



---

**Ausarbeitung**

---

**Zur Frage nach dem Abschluss eines Abkommens als Voraussetzung für die Beschaffung, die Lagerung und den Transport von Munition durch Frontex**

**Zur Frage nach dem Abschluss eines Abkommens als Voraussetzung für die Beschaffung, die Lagerung und den Transport von Munition durch Frontex**

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 063/21  
Abschluss der Arbeit: 22.12.2021  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## Inhaltsverzeichnis

1.	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
2.	<b>Zu der vorgelagerten Frage, ob die Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache für bestimmte Tätigkeiten den Abschluss eines Abkommens voraussetzt</b>	<b>4</b>
2.1.	Lagerung und Transport von Waffen und Munition	4
2.2.	Beschaffung von Waffen und Munition	5
2.2.1.	Art. 63 Verordnung (EU) 2019/1896 als Rechtsgrundlage?	5
2.2.2.	Fazit: Abkommen mit dem Sitzstaat keine Voraussetzung für die Beschaffung als solches	7
2.3.	Abgrenzung zu den Anforderungen an das Führen und den Gebrauch von Waffen im jeweiligen Einsatzmitgliedstaat	7
3.	<b>Ergebnis</b>	<b>8</b>

## 1. Einleitung

Vor dem Hintergrund der Beschaffung von Waffen und Munition<sup>1</sup> durch die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) wurde der Fachbereich Europa um Auskunft gebeten, ob Frontex (bzw. die EU-Kommission) mit der polnischen Regierung ein Abkommen geschlossen habe, das der Agentur die Beschaffung, Lagerung und den Transport von Munition im Sitzstaat Polen erlaube.

Für die Prüfung, um welches bzw. welche Abkommen es sich hierbei konkret handeln könnte, stellt sich die vorgelagerte Frage, ob und ggf. in welcher Hinsicht die für Frontex geltenden unionsrechtlichen Bestimmungen den Abschluss eines Abkommens über die Beschaffung, Lagerung und den Transport von Munition mit dem Sitzstaat erfordern. Denn ohne ein solches Erfordernis käme es für die Rechtmäßigkeit der betreffenden Tätigkeiten von Frontex ohnehin nicht auf den Abschluss eines solchen Abkommens an.

Vorschriften des polnischen Rechts werden vorliegend nicht geprüft.

## 2. Zu der vorgelagerten Frage, ob die Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache für bestimmte Tätigkeiten den Abschluss eines Abkommens voraussetzt

Die Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache<sup>2</sup> bildet die zentrale Rechtsgrundlage für die Tätigkeit von Frontex. Nach ihr bemisst sich auch, ob für die Beschaffung, die Lagerung und den Transport von Munition der Abschluss eines Abkommens mit der polnischen Regierung erforderlich ist.

### 2.1. Lagerung und Transport von Waffen und Munition

Die Verordnung (EU) 2019/1896 enthält in ihrem Art. 55 Abs. 5 Buchst. c, einer allgemeinen Vorschrift über das Statutspersonal der ständigen Reserve, Vorgaben für die Lagerung und den Transport von Waffen, Munition und sonstiger Ausrüstung. Nach dieser Vorschrift richtet der Verwaltungsrat *„spezifische Vorschriften [ein], mit denen die Lagerung von Waffen, Munition und sonstiger Ausrüstung in gesicherten Räumlichkeiten sowie deren Verbringung in das jeweilige Einsatzgebiet erleichtert werden.“*

---

1 Vgl. Framework Contract (FWC) for the supply of service weapons (compact 9x19 mm semi-automatic pistol), ammunition and accessories, Contract award notice, Results of the procurement procedure, Supplies: [2021/S 116-303636, 17/06/2021](#), [2021/S 210-548978, 28/10/2021](#), [2021/S 211-549089, 29/10/2021](#).

2 [Verordnung \(EU\) 2019/1896](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624.

Der Verwaltungsrat hat diese Vorschriften in seinem Beschluss 4/2021 vom 18.1.2021 festgelegt.<sup>3</sup> Darin ist u.a. vorgesehen, dass sämtliche Waffen und Munition im Einklang mit den Verfahren des nationalen Rechts desjenigen Mitgliedstaats zu registrieren sind, in dem die zentrale Lagerstätte von Frontex errichtet wurde (Art. 4). Die Beachtung des einschlägigen nationalen Rechts ist zudem für die Errichtung der zentralen Lagerstätte zwingend vorgeschrieben (Art. 5 Abs. 2). Darüber hinaus ist vorgesehen, dass Frontex über die Errichtung der zentralen Lagerstätte eine Vereinbarung mit dem betreffenden Mitgliedstaat abschließen kann (Art. 5 Abs. 3). Es ist dem Fachbereich nicht bekannt, ob eine solche fakultative Vereinbarung mit Polen getroffen wurde. Die Errichtung und der Betrieb von dezentralen Lagerstätten setzt den Abschluss einer Vereinbarung mit dem betreffenden Mitgliedstaat bzw. dem Drittstaat voraus (Art. 6 Abs. 3).

## 2.2. Beschaffung von Waffen und Munition

Die erwähnten Vorschriften über die Lagerung von Waffen, Munition und sonstiger Ausrüstung in gesicherten Räumlichkeiten sowie deren Verbringung in das jeweilige Einsatzgebiet enthalten in ihren Erwägungsgründen einen Hinweis darauf, dass Frontex nach Ansicht des Verwaltungsrats zur Beschaffung u.a. von Waffen und Munition befugt ist (3. ErwG: “The Agency may acquire technical equipment including weapons, ammunition and other equipment.”).

### 2.2.1. Art. 63 Verordnung (EU) 2019/1896 als Rechtsgrundlage?

Dieser Ansicht liegt vermutlich die Einschätzung zugrunde, dass es sich bei Waffen und Munition um „technische Ausrüstung“ im Sinne der einschlägigen Vorschrift des Art. 63 Verordnung (EU) 2019/1896 (Erwerb oder Leasing technischer Ausrüstung) handelt.<sup>4</sup> Zwar enthält der Wortlaut dieser Vorschrift für sich betrachtet keinen eindeutigen Hinweis darauf, dass Waffen und Munition als technische Ausrüstung anzusehen sind. Auch die verfügbaren Unterlagen aus dem Gesetzgebungsverfahren schaffen diesbezüglich keine Klarheit.

Gleichwohl ist festzustellen, dass eine an Zweck und Systematik der Vorschriften über das Statutspersonal orientierte Auslegung ein weites Verständnis des Begriffs „technische Ausrüstung“ in Art. 63 Verordnung (EU) 2019/1896 nahelegt.

So verdeutlichen verschiedene Vorschriften der Verordnung (EU) 2019/1896, dass das bei Frontex angestellte Statutspersonal unter Beachtung der einschlägigen Vorgaben befugt ist, während eines Einsatzes Waffen und Munition mit sich zu führen und zu gebrauchen (Art. 82 Abs. 7-9, Anhang V) und dass Frontex befugt ist, u.a. Waffen und Munition zu lagern und zu transportieren (Art. 55 Abs. 5). Der 70. Erwägungsgrund stellt ferner klar, dass Frontex über „eigene notwendige Ausrüstung verfügen“ sollte.

---

3 Frontex, Management Board Decision, 4/2021 of 18 January 2021, establishing specific rules to facilitate the storage of weapons, including firearms and non-lethal weapons, ammunition and other equipment owned by the Agency in secured facilities and their transportation, abrufbar unter: [https://frontex.europa.eu/assets/Key\\_Documents/MB\\_Decision/2021/MB\\_Decision\\_4\\_2021establishing\\_specific\\_rules\\_to\\_facilitate\\_the\\_storage\\_of\\_weapons.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2021/MB_Decision_4_2021establishing_specific_rules_to_facilitate_the_storage_of_weapons.pdf).

4 Näher zum früheren Diskussionsstand, Ausarbeitung 11.12.2020, PE 6 - 3000 - 107/20 (VS-NfD).

Da die genannten Vorschriften über Lagerung, Transport und Gebrauch von Waffen und Munition bezwecken, die Einsatzfähigkeit des Statutspersonals zu gewährleisten, würde sich ausgehend von einer engen Auslegung des Art. 63 Verordnung (EU) 2019/1896 die Frage stellen, auf welchem anderen Wege als durch Erwerb oder Leasing die Ausstattung des Statutspersonals mit (eigenen) Waffen und Munition sichergestellt werden könnte. Soweit ersichtlich käme hierfür, abgesehen von einer Bereitstellung technischer Ausrüstung durch die an einem konkreten Einsatz teilnehmenden Mitgliedstaaten (Art. 2 Nr. 22), lediglich ein Rückgriff auf den Pool für technische Ausrüstung gemäß Art. 64 Verordnung (EU) 2019/1896 in Betracht, zu dem auch die Mitgliedstaaten beitragen.<sup>5</sup> Diese Vorschriften beziehen sich allerdings ebenfalls nur auf „technische Ausrüstung“. Waffen und Munition sind nicht eigens erwähnt, so dass es auch in diesem Zusammenhang darauf ankäme, ob Waffen und Munition als technische Ausrüstung angesehen werden können.

Eine Auslegung der Verordnung (EU) 2019/1896, die es im Ergebnis unmöglich machen würde, die Einsatzfähigkeit des Statutspersonals mit Blick auf das Führen und den Gebrauch von Waffen und Munition sicherzustellen, wäre ersichtlich nicht mit dem Zweck der Vorschriften über die ständige Reserve vereinbar. Dies legt grundsätzlich eine weite Auslegung des Begriffs „technische Ausrüstung“ u.a. in Art. 63 Verordnung (EU) 2019/1896 nahe, welche auch die Beschaffung von Waffen und Munition als technische Ausrüstung einschließt. Von einer Bereitstellung von Waffen und Munition durch einzelne Mitgliedstaaten in den Pool für technische Ausrüstung gemäß Art. 64 Verordnung (EU) 2019/1896 wäre Frontex dann nicht abhängig. Eine solche Bereitstellung wäre dann aber ergänzend möglich.

Für eine weite Auslegung des Begriffs „technische Ausrüstung“ sprechen in systematischer Hinsicht auch diejenigen Vorschriften der Verordnung (EU) 2019/1896, in denen Waffen in einer Aufzählung zusammen mit „sonstiger Ausrüstung“ genannt werden (vgl. etwa Art. 55 Abs. 5

---

5 Frontex scheint davon auszugehen, dass daneben auch eine ad-hoc-Bereitstellung von Waffen und Munition durch den Einsatzmitgliedstaat in Betracht kommt, vgl. etwa die kürzlich zwischen Frontex und Litauen unterzeichnete Vereinbarung über die Bereitstellung von Waffen an Einsatzkräfte des Statutspersonals der ständigen Reserve, vgl. Frontex, Presseerklärung vom 9.12.2021, Frontex and Lithuania agree on service weapons delivered to Frontex standing corps officers, abrufbar unter: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-and-lithuania-agree-on-service-weapons-delivered-to-frontex-standing-corps-officers-y3iVzk>. Auf die Anfrage des Fachbereichs, auf welche Rechtsgrundlage diese Vereinbarung gestützt ist und ob der Abschluss einer solchen Vereinbarung auch mit Polen geplant ist, hat Frontex folgende Auskunft erteilt: „In this particular case, the Agency with its legal personality (Article 93 of EBCG Regulation) represented by the Executive Director, put in place an arrangement (an agreement including provisions on liability) with Lithuanian authorities on provision of service weapons and ammunition to the statutory staff of the Standing Corps. [...] The agreement with Lithuanian authorities on the provision of weapons falls outside the scope of Article 63 of the EBCG Regulation as the agreement implies neither acquisition nor lease of weapons. In particular, contrary to a regular lease contract, the Agency will not acquire full possession and control over the weapons for the duration of the agreement. This is ad hoc agreement which specifically provides the framework for the provision of weapons, ammunition and related accessories to the statutory staff of the Standing Corps deployed to operational activities in Lithuania. This agreement is neither a model agreement in the meaning of Article 63(5) of the EBCG Regulation nor related to agreement referred to in Article 6 in the Specific Rules in Management Board Decision 4/2021. [...], this agreement applies specially to the provision of service weapons and ammunition by Lithuanian authorities to the statutory staff of the Agency deployed on the Lithuanian territory in the framework of operational activities according to the relevant operational plan(s). [...] Although the Agency is aiming at implementing such a temporary agreement with other Member States until it acquires its own weapons, there are currently no plans to do so with Poland”.

Buchst. c „Waffen, Munition und sonstiger Ausrüstung“).<sup>6</sup> Allerdings enthält die Verordnung (EU) 2019/1896 auch Vorschriften, in denen Waffen und Munition in einer Aufzählung neben „Ausrüstungen“ genannt werden, was isoliert betrachtet für ein exklusives Begriffsverhältnis sprechen würde.<sup>7</sup> Schließlich lässt sich zugunsten eines weiten Verständnisses des Begriffs „technische Ausrüstung“ in Art. 63 Verordnung (EU) 2019/1896 anführen, dass nach dieser Vorschrift sogar Flugzeuge, Dienstfahrzeuge und Schiffe als „technische Ausrüstungsgegenstände“ angesehen werden (vgl. Art. 63 Abs. 4).

### 2.2.2. Fazit: Abkommen mit dem Sitzstaat keine Voraussetzung für die Beschaffung als solches

Unabhängig davon, ob die Vorschrift des Art. 63 Verordnung (EU) 2019/1896 als Rechtsgrundlage für die Beschaffung von Waffen und Munition angesehen wird, ist indes davon auszugehen, dass es für den Erwerb und das Leasing von Ausrüstungsgegenständen als solches nicht auf ein von Frontex (oder von der EU-Kommission) geschlossenes Abkommen mit dem Sitzstaat Polen ankommt.<sup>8</sup>

Denn sofern man davon ausgeht, dass Frontex bereits auf der Grundlage von Art. 63 Verordnung (EU) 2019/1896 zur Beschaffung von Waffen und Munition befugt ist, käme es auf den Abschluss eines entsprechenden Abkommens zwischen Frontex und dem betreffenden Mitgliedstaat ohnehin nicht an.

Sofern die Verordnung (EU) 2019/1896 hingegen nicht als hinreichende Grundlage für den Erwerb und das Leasing von Waffen und Munition angesehen würde, wäre wiederum nicht ersichtlich, wie das Fehlen einer unionsrechtlichen Rechtsgrundlage durch den Abschluss eines Abkommens durch Frontex geheilt werden könnte, ohne dass dadurch zugleich gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung verstoßen würde (Art. 5 Abs. 2 EUV).

### 2.3. Abgrenzung zu den Anforderungen an das Führen und den Gebrauch von Waffen im jeweiligen Einsatzmitgliedstaat

Von den vorstehend geprüften Vorschriften über die Beschaffung, Lagerung und den Transport von Waffen und Munition durch Frontex im Sitzstaat sind die Anforderungen zu unterscheiden, die die Verordnung (EU) 2019/1896 an das Führen und den Gebrauch von Waffen durch das Statutspersonal während des Einsatzes im jeweiligen Einsatzmitgliedstaat stellt. Zwar dürfte sich aus diesen Anforderungen für Frontex ein Erfordernis zum Abschluss von Vereinbarungen ergeben, allerdings handelt es sich dabei nicht um solche mit dem Sitzstaat, sondern um solche mit dem jeweiligen Einsatzmitgliedstaat (vgl. u.a. Art. 38 Abs. 3 Buchst. d, Art. 82 Abs. 8).

---

6 Vgl. auch Anhang V, Nr. 2., Überschriften: „Schusswaffen [...] Nichtletale Waffen [...] Sonstige Ausrüstung“, Nr. 5 „[...] Waffen, Munition und sonstiger Ausrüstung des Statutspersonals [...]“.

7 Vgl. etwa Art. 38 Abs. 3 Buchst. d, Art. 82 Abs. 7-9 „Dienstwaffen, Munition und [/oder] Ausrüstung“.

8 In Art. 63 Abs. 5 und 6 Verordnung (EU) 2019/1896 ist lediglich eine Vereinbarung über die Bedingungen zur Gewährleistung der Operabilität von Ausrüstungsgegenständen vorgesehen, die mit dem Mitgliedstaat zu treffen ist, in dem die Registrierung erfolgt.

### 3. Ergebnis

Die grundlegende Befugnis von Frontex zur **Beschaffung** von Waffen und Munition beurteilt sich nach Art. 63 Verordnung (EU) 2019/1896. Der Abschluss eines Abkommens zwischen Frontex (bzw. der EU-Kommission) mit dem Sitzstaat Polen ist danach keine Voraussetzung.

Für die **Lagerung** und den **Transport** von Waffen und Munition gelten insbesondere die auf der Grundlage von Art. 55 Abs. 5 Buchst. c Verordnung (EU) 2019/1896 vom Verwaltungsrat erlassenen spezifischen Vorschriften. Hiernach ist in verschiedener Hinsicht die Beachtung des einschlägigen nationalen Rechts vorgeschrieben. In Bezug auf die Errichtung der zentralen Lagerstätte ist die Möglichkeit einer Vereinbarung zwischen Frontex und dem betreffenden Mitgliedstaat vorgesehen. Ob eine solche fakultative Vereinbarung getroffen wurde, ist dem Fachbereich nicht bekannt.