



HAL
open science

Der Notstand in Frankreich

Fabien Jobard

► **To cite this version:**

Fabien Jobard. Der Notstand in Frankreich: Tragödie oder Farce? Zur Geschichte der Anwendung des Notstandsgesetzes in Frankreich. 2018. halshs-01523114

HAL Id: halshs-01523114

<https://shs.hal.science/halshs-01523114>

Preprint submitted on 14 Feb 2018

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.

Der Notstand in Frankreich – Farce oder Tragödie? Zur Geschichte der Anwendung des Notstandsgesetzes in Frankreich

Das französische Notstandsgesetz stammt aus dem Jahr 1955, also aus der Zeit des sogenannten Algerienkrieges. Die damalige linksorientierte Regierung hatte vor, damit die Aufstände und letztendlich den Kampf um die Unabhängigkeit in den von Frankreich besetzten «algerischen Gebieten» zu ersticken. Weit davon entfernt, die französische Kolonialherrschaft in Algerien zu stabilisieren, markierte die Verabschiedung des Notstandsgesetzes (Gesetz 55-385) vielmehr den Beginn einer kriegerischen Eskalation. Bereits im Sommer 1955 folgte eine Offensive der französischen Armee, die mindestens 7.500 AlgerierInnen das Leben kostete. Fünfzig Jahre später, im November 2005, verhängte Premierminister Dominique de Villepin, den Ausnahmezustand, um «Herr» über die landesweiten städtischen Unruhen zu werden, die damals in den **Banlieues** von Paris begonnen hatten. Aber keine einzige Polizeibehörde setzte damals die damit verbundenen Maßnahmen tatsächlich durch. War im Jahr 1955 die Ausrufung eines nationalen Notstands der erste Schritt hin zu einer tödlichen Tragödie gewesen, handelte es sich im Jahr 2005 dagegen um kaum mehr als eine lumpige Farce, um hier das berühmte Diktum von Marx zu bemühen.

In der Nacht des 14. November 2015, nur ein paar Stunden nach den letzten Schüssen des schlimmsten Massakers in der französischen Hauptstadt seit der Pariser Kommune, rief Staatspräsident François Hollande per Dekret erneut den nationalen Notstand aus. Dieser wurde am 20. November 2015 mit Zustimmung des Parlaments per Gesetz (Gesetz 2015-1501) mit einigen wesentlichen Veränderungen das erste Mal verlängert. Weitere zeitliche Ausweitungen und Anpassungen folgten im Februar, Mai, Juli und zuletzt im Dezember 2016. Es wurde beschlossen, dass der Ausnahmezustand über die anstehenden Präsidentschaftswahlen hinaus zunächst bis zum 15. Juli 2017 gelten soll. Worin besteht der aktuelle Notstand in Frankreich? Ist er eine Tragödie, eine Farce oder nimmt er diesmal vielleicht eine andere Form an?

Die Geschichte der Anwendung des Notstandsgesetzes in Frankreich

Obwohl die französische Verfassung mit Artikel 16 und 36 dem Präsidenten bzw. der Exekutive bereits außerordentliche Machtbefugnisse zugesteht, um auf besondere Bedrohungen des Landes reagieren zu können, hat man in Frankreich 1955 ein eigenständiges Gesetz geschaffen, um damit Bürger- und Freiheitsrechte grundlegend einschränken zu können (Mbongo 2017). Das damals verabschiedete Notstandsgesetz bot ein Instrument zur unmittelbaren Bekämpfung der algerischen Aufständischen. Es ist seit Ende des algerischen Befreiungskrieges fünf Mal zur Anwendung gekommen, in drei Fällen wurde der Ausnahmezustand nicht in Frankreich selbst, sondern nur in den sogenannten Überseeterritorien verhängt: 1985 in Neukaledonien, 1986 in Wallis und Futuna sowie 1987 in Polynesien, jedes Mal mit der Absicht, Unabhängigkeitsbestrebungen zu vereiteln. Bemerkenswert ist, dass die Ausrufung des nationalen Notstands nicht wirklich nötig zu sein scheint, um den Einsatz von umfangreicher polizeilicher und/oder militärischer Gewalt zu legitimieren. In Neukaledonien etwa ereignete sich die tödlichste Polizeiintervention mit 19 Opfern zwei Jahre nach der Aussetzung des damaligen Ausnahmezustands (der auf sechs Monate beschränkt war). Das Massaker an Dutzenden algerischer Arbeiter durch die Pariser Polizei am 17. Oktober 1961 ist ein weiteres Beispiel dafür (House/MacMaster 2006)¹. Es stand im Zusammenhang mit der Ermordung

¹ Dieses Massaker ist nur der Höhepunkt laufender Rache- und Gewaltaktionen der Pariser Polizei, die von September bis November 1961 das Leben von sicherlich mehr als 150 Algeriern gekostet haben.

von 13 Pariser Polizeibeamten durch Mitglieder der Nationalen Befreiungsfront Algeriens (FLN) im Laufe des Sommers desselben Jahres und war von keinerlei Gesetz oder keinem nationalen Notfall gedeckt – obwohl der Präsident de Gaulle nach einem Coupversuch von ein paar Generälen in Alger im April 1961 sich für 18 Monate Sonderbefugnisse zugab (Art. 16 Verfassung), ordnete sich das Massaker in Paris keiner Vorschrift zu. Damals hatte tatsächlich Maurice Papon, der Pariser Polizeipräfekt (zuvor Präfekt im Osten Algeriens), den radikalsten Polizeibeamten und -einheiten einfach freie Hand für alle möglichen Gewalttaten gegen AnhängerInnen des algerischen Unabhängigkeitskampfes gelassen. Man könnte daher sagen, dass die größte Bedrohung von Bürgerrechten und Grundfreiheiten damals nicht unbedingt von der Notstandsgesetzgebung und ihrer Anwendung ausging, sondern von dem äußerst aufgeheizten innenpolitischen Klima sowie einem Polizeiapparat, der durch eine gewisse «Gesetzlosigkeit» gekennzeichnet war. Es lassen sich diesbezüglich durchaus Parallelen zur heutigen Situation erkennen.

Notstand gegen den Terror: die Exekutive und deren gerichtliche Kontrolle

Die Notstandsgesetzgebung der Jahre 2015 und 2016 zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass die Gruppe der Zielpersonen erheblich ausgeweitet wurde. Ein Merkmal des Gesetzes 2015-1501 ist die Senkung der Eingriffsschwelle der Polizei und anderer Behörden. Definierte das ursprüngliche Gesetz von 1955 als Zielgruppe staatlicher Kontrollen und Eingriffe noch «Personen, deren *Tätigkeit* für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung *gefährlich*» sind, so heißt es im Gesetz vom November 2015: «alle Personen, deren *Verhalten* die Sicherheit und öffentliche Ordnung *bedroht*» (Hervorheb. d. A.). Mit der breiten Definition von «Sicherheit und öffentlicher Ordnung», der Unbestimmtheit des Begriffes «bedroht» und der unangefochtenen Definitionsmacht der Polizei hinsichtlich dessen, was ein bedrohliches Verhalten ausmacht, gesteht die aktuell gültige Gesetzgebung den staatlichen Sicherheitsorganen ein hohes Maß an Handlungsfreiheit zu. Immerhin verzichtet das Gesetz 2015-1501 – anders als in der heutigen Türkei oder zur Zeit des Algerienkrieges – auf die Ausweitung der Kompetenzen der Militärgerichte und auf Einschränkungen der Pressefreiheit.

Nach der aktuell gültigen Gesetzeslage können die Präfekten (i.e. Polizeipräsidenten, die der Zentralregierung unterordnet sind) mittels Platzverweisen und der Verhängung von Sperrstunden die Bewegungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit empfindlich einschränken (Artikel 5 des revidierten Notstandsgesetzes von 1955) und Wohnungen ohne richterlichen Beschluss jederzeit durchsuchen lassen (Artikel 11). Das Innenministerium kann Personen für eine bestimmte Dauer (aber nicht länger als 12 Stunden am Tag) unter Hausarrest stellen (Artikel 6) und ihnen zur Auflage machen, sich bis zu drei Mal am Tag bei der nächsten Gendarmerie- oder Polizeidienststelle zu melden. Dass es sich hierbei um eine erratische Gesetzgebung handelt, zeigt unter anderem das dritte Verlängerungsgesetz vom Mai 2016, in dem keine Sonderregelungen mehr für Hausdurchsuchungen enthalten sind, weil laut dem damaligen Innenminister Bernard Cazeneuve (heute Premierminister) die bis dahin durchgeführten Durchsuchungen ausreichend gewesen seien und den Behörden «alle benötigten Ergebnisse» geliefert hätten. Mit dem nach dem Anschlag von Nizza panisch verabschiedeten vierten Verlängerungsgesetz vom Juli 2016 wurden diese Sonderregelungen jedoch kurzerhand wieder eingeführt. Dieses Gesetz erweiterte darüber hinaus die ohnehin schon überaus umfangreichen polizeilichen Befugnisse. Es erlaubt, ohne einen richterlichen Beschluss einholen zu müssen, einen bis zu vierstündigen Polizeigewahrsam von Personen, deren Wohnung gerade durchsucht worden ist, und erleichtert die Schließung von Gebets- und religiösen Kultstätten sowie das Verbot von Demonstrationen durch die Polizei-Präfecturen. Darüber hinaus stattete es die Zivilreserve der Polizeikräfte mit erweiterten Kompetenzen aus und verbesserte deren Ausrüstung. Die grundsätzliche Frage, die sich nach 18 Monaten des ununterbrochenen Ausnahmezustands stellt, ist die, wie sich die Legitimation von jeglicher Notstandsgesetzgebung (sich gegen eine unmittelbar bestehende Gefahr wehren zu müssen) mit ihrer außerordentlichen Dauer von jetzt fast zwei Jahren verträgt.

Obwohl im Notstandsgesetz 2015-1501 ausdrücklich vorgesehen ist, dass die Gerichtsbarkeit als Kontrollinstanz der Exekutive fungieren soll, hat sich diese als eher machtlos herausgestellt – hauptsächlich aus dem Grund, dass die Zielsetzung des Gesetzes (gegen jede Bedrohung der öffentlichen Ordnung zu kämpfen) ausdrücklich unscharf ist. Obwohl die Exekutive über keinen Freischein verfügt, ist ihr Entscheidungsspielraum doch gewaltig erweitert worden. Diese neue Ungleichgewicht zwischen den staatlichen Gewalten hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die aktuellen Notstandsgesetze verstärkt die Verwaltungsjustiz für diese Aufgabe vorsehen. Aber Verwaltungsgerichte sind keine Gerichte mit umfassenden Befugnissen, sie sind auf eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit zwischen den angeordneten Maßnahmen einerseits und den Zielen von Gesetzen andererseits beschränkt. Wie bereits erwähnt, sind die Zielgruppen und Zielsetzungen der geltenden Notstandsgesetzgebung aber bewusst erheblich vage definiert. Wenn sich die Sicherheitsbehörden nicht ganz dumm anstellen und mit einer ungefähren Plausibilität behaupten können, eine bestimmte Person bedrohe die öffentliche Ordnung (sei es durch Drogenschmuggel, Waffenbesitz oder die mögliche Teilnahme an unerlaubten Demonstrationen etc.), dürfen sie deren Bürgerrechte einschränken und Beweismaterial hinsichtlich strafrechtlicher Verfolgung zur Verfügung der Staatsanwaltschaft stellen. Kriminalpolizisten nutzten den Notstand, um Straftäter vor Gericht zu ziehen, gegen die der Anfangsverdacht bis dahin nur unzureichend war. Mit dem Notstand ergab sich der Anlass, der öffentlichen Ordnung zu drohen, als ausreichend, um Wohnungen durchzusuchen, Beweismaterial zu sammeln und Täter vor Gericht zu ziehen – ohne, dass Terrorismusbekämpfung hier noch in Betracht kommt. Darüber hinaus erschwert die Verwaltungsjustiz jeglichen Anspruch auf Entschädigungen, weil sie dafür von den Klagenden den Beweis für eine schwere Fahrlässigkeit der Verfolgungsbehörden verlangt. So kam es in den letzten Jahren zur Anordnung und Umsetzung von Tausenden mit dem Notstand gerechtfertigten polizeilichen Maßnahmen ohne eine anständige richterliche Prüfung.

Auch die höheren Gerichte zeichnen sich eher durch Gehorsam gegenüber der Regierung aus. Als ein von Hausarrest betroffener Bürger den Verfassungsgericht anrief, entschied dieser im Februar 2016: Da dieser nicht länger als 12 Stunden in seiner Wohnung festgehalten worden sei, sei seine Bewegungsfreiheit zwar eingeschränkt, aber nicht aufgehoben worden. Damit sei die Maßnahme verfassungskonform. Allerdings wurde mit diesem Urteil zugleich klargestellt, dass jede Form von vorbeugender Inhaftierung von sogenannten Gefährdern² nicht mit der französischen Verfassung vereinbar ist, was der Verfassungsgericht März 2017 nochmals betonte, indem er nur unter strengen Voraussetzungen der Regierung die Möglichkeit ließ, Personen über ein Jahr lang unter Hausarrest zu stellen. Dies ist deswegen bemerkenswert, weil sich inzwischen die Mehrheit aller Vorsitzenden der konservativen Partei *Les Républicains* des ehemaligen Präsident Sarkozy ausdrücklich für solche präventiven Sicherheitsmaßnahmen ausspricht und der Stab des damaligen Premierministers bereits an konkreten Plänen arbeitete, um sie zu ermöglichen. Von daher unterscheidet sich die jetzige Notstandsgesetzgebung Frankreichs deutlich von der, mit der Mitte der 1950er Jahre dem algerischen Befreiungskampf der Garaus gemacht werden sollte. Auch wenn dies das Leben Tausender von dem gegenwärtigen Ausnahmezustand Betroffener wesentlich beschädigt, hält sich die französische Regierung derzeit immer noch an den Rahmen der demokratischen Grundordnung des Landes.

Zwischen Willkür und Chaos: die Durchsetzung des Notstands

Nichtsdestotrotz haben die Notstandsgesetze von 2015 und 2016 zu erheblichen Eingriffen der staatlichen Sicherheitsorgane geführt. In den ersten drei Tagen nach den Anschlägen vom 13. November 2015 kam es zu mehr als 400 Wohnungsdurchsuchungen, es wurden über einhundertmal Hausarreste erteilt. Ein Jahr nach dem Pariser Blutbad sieht die Bilanz folgendermaßen aus: mehr als 4.000 Wohnungsdurchsuchungen, 570 Hausarreste. Mitte November 2016 standen immer noch etwa

² Ich übernehme hier den deutschen Begriff. In Frankreich heißt es «für die Staatssicherheit relevante Personen». Solche Verdächtigen werden seit 1969 polizeilich registriert (gekennzeichnet als *fichés S*).

100 von den Behörden verdächtige Personen unter Hausarrest, die Hälfte davon ununterbrochen seit der Verabschiedung des Gesetzes 2015-1501 im November 2015. Inwieweit diese Maßnahmen für die Terrorbekämpfung relevante Ergebnisse erbracht haben, ist schwierig zu beurteilen. Tatsache ist, dass die überwältigende Mehrheit der im Zusammenhang mit Wohnungsdurchsuchungen getätigten 500 Festnahmen nach Auskunft des Innenministeriums nichts mit terroristischen Delikten zu tun hat, sondern auf den Verdacht gewöhnlicher Kriminalität zurückgeht. Nicht vergessen werden sollte in Zeiten der allgemeinen Aufrüstung des Sicherheitsapparats, dass die für die Anschläge vom 13. November Verantwortlichen von Freunden denunziert wurden. Bei den Festnahmen half keines der vielen verabschiedeten «Sicherheitspakete».

Besonders beunruhigend ist, dass mit dem «Kampf gegen den Terror» wohl eine Entfesselung der Polizeibrutalität einhergeht. In einem Land, in dem die Polizei traditionell über eine außerordentliche Handlungsfreiheit verfügt (Robert 2005), scheinen Ausnahmezustand und neue Ermächtigungen der Verfolgungsbehörden bestimmte Schutzdämme durchbrochen zu haben. Meldungen über Fälle von rassistischen Äußerungen, Demütigungen, körperlichen Misshandlungen und Übergriffen durch die Polizei haben massiv zugenommen. Das Problem ist wohl so groß, dass sich der damalige Innenminister Cazeneuve bereits am 25. November 2015 gemüßigt fühlte, eine vierseitige Anweisung an alle Polizeikräfte zu verschicken, die unter anderem daran erinnerte, dass «der Notstand in keiner Weise den Rechtsstaat ablöst» und dass Polizeigewalt nur unter den beiden Grundsätzen der Erforderlichkeit und Angemessenheit angewandt werden darf. Die im Februar und Dezember 2016 veröffentlichten Berichte von parlamentarischen Untersuchungskommissionen äußerten Zweifel an der Wirksamkeit dieser Anweisung und kritisierten andere Aspekte der Notstandsgesetzgebung, was im Großen und Ganzen jedoch eher hilflos wirkte.

Zudem haben die Sicherheitsbehörden die Begründung der Notstandsgesetzgebung einfach wörtlich genommen. Da das Ziel des Gesetzes ganz vage formuliert im Schutz der «Sicherheit und öffentlichen Ordnung» besteht, haben sie sich wie schon erwähnt die daraus ergebenden vielfältigen Möglichkeiten für die normale Strafverfolgung zunutze gemacht. Aber es traf auch politische AktivistInnen. Erkenntnisse aus den vielen Hausdurchsuchungen führten zu zahlreichen Anklagen nach dem Betäubungsmittel- und Waffengesetz, Hausarreste und Aufenthaltsverbote dienten zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit. Bereits Ende November 2015 wurden in Paris eine Reihe von politischen Kundgebungen untersagt. Als die UN-Weltklimakonferenz in der französischen Hauptstadt tagte (vom 30. November bis zum 12. Dezember 2015), erteilte die Polizei 27 bekannten Klima-AktivistInnen einfach Hausarrest. Zudem fanden bei einer Reihe von anderen potenziellen DemonstrantInnen und «UnruhestifterInnen» Wohnungsdurchsuchungen statt, bei denen es zur Beschlagnahmung von Computern und Daten kam. In Rennes (im Westen von Frankreich) wurden nach Angaben des dortigen Präfekten im Herbst 2016 kurzum alle Demonstrationen «gegen die Arbeitsrechtsreform, gegen Polizeigewalt und gegen den geplanten Nantes-Flughafen» verboten, 50 AktivistInnen erhielten zudem dauerhafte Platzverweise. Ähnliches passierte in Paris, als sich dort massive Proteste gegen die neue Arbeitsgesetzgebung ankündigten. Allerdings ist es der Macht der Gewerkschaften zu verdanken, dass diese für die Hauptstadt angedrohten Demonstrationsverbote am Ende meist nicht durchgesetzt werden konnten. Immer dann, wenn die Zivilgesellschaft aufsteht und ihre Stärke demonstriert, weichen die Präfekturen eher zurück und verzichten auf die von den Notstandsgesetzen gebotenen Interventionsmöglichkeiten.

Es lässt sich ein weiteres Phänomen in der französischen Gesellschaft beobachten. Nachdem im Oktober 2016 drei Polizisten in einer Banlieue im Südosten von Paris mit Molotowcocktails beworfen und dadurch schwer verletzt worden waren, nahmen Proteste von verummten und bewaffneten Polizeibeamten zu, häufig unter Nutzung ihrer Dienstwagen und des Einsatzes von Blaulicht, was eindeutig gegen diverse Dienstvorschriften und Gesetze verstößt. Es ist aber nicht bekannt, dass diese Verstöße jemals geahndet wurden. Im Zuge des «Kampfes gegen den Terrorismus» und insbesondere seit Ausrufung des nationalen Notstandes sind Polizeibeamte und Sicherheitskräfte fast

zu Säulenheiligen geworden, denen alles Mögliche zugestanden wird und die sich bei Vergehen der Straffreiheit sicher sein können. In einer Gesellschaft, die manche als «post-heroisch» (Münkler 2007) beschreiben, werden Beamte, die bei der Ausübung ihrer Aufgaben verletzt oder getötet werden, immer häufiger von der Politik als neue gesellschaftliche Helden gefeiert, sei es mit offiziellen Schweigeminuten oder anderen Formen der Ehrung. Musste früher noch vonseiten der Polizeigewerkschaften hart um Personalaufstockungen, eine bessere Ausrüstung mit Waffen oder Lohnzulagen gekämpft werden, gibt es heute kaum mehr eine politische Partei in Frankreich, die sich solchen Forderungen entgegenstellen würde.

Dazu passt: Im Dezember 2016 wurde ein Gesetzesentwurf im Ministerrat eingebracht, der unter anderem den polizeilichen Schusswaffengebrauch erleichtern soll – und das in einer Zeit, die von einer deutlichen Steigerung von Polizeiübergriffen gekennzeichnet ist.³ Zwar wird dieser Entwurf, sollte er angenommen werden, das Leben der meisten in Frankreich lebenden Menschen bzw. der gesellschaftlich integrierten Bevölkerungsgruppen kaum beeinträchtigen, für die Situation in den Banlieues, wo es ständig zu Konfrontationen zwischen marginalisierten Jugendlichen und Polizeikräften kommt, lässt dies jedoch nichts Gutes erwarten. Eine wesentliche Konsequenz des gegenwärtigen Notstands bzw. Ausnahmezustands besteht sicherlich in der schleichenden «Verpolizeilichung» der französischen Politik, das heißt in der schrittweisen Schwächung der Regierung und der gewählten PolitikerInnen gegenüber dem Polizei- und Sicherheitsapparat. Eine weitere negative Folgeerscheinung ist, dass die französische Gesellschaft geradezu verlernen scheint, nicht alle sozialen, politischen, religiösen und sonstigen Konflikte als Bedrohung und Sicherheitsprobleme zu betrachten und diese anders als repressiv zu lösen. Im berühmt-berüchtigten Sommer 1961 warnten linke Polizeigewerkschafter vor den beängstigenden Nebeneffekten einer wachsenden Verselbstständigung der Polizeikräfte, was jedoch wirkungslos blieb. Die Ignoranz gegenüber dieser Warnung kostete allein im Großraum Paris Dutzenden, wenn gar nicht Hunderten von algerischen ArbeiterInnen das Leben. Wenn wir den aktuellen Notstand in Frankreich analysieren, dann sollten wir nicht nur seine unmittelbaren Instrumente und deren Wirkungen betrachten, sondern auch genau darauf achten, wie er die Strukturen der Staatsgewalt und der Gewaltenteilung langfristig in eine gefährliche Richtung zu verschieben droht.

Literatur

Beaud, Olivier/Guérin-Bargues, Cécile (2016): L'état d'urgence de novembre 2015: une mise en perspective historique et critique, in: Jus Politicum, Nr. 15, unter: <http://juspoliticum.com/article/L-etat-d-urgence-de-novembre-2015-une-mise-en-perspective-historique-et-critique-1115.html>

House, Jim/MacMaster, Neil (2006): Paris 1961. Algerians, State Terror, and Memory, Oxford.

Mbongo, Pascal (2017, i.E.): Die französischen Regelungen zum Ausnahmezustand, in: Lemke, Matthias (Hrsg.): Ausnahmezustand. Theoriegeschichte, Anwendungen, Perspektiven, Wiesbaden.

Münkler, Herfried (2007): Heroische und postheroische Gesellschaften, in: Merkur, Nr. 61, S. 742–752.

Raimbourg, Dominique/Poisson, Jean-Frédéric (2016): Rapport d'information n°4281 de l'Assemblée Nationale, Paris.

³ Im Oktober 2014 kam in der Nähe von Toulouse ein Ökoaktivist durch eine Handgranate ums Leben und im Sommer 2016 verstarb ein Festgenommener, nachdem er in seiner Zelle von Gendarmen gewürgt worden war. Mehr als 20 Personen wurden in Frankreich seit Ende der 1990er Jahre von Hartgummigeschossen der Polizei verletzt, ein Demonstrant in Marseille starb sogar an den Folgen eines solchen Geschosses.

Robert, Philippe (2005): Bürger, Kriminalität und Staat, Wiesbaden.