



Sachstand

Die französischen Notstandsbefugnisse im Licht von Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention

Die französischen Notstandsbefugnisse im Licht von Artikel 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 208/15
Abschluss der Arbeit: 11. Januar 2016
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	Voraussetzungen der Derogationsbefugnis nach Art. 15 EMRK	6
2.1.	Krieg	6
2.2.	Anderer öffentlicher Notstand, der das Leben der Nation bedroht	6
2.3.	Formelle Voraussetzungen	9
3.	Grenzen der Derogationsbefugnis nach Art. 15 EMRK	11
3.1.	Bereichsausnahmen	11
3.2.	Kein Widerspruch zu sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen	11
3.3.	Verhältnismäßigkeitsgebot	12
4.	Reform der französischen Notstandsbefugnisse	15

1. Einführung

In Reaktion auf die Attentate in Paris und Saint-Denis am 13. November 2015 hat der französische Präsident am 14. November 2015 – zum sechsten Mal in der Geschichte der fünften Republik¹ – den Notstand ausgerufen.² Die Befugnis dazu ergibt sich aus Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 55/385³ vom 3. April 1955 (im Folgenden: **Notstandsgesetz**) in seiner durch das Gesetz Nr. 2015/1501⁴ vom 20. November 2015 geänderten Fassung. Nach Artt. 2 Abs. 3, 3 dieses Gesetzes kann der Notstand über einen Zeitraum von zwölf Tagen hinaus nur durch ein förmliches Gesetz und nur für einen darin ausdrücklich bestimmten Zeitraum verlängert werden. Demgemäß hat das französische Parlament den ausgerufenen Notstand mit Wirkung vom 26. November 2015 für einen Zeitraum von drei Monaten verlängert.

Die in Artt. 5 bis 9, 11 und 13 des Notstandsgesetzes **vorgesehenen Maßnahmen** umfassen unter anderem

- den Fahrzeug- und Personenverkehr an bestimmten Orten und zu bestimmten Uhrzeiten zu untersagen,
- Schutz- oder Sicherheitszonen einzurichten, innerhalb derer der Aufenthalt von Personen reglementiert wird,
- Personen, die – auf welche Weise auch immer – die Tätigkeit der öffentlichen Gewalt behindern, den Aufenthalt in einem Departement oder einem Teil davon zu untersagen,
- gegenüber einer Person eine Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort anzuordnen oder sie für maximal 12 von 24 Stunden täglich unter Hausarrest zu stellen, sofern gewichtige Anhaltspunkte dafür bestehen, dass das Verhalten dieser Personen eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt,
- Vereine und Gruppierungen dauerhaft aufzulösen, die sich an Handlungen beteiligen, die die öffentliche Ordnung schwerwiegend beeinträchtigen oder deren Aktivitäten zu solchen Beeinträchtigungen anleiten oder diese erleichtern,
- Veranstaltungssäle, Schankwirtschaften und sonstige Versammlungsorte vorläufig zu schließen,
- Versammlungen, die Unordnung stiften oder aufrechterhalten, zu verbieten,

-
- 1 Auf dem französischen Festland wurde der Notstand anlässlich der Rückkehr von General de Gaulle an die Macht im Jahr 1958, anlässlich eines versuchten Militärputsches französischer Generäle im Jahr 1961 und anlässlich der Unruhen in den Vorstädten von Paris im Jahr 2005 ausgerufen. In Algerien wurde er direkt nach Inkrafttreten des Notstandsgesetzes und in Neukaledonien im Jahr 1984 ausgerufen.
 - 2 Dekret Nr. 2015-1475 vom 14. November 2015, ergänzt durch Dekret Nr. 2015-1493 vom 18. November 2015. Die Ausrufung des Notstandes setzt die vorherige Einberufung des Ministerrats voraus, dem in der Regel der Präsident der Republik, der Ministerpräsident und die übrigen Minister angehören.
 - 3 Journal Officiel de la République Française Nr. 0085 vom 7. April 1955, S. 3479; abrufbar unter <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350&categorieLien=cid> (letzter Abruf: 11. Januar 2016).
 - 4 Journal Officiel de la République Française Nr. 0270 vom 21. November 2015, S. 21665, Text Nr. 1; abrufbar unter http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=F6AFAC72CD70B57CA99E9EA1662C891A.tpdila08v_2?cidTexte=JORFTEXT000031500831&dateTexte=20151121 (letzter Abruf: 11. Januar 2016).

- die Abgabe bestimmter Waffen und der zugehörigen Munition anzuordnen,
- an jedem Ort (einschließlich Wohnungen), der nicht der Ausübung eines parlamentarischen Mandats oder der Tätigkeit als Anwalt, Richter oder Journalist dient, bei Tag und Nacht Hausdurchsuchungen vorzunehmen, sofern ernsthafte Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass der betreffende Ort von einer Person besucht wird, deren Verhalten eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt.

Verfassungsrechtliche Bedenken, die gegen Art. 6 des Notstandsgesetzes erhoben worden sind, hat das französische Verfassungsgericht kürzlich verworfen.⁵ Die im Notstandsgesetz vorgesehenen Maßnahmen werfen aber nicht nur verfassungsrechtliche Fragen auf, sondern stehen auch in einem **Spannungsverhältnis** zu den in der **Europäischen Menschenrechtskonvention** (EMRK) enthaltenen Gewährleistungen. Gemäß Art. 15 Abs. 1 EMRK dürfen die Vertragsstaaten im Fall eines Notstandes allerdings von diesen Gewährleistungen abweichen (**Derogationsbefugnis**). Dies gilt auch für Frankreich.⁶ In der bisherigen Staatenpraxis ist von der Derogationsbefugnis überwiegend in Bezug auf die Gewährleistungen des Art. 5 EMRK (Recht auf Freiheit und Sicherheit) und des Art. 6 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren) Gebrauch gemacht worden.⁷ Mit Erklärung vom 24. November 2015 hat die ständige Vertretung Frankreichs beim Europarat dessen Generalsekretär davon unterrichtet, dass Frankreich auf Grund einer anhaltenden terroristischen Bedrohung von seiner Derogationsbefugnis Gebrauch mache.⁸

5 Conseil Constitutionnel, Entscheidung Nr. 2015-527 QPC vom 22. Dezember 2015, abrufbar unter <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-146719.pdf> (letzter Abruf: 11. Januar 2016).

6 Frankreich hat bei der Ratifizierung der EMRK einen Vorbehalt erklärt, der die Geltung des Art. 15 EMRK möglicherweise in Bezug auf Maßnahmen im Belagerungszustand (Art. 16 der französischen Verfassung), nicht aber in Bezug auf Maßnahmen nach dem Notstandsgesetz einschränkt: "The Government of the Republic, (...), makes a reservation in respect of paragraph 1 of Article 15, to the effect, firstly, that the circumstances specified in Article 16 of the Constitution regarding the implementation of that Article, in Section 1 of the Act of 3 April 1878 and in the Act of 9 August 1849 regarding proclamation of a state of siege, and in Section 1 of Act No. 55-385 of 3 April 1955 regarding proclamation of a state of emergency, and in which it is permissible to apply the provisions of those texts, must be understood as complying with the purpose of Article 15 of the Convention and that, secondly, for the interpretation and application of Article 16 of the Constitution of the Republic, the terms to the extent strictly required by the exigencies of the situation shall not restrict the power of the President of the Republic to take the measures required by the circumstances." (abrufbar unter <http://www.coe.int/de/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/005/declarations>, letzter Abruf: 11. Januar 2016).

7 Zand, Article 15 of the European Convention on Human Rights and the notion of state of emergency, Journal of the Faculty of Law of Inonu University Vol. 5 No. 1 (2014), S. 159 ff. (165), abrufbar unter <https://www.inonu.edu.tr/uploads/old/21/255/joseph-zand-5-1-tam.pdf> (letzter Abruf: 11. Januar 2016).

8 Abrufbar unter <http://www.coe.int/de/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/005/declarations> (letzter Abruf: 11. Januar 2016).

In einer Ansprache vor dem französischen Parlament am 16. November 2015⁹ hat der französische Präsident erklärt, eine Verfassungsänderung anzustreben, die es der öffentlichen Gewalt ermöglichen solle, „kriegerischen Terrorismus“ zu bekämpfen. Im Zuge dieser Verfassungsreform sollen auch die Notstandsbefugnisse reformiert werden.

Der vorliegende Sachstand setzt sich zunächst mit den aus Art. 15 EMRK resultierenden Voraussetzungen (dazu 2.) und Grenzen (dazu 3.) der Derogationsbefugnis Frankreichs auseinander, um sodann den Stand der Reform der französischen Notstandsbefugnisse darzustellen (dazu 4.).

2. Voraussetzungen der Derogationsbefugnis nach Art. 15 EMRK

In materieller Hinsicht setzt Art. 15 Abs. 1 EMRK voraus, dass das Leben der Nation durch Krieg (dazu 2.1.) oder einen anderen öffentlichen Notstand (dazu 2.2.) bedroht wird. Fraglich ist, inwieweit eine wirksame Derogation darüber hinaus von formellen Voraussetzungen abhängt (dazu 2.3.).

2.1. Krieg

Der Begriff des Krieges im Sinne des Art. 15 Abs. 1 EMRK umfasst jedenfalls den Krieg im förmlichen Sinn – d.h. einen bewaffneten Konflikt, der nach Auffassung der beteiligten Parteien den Kriegszustand auslöst –, er dürfte sich aber auch auf bewaffnete Konflikte erstrecken, bei denen es an einer förmlichen Kriegserklärung fehlt.¹⁰ In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hat **diese Tatbestandsvariante bislang keine Rolle gespielt**.¹¹ Ob die am 13. November 2015 abgegebene Erklärung des französischen Präsidenten¹², Frankreich befinde sich „im Krieg“, zur Annahme eines Kriegszustandes i.S.d. Art. 15 Abs. 1 Var. 1 EMRK berechtigt, erscheint zweifelhaft.

2.2. Anderer öffentlicher Notstand, der das Leben der Nation bedroht

Ein öffentlicher Notstand, der das Leben der Nation bedroht, setzt nach der Rechtsprechung des EGMR¹³ die Erfüllung folgender kumulativer Bedingungen voraus:

9 Abruflbar unter <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres-3/> (letzter Abruf: 11. Januar 2016).

10 Johann in: Karpenstein/Mayer, EMRK, München: Beck, 2. Auflage 2015, Art. 15 Rn. 5 m.w.N.; Peukert in: Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, Kehl am Rhein: Engel, 3. Auflage 2009, Art. 15 Rn. 6.

11 Johann in: Karpenstein/Mayer, EMRK, München: Beck, 2. Auflage 2015, Art. 15 Rn. 5; Mayer-Ladewig, EMRK, Baden-Baden: Nomos, 3. Auflage 2011, Art. 15 Rn. 2.

12 Abruflbar unter <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres-3/> (letzter Abruf: 11. Januar 2016).

13 EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009 – 3455/05 (A. und andere / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 175 ff.

- Es muss eine bereits bestehende oder unmittelbar bevorstehende **Krisen- oder Gefahrensituation** vorliegen; zudem muss diese
- die **Gesamtheit der Bevölkerung** – zumindest in einer bestimmten Region des Staatsgebietes –¹⁴ **berühren**,
- das **Zusammenleben** der Gemeinschaft **bedrohen**, und
- so **außergewöhnlich** sein, dass normale Maßnahmen oder Einschränkungen, wie sie die EMRK zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Gesundheit oder Ordnung zulässt, eindeutig unzureichend sind.

Maßgebend sind in erster Linie die Tatsachen, die bei Verhängung des Notstandes bekannt waren. Der EGMR behält sich jedoch vor, nachträgliche erlangte Informationen miteinzubeziehen.¹⁵ Ob die vorgenannten vier Voraussetzungen gegeben sind, prüft der Gerichtshof zwar nach,¹⁶ jedoch billigt er den Vertragsstaaten insoweit einen **weiten Beurteilungsspielraum** zu.¹⁷ Dies begründet er damit, dass die nationalen Organe auf Grund ihres dauernden und unmittelbaren Kontaktes mit den dringenden Anforderungen des Augenblicks besser als der internationale Richter in der Lage seien, über das Vorliegen eines Notstandes zu entscheiden.¹⁸ Nach dem Beitritt etlicher zentral- und osteuropäischer Staaten zur EMRK ist die Gewährung eines weiten Beurteilungsspielraums – unter Hinweis auf die Unterschiede in der Demokratieentwicklung –

14 EGMR, Urteil vom 25. Mai 1993, – 14553/89 und 14554/89 (Brannigan und McBride / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57819> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 45 ff.

15 EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009 – 3455/05 (A. und andere / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 177.

16 EGMR, Urteil vom 1. Juli 1961 – 332/57 (Lawless / Irland) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 28; ähnlich bereits EKMR, Bericht in der Sache 176/56 (Griechenland / Vereinigtes Königreich), Yearbook of the European Convention on Human Rights Nr. 2 (1958/1959), S. 176.

17 EGMR, Urteil vom 18. Januar 1978 – 5310/71 (Irland / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57506> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 207; EGMR, Urteil vom 25. Mai 1993 – 14553/89 und 14554/89 (Brannigan und McBride / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57819> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 43; EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009 – 3455/05 (A. und andere / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 173.

18 EGMR, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 21987/93 (Aksoy / Türkei) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58003> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 70; EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009 – 3455/05 (A. und andere / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 180.

in Frage gestellt worden.¹⁹ Der EGMR hat jedoch weiter daran festgehalten²⁰. Ferner hat der Gerichtshof erklärt, dass er dann, wenn das höchste innerstaatliche Gericht das Bestehen einer Notstandslage bejaht hat, lediglich prüfe, ob dieses Gericht Art. 15 EMRK bzw. die hierzu ergangene Rechtsprechung falsch ausgelegt oder angewandt hat oder zu einem offenkundig unvertretbaren Ergebnis gekommen ist.²¹

Eine **Überschreitung dieses Beurteilungsspielraums ist bislang nur einmal festgestellt worden**, nämlich durch die Europäische Kommission für Menschenrechte (EKMR) im sogenannten *Greek Case*.²² Wie die anschließenden Ereignisse gezeigt haben – das griechische Obristenregime kündigte in Folge des ihm unvorteilhaften Berichts die EMRK und trat zugleich aus dem Europarat aus –, kann die Verneinung der Notstandslage einen Anreiz dafür bilden, dass sich ein Vertragsstaat der Konventionsverpflichtungen gänzlich entledigt.²³

-
- 19 Z.B. durch Richter Martens in seinem Sondervotum in EGMR, Urteil vom 25. Mai 1993 – 14553/89 und 14554/89 (Brannigan und McBride / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57819> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 3 (Hervorhebungen durch den Verfasser): „(...) The 1978 view of the Court as to the margin of appreciation under Article 15 (...) was, presumably, influenced by **the view that the majority of the then member States** of the Council of Europe might be assumed to be societies which (...) **had been democracies for a long time** and, as such, were fully aware both of the importance of the individual right to liberty and of the inherent danger of giving too wide a power of detention to the executive. Since the accession of eastern and central European States **that assumption has lost its pertinence.**” Weitere Nachweise bei Zand, Article 15 of the European Convention on Human Rights and the notion of state of emergency, Journal of the Faculty of Law of Inonu University Vol. 5 No. 1 (2014), S. 159 ff. (171 f.), abrufbar unter <https://www.inonu.edu.tr/uploads/old/21/255/joseph-zand-5-1-tam.pdf> (letzter Abruf: 11. Januar 2016).
- 20 EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009 – 3455/05 (A. und andere / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 180 (Hervorhebungen durch den Verfasser): „While it is striking that the United Kingdom was the only Convention State to have lodged a derogation in response to the danger from al-Qaeda, although other States were also the subject of threats, the Court accepts that **it was for each Government**, as the guardian of their own people’s safety, **to make their own assessment** on the basis of the facts known to them.”
- 21 EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009 – 3455/05 (A. und andere / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 174 (Hervorhebungen durch den Verfasser): „The object and purpose underlying the Convention, as set out in Article 1, is that the rights and freedoms should be secured by the Contracting State within its jurisdiction. It is fundamental to the machinery of protection established by the Convention that the national systems themselves provide redress for breaches of its provisions, with the Court exercising a supervisory role subject to the principle of subsidiarity (...). Moreover, the domestic courts are part of the “national authorities” to which the Court affords a wide margin of appreciation under Article 15. In the unusual circumstances of the present case, where the highest domestic court has examined the issues relating to the State’s derogation and concluded that there was a public emergency threatening the life of the nation but that the measures taken in response were not strictly required by the exigencies of the situation, the Court considers that it would be justified in reaching a contrary conclusion **only if satisfied that the national court had misinterpreted or misapplied Article 15 or the Court’s jurisprudence under that Article or reached a conclusion which was manifestly unreasonable.**”
- 22 EKMR, Bericht vom 18. November 1969 (Dänemark u.a. / Griechenland), Yearbook of the European Convention on Human Rights, Nr. 12 (1969) S. 71 ff.
- 23 Schmahl in: Fleck (Hrsg.), Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 131.

Eine **Bedrohung durch terroristische Aktivitäten** hat der EGMR bereits **mehrfach als Notstand** i.S.d. Art. 15 Abs. 1 EMRK **anerkannt**. So hat er die Einschätzung Großbritanniens, auf Grund der Aktivitäten der IRA (Irland / Großbritannien²⁴; Brannigan und McBride / Vereinigtes Königreich²⁵) bzw. Al-Qaidas (A. und andere / Vereinigtes Königreich²⁶) bestehe eine Notstandslage, ebenso für rechtmäßig gehalten wie die Auffassung der Türkei, die Aktivitäten der PKK (Aksoy / Türkei²⁷; Demir und andere / Türkei²⁸) erfüllten die Voraussetzungen des Art. 15 Abs. 1 EMRK. In Anbetracht dessen spricht einiges dafür, dass der EGMR auch die Annahme der französischen Regierung akzeptieren würde, seit dem 13. November 2015 bestehe eine fortdauernde Notstandslage i.S.d. Art. 15 Abs. 1 EMRK. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Attentate in Paris und Saint Denis in eine Serie islamistisch motivierter Anschläge auf Ziele innerhalb der Europäischen Union²⁹ einreihen, dass sie erhebliche und fortwirkende Einschränkungen des öffentlichen Lebens in Frankreich bewirkt haben, und dass die offiziellen Meldungen über verhinderte weitere Attentate auf erneute Anschlagversuche in Frankreich hinweisen.

2.3. Formelle Voraussetzungen

Gemäß Art. 15 Abs. 3 S. 1 EMRK ist ein Vertragsstaat, der von seiner Derogationsbefugnis Gebrauch machen will, zu einer **umfassenden Unterrichtung des Generalsekretärs des Europarats** über die getroffenen Maßnahmen und deren Gründe verpflichtet. Nach Auffassung der Konventionsorgane muss diese Unterrichtung auch eine Angabe derjenigen Bestimmungen der EMRK, von denen abgewichen werden soll, sowie Informationen zu den getroffenen Maßnahmen und deren Zwecksetzung umfassen.³⁰ Die Unterrichtungspflicht dient dazu, eine Prüfung auf eventuelle Konventionsverletzungen zu ermöglichen. Im Hinblick darauf leitet der Generalsekretär des Europarates die Unterrichtungserklärung an die übrigen Vertragsstaaten weiter. Damit ent-

-
- 24 EGMR, Urteil vom 18. Januar 1978 – 5310/78 (Irland / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57506> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 205.
- 25 EGMR, Urteil vom 25. Mai 1993 – 14553/89 und 14554/89 (Brannigan und McBride / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57819> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 47.
- 26 EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009 – 3455/05 (A. und andere / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 175 ff.
- 27 EGMR, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 21987/93 (Aksoy / Türkei) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58003> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 70.
- 28 EGMR, Urteil vom 23. September 1998 – 21380/93, 21381/93, 21383/93 (Demir und andere / Türkei), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58230> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 50.
- 29 Z.B. die Anschläge auf Züge in Madrid am 11. März 2004, die Anschläge auf U-Bahnen in London am 7. Juli 2005, die Attentate in der Region Midi-Pyrennées (um Toulouse) im März 2012, das Attentat auf das jüdische Museum in Brüssel am 24. Mai 2014 oder das Attentat auf die Redaktion des Magazins „Charlie Hebdo“ in Paris am 7. Januar 2015.
- 30 EGMR, Urteil vom 1. Juli 1961 – 332/57 (Lawless / Irland) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 47; EKMR, Bericht vom 18. November 1969 „Dänemark u.a. / Griechenland“, Yearbook of the European Convention on Human Rights, Nr. 12 (1969) S. 41 Rn. 78 ff.

spricht der Unterrichtsmechanismus nach 15 Abs. 3 S. 1 EMRK im Wesentlichen dem Mitteilungsmechanismus nach der Parallelbestimmung in Art. 4 Abs. 3 S. 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBürgR).³¹

Art. 15 Abs. 3 S. 1 EMRK sieht **keine bestimmte** Frist für die Unterrichtung vor. Gleichwohl gehen die Konventionsorgane davon aus, dass diese – wie im Rahmen des Art. 4 Abs. 3 S. 1 IPBürgR – **unverzüglich** erfolgen muss.³² Eine Unterrichtung binnen 12 Tagen nach Ergreifen der Notstandsmaßnahmen ist von den Konventionsorganen als ausreichend angesehen worden.³³

Nach dem Wortlaut des Art. 15 Abs. 3 S. 1 EMRK ist eine **ordnungsgemäße Unterrichtung nicht Voraussetzung der Derogationsbefugnis**. Der EGMR hat bislang offengelassen, welche Folgen eine Verletzung der Unterrichtungspflicht hat.³⁴ Selbst wenn man aber davon ausgeht, dass die Wirksamkeit der Derogation von einer ordnungsgemäßen Unterrichtung abhängt, dürfte Frankreich diese Voraussetzung erfüllt haben. Insbesondere dürfte die am 24. November 2015 – d.h. 10 Tage nach Ausrufung des Notstandes – erfolgte Unterrichtung unverzüglich gewesen sein.

31 Danach hat der derogationswillige Vertragsstaat den übrigen Vertragsstaaten durch Vermittlung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen unverzüglich mitzuteilen, welche Bestimmungen er außer Kraft gesetzt hat und welche Gründe ihn dazu veranlasst haben. Nach Auffassung des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen muss die Mitteilung darüber hinaus eine vollständige Information über die ergriffenen Maßnahmen und eine vollständige Dokumentation des innerstaatlichen Rechts beinhalten: General Comment Nr. 29 zum IPBürgR, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsjYoiCfM-KoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2bfud3cPVrcM9YR0iix49nlFOsUPO4oTG7R%2fo7TSsorhtwUUG%2by2Pts-lyr5BldM8DN9shT8B8NpbsC%2b7bODxKR6zdESeXKjiLnNU%2bgQ%3d%3d> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 17.

32 EGMR, Urteil vom 1. Juli 1961 – 332/57 (Lawless / Irland) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 47; EKMR, Bericht vom 18. November 1969 „Dänemark u.a. / Griechenland“, Yearbook of the European Convention on Human Rights, Nr. 12 (1969) S. 41 Rn. 78.

33 EGMR, Urteil vom 1. Juli 1961 – 332/57 (Lawless / Irland) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 47; EKMR, Bericht vom 18. November 1969 „Dänemark u.a. / Griechenland“, Yearbook of the European Convention on Human Rights, Nr. 12 (1969) S. 41 Rn. 80.

34 EGMR, Urteil vom 1. Juli 1961 – 332/57 (Lawless / Irland) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 42 ff. Zu den in der Literatur vertretenen Ansichten über die Folgen einer verspäteten Unterrichtung: Zand, Article 15 of the European Convention on Human Rights and the notion of state of emergency, Journal of the Faculty of Law of Inonu University Vol. 5 No. 1 (2014), S. 159 ff. (193), abrufbar unter <https://www.inonu.edu.tr/uploads/old/21/255/joseph-zand-5-1-tam.pdf> (letzter Abruf: 11. Januar 2016).

Anders als Art. 4 Abs. 1 IPBürgR setzt Art. 15 EMRK **keine amtliche Verkündung des Notstandes** voraus.³⁵ Nach Auffassung der EKMR ist aber grundsätzlich ein öffentlicher und formeller Derogationsakt, z.B. eine Notstandserklärung oder ähnliches, erforderlich.³⁶ Dem hat Frankreich vorliegend genügt, da der Notstand durch ein im französischen Amtsblatt (*Journal Officiel de la République Française*) veröffentlichtes Dekret ausgerufen worden ist.

3. Grenzen der Derogationsbefugnis nach Art. 15 EMRK

Sind die Voraussetzungen des Art. 15 Abs. 1 EMRK erfüllt, darf der betreffende Vertragsstaat von den Gewährleistungen der EMRK – einschließlich der darin vorgesehenen besonderen Rechtfertigungsgründe³⁷ – abweichen. Dies gilt allerdings nicht grenzenlos:

3.1. Bereichsausnahmen

Bestimmte Gewährleistungen der EMRK sind ganz oder teilweise von der Derogationsbefugnis ausgenommen (**derogationsfeste Rechte**). So darf gemäß Art. 15 Abs. 2 EMRK in keinem Fall vom Folterverbot (Art. 3 EMRK), vom Verbot der Sklaverei (Art. 4 Abs. 1 EMRK) und vom Grundsatz „Keine Strafe ohne Gesetz“ (Art. 7 EMRK) abgewichen werden. Gleiches gilt gemäß Art. 3 des Protokolls Nr. 6 zur EMRK bzw. gemäß Art. 2 des Protokolls Nr. 13 zur EMRK für das Verbot der Todesstrafe. Ferner bestimmt Art. 15 Abs. 2 EMRK, dass von der Gewährleistung des Rechts auf Leben (Art. 2 EMRK) nur bei Todesfällen infolge rechtmäßiger Kriegshandlungen abgewichen werden darf.

Diese bereichsbezogenen Einschränkungen dürften **vorliegend keine entscheidende Rolle** spielen. Denn die durch das Notstandsgesetz ermöglichten Maßnahmen lassen – bei ordnungsgemäßer Durchführung – keine Verletzungen der derogationsfesten Gewährleistungen der EMRK befürchten.

3.2. Kein Widerspruch zu sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen

Gemäß Art. 15 Abs. 1 EMRK dürfen die Notstandsmaßnahmen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen des derogierenden Vertragsstaates stehen. Zu diesen Verpflichtungen zählen insbesondere **das humanitäre Völkerrecht**, wie etwa die Genfer Abkommen von 1949, und **die Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen**, wie etwa die Kinderrechtskonvention oder der IPBürgR. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang

35 Im Urteil vom 1. Juli 1961 – 332/57 (Lawless / Irland) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518> (letzter Abruf: 11. Januar 2016) nahm der Gerichtshof unter Rn. 45 zunächst Bezug auf die Feststellung der EKMR, dass Art. 15 Abs. 3 EMRK die Vertragsstaaten nicht verpflichte, die Derogationsentscheidung nach den innerstaatlichen Vorschriften zu verkünden, um anschließend unter Rn. 48 festzustellen, dass Irland in Übereinstimmung mit Art. 15 EMRK gehandelt habe.

36 EKMR, Bericht vom 10. Juli 1976 in den Sachen 6780/74 und 6950/75 (Zypern / Türkei), Rn. 527, abrufbar unter [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":\["6950/75"\],"documentcollectionid2":\["REPORTS"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (letzter Abruf: 11. Januar 2016).

37 Zum Verhältnis zwischen den besonderen Rechtfertigungsgründen und Art. 15 EMRK: Johann, in: Karpentein/Mayer, EMRK, München: Beck, 2. Auflage 2015, Art. 15 Rn. 9 m.w.N.

Art. 4 Abs. 2 IPBürgR, da diese Vorschrift eine umfangreichere Liste derogationsfester Rechte enthält als Art. 15 Abs. 2 EMRK. Nach Auffassung des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen sind auch in Art. 4 Abs. 2 IPBürgR nicht aufgelistete **Normen des zwingenden Völkerrechts** (ius cogens) als derogationsfest anzusehen.³⁸

3.3. Verhältnismäßigkeitsgebot

Das Gebot der Verhältnismäßigkeit staatlicher Maßnahmen ist ein allgemeines Rechtsprinzip und als solches Bestandteil des innerstaatlichen französischen Rechts. So hat das französische Verfassungsgericht kürzlich bestätigt, dass freiheitsbeschränkende Maßnahmen gemäß Art. 6 des Notstandsgesetzes von den Verwaltungsgerichten auf ihre Verhältnismäßigkeit zu prüfen sind.³⁹

Auch Art. 15 Abs. 1 EMRK trägt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung. Danach sind **Maßnahmen**, die in Ausübung des Derogationsrechts ergriffen werden, nämlich **nur soweit zulässig, wie die Lage sie unbedingt erfordert**.

Bei der Beurteilung dieser Voraussetzung ist nach der Rechtsprechung des EGMR eine **Abwägung zwischen der Art der Gefahr für die Nation und den getroffenen Maßnahmen** vorzunehmen.⁴⁰ In diese Abwägung sind u.a. die zur Notstandslage führenden Umstände, die Natur der von der Derogation betroffenen Rechte und die Dauer der Notstandslage einzustellen.⁴¹ Werden **grundlegende Gewährleistungen der EMRK** wie etwa das Recht auf Freiheit eingeschränkt, müssen die

38 General Comment Nr. 29 zum IPBürgR, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2bfud3cPVrcM9YR0iix49nlFO-sUPO4oTG7R%2fo7TSsorhtwUUG%2by2PtslYr5BldM8DN9shT8B8NpbsC%2b7bODxKR6zdESeX-KjiLnNU%2bgQ%3d%3d> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 12 ff.

39 Conseil Constitutionnel, Entscheidung Nr. 2015-527 QPC vom 22. Dezember 2015, Rn. 12, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/pdf/conseil-constitutionnel-146719.pdf>.

40 EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009 – 3455/05 (A. und andere / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 185: „(...) the court – whether national or international – is required to examine the measures that have been adopted in derogation of the Convention rights in question and to weigh them against the nature of the threat to the nation posed by the emergency.”

41 EGMR, Urteil vom 25. Mai 1993 – 14553/89 und 14554/89 (Brannigan und McBride / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57819> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 43: „(...) in exercising its supervision the Court must give appropriate weight to such relevant factors as the nature of the rights affected by the derogation, the circumstances leading to, and the duration of, the emergency situation.”

Notstandsmaßnahmen eine „echte Antwort“ auf die Notstandslage darstellen und durch die besonderen Umstände der Notstandslage vollumfänglich gerechtfertigt sein; zudem müssen angemessene Vorkehrungen gegen einen Missbrauch der Maßnahmen getroffen worden sein.⁴²

Wie schon bei der Annahme einer Notstandslage gesteht der EGMR den Vertragsstaaten auch bei der Einschätzung, welche Maßnahmen unbedingt erforderlich sind, einen **weiten Spielraum** zu.⁴³ Die praktische Handhabung dieses Ansatzes lässt sich **an folgenden vier Entscheidungen illustrieren**, die Freiheitsentziehungen betrafen, bei denen die Inhaftierten entgegen Art. 5 Abs. 3 EMRK nicht unverzüglich einem Richter oder einer diesem gleichgestellten Person vorgeführt worden waren:

In der Entscheidung **Brannigan und McBride / Vereinigtes Königreich** bejahte der EGMR die Verhältnismäßigkeit zweier Freiheitsentziehungen, die vier Tage und sechs Stunden bzw. sechs Tage und 14 Stunden angedauert hatten.⁴⁴ Unter anderem führte der Gerichtshof aus, dass die Regierung Großbritanniens ausreichende Vorkehrungen gegen willkürliche Behandlungen und Isolationshaft getroffen habe.⁴⁵ So habe die Möglichkeit bestanden, die ursprüngliche Inhaftierungsentscheidung im Wege eines *habeas corpus*-Verfahrens anzufechten. Zudem habe den Verhafteten das – strenger gerichtlicher Kontrolle unterliegende – Recht zugestanden, spätestens nach 48 Stunden rechtsanwaltlichen Beistand zu erhalten. Ferner seien die Verhafteten berechtigt gewesen, einen Angehörigen oder Freund über ihre Verhaftung zu informieren und einen Arzt zu konsultieren. Schließlich seien die zu Grunde liegenden gesetzlichen Bestimmungen regelmäßig von unabhängiger Seite bewertet worden.

42 EGMR, Urteil vom 25. Mai 1993 – 14553/89 und 14554/89 (Brannigan und McBride / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57819> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 61 ff.; EGMR, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 21987/93 (Aksoy / Türkei) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58003> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 79 ff.; EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009 – 3455/05 (A. und andere / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 173, 184: „In particular, where a derogating measure encroaches upon a fundamental Convention right, such as the right to liberty, the Court must be satisfied that it was a genuine response to the emergency situation, that it was fully justified by the special circumstances of the emergency and that adequate safeguards were provided against abuse”.

43 EGMR, Urteil vom 25. Mai 1993 – 14553/89 und 14554/89 (Brannigan und McBride / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57819> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 43, 66; EGMR, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 21987/93 (Aksoy / Türkei) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58003> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 77; EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009 – 3455/05 (A. und andere / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 173, 184; **enger** EKMR, Bericht in der Sache 176/56 (Griechenland / Vereinigtes Königreich), Yearbook of the European Convention on Human Rights Nr. 2 (1958/1959), S. 176 (Hervorhebungen durch den Verfasser): „(T)he Government should be able to exercise a **certain measure of discretion** in assessing the extent strictly required by the exigencies of the situation”.

44 EGMR, Urteil vom 25. Mai 1993 – 14553/89 und 14554/89 (Brannigan und McBride / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57819> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 62 ff.

45 EGMR, Urteil vom 25. Mai 1993 – 14553/89 und 14554/89 (Brannigan und McBride / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57819> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 62 ff.

Auch im ähnlich gelagerten Fall **Marshall / Vereinigtes Königreich** hielt der EGMR eine ca. sechs Tage und zwei Stunden andauernde Freiheitsentziehung für verhältnismäßig.⁴⁶ Er führte unter anderem aus, dass der Verhaftete berechtigt gewesen sei, vor und nach jeder Vernehmung rechtsanwaltlichen Beistand zu erhalten und davon während der Haftzeit zehnmal Gebrauch gemacht habe. Ferner sei vorgesehen gewesen, dass die Haft in den ersten 48 Stunden regelmäßig durch erfahrene, nicht direkt mit dem Fall befasste Polizeibeamte überprüft wird.

In der Entscheidung **Aksoy / Türkei** verneinte der EGMR dagegen die Verhältnismäßigkeit von Freiheitsentziehungen, die im Kampf gegen die PKK angeordnet worden waren und 14, 16 bzw. 23 Tage andauert hatten. Dies begründete der Gerichtshof unter anderem damit, dass die türkische Regierung nicht detailliert dargelegt habe, weshalb der Kampf gegen den Terrorismus eine Einschränkung der gerichtlichen Kontrolle bei Freiheitsentziehungen erfordere, und dass keine angemessenen Vorkehrungen gegen einen Missbrauch der freiheitsentziehenden Maßnahmen – wie Folter, Verweigerung ärztlicher Hilfe, Isolationshaft etc. – getroffen worden seien.⁴⁷

Auch im ähnlich gelagerten Fall **Demir und andere / Türkei** hielt der Gerichtshof zwei Freiheitsentziehungen, die mindestens 16 bzw. 23 Tage andauert hatten, für unverhältnismäßig. Die von der türkischen Regierung angeführten Umstände, dass die Inhaftierten zu Beginn und bei Ende der Haft medizinisch untersucht worden waren und es ihrem Rechtsanwalt gelungen war, eine Beschwerde gegen den Chef der Sicherheitspolizei zu erheben, ließen nach Auffassung des Gerichtshofs nicht auf taugliche Missbrauchsvorkehrungen schließen. Denn die medizinischen Untersuchungen hätten zeitlich zu weit auseinander gelegen und den Inhaftierten sei kein Kontakt zu ihrem Rechtsanwalt gewährt worden.⁴⁸

Auch eine **ungerechtfertigte Diskriminierung** kann zur Annahme der Unverhältnismäßigkeit führen. So stellte der EGMR in der Entscheidung **A. und andere / Vereinigtes Königreich** fest, dass die Maßnahmen, die Großbritannien im Hinblick auf die von Al-Qaida ausgehende Gefahr nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 getroffen hatte, insofern unverhältnismäßig seien, als nach den betreffenden Vorschriften nur terrorverdächtige Ausländer in Haft genommen werden konnten, es aber nicht nachgewiesen worden sei, dass die von Ausländern ausgehende Gefahr größer war als die von britischen Staatsangehörigen ausgehende.⁴⁹

46 EGMR, Urteil vom 10. Juli 2001 – 41571/98 (Marshall / Vereinigtes Königreich) – <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-5967> (letzter Abruf: 11. Januar 2016).

47 EGMR, Urteil vom 18. Dezember 1996 – 21987/93 (Aksoy / Türkei) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58003> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 83.

48 EGMR, Urteil vom 23. September 1998 – 21380/93, 21381/93, 21383/93 (Demir und andere / Türkei), <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58230> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 49 ff.

49 EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009 – 3455/05 (A. und andere / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 182 ff.

Obgleich Art. 4 IPBürgR nach Auffassung des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen nur **temporäre Notstandsmaßnahmen** zulässt⁵⁰ und obwohl der Wortlaut des Art. 15 Abs. 3 S. 2 EMRK selbiges auch in Bezug auf die EMRK nahe legt, hat der EGMR diesen Schluss bislang nicht gezogen. Vielmehr hat er im Jahr 2009 ausdrücklich festgestellt, dass seine bisherige Rechtsprechung keine Anhaltspunkte für eine zeitliche Beschränkung der Derogationsbefugnis biete, wenngleich die Frage der Verhältnismäßigkeit mit der Dauer des Notstandes in Beziehung stehen könne.⁵¹

4. Reform der französischen Notstandsbefugnisse

Während die französischen Notstandsbefugnisse bislang nur eine einfachgesetzliche Regelung erfahren haben, sind **andere Sonderermächtigungen in der französischen Verfassung verankert**. Art. 36 der Verfassung betrifft die Befugnisse im Belagerungszustand und Art. 16 der Verfassung⁵² bestimmt, welche Befugnisse der französische Präsident hat, wenn die Institutionen der Republik, die Unabhängigkeit der Nation, die Integrität ihres Staatsgebietes oder die Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen schwer und unmittelbar bedroht sind und zugleich die ordnungsgemäße Ausübung der verfassungsmäßigen Staatsgewalt unterbrochen ist.

Im Hinblick auf diesen Unterschied hat der französische Präsident dem Parlament am 23. Dezember 2015 den **Entwurf eines verfassungsändernden Gesetzes** übermittelt,⁵³ dessen Art. 1 **auch die Notstandsbefugnisse in der Verfassung verankern** soll. Über die Annahme dieses Gesetzesentwurfs hat der *Congrès du Parlement* – eine Versammlung sämtlicher Mitglieder beider Parlamentskammern (*Assemblée nationale* und *Sénat*) – zu entscheiden. Für seine Annahme ist eine Mehrheit von 3/5 aller Stimmen des Kongresses, d.h. die Zustimmung von mindestens 555 Abgeordneten und Senatoren, erforderlich. In der *Assemblée nationale* soll der Gesetzesvorschlag ab dem 3. Februar 2016 beraten werden.

50 General comment Nr. 29 zum IPBürgR, <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2bfud3cPVrcM9YR0iix49nlFO-sUPO4oTG7R%2fo7TSsorhtwUUG%2by2PtslYr5BldM8DN9shT8B8NpbsC%2b7bODxKR6zdESeX-KjiLnNU%2bgQ%3d%3d> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 2.

51 EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009 – 3455/05 (A. und andere / Vereinigtes Königreich) –, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403> (letzter Abruf: 11. Januar 2016), Rn. 178 (Hervorhebungen durch den Verfasser): „While the United Nations Human Rights Committee has observed that measures derogating from the provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights must be of “an exceptional and temporary nature” (...), **the Court’s case-law has never, to date, explicitly incorporated the requirement that the emergency be temporary, although the question of the proportionality of the response may be linked to the duration of the emergency.** Indeed, the cases cited above, relating to the security situation in Northern Ireland, demonstrate that it is possible for a “public emergency” within the meaning of Article 15 to continue for many years. The Court does not consider that derogating measures put in place in the immediate aftermath of the al-Qaeda attacks in the United States of America, and reviewed on an annual basis by Parliament, can be said to be invalid on the ground that they were not “temporary”.“

52 Die umstrittene Vorschrift wurde auf Grund der Erfahrungen mit dem Westfeldzug der deutschen Wehrmacht im Jahr 1940 geschaffen. Von ihr wurde lediglich einmal Gebrauch gemacht, nämlich anlässlich des versuchten Militärputsches französischer Generäle im Jahr 1961.

53 Abrufbar unter: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl3381.pdf> (letzter Abruf: 11. Januar 2016).

Gemäß Art. 1 des Gesetzesentwurfs soll die Verfassung um einen **Art. 36-1** ergänzt werden, durch den die im Notstandsgesetz genannten **Voraussetzungen für die Ausrufung des Notstandes** – ohne inhaltliche Veränderung – in die Verfassung integriert werden. Nach der Gesetzesbegründung hat diese verfassungsrechtliche Verankerung den Zweck, zu unterbinden, dass die Bedingungen für die Ausrufung des Notstandes unter dem Druck der Ereignisse durch einfachgesetzliche Änderung erleichtert werden.

Katalog der zulässigen Notstandsmaßnahmen soll dagegen nicht in die Verfassung aufgenommen werden, sondern **weiterhin einfachgesetzlich ausgestaltet** bleiben. Diese Konstruktion soll dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnen, den Maßnahmenkatalog **bei Bedarf zu ergänzen**. Nach der Gesetzesbegründung kommen als Ergänzungen insbesondere die vereinfachte Zulassung von Identitätsüberprüfungen und Durchsuchungen von Kraftfahrzeugen, das Festhalten von Personen in zu durchsuchenden Räumlichkeiten ohne vorherige Genehmigung und die Beschlagnahme von Computern und anderen Gegenständen anlässlich von Durchsuchungen in Betracht.⁵⁴

Das bisherige Prinzip, wonach eine **Verlängerung des Notstandes nur durch Gesetz und nur für einen bestimmten Zeitraum** möglich ist, soll **nicht verändert** werden. Insofern ist allerdings zu berücksichtigen, dass die französische Regierung dem französischen Staatsrat (*Conseil d'État*) am 23. Dezember 2015 einen weiteren – noch nicht endgültig abgestimmten – Gesetzesentwurf zur Stellungnahme übermittelt hat, der unter anderem Maßnahmen gegen terroristische Bedrohungen zum Gegenstand hat.⁵⁵ Diese decken sich teilweise mit den nach dem Notstandsgesetz zulässigen Maßnahmen, setzen aber keine Notstandslage voraus und sind daher zeitlich nicht an die Fortdauer des Notstandes gebunden. Der Text dieses weiteren Gesetzesentwurfs ist, soweit ersichtlich, bislang nicht veröffentlicht worden. Der französische Ministerrat will im Februar 2016 über ihn beraten.⁵⁶

Art. 2 des erstgenannten Gesetzesentwurfs sieht im Übrigen auch eine **Änderung des Art. 34 der Verfassung** vor. Mit dieser soll es dem Gesetzgeber ermöglicht werden, die Bedingungen zu regeln, unter denen „einer Person, die französisch geboren ist⁵⁷ und daneben eine andere Staatsangehörigkeit besitzt“, die **französische Staatsangehörigkeit aberkannt werden** kann, „wenn sie für ein Verbrechen verurteilt worden ist, das eine schwerwiegende Schädigung des Lebens der Nation darstellt.“ Bislang ist die Aberkennung der französischen Staatsangehörigkeit einfachgesetz-

54 Seite 4 f. des Gesetzesentwurfs (Fn. 53).

55 Der Gesetzesentwurf trägt den Titel „Projet de loi renforçant la lutte contre la criminalité organisée et son financement, l'efficacité et les garanties de la procédure pénale“, siehe die Mitteilung der französischen Regierung unter <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2015-12-23/presentation-du-projet-de-loi-renforçant-la-lutte-contre-le-> (letzter Abruf: 11. Januar 2016).

56 Presseerklärung des französischen Premierministers Manuel Valls vom 23. Dezember 2015, abrufbar unter <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2015-12-23> (letzter Abruf: 11. Januar 2016).

57 Nach der Gesetzesbegründung sollen mit dieser Formulierung die Staatsangehörigkeit kraft natürlicher oder durch Adoption seitens französischer Staatsangehöriger vermittelter Abstammung sowie die Staatsangehörigkeit kraft Geburt auf dem französischen Territorium umfasst sein, siehe Seite 7 des Gesetzesentwurfs (Fn. 53).

lich, nämlich in Art. 25 des französischen bürgerlichen Gesetzbuchs (*Code civil*), geregelt, danach aber nur bei Personen möglich, die sie nachträglich erworben haben. Ausweislich der Gesetzesbegründung beruht die angestrebte verfassungsrechtliche Verankerung einerseits auf der Erwägung, es stelle einen – mit Verfassungsrang ausgestatteten – Grundsatz der französischen Gesetzgebungsgeschichte⁵⁸ dar, dass „gebürtigen“ Franzosen die Staatsangehörigkeit nicht entzogen werden kann. Andererseits wird darauf abgestellt, die geburtsbedingte Staatsangehörigkeit sei ein „wohlerworbenes Recht“, dessen Entziehung besonderer Legitimation bedürfe. Beides verlange danach, die Befugnis zur Aberkennung der Staatsangehörigkeit auf der höchstmöglichen rechtlichen Ebene zu erwähnen.⁵⁹

Ende der Bearbeitung

58 Die „Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République“ werden in der Präambel der Verfassung von 1946 erwähnt. Nach einer Entscheidung des französischen Verfassungsgerichts aus dem Jahr 1971 haben sie Verfassungsrang, da die Präambel der Verfassung von 1958 auf die Präambel der Verfassung von 1946 Bezug nimmt.

59 Seite 6 des Gesetzesentwurfs (Fn. 53).