

RABITs: EU-Polizei für den chronischen Ausnahmezustand?

von Christoph Marischka

Eine neue Staatsgewalt?

Frontex ist keine EU-Polizeieinheit, Frontex ist auch keine europäische Küstenwache. Frontex koordiniert aber mittlerweile die Küstenwachen der südlichen EU-Staaten und ist eine Agentur, die sich mit der Frage beschäftigt, wie man dem Ziel, europäische Sicherheitskräfte mit polizeilichen Befugnissen zu schaffen, näher kommen kann. Obwohl die europäische Integration in vielen Bereichen mit großer Geschwindigkeit voranschreitet, scheint dieses Ziel aber noch in weiter Ferne zu liegen. Eigene Polizeikräfte der EU setzen voraus, dass die EU selbst zu einer Art Staat wird. Um sie zu kontrollieren, sind ein europäisches Ordnungsrecht und eine Strafprozessordnung notwendig, die über den nationalen Rechtsordnungen stehen und um sie zu legitimieren, ein Staatsvolk, das sich stärker mit der EU, als mit deren Mitgliedstaaten identifiziert. Denn der Rechtsstaat setzt zumindest als theoretische Annahme voraus, dass sich die Bürger der Staatsgewalt unterwerfen, sie als höchste Gewalt anerkennen. Alles andere ist Tyrannei und Bürgerkrieg. Eine Einführung solcher Polizeikräfte ohne die notwendige Kontrolle und Legitimation käme einer Okkupation gleich. Doch das ist nicht der Hauptgrund, warum viele Mitgliedstaaten Widerstand gegen diese leisten. Diese Staaten selbst würden damit immens an Bedeutung verlieren, wenn sie die Kompetenz abgeben würden, zu entscheiden, wer wann wie rechtmäßige Gewalt anwenden darf. Dass es gerade eine „autonome Agentur europäischen Rechts“ wie Frontex sein soll, die bestimmt, wer Waffen tragen darf und wann diese eingesetzt werden dürfen, mag auch die ganz praktischen Befürchtungen erhöhen, den Überblick zu verlieren, wer da im eigenen Land mit welchen Befugnissen welche Staatsgewalt ausübt.

Die Verordnung des Rates (Nr. 863/2007), mit der die „Schnellen Eingreifkräfte für den Grenzschutz“ (Rapid Border Intervention Teams, RABITs) rechtlich begründet wurden, kann als Schritt hin zu einer solchen Okkupation begriffen werden. Wie der oberste Justiziar von Frontex, Sakari Vuorensoja, gegenüber dem britischen Oberhaus angab, würde diese Verordnung „direkt wirken“ und nationales Gesetz „binden und ersetzen“. „Diese Verordnung

legt fest, dass Mitglieder der RABITs sowie Gastbeamte in den normalen gemeinsamen Operationen auf der Basis dieses Teils des Gemeinschaftsrechts exekutive Befugnisse haben, alle exekutiven Befugnisse, die nötig sind, um den so genannten Schengen-Grenzkodex zu erfüllen ... Das ist eine wichtige Entwicklung im Gemeinschaftsrecht, dass wir zum ersten Mal eine Verordnung haben, die festlegt, dass ausländische Beamte gewisse Befugnisse in einem anderen Land haben.“ Diese Befugnisse umfassen das Recht, Menschen anzuhalten, zu kontrollieren, sie unter Umständen zu verhören und Zwang auszuüben, Waffen zu tragen und diese unter bestimmten Umständen einzusetzen, denn: „Waffen spielen leider eine Rolle beim Grenzschutz.“¹ Zuvor hatten die Beamten diese Befugnisse offiziell nicht gehabt, d.h., die Betroffenen hätten sich einer Kontrolle oder Identitätsfeststellung durch Grenzpolizisten aus Drittstaaten verweigern können, bis Beamte des Einsatzlandes auf der Grundlage des nationalen Rechts entsprechende Forderungen an sie richten - sofern sie über die Rechtslage informiert gewesen wären.

Das Europäische Gemeinschaftsrecht setzt sich zusammen aus den Verträgen zu den Europäischen Gemeinschaften und der EU (Primärrecht) sowie den von der EU ergangenen Rechtsakten, wie eben Verordnungen (Sekundärrecht). Die Verordnung über die Einrichtung der RABITs und

die erweiterten Befugnisse der Beamten bei gemeinsamen Operationen wurde per „Mitentscheidungsverfahren“ verabschiedet. Sie basiert auf einem Vorschlag der Kommission, der vom Rat der Innen- und Justizminister überarbeitet und anschließend dem zuständigen Ausschuss des europäischen Parlaments vorgelegt wurde. Dieser verfasste daraufhin einen Bericht mit Änderungsvorschlägen, der mit 42 zu 4 Stimmen angenommen wurde. Durch Zustimmung des Rates zu einem Text, der diese Änderungen teilweise berücksichtigte und dessen Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union wurde diese Verordnung rechtskräftig Teil des Gemeinschaftsrechtes mit „Durchgriffswirkung“. Mit diesem alltäglichen Akt europäischer Verwaltung wurde sozusagen eine neue Staatsgewalt geboren.

Nationale Renitenz

Bereits der Vorschlag der Kommission² machte in seiner Begründung für das Gesetzesvorhaben keinen Hehl aus der Absicht, „dass einheitlich geregelt

werden muss, welche Aufgaben Grenzschutzbeamte eines Mitgliedstaats bei einer gemeinsamen Aktion im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats wahrnehmen dürfen“. Eingebettet wurde diese Absicht aber in eine Rhetorik des Ausnahmezustands: Bei „außergewöhnlichen Problemen im Zusammenhang mit der Kontrolle ihrer Außengrenzen“, einem „Massenzustrom illegaler Einwanderer“, sollten die Mitgliedstaaten „zeitlich befristet“ auf „Krisenreaktionsteams“ bzw. „Soforteinsatzteams“ zurückgreifen können. Die Subsidiarität sei gewährleistet, da nur eine EU-Verordnung, nicht jedoch einzelstaatliche Gesetze „ein ausreichendes Harmonisierungsniveau“ sicherstellen könnten. Diese Rhetorik



wurde in den weiteren Schritten der Gesetzgebung angereichert, es bedurfte jedoch der Intervention des Parlaments, damit sie auch Eingang in den Gesetztext fand, indem das Parlament vorschlug, in diesem festzuhalten, dass „[d]ie Entsendung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke, die für einen begrenzten Zeitraum Unterstützung leisten sollen, [...] in Ausnahme- und Notsituationen erfolgen [sollte]“.³ Dieser Vorschlag wurde übernommen. Der Vorschlag, den Mitgliedstaaten einzuräumen, die Befugnisse der Gastbeamten einzuschränken, wurde insofern abgewandelt, als diese in der gültigen Fassung nur Einschränkungen festlegen dürfen, die ebenso für ihre eigenen Grenzbeamten gelten.

Die Mitgliedstaaten - abgesehen von Deutschland, das bei der polizeilichen Zusammenarbeit und Integration führend und fordernd ist - geben sich von den praktischen Auswirkungen der RABIT-Verordnung wenig begeistert und zeigen sich ein wenig renitent. Spürbar ist schon die skeptische Distanzierung in einem Bericht des britischen Oberhauses, wonach die neuen Befugnisse nur „nach Ansicht“ des Frontex-Justizars Vuorenola nun unmittelbar „auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts ausgeübt“ werden könnten. Die Briten, die der Einführung einer EU-Polizei ohnehin skeptisch gegenüberstehen, stellen in ihrem Bericht hingegen unumwunden fest, dass die Haftbarkeit eines Beamten, der in Frontex- oder RABIT-Einsätzen

von diesen Befugnissen Gebrauch macht, unklar sei. Dies bestätigte auch ein maltesischer Grenzschrützer gegenüber dem Oberhaus, der zugleich seinem Unbehagen Ausdruck verlieh, mit bewaffnetem Personal aus anderen Staaten zusammenzuarbeiten, bei dem er unsicher sei, wie dieses an der Waffe ausgebildet sei und welche Regeln es beim Schusswaffengebrauch befolge.⁴

Bei einem ersten Übungseinsatz in Portugal im November 2007 zeigten sich auch die dortigen Behörden leicht widerspenstig. Der Einsatz der neuen Befugnisse sollte unter möglichst realistischen Bedingungen erfolgen, weshalb die 16 teilnehmenden Grenzschrützer aus 16 verschiedenen Mitgliedsstaaten aufgefordert waren, ihre Dienstwaffe mitzubringen und zu tragen. Die portugiesischen Behörden machten jedoch geltend, dass diese eine portugiesische Waffenlizenz benötigen würden, um in dem Land eine Waffe führen zu dürfen. Frontex hingegen vertrat die Position, dass sie allein aufgrund der RABIT-Verordnung hierzu befugt seien. Nach „einigen Diskussionen“ ließen sich die portugiesischen Behörden zwar überzeugen, dass die Verordnung des Rates über dem nationalen

Gesetz steht und deshalb keine Lizenzen notwendig seien, sie stellten den eingesetzten Beamten dann aber dennoch solche aus, um auch dem nationalen Recht oberflächlich Genüge zu tun.

Auch in einer anderen Hinsicht schränkt die RABIT-Verordnung die Souveränität der Mitgliedstaaten ein, indem sie deren Verfügungsgewalt über die eigenen Beamten beschneidet. Zwar müssen die Mitgliedstaaten diese einmalig für den Pool, aus dem die jeweiligen „Krisenreaktionsteams“ zusammengestellt werden, zusagen, eine Abberufung in einen Einsatz erfolgt dann jedoch durch Frontex und die Mitgliedstaaten dürfen sich deren Entsendung nur verweigern wenn sie sich - wiederum - „in einer außerordentlichen Situation [befinden], die die Erledigung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt.“ „Compulsory Solidarity“ - „Verpflichtende Solidarität“ nennt Frontex das.

Die „Übungen“ der RABITs

Obwohl das Ziel der bisherigen RABIT-Einsätze vermutlich vorrangig darin bestand, die Fragen des Tragens von Waffen und der potenziellen Anwendung von Waffengewalt zu klären und die Möglichkeiten hierzu gegenüber den Mitgliedstaaten zu demonstrieren und durchzusetzen, steht die Waffengewalt keineswegs im Zentrum des geplanten Grenzmanagements - auch nicht in „Notsituationen“. Denn die unmittelbare Gewalt wird überwiegend in die Herkunfts- und Transitstaaten verlagert. Auch in „Notsituationen“ soll die Aufgabe der europäischen Grenzschrützer vorrangig darin bestehen, ankommende MigrantInnen zu befragen (auch zu ihren Migrationswegen, um die Gewalt dorthin verlagern zu können) und ihre Dokumente zu prüfen. Doch auch dabei ist das Tragen von Waffen nach Ansicht von Grenzschrützern wichtig, da es der Einschüchterung und Abschreckung der Befragten und Kontrollierten dient und den Kontrollierenden Autorität verleiht. Wir haben es aber auch bei den RABITs nicht mit einer martialisch ausgerüsteten Gendarmerieeinheit zu tun, sondern überwiegend mit Beamten, die für Verhöre an den Land- und Luftgrenzen, im Umgang mit technischen Geräten und bei der Erkennung gefälschter Dokumente besonders ausgebildet sind.⁵ Dabei tragen sie die Uniformen der jeweiligen nationalen Polizeien, denen sie angehören, eine Armbinde mit EU-Logo verweist aber darauf, dass sie zugleich auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts territorial erweiterte Befugnisse haben. Für Einsätze an den Seegrenzen, wo es tatsächlich häufiger um das auch physische „Zurückdrängen“ und

„Umleiten“ geht, sind wenige Beamte aus dem Pool der RABITs ausgebildet.

So waren bei der ersten „Übung“ der RABITs in Portugal acht der eingesetzten internationalen Beamten mit „frontline interviews“, also Erstbefragungen der ankommenden Passagiere, beschäftigt, fünf mit der Untersuchung verdächtiger Ausweispapiere und die restlichen mit eingehenden Befragungen derjenigen, deren Recht, in die EU einzureisen, bezweifelt wurde. Diese Untersuchungen und Befragungen von Reisenden aus Lateinamerika fanden konkret mit realen Passagieren statt, wobei von den erweiterten Befugnissen Gebrauch gemacht wurde, obwohl die „Ausnahme- und Notsituation“ nur aus einem fiktiven Szenario in einer fiktiven „Zentralamerikanischen Republik (CAR)“ und einem fiktiven Netzwerk von Dokumentenfälschern basierte (Dieses Szenario wird ausführlich im Beitrag „Das nachrichtendienstliche Vorfeld beschrieben“).⁶ Ob und wie viele Menschen wegen der auf der Grundlage eines fiktiven Szenarios erweiterten Befugnisse festgenommen oder zurückgeführt wurde, ist nicht bekannt.

Auch die zweite Übung der RABITs während der slowenischen Ratspräsidentschaft im April 2008 an der slowenischen Außengrenze basierte auf einem fiktiven Szenario, nach dem sich die Zahl derer, die sowohl an den Grenzübergängen als auch an der grünen Grenze über Slowenien in den Schengenraum einreisen wollen, plötzlich erhöht hätte. Entsprechend setzten sich die 30 Mitglieder des RABITs aus Experten für das Erkennen gefälschter Dokumente und für intensive Durchsuchungen an den Landgrenzen und Experten für Überwachungstechnologie (Nachtsichtgeräte und thermodynamische Kameras) an der grünen Grenze zusammen. Ziel der Übung sei es wiederum gewesen, „zu testen, wie die Mitglieder der Schnellen Eingreifkräfte für den Grenzschutz ihre Befugnisse in der Praxis anwenden“. Zugleich betonte der slowenische Grenzschutz, dass die Zahl der illegalen Übertritte an der betroffenen Außengrenze seit Jahren rückläufig sei, real also keinerlei Ausnahme- und Notsituation vorlag. In diesem Fall wurde sowohl von der slowenischen Ratspräsidentschaft als auch von öffentlichen Medien berichtet, dass die ausländischen Beamten Straftaten aufgedeckt und so zu Zurückweisungen und Verhaftungen beigetragen hätten. Dabei wurde der Aufgabenbereich des Grenzschutzes und von Frontex über den Personenverkehr hinaus weit überdehnt: Es wurden nicht nur vermeintlich gefälschte Dokumente beschlagnahmt und „illegale Einwanderer“ festgenommen, sondern auch gestohlene

Autos und geschmuggelte Zigaretten aus dem Verkehr gezogen und die Schmuggler verhaftet.⁷

Die dritte RABIT-Übung mit ganzen 49 internationalen Polizeikräften an der rumänischen Grenze nach Moldawien im Oktober 2008 sollte insofern noch „realistischer“ sein, als die teilnehmenden Staaten erst zehn Tage vor Beginn der Übung informiert wurden. Auch wurde erstmals und kurzfristig auf die „Toolbox“ CRATE zurückgegriffen, aus der ein polnischer Hubschrauber und ein österreichisches Fahrzeug mit Überwachungstechnologie für die Grenzsicherung abgerufen wurden.⁸ Auch bei der vierten Übung der RABITs an den Außengrenzen zur Türkei, die bereits deutliche Züge eines gemeinsamen operativen Einsatzes trug, spielten technologische Mittel eine wichtige Rolle. Der Journalist Gerd Höhler, der offensichtlich einen mit modernsten Geräten ausgestatteten österreichischen Grenzbeamten bei der Übung begleiten durfte, berichtete in der Frankfurter Rundschau (FR) vom 26.5.2009 unter dem Titel „verräterischer Herzschlag“: „Eine Wärmebildkamera auf dem Dach des Transporters filmt die Grenze. Auf den beiden Bildschirmen taucht plötzlich eine weiße Silhouette auf. Ein Mensch läuft über ein Feld, ein zweiter folgt, ein dritter... Schließlich sind es zwölf. ‚Die kommen aus dem Wald am Flussufer‘, sagt Böhm. Sie sind etwa sechs Kilometer entfernt, aber auf den beiden Bildschirmen klar zu sehen und mit Hilfe eines Satellitennavigationsgeräts, das mit der Kamera gekoppelt

ist, auf den Meter genau zu orten. Böhm drückt die Sprechtafel seines Funkgeräts: ‚Zugriff!... Neidvoll bestaunen die griechischen Polizisten auch die Herzschlag-Detektoren, die finnische Grenzpolizisten während der Frontex-Übung am Grenzübergang bei Kipi vorstellen. Hier rollen vor allem türkische Lastzüge nach Griechenland, die dann vom westgriechischen Hafen Igoumenitsa per Fähre nach Italien übersetzen. Dies ist eine beliebte Route für die Schleuser, die Flüchtlinge in Lastwagen versteckt nach Europa bringen. Mit einem Herzschlag-Detektor können sie aufgespürt werden.“ Seit der RABIT-Übung, die der bulgarische Auslandsrundfunk übrigens als „Militärübung“ bezeichnet hat, prüfen nun die griechischen Behörden ebenfalls die Anschaffung solcher Technologien. Eine Tatsache, die der FR-Autor offensichtlich begrüßt, wenn er im Zusammenhang mit den xenophoben Krawallen in griechischen Städten und „Straßenzüge[n, die] fest in der Hand illegaler Zuwanderer“ seien, schreibt: „Dass die Griechen mit der Anschaffung solcher Geräte bisher zögerten, ist auch deshalb unverständlich, weil gerade an ihrer Grenze zur Türkei viele Armutsfüchtlinge aus dem Nahen Osten, Afghanistan, Pakistan, China und Afrika auftauchen.“

Damit hat Frontex mit dieser jüngsten Übung gleich mehrere Ziele erreicht: Neue Grenztechnologien wurden erprobt und Drittstaaten in der Praxis vorgeführt, RABIT-Übungen auf der Grundlage fiktiver Szenarien wurden mit den alltäglich stattfindenden gemeinsamen operativen

Einsätzen integriert. Die ehemals linksliberale Zeitung Frankfurter Rundschau ergeht sich in Lobeshymnen und diagnostiziert: „[D]er Alltag an vielen EU-Außengrenzen [gleich] längst einem chronischen Ausnahmezustand.“⁹ Es ist dieser chronische Ausnahmezustand - ob simuliert oder durch die eigene Politik real produziert - der als Vehikel der Okkupation dient: Polizeikräfte, deren Haftbarkeit nicht geklärt ist.

Anmerkungen

¹ House of Lords: FRONTEX - the EU external borders agency, 9th Report of Session 2007-08, HL-Paper 60, die ersten Zitate stammen von Sakari Vuorenola, Justiziar bei Frontex, das letzte von Andrew Mallia, Major der maltesischen Streitkräfte.

² KOM(2006) 401 endgültig.

³ Amendments by Parliament to the Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as regards that mechanism and regulating the powers and tasks of guest officers.

⁴ House of Lords, a.a.O.

⁵ „Rapid Border Intervention Teams first time in action“, Pressemitteilung von Frontex vom 6.11.2007, www.frontex.eu.int.

⁶ Ebd.

⁷ „RABIT exercise – Joint exercise of the Slovenian and other European police forces at the external Schengen border“, Pressemitteilung der slowenischen Ratspräsidentschaft vom 10.4.2008, www.eu2008.si.

⁸ Frontex-Jahresbericht 2008.

⁹ Gerd Höhler: Verräterischer Herzschlag, in: Frankfurter Rundschau vom 26.5.2009.

NEUE BROSCHÜRE ZU FRONTEx

Widersprüche im erweiterten Grenzraum

Materialien gegen den Krieg, Repression und für andere Verhältnisse | Nr. 7



Frontex - Widersprüche im erweiterten Grenzraum, herausgegeben von der Informationsstelle Militarisation im August 2009

Informationsstelle Militarisation e.V.

Frontex - die europäische Agentur für die Außengrenzen - bildet die institutionelle Basis für die „Festung EUropa“ und entpuppt sich dabei als Instrument der aktiven Flüchtlingsabwehr. Eine kritische Auseinandersetzung mit ihr ist mehr als angezeigt - IMI hat hierzu eine neue Broschüre (56 Seiten) herausgebracht.

Zu beziehen für 2,- € zuzügl. Porto bei:

Informationsstelle Militarisation
Hechinger Str. 203
72072 Tübingen

mehr Infos unter:

www.imi-online.de

Unter anderem mit:

Christoph Marischka/ Frontex: Das nachrichtendienstliche Vorfeld • Stefan Geißler / Operative Einsätze an den Außengrenzen • Timo Tohidipur/ Das Agenturwesen der EU • Fabian Wagner/ Die Evaluierungen von Frontex und das Border Package • Conni Gunßer/ Abschiebeagentur Frontex? • Hagen Kopp/ Go East! - „Europäische Nachbarschaftspolitik“ und Frontex in der Ukraine • Bernd Kasperek, Fabian Georgi/ Jenseits von Staat und Nation. Warum Frontex abzuschaffen ist • Andrea Anton, Sandra Gürtler und Holger Wilcke/ „frontex in a nutshell“ - das Hauptquartier packt aus • Bremer Bündnis gegen FRONTEx/ Bremer Raumfahrtindustrie und Flüchtlingsabwehr für die EU • Initiative gegen das Chipkartensystem/ GASIM – das deutsche Pendant zu Frontex • Hagen Kopp/ Frontexplode - Erste Ansätze einer transnationalen Kampagne