

## Mitgliedstaaten des Europarates

### 2. Folge

### Frankreich



#### I. Geschichte und Weg in den Europarat

Der entscheidende Grundstein zum heutigen Frankreich in Form der Fünften Republik wurde durch die Französische Revolution von 1789 gelegt. Das politische Leben, die soziale Struktur und die Verfassungsentwicklung Frankreichs sind wesentlich auf sie zurückzuführen. Die Revolution von 1789 verwirklichte als erste das republikanische Verfassungsprinzip, vermochte dieses jedoch zunächst nicht zu festigen. Es folgten ihr innerhalb von 170 Jahren 16 Verfassungen, aus denen fünf Republiken hervorgingen, aber auch verschiedene Formen der Monarchie, zwei Kaiserreiche und andere Verfassungskonzeptionen. Die Auseinandersetzung zwischen monarchischer und republikanischer Staatsform dauerte über hundert Jahre.

##### 1. Französische Revolution und Erstes Kaiserreich (1789-1814)

Am Ende des *Ancien Régime* stand der absolutistische Staat, zu dessen Inbegriff der höfische Absolutismus des „Sonnenkönigs“ Ludwig XIV. geworden ist. Aus der Zeit von Hugo Capet bis Ludwig XVI. bleibt Frankreich heute vor allem der politische Zentralismus, aber auch die großen regionalen Unterschiede. Obwohl von Franz I. das Französische bereits 1539 zur Amtssprache erklärt worden war, sprach bei Ausbruch der Revolution nur etwa die Hälfte der Bevölkerung Französisch. Die andere Hälfte verteilte sich auf sieben Regionalsprachen, italienische Dialekte und ländliche Mundarten.

Dem absolutistischen Staat ohne geschriebene Verfassung mit dem Monarchen als Herrscher von Gottes Gnaden an der Spitze

einer Ständegesellschaft standen seit dem letzten Drittel des 18. Jahrhunderts zunehmend die Ideen der Aufklärung gegenüber. Politische Denker wie Montesquieu, Locke, Voltaire und Rousseau hatten auf die Entwicklung Frankreichs entscheidenden Einfluß. Als die bürgerliche Revolution 1789 ausbrach, war sie vor allem Ausdruck der Freiheits- und Gleichheitsideale sowie des Nationalismus. Die Betonung der Forderungen lag auf der Freiheit und Gleichheit, dem Privateigentum, dem Gewaltenteilungsprinzip und der Schaffung eines einheitlichen Gerichtswesens. In der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789 wurden die essentiellen Freiheits- und Gleichheitsrechte festgelegt. Die meisten französischen Verfassungen nahmen später in der einen oder anderen Form auf sie Bezug, so auch die Präambeln der Verfassungen der Vierten und Fünften Republik.

Die Revolution führte innerhalb von zehn Jahren über die konstitutionelle Monarchie (1789-1792), die Erste Republik und die jakobinische Schreckensherrschaft (1792-1795), die Direktorialverfassung (1795-99) und die Konsularverfassung (1799-1804), um schließlich in das Kaiserreich Napoleon Bonapartes zu münden. Während der ersten Revolutionsphase wurden die Feudalrechte und Privilegien abgeschafft. Die demokratische Verfassung der Ersten Republik (1792-1795), die jedoch nie angewandt wurde, sah erstmals das allgemeine Wahlrecht für Männer vor. Tatsächlich eingeführt wurde es dann jedoch erst 1848. Die auf die jakobinische Schreckensherrschaft folgende „Direktorialverfassung“ beruhte auf dem Zensuswahlrecht, einem parlamentarischen Zwei-Kammer-System

und dem Grundsatz der Gewaltenteilung. 1899 wurde durch den Staatsstreich unter General Napoleon Bonaparte das Ende der Revolution eingeläutet. Die neue „Konsularverfassung“ verzichtete als erste seit 1789 auf die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. 1804 wurde Napoleon durch Senatsbeschluß und Volksabstimmung die erbliche Kaiserwürde zuerkannt.

Das *Premier Empire* verstand sich als republikanische Monarchie, Napoleon I. sich selbst als Vollender der Französischen Revolution. Dies entsprach den Bedürfnissen der Bourgeoisie, die die Revolution von 1789 herbeigeführt hatte. Daher übernahm das Kaiserreich viele der revolutionären Errungenschaften. Das allgemeine Wahlrecht blieb jedoch praktisch ausgehebelt. Die Devise der Freiheit und Gleichheit wurden z.B. durch Abschaffung der Adels- und Klerusprivilegien, Vereinheitlichung des Steuersystems, Beseitigung der Zölle, Einführung des Berufsbeamtentums und gleichen Zugang zu allen öffentlichen Ämtern umgesetzt. Außerdem wurden Revolutionsgesetze kodifiziert, wie z.B. im Code civil, der von nun an persönliche Freiheit, Rechtsgleichheit, privates Eigentum, Zivil-Ehe und Ehescheidung garantierte. Unter Napoleon I. wurde ebenfalls der Staatsrat (Conseil d'Etat) geschaffen, der bis heute als oberstes Verwaltungsgericht und Beratungsorgan der Regierung Frankreichs besteht. In der Realität des napoleonischen Kaiserreiches wurde die beratende Funktion des Staatsrates jedoch immer weniger in Anspruch genommen. Das gleiche galt für das Parlament, das kaum noch einberufen wurde und den Senat, der praktisch keine Bedeutung mehr hatte. Die Ämterbesetzung (Bürgermeister, Präfekten, Richter) erfolgte in der Praxis nicht durch Wahl, sondern durch Ernennung seitens der Zentralgewalt. Napoleon I. sicherte seine Macht zudem durch Staatspolizei und ein Spitzelnetz.

## 2. Von der Restauration zur Zweiten Republik (1814-1848)

Nach dem Sturz Napoleons kehrten 1814 die Bourbonen auf den französischen Thron zurück. Die restaurierte Monarchie erließ eine verhältnismäßig liberale Verfassung, die eine konstitutionelle Monarchie etablierte. Sie beruhte auf dem Gottesgnadentum und war erstmals seit 1789 nicht auf der Volkssouveränität begründet. Ohne sich auf die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte zu beziehen, enthielt die Präambel der Verfassung verschiedene Grundrechte wie die Gleichheit vor dem Gesetz, den Grundsatz der öffentlichen und persönlichen Freiheit, sowie die Presse-, Glaubens- und Eigentumsfreiheit. Die Umsetzung dieser Rechte blieb jedoch lückenhaft; der Katholizismus wurde Staatsreligion. Der Versuch Karls X., die Pressefreiheit abzuschaffen, löste die Julirevolution von 1830 aus. Die daraus entstandene Julimonarchie (1830-1848) führte das Prinzip der Volkssouveränität und die revolutionäre Trikolore wieder ein. Der „Bürgerkönig“ Ludwig-Philipp I. entwickelte zunehmend persönliche Machtbestrebungen, denen durch die Revolution von 1848 ein Ende gesetzt wurde.

Dauerte die Zweite Republik auch nur drei Jahre (1848-1851), so war sie doch für die Verfassungsentwicklung von entscheidender Bedeutung. Sie führte erstmalig tatsächlich das allgemeine Wahlrecht (für Männer) ein. Weiterhin wurden soziale Rechte (Recht auf Arbeit und Bildung) proklamiert und die Sklaverei offiziell abgeschafft. Die bürgerlich-republikanische Revolutionsphase propagierte die Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, so daß Zeitungen und politische „Clubs“ florierten. Louis Napoleon wurde Präsident der Republik. Nach der zweiten, vor allem von Arbeitern getragenen Revolutionsphase, nahm hingegen die Angst vor einer sozialen Revolution Überhand. In der folgenden repressiven Phase wurden die Freiheitsgarantien wieder aufgehoben. 1851 ließ sich Louis Napoleon nach dem Vorbild seines Onkels als Napoleon III. die erbliche Kaiserwürde übertragen und setz-

te damit der Republik ein Ende.

### 3. Das Zweite Kaiserreich und die Dritte Republik (1852-1940)

Das Zweite Kaiserreich unter Napoleon III. entwickelte sich zwischen 1852 und 1870 vom autoritären zum parlamentarischen Kaisertum. Bedeutung für die Verfassungsentwicklung erlangte die Einführung der Koalitionsfreiheit und des Streikrechts, wodurch die Vorstufe zu den Gewerkschaften geschaffen wurde. Die Gefangennahme Napoleons III. im Anschluß an die Schlacht von Sedan 1870/71 führte zur Ausrufung der III. Republik.

In den ersten Jahren gab es viele Monarchisten, die sich für die Rückkehr zum Königtum aussprachen. Als im Frühjahr 1871 Frankreich durch den Pariser Kommunaufstand erschüttert wurde, verschärfte sich die Spaltung zwischen Monarchisten und Republikanern. Nur mit Mühe setzte sich 1875 die republikanische Staatsform durch. Im Laufe ihres Bestehens (1875-1940) wurden Verfassungsgesetze verabschiedet, die die Institutionen und die Grundrechte (Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit, Vereinigungsfreiheit und Gewissensfreiheit, Bildung von Gewerkschaften) verankerten. Die Legislative beruhte auf einem Zwei-Kammern-System, wobei das Abgeordnetenhaus in freien, allgemeinen und direkten (Wahlrecht für Männer ab 21 Jahre) Wahlen gewählt wurde. Die Exekutive bestand aus dem von den beiden Kammern für sieben Jahre gewählten Präsidenten und seinem Kabinett. Das Kabinett war vor dem Parlament verantwortlich. 1905 erfolgte die offizielle Trennung von Staat und Kirche. Frankreich ist seitdem ein laizistischer Staat (s. Art. 2 der heutigen Verfassung). Die republikanische Demokratie festigte sich unter der Dritten Republik, nicht ohne verschiedenen Vorstößen entgegnet zu müssen. Aus ihren Regierungskrisen, Putschversuchen, Finanzskandalen, Wirtschafts- und Finanzkrisen ging sie letztendlich gleichwohl gestärkt hervor. So führte z. B. die sog. Dreyfus-Affäre von 1896 zunächst zu einem

fundamentalen politischen Konflikt über Werte, Wahrheit, Menschenrechte und Gerechtigkeit. Das vorschnelle und unfaire Verfahren gegen den jüdischen Offizier Alfred Dreyfus wurde einerseits Plattform des verbreiteten Antisemitismus, rief andererseits große Empörung hervor. Intellektuelle und politische Literaten beteiligten sich lebhaft an der Aufklärung der Affäre. In diesem Zusammenhang schrieb der Schriftsteller Émile Zola den offenen Protestbrief „J'accuse“ an den französischen Präsidenten Felix Faure. Die Affäre zeigte, welchen Schwierigkeiten die republikanischen Ideale in ihrer Umsetzung noch immer ausgesetzt waren. Unter einer neu eingesetzten Regierung wurde Dreyfus schließlich zunächst begnadigt, später rehabilitiert. Die Dritte Republik hat im Ergebnis die demokratisch-parlamentarische Regierungsform in Frankreich konsolidiert. Während ihres Bestehens bildete sich erstmalig ein Parteiensystem heraus. Zudem hat sie entscheidende Fortschritte auf dem Gebiet des Bildungswesens und der Sozialpolitik erzielt.

### 4. Vichy-Regime und Freies Frankreich (1940-1944)

Nach dem Angriff des Deutschen Reiches löste sich die Dritte Republik auf. Die Macht wurde an Marschall Henri-Philippe Pétain übergeben, dem die Nationalversammlung in Vichy die drei Gewalten übertrug. Am 22. Juni 1940 unterzeichnete er einen Waffenstillstand mit Deutschland. Die nördliche Hälfte Frankreichs wurde besetzt, das Vichy-Regime im Süden wurde freie Zone.

Das autoritäre und monokratische Regime unter Marschall Pétain und dessen Regierungschef Pierre Laval war vor allem antiparlamentarisch, neomonarchisch und konservativ-traditionalistisch geprägt. Die Schuld am verlorenen Krieg wurde auf die Republik geschoben, die Ordnung sollte durch eine reaktionäre, antiliberale und antidemokratische Nationale Revolution wieder hergestellt werden. Die Innenpolitik zeichnete sich unter anderem durch

Xenophobie und Antisemitismus aus. Durch eine Kollaborations-Politik mit dem Hitler-Regime wurde auch die Judenverfolgung fortgeführt. Die Kollaboration bestand außerdem in administrativer, wirtschaftlicher, teilweise militärischer und polizeilicher Zusammenarbeit mit dem Deutschen Reich.

Während die Position Pétains nach der Besetzung ganz Frankreichs durch Deutschland im November 1942 und später durch die Landung der Alliierten im Juni 1944 immer schwächer wurde, gewann General Charles de Gaulle zunehmend an Einfluß. In London bildete er zunächst eine Exilregierung als Anführer des „Freien Frankreichs“ der Résistance, dann nach der Befreiung am 5. September 1944 die Provisorische Regierung des Landes. Er stellte die Staatsautorität und ein Parteiensystem wieder her. Am 22. April 1944 erlangten die französischen Frauen erstmalig das Wahlrecht.

### 5. Vierte und Fünfte Republik

Am 13. Oktober 1946 wurde die Verfassung der IV. Republik vom Volk angenommen. Sie führte das Zwei-Kammern-System der Dritten Republik fort, mit dem Unterschied, daß die Nationalversammlung eine eindeutig außerordentlich starke Stellung gegenüber dem Rat der Republik (zweite Kammer) hatte. Die Exekutive lag beim Staatspräsidenten und bei der Regierung, wobei der Präsident von den beiden Kammern für sieben Jahre gewählt wurde. Der Präsident war - wie auch unter der Dritten Republik - nicht politisch verantwortlich, hatte jedoch politisch eine ziemlich schwache Stellung inne. Innenpolitisch erfolgte unter der Vierten Republik die Verstaatlichung wichtiger Wirtschaftszweige. Außerdem wurde das System der Sécurité Sociale (Sozialversicherung, Kindergeld, Wohngeld u.a.) geschaffen.

Außenpolitisch war die Zeit von bedeutenden Ereignissen geprägt. Vor allem auf dem Gebiet der Europapolitik wurden wichtige Entscheidungen getroffen: Gründung der Montanunion 1952, Unterzeich-

nung der Römischen Verträge 1957 (EWG und Euratom), aber auch Gründung des Europarates 1949 (dazu unten) und Ablehnung der geplanten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft durch die französische Nationalversammlung. Problematisch waren vor allem die Mißerfolge im Indochinakrieg und der Krieg in Algerien. Nachdem die Regierung unter Pierre Mendès France wegen der Probleme in Nordafrika gestürzt worden war, kamen nur noch labile Minderheitskabinette zustande.

1956 erfolgte die Entkolonialisierung der Protektorate Tunesien und Marokko. Nach dem Putsch in Algerien im Mai 1958 konnte sich die Vierte Republik nicht mehr halten. De Gaulle wurde zum Ministerpräsidenten gewählt und mit einer Verfassungsrevision beauftragt.

Die neue Verfassung sollte vor allem das allgemeine Wahlrecht, die Gewaltenteilung und die Verantwortlichkeit der Regierung vor dem Parlament gewährleisten. Die Verfassungsgrundsätze sind in Art. 2 zusammengefaßt, nach dem Frankreich „eine unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik“ ist. Die Prinzipien der „Unteilbarkeit“ und „Republik“ gehen auf die Französische Revolution zurück, die Laizität auf die Dritte Republik (1905), der Sozialstaatsgedanke beruht auf der Verfassung der Vierten Republik.

De Gaulles Ziel war es vor allem, das Amt des Staatspräsidenten so auszugestalten, daß es als Stabilitätsfaktor die Republik gegen ständige Koalitionskrisen und Regierungswechsel wie unter der Dritten und Vierten Republik stärken würde. Dementsprechend errichtete die Verfassung vom 4. Oktober 1958 eine parlamentarische Republik mit einem starken Präsidenten, wodurch mit der bisherigen politischen Tradition gebrochen wurde. Der Präsident wird seit der Verfassungsänderung durch Volksentscheid 1962 unmittelbar durch das Volk gewählt und verfügt über Sonderrechte. So kann er z. B. die Nationalversammlung auflösen oder einen Volksentscheid herbeiführen. Das Parlament besteht

aus zwei Kammern, von denen das Abgeordnetenhaus direkt, der Senat indirekt gewählt wird. Es wurde eine Verfassungsgerichtsbarkeit (Conseil Constitutionnel) zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und zu ratifizierenden internationalen Verträgen geschaffen. Allerdings besteht lediglich die Möglichkeit einer *a priori*-Kontrolle.

Einen Grundrechtskatalog enthält die Verfassung von 1958 nicht, beruft sich jedoch in ihrer Präambel auf die Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 sowie auf den in der Verfassung der Vierten Republik enthaltenen Grundrechtskatalog einschließlich der dortigen sozialen Grundprinzipien. Seit einer Grundsatzentscheidung des Conseil Constitutionnel aus dem Jahre 1971 wird die Präambel der Verfassung von 1958 zum „Verfassungsblock“ gerechnet. Da diese Präambel sowohl auf die Menschen- und Bürgerrechtserklärung von 1789 als auch auf die Präambel der Verfassung von 1946 verweist, wurde den dort enthaltenen Grundrechten damit der Verfassungsrang bestätigt. Ein Gesetz, von dem die Unvereinbarkeit mit den Rechten der Menschenrechtserklärung vor seiner Verkündung festgestellt wird, darf daher nicht verkündet werden.

## 6. Europarat und EMRK

Frankreich ist Gründungsmitglied des Europarates und war - in Gestalt des früheren Justizministers Teilgen - treibende Kraft bei der Verabschiedung der EMRK.

Mit der Unterzeichnung der Konvention am 4. November 1950 zog sich Frankreich aus seiner Vorreiterrolle zurück. Als die EMRK mit zehn Ratifikationen am 3. September 1953 in Kraft trat, hatte Frankreich die Konvention noch nicht ratifiziert. Vielmehr erfolgte die Ratifizierung durch Frankreich erst gut 20 Jahre später am 3. Mai 1974, gleichzeitig mit der Ratifizierung der Zusatzprotokolle Nr. 1 und 4 (Eigentumsschutz und Freizügigkeit u.a.). Frankreich erkannte zum gleichen Datum die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs als obliga-

torisch gem. Art. 46 EMRK an. Die Anerkennung des Individualbeschwerderechts gem. Art. 25 EMRK erfolgte jedoch erst am 2. Oktober 1981.<sup>1</sup>

Für Frankreich bedeutete die Anerkennung der Individualbeschwerde einen entscheidenden Schritt. Zwar hatte die EMRK gem. Art. 55 der französischen Verfassung seit ihrer Ratifizierung als internationaler Vertrag Übergesetzesrang. Das innerstaatliche Rechtssystem kannte und kennt auch heute jedoch nicht die Möglichkeit einer Überprüfung von Gesetzen auf ihre Vereinbarkeit mit Grundrechten anhand des konkreten Einzelfalls - etwa in Form der Verfassungsbeschwerde.

Die Zusatzprotokolle Nr. 6 (Abschaffung der Todesstrafe) und Nr. 7 (ne bis in idem u.a.) wurden am 17. Februar 1986 von Frankreich ratifiziert. Im nationalen Recht war die Abschaffung der Todesstrafe erst kurz zuvor erfolgt. Seit 1977 nicht mehr vollzogen, wurde sie durch ein Gesetz vom 9. Oktober 1981 offiziell abgeschafft.

## 7. Die Konventionen des Europarates zum Minderheitenschutz

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges gibt es zögerliche Liberalisierungsschritte in der Frage der Regionalsprachen. Mit der „Loi Deixonne“ von 1951 wurde die Unterrichtung von Regionalsprachen an Oberschulen teilweise zugelassen. Seit 1970 kann teilweise auch Unterricht in der Muttersprache wahrgenommen werden. Dies ist wohl als ein Ergebnis des Ende der sechziger Jahren einsetzenden Regionalismus in Frankreich anzusehen. Vor allem Elterninitiativen hatten sich z. B. in der Bretagne, im Elsaß, im Baskenland und auf Korsika für die Anerkennung der Regionalsprachen eingesetzt. Über 50 Gesetzesanträge für Regionalsprachen sind seitdem im französischen Parlament eingegangen, die nie auf die Tagesordnung kamen.

<sup>1</sup> Das Individualbeschwerderecht ist am 5. Juli 1955 in Kraft getreten.

Die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen wurde 1992 vom Europarat verabschiedet und ist seit dem 1. März 1998 in Kraft. Sie ist inzwischen von acht Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert worden, elf weitere Staaten haben lediglich unterzeichnet. Schon die Unterzeichnung durch Frankreich im Mai 1999 war innenpolitisch sehr umstritten. Ein großer Teil der französischen Öffentlichkeit fürchtet durch diese Konvention eine Rückkehr zum „linguistischen Chaos“ wie es vor der Französischen Revolution herrschte und eine „Balkanisierung“ Frankreichs. Zu einer Ratifizierung der Charta ist es bislang nicht gekommen. Begründet wird dies vor allem mit Art. 2 der französischen Verfassung, der mit der Charta nicht in Einklang zu bringen sei. Art. 2 wurde 1992 um den Satz „Die Sprache der Republik ist französisch“ ergänzt. Der mit der Frage 1996 befaßte Staatsrat sowie auch der 1998 angerufene Verfassungsrat stellten die Unvereinbarkeit der Charta mit der Verfassung fest. Sie sei in Frankreich nicht mit der „Unteilbarkeit der Republik“, dem Gleichheitsgrundsatz, der Einheit des französischen Volkes sowie mit Art. 2 der Verfassung vereinbar. Ein anderes Gutachten des Verfassungsrechtlers Guy Carcassonne von 1998 stellt dar, wie Frankreich die Charta ratifizieren kann, ohne gegen die jetzige Verfassung zu verstoßen. Eine Ratifizierung des Abkommens ist bisher nicht abzusehen.

Auch das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ist von Frankreich bisher nicht ratifiziert worden.

## II. Frankreichs Bilanz vor den Straßburger Instanzen

### 1. Übersicht

Seit der Anerkennung der Individualbeschwerde am 2. Oktober 1981 liegen „französische“ Beschwerden vor den Organen

der Konvention<sup>2</sup> vor: Bis Ende 1999 sind 19481 Beschwerden bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte eingereicht worden, von denen 5740 registriert und 620 zulässig erklärt wurden. Bis 1998 ist der (alte) Gerichtshof in 118 Fällen angerufen worden. Frankreich wurde 63mal verurteilt. Hinzukommen 16 Verurteilungen im Jahr 1999. Im vergangenen Jahr stand Frankreich damit hinter Italien und Polen an dritter Stelle der verklagten Staaten und wurde am zweithäufigsten verurteilt (16mal) nach der Türkei (18mal). Am häufigsten werden Verletzungen von Art. 6 EMRK geltend gemacht.

In den ersten Jahren stellte sich vor allem das Problem der Zulässigkeit der Beschwerden *ratione temporis*. Gem. Art. 35 (ex 26) EMRK muß die Klage in einer Frist von 6 Monaten nach dem Ergehen des endgültigen innerstaatlichen Aktes erhoben werden. Viele Beschwerden richteten sich gegen staatliche Akte, die vor der Anerkennung der Individualbeschwerde durch Frankreich am 2. Oktober 1981 lagen. Im Sinne der als gefestigt angesehenen Rechtsprechung<sup>3</sup> wurden solche Beschwerden zunächst noch *ratione temporis* für zulässig erklärt. Da Frankreich seit der Ratifizierung der EMRK 1974 an diese gebunden war, sollte mit Anerkennung der Individualbeschwerde auch die Möglichkeit bestehen, gegen seit 1974 ergangene Rechtsakte vorzugehen. Die Sechsmonatsfrist zur Klageerhebung begann nach der *De Becker*-Rechtsprechung mit dem Datum der Anerkennung des Individualbeschwerderechts zu laufen. Diese Rechtsprechung wurde 1982 von der Kommission in ihrer Entscheidung X. ./.. Frankreich vom 13. Dezember 1982 aus Gründen der Rechtssicherheit aufgegeben und der Beginn der Sechsmonatsfrist ab dem Erlaß der endgültigen innerstaatlichen Entschei-

<sup>2</sup> Die Kommission wurde am 18. Mai 1954 gebildet, der Gerichtshof am 21. Januar 1959.

<sup>3</sup> EKMR, *De Becker* ./.. Belgien, Entscheidung vom 9. Juni 1958, Yearbook II, S. 214, 243.

derung berechnet.<sup>4</sup> Etwa ein Drittel der Beschwerden wurden daraufhin *ratione temporis* für unzulässig erklärt. Vier Jahre später distanzierte sich der Gerichtshof im Fall Bozano ./ . Frankreich von dieser Rechtsprechung der Kommission. Wenn kein innerstaatliches Rechtsmittel gegeben war oder der beklagte Staat sich nicht auf eine bestimmte als fristauslösend in Frage kommende Entscheidung beruft, so wird die Sechsmontatsfrist nach der Anerkennungserklärung des Individualbeschwerderechts durch den Staat wirksam. Für Frankreich hat diese prozeßrechtliche Problematik heute allerdings keine Bedeutung mehr.

## 2. Auswahl wichtiger Entscheidungen

Im Jahre 1986 erging mit der Rechtssache Bozano ./ . Frankreich<sup>5</sup> das erste Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gegen Frankreich. Der Beschwerdeführer italienischer Staatsangehörigkeit war in Italien wegen Entführung und Mordes letztinstanzlich zu lebenslänglicher Haft verurteilt und durch internationalen Haftbefehl gesucht. Er wurde 1979 in Frankreich verhaftet, einem Auslieferungsantrag an Italien jedoch vom zuständigen Gericht nicht stattgegeben. Wegen eines in Frankreich gegen ihn laufenden Verfahrens erging kurze Zeit darauf gegen ihn eine Ausweisungsverfügung, die ihm jedoch nicht zugestellt wurde. Stattdessen wurde er eines Abends von der Polizei gestellt und noch in derselben Nacht zur schweizerischen Grenze gebracht. Dort verhafteten ihn die schweizerischen Behörden, die ihn einige Monate später nach Italien auslieferten, wo er seitdem seine Freiheitsstrafe verbüßte. Ein französisches Verwaltungsgericht stellte später (Dezember 1981) die Nichtigkeit der Abschiebungsverfügung fest. Daraufhin legte Bozano am 30. März 1982 Beschwerde vor dem Europäischen

Gerichtshof für Menschenrechte ein. Die zuständige Kammer stellte einstimmig die Verletzung von Art. 5 Abs. 1 lit. f) EMRK (Freiheit und Sicherheit) fest und folgte damit der Kommission. Die Verletzung wurde im Zusammentreffen verschiedener Umstände gesehen, die dazu führten, daß der Freiheitsentzug im Rahmen des schwebenden Ausweisungsverfahrens nicht rechtmäßig war. Es handelte sich vielmehr um ein verdecktes Auslieferungsverfahren, das die Ablehnung der Auslieferung an Italien habe umgehen sollen.

In einer späteren Entscheidung verurteilte der Gerichtshof Frankreich ebenfalls einstimmig zu einer Entschädigungszahlung auf der Grundlage des Art. 41 (ex 50) EMRK<sup>6</sup>.

In der Rechtssache Kruslin<sup>7</sup> ging es um die Zulässigkeit von Telefonüberwachungen. Die „écoutes téléphoniques“ blickten in Frankreich auf eine lange Praxis zurück, die auch von der Rechtsprechung der Cour de cassation (oberster Gerichtshof) anerkannt war, jedoch keine ausdrückliche, gesetzliche Ermächtigungsgrundlage besaß. Im konkreten Fall hatte ein Polizeibeamter aufgrund des Rechtshilfeersuchens eines Untersuchungsrichters eine private Telefonanlage abgehört. Der Beschwerdeführer machte eine Verletzung seines Rechts auf Achtung des Privatlebens geltend. Dieses Recht steht gem. Art. 8 Abs. 2 EMRK unter Gesetzesvorbehalt. Der Gerichtshof stellte fest, daß zwar auch eine von der Rechtsprechung anerkannte Praxis Gesetzesqualität im Sinne des Art. 8 Abs. 2 haben könne. Die telefonische Abhörpraxis Frankreichs genüge jedoch nicht den Anforderungen an die „Vorhersehbarkeit“ einer gesetzlichen Regelung. Sie lasse nicht hinreichend deutlich hervortreten, unter welchen Umständen und Bedingungen der einzelne damit rechnen muß, abgehört zu

<sup>4</sup> EKMR, X ./ . Frankreich, Entscheidung vom 13. Dezember 1982, DR 29, 228, 234.

<sup>5</sup> EGMR, Bozano ./ . Frankreich, Urteil vom 18. Dezember 1986, Serie A Nr. 111.

<sup>6</sup> EGMR, Bozano ./ . Frankreich, Entscheidung vom 2. Dezember 1987, Serie A Nr. 124-F.

<sup>7</sup> EGMR, Kruslin ./ . Frankreich und Huvig ./ . Frankreich, Urteile vom 24. April 1990, Serie A Nr. 176-A.

werden. Der Ermessensspielraum der Exekutive müsse insoweit eingeschränkt werden, daß dem einzelnen ein adäquater Schutz gegen staatliche Willkür gewährleistet sein könne. Das bisherige System biete keine ausreichenden Vorsichtsmaßnahmen gegen Mißbrauchsmöglichkeiten. So bestand z. B. keine Definition der Personenkreise bzw. der Rechtsverstöße, die zum Abhören des Telefons führen können, keine zeitliche Begrenzung des Abhörvorganges, keine Regelung der Protokollierung, Verwahrung und Löschung der Aufnahmen. Die Kammer stellte daher eine Verletzung von Art. 8 EMRK fest, womit sie sich der Empfehlung der Kommission anschloß. In den Fällen *Klass ./. Deutschland*<sup>8</sup> und *Malone ./. Vereinigtes Königreich*<sup>9</sup> hatte sich der Gerichtshof zuvor mit ähnlichen Fragen beschäftigt; im Fall Deutschlands hatte keine Verletzung von Art. 8 vorgelegen, im Fall Großbritanniens war Art. 8 verletzt.

Frankreich hat die Konsequenzen aus dieser Entscheidung gezogen. Durch ein Gesetz vom 10. Juli 1991 wurden die vom Gerichtshof bemängelten Mißstände beseitigt und die genauen Bedingungen zur Durchführung des Lauschangriffs festgelegt.

Im Fall *Ezelin*<sup>10</sup> klagte ein Rechtsanwalt, der eine Disziplinarstrafe erhalten hatte, nachdem er an einer öffentlichen Protestdemonstration gegen gerichtliche Entscheidungen teilgenommen und vor dem Untersuchungsrichter die Aussage verweigert hatte. Der Gerichtshof verurteilte Frankreich wegen Verletzung von Art. 11 EMRK (Versammlungsfreiheit).

In der Rechtssache *Letellier ./. Frankreich*<sup>11</sup> ging es um die exzessive Dauer von Untersuchungshaft (2 Jahre und 9 Monate

vor Prozeßbeginn) und Bearbeitungszeit der Entlassungsanträge. Der Gerichtshof stellte eine Verletzung von Art. 5 Abs. 3 fest. Er folgte der Kommission jedoch nicht in Bezug auf die Feststellung der Verletzung von Art. 5 Abs. 4.

Die Rechtssache *B. ./. Frankreich*<sup>12</sup> wurde von der Kammer an das Plenum verwiesen, da der Fall außerordentlich bedeutende Auslegungsfragen der EMRK aufwarf. Die transsexuelle Klägerin hatte sich im Ausland einer chirurgischen Geschlechtsumwandlung unterzogen. Nach der Operation hatte sie einen Antrag auf Änderung der Geschlechtsangabe in ihrer Geburtsurkunde gestellt. Die Änderung der Geburtsurkunde war abgelehnt worden. Die Beschwerdeführerin machte vor dem Gerichtshof eine Verletzung ihres Rechts auf Achtung des Privatlebens geltend. Indem auf offiziellen Dokumenten ihr Geschlecht noch immer als „männlich“ angegeben sei, sei sie gezwungen gegenüber Dritten intime und persönliche Informationen preiszugeben. Dadurch erleide sie auch erhebliche Schwierigkeiten im beruflichen Leben. Der Gerichtshof folgte dieser Argumentation mit 15:6 Stimmen und stellte eine Verletzung von Art. 8 EMRK fest, wie auch zuvor die Kommission. Gem. Art. 41 (ex 50) sprach er der B. weiterhin eine Entschädigung wegen des erlittenen moralischen jedoch nicht eines materiellen Schadens zu. Das Plenum betont noch einmal, daß die Konvention im Lichte der Entwicklung der Wissenschaften und der Gesellschaft interpretiert werden muß. In den Urteilen *Rees und Cossey ./. Vereinigtes Königreich*<sup>13</sup>, in denen es um ähnliche Fragen ging, hatte sie eine Verletzung von Art. 8 EMRK zuvor verneint.

In Folge des Urteils revidierte am 11. Dezember 1992 der französische oberste Gerichtshof zwei Urteile aus zweiter Instanz,

<sup>8</sup> EGMR, *Klass ./. Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 6. September 1978, Serie A Nr. 28.

<sup>9</sup> EGMR, *Malone ./. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 2. August 1984, Serie A Nr. 82.

<sup>10</sup> EGMR, *Ezelin ./. Frankreich*, Urteil vom 26. April 1991, Serie A Nr. 202.

<sup>11</sup> EGMR, *Letellier ./. Frankreich*, Urteil vom 26. Juni 1991, Serie A Nr. 207.

<sup>12</sup> EGMR, *B. ./. Frankreich*, Urteil vom 28. Juni 1991, Serie A Nr. 232-C.

<sup>13</sup> EGMR, *Rees ./. Vereinigtes Königreich und Cossey ./. Vereinigtes Königreich*, Urteile vom 17. Oktober 1986 und 27. September 1990, Serie A Nr. 106 und Nr. 184.

durch die den transsexuellen Beschwerdeführern die Berichtigung ihrer Geburtsurkunde verweigert worden war.

Im Fall Beldjoudi ./.. Frankreich<sup>14</sup> ging es um die bevorstehende Ausweisung eines algerisch-stämmigen Mannes, der in Frankreich vielfach straffällig geworden war. Da er sein Leben lang in Frankreich gelebt hatte und seit vielen Jahren mit einer Französin verheiratet war, sah er sich im Falle seiner Ausweisung nach Algerien unter anderem in seinem Recht auf Achtung des Familienlebens verletzt. Auch die Kommission und der Gerichtshof sahen hierin eine Verletzung des Art. 8 EMRK und eine Mißachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Interessant ist, daß für die Aktivlegitimation Beldjoudis gem. Art. 34 (ex 25) EMRK das unmittelbare Bevorstehen einer Rechtsverletzung (Ausweisung) ausreichte.

Im Fall Éditions Péricope ./.. Frankreich<sup>15</sup> wurde Frankreich wegen Verletzung von Art. 6 Abs. 1 verurteilt. Der Prozeß hatte länger als acht Jahre gedauert. Zu einer Entschädigung gem. Art. 41 (ex 50) EMRK sah der Gerichtshof allerdings keinen Anlaß.

Der Fall X ./.. Frankreich<sup>16</sup> steht im Zusammenhang mit der Affäre um die Anfang der achtziger Jahre im Umlauf befindlichen HIV-infizierten Blutkonserven. Ab Juni 1983 gab es im französischen Gesundheitsministerium eine verwaltungsinterne Empfehlung, nach der Blutspender und Ärzte in den Spendezentren vor den potentiellen Risiken der Ansteckung gewarnt werden und diese Überlegungen bei der Wahl der Spender zugrundeliegen sollten. In den darauffolgenden zwei Jahren blieb das Ministerium trotz der fortschreitenden wissenschaftlichen Kenntnisse über die Krankheit und trotz des naheliegenden Zusammenhanges zwischen Blutkonserven

und Infektionshäufigkeit bei Blutern untätig. Spätestens Anfang 1985 hätte nach Auffassung der französischen Rechtsprechung die Verteilung infizierter Blutprodukte unverzüglich eingestellt werden müssen. Als Stichtag wird der 12. März angesehen, da an diesem Tag ein entscheidender Bericht zur Situation der Blutkonserven offensichtlich ignoriert wurde.

Der an der Bluterkrankheit leidende Beschwerdeführer war in den achtziger Jahren mit dem HIV-Virus infiziert worden. Sein Antrag auf Schadensersatz beim Gesundheitsministerium, wegen schuldhaften Versäumens, die Kontrolle von Blutkonserven angemessen zu regeln, wurde abgelehnt. Das erstinstanzliche Verfahren des X. vor dem Pariser Verwaltungsgericht zog sich bis zum Dezember 1991 hin. Das Verwaltungsgericht lehnte die Klage des X. ab. Zwar sei eine Staatshaftung hinsichtlich der mangelhaften Kontrolle von Blutkonserven ab dem 12. März 1985 denkbar. Ab diesem Datum hätten hinreichende Informationen über die Dringlichkeit einer Reglementierung vorgelegen. Der Beschwerdeführer hatte sich jedoch vor diesem Datum infiziert.

Vor dem Gerichtshof machte X. eine Verletzung seines Rechtes aus Art. 6 Abs. EMRK auf ein Verfahren innerhalb angemessener Frist geltend. Das Verfahren dauerte schon über 2 Jahre. Die angemessene Verfahrensdauer berechnet sich nach den jeweiligen Umständen, vor allem der Komplexität des Verfahrens und der Tragweite der Entscheidung für den Kläger. In diesem Fall hielten die Kommission und der Gerichtshof die angemessene Verfahrensdauer für überschritten. Beide stellten die Verletzung von Art. 6 Abs. 1 fest. Der Gerichtshof billigte den Hinterbliebenen des während des Prozesses verstorbenen Beschwerdeführers eine Entschädigung zu. Der Gerichtshof selber hatte der besonderen Dringlichkeit des Falles Rechnung getragen. Während zu diesem Zeitpunkt in der Regel 15 Monate zwischen Beschwerde und Urteil verstrichen, erging das Urteil in

<sup>14</sup> EGMR, Beldjoudi ./.. Frankreich, Urteil vom 26. März 1992, Serie A Nr. 234-A.

<sup>15</sup> EGMR, Éditions Péricope ./.. Frankreich, Urteil vom 26. März 1992, Serie A Nr. 234-B.

<sup>16</sup> EGMR, X ./.. Frankreich, Urteil vom 31. März 1992, Serie A Nr. 234-C.

diesem Falle bereits schon gut fünf Monate nach Klageerhebung.

In den ähnlich gelagerten Fällen Vallée ././ Frankreich<sup>17</sup> und Karakaya ././ Frankreich<sup>18</sup> wurde Frankreich ebenfalls wegen Verletzung von Art. 6 Abs. 1 verurteilt. Die durch Bluttransfusionen mit dem HIV-Virus infizierten Beschwerdeführer hatten Verfahrensdauern von über vier Jahren hinnehmen müssen. In der Folge dieser beiden Urteile wurde von Frankreich ein spezieller Fonds zur Entschädigung der Betroffenen infizierten Personen eingerichtet. In den ähnlich gelagerten Rechtssachen Demai<sup>19</sup> und Marlhens<sup>20</sup> kam es zu einer gütlichen Einigung. 1995 wurde Frankreich im Fall Bellet<sup>21</sup> erneut wegen einer Verletzung von Art. 6 Abs. 1 in einem ähnlichen Fall verurteilt.

In der Rechtssache Pham Hoang ././ Frankreich<sup>22</sup> ging es vor allem um die Verweigerung, dem Beschwerdeführer einen Verteidiger von Amts wegen zur Verfügung zu stellen. Da er sich eine kostenpflichtige Verteidigung nicht leisten konnte, versuchte der Beschwerdeführer schließlich selbständig den Kassationsgerichtshof anzurufen. Sein Antrag wurde jedoch wegen der rechtlichen Mängel bereits als unzulässig abgelehnt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellte eine Verletzung von Art. 6 Abs. 3 lit. c) fest.

In der Folge dieses Urteils wurde durch ein Gesetz vom 10. Juli 1991 die bisherige Regelung zur Bewilligung der Rechtshilfe von Amts wegen geändert.

Die Fälle Funke, Crémieux und Miaillhe<sup>23</sup> behandelten unter anderem die Problematik von Hausdurchsuchungen durch Zollbeamte. Hinsichtlich der Hausdurchsuchung lagen Verletzungen von Art. 8 vor. Die Zollverwaltung habe zu der Zeit über sehr weitgefaßte Befugnisse verfügt (Festlegung von Anzahl, Dauer und Ausmaß der Eingriffe), die nicht „in einer demokratischen Gesellschaft [...] notwendig“ gem. Art. 8 Abs. 2 seien. In der Folge der Urteile änderte Frankreich sein Gesetz zur Regelung von Hausdurchsuchungen.

Im Fall Chassagnou u.a. ././ Frankreich<sup>24</sup> ging es um Verstöße gegen Eigentumsgarantie (Art. 1 ZP Nr. 1), Diskriminierungsverbot und Vereinigungsfreiheit.

In der erst kürzlich entschiedenen Rechtssache Selmouni ././ Frankreich<sup>25</sup> ging es unter anderem um die Verletzung von Art. 3 EMRK. Frankreich ist damit nach der Türkei der zweite Mitgliedstaat des Europarates, der in einem Individualbeschwerdeverfahren wegen eines Verstoßes gegen das Verbot von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung verurteilt wurde.<sup>26</sup>

Im November 1991 war der Beschwerdeführer wegen mutmaßlicher Drogendelikte in Frankreich festgenommen und während des fünftägigen Polizeigewahrsams von mehreren Polizeibeamten schwer mißhandelt und gedemütigt worden. Die angeklagten Polizeibeamten sind mittlerweile am 1. Juli 1999 in Frankreich zu Freiheitsstrafen zwischen zwölf und achtzehn Monaten, größtenteils auf Bewährung verurteilt worden. Der Beschwerdeführer hatte

17 EGMR, Vallée ././ Frankreich, Urteil vom 28. April 1994, Serie A Nr. 289-A.

18 EGMR, Karakaya ././ Frankreich, Urteil vom 26. August 1994, Serie A Nr. 289-B.

19 EGMR, Demai ././ Frankreich, Urteil vom 28. Oktober 1994, Serie A Nr. 289-C.

20 EGMR, Marlhens ././ Frankreich, Urteil vom 24. Mai 1995, Serie A Nr. 317-A.

21 EGMR, Bellet ././ Frankreich, Urteil vom 4. Dezember 1995, Serie A Nr. 333-A.

22 EGMR, Pham Hoang ././ Frankreich, Urteil vom 25. September 1992, Serie A Nr. 243.

23 EGMR, Funke ././ Frankreich, Crémieux ././ Frankreich, Miaillhe ././ Frankreich, Urteile vom 25. Februar 1993, Serie A Nr. 256-A, B und C.

24 EGMR, Chassagnou u.a. ././ Frankreich, Urteil vom 29. April 1999; vgl. die Besprechung von N. Weiß in: MRM 3/1999, S. 91f.

25 EGMR, Selmouni ././ Frankreich, Urteil vom 28. Juli 1999, Beschwerdenr. 25803/94.

26 Vgl. EGMR, Aydin ././ Türkei, Urteil vom 25. September 1997, Reports 1997-VI Nr. 50; Aksoy ././ Türkei, Urteil vom 18. Dezember 1996, Reports 1996 VI Nr. 26, S. 2260.

jedoch schon im Dezember 1992 Beschwerde vor der Kommission eingelegt, die im November 1996 für zulässig erklärt wurde.

In Anwendung von Art. 5 Abs. 5 des 11. Zusatzprotokolls wurde der Fall vor der Großen Kammer des neuen Gerichtshofs verhandelt.

Die an Ahmed Selmouni verübten körperlichen und seelischen Gewaltakte sah der Gerichtshof in ihrer Gesamtheit als so schwerwiegend und grausam an, daß sie als Folter anzusehen seien. Die ebenfalls erhobenen Vorwürfe von sexueller Mißhandlung konnten allerdings nicht hinreichend bewiesen werden. Das innerstaatliche Verfahren gegen die Polizeibeamtenschützte der Gerichtshof als unangemessen lang ein. Erst 1994 war es zu einer Gegenüberstellung gekommen, bei der Ahmed Selmouni die Polizeibeamten identifiziert te. Im Laufe des Jahres 1997 waren diese

dann verhört und weitere zwei Jahre später verurteilt worden. Diese Verfahrensdauer von über 6 Jahren und 7 Monaten war nicht angemessen im Sinne des Art. 6 Abs. 1. Der Gerichtshof stellte einstimmig eine Verletzung der Art. 3 und 6 Abs. 1 fest und folgte damit der ebenfalls einstimmigen Empfehlung der Kommission.

Frankreich wurde außerdem in Anwendung von Art. 41 (ex 50) EMRK zu Schadenersatzzahlungen für den erlittenen materiellen und immateriellen Schaden in Höhe von umgerechnet ca. 150 000 DM verpflichtet.

Vor dem Gerichtshof sind noch weitere Verfahren gegen Frankreich anhängig, in denen schwere Vorwürfe gegen die französische Polizei erhoben werden.

*Anna Golze / Norman Weiß*