
Sachstand

Die Verordnung (EU) 2019/1896 zum Aufbau der „Ständigen Reserve“ der EU-Grenzschutzagentur Frontex

Die Verordnung (EU) 2019/1896 zum Aufbau der „Ständigen Reserve“ der EU-Grenzschutzagentur Frontex

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 107/20
Abschluss der Arbeit: 11.12.2020
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.	Einleitung und Fragstellung	4
2.	Die Frontex-Verordnung und die ständige Reserve	4
2.1.	Primärrechtliche Verankerung	4
2.2.	Die Frontex-VO hinsichtlich des Personals der Kategorie I	6
2.3.	Zwischenergebnis	7
3.	<i>Memoranda of Understanding</i> als Lösung?	7
4.	Zusammenfassung	8

1. Einleitung und Fragstellung

Im Zuge der Reform der Europäischen Grenz- und Küstenwache mit einer neuen Rechtsgrundlage plant die EU den sukzessiven Aufbau einer sog. „**Ständigen Reserve**“ von 10.000 Einsatzkräften. 3000 Einsatzkräfte sollen als Personal der sog. Kategorie I zugeordnet werden, die als europäisches Statutspersonal im Auftrag der Agentur selbst handeln.¹

Der Fachbereich Europa wurde gebeten, aus einer umfassenderen Fragestellung die europarechtlichen Aspekte zu beleuchten. Hiernach ist dazu Stellung zu beziehen, ob in der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache² (im Folgenden: Frontex-VO) Aussagen zum **Kauf**, zur **Lagerung**, zum **Transport** und zum **Gebrauch von Schusswaffen** und anderer Ausrüstung zur Ausübung von Zwang durch das Personal der Kategorie I getroffen werden (dazu 2.).

2. Die Frontex-Verordnung und die ständige Reserve

2.1. Primärrechtliche Verankerung

Die Frontex-VO wird auf Art. 77 Abs. 2 lit. b und d AEUV und Art. 79 Abs. 2 lit. c AEUV gestützt.⁵ Für die aufzubauende ständige Reserve der EU-Agentur ist Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV einschlägig: Diese Kompetenznorm ermächtigt die EU zu Maßnahmen, die zur **schrittweisen Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems** an den Außengrenzen erforderlich sind. Dessen Einführung ist in Art. 77 Abs. 1 lit. c AEUV als ein zentrales Ziel der Grenzschutzpolitik der EU definiert. Aufgrund der Aktualität des Themas und der erst kürzlich erfolgten Reform der Frontex-VO liegt noch keine unionsgerichtliche Rechtsprechung vor. Im europarechtlichen Schrifttum ist der Aufbau der ständigen Reserve bisher nur vereinzelt thematisiert worden.

Die Kompetenznorm des Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV ermächtigt die EU zum Erlass materiell-rechtlicher Bestimmungen für die Durchführung operativer Grenzkontrollen sowie zur Koordinierung des nationa-

1 Ausführlich zum Themenkomplex [Bossong, Der Ausbau von Frontex, SWP-Aktuell Nr. 66, November 2019](#).

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, ABl. 14.11.2019, L 295, S. 1 ff.

3

4

5 Detaillierte Darstellung der Entwicklung bei *Neumann*, Die Europäische Grenzschutzagentur Frontex, Berlin 2014, S. 41 ff.

len Beschaffungs- und Ausbildungswesens, gemeinsamen Einsätzen oder finanziellen Unterstützung betroffener Mitgliedstaaten.⁶ Die EU-Agentur Frontex ist sichtbarer Ausdruck für die Entwicklung dieses integrierten Grenzschutzsystems.⁷ Das breite Aufgabenspektrum der Agentur umfasst diverse Unterstützungstätigkeiten zu dessen Aufbau, von der Risikoanalyse über die Beschaffung und Ausbildung bis hin zu operativen Maßnahmen sowie der Zusammenarbeit mit Drittstaaten.⁸

Umstritten ist, wie weit diese Ermächtigungsgrundlage zur Schaffung eines integrierten Grenzschutzsystems reicht und somit die Frage der kompetenziellen Grenzen für die EU. Die zukunftsgewandte Formulierung der „schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems“ ließe sich als begrenzte Übertragung supranationaler Handlungsbefugnisse interpretieren. Der Gründung der Vorgängerorganisationen lag zwar die Vorstellung eines „EU-Grenzkorps“ zugrunde, damit war allerdings nicht notwendigerweise die Einrichtung einer supranationalen Behörde gemeint, sondern vielmehr der Ausbau der transnationalen operativen Zusammenarbeit.⁹ Eine restriktive Auslegung dieser Formulierung sieht keine unionsrechtliche Kompetenz für den Übergang zum Direktvollzug durch EU-Grenzbeamte.¹⁰ Der Ausbau von Frontex hin zu einer unabhängigen europäischen Grenzpolizei ließe sich nicht auf diese primärrechtliche Grundlage stützen.¹¹ Unterhalb der Schwelle des Direktvollzugs verbleiben allerdings Spielräume für supranationale Koordinierung, Unterstützung und Anleitung durch eine europäische Agentur, sodass diese Regelung auch eigenes Personal und Ausrüstung von Frontex erfasst wäre. Außerdem sind punktuell eigene Entscheidungsbefugnisse nicht ausgeschlossen, solange die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gewahrt bleibt.¹²

Die Formulierung der Kompetenzgrundlage für europäischen Grenzschutz in Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV ermöglicht also neben koordinierenden und unterstützenden Maßnahmen auch die Schaffung von operativen Befugnissen für Teammitglieder von Frontex, solange am Grundprinzip der mitgliedstaatlichen Verantwortung nach Art. 72 AEUV festgehalten wird.

6 Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 71. EL 2020, Art. 77 Rn. 35; ders., in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 27. Edition 2020, Art. 77 AEUV Rn. 16.

7 Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 71. EL 2020, Art. 77 Rn. 36.

8 Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 71. EL 2020, Art. 77 Rn. 36; zur Entwicklung der Agentur ebenso Moser, A Very Short Introduction to Frontex – Unravelling the Trajectory of one of the EU’s Key Actors, [VerfBlog, 2020/2/03](#).

9 Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 71. EL 2020, Art. 77 Rn. 37 m.w.N.

10 Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 71. EL 2020, Art. 77, Rn. 37.

11 So auch schon Schröder/Gerdes, ZRP 2016, S. 238 (241).

12 Müller-Graff, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 77 Rn. 26; Thym, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 71. EL 2020, Art. 77, Rn. 37; ders. in: Kluth/Heusch, BeckOK Ausländerrecht, 27. Edition 2020, Art. 77 AEUV Rn 37; ähnlich auch Weber, ZAR 2008, S. 54 (56).

2.2. Die Frontex-VO hinsichtlich des Personals der Kategorie I

In der neuen Frontex-VO von 2019 wurde der Aufbau einer ständigen Reserve und somit Aufstockung der Kapazitäten der Agentur umfassend geregelt. Die Novelle soll das Ziel der Union fördern, den Rechtsrahmen in den Bereichen Außengrenzkontrollen, Rückkehr, Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und Asylrecht zu verbessern, wozu das Mandat der Agentur im Gegensatz zur Rechtsgrundlage von 2016 erweitert wird und ihr die erforderlichen Kapazitäten in Form einer ständigen Reserve zur Verfügung gestellt werden.¹³

Die Art. 54 ff. der Frontex-VO stellen den Rechtsrahmen für die ständige Reserve auf. Art. 54 Abs. 1 Frontex-VO verweist auf den Anhang I, der die Kapazitäten und deren sukzessiven Aufbau genauer aufschlüsselt.

Besonders untersucht werden soll das **Personal der Kategorie I**. Dabei handelt es sich nach Art. 54 Abs. 1 lit. a Frontex-VO vor allem um *“Statutspersonal, das gemäß Art. 55 als Teammitglieder in Einsatzbereiche entsandt wird“*. Statutspersonal ist nach Art. 2 Nr. 15 Frontex-VO *„von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache gemäß den Bestimmungen des Statuts der Beamten der Europäischen Union („Statut“) und den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union („Beschäftigungsbedingungen“), die in der Verordnung (EWG, Euratom, EGKS) Nr. 259/68 des Rates festgelegt sind, beschäftigtes Personal“*. Dieses Statutspersonal nimmt Art. 55 Abs. 1 Frontex-VO zufolge die ihm übertragenen Aufgaben und Befugnisse, auch die Aufgabe, die Ausrüstung der Agentur zu bedienen, gemäß Art. 82 Frontex-VO wahr. In Art. 55 Abs. 7 Frontex-VO sind verschiedene Aufgaben festgelegt, welche auf das Statutspersonal der Kategorie I übertragen worden sind.

Hinsichtlich der **Bewaffnung und der Ausübung von Zwang** sieht die Verordnung in Art. 55 Abs. 5 folgendes vor: Auf der Grundlage eines Vorschlags des Exekutivdirektors der Agentur richtet der Frontex-Verwaltungsrat einen Aufsichtsmechanismus ein, der die Ausübung von Zwang durch das Statutspersonal überwacht (lit. a), und erlässt Vorschriften für den Exekutivdirektor bezüglich der Ermächtigung des Statutspersonal, gemäß Art. 82 Frontex-VO und Anhang V Waffen zu führen und zu gebrauchen (lit. b) sowie spezifische Vorschriften, mit denen die Lagerung von Waffen, Munition und sonstiger Ausrüstung in gesicherten Räumlichkeiten sowie deren Verbringung in das jeweilige Einsatzgebiet erleichtert wird (lit. c). Ob sie schon erlassen worden sind, ist diesseits nicht bekannt.

In Anhang V zur Frontex-VO werden umfassende Anforderungen an die Ausübung von Zwang durch Frontex-Teammitglieder formuliert und Regeln bezüglich des Einsatzes und der Ausstattung mit Dienstwaffen aufgestellt.

Art. 63 Frontex-VO stellt Voraussetzungen auf, unter denen die Agentur *„technische Ausrüstung für gemeinsame Aktionen, Pilotprojekte, Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken, Tätigkeiten im Bereich der Rückkehr, darunter Rückkehraktionen und Rückkehreinsätze, Einsätze der Team zur Unterstützung der Migrationsverwaltung oder Vorhaben für technische Unterstützung selbst oder als Miteigentümer mit einem Mitgliedstaat erwerben oder leasen darf“*. Diese Vorschriften beziehen sich auf den Erwerb von technischer Ausrüstung, Waffen dürften darunter nicht zu fassen sein.

13 Frontex-VO 2019 (Fn. 2), Erwägungsgrund Nr. 5.

In den Art. 80 ff. Frontex-VO sind die **allgemeinen Bestimmungen** zur Tätigkeit von Frontex-Personal aufgeführt. Neben der Verpflichtung zur Einhaltung der Grundrechte und anderer europäischer und völkerrechtlicher Standards in Art. 80 Frontex-VO, ist besonders Art. 82 Frontex-VO für Teammitglieder bei der Ausübung von Aufgaben und Befugnisse relevant. Hier wird die mitgliedstaatliche Zuständigkeit für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und dem Schutz der inneren Sicherheit dadurch deutlich, dass die *Wahrnehmung der Aufgaben und Befugnisse durch Frontex-Teammitglieder [...], insbesondere wenn dafür Exekutivbefugnisse erforderlich sind, der Genehmigung des Einsatzmitgliedstaats in Bezug auf sein Hoheitsgebiet und dem geltenden Unionsrecht, nationalen Recht und Völkerrecht*, unterliegt (Art. 82 Abs. 2 Frontex-VO). Ebenso müssen die Teammitglieder neben der uneingeschränkten Achtung der Grundrechte das Unionsrecht, einschlägige Vorgaben des Völkerrechts und das nationale Recht des Einsatzmitgliedstaats einhalten, Art. 82 Abs. 3 Frontex-VO.

Nach Art. 82 Abs. 7 UAbs. 2 Frontex-VO bemisst sich die Möglichkeit des Statutspersonals, das als Teammitglieder entsandt wird, Dienstwaffen, Munition und Ausrüstung mit sich zu führen und zu gebrauchen nach entsprechenden Rahmen- und Durchführungsbestimmungen gemäß den allgemeinen Vorschriften in Art. 82 Frontex-VO und Anhang V. In Art. 82 Abs. 7 UAbs. 3 Frontex-VO wird auf die Durchführungsbestimmungen der Agentur nach Art. 55 Abs. 5 lit. b Frontex-VO verwiesen (s.o.). Der Einsatz von Zwang, einschließlich des Führens und des Gebrauchs von Dienstwaffen, Munition und Ausrüstung, muss vom Einsatzmitgliedstaat genehmigt werden und unterliegt beim Statutspersonal der Zustimmung der Agentur. Die Anwendung des Zwangs hat im Einklang mit dem nationalen Recht des Einsatzmitgliedstaats zu erfolgen, Art. 82 Abs. 8 Frontex-VO.

Die **Zusammenarbeit mit Drittstaaten** bemisst sich nach den Art. 71 ff. Frontex-VO, welche detailliert darlegen, inwieweit Frontex mit Drittstaaten gemeinsam Aufgaben erfüllen kann.

2.3. Zwischenergebnis

Die Frontex-VO trifft mithin differenzierte Aussagen zum **Führen** und dem **Gebrauch** von Dienstwaffen durch die Teammitglieder. Dabei ist zu beachten, dass die einschlägigen Vorschriften nur insoweit zum Tragen kommen können, als dass deren Anwendung sich im Rahmen der oben erläuterten primärrechtlichen Grundlage in Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV bewegt. Zum **Kauf von Waffen** durch die Agentur lassen sich der Frontex-VO keine Regelungen entnehmen.

3. *Memoranda of Understanding* als Lösung?

Zur genauen Ausgestaltung dieser MoU lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt keine detaillierten Informationen auffinden. Grundsätzlich lässt sich dennoch festhalten, dass auf diesem Wege die Problematik des Fehlens einer hinreichenden Rechtsgrundlage dadurch gelöst werden kann, dass die EU beispielsweise mit der Republik Polen vereinbart, dass Frontex dort Waffen im Einklang mit den nationalen Vorschriften erwerben kann.

Die Grenzschutzpolitik fällt als Teil der Bestimmungen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Titel V des AEUV) nach Art. 4 Abs. 2 lit. j AEUV in die geteilte Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten. Das führt gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 AEUV dazu, dass sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden dürfen und verbindliche Rechtsakte erlassen können. Selbst wenn die Frontex-VO bezüglich des Waffenerwerbs keine hinreichende Rechtsgrundlage darstellt, lässt sich dieser im Verbund der EU mit den Mitgliedstaaten auf deren Zuständigkeiten stützen. MoU können hierbei als Mittel der Koordination mit der EU dienen. Im Bereich von Frontex-Einsätzen kommt es schließlich regelmäßig zu einer Verschränkung von Zuständigkeiten: Frontex-Einsatzkräfte operieren gemeinsam mit mitgliedstaatlichen Einsatzkräften, sodass auch in der Frage der Bewaffnung eine Kooperation mit den Mitgliedstaaten erforderlich sein kann.

4. Zusammenfassung

Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV stellt die primärrechtliche Grundlage des Aufbaus von Frontex und der ständigen Reserve dar, zieht gleichwohl aber auch kompetenzielle Grenzen für den Unionsgesetzgeber. Mit der neuen Verordnung (EU) 2019/1896 wurden dieser Reserve verschiedene Aufgaben übertragen, bei deren Ausführung auch das Führen und der Gebrauch von Schusswaffen zulässig sind. Die Verordnung stellt differenzierte Anforderungen an den Umgang mit Waffen durch die Einsatzkräfte der Personalkategorie I, der primärrechtlich vorgegebene Rahmen mit seinen kompetenziellen Grenzen ist dabei aber stets einzuhalten. Der Einschätzung der Kommission folgend kann davon ausgegangen werden, dass die Frontex-VO allein keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erwerb von Waffen darstellt. Mithilfe von sog. MoU zwischen der EU und den jeweiligen Einsatzstaaten von Frontex sollen diese kompetenziellen Lücken im Unionsrecht in Zusammenarbeit mit den involvierten Mitgliedstaaten geschlossen werden. Über den Inhalt dieser MoU ist diesseits nichts bekannt Die weitere Entwicklung bleibt zu beobachten, an dieser Stelle ist eine abschließende Bewertung noch nicht möglich.