Frankreich sind nach wie vor verschiedenen Arten von Bedrohungen ausgesetzt.** Bei Protesten und Demonstrationen wurden Angriffe sowohl vonseiten der Demonstranten als auch der Polizei auf Journalisten und Medienschaffende gemeldet.<sup>95</sup> In diesem Zusammenhang gab die Regierung einen unabhängigen Bericht<sup>96</sup> in Auftrag, der eine Reihe von Vorschlägen für Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit von Journalisten

---

<sup>89</sup> Conseil supérieur de l’audiovisuel (2021), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über den Schutz des öffentlichen Zugangs zu kulturellen Werken im digitalen Zeitalter und zum Entwurf eines Gesetzes über den Schutz des öffentlichen Zugangs zu kulturellen Werken.

<sup>90</sup> Europäische Kommission, Study on the implementation of the new provisions in the revised Audiovisual Media Services Directive (Studie über die Umsetzung der neuen Bestimmungen der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste).

<sup>91</sup> Bei den Online-Medien lässt sich aufgrund des Mangels an gründlich aufbereiteten, standardisierten Daten keine Konzentrationsrate ermitteln. Media Pluralism Monitor, Country Report: France (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus, Länderbericht Frankreich), S. 13.

<sup>92</sup> Französisches Ministerium für Kultur, Pressemitteilung vom 27. August 2020.

<sup>93</sup> Website der Europäischen Journalisten-Föderation. <https://europeanjournalists.org/blog/database/covid-19-what-financial-support-has-the-media-and-journalists-received-in-europe/>.

<sup>94</sup> Website des französischen Ministeriums für Kultur. <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Presse/Aides-a-la-Presses/L-aide-a-la-modernisation-des-diffuseurs>.

<sup>95</sup> Siehe Website von Reporter ohne Grenzen. <https://rsf.org/en/france>, <https://rsf.org/en/news/cases-violence-against-french-reporters>; und 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) (2021), Warnmeldung vom 4. Januar 2021 mit dem Titel „Journalists Obstructed during Yellow Vest Demonstrations“ (Journalisten bei Gelbwesten-Demonstration behindert).

<sup>96</sup> Der Bericht wurde dem französischen Premierminister am 3. Mai 2021 vorgelegt. Siehe Anhang I.

und der Kommunikation mit Polizeikräften bei Protesten und Demonstrationen enthält.<sup>97</sup> Der Staatsrat erklärte darüber hinaus vier Bestimmungen des Plans zur Aufrechterhaltung der Ordnung für rechtswidrig, mit denen die Tätigkeit von Journalisten bei Protesten oder Demonstrationen eingeschränkt würden.<sup>98</sup> Mit Blick auf die Vertraulichkeit der Quellen der Reporter<sup>99</sup>, auf Drohungen mit körperlicher Gewalt<sup>100</sup> oder auf Fälle von Belästigung im Internet, insbesondere von Journalistinnen<sup>101</sup>, wurden beunruhigende Entwicklungen beobachtet. Seit Oktober 2020 wurden auf der Plattform des Europarats für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten 15 Warnmeldungen für Frankreich erfasst, von denen die meisten körperliche Angriffe, Belästigung und Einschüchterung von Journalisten betrafen.<sup>102</sup> Im MPM 2021 wird betont, dass das häufige Ausrufen des Ausnahmezustands und eine sehr weit gefasste Auslegung des Begriffs „Desinformation“ die Situation von Journalisten zusätzlich negativ beeinflussen könnte.

**Der Verfassungsrat hat umstrittene Bestimmungen, die sich möglicherweise negativ auf die Tätigkeit von Journalisten ausgewirkt hätten, außer Kraft gesetzt.** Nachdem der Gesetzentwurf über die „allgemeine Sicherheit“ von der Journalistengemeinschaft kritisch aufgenommen wurde, schlug die Regierung tief greifende Änderungen an der Bestimmung des Entwurfs vor, mit der die Verbreitung von Bildern, die das Gesicht oder andere identifizierende Merkmale eines an einem Polizeieinsatz beteiligten Mitglieds der nationalen Polizei oder der „Gendarmerie“ zeigen, unter Strafe gestellt wird. Der im April 2021 angenommene Rechtstext enthält einen neuen Straftatbestand, der in der böswilligen Verbreitung des Abbilds von Strafverfolgungsbeamten bei der Ausübung ihres Amtes mit der offensichtlichen Absicht, ihre physische oder psychische Integrität zu schädigen, besteht (Artikel 52.1). Der Verfassungsrat erklärte diesen Artikel wegen mangelnder Rechtssicherheit aufgrund der ungenauen Formulierung dieser Bestimmung für mit der französischen Verfassung unvereinbar. Die Medienakteure begrüßten die Entscheidung des Verfassungsrats.<sup>103</sup> Die Vertreter der Regierung erklärten sich bereit, eine überarbeitete Fassung des Artikels vorzuschlagen.<sup>104</sup>

---

<sup>97</sup> Die französischen Behörden erklärten, dass die Empfehlungen des Berichts von dem Innenminister und dem Minister für Kultur gemeinsam umgesetzt würden.

<sup>98</sup> Entscheidung Nr. 444849 des Staatsrats vom 10. Juni 2021.

<sup>99</sup> Die Rangliste der Pressefreiheit zeigt, dass im Jahr 2020 mindestens zwei Journalisten von der IGP (Abteilung für innere Angelegenheiten der Polizei) wegen mutmaßlicher Mittäterschaft an einer Verletzung der polizeilichen Geheimhaltung vorgeladen wurden. Reporter ohne Grenzen äußerte Bedenken in Bezug auf das französische Pressegesetz, nach dem die Polizei sich auf ein zwingendes Erfordernis des allgemeinen Interesses als Grund für die Einleitung von Ermittlungen zur Identifizierung der Quelle eines Journalisten berufen kann. Siehe <https://rsf.org/en/news/france-rsf-denounces-use-concealment-professional-secrecy-accusation-and-calls-its-removal>.

<sup>100</sup> Am 25. September 2020 fand vor dem ehemaligen Sitz der französischen Satirezeitung Charlie Hebdo ein Messerangriff statt. Vor dem Angriff erklärte der Täter in einem Video, er wolle sich an Charlie Hebdo rächen. Siehe 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) (2020), Warnmeldung vom 16. Dezember 2020 mit dem Titel „Two Media Workers Injured in Knife Attack“ (Zwei Medienschaffende bei Messerangriff verletzt).

<sup>101</sup> Dies wurde sowohl durch den MPM 2021 als auch durch die Gespräche im Rahmen des Länderbesuchs in Frankreich bestätigt. Media Pluralism Monitor, Country Report: France (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus, Länderbericht Frankreich), S. 13.

<sup>102</sup> Die französischen Behörden haben zwar auf die meisten der im Jahr 2021 erfassten Warnmeldungen reagiert, aber bisher wurde noch keine davon als abgeschlossen eingestuft. Siehe Website des Europarats. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/france>.

<sup>103</sup> Siehe Le Monde (2021), Gesetz betreffend die „allgemeine Sicherheit“: der Verfassungsrat bemängelt ex-Artikel 24, [https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/05/20/le-conseil-constitutionnel-censure-l-ex-article-24-de-la-proposition-de-loi-securite-globale\\_6080897\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/05/20/le-conseil-constitutionnel-censure-l-ex-article-24-de-la-proposition-de-loi-securite-globale_6080897_3224.html); The Local (2021), France’s constitutional

#### 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 finden im Gesetzgebungsprozess häufig statt, sind aber nicht in allen Fällen verpflichtend.** Die Zahl der veröffentlichten Folgenabschätzungen zu Gesetzentwürfen, die von der Regierung auf den Weg gebracht wurden, stieg von durchschnittlich neun Folgenabschätzungen pro Jahr auf 25<sup>105</sup> von 61 Gesetzentwürfen im Jahr 2020. Die Einbeziehung der Interessenträger und der Öffentlichkeit ist bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften nicht zwingend vorgeschrieben;<sup>106</sup> nach Angaben des Staatsrats finden jedoch informelle Konsultationen, einschließlich Treffen mit Interessenträgern, und Konsultationen im Rahmen beratender Ausschüsse häufig statt.<sup>107</sup> Nach neunmonatigen Beratungen reichte die Bürgerversammlung zum Klima<sup>108</sup> ihre Vorschläge bei der Regierung ein, die am 10. Februar 2021 ihren Gesetzentwurf zum Klima<sup>109</sup> vorlegte. Außerdem verpflichtete sich der Präsident auf Vorschlag der Bürgerversammlung, ein Referendum zur Einführung einer Klimaklausel in die Verfassung durchzuführen.<sup>110</sup>

**Die für Ausnahmefälle gedachten Schnellverfahren und beschleunigten Verfahren haben deutlich zugenommen.**<sup>111</sup> In der letzten Parlamentssitzung (2019–2020) wurden 37 von 58 Gesetze im beschleunigten Verfahren verabschiedet.<sup>112</sup> Seit Beginn der Legislaturperiode in der Nationalversammlung wurden 57 % der Gesetze nach diesem

---

council rejects proposed law limiting filming of police officers (Frankreichs Verfassungsrat lehnt Gesetzesvorschlag ab, mit dem das Filmen von Polizisten eingeschränkt wird), <https://www.thelocal.fr/20210520/frances-constitutional-court-rejects-proposed-law-limiting-filming-of-police-officers/>.

<sup>104</sup> Ebenda.

<sup>105</sup> Beitrag von Frankreich zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 43. Gemäß Artikel 8 des Organgesetzes Nr. 2009-403 vom 15. April 2009 werden von der Regierung stammende Gesetzentwürfe einer Folgenabschätzung unterzogen und dem Staatsrat zur Stellungnahme vorgelegt. Seit 2015 ist die Veröffentlichung dieser Stellungnahme durch eine mündliche Entscheidung des Präsidenten der Republik in den meisten Fällen möglich.

<sup>106</sup> Abgesehen vom Arbeitsrecht, für das ein Konsultationsprozess mit den Gewerkschaften gemäß Artikel L1 des Arbeitsgesetzes erforderlich ist.

<sup>107</sup> Siehe den Beitrag des Staatsrats zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 24. Es liegen keine konkreten Zahlen vor.

<sup>108</sup> Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Frankreich, S. 12. In der im Oktober 2019 abgehaltenen Bürgerversammlung kamen 150 zufällig ausgewählte Bürger zusammen, die die französische Öffentlichkeit vertreten sollten, um über den Klimawandel zu diskutieren und entsprechende Gesetzentwürfe zu erarbeiten.

<sup>109</sup> Im Gesetzentwurf über Klima sind 46 der 149 Bürgervorschläge enthalten, 17 davon nur in Teilen.

<sup>110</sup> Die Regierung hat am 20. Januar 2021 einen Verfassungsentwurf zu diesem Zweck vorgelegt.

<sup>111</sup> Nach Artikel 45 Absatz 2 der Verfassung ist die Regierung befugt, die Parlamentsdebatten für einen bestimmten Text auf eine einzige Lesung für jede Kammer des Parlaments zu beschränken. Mit diesem beschleunigten Verfahren entfällt auch die Verpflichtung, sechs Wochen vor der ersten Kammer und vier Wochen vor der zweiten Kammer eine öffentliche Debatte über den Text zu führen.

<sup>112</sup> Siehe den Beitrag des Staatsrats zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 25.

Verfahren erörtert. So wird das beschleunigte Verfahren, das ursprünglich nur für Ausnahmen gedacht war, auch bei Gesetzen, die erhebliche Auswirkungen auf die individuellen Freiheiten<sup>113</sup> haben und deshalb eine ausführliche parlamentarische Debatte erfordern würden<sup>114</sup>, mehr und mehr zur Regel.

**Der im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie verhängte Ausnahmezustand wurde mehrfach verlängert und endete am 1. Juni 2021.** Der durch das Gesetz vom 23. März 2020 für zwei Monate eingeführte gesundheitliche Notstand<sup>115</sup> wurde bis zum 10. Juli 2020 verlängert. Mit dem Gesetz vom 9. Juli 2020 wurde anschließend eine ab dem 11. Juli geltende Übergangsregelung eingeführt, nach der die Regierung befugt war, bis zum 31. Oktober 2020 außergewöhnliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Epidemie zu ergreifen. Der nationale gesundheitliche Notstand wurde mit Wirkung vom 17. Oktober 2020 erneut per Dekret ausgerufen und zweimal per Gesetz verlängert, zunächst bis zum 16. Februar 2021 und anschließend bis zum 1. Juni 2021. Dies ermöglichte es der Regierung, eine Reihe von Maßnahmen per Dekret zu verabschieden, um die COVID-19-Pandemie zu bekämpfen. Am 27. Mai 2021 nahm das Parlament ein Gesetz zur Bewältigung des Weges aus der Gesundheitskrise an, mit dem eine Übergangsregelung<sup>116</sup> eingeführt wurde, die nach der Aufhebung des gesundheitlichen Notstands vom 2. Juni bis zum 30. September 2021 gilt. Der Verfassungsrat beschied mehrere Bestimmungen des Gesetzes, die von einer Gruppe von Mitgliedern des Parlaments angefochten wurden, für verfassungsgemäß.<sup>117</sup>

**Die obersten Gerichte wurden aufgefordert, grundrechtsberührende Maßnahmen zu überprüfen.** Der Verfassungsrat überprüfte die Gültigkeit des Gesetzes, mit dem die Verlängerung des gesundheitlichen Notstands bis zum 16. Februar 2021 bewilligt und Maßnahmen zur Bewältigung der Gesundheitskrise ergriffen wurden<sup>118</sup>, und hob die automatische Verlängerung der Untersuchungshaft<sup>119</sup> auf. Von März 2020 bis März 2021 entschied der Staatsrat im Eilverfahren über 647 Anträge, in denen der Umgang der Regierung mit der Pandemie angefochten wurde, und ordnete in 51 Fällen Maßnahmen an oder hob Amtshandlungen von Behörden auf. Der Staatsrat setzte insbesondere die verpflichtende Nutzung von Videokonferenzen bei Anhörungen im Strafverfahren aus,<sup>120</sup> regelte den Einsatz von Drohnen durch die Polizei zur Überwachung von Demonstrationen<sup>121</sup>

---

<sup>113</sup> Siehe den Beitrag des European Civic Forum zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 23.

<sup>114</sup> Die Regierung hat z. B. den Gesetzentwurf zur Stärkung der Achtung der Grundsätze der Republik im beschleunigten Gesetzgebungsverfahren vorgelegt. Die nationale Beratungskommission für Menschenrechte (CNCDH) hat in zwei separaten Stellungnahmen vom 28. Januar 2021 und vom 25. März 2021 zu diesem Gesetzentwurf ihr Bedauern darüber, dass die parlamentarische Debatte verkürzt wurde, zum Ausdruck gebracht.

<sup>115</sup> Mit dem Gesetz vom 23. März 2020 wurde eine neue, speziell auf den gesundheitlichen Notstand ausgerichtete Ausnahmeregelung geschaffen, die sich von den vorher bestehenden Ausnahmeregelungen unterscheidet. Der gesundheitliche Notstand wird zunächst per Dekret für die Dauer von maximal einem Monat ausgerufen; soll er verlängert werden, so muss dies per Gesetz erfolgen, wobei die Dauer der Verlängerung festzulegen ist.

<sup>116</sup> Im Rahmen dieser Regelung kann der Premierminister die Bewegungsfreiheit, die Öffnung von Einrichtungen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, sowie Versammlungen und Demonstrationen einschränken. Die Präfekten können solche Maßnahmen vor Ort ergreifen.

<sup>117</sup> Verfassungsrat, Entscheidung Nr. 2021-819 DC vom 31. Mai 2021.

<sup>118</sup> Mit Entscheidung Nr. 2020-808 DC vom 13. November 2020 beschied der Verfassungsrat die Verlängerung des gesundheitlichen Notstands bis zum 16. Februar 2021 für verfassungsgemäß und billigte die unter bestimmten Vorbehalten getroffenen Maßnahmen.

<sup>119</sup> Mit Entscheidung Nr. 2020-878/879 QPC vom 29. Januar 2021, siehe oben.

<sup>120</sup> Beschluss vom 27. November 2020 und Entscheidung vom 5. März 2021, siehe oben.

<sup>121</sup> Beschluss vom 18. Mai 2020 und Entscheidung vom 22. Dezember 2020 über den Einsatz von Drohnen zur Überwachung von Demonstrationen in Paris.

und entschied, dass Mandanten die Möglichkeit haben müssen, ihren Rechtsanwalt auch während der Ausgangssperre zu konsultieren.<sup>122</sup> In 51 Fällen, in denen ein Antrag förmlich abgelehnt wurde, veranlassten die Gespräche während der Anhörungen die Regierung dennoch, Korrekturmaßnahmen zu ergreifen,<sup>123</sup> und in etwa 130 Fällen wies der Staatsrat die Regierung erneut auf ihre Pflichten hin oder stellte ihre Verpflichtungen klar. Der Staatsrat hat weitere wichtige Urteile im Zusammenhang mit den Grundrechten gefällt, darunter ein Urteil zur Datenspeicherung, da sie Anlass zu Bedenken im Hinblick auf die Wechselwirkung mit der Rechtsordnung der Europäischen Union gibt.<sup>124</sup> In diesem letzten Urteil wies der Staatsrat unter Verweis auf die Verbindlichkeit von Urteilen des Gerichtshofs gleichwohl den Antrag der Regierung, zu prüfen, ob ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs als Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten betrachtet werden könnte, zurück.<sup>125</sup>

**Unabhängige Behörden haben im Verlauf der COVID-19-Pandemie eine aktive Rolle bei der Verteidigung der Grundrechte gespielt.** Im Jahr 2020 veröffentlichte die „Commission Nationale Consultative des Droits de l’Homme“ (CNCDH)<sup>126</sup> in Ausübung ihres Mandats, die Einhaltung der Grundrechtsnormen durch die Behörden zu überprüfen, 18 Stellungnahmen, wobei sie zum Teil von sich aus in Bezug auf Gesetzentwürfe, zu denen sie nicht von der Regierung konsultiert wurde, tätig wurde, und gab spezifische Empfehlungen ab, um die Achtung der Verfassungsgrundsätze und der individuellen Freiheiten sicherzustellen.<sup>127</sup> Dieser Ansatz zur Förderung von Gesetzesänderungen steht im Einklang mit den Empfehlungen des Unterausschusses für Akkreditierung der GANHRI (SCA), der der CNCDH nahelegte, ihre Aktivitäten im Bereich ihres Schutzmandats weiter auszuweiten.<sup>128</sup> Der Rechtsverteidiger<sup>129</sup> konnte seine Aktivitäten auch fortsetzen. Im Jahr 2020 bearbeitete er insgesamt 96 894 Beschwerden und 69 705 Anrufe – das entspricht einem

---

<sup>122</sup> In einer Entscheidung vom 3. März 2021 vertrat der Staatsrat die Auffassung, dass die Versagung dieser Ausnahme während der Ausgangssperre eine schwerwiegende und offenkundig rechtswidrige Verletzung des Grundrechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor Gericht darstellt.

<sup>123</sup> Zum Beispiel durch die Erstellung von Berichten über die Auswirkungen der Ausgangssperren auf die psychische Gesundheit und durch die Klärung der Voraussetzungen, die das Reisen erlauben.

<sup>124</sup> Entscheidung des Staatsrats vom 21. April 2021, die im Anschluss an das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 6. Oktober 2020, *La Quadrature du Net u. a.*, C-511/18, erging.

<sup>125</sup> Der Staatsrat wies jedoch darauf hin, dass die Verfassung die oberste Rechtsnorm innerhalb der nationalen Rechtsordnung darstellt und dass sichergestellt werden muss, dass die Anwendung des Unionsrechts, wie es der Gerichtshof der Europäischen Union klargestellt hat, in der Praxis keine verfassungsrechtlichen Bestimmungen gefährden darf, die nicht in gleichwertiger Weise durch das Unionsrecht garantiert werden (Randnummern 9 und 10 der Entscheidung).

<sup>126</sup> Die CNCDH, die einer unabhängigen Verwaltungsbehörde gleichgestellt ist, ist ein von der Globalen Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (GANHRI) mit dem A-Status akkreditiertes Menschenrechtsorgan. Sie setzt sich aus 64 Mitgliedern zusammen: Vertretern der großen im Bereich Menschenrechte tätigen nichtstaatlichen Organisationen, Vertretern der großen Gewerkschaftsverbände und anderen Experten.

<sup>127</sup> In ihren Stellungnahmen, die am 28. Januar und am 25. März 2021 von Amts wegen zu den aufeinanderfolgenden Fassungen des Gesetzentwurfs zur Stärkung der Achtung der Grundsätze der Republik herausgegeben wurden, bedauert die CNCDH, bei der Ausarbeitung des Entwurfs nicht konsultiert worden zu sein, und gibt insgesamt 35 Empfehlungen ab, von denen sich einige auf den genauen Wortlaut des Gesetzes beziehen.

<sup>128</sup> GANHRI Sub-Committee on Accreditation Report – March 2019 (Bericht des Unterausschusses für Akkreditierung der GANHRI – März 2019).

<sup>129</sup> Dieses in der Verfassung verankerte Organ, das mit dem Schutz der Rechte der Bürger im Umgang mit staatlichen Behörden betraut ist, kann von jeder natürlichen oder juristischen Person eingeschaltet werden. Es ist dazu befugt, Ermittlungen zu führen, zu schlichten, Empfehlungen auszusprechen und Gesetzesreformen vorzuschlagen.

Anstieg um 10 % gegenüber dem Vorjahr – und gab 234 Empfehlungen ab.<sup>130</sup> Zur Stärkung der Rechte der Betroffenen erklärte der Rechtsverteidiger, dass die Weiterverfolgung seiner Empfehlungen durch die nationalen Behörden verbessert werden müsse, und bemerkte, dass im Jahr 2019 lediglich auf 56 % der Empfehlungen eine Antwort einging, und 31 % dieser Antworten waren Ablehnungen.<sup>131</sup> Der Rechtsverteidiger gab auch zwei Stellungnahmen zum Rechtsrahmen des gesundheitlichen Notstands ab, um sicherzustellen, dass bei den legislativen und regulatorischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie die Rechte und Freiheiten des Einzelnen gewahrt und die Gleichbehandlung gewährleistet werden.<sup>132</sup>

**Die in jüngster Zeit erlassenen Rechtsvorschriften werfen Bedenken hinsichtlich ihrer möglichen Auswirkungen auf das zivilgesellschaftliche Spektrum auf.** Frankreich gilt immer noch als Land mit einer eingeebten zivilgesellschaftlichen Landschaft<sup>133</sup>, und die während der Pandemie auferlegten Beschränkungen für öffentliche Versammlungen<sup>134</sup>, insbesondere deren Umsetzung durch die lokalen Behörden, haben in dieser Hinsicht Anlass zu weiteren Bedenken gegeben.<sup>135</sup> Das neue Gesetz über die allgemeine Sicherheit, das am 15. April 2021 vom Parlament angenommen wurde, stieß bei verschiedenen Interessengruppen<sup>136</sup> und unabhängigen Behörden<sup>137</sup> wegen der möglichen Auswirkungen auf die Meinungs- und Informationsfreiheit und das Recht auf Demonstrationen auf erhebliche Kritik. Mit dem Gesetz wird Polizeistreifen die Möglichkeit eingeräumt, Kameras mitzuführen und Drohnen einzusetzen, um die Bilder von Demonstranten und Umstehenden

---

<sup>130</sup> Gemäß Artikel 25 des Organgesetzes Nr. 2011-333 vom 29. März 2011 kann der Rechtsverteidiger, wenn er angerufen wird, beliebige Empfehlungen an die betroffenen Behörden oder Personen richten, die über die Weiterverfolgung der Empfehlungen in Kenntnis gesetzt werden müssen. Liegen keine Informationen vor oder wurden die Empfehlungen nicht zufriedenstellend weiterverfolgt, kann der Rechtsverteidiger der beschuldigten Person anordnen, die erforderlichen Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist zu ergreifen. Wird dieser Anordnung nicht nachgekommen, erstellt der Rechtsverteidiger einen Sonderbericht, der der betroffenen Person übermittelt wird. Der Rechtsverteidiger veröffentlicht diesen Bericht und ggf. die Antwort der betroffenen Person.

<sup>131</sup> Siehe Jahresbericht des Rechtsverteidigers 2020, S. 20.

<sup>132</sup> Stellungnahme 20-03 vom 27. April 2020 zur Umsetzung des gesundheitlichen Notstands zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie sowie zu den für seine Anwendung ergangenen Beschlüssen und Erlassen, und Stellungnahme 20-10 vom 3. Dezember 2020 zum Rechtsrahmen des gesundheitlichen Notstands.

<sup>133</sup> Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Frankreich, auf S. 13 angemerkt. Siehe Bewertung durch CIVICUS; die Bewertung gliedert sich wie folgt in fünf Kategorien: offen, eingeebnt, behindert, unterdrückt und geschlossen.

<sup>134</sup> Einige dieser Maßnahmen wurden erfolgreich vor Gericht angefochten. Mit Entscheidung vom 13. Juni 2020 befand der Staatsrat, dass das mit Dekret vom 31. Mai 2021 verhängte allgemeine Verbot von Demonstrationen, bei denen sich mehr als zehn Personen versammeln, aufgrund der aktuellen Gesundheitssituation nicht gerechtfertigt ist, sofern die Sicherheitsmaßnahmen eingehalten werden können oder es unwahrscheinlich ist, dass bei der Veranstaltung mehr als 5000 Personen zusammenkommen. Am 21. Juni wurde den Präfekten durch ein neues Dekret die Möglichkeit eingeräumt, öffentliche Versammlungen zu genehmigen, wenn die Organisatoren die Einhaltung der Sicherheitsmaßnahmen gewährleisten können. Mit Entscheidung vom 6. Juli 2020 setzte der Staatsrat die Genehmigungspflicht aus, da sie einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Demonstrationsrecht darstellte.

<sup>135</sup> So beriefen sich Präfekten auf die Gefahr der Störung der öffentlichen Ordnung oder den gesundheitlichen Notstand, um Demonstrationen gegen den Gesetzentwurf zur allgemeinen Sicherheit zu verbieten oder einzuschränken, allerdings wurden ihre Anordnungen von den Gerichten aufgehoben. Siehe den Beitrag des European Civic Forum zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 25.

<sup>136</sup> Das „Observatoire des libertés et du numérique“ veröffentlichte etwa am 12. November 2020 eine Mitteilung, die von zahlreichen Organisationen unterzeichnet wurde, darunter die „Ligue des droits de l’Homme“, „La Quadrature du Net“, das „Syndicat des avocats de France“ und das „Syndicat de la Magistrature“.

<sup>137</sup> Siehe Rechtsverteidiger, Stellungnahme 20-06 vom 17. November 2020 zu dem vom Rechtsausschuss angenommenen Text über den Entwurf für ein Gesetz über die allgemeine Sicherheit, und CNCDH, Stellungnahme vom 26. November 2020 zum Vorschlag für ein Gesetz über die allgemeine Sicherheit.

in Echtzeit an eine Einsatzzentrale zu übertragen. Zudem wird ein neuer Straftatbestand geschaffen, der in der böswilligen Verbreitung des Abbilds von Strafverfolgungsbeamten bei der Ausübung ihres Amtes mit der offensichtlichen Absicht, ihre physische oder psychische Integrität zu schädigen, besteht.<sup>138</sup> Dieser neue Straftatbestand wurde stark kritisiert, da er sich auf das Recht auf Information auswirkt, besonders in Anbetracht der Bedeutung von Berichten von Zeugen, die keine professionellen Journalisten sind.<sup>139</sup> Der Premierminister beschloss, das Gesetz in seiner Gesamtheit dem Verfassungsrat vorzulegen, um diese Bedenken auszuräumen. Dieser erklärte mehrere Bestimmungen für verfassungswidrig, unter anderem den Artikel, der den oben genannten neuen Straftatbestand begründet, und äußerte Vorbehalte in Bezug auf andere Bestimmungen.<sup>140</sup> Ein Gesetzentwurf zur Stärkung der Achtung der Grundsätze der Republik, der dem Parlament am 9. Dezember 2020 vorgelegt wurde, stand auch in der Kritik, weil dadurch die Versammlungsfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung eingeschränkt werden könnten.<sup>141</sup> Insbesondere diejenigen Bestimmungen, in denen die Einführung einer Prüfung der ausländischen Finanzierung von religiösen Vereinigungen oberhalb eines bestimmten Schwellenwerts, die Ausweitung der Gründe für die Auflösung von Vereinigungen, einschließlich der von ihren Mitgliedern begangenen Handlungen, sowie die Verpflichtung zur Unterzeichnung eines weit gefassten „Vertrags über das Engagement für die Republik“ für Vereinigungen, die Zuschüsse beantragen, vorgesehen ist, stoßen sowohl auf nationaler<sup>142</sup> als auch auf europäischer Ebene<sup>143</sup> auf Kritik.

---

<sup>138</sup> Siehe Abschnitt III.

<sup>139</sup> Siehe Stellungnahme des Rechtsverteidigers oben, S. 5, und Stellungnahme des CNCDH oben, S. 6–7.

<sup>140</sup> Entscheidung Nr. 2021-817 DC des französischen Verfassungsrats vom 20. Mai 2021.

<sup>141</sup> Siehe den Beitrag des European Civic Forum zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 26–27. Auch Amnesty International äußerte in einer Mitteilung vom 29. März 2021 Bedenken zu diesem Gesetzentwurf.

<sup>142</sup> Siehe Rechtsverteidiger, Stellungnahme 21-01 vom 12. Januar 2021 über den Entwurf für ein Gesetz zur Stärkung der Achtung der Grundsätze der Republik, und CNCDH, zweite Stellungnahme zum Entwurf für ein Gesetz zur Stärkung der Achtung der Grundsätze der Republik vom 25. März 2021, sowie das gemeinsame Schreiben einer großen Anzahl von Vereinigungen und Gewerkschaften an die Senatoren vom 7. April 2021; <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2021/04/Lettre-aux-senatrices-et-senateurs-avec-les-derniers-signataires.pdf>.

<sup>143</sup> Siehe die Stellungnahme des Expertenrats für NRO-Recht der Konferenz der INGO des Europarats vom 31. März 2021 mit dem Titel „Opinion on the compatibility with the European standards of the bill to ensure respect for the principles of the republic by all“ (Stellungnahme zur Vereinbarkeit des Gesetzes zur Gewährleistung der Achtung der Grundsätze der Republik durch alle mit den europäischen Rechtsvorschriften).

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

\* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 eingegangen sind, ist abrufbar unter <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Agence Française Anticorruption (2020), Korruptionsbekämpfungsplan für den Zeitraum 2020–2022; [https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/RA\\_AFA\\_2020\\_ENG\\_Version\\_Finale.pdf](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/RA_AFA_2020_ENG_Version_Finale.pdf)

Agence Française Anticorruption (2020), Leitfaden für die Entwicklung von Mechanismen für Hinweisgeber; <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Recommandations%20AFA.pdf>

Agence Française Anticorruption (2020), Leitfaden zum Umgang mit dem Korruptionsrisiko im öffentlichen Beschaffungswesen; [https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Guide\\_maitrise\\_risque\\_corruption-Hyperlien.pdf](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Guide_maitrise_risque_corruption-Hyperlien.pdf)

Agence Française Anticorruption (2020), Nationale Studie über Systeme zur Korruptionsbekämpfung in Unternehmen; <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Diagnostic%20national%20sur%20les%20dispositifs%20anticorruption%20dans%20les%20entreprises.pdf>

Agence Française Anticorruption (2020), Praxisleitfaden für Unternehmen betreffend Geschenke und Bewirtung; <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Guide%20pratique%20politique%20cadeaux%20et%20invitations.pdf>

Agence Française Anticorruption (2020), Tätigkeitsbericht; [https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/RA\\_AFA\\_2020\\_V2\\_WEB.pdf](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/RA_AFA_2020_V2_WEB.pdf)

Agence Française Anticorruption (2021), Empfehlungen, Amtsblatt vom 12. Januar 2021; <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Recommandations%20AFA.pdf>

Agence Française Anticorruption, Direktor (2020), Anhörung mit Vertretern der Nationalversammlung im April 2021; Video abrufbar unter [http://videos.assemblee-nationale.fr/video.10597957\\_60656dae755b9.lutte-contre-la-corruption--m-charles-duchaine-directeur-de-l-agence-francaise-anticorruption-1-avril-2021](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.10597957_60656dae755b9.lutte-contre-la-corruption--m-charles-duchaine-directeur-de-l-agence-francaise-anticorruption-1-avril-2021)

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (Zentrum für Medienpluralismus und -freiheit) (2021), Media Pluralism Monitor 2021 (Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021)

Conseil supérieur de l'audiovisuel (2021), Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über den Schutz des öffentlichen Zugangs zu kulturellen Werken im digitalen Zeitalter und zum Entwurf eines Gesetzes über den Schutz des öffentlichen Zugangs zu kulturellen Werken, 22. März 2021; <https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-textes-reglementaires-du-CSA/Avis-du-CSA-au-gouvernement/Avis-du-22-mars-2021-sur-le-projet-de-loi-organique-relatif-a-la-protection-de-l-acces-du-public-aux-oeuvres-culturelles-a-l-ere-numerique-et-le-projet-de-loi-relatif-a-la-protection-de-l-acces-de-l-acces-du-public-aux-oeuvres-culturelles>

Délégation des Barreaux (2021), Beitrag der Délégation des Barreaux de France zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021

Europäische Journalisten-Föderation, Website; <https://europeanjournalists.org/blog/database/covid-19-what-financial-support-has-the-media-and-journalists-received-in-europe/>

Europäische Kommission (2018), Study on the implementation of the new provisions in the revised Audiovisual Media Services Directive (Studie über die Umsetzung der neuen Bestimmungen der überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste); <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/study-implementation-new-provisions-revised-audiovisual-media-services-directive-avmsd>

Europäische Kommission, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Frankreich

Europäische Kommission, EU-Justizbarometer 2021

Europarat: Expertenrat für NRO-Recht der Konferenz der INGO (2021), Opinion of 31 March 2021 on the compatibility with the European standards of the bill to ensure respect for the principles of the republic by all (Stellungnahme vom 31. März 2021 zur Vereinbarkeit des Gesetzes zur Gewährleistung der Achtung der Grundsätze der Republik durch alle mit den europäischen Rechtsvorschriften);

<https://rm.coe.int/opinion-on-the-bill-to-ensure-respect-for-the-principles-of-the-republ/1680a1f40e>

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 zur Unabhängigkeit, Effizienz und Verantwortung von Richtern)

Europarat: Plattform für den Schutz des Journalismus und für die Förderung der Sicherheit von Journalisten (2020), Warnmeldung vom 16. Dezember 2020, Two Media Workers Injured in Knife Attack (Zwei Medienschaffende bei Messerangriff verletzt); [https://www.coe.int/en/web/media-freedom/detail-](https://www.coe.int/en/web/media-freedom/detail-alert?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesojportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-3&p_p_col_count=7&_sojdashboard_WAR_coesojportlet_alertPK=78942550)

[alert?p\\_p\\_id=sojdashboard\\_WAR\\_coesojportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_col\\_id=column-3&p\\_p\\_col\\_count=7&\\_sojdashboard\\_WAR\\_coesojportlet\\_alertPK=78942550](https://www.coe.int/en/web/media-freedom/detail-alert?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesojportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-3&p_p_col_count=7&_sojdashboard_WAR_coesojportlet_alertPK=78942550)

Europarat: Website; <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/france>

European Civic Forum (2021), Beitrag des European Civic Forum zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021

Französische Nationalversammlung, Präsidium der Nationalversammlung, Sitzungsprotokolle; <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/le-bureau-de-l-assemblee-nationale>

Französische Regierung (2021), Beitrag von Frankreich zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021

Französische Regierung (2021), Bericht des unabhängigen Ausschusses über den Dialog zwischen Presse und Strafverfolgungsbehörden vom 2. April 2021;

[https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2021/05/rapport\\_commission\\_independante\\_sur\\_les\\_relations\\_entre\\_le\\_presse\\_et\\_les\\_forces\\_de\\_lordre.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2021/05/rapport_commission_independante_sur_les_relations_entre_le_presse_et_les_forces_de_lordre.pdf)

Französischer Journalistenrat, Website; <https://cdjm.org/decisions/>

Französischer Staatsrat (2021), Beitrag des Staatsrats zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021

Französischer Staatsrat, Beschluss vom 18. Mai 2020

Französischer Staatsrat, Beschluss vom 27. November 2020

Französischer Staatsrat, Entscheidung vom 10. Juni 2021

Französischer Staatsrat, Entscheidung vom 13. Juni 2020

Französischer Staatsrat, Entscheidung vom 21. April 2021

Französischer Staatsrat, Entscheidung vom 22. Dezember 2020

Französischer Staatsrat, Entscheidung vom 3. März 2021

Französischer Staatsrat, Entscheidung vom 5. März 2021

Französischer Staatsrat, Entscheidung vom 6. Juli 2020

Französischer Verfassungsrat, Entscheidung Nr. 2020-808 DC vom 13. November 2020

Französischer Verfassungsrat, Entscheidung Nr. 2020-878/879 QPC vom 29. Januar 2021

Französischer Verfassungsrat, Entscheidung Nr. 2021-817 DC vom 20. Mai 2021

Französischer Verfassungsrat, Entscheidung Nr. 2021-819 DC vom 31. Mai 2021

Französisches Ministerium für Kultur (2020), Pressemitteilung vom 27. August 2020; <https://www.culture.gouv.fr/Presse/Communiqués-de-presse/Annonce-du-plan-de-soutien-a-la-filiere-presse>

Französisches Ministerium für Kultur (2021), Pressemitteilung vom 8. April 2021; <https://www.culture.gouv.fr/Presse/Communiqués-de-presse/Presentation-en-conseil-des-ministres-du-projet-de-loi-relatif-a-la-regulation-et-a-la-protection-de-l-acces-aux-aeuvres-culturelles-a-l-ere-numerique>

Französisches Ministerium für Kultur, Website; <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Presse/Aides-a-la-Presses/L-aide-a-la-modernisation-des-diffuseurs>

Französisches Parlament, Untersuchungsausschuss (2020), Bericht über Hindernisse für die Unabhängigkeit der Justiz; [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cejustice/115b3296\\_rapport-enquete](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cejustice/115b3296_rapport-enquete)

Generaldirektion Kommunikation (2019), Flash Eurobarometer 482: Businesses' attitudes towards corruption in the EU (Wahrnehmung von Korruption durch Unternehmen in der EU)

Generaldirektion Kommunikation (2020), Special Eurobarometer 502: Corruption (Eurobarometer Spezial 502: Korruption)

Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI; Globale Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen), Sub-Committee on Accreditation (SCA; Unterausschuss für Akkreditierung) (2019), Bericht vom März 2019

GRECO (2020), Fifth Evaluation Round – Evaluation Report on France (Fünfte Evaluierungsrunde – Evaluierungsbericht Frankreich)

L'Assemblée citoyenne des originaires de turquie und andere (2021), Gemeinsames Schreiben an die Senatoren vom 7. April 2021; <https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2021/04/Lettre-aux-senatrices-et-senateurs-avec-les-derniers-signataires.pdf>

Le Monde (2021), Loi „sécurité globale“: le Conseil constitutionnel censure l'ex-article 24 (Gesetz betreffend die „allgemeine Sicherheit“: Der Verfassungsrat bemängelt ex-Artikel 24); [https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/05/20/le-conseil-constitutionnel-censure-l-ex-article-24-de-la-proposition-de-loi-securite-globale\\_6080897\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2021/05/20/le-conseil-constitutionnel-censure-l-ex-article-24-de-la-proposition-de-loi-securite-globale_6080897_3224.html)

Nationale Beratungskommission für Menschenrechte (CNCDH) (2020), Stellungnahme vom 26. November 2020 zum Vorschlag für ein Gesetz über die allgemeine Sicherheit

Nationale Beratungskommission für Menschenrechte (CNCDH) (2021), erste Stellungnahme vom 28. Januar 2021 zum Entwurf für ein Gesetz zur Stärkung der Achtung der Grundsätze der Republik im beschleunigten Gesetzgebungsverfahren; [https://www.cncdh.fr/sites/default/files/a\\_-\\_2021\\_-\\_1\\_-\\_pjl\\_principes\\_de\\_la\\_republique\\_janv\\_2021.pdf](https://www.cncdh.fr/sites/default/files/a_-_2021_-_1_-_pjl_principes_de_la_republique_janv_2021.pdf)

Nationale Beratungskommission für Menschenrechte (CNCDH) (2021), zweite Stellungnahme vom 25. März 2021 zum Entwurf für ein Gesetz zur Stärkung der Achtung der Grundsätze der Republik; [https://www.cncdh.fr/sites/default/files/a\\_-\\_2021\\_-\\_4\\_-\\_2nd\\_avis\\_sur\\_le\\_pjl\\_principes\\_de\\_la\\_republique\\_mars\\_2021.pdf](https://www.cncdh.fr/sites/default/files/a_-_2021_-_4_-_2nd_avis_sur_le_pjl_principes_de_la_republique_mars_2021.pdf)

Oberste Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben, auf Ersuchen von Ethikbeauftragten abgegebene Stellungnahmen; <https://www.hatvp.fr/consulter-les-deliberations-et-avis/>

Observatoire des libertés et du numérique (2020), Mitteilung vom 12. November 2020

Rechtsverteidiger (2020), Stellungnahme 20-03 vom 27. April 2020 zur Umsetzung des gesundheitlichen Notstands zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie sowie zu den für seine Anwendung ergangenen Beschlüssen und Erlassen; [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=19735](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=19735)

Rechtsverteidiger (2020), Stellungnahme 20-06 vom 17. November 2020 zu dem vom Rechtsausschuss angenommenen Text über den Entwurf für ein Gesetz betreffend die allgemeine Sicherheit;

[https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=35092&opac\\_view=-1&lang\\_sel=en\\_UK](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=35092&opac_view=-1&lang_sel=en_UK)

Rechtsverteidiger (2020), Stellungnahme 20-10 vom 3. Dezember 2020 zum Rechtsrahmen des gesundheitlichen Notstands;

[https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=20282](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20282)

Rechtsverteidiger (2020), Stellungnahme 20-12 vom 16. Dezember 2020 zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden; [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=20315](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20315)

Rechtsverteidiger (2021), Jährlicher Tätigkeitsbericht 2020;

[https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_rapport-annuel-2020\\_25-03-2021.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-annuel-2020_25-03-2021.pdf)

Rechtsverteidiger (2021), Stellungnahme 21-01 vom 12. Januar 2021 zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Achtung der Grundsätze der Republik;

[https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=20384](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20384)

Reporter ohne Grenzen, Website; <https://rsf.org/en/france>

The Local (2021), France's constitutional court rejects proposed law limiting filming of police officers (Frankreichs Verfassungsrat lehnt Gesetzesvorschlag ab, mit dem das Filmen von Polizisten eingeschränkt wird); <https://www.thelocal.fr/20210520/frances-constitutional-court-rejects-proposed-law-limiting-filming-of-police-officers/>

Transparency International (2021), Corruption Perceptions Index 2020 (Korruptionswahrnehmungsindex 2020)

Union Syndicale des Magistrats (2020), Syndicat de la Magistrature, Offener Brief vom 21. Dezember 2020

## **Anhang II: Länderbesuch in Frankreich**

Die Dienststellen der Kommission hielten im April 2021 virtuelle Treffen mit folgenden Stellen ab:

- Agence France Presse
- Amt für Korruptionsbekämpfung
- Délégation des Barreaux de France (Delegation der Rechtsanwaltskammern Frankreichs)
- Ethikbeauftragter der Nationalversammlung
- 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
- Rechtsverteidiger
- Reporter ohne Grenzen
- Staatsrat
- Syndicat de la Magistrature
- Union syndicale des magistrats
- Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung und Steuerdelikte

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

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Europäischer Journalistenverband
- Europäisches Bürgerforum
- Europäisches Jugendforum
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Partnership for Democracy
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Federation for Human Rights
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute (Internationales Presseinstitut, IPI)
- Internationale Juristenkommission
- Konferenz Europäischer Kirchen
- Niederländisches Helsinki-Komitee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter ohne Grenzen

- Transparency International EU