SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Ein Land im Kampf - Frankreich und der Terrorismus: Herausforderungen für Deutschland und Europa

Demesmay, Claire; Kempin, Ronja

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Demesmay, C., & Kempin, R. (2016). *Ein Land im Kampf - Frankreich und der Terrorismus: Herausforderungen für Deutschland und Europa.* (SWP-Aktuell, 37/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47181-8

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Ein Land im Kampf – Frankreich und der Terrorismus

Herausforderungen für Deutschland und Europa

Claire Demesmay / Ronja Kempin

Seit den Anschlägen des 13. Novembers 2015, die in Paris über 130 Menschen das Leben gekostet haben, befindet sich Frankreich im »Krieg gegen den internationalen Terrorismus«. Das Land führt diesen Kampf mit einer Intensität, die hierzulande unterschätzt wird. Die Innenpolitik wird derzeit vom Erlass repressiver Maßnahmen bestimmt, im Ausland führt Paris zwei militärische Operationen gegen terroristische Vereinigungen durch. Meint es Deutschland mit seinem Versprechen einer »vollen Unterstützung« Frankreichs ernst, sollte es seinem wichtigsten Partner vor allem bei der Umsetzung europäischer Antiterrormaßnahmen und Projekten zur Entradikalisierung helfen.

Die Terroranschläge des Jahres 2015 haben Frankreich verändert: Noch immer gilt der im November verhängte Notstand, noch immer patrouillieren Soldaten durch die großen Städte. Das Land lässt die höchste Terrorwarnstufe in Kraft und verstärkt die Sicherung seiner Grenzen. Jederzeit, so betonen Frankreichs Regierungsverantwortliche, müsse mit einem neuen Akt terroristischer Gewalt gerechnet werden. Die Nervosität ist nicht allein mit Blick auf die im Juni 2016 beginnende Fußball-Europameisterschaft groß. Der Angst vor dem Terror versucht die Regierung mit konkreten Maßnahmen entgegenzuwirken; sie führt »Krieg« gegen einen »externen Feind« und einen »Terrorismus, der in unserer eigenen Gesellschaft wächst« (Premierminister Manuel Valls).

Repressives Vorgehen – nach außen wie im Inneren

Außerhalb der Landesgrenzen bekämpft Paris den internationalen Terrorismus im Sahel- und Sahararaum sowie im Irak und in Syrien. Im Rahmen der »Operation Barkhane« (Sicheldüne) gehen gegenwärtig 3500 Soldaten in Mauretanien, Mali, Niger, Tschad und Burkina-Faso gegen bewaffnete terroristische Gruppen vor. An der von den USA geführten Koalition gegen den »Islamischen Staat« (IS) beteiligt sich Frankreich mit 1000 Soldaten. Addiert mit den übrigen Operationen des Landes befinden sich über 7000 Armeeangehörige in Auslandseinsätzen. Weitere 10 000 Soldaten sind in Frankreich eingesetzt, wo sie in Reaktion auf die Anschläge vom Januar 2015 Patrouillen und Kontrollen durchführen (»Operation

Dr. Claire Demesmay leitet das Frankreich-Programm der DGAP
Dr. Ronja Kempin ist Senior Fellow in der SWP-Forschungsgruppe EU/Europa

Sentinelle«). Seit dem Algerien-Krieg waren nicht mehr derart viele Soldaten im Landesinneren im Einsatz.

Hier wird der Kampf gegen den Terrorismus vor allem mit repressiven Maßnahmen geführt. Die Anschläge vom November 2015 haben den Diskurs über die Werte der französischen Republik und die Bewahrung der gesellschaftlichen Kohäsion, der im Januar 2015 nach den Anschlägen auf die Satirezeitschrift *Charlie Hebdo* und einen jüdischen Supermarkt noch Konsens war, zum Erliegen gebracht. Die erneuten Angriffe haben das Tor für einen sicherheitspolizeilichen Ansatz geöffnet, in dessen Mittelpunkt der Notstand steht. Dieser wurde am 13. November 2015 ausgerufen und bereits drei Mal verlängert – obwohl das Gesetz vorsieht, dass er auf zwölf Tage zu beschränken ist. Dadurch erhalten zivile Sicherheitskräfte besondere Vollmachten und können Freiheitsrechte einschränken. Eine von Präsident Hollande initiierte Verfassungsreform sah vor, dem Notstandsartikel Verfassungsrang zu verschaffen und die aus ihm resultierenden erweiterten Befugnisse von Polizei und Justiz gesetzlich festzuschreiben. Verurteilten Terroristen mit doppeltem Pass sollte zudem die französische Staatsbürgerschaft entzogen werden können. Da sich beide Parlamentskammern in diesem Punkt nicht einigen konnten, gab Hollande das Projekt im März 2016 auf. Ende Mai haben die Abgeordneten mit großer Mehrheit ein Antiterrorgesetz verabschiedet. Es bringt eine Verschärfung des Strafrechts mit sich und führt die tatsächliche lebenslange Freiheitsstrafe ein. Es erlaubt nächtliche Hausdurchsuchungen und gibt Polizisten das Recht, auch außerhalb des Dienstes von ihrer Waffe Gebrauch zu machen.

Frankreich läuft Gefahr, den Kampf zu verlieren

Aus drei Gründen droht Frankreich gleichwohl, den Kampf gegen den Terrorismus zu verlieren. Zum einen agiert die französische Armee deutlich über ihrer Belastungsgrenze. Bereits vor den Terroranschlägen beklagte der französische Generalstabschef eine zu hohe Einsatzbelastung der Streitkräfte. Nach den Anschlägen wurde zwar der im April 2013 beschlossene Abbau von 34 000 Planstellen im Militär bis 2019 gestoppt und die Mittel der Armee wurden um 5 Milliarden Euro aufgestockt. Bis diese Maßnahmen jedoch Wirkung zeigen, fehlt es dem Land an Aufklärungsfähigkeiten und Drohnen sowie an Personal. Allein in der Operation Sentinelle sind mit 70 000 Soldaten etwa zwei Drittel des französischen Heeres gebunden. Zwischen den Einsätzen ist es kaum mehr möglich, vorgeschriebene Trainings zu absolvieren. Mit 60 Tagen Training liegt Frankreich weiter unter der Nato-Norm von 90 Tageseinheiten.

Zum anderen verfehlen die innenpolitischen Maßnahmen ihr Ziel. Die wiederholte Verlängerung des Notstands gilt als wenig effizient im Kampf gegen Extremisten. Seit November gab es mehr als 3500 Hausdurchsuchungen, auf die etwa 600 Gerichtsverfahren folgten. Bisher wurden in lediglich 67 Fällen Strafen verhängt. Die meisten Durchsuchungen, Hausarreste und Beschlagnahmungen von Waffen fanden in den ersten Wochen statt. Schon Ende 2015 war der Überraschungseffekt für potentielle Terroristen verpufft und Sicherheitskräfte erzielten nur noch selten Erfolge: Nur zwei Hausdurchsuchungen führten seit Ende Februar 2016 zu Strafverfahren; die Zahl der verhängten Hausarreste ist in den letzten sechs Monaten um 80 Prozent gesunken. An die überfällige Reform der französischen Geheimdienste wagt sich die Regierung nicht heran. Der Kampf gegen den Terrorismus obliegt dem Innenministerium – allerdings hat es keinen Zugang zu den Aufklärungsergebnissen der französischen Auslandsgeheimdienste. Die fehlenden Abstimmungsmechanismen führen immer wieder zu Ermittlungspannen. Bei der Identifikation von Terrorverdächtigen sind die französischen Geheimdienste vom Zufall abhängig.

Drittens hat sich das Scheitern der Verfassungsreform zu einem politischen wie gesellschaftlichen Desaster entwickelt. Statt

die Nation wieder zur Ruhe zu bringen und zusammenzuschweißen, verschärfte die Diskussion innergesellschaftliche Spannungen. Paradebeispiel hierfür ist die Debatte über die Ausbürgerung von Terroristen mit doppeltem Pass. Ein großer Teil des linken Lagers lehnte den Entzug der Staatsbürgerschaft vehement ab, der allein Bürger mit Migrationshintergrund getroffen hätte. Mit dem Rücktritt von Justizministerin Christiane Taubira fand die Spaltung der regierenden Sozialisten in dieser Frage einen vorläufigen Höhepunkt. Schließlich erhitzt der Dauernotstand auch auf gesellschaftlicher Ebene die Gemüter. Die Debatten über politische Reformen im Kampf gegen den Terrorismus verschärfen soziale Spannungen: Bürger verdächtigen sich gegenseitig, Terrorsympathisanten zu sein; falsche Anzeigen durch Nachbarn führen zu willkürlichen Verhaftungen. Solche Fälle schaffen »eine Atmosphäre des Misstrauens, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden könnte«, warnte Ende Februar der staatliche Beauftragte für Menschenrechte.

Bedingungslose Unterstützung?

Nach den Anschlägen im November 2015 hat Paris Artikel 42 (7) des EU-Vertrags in Anspruch genommen. Damit forderte Frankreich seine EU-Partner auf, »ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung« im Kampf gegen die Terrormiliz IS zukommen zu lassen. Diese Hilfe und Unterstützung blieb jedoch weitgehend aus. Allein Deutschland trägt zu einer nennenswerten Entlastung Frankreichs bei. Im Januar 2016 beschloss der Bundestag eine Verstärkung des deutschen Engagements in Mali. Die Mandatsobergrenze für die Beteiligung an der VN-Mission MINUSMA stieg von 150 auf bis zu 650 Soldaten, die über ein robustes Mandat verfügen. Bereits am 4. Dezember 2015 hatte Berlin beschlossen, Frankreich und die internationale Koalition militärisch zu unterstützen. Bis zu 1200 deutsche Soldaten leisten Aufklärungsflüge und versorgen den Partner mit Satellitenbildern.

Dieses Engagement verhindert indes nicht, dass sich Frankreich in der EU zunehmend isoliert fühlt. Die Aussage von Premierminister Valls, es gebe eine europäische Armee – es sei die französische – veranschaulicht die gegenwärtige Pariser Frustration. Auch Frankreichs Vorschläge zu einer Vertiefung der EU-Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus werden allein von der EU-Kommission geteilt. Analog zu Paris drängt die Kommission darauf, dass sich die Mitgliedstaaten zu einer Sicherheitsunion zusammenfinden – Terrorismus kenne keine Grenzen. Gemeinsam drängen beide darauf, dass alle EU-Mitgliedstaaten in gleicher Weise Daten in das Schengener Informationssystem einspeisen. Dieses wurde 1995 unter anderem mit dem Ziel eingerichtet, zwischen den EU-Staaten Informationen über potentielle Gefährder auszutauschen. Unterschiedliche Definitionen und Einordnungen dieses Personenkreises in den Mitgliedstaaten haben aber zur Folge, dass lediglich 5000 bis 8000 unverzüglich meldepflichtige Personen in der Datenbank registriert sind, während etwa das französische Register mehr als 11 000 Einträge enthält. Frankreichs Forderung nach Einrichtung einer Taskforce zur Erkennung gefälschter Pässe bleibt ebenso ohne Echo wie sein Drängen, den Aktionsplan gegen den unerlaubten Handel mit Feuerwaffen und Sprengstoffen und die von der Kommission am 18. November 2015 vorgelegte Änderung der Richtlinie über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen umzusetzen. Weil es schließlich auch beim gemeinsamen Schutz der EU-Außengrenzen kaum Fortschritte gibt, hat sich Frankreich im Frühjahr 2016 entschlossen, Mitarbeiter seiner Geheimdienste in EU-Mitgliedstaaten zu entsenden, um dort radikalisierte Personen zu überwachen.

Neue Prioritäten für die deutsch-französische Zusammenarbeit

Die Bekämpfung des Terrorismus nimmt Frankreich stark in Anspruch. Für andere Projekte verbleiben wenige politische und

finanzielle Ressourcen. Damit sich Frankreich nicht weiter von der EU abwendet, muss Berlin stärker auf die Bedürfnisse seines geschwächten Nachbarn eingehen.

Sowohl für Frankreich als auch für die EU wäre es hilfreich, wenn Paris und Berlin einen Aktionsplan gegen den Terrorismus ausarbeiten würden. Dieser sollte an die Europäische Sicherheitsagenda der Kommission vom April 2015 anknüpfen, dabei aber gezielt Maßnahmen der inneren und der äußeren Sicherheit kombinieren und Wege aufzeigen, wie eine Sicherheitsunion gegebenenfalls auch mit wenigen, aber wichtigen Mitgliedstaaten realisiert werden kann. Die anstehende Veröffentlichung der EU-Globalstrategie könnten Deutschland und Frankreich zum Anlass nehmen, einen entsprechenden »Gemeinsamen Aktionsplan« zu erarbeiten. Dieser sollte Vorschläge für eine verbesserte Kooperation im Bereich des Informationsaustauschs sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit enthalten, aber auch aufzeigen, welcher Operationen und Fähigkeiten die Union im Kampf gegen den Terror bedarf.

Überdies sollte Deutschland die Regierung in Paris bei ihren Bemühungen unterstützen, der Radikalisierung junger Menschen entgegenzuwirken. Die wechselnden Regierungen in Frankreich haben – ungeachtet regelmäßiger Warnhinweise – jahrzehntelang verdrängt, dass Tausende muslimische Jugendliche in Frankreich radikalisiert sind und die Gesellschaft, in der sie leben, als Feind betrachten. Als die Medien nach den Anschlägen den Umstand diskutierten, dass die Mehrheit der europäischen Islamisten, die in Syrien und dem Irak kämpfen, aus Frankreich stammt, sah sich die Politik zum Handeln gezwungen. Kurz nach den Anschlägen begann das Innenministerium, die Daten von radikalisierten Personen zu sammeln, und das Justizministerium beschloss unter anderem, separate Gefängnistrakte für islamische Terroristen einzurichten. Darüber hinaus kündigte Premier Valls Anfang Mai einen nationalen Aktionsplan zur Bekämpfung der Radikalisierung an. Mit einem Budget von 40 Millionen Euro ist er dazu gedacht, die Anwerbung von Jugendlichen im Internet zu verhindern und Programme gegen Indoktrinierung zu erarbeiten. »Verstehen, vorbeugen, heilen« sind die Schlagworte des Plans, der auch vorsieht, Methoden der »Ent-Indoktrinierung« zu entwickeln und diese dann von den Psychologen und Sozialarbeitern der neugegründeten Arbeitsgruppen gegen Radikalismus in den Präfekturen anwenden zu lassen. Forschung über Radikalisierung und Terrorismus wird gezielt gefördert. Die Hilfe des französischen Staates richtet sich nicht nur an radikalisierte, sondern auch an sich radikalisierende und gefährdete Jugendliche. Bis Ende 2017 sollen alle Regionen Frankreichs zudem über Resozialisierungseinrichtungen verfügen.

Deutschland und Frankreich sollten hier eng zusammenarbeiten. In beiden Ländern steigt die Zahl gewaltbereiter, radikalisierter Syrien-Rückkehrer. Auf dem 18. Deutsch-Französischen Ministerrat haben Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Hollande im April 2016 beschlossen, einen »deutsch-französischen Integrationsrat« zu gründen. Dieser könnte als Plattform dienen, um gemeinsam den Prozess der Radikalisierung zu erforschen und Strategien zu dessen Bekämpfung zu entwickeln.

Der Terrorismus hat nicht allein Frankreichs Prioritäten in der Außen- und Innenpolitik verändert, sondern auch die der deutsch-französischen Zusammenarbeit. Vorbei sind die Zeiten, in denen die Lösung der Finanz- und Schuldenkrise die bilaterale Agenda bestimmte. Der Terrorismus zwingt beide Seiten dazu, einen neuen Modus Operandi für ihre Beziehung zu finden. Die terroristische Gefahr wird nicht nur die Prioritäten der deutsch-französischen Kooperation beeinflussen. Vielmehr erfordert sie diesseits wie jenseits des Rheins, eine enge Abstimmung und Zusammenarbeit der Ressorts. Diese national zu organisieren und bilateral zu orchestrieren ist Aufgabe Angela Merkels und François Hollandes. Sie müssen diese annehmen – zum Wohle Deutschlands und Frankreichs sowie für Europa.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364