



Ausarbeitung

**Fragen zum Schengen-Assoziierungsabkommen zwischen der Schweiz
und der Europäischen Union**

Fragen zum Schengen-Assoziierungsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 062/21
Abschluss der Arbeit: 07.12.2021
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.	Fragestellung	4
2.	Einleitung: Der Schengen-Besitzstand und seine Weiterentwicklung	4
3.	Fragen zum Schengen-Assoziierungsabkommen Schweiz/EU	7
3.1.	Umsetzungsfrist Frontex-VO	7
3.2.	Einwirkungsmöglichkeiten der assoziierten Staaten bei der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes	8
3.3.	Folgen eines erfolgreichen Referendums in der Schweiz	10

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa ist beauftragt worden, verschiedene Fragen im Hinblick auf das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands vom 26. Oktober 2004 (*SAA*) zu beantworten.¹

Hintergrund der Anfrage sind die Abstimmungen des Schweizer Nationalrats² über den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 (*Frontex-VO*)³ (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands).⁴ In Folge der Umsetzung der *Frontex-VO* soll der finanzielle Beitrag der Schweiz für die Grenz- und Küstenwache *Frontex* (*Frontex*) nach Presseberichten von 14 Millionen Franken pro Jahr auf rund 61 Millionen Franken pro Jahr bis 2027 steigen.⁵ Dagegen sowie gegen die weitere Unterstützung von *Frontex* durch die Schweiz sammelt eine Initiative Unterschriften zur Durchführung eines Referendums.⁶

Nach einer kurzen Einleitung zum Schengen-Besitzstand und dessen Weiterentwicklung (Ziff. 2.) soll im Folgenden auf die einzelnen Fragen des Auftraggebers eingegangen werden (Ziff. 3.).

2. Einleitung: Der Schengen-Besitzstand und seine Weiterentwicklung

Der Schengen-Besitzstand ist kein einheitliches Regelwerk, sondern setzt sich aus verschiedenen EU-Rechtsakten zusammen und unterliegt einer fortlaufenden Weiterentwicklung.⁷ Vom Schengen-Besitzstand umfasst sind neben den sekundärrechtlichen Bestimmungen über die Aufhebung

1 ABKOMMEN zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (Abl. EU 2008 L 53/52).

2 Die Abstimmungsergebnisse vom 22.9.2021 und 1.10.2021 sind auf der Internetseite der [Bundesversammlung](#) abrufbar.

3 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. EU 2019, L 295/1.

4 Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands).

5 Pressemeldung: SDA-Meldung zur Debatte im Nationalrat vom 22.09.2021, abrufbar auf der Internetseite der [Bundesversammlung](#).

6 Referendumskomitee „No Frontex Referendum“ - Migrant Solidarity Network.

7 Eine Übersicht des Schengen-Besitzstandes gemäß Artikel 1 Absatz 2 des Beschlusses 1999/435/EG des Rates vom 20. Mai 1999 wurde vom Rat im Amtsblatt vom 22.9.2000 veröffentlicht, Abl. EG 2000, 1.

der Personenkontrollen an den Binnengrenzen und die Verstärkung der Kontrollen an den Außengrenzen ebenso die Ausgleichsmaßnahmen zur Vermeidung von Sicherheitsverlusten.⁸

Die Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in das Unionsrecht erfolgte durch das dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand (*Schengen-Protokoll*)⁹. Eine Fortentwicklung des Schengens-Besitzstandes erfolgt für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Schengen-Protokoll i. V. m. Art. 329 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).¹⁰ Gemäß Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Schengen-Protokoll unterliegen Vorschläge und Initiativen auf der Grundlage des Schengen-Besitzstands den einschlägigen Bestimmungen der Verträge.

Zur Frage der Einstufung eines Rechtsakts als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands nach Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 Schengen-Protokoll hat sich der EuGH in einer Entscheidung aus dem Jahr 2007 geäußert. Nach Ansicht des EuGH sei davon auszugehen, dass „*die Einstufung eines Rechtsakts der Gemeinschaft, der einen Vorschlag oder eine Initiative auf der Grundlage des Schengen-Besitzstands im Sinne von Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1 des Schengen-Protokolls enthält, auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen muss, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören.*“¹¹ Hierzu lassen sich nach Ansicht des EuGH auch die Erwägungsgründe heranziehen.¹²

Im Verhältnis zur Schweiz bestimmt das SAA den Schengen-Besitzstand und dessen Weiterentwicklung.¹³ Gemäß Art. 2 Abs. 1 SAA werden die in Anhang A des SAA aufgeführten Bestimmungen des Schengen-Besitzstands, die für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gelten, von der Schweiz umgesetzt und angewendet. Weiter regelt Art. 2 Abs. 2 SAA, dass die in Anhang B des SAA aufgeführten Bestimmungen der Rechtsakte der Europäischen Union und der

8 Vgl. *Breitenmoser/Weyeneth*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Vorbem. zu Art. 67-76 AEUV, Rn. 67.

9 Protokoll über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand vom 2. Oktober 1997 (ABl. Nr. C 340 S. 93) EU-Dok.-Nr. 1 1997 D/PRO/02 geändert durch Art. 1 Abs. 18 Protokoll Nr. 1 zum Lissabonner Vertrag vom 13. 12. 2007 (ABl. EU 2007 Nr. C 306 S. 165, ber. ABl. EU 2009 Nr. C 290 S. 1) vgl. hierzu *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 73. EL Mai 2021, Art. 67 AEUV, Rn. 130.

10 *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 73. EL Mai 2021, Art. 67 AEUV, Rn. 130.

11 EuGH, Urt. v. 18.12.2007, Rs. C-77/05, Vereinigtes Königreich/Rat (Außengrenzagentur), Rn. 77 mit Verweis auf EuGH, Urt. v. 11.06.1991, Rs. C-300/89, Kommission/Rat, (Titanoxid), Rn. 10, EuGH, Urt. v. 13.09.2005, Rs. C-176/03, Kommission/Rat, Rn. 45 und EuGH, Urt. v. 23.10.2007, Rs. C-440/05, Kommission/Rat, Rn. 61.

12 EuGH, Urt. v. 18.12.2007, Rs. C-77/05, Vereinigtes Königreich/Rat (Außengrenzagentur), Rn. 79 f., vgl. hierzu auch *Breitenmoser/Weyeneth*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Vorbem. zu Art. 67-76 AEUV, Rn. 72.

13 *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 73. EL Mai 2021, Art. 67 AEUV, Rn. 154; *Müller-Graff*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 67 AEUV, Rn. 30.

Europäischen Gemeinschaft, soweit sie entsprechende Bestimmungen des am 19. Juni 1990 in Schengen unterzeichneten Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen („Schengener Durchführungsübereinkommen“) ersetzen und/oder weiterentwickeln oder aufgrund des genannten Übereinkommens angenommen worden sind, von der Schweiz umgesetzt und angewendet werden.

Für Rechtsakte und Maßnahmen, die von der Union zur Änderung oder Ergänzung der in den Anhängen A und B des SAA genannten Bestimmungen angenommen werden, auf die im SAA vorgesehenen Verfahren Anwendung fanden, regelt Art. 2 Abs. 3 SAA, dass diese von der Schweiz, unbeschadet des Art. 7 SAA, ebenfalls akzeptiert, umgesetzt und angewendet werden.¹⁴ Im SAA findet sich keine Regelung, dass die Rechtsprechung des EuGH für die Anwendung des SAA unmittelbare Geltung hat.¹⁵ Art. 8 SAA formuliert dagegen das Ziel „*einer möglichst einheitlichen Anwendung und Auslegung der in Artikel 2 genannten Bestimmungen*“¹⁶ zwischen den Vertragsparteien. In der Literatur wird insoweit vertreten, dass die Schweiz vor diesem Hintergrund angehalten sei, die Entscheidungen des EuGH zu berücksichtigen.¹⁷ Art. 10 SAA sieht ferner einen Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten im Rahmen des SAA vor.¹⁸

14 Vgl. zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes im Rahmen des SAA: *Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD Bundesamt für Justiz BJ Fachbereich Europarecht und Koordination Schengen/Dublin ERSD*, Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands (Stand: 1. Oktober 2021); aus der Literatur vgl. *Good*, Die Schengen-Assoziierung der Schweiz, Diss. 2010, Seite 77.

15 *Peters/Jung*, AJP 2005, 954, 958; a. A. *Breitenmoser/Weyeneth*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Vorbem. zu Art. 67-76 AEUV, Rn. 70, die neue einschlägige Rechtsprechung des EuGH gegenüber den assoziierten Staaten für ohne Weiteres unmittelbar anwendbar halten.

16 Vgl. Art. 8 SAA: „(1) Um das Ziel der Vertragsparteien einer möglichst einheitlichen Anwendung und Auslegung der in Artikel 2 genannten Bestimmungen zu erreichen, verfolgt der Gemischte Ausschuss ständig die Entwicklung der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (nachstehend „Gerichtshof“ genannt) sowie die Entwicklung der einschlägigen Rechtsprechung der zuständigen schweizerischen Gerichte. Zu diesem Zweck wird eine Regelung eingeführt, die eine regelmäßige gegenseitige Übermittlung dieser Rechtsprechung gewährleistet. (2) Die Schweiz kann in Fällen, in denen ein Gericht eines Mitgliedstaats dem Gerichtshof eine Frage in Bezug auf die Auslegung einer in Artikel 2 genannten Bestimmung zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, beim Gerichtshof Schriftsätze einreichen oder schriftliche Erklärungen abgeben.“.

17 Vgl. *Good*, Die Schengen-Assoziierung der Schweiz, Diss. 2010, Seite 247.

18 Gemäß Art. 10 Abs. 1 SAA werden Streitigkeit über die Anwendung des SAA sowie bei der Unvereinbarkeit zwischen der Rechtsprechung des EuGH und derjenigen der schweizerischen Gerichte (Art. 9 Abs. 2 SAA) offiziell als Streitigkeiten auf die Tagesordnung des auf Ministerebene tagenden Gemischten Ausschusses gesetzt. Der Gemischte Ausschuss verfügt ab dem Zeitpunkt der Annahme der Tagesordnung, auf die die Streitigkeit gesetzt wurde, über eine Frist von 90 Tagen zur Beilegung des Streits, Art. 10 Abs. 2 SAA. Kann der Streit vom Gemischten Ausschuss innerhalb der in Art. 10 Abs. 2 SAA genannten Frist von 90 Tagen nicht beigelegt werden, so ist zur endgültigen Beilegung des Streits eine weitere Frist von 30 Tagen vorzusehen. Kommt es zu keiner endgültigen Beilegung des Streits, so wird dieses Abkommen sechs Monate nach Ablauf der Frist von 30 Tagen als beendet angesehen, Art. 10 Abs. 3 SAA.

3. Fragen zum Schengen-Assoziierungsabkommen Schweiz/EU

3.1. Umsetzungsfrist Frontex-VO

Zunächst möchte der Auftraggeber wissen, wann die Frist zur Umsetzung der Frontex-VO für die Schengen-Mitgliedstaaten endet.

Die Frontex-VO ist eine Verordnung der Europäischen Union im Sinne des Art. 288 Abs. 2 AEUV. In den Mitgliedsstaaten der Union gilt sie daher unmittelbar und bedarf keiner weiteren Umsetzung in nationales Recht.¹⁹ Anders verhält es sich bei den assoziierten Staaten. In diesen Staaten ist die Übernahme der entsprechenden Vorschriften in innerstaatliches Recht erforderlich. Die Fristen zur Umsetzung bestimmen sich – sofern nicht in dem jeweiligen Rechtsakt selbst vorgesehen – nach den einschlägigen Bestimmungen in den jeweiligen Assoziierungsabkommen.²⁰

Das Assoziierungsabkommen mit der Schweiz enthält in Art. 7 SAA Regelungen betreffend der Umsetzung neuer Rechtsakte der Europäischen Union im Sinne des Art. 2 SAA.²¹ Gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 2 SAA treten, vorbehaltlich des Art. 7 Abs. 2 SAA diese Rechtsakte oder Maßnahmen für die Europäische Union, die Europäische Gemeinschaft und ihre betroffenen Mitgliedstaaten sowie für die Schweiz gleichzeitig in Kraft, es sei denn, dass in diesen Rechtsakten oder Maßnahmen ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist.²²

Art. 7 Abs. 2 lit. a) SAA regelt ferner, dass der Rat der Schweiz unverzüglich die Annahme der Rechtsakte oder Maßnahmen nach Art. 7 Abs. 1 SAA, auf die die in diesem Abkommen vorgesehenen Verfahren angewendet wurden, notifiziert. Die Schweiz entscheidet, ob sie deren Inhalt akzeptiert und in ihre innerstaatliche Rechtsordnung umsetzt. Der diesbezügliche Beschluss wird dem Rat und der Kommission innerhalb von 30 Tagen nach Annahme der betreffenden Rechtsakte oder Maßnahmen notifiziert.

Kann der Inhalt eines solchen Rechtsakts oder einer solchen Maßnahme für die Schweiz erst nach Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen rechtsverbindlich werden, so unterrichtet sie gemäß Art. 7 Abs. 2 lit. b) SAA den Rat und die Kommission davon zum Zeitpunkt ihrer Notifizierung. Die Schweiz unterrichtet den Rat und die Kommission unverzüglich in schriftlicher Form über die Erfüllung aller verfassungsrechtlichen Voraussetzungen. Wird kein

19 Vgl. Art. 124 Frontex-VO letzter Satz; zur Verordnung gemäß Art. 288 AEUV allgemein: *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 5. Aufl. 2016, AEUV, Art. 288 AEUV, Rn. 20; *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union*, 73. EL Mai 2021, Art. 288 AEUV, Rn. 89.

20 Vgl. hierzu auch *Breitenmoser/Weyeneth*, in: *von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht*, 7. Auflage 2015, Vorbem. zu Art. 67-76 AEUV, Rn. 70 f..

21 Vgl. *Oesch*, *AJP* 2017, 638, 643.

22 In diesem Zusammenhang wird der von der Schweiz im Gemischten Ausschuss angegebene Zeitraum gebührend berücksichtigt, den sie für die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für notwendig hält, Art. 7 Abs. 2 letzter Satz SAA.

Referendum ergriffen, so erfolgt die Notifizierung unverzüglich nach Ablauf der Referendumsfrist. Wird ein Referendum ergriffen, so verfügt die Schweiz für die Notifizierung über eine Frist von höchstens zwei Jahren ab der Notifizierung durch den Rat.²³ Von dem Zeitpunkt an, der für das Inkrafttreten des betreffenden Rechtsakts oder der betreffenden Maßnahme für die Schweiz vorgesehen ist, bis zur Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen wendet die Schweiz den Inhalt des Rechtsakts oder der Maßnahme, wenn möglich, vorläufig an, Art. 7 Abs. 2 lit. b) SAA.²⁴

Gemäß der Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2019/1896 vom 26. August 2020 wurde die Frontex-VO der Schweiz am 15.11.2019 notifiziert.²⁵ Die Frist zur Übernahme und Umsetzung der Frontex-VO endete gemäß Art. 7 Abs. 2 lit. b) SAA damit am 15.11.2021.²⁶

3.2. Einwirkungsmöglichkeiten der assoziierten Staaten bei der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes

Der Auftraggeber möchte ferner wissen, über welche Möglichkeiten die assoziierten Staaten verfügen, um einzelne Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes zu verhindern. Die Möglichkeiten zur Einwirkung auf Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes durch die assoziierten Staaten richten sich im Grundsatz nach den jeweiligen Assoziationsabkommen.²⁷

Grundsätzlich ist die Annahme neuer Rechtsakte oder Maßnahmen in Bezug auf Fragen im Sinne des Art. 2 SAA gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 1 SAA den zuständigen Organen der Europäischen Union vorbehalten. Allerdings hat die Schweiz im Rahmen des SAA bei der Vorbereitung von Rechtsakten oder Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes vielfältige

23 Vgl. hierzu auch ERKLÄRUNG DER SCHWEIZ ZU ARTIKEL 7 ABSATZ 2 BUCHSTABE b betreffend die Frist für die Übernahme von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands, Abl. EU 2008, L53/75.

24 Kann die Schweiz den Inhalt des betreffenden Rechtsakts oder der betreffenden Maßnahme nicht vorläufig anwenden und führt diese Tatsache zu Schwierigkeiten, die das Funktionieren der Schengener Zusammenarbeit beeinträchtigen, so wird die Situation vom Gemischten Ausschuss geprüft. Die Europäische Union und die Europäische Gemeinschaft können in Bezug auf die Schweiz diejenigen Maßnahmen treffen, die verhältnismäßig und notwendig sind, um das ordnungsgemäße Funktionieren der Schengener Zusammenarbeit zu gewährleisten, Art. 7 Abs. 2 letzter UAbs SAA.

25 Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 1052/2013 und (EU) 2016/1624 und zu einer Änderung des Asylgesetzes (20.064) vom 26.08.2020, Seite 7114.

26 Siehe Erläuternder Bericht zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) 1052/2013 und (EU) 2016/1624 und zu einer Änderung des Asylgesetzes vom 13.12.2019, Seite 11.

27 *Röben*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 73. EL Mai 2021, Art. 67 AEUV, Rn. 154; Müller-Graff, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, EUV/GRC/AEUV, 1. Auflage 2017, Art. 67 AEUV, Rn. 30. Ausführlich zur Teilnahme der Schweiz an der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene *Good*, Die Schengen-Assoziierung der Schweiz, Diss. 2010, Seite 105 ff..

Möglichkeiten der Stellungnahme.²⁸ Zunächst behandelt gemäß Art. 4 Abs. 1 SAA der nach Art. 3 SAA²⁹ einzusetzende Gemischte Ausschuss alle von Art. 2 SAA erfassten Fragen und trägt dafür Sorge, dass jegliche Anliegen der Schweiz gebührend berücksichtigt werden.

Auf den auf Ministerebene stattfindenden Tagungen des Gemischten Ausschusses haben die Vertreter der Schweiz Gelegenheit, ihre Schwierigkeiten in Bezug auf einen bestimmten Rechtsakt oder eine bestimmte Maßnahme darzulegen oder auf Schwierigkeiten anderer Delegationen zu reagieren bzw. zu Fragen der Weiterentwicklung von sie betreffenden Bestimmungen oder deren Umsetzung Stellung zu nehmen, Art. 4 Abs. 2 SAA. Die auf Ministerebene stattfindenden Tagungen des Gemischten Ausschusses werden gemäß Art. 4 Abs. 3 SAA vom Gemischten Ausschuss auf Ebene der hochrangigen Beamten vorbereitet.

Ferner ist gemäß Art. 4 Abs. 4 SAA der Vertreter der Schweizer Regierung berechtigt, zu Fragen, die Gegenstand des Art. 1 SAA sind, im Gemischten Ausschuss Anregungen vorzutragen. Im Anschluss an eine Aussprache kann die Kommission oder ein Mitgliedstaat derartige Anregungen prüfen, um gegebenenfalls im Hinblick auf die Annahme eines Rechtsakts oder einer Maßnahme der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union gemäß den für die Europäische Union geltenden Bestimmungen einen Vorschlag zu unterbreiten oder eine Initiative zu ergreifen.

Art. 5 SAA sieht ferner vor, dass, unbeschadet des Art. 4 SAA der Gemischte Ausschuss von der im Rat erfolgenden Vorbereitung etwaiger, für dieses Abkommen relevanter Rechtsakte oder Maßnahmen unterrichtet wird.³⁰ Bei der Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften in einem Bereich, der

28 Nach *Breitenmoser/Weyeneth*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Vorbem. zu Art. 67-76 AEUV, Rn. 70 verfügen die assoziierten Staaten über kein eigenes Mitentscheidungsrecht (sog. „*decision making*“), sondern über ein Mitspracherecht (sog. „*decision shaping*“) im Rat bei der Ausarbeitung entsprechender Rechtsakte.

29 Art. 3 Abs. 1 SAA „*Es wird ein Gemischter Ausschuss eingesetzt, der aus Vertretern der Schweizer Regierung sowie den Mitgliedern des Rates der Europäischen Union (nachstehend „Rat“ genannt) und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (nachstehend „Kommission“ genannt) besteht.*“ Vgl. hierzu auch zur Geschäftsordnung des Gemischten Ausschusses den Beschluss Nr. 1/2004 des durch das Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands eingesetzten Gemischten Ausschusses EU/Schweiz vom 26. Oktober 2004 zur Annahme seiner Geschäftsordnung ABL. EU 2004, C 308/2 geändert durch BESCHLUSS Nr. 1/2008 DES DURCH DAS ABKOMMEN ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN UNION, DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT UND DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT ÜBER DIE ASSOZIIERUNG DIESES STAATES BEI DER UMSETZUNG, ANWENDUNG UND ENTWICKLUNG DES SCHENGEN-BESITZSTANDS EINGESETZTEN GEMISCHTEN AUSSCHUSSES EU/SCHWEIZ vom 28. Februar 2008 zur Änderung seiner Geschäftsordnung ABL. EU 2008, L 83/37 (gemeinsam GO-GA); ausführlich zur Arbeitsweise des Gemischten Ausschusses *Good*, Die Schengen-Assoziierung der Schweiz, Diss. 2010, Seite 62 ff..

30 *Oesch*, AJP 2017, 638, 643, weist zudem daraufhin, dass die Schweiz, wie die anderen Schengen-assozierten Mitgliedstaaten an den Ratsarbeitsgruppen teilnimmt und die Möglichkeit hat, vor der formellen Beschlussfassung auf Ministerstufe Stellung zu beziehen.

unter das SAA fällt, zieht die Kommission Sachverständige aus der Schweiz informell gleichermaßen zurate, wie sie Sachverständige aus den Mitgliedstaaten für die Ausarbeitung ihrer Vorschläge zurate zieht, Art. 6 SAA.³¹

Die Vereinbarung zwischen der Europäischen Union sowie der Republik Island, dem Fürstentum Liechtenstein, dem Königreich Norwegen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 22. September 2011³² regelt zudem die Teilnahme der Schweiz als Beobachter im Verfahren zum Erlass von Durchführungsrechtsakten.³³

3.3. Folgen eines erfolgreichen Referendums in der Schweiz

Für den Fall, dass das o. g. Referendum erfolgreich wäre und die Schweiz die Frontex-VO in der Folge nicht bzw. vollständig umsetzt, möchte der Auftraggeber wissen, welche Möglichkeiten der Schweiz verblieben, Teil des Schengen-Besitzstandes zu bleiben bzw. ferner welche Möglichkeiten die Schengen-Mitgliedstaaten hätten, den vollumfänglichen Ausschluss der Schweiz aus dem SAA zu verhindern.

Grundsätzlich hat sich die Schweiz unbeschadet des Art. 7 SAA gemäß Art. 2 Abs. 3 SAA zur Übernahme neuer Rechtsakte oder Maßnahmen i. S. d. Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 SAA verpflichtet. Soweit neue Rechtsakte oder Maßnahmen i. S. d. Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2 SAA nicht gemäß Art. 7 Abs. 1 SAA unmittelbar in Kraft treten, besteht eine Umsetzungsverpflichtung der Schweiz gemäß Art. 7 Abs. 2 SAA. Sollte die Schweiz ihren Verpflichtung nach Art. 7 Abs. 2 SAA nicht nachkommen, trifft Art. 7 Abs. 4 SAA hierzu ausdrückliche Regelungen.

Für den Fall, dass die Schweiz einen Rechtsakt oder eine Maßnahme im Sinne des Art. 7 Abs. 1 SAA nicht oder nicht rechtzeitig gemäß Art. 7 Abs. 2 SAA umsetzt, wird das SAA als beendet angesehen, es sei denn, der Gemischte Ausschuss beschließt innerhalb von 90 Tagen nach sorgfältiger Prüfung der Möglichkeiten zur Fortsetzung des Abkommens etwas anderes, Art. 7 Abs. 4 SAA. Die Beendigung des SAA wird gemäß Art. 7 Abs. 4 letzter Satz drei Monate nach Ablauf der Frist von 90 Tagen rechtswirksam. Gemäß Art. 13 Abs. 1 GO-GA³⁴ erfordert der Beschluss gemäß Art. 7 Abs. 4 SAA des Gemischten Ausschusses zur Fortsetzung des Abkommens Einstimmigkeit.

Im Ergebnis bliebe zur Vermeidung der Beendigung des SAA daher für den Fall, dass das Referendum in der Schweiz erfolgreich wäre und in der Folge die Schweiz die Frontex-VO nicht bzw. vollständig umsetzt, die Möglichkeit, dass der Gemischte Ausschuss innerhalb von 90 Tagen

31 Vgl. *Oesch*, AJP 2017, 638, 643.

32 Vgl. Vereinbarung zwischen der Europäischen Union sowie der Republik Island, dem Fürstentum Liechtenstein, dem Königreich Norwegen und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Beteiligung dieser Staaten an der Arbeit der Ausschüsse, die die Europäische Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse in Bezug auf die Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands unterstützen, ABl. EU 2012, L 103/4 (sog. „Komitologie-Verfahren“)

33 Vgl. hierzu *Oesch*, AJP 2017, 638, 643.

34 Zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses siehe oben unter Fn. 29.

nach Ablauf der Umsetzungsfrist nach sorgfältiger Prüfung die Fortsetzung des Abkommens gemäß Art. 7 Abs. 4 SAA beschließt.³⁵

– Fachbereich Europa –

35 *Oesch*, AJP 2017, 638, 644 und, 646 weist darauf hin, dass Präjudizien fehlen, unter welchen Voraussetzungen die EU bei einem negativen Übernahmeentscheid der Schweiz Sonderregelungen akzeptieren würde; vgl. zu möglichen Handlungsalternativen auch *Good*, Die Schengen-Assoziierung der Schweiz, Diss. 2010, Seite 188 (Wiederholung des Genehmigungsverfahrens mit gleicher bzw. mit veränderter Vorlage, Befreiung der Schweiz von der Übernahme).