



HAL
open science

Ausnahmezustand und Anti-Terror-Recht in Frankreich

Fabien Jobard

► **To cite this version:**

Fabien Jobard. Ausnahmezustand und Anti-Terror-Recht in Frankreich. Bürgerrechte und Polizei, 2017, Alles Anti-Terror? 112, pp.42-49. halshs-01515253

HAL Id: halshs-01515253

<https://shs.hal.science/halshs-01515253>

Submitted on 2 May 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ausnahmezustand und Anti-Terror-Recht in Frankreich

Fabien Jobard

Der harte Kurs der französischen Behörde gegenüber Terror einerseits, arabischem Protest andererseits hat sich nach den Anschlägen der Jahre 2015 und 2016, die in Paris die schlimmsten Massaker seit der Pariser Kommune (1871) verursacht haben, durch den bis dato 5 Mal verlängerten Notstand besonders verschärft. Ein paar Tage vor dem 4. Verlängerungsgesetz, das als Folge der durch den Nizzaer Anschlag vom 14. Juli 2016 allgemeinen Panik verabschiedet wurde, erklärte aber der französische Justizminister, dass Notstand überhaupt nicht mehr nötig sei, da alle Terrorbekämpfungsmittel da seien. Damit wies er auf die üppige gesetzliche Ausrüstung gegen Terrorismus, die in Frankreich seit 1986 und letztendlich seit der neueren Gesetzgebung von Juni 2016 (also während des Notstands) verabschiedet wurde. Die Bemerkung des Justizministers erweist sich als sehr zutreffend. Unter dem spektakulären Notstand (1) baut sich ein Terrorismusbekämpfungsrecht (2), das schwere Eingriffe in die persönlichen und kollektiven Freiheiten zulässt – und das leider die Taten der Jahre 2015 und 2016 offensichtlich nicht vorbeugen konnte (3). Dass das Terrorismusbekämpfungsrecht wirkungslos bzw. wirkungsfraglich ist, schließt aber nicht erhebliche Nebenwirkungen aus, die auch in Betracht genommen werden müssen (4).

1. Die Antwort auf Terror: der permanente Notstand

Nach den Attentaten von Saint-Denis und Paris in der Nacht zum 14. November 2015 verhängte Staatspräsident François Hollande unter Berufung auf das aufgrund des damaligen Befreiungskriegs in Algerien 1955 erlassene Gesetz (*Loi n° 55-385*) den Notstand. Das verkündete Notstandsgesetz von 1955 beschränkt den Notstandserlass auf eine Höchstdauer von zwölf Tagen. Deshalb legte die Regierung dem Parlament nach den Anschlägen einen Gesetzesentwurf vor, der laut Innenministerium zu dem „schnellsten“ Gesetzesverfahren seit der Verkündung der Verfassung 1958 führte¹: Am 20. November 2015 wurde das Notstandsgesetz vom Parlament schon verabschiedet (*Loi n°2015-1501*). Seitdem wurde das 2015-1501 Notstandsgesetz von dem Parlament vier Mal verlängert: für 3 weitere Monate in jeweils Februar und Mai 2016, für 6 Monate in Juli 2016 und² für 7 Monate (also bis zum 15. Juli 2017) in Dezember 2016.

Der Präsidenten Erlass wurde angesichts dem Ausmaß der Attacken und der gesamten Erstarrung der französischen Gesellschaft ohne jeglichen Widerstand verkündet und das erste Verlängerungsgesetz (n° 2015-1501, das auch ein Änderungsgesetz ist) erweckte am Parlament nur einzelne Oppositionen. Die weiteren Notstandsgesetze beruhten auf unterschiedlichen Rechtfertigungsmustern: an der ersten Stelle selbstverständlich die Terrorlage, aber auch auf der ausgerufenen Notwendigkeit, Notstand aufrechtzuerhalten, „bis wir mit Daesh fertig sind“ (so der Premier Ministre Manuel Valls am 22. Januar 2016 gegenüber der BBC kurz vor der Verabschiedung des 2. Verlängerungsgesetzes im Ministerrat) oder auf den kommenden Sportveranstaltungen Fußball EM und Tour de France (3. Gesetz) oder noch auf den kommenden Präsidents- und Parlamentswahl in jeweils Mai und Juni 2017 und den anschließenden öffentlichen Kundgebungen bzw. Demonstrationen (5. Gesetz).

Die wiederholten Rechtfertigungsbemühungen können aber die Kluft kaum überwinden zwischen der von der Regierung selbst dargestellten „anhaltenden“³ Drohsituation und dem Notstandsgesetz, das eigentlich zum Ziel setzt, „unmittelbare Drohung“ oder „Ereignisse, die wegen ihrer

¹ Über die „Eile, schlecht zu handeln“, s. Beaud, O.; Guérin-Bargues, C.: L'état d'urgence de novembre 2015: une mise en perspective historique et critique, In: Juspoliticum v. 15.1.2016.

² Mit Absicht schreibe ich hier nicht « schliesslich ».

³ So die im Gesetzesprojekt dargestellte Rechtfertigung vom Innenminister, *Projet de loi n° 4295*, Assemblée nationale, 10.12.2016, S. 3.

Beschaffenheit und Schwere eine öffentliche Katastrophe darstellen“ zu bekämpfen. Verschiedene rechtstragende Behörde warnen seit Dezember 2015 immer wieder gegen die Umwandlung des Ausnahmerechts in das übliche Recht, ohne aber den Mut zu wagen, aufgrund des Notstandes angeordnete Entscheidungen zu widersprechen bzw. aufzuheben. Neben dieser Kluft ist auch der Widerspruch leider festzustellen, dass diese Gesetzgebung offensichtlich nicht in der Lage ist, weder die Schächtung im Pariser Großraum Juni 2016 von 2 Polizeibeamten in ihrem Privathaus oder die weitere Schächtung Juli 2016 eines Priesters während eines Gottesdienstes vor Bettenden noch in Nizza den Tod von 86 Passanten durch einen LKW zu verhindern. Notstandsgesetze vermehren sich typischerweise in einem endlosen und vielleicht auch nutzlosen Teufelskreis, in dem das Scheitern der Vorbeugung eines Terroraktes zu einer Verschärfung der Notstandsgesetzgebung aufruft.

Die Instrumentarien der Notstandsgesetzgebung in Frankreich sind dagegen besonders schwer⁴. Die Präfekten (i.e. die ortsansässigen Stellvertreter der Regierung) dürfen im Notstand die Freizügigkeit in Bezug auf Personen oder Fahrzeuge aufheben (Art. 5 des 55-385 Gesetzes), Schutz- o. Sicherheitszonen einrichten, in den der Aufenthalt von Personen reglementiert wird (Art. 5), Aufenthaltsverbote verordnen (Art. 5), Hausarreste erteilen (Art. 6), Versammlungsstätten vorsorglich schließen (Art. 8) und Häuser per Tag oder Nacht richterlos durchsuchen (Art. 11).

Durch die verschiedenen Verlängerungsgesetze sind auch bestimmte Befugnisse mal erschwert, mal erleichtert oder suspendiert worden und zum Teil wiedereingeführt worden. Das Änderungsgesetz von November 2015 entschärfte die in dem ursprünglichen 55-385 Gesetz enthaltenen Maßnahmen in mehreren Aspekten. Jegliche Form der Medienkontrolle und jegliche Übertragung von gerichtlichen Kompetenzen an Militärgerichte sind einfach abgeschafft. Jedoch wird der Anfangsverdacht, auf dem die vorgesehenen außerordentlichen Maßnahmen angeordnet werden können, erheblich erweitert. Hausarreste oder Aufenthaltsverbote erzielen nicht mehr jene Personen „von denen eine tatsächliche Gefahr ausgeht“ (Loi 55-385), sondern gegen jene Person, „von der anzunehmen ist, dass {ihr} Verhalten eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen könnte“ (Loi 2015-1501), was eine wesentlich weiterreichende Definition der Bedingungen, unter den Notstandsmaßnahmen angeordnet werden können.

Die praktische Umsetzung der erwähnten Befugnisse, wie wir gleich sehen werden, verlief besonders brutal. Aber den Juli 2016 Urteil des Justizminister Urvoas muss an der Stelle noch mal erinnert werden: Unnötig seien diese Notstandsbefugnisse. Mittlerweile seien alle notwendigen Terrorismusbekämpfungsmittel „vorhanden“. Wie hat sich im Schatten des Notstandes das übliche Terrorismusrecht entwickelt?

2. Der Aufbau eines „Bekämpfungsrechts“

Laut dem Rechtsprofessor Günter Frankenberg haben sich in den letzten Jahrzehnten in mehreren Ländern eine neue Sicherheitsarchitektur aufgebaut, das sich als „Bekämpfungsrecht“ entlarvt und mit sich neue Konzepte von Normalität und Freiheit bringt⁵. In Frankreich setzt das Gesetz vom 9. September 1986 (*Loi n° 86-1020*) ein markantes Zeichen in dieser Entwicklung, insofern dass unter anderem die Polizeigewahrsamsdauer auf vier Tage ausdehnt, die Verherrlichung von Terrorakten als Straftat eingeführt, die staatsanwaltschaftlichen Befugnisse erweitert und eine Sondergerichtsbarkeit für Terrorismus begründet werden. 1991, 1992 und 1995 wurden weitere Terrorismusbekämpfungsgesetze verkündet, die u.a. Telefonüberwachung als Präventionsmaßnahme

⁴ Über die Entwicklung der Notstands- und Ausnahmegesetzgebung seit 1955 in Frankreich, s. Mbongo, P.: Die französischen Regelungen zum Ausnahmezustand, in: Lemke, M. (Hg.): Ausnahmezustand. Theoriegeschichte, Anwendungen, Perspektiven, Wiesbaden 2017 i.E.

⁵ Frankenberg, G.: Kritik des Bekämpfungsrechts, in: Kritische Justiz, 2005, H. 4, S. 370-386.

legalisierten. Als Reaktion auf die Terrorwelle des Sommers 1995⁶ wurden zwei weiteren Gesetze verkündet: Das *loi n° 96-647* ist sicherlich das Wichtigere der beiden, insofern dass die bloße Vorbereitung der Ausübung eines Terroraktes bestraft wird. In Folge der Anschläge vom 11. September 2001 in den USA wurde im Jahr 2001 ein „provisorisches“ Gesetz verabschiedet, das 2003 und 2006 verlängert und erweitert wurde. So dehnt *loi n° 2006-64* u. a. die Polizeigewahrsamsfrist bei der Terrorismusbekämpfung (und „ähnlichen Tatbestände“ wie im Bereich der organisierten Kriminalität) auf bis zu sechs Tage aus. Einige Vorschriften dieses Gesetzes wurden durch zwei spätere Gesetze bis Ende 2015 verlängert.

Nach den Anschlägen des Jahres 2012⁷ verkündete François Hollande das Gesetz 2012-1432, das vornehmlich die Bestrafung der Teilnahme an Terrorakten, Kämpfen bzw. militärischen Vorbereitungen im Ausland vorsieht. Aufgrund der unter anderem aus Syrien erfolgten Drohungen und der hohen Anzahl der schon 2013 in Frankreich verübten Anschläge wurde 2014 ein reichweites Antiterrorgesetz verabschiedet (*Loi n° 2014-1353*), das vorbeugende Ein- und Ausreiseverbote, eine vereinfachte Bestrafung der Terrorismusverherrlichung und vor allem die Bestrafung der bloßen individuellen Vorbereitung von Terrorakten einführt, obwohl die Merkmalen davon, was eine tatsächliche Vorbereitung ist, sehr unscharf definiert werden. Die Antiterrorgesetzgebung wurde dann im Einklang mit der Notstandsgesetzgebung weitergebaut, da sie eine erhebliche Erweiterung der vorbeugenden Befugnisse der Exekutive sowie eine verringerte gerichtliche Kontrolldichte bzw. wachsende Kompetenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit vorsieht. Die Erklärung Urvoas im Juli 2016 verwies in der Hinsicht ausdrücklich auf das am 3. Juni verkündete „Terrorismus- u. OK-bekämpfungsgesetz“ (*Loi n° 2016-731*). Dieses Gesetz hatte Teile der sukzessiven Notstandsgesetzgebung aufgenommen wie etwa die nächtlichen polizeilichen Durchsuchungen, die erleichterte Durchführung aller behördlichen Durchsuchungen, die Vereinfachung der Identitätsfeststellung, die Fahrzeugdurchsuchung oder den richterlosen Polizeigewahrsam der durchsuchten Personen – neben weiteren Maßnahmen, die außerhalb des Bereiches der sukzessiven Notstandsgesetze stehen. Die Verstrickung der Normalität und der Exceptio lässt sich am Besten in der Verkündung des 4. Notstandsgesetzes, das zugleich ein Gesetz zur „Verstärkung der Terrorismusbekämpfung“ mit dem Notstandsverlängerungsgesetz (*loi n° 2016-987*), das u.a. die Erweiterung der Bewaffnung der Stadtpolizeibeamten⁸ und die Erweiterung der Befugnisse und der Waffenausrüstung der Zivilreserve vorsieht.

Wie wir es gleich sehen werden, schleichen tatsächlich uralte Ausrüstungsforderungen von Polizeibeamten durch die Antiterrorgesetzgebung und erweitern somit gegenüber einer immer schwächeren Zivilgesellschaft die praktische Macht der Polizeibehörden in Frankreich. Letztendlich muss die Auswirkung des Bekämpfungsrechts nicht nur am Prüfstand der direkten Ausnutzung straf- bzw. polizeirechtlicher Befugnisse, sondern auch dessen indirekten Einflusses auf breitere Segmente des Staatsapparates.

3. Die Ausnutzung des Bekämpfungsrechts

⁶ Im Sommer 1995 werden acht Anschläge in Frankreich verübt, die zum Tod von acht Personen führen. Drei weitere Personen sterben im Dezember 1996 bei einem weiteren Bombenanschlag in Paris.

⁷ Mohammed Merah beging ein paar Wochen vor der Wahl François Hollandes im Jahr 2012 drei Anschläge, die zum Tod dreier französischer Soldaten arabischer Herkunft und vier Besuchern einer jüdischen Schule, unter ihnen drei Schüler, führten.

⁸ In Frankreich sind die Hauptsicherheitskräfte Beamte des Staates (die zivile Police Nationale und die militärische Gendarmerie Nationale). Auf der kommunalen Ebene haben sich seit Anfang der 1980er Jahre öffentliche Sicherheitskräfte vermehrt (Polices municipales), die weniger Befugnisse haben und deren Waffenausstattung geringer ist als die der Nationalkräfte.

Der Einfluß dieses über die Jahrzehnten hinaus aufgebauten Antiterrorrechts auf die Gesellschaft ist erheblich.

Notstandsmaßnahmen und –anordnungen stürmten durch das ganze Land und erschütterten Teile der Gesellschaft tief, insbesondere (aber nicht nur) muslimische oder nord-afrikanische Familien. Im Jahr nach den Anschlägen Novembers 2015 wurden nicht weniger als 4.200 richterlosen Durchsuchungen und 563 individuellen Hausarreste angeordnet, unter den 47 ununterbrochen seit November 2015-Februar 2016. Hunderte von tausenden im Rahmen des 4. Notstandsgesetzes geführten Identitätsfeststellungen wurden auch von den Polizeibehörden gemeldet, während dessen die üblichen verdachtsunabhängigen Kontrolle von den gleichen Behörden ironischerweise wie gewohnt unangemeldet weiterliefen⁹. Zusätzlich wurden weiteren 540 Personen im Rahmen des Demonstrationsrechts Platzverweis bzw. Aufenthaltsverbote erteilt. Allein diese Ziffer gaben den beiden Berichterstattern des Parlaments (unter den dem Vorsitzenden des Gesetzesausschusses von der Assemblée Nationale) Anlass dafür, den Eindruck „einer Maßlosigkeit der angewandten Instrumentarien“ zu bedauern.

In einem etwas betrüblichen Zugeständnis fügten die Berichterstatter dazu, dass sie davon unfähig sind, über „die praktischen Durchsetzungsbedingungen“ der Anordnungen zu berichten und erwähnten daher nur eine Befürchtung über die möglichen psychischen und gesellschaftlichen Konsequenzen der Durchsetzung von den Notstandsmassnahmen, besonders bei letztendlich unschuldigen Betroffenen. Die notorisch¹⁰ autoritäre französische Polizei musste schon ein paar Tagen nach der Verkündung des Notstandserlasses am 14. November vom Innenminister an der Leine gezogen werden, in dem er eine Anweisung schrieb, die daran erinnerte, dass „der Notstand in keiner Weise den Rechtsstaat ablöst“ und dass „seine Durchsetzung streng verhältnismäßig verlaufen soll, damit vor den Betroffenen Respekt gewahrt wird“. Auch der damalige Vorsitzende des Assemblée Nationale Gesetzesausschusses Herr Urvoas (künftig Justizminister) erwähnte die „Gewalttaten“ von Polizeibeamten in seinem Bericht zur Vorbereitung des 2. Notstandsgesetzes. Während dessen wurde das übliche Terrorismusbekämpfungsrecht gebraucht, besonders um die gesellschaftlichen Ängste über die angebliche geistige Abkoppelung eines Teils der französischen Jugend. So wurden im Jahre 2015 mehr als eine gerichtliche Verurteilung pro Tag wegen Terrorismusverherrlichung erteilt, was der von der damaligen Justizministerin verlangten „systematische Verfolgung“ solcher Taten entsprach¹¹.

4. Gewalt und Staatsgewalt in der Gesellschaft

Der Terror und das Bekämpfungsrecht haben in den letzten Jahren zu keinem erheblichen gesellschaftlichen Wandel in der französischen Gesellschaft geführt, haben aber langjährigen kriegerischen und autoritären Neigungen legitimiert bzw. verschärft.

Zumindest in den Großstädten bietet jetzt Frankreich das Gesicht eines Landes, dessen Alltag von Militärwesen und Bewaffnung geprägt ist. Sowohl Polizeikräfte als auch Militärwesen streifen mit Maschinenpistolen in den Zentren der Metropolen, mit Gummigeschossen in den abgelegten

⁹ Polizeibehörden dürfen in Frankreich praktisch verdachtsunabhängige Kontrolle in allen Umständen führen, ohne sie melden zu müssen (s. F. Jobard; R. Lévy, Identitätskontrollen in Frankreich. Diskriminierung festgestellt, Reform ausgeschlossen, in: Bürgerrechte & Polizei, 2013, H. 104, S. 29-37). Das 2016-987 Gesetz hat den Polizeibehörden ein allgemeines Kontrollrecht zugegeben, zwar mit der Verpflichtung, die zu melden.

¹⁰ S. den Vergleich mit den deutschen Polizeibehörden J. Gauthier ; T. Lukas: Warum kontrolliert die Polizei (nicht)? Unterschiede im Handlungsrepertoire deutscher und französischer Polizisten, in: Soziale Probleme, 2011, 2/22, S. 174-206 und als eine ältere Belegung: Bayley, D.: The police and political development in Europe, in: Tilly, Ch. (Hg.): The Formation of national states in Western Europe, Princeton, 1975, S. 337.

¹¹ Garde des Sceaux, Anweisung 2015/0213/A13 vom 12.01.2015.

Banlieuestädten. Die jahrzehntalten Vigipirate Vorschriften¹², die seit 1986 fast ununterbrochen das Präsenz von Militärwesen gewährleisten, Ausflüge von Kindergruppen und Schulen einschränken und Eingang in Behördenhäuser durch Sicherheitsleute ermöglichen, wurden in Januar 2015 durch die permanente Zusendung von 7.000, dann 10.000 Militärwesen in die französischen Städten, Bahnhöfen, Flughäfen, usw. erweitert. 12.500 weiteren „einsatzfähigen Reservisten“ (i.e. bewaffnete pensionierte Polizei- u. Gendarmeriebeamten und Freiwillige Helfer teilweise mit Polizeibefugnissen) wurden laut dem Innenminister Juli 2016 kurz geschult und auf Streifen geschickt. Im Schulwesen ließ eine gemeinsame Anweisung der beiden Innen- u. SchulministerInnen wissen, dass eine „Kultur der Risikobewältigung und der Sicherheit“ sich in den Schulen „entfalten sollen“, wo ab September 2016 unter der Aufsicht der Präfekten auch Antiterrorübungen veranstaltet werden sollen¹³. Ungefähr 5.000 neue Stellen wurden in den beiden Polizeibehörden (Police und Gendarmerie) geschaffen, die aufgrund der permanenten unmittelbaren Terrordrohung jetzt eine beschleunigte Schulung verfolgen (8,5 Monate statt 12 Monate).

Mehr als die bloße Zahl der bewaffneten Behörden in den öffentlichen Plätzen ist aber die wachsende Rolle der Polizei und überhaupt der Staatsgewalt in der Gesellschaft zu beobachten. Ein erstes Zeichen unter anderen sind die immer weniger in Frage gestellten Einsätze der verschiedenen Einsatzkommandos gegen Terroristen. Ohne unbestreitbare Gründe wurde Mohammed Merah 2012 (s. FN 9) in seiner Wohnung erschossen. Der fragwürdigere massive Einsatz gegen 2 Tätern und eine deren Cousine am 18. November 2015 in Saint-Denis, in dem die Polizeikräfte 5.000 Patronen gegen... 11 Kugel schossen, erweckte aber keine öffentliche Diskussion. In Terrorbekämpfung scheint denn, die Schwelle zwischen Gewaltorgien und Rettungsschuss einfach verschwunden zu sein. Wenn man dazu den täglichen Gebrauch von sog. nicht-tödliche Waffen wie Handgranaten und Gummigeschosse hinnimmt (1 Todesfall in 2014 durch eine Handgranate, 1 Todesfall und mehr als 20 Enukleationen durch Gummigeschosse in den letzten 20 Jahren), scheint aus Deutschland betrachtet die Situation außer Kontrolle geraten zu sein.

In einem Kontext durch die Terrordrohung schwankender allgemeinen Sicherheit wissen manche Polizeibeamten das plötzlich breit offene Opportunitätsfenster zu nutzen. Sicherlich nicht das geringste Paradox des Notstandes besteht darin, dass unangemeldete Demonstrationen doch ständig stattgefunden haben, die von... Polizeibeamten veranstaltet wurden. Als Oktober 2016 drei Polizeibeamten durch einen Molotowcocktail Angriff schwer verletzt wurden, formierten sich mehrere unerlaubte Demonstrationen von bewaffneten, uniformierten und verummten Polizeibeamten, die u.a. für eine Liberalisierung des Polizeischusswaffengebrauches plädierten. Dass Staatsgewaltsträger in einem so angespannten Kontext Räume für solche Kräfteprobe und zwar zum größten Teil erfolgreich zeigt die eigentliche Gefahr der Terror und seiner Bekämpfungsmaschinerie: Die Machtübernahme von den Hütern der Rechtsordnung. Die Kräfteverhältnisse zwischen Polizei, Politik und Gesellschaft sind heute in Frankreich wie nie seit dem 1958er Regimewechsel (Machtübernahme vom General Charles de Gaulle) deutlich angespannt, und zwar deutlicher als das, was die deutsche Tagespresse davon wissen lässt.

¹² S. Jobard & Lévy oben.

¹³ Gemeinsame Anweisung des 29.07.2016.

