



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD

## **Vernehmlassung**

### **Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands**

#### **(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)**

Erläuternder Bericht vom 20. November 2013

---

## Übersicht

### **Ausgangslage**

*Das Schengen-Evaluierungsverfahren stellt innerhalb der EU eine bereichsspezifische Besonderheit dar. Es fokussiert auf zwei Aspekte: Zum einen muss jeder Staat, der neu an der Schengener Zusammenarbeit beteiligt werden soll, zunächst eine Evaluierung der Umsetzung der aus dem Schengen-Besitzstand resultierenden Verpflichtungen durchlaufen. Zum anderen wird die korrekte Anwendung des Schengen-Besitzstands bei allen teilnehmenden Staaten periodisch überprüft.*

*Mit der vorliegenden Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands (nachfolgend: Sch-Eval-Verordnung) erhält dieses Evaluierungsverfahren eine neue Rechtsgrundlage. Das darin vorgesehene Verfahren ersetzt einen bestehenden Mechanismus, in dem die Schengen-Staaten im Rahmen des Rats der EU für die Organisation, die Durchführung und die Auswertung der Evaluierung verantwortlich sind. Die Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands gemäss Artikel 2 Absatz 3 des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA) dar.*

*Die Verordnung ist Bestandteil eines Pakets zur sog. «Schengen-Governance», mit dem das Schengener System als Ganzes gestärkt werden soll. Zum Paket gehören auch eine Revision der Bestimmungen des Schengener Grenzkodex über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen und die Einführung eines politischen Dialogs, in dessen Rahmen die Justiz- und Innenminister halbjährlich über die aktuelle Situation im Schengen-Raum diskutieren und strategische Ziele festlegen. Die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung des Schengener Grenzkodex ist Gegenstand einer separaten Vorlage.*

### **Inhalt der Vorlage**

*Unter der Sch-Eval-Verordnung kommt der Europäischen Kommission für die Planung und Durchführung der Evaluierungen neu eine allgemeine Koordinationsrolle zu. Die notwendigen Beschlüsse werden jedoch grundsätzlich im Rahmen eines Ausschuss-Verfahrens (sog. Komitologieverfahren) getroffen. Die Europäische Kommission muss Beschlussentwürfe einem Komitologieausschuss zur Gutheissung unterbreiten (vgl. Art. 21), in dem Vertreter aller Schengen-Staaten Einsitz nehmen. Es liegt jedoch am Rat der EU, die aus der Evaluierung resultierenden Empfehlungen zur Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands an einen Schengen-Staat zu richten (vgl. Art. 15). Die Verantwortung für die im Verfahren zu treffenden massgeblichen Beschlüsse liegt damit weiterhin bei den Schengen-Staaten selbst.*

*Das Evaluierungsverfahren setzt sich aus mehreren Phasen zusammen: aus einer oder mehreren Überprüfungen der Umsetzung oder Anwendung des Schengen-Besitzstands, aus der anschliessenden Zusammenstellung eines Berichts, aus auf*

---

diesen Bericht gestützten Empfehlungen an den oder die betroffenen Schengen-Staaten und aus einem Verfahren zur Begleitung allfälliger Folgearbeiten (sog. «follow-up»).

Der Überprüfung der Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands dienen Fragebogen (vgl. Art. 4 und 9) sowie angekündigte und unangekündigte Ortsbesichtigungen (vgl. Art. 4 und 13). Deren Auswertung erfolgt durch Sachverständigen-Gruppen, in welchen die Schengen-Staaten, die Europäische Kommission und als Beobachter allenfalls weitere Institutionen der EU (insb. Frontex, Europol) vertreten sind (vgl. Art. 10-12). Die Sachverständigengruppen erstellen sodann einen Berichtsentwurf, der anschliessend im Rahmen des erwähnten Komitologieverfahrens bereinigt und verabschiedet wird (vgl. Art. 14). Auf der Basis der Evaluierungsberichte ausgearbeitete Empfehlungen zur Behebung von Mängeln oder zur Verbesserung der Umsetzung oder Anwendung des Schengen-Besitzstands werden anschliessend vom Rat der EU verabschiedet (vgl. Art. 15).

Im letzten Schritt des Evaluierungsverfahrens werden die notwendigen Folgearbeiten der evaluierten Schengen-Staaten begleitet. Wurden bei der Evaluierung Mängel festgestellt, ist der evaluierte Schengen-Staat verpflichtet, einen Aktionsplan zu erstellen (vgl. Art. 16 Abs. 1). Über die Umsetzung des Aktionsplans muss danach regelmässig Bericht erstattet werden (vgl. Art. 16 Abs. 2-4). Im Rahmen der Umsetzung eines Aktionsplans kann die Europäische Kommission allenfalls auch (nochmalige) Ortsbesichtigungen vorsehen (vgl. Art. 16 Abs. 5).

Liegen schwerwiegende Mängel vor, wird dies im Evaluierungsbericht und in den Empfehlungen des Rates entsprechend festgehalten und der betroffene Schengen-Staat muss über die Umsetzung von Folgemaassnahmen prioritär Bericht erstatten (vgl. Art. 16 Abs. 4). Betreffen die schwerwiegenden Mängel die Überwachung und Kontrolle der Aussengrenzen, können die Massnahmen, die im revidierten Schengener Grenzkodex vorgesehen sind, ergriffen werden. Als ultima ratio kann der Rat der EU unter gewissen Voraussetzungen auch die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen an den Grenzen zum betreffenden Schengen-Staat empfehlen (vgl. den erläuternden Bericht zur Vernehmlassung betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 zur Änderung des Schengener Grenzkodex zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen).

### **Würdigung und Abschlusskompetenzen**

In den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates hatte die Schweiz die Position vertreten, dass auch unter einem neuen Evaluierungsmechanismus die Hauptverantwortung für die Evaluierungsverfahren bei den Schengen-Staaten selbst bleiben müsse. Entsprechend müsse der zukünftige Mechanismus weiterhin auf Evaluierungen unter gleichrangigen Partnern («peer-to-peer») aufbauen. Die nun vorliegende Verordnung entspricht diesem Anliegen. Die Europäische Kommission erhält zwar eine allgemeine Koordinationsfunktion. Sämtliche Beschlüsse bedürfen jedoch wie bis anhin der Zustimmung der Schengen-Staaten.

Für die Genehmigung des vorliegenden Notenaustauschs zur Übernahme der Sch-Eval-Verordnung ist die Bundesversammlung gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV

---

---

*zuständig. Die Sch-Eval-Verordnung ist unmittelbar anwendbar, steht mit keiner Bestimmung des Landesrechts in Widerspruch, und muss daher nicht ins Landesrecht umgesetzt werden. Sie enthält hingegen wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 BV, weshalb der Notenaustausch zur deren Übernahme gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV dem fakultativen Referendum zu unterstellen ist.*

## Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>5</b>
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Verhandlungen in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates (COMIX)	7
1.3 Überblick über die Sch-Eval-Verordnung	8
1.4 Würdigung	10
<b>2 Verfahren zur Übernahme von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands</b>	<b>10</b>
<b>3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Sch-Eval-Verordnung</b>	<b>11</b>
<b>4 Auswirkungen</b>	<b>22</b>
4.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	22
4.2 Personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone	23
<b>5 Verhältnis zur Legislaturplanung</b>	<b>23</b>
<b>6 Rechtliche Aspekte</b>	<b>23</b>
6.1 Verfassungsmässigkeit	23
6.2 Erlassform	24

## **1 Grundzüge der Vorlage**

### **1.1 Ausgangslage**

Das Schengen-Evaluierungsverfahren stellt innerhalb der EU eine bereichsspezifische Besonderheit dar. Es dient dem Zweck, die korrekte und einheitliche Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in allen an Schengen teilnehmenden Staaten sicherzustellen, lässt aber den Rückgriff auf die üblichen aufsichtsrechtlichen Mechanismen des EU-Rechts<sup>1</sup> unberührt. Zum einen beinhaltet das Verfahren die Überprüfung, ob alle rechtlichen und technisch-organisatorischen Voraussetzungen für die Aufnahme der operationellen Zusammenarbeit im Schengen-Verbund erfüllt sind. Entsprechend muss jeder Staat, der neu an der Schengener Zusammenarbeit beteiligt werden soll, zunächst eine Evaluierung der Umsetzung der aus dem Schengen-Besitzstand resultierenden Verpflichtungen durchlaufen. Dieses Verfahren gilt sowohl für EU-Mitgliedstaaten als auch für Drittstaaten wie die Schweiz, welche neu an der Schengener Zusammenarbeit beteiligt werden sollen. Erst nach dem erfolgreichen Abschluss dieser Evaluierung, kann der Rat der EU den Schengen-Besitzstand für einen neuen Schengen-Staat in Kraft setzen. Zum anderen wird in sämtlichen Schengen-Staaten periodisch (Ziel-

<sup>1</sup> Insbesondere das im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, ABl. C 326 vom 26.12.2012, S. 47) verankerte Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258 ff. AEUV), welches gegenüber EU-Mitgliedstaaten zur Anwendung gelangt. Gegenüber den an Schengen assoziierten Staaten greifen demgegenüber die in den jeweiligen Assoziierungsabkommen niedergelegten Streitschlichtungsverfahren, so für die Schweiz Artikel 10 des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA, SR **0.362.31**).

wert alle fünf Jahre) erneut evaluiert, ob sie den einschlägigen Schengen-Besitzstand (inklusive die in der Zwischenzeit erfolgten Weiterentwicklungen) ordnungsgemäss anwenden.

Die Rechtsgrundlage für das bestehende Verfahren stellt ein Beschluss des Schengener Exekutivausschusses aus dem Jahr 1998<sup>2</sup> dar, den die Schweiz im Rahmen der Genehmigung des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA)<sup>3</sup> bereits übernommen hat (Anhang A, Teil 3.A. SAA). Dieser Beschluss setzte einen ständigen Ausschuss ein, der mit der Koordinierung der Durchführung der Evaluierungen beauftragt wurde. Anlässlich des Inkrafttretens des Amsterdamer Vertrages, der die Überführung des Schengen-Besitzstands in den institutionellen Rahmen der EU vorsah, wurden die Aufgaben des ständigen Ausschusses der neu geschaffenen Ratsarbeitsgruppe «Schengen-Bewertung» (kurz: «SCH-EVAL») übertragen, welche diese Funktion bis heute wahrgenommen hat.

Bereits im Haager Programm<sup>4</sup>, welches die strategischen Ziele der EU im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Jahre 2005 bis 2009 festlegte, hatte der Rat der EU die Europäische Kommission aufgefordert, einen Gesetzgebungsvorschlag zur Stärkung des Schengen-Evaluierungsmechanismus vorzulegen, um das Funktionieren des Schengen-Raums als Ganzes zu verbessern. Dem Haager Programm folgte das Stockholmer Programm<sup>5</sup>, welches für die Jahre 2010 bis 2014 diese Aufforderung bekräftigte. Entsprechend hatte die Europäische Kommission bereits im März 2009 Vorschläge für einen neuen Evaluierungsmechanismus unterbreitet<sup>6</sup>, die jedoch vom Europäischen Parlament abgelehnt wurden. Erst der dritte Anlauf der europäischen Kommission<sup>7</sup> führte zur Verabschiedung der nun vorliegenden Verordnung (EU) Nr. 1053/2013<sup>8</sup> zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands (nachstehend: Sch-Eval-Verordnung). Diese wurde am 7. Oktober 2013 vom Rat der EU verabschiedet. Die ersten Evaluierungen gemäss den neuen Regeln werden jedoch erst 2015 stattfinden.

Die Annahme der Sch-Eval-Verordnung wurde der Schweiz vom Generalsekretariat des Rates der EU am 16. Oktober 2013 notifiziert. Sie stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne von Artikel 2 Absatz 1

<sup>2</sup> Beschluss SCH/Com-ex (98) 26 def. vom 16. September 1998 über die Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen, ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 138.

<sup>3</sup> SR **0.362.31**

<sup>4</sup> Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, ABl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1 ff., 6.

<sup>5</sup> Stockholmer Programm - Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1 ff., 26.

<sup>6</sup> Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands, KOM(2009) 102 endg.; Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus für die Überwachung der Anwendung des Schengen-Besitzstands, KOM(2009) 105 endg.

<sup>7</sup> Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands, KOM(2011) 559 endg.

<sup>8</sup> Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen, ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27.

SAA dar. Entsprechend ist die Schweiz gemäss Artikel 2 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 7 SAA grundsätzlich gehalten, diese Verordnung zu übernehmen.

## **1.2 Verhandlungen in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates (COMIX)**

Gestützt auf Artikel 4 SAA ist die Schweiz berechtigt, hinsichtlich sämtlicher Schengen-Angelegenheiten betreffender Fragen in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates der EU als auch in den Ausschüssen, welche die Europäische Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnissen unterstützten (sog. Komitologie-Ausschüsse), mitzuwirken. Sie kann insbesondere Stellung nehmen und Anregungen anbringen. Über ein Stimmrecht verfügt die Schweiz jedoch nicht (vgl. Art. 7 Abs. 1 SAA). Für die Ausarbeitung der Sch-Eval-Verordnung war der Rat der EU zuständig. Das Europäische Parlament, an dessen Arbeiten die Schweiz als Nicht-EU-Mitgliedstaat nicht beteiligt ist, wurde vom Rat lediglich konsultiert. Die Schweiz war entsprechend in den zuständigen Ratsarbeitsgruppen vertreten und hat ihre Position aktiv eingebracht.

Die Europäische Kommission hatte am 16. November 2010 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus<sup>9</sup> verabschiedet, welcher der Kommission im Vergleich zum geltenden Verfahren sehr weitreichende Kompetenzen zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands in den Schengen-Staaten verliehen hätte. Erste Diskussionen deuteten auf einen grossen Widerstand der Schengen-Staaten hin, weshalb das Projekt zunächst sistiert wurde. Die Migrationsbewegungen, welche die Unruhen in Nordafrika im Zuge des arabischen Frühlings auslösten, zeigten Schwachstellen des bestehenden Schengen-Evaluierungsmechanismus sowie der bestehenden Schengen-Regeln betreffend die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen auf. Auch die Situation an der griechisch-türkischen Landgrenze deutete auf ähnliche Probleme hin. Dies erlaubte der Europäischen Kommission, das Geschäft wieder an die Hand zu nehmen und – neben einem Vorschlag zur Überarbeitung der Bestimmungen des Schengener Grenzkodex<sup>10</sup> über die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen<sup>11</sup> – einen geänderten Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus des Schengen-Besitzstands<sup>12</sup> vorzulegen.

Diese beiden Verordnungsvorschläge sind Bestandteil eines Pakets, mit welchem eine verbesserte Steuerung der Schengener Zusammenarbeit (sog. «Schengen Governance»), insbesondere hinsichtlich der Kontrolle und Überwachung der Schen-

<sup>9</sup> Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Evaluierungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands, KOM(2010) 624 endg.

<sup>10</sup> Verordnung (EG) Nr. 562/2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 610/2013, ABl. L 182 vom 29.6.2013, S. 1.

<sup>11</sup> Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter außergewöhnlichen Umständen, KOM(2011) 560 endg.

<sup>12</sup> Geänderter Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands, KOM(2011) 559 endg.

gen-Aussengrenzen, erreicht werden soll.<sup>13</sup> Mit dem Paket soll erreicht werden, dass das Schengen-System Belastungen besser bewältigen kann, welche auf Schwachstellen an den Aussengrenzen oder auf unbeeinflussbare externe Faktoren zurückzuführen sind. Neben den beiden genannten Gesetzgebungsvorschlägen wurde auch ein regelmässiger politischer Dialog über das Funktionieren des Schengen-Raums institutionalisiert. Auf der Basis eines Berichts der Europäischen Kommission diskutieren die Justiz- und Innenminister in diesem Rahmen halbjährlich über die aktuelle Situation im Schengen-Raum und legen allenfalls strategische Ziele fest.

Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zum Evaluierungsverfahren wurde zwischen Oktober 2011 bis Mai 2012 in mehreren Sitzungen der zuständigen Ratsarbeitsgruppen überarbeitet. Der Rat der EU hiess die überarbeitete Textfassung am 6. Juli 2012 gut. Im Rahmen des sogenannten Trilogs fanden danach Verhandlungen zwischen der Ratspräsidentschaft, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission statt, aus welchem schliesslich am 31. Mai 2013 ein Kompromisstext resultierte, der von allen Beteiligten unterstützt werden konnte. Vom Kompromiss nahm das Europäische Parlament am 12. Juni 2013 zustimmend Kenntnis. Der Rat verabschiedete anschliessend die Sch-Eval-Verordnung am 7. Oktober 2013.

### **1.3 Überblick über die Sch-Eval-Verordnung**

Die Sch-Eval-Verordnung regelt das Verfahren, nach dem die ordnungsgemässe Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands durch angehende und bestehende Schengen-Staaten unter gleichgestellten Partnern evaluiert wird («peer-to-peer»). Die Verantwortung für die Planung und Durchführung der Evaluierungen liegt neu bei der Europäischen Kommission und den Schengen-Staaten gemeinsam, wobei der Europäischen Kommission eine allgemeine Koordinationsrolle zukommt.

Die notwendigen Beschlüsse werden grundsätzlich im Rahmen eines Ausschussverfahrens (sog. Komitologieverfahren) getroffen. Die Europäische Kommission muss Beschlussentwürfe einem Komitologieausschuss zur Gutheissung unterbreiten (vgl. Art. 21), in dem Vertreter aller Schengen-Staaten Einsitz haben. Es liegt jedoch am Rat der EU, aus der Evaluierung resultierende, konkrete Empfehlungen zur Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands an einen Schengen-Staat zu richten (vgl. Art. 15). Die Verantwortung für die im Verfahren zu treffenden massgeblichen Beschlüsse liegt damit weiterhin bei den Schengen-Staaten selbst.

Das Evaluierungsverfahren setzt sich aus mehreren Phasen zusammen: aus einer oder mehreren Überprüfungen der Umsetzung oder Anwendung des Schengen-Besitzstands, aus der anschliessenden Zusammenstellung eines Berichts, aus der Verabschiedung der auf diesen Bericht gestützten Empfehlungen an den oder die betroffenen Schengen-Staaten und aus einem Verfahren zur Begleitung allfälliger Folgearbeiten (sog. «follow-up»).

Der Überprüfung der Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands dienen Fragebogen (vgl. Art. 4 und 9) sowie angekündigte und unangekündigte Ortsbesichtigungen (vgl. Art. 4 und 13). Deren Auswertung der Fragebogen und die Durchführung der Ortsbesichtigungen erfolgt durch Sachverständigengruppen, in welchen

<sup>13</sup> Vgl. die Mitteilung der Kommission "Wahrung des Schengen-Systems – Stärkung des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen", KOM(2011) 561 endg.

die Schengen-Staaten, die Europäische Kommission und als Beobachter allenfalls weitere Institutionen der EU (insb. Frontex, Europol) vertreten sind (vgl. Art. 10-12). Die Sachverständigengruppen erstellen sodann einen Berichtsentwurf, der anschliessend im Rahmen des erwähnten Komitologieverfahrens bereinigt und verabschiedet wird (vgl. Art. 14).

Die Sachverständigengruppen erarbeiten in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission auch einen allfälligen Entwurf von Empfehlungen an die evaluierten Schengen-Staaten, welche auf die Behebung von Mängeln oder auf Verbesserungen bei der Umsetzung oder Anwendung des Schengen-Besitzstands im Sinne bewährter Vorgehensweisen («best practices») ausgerichtet sind. Die Empfehlungen werden anschliessend vom Rat der EU bereinigt und verabschiedet (vgl. Art. 15).

Im letzten Schritt des Evaluierungsverfahrens werden die notwendigen Folgearbeiten der evaluierten Schengen-Staaten begleitet («follow-up»). Wurden bei der Evaluierung Mängel festgestellt, ist der evaluierte Schengen-Staat verpflichtet, einen Aktionsplan zu erstellen, der die Massnahmen zur Behebung dieser Mängel festhält (vgl. Art. 16 Abs. 1). Über die Umsetzung des Aktionsplans hat der evaluierte Schengen-Staat danach regelmässig Bericht zu erstatten (vgl. Art. 16 Abs. 2-4). Zur Überprüfung der Umsetzung eines Aktionsplans kann die Europäische Kommission allenfalls auch (nochmalige) Ortsbesichtigungen vorsehen (vgl. Art. 16 Abs. 5). Enthalten die Empfehlungen lediglich Verbesserungsvorschläge, informiert der evaluierte Schengen-Staat einmalig darüber, ob er darauf gestützt allfällige Massnahmen ergreifen wird (Art. 16 Abs. 8).

Werden im Rahmen eines Evaluierungsverfahrens schwerwiegende Mängel bei der Umsetzung oder Anwendung des Schengen-Besitzstands festgestellt, wird dies im Evaluierungsbericht und in den Empfehlungen des Rates entsprechend festgehalten und der betroffene Schengen-Staat muss über die Umsetzung von entsprechenden Folgemaassnahmen prioritär Bericht erstatten (vgl. Art. 16 Abs. 4).

Der revidierte Schengener Grenzkodex<sup>14</sup> sieht in bestimmten Situationen die Möglichkeit einer koordinierten Reaktion auf die Ergebnisse der Evaluation auf Ebene aller Schengen-Staaten vor<sup>15</sup>. So können die Massnahmen, die im neuen Artikel 19a des Schengener Grenzkodex vorgesehen sind, ergriffen werden, sofern die anlässlich der Evaluation festgestellten schwerwiegenden Mängel die Überwachung oder Kontrolle der Aussengrenzen betreffen. Kann keine Verbesserung der Situation erzielt werden, kann der Rat der EU gestützt auf Artikel 26 des revidierten Schengener Grenzkodex unter gewissen Voraussetzungen auch die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen an den Grenzen zum betreffenden Schengen-Staat bzw. zu den betreffenden Schengen-Staaten empfehlen.

Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der Schengen-Staaten werden auf der Basis verschiedener Bestimmungen, insbesondere im Rahmen von Artikel 17 der Sch-Eval-Verordnung, über die Evaluierungsverfahren informiert.

<sup>14</sup> Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter aussergewöhnlichen Umständen, ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 1.

<sup>15</sup> Vgl. den erläuternden Bericht zur Vernehmlassung betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 zur Änderung des Schengener Grenzkodex zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen.

## 1.4

### Würdigung

In den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates der EU hatte die Schweiz die Position vertreten, dass auch unter einem neuen Evaluierungsmechanismus die Hauptverantwortung bei den Schengen-Staaten selbst bleiben müsse. Die Rolle der Europäischen Kommission dürfe zwar gestärkt werden, um das Verfahren effizienter zu gestalten. Die Verantwortung für die Evaluierungen solle aber weiterhin auch bei den Schengen-Staaten liegen, da die Schengener Zusammenarbeit auf gegenseitigem Vertrauen und gegenseitiger Unterstützung der Schengen-Staaten basiert. Entsprechend müsse der zukünftige Mechanismus weiterhin auf Evaluierungen unter gleichrangigen Partnern («peer-to-peer») aufbauen.

Die nun vorliegende Sch-Eval-Verordnung erfüllt diese Voraussetzungen. Zwar nimmt die Europäische Kommission gestützt auf Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung neu eine allgemeine Koordinierungsfunktion wahr (bisher kam diese Rolle der jeweiligen Ratspräsidentschaft zu). Konkrete Beschlüsse kann sie jedoch nur mit Zustimmung der Schengen-Staaten im Rahmen des erwähnten Komitologieverfahrens treffen. Was schliesslich das Herzstück der Evaluierungen betrifft, d.h. die konkreten Empfehlungen für Massnahmen zur Beseitigung der während der Evaluierung festgestellten Mängel, liegt die alleinige Zuständigkeit wie bis anhin beim Rat und damit bei den Schengen-Staaten. Der neue Mechanismus bewahrt damit die grundlegende Eigenschaft eines Evaluierungsverfahrens unter gleichgestellten Partnern. Die Verhandlungsziele der Schweiz konnten deshalb weitgehend erreicht werden.

## 2

### Verfahren zur Übernahme von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands

Die Übernahme einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands vollzieht sich nach einem besonderen Verfahren, dessen Grundzüge in Artikel 7 SAA niedergelegt sind. Das Verfahren beginnt mit der Verabschiedung des Rechtsakts durch die zuständigen Organe der EU.

Gemäss Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a SAA wird der Schweiz die Verabschiedung einer neuen Weiterentwicklung durch die EU «unverzüglich» notifiziert. Die Schweiz muss sich sodann entscheiden, ob sie «den Inhalt [des notifizierten Rechtsakts] akzeptiert und in ihre innerstaatliche Rechtsordnung umsetzt». Der entsprechende Beschluss muss dem Rat der EU bzw. der Europäischen Kommission innerhalb von 30 Tagen schriftlich mitgeteilt werden. Die Frist beginnt dabei grundsätzlich mit der Verabschiedung des Rechtsakts durch die zuständigen Organe der EU.

Die Notifizierung durch die EU und jene durch die Schweiz bilden einen Notenaustausch, der aus Sicht der Schweiz als völkerrechtlicher Vertrag zu qualifizieren ist. Im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben muss dieser Vertrag entweder vom Bundesrat oder vom Parlament und, im Fall eines Referendums, vom Volk genehmigt werden. Ist die Bundesversammlung für die Genehmigung des Notenaustauschs zuständig, muss die Schweiz der EU in ihrer Antwortnote mitteilen, dass die betreffende Weiterentwicklung für sie erst «nach Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen rechtsverbindlich wird» (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA). In

diesem Fall verfügt die Schweiz für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklung über eine Frist von höchstens zwei Jahren, die ab der Notifizierung durch die EU zu laufen beginnt. Innerhalb dieser Frist muss auch eine allfällige Referendumsabstimmung stattfinden. Sind alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, so unterrichtet die Schweiz die EU unverzüglich in schriftlicher Form. Ist das innerstaatliche Verfahren bereits vorher zu Ende (z.B. mit dem unbenützten Ablauf der 100-tägigen Referendumsfrist), so verkürzt sich die Frist entsprechend. Diese Mitteilung, die vom Bund vorzunehmen ist, kommt in Bezug auf die Übernahme des jeweiligen Rechtsakts der Ratifizierung des Notenaustauschs gleich, welcher damit in Kraft tritt.

Im vorliegenden Fall wurde die Sch-Eval-Verordnung der Schweiz am 16. Oktober 2013 notifiziert. Der Bundesrat beschloss am 6. November 2013, die Verordnung unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsmässigen Voraussetzungen zu akzeptieren, und notifizierte dem Rat der EU seinen Beschluss am darauffolgenden Tag. Folglich läuft die zweijährige Frist zur Übernahme am 16. Oktober 2015 ab.

Eine allfällige Nichtübernahme einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands würde im äussersten Fall die Beendigung der Zusammenarbeit von Schengen (und damit automatisch auch von Dublin<sup>16</sup>) nach sich ziehen (Art. 7 Abs. 4 SAA)<sup>17</sup>.

### **3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln der Sch-Eval-Verordnung**

Der vorliegende Notenaustausch, dessen integraler Bestandteil die Sch-Eval-Verordnung darstellt, regelt deren Übernahme ins schweizerische Recht. Er wird für die Schweiz zum Zeitpunkt in Kraft treten, an dem die Schweiz der EU die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Anforderungen mitteilt. Der Notenaustausch kann unter den Bedingungen, die in den Artikeln 7 und 17 SAA aufgeführt sind, gekündigt werden. Nachfolgend wird der Inhalt der Sch-Eval-Verordnung im Detail dargestellt.

#### *Artikel 1-3 Einleitende Bestimmungen*

Die einleitenden Bestimmungen betreffen den Zweck und den Geltungsbereich der Verordnung (Art. 1), enthalten Begriffsbestimmungen (Art. 2) und beschreiben die grundlegenden Zuständigkeiten (Art. 3).

Artikel 1 ruft die beiden Zwecke der Schengen-Evaluierungen in Erinnerung, welche bereits dem bestehenden Mechanismus zugrunde lagen: die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands in den Staaten, die bereits an der Schengener Zusammenarbeit teilnehmen (Abs. 1 Bst. a) und die Überprüfung der Umsetzung des Schengener Besitzstands in den Staaten, welche neu an der Schengener Zusammenarbeit beteiligt werden sollen (Abs. 1 Bst. b).

In einer einzigen Begriffsbestimmung stellt Artikel 2 klar, welche Vorschriften des EU-Rechts zum Schengen-Besitzstand gehören.

Die Umsetzung der Sch-Eval-Verordnung obliegt gemäss Artikel 3 Absatz 1 den Schengen-Staaten und der Europäischen Kommission gemeinsam. Sie unterliegen

<sup>16</sup> Artikel 14 Absatz 2 Dublin-Assoziierungsabkommen (SR **0.142.392.68**).

<sup>17</sup> Vgl. Botschaft «Bilaterale II», BBl **2004** 6133, Ziffer 2.6.7.5.

entsprechend einer allgemeinen Zusammenarbeitspflicht (Art. 3 Abs. 3). Der Kommission wird eine allgemeine Koordinierungsfunktion zugewiesen. Sie hat auch die Überwachung von im Zuge von Evaluierungen allenfalls zu treffenden Folgemaßnahmen sicherzustellen (Art. 3 Abs. 2). Im Einzelnen sind jedoch die konkreten Zuständigkeiten massgebend, welche den Schengen-Staaten und der Europäischen Kommission in den einzelnen Bestimmungen der Verordnung zugewiesen werden.

#### *Artikel 4      Evaluierungen*

Artikel 4 regelt Ablauf und Elemente der Evaluierungsverfahren im Allgemeinen. Diese können sich auf die Umsetzung und Anwendung aller Bereiche des Schengen-Besitzstands beziehen (Aussengrenzen, Visumpolitik, Schengener Informationssystem, Datenschutz, polizeiliche Zusammenarbeit, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen; vgl. Abs. 1).

Bei den Evaluierungsverfahren ist grundsätzlich zwischen Länderevaluierungen und thematischen Evaluierungen zu unterscheiden. Länderevaluierungen betreffen die Anwendung des gesamten Schengen-Besitzstands oder Teilen davon in einem konkreten Schengen-Staat. Thematische Evaluierungen hingegen konzentrieren sich auf einen bestimmten Bereich des Schengen-Besitzstands, der dann in mehreren Schengen-Staaten gleichzeitig evaluiert wird.

Sowohl Länder- als auch thematische Evaluierungen bauen auf konkreten Überprüfungen auf, die in der Form von angekündigten oder unangekündigten Ortsbesichtigungen oder von Fragebogen erfolgen (Abs. 2). Ortsbesichtigungen und Fragebogen können kombiniert werden. Überprüfungen können jedoch auch auf der Basis von Fragebogen alleine durchgeführt werden. Bei angekündigten Ortsbesichtigungen werden die betroffenen Schengen-Staaten vorher jedoch immer zum Ausfüllen eines Fragebogens aufgefordert (a.a.O.).

Die Überprüfungen erfolgen immer gesondert für die einzelnen Bereiche des Schengen-Besitzstands. Länderevaluierungen werden in der Regel im Rahmen einer mehrjährigen Planung (vgl. Art. 5-8) organisiert. Sie werden normalerweise mittels angekündigten Ortsbesuchen durchgeführt. Der zu evaluierende Schengen-Staat füllt deshalb zunächst einen Fragebogen zur Umsetzung und Anwendung des gesamten Schengen-Besitzstands aus (vgl. auch Art. 9). Die Antworten des Schengen-Staats dienen als Grundlage für die nachfolgenden Schritte des Evaluierungsverfahrens. Danach erfolgen mehrere Ortsbesichtigungen – pro Bereich des Schengen-Besitzstands eine Ortsbesichtigung – über eine gewisse Zeitspanne. Zu jedem Bereich des Schengen-Besitzstands wird, ausgehend von den Antworten auf den erwähnten Fragebogen und der Ortsbesichtigung, ein gesonderter Bericht erstellt (vgl. die Ausführungen zu Art. 14).

Bei einer thematischen Evaluierung wird lediglich die Umsetzung und Anwendung eines Bereichs des Schengen-Besitzstands evaluiert. Dies kann alleine gestützt auf einen Fragebogen erfolgen, der mehreren Schengen-Staaten übermittelt wird oder alleine mit Hilfe von Ortsbesichtigungen. Fragebogen und Ortsbesichtigungen können jedoch auch kombiniert werden. Auch hier gilt, dass bei angekündigten Ortsbesichtigungen vorab ein Fragebogen vorgelegt wird.

Dem zu evaluierenden Schengen-Staat steht es frei, anlässlich von Ortsbesichtigungen oder bei der Übermittlung seiner Antworten auf Fragebögen jederzeit auf weitere Tatsachen hinzuweisen, welche er als erheblich erachtet (Abs. 3).

#### *Artikel 5-8 Evaluierungsplanung*

Der Planung der verschiedenen Evaluierungen dienen zwei strategische Instrumente: ein mehrjähriges Evaluierungsprogramm (Art. 5) und ein jährliches Evaluierungsprogramm (Art. 6). Bei der Erstellung dieser Programme können zudem die Agenturen Frontex und Europol sowie weitere Stellen und Einrichtungen der EU einbezogen werden (Art. 5 Abs. 1, Art. 7 und 8).

Bereits unter dem bisherigen Evaluierungsmechanismus war grundsätzlich jeder Schengen-Staat ein Mal innerhalb eines Fünfjahreszeitraums zu evaluieren. Eine bestimmte Reihenfolge wurde dabei zwar nicht festgelegt. In der Praxis wurde die bestehende Reihenfolge der Evaluierungen, welche sich einmal ergeben hatte, jedoch beibehalten. Die Sch-Eval-Verordnung institutionalisiert diese Praxis in der Form eines mehrjährigen Evaluierungsprogramms, das eine Laufzeit von fünf Jahren abdecken soll (Art. 5 Abs. 1). Während eines solchen Zeitraums ist jeder Schengen-Staat ein Mal zu evaluieren. In den Mehrjahresprogrammen ist die Reihenfolge der Evaluierungsverfahren immer wieder neu festzulegen. Dabei ist jedoch der Zeitraum seit der letzten Evaluierung der einzelnen Schengen-Staaten zu berücksichtigen (Art. 5 Abs. 2). Wesentliche Abweichungen vom bisherigen Fünfjahresrhythmus dürften sich deshalb auch in Zukunft kaum ergeben. Das mehrjährige Evaluierungsprogramm wird auf Vorschlag der Kommission im hinten beschriebenen Komitologieverfahren erlassen werden (vgl. die Ausführungen zu Art. 21) und kann bei Bedarf im selben Verfahren angepasst werden. Die Kommission kann bei der Erarbeitung ihres Vorschlags Frontex und Europol konsultieren.

Die grobe Mehrjahresplanung wird durch eine jährliche Feinplanung ergänzt. Jeweils bis zum 31. Oktober des einem Referenzjahr vorausgehenden Jahrs muss ein jährliches Evaluierungsprogramm erstellt werden (Art. 6 Abs. 1). Dieses legt in einem ersten Teil einen Zeitplan für die Ortsbesichtigungen in denjenigen Schengen-Staaten fest, welche gemäss dem mehrjährigen Evaluierungsprogramm im fraglichen Jahr zu evaluieren sind. Sind zudem thematische Evaluierungen geplant, legt der erste Teil auch die diesbezüglichen Ortsbesichtigungen für die betroffenen Schengen-Staaten fest. Dieser erste Teil des jährlichen Evaluierungsprogramms wird auf Vorschlag der Kommission im hinten beschriebenen Komitologieverfahren erlassen (vgl. die Ausführungen zu Art. 21). Bei der Erstellung ihres Vorschlags hat die Europäische Kommission eine von Frontex bis Ende August des einer Evaluierungsjahresperiode vorausgehenden Jahrs zu erstellende Risikoanalyse zu berücksichtigen (Art. 7 Abs. 1). Die Risikoanalyse dient der Europäischen Kommission als Hilfsmittel zur Identifikation der Aussengrenzabschnitte und der Grenzübergangsstellen, welche aufgrund von Veränderungen der operativen Gegebenheiten sowie der Situation in Bezug auf die illegale Einwanderung vorrangig evaluiert werden sollten. Die Europäische Kommission kann im Rahmen der Erstellung ihres Vorschlags auch von anderen an der Durchführung des Schengen-Besitzstands beteiligten Einrichtungen der EU Risikoanalysen einfordern (insbesondere von Europol betreffend organisierte Kriminalität; vgl. Art. 8).

Das jährliche Evaluierungsprogramm enthält zudem einen zweiten, vertraulichen – d.h. nicht gegenüber den Schengen-Staaten zu kommunizierenden – Teil. Die Euro-

päische Kommission legt darin die unangekündigten Ortsbesichtigungen fest, die sie während einer Evaluierungsperiode durchzuführen gedenkt (Art. 6 Abs. 3). Auch im Hinblick auf die Erstellung dieses zweiten Teils des jährlichen Evaluierungsprogramms erstellt Frontex eine Risikoanalyse (Art. 7 Abs. 2), welche den Schengen-Staaten jedoch nicht zur Kenntnis gebracht wird.

Auch das jährliche Evaluierungsprogramm kann bei Bedarf im Rahmen des Komitologieverfahrens angepasst werden.

#### *Artikel 9 Fragebogen*

Ein wichtiges Element der Evaluierungen stellt ein Fragebogen dar. Dieser enthält einen Katalog von Fragen zur Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands in den einzelnen Schengen-Staaten. Die Fragen betreffen die rechtliche und technische Umsetzung, die Berücksichtigung gemeinsamer Empfehlungen und bewährter Vorgehensweisen («best practices») in Umsetzung und Anwendung sowie statistische Daten. Der Fragebogen wird auf Vorschlag der Kommission im hinten beschriebenen Komitologieverfahren (vgl. die Ausführungen zu Art. 21) erlassen (Abs. 1).

Der Fragebogen ist von sämtlichen Schengen-Staaten auszufüllen, welche aufgrund des mehrjährigen Evaluierungsprogramms in einem bestimmten Jahr evaluiert werden sollen. Dazu ist der Fragebogen bis zum 1. Juli des der Evaluierung vorangehenden Jahres den betroffenen Schengen-Staaten zu übermitteln, welche diesen innerhalb von 8 Wochen ausgefüllt zu retournieren haben (Abs. 2). Da es sich um einen Standard-Fragebogen handelt, der von Jahr zu Jahr nur wenig ändert, kann mit der Vorbereitung der Antworten schon vor dem 1. Juli begonnen werden. Die Antworten werden allen Schengen-Staaten zur Verfügung gestellt. Das Europäische Parlament wird über die Antworten lediglich unterrichtet. Es kann jedoch bei einzelnen Fragen verlangen, über den konkreten Inhalt der Antwort des betreffenden Schengen-Staats informiert zu werden (a.a.O.).

#### *Artikel 10-12 Evaluierungsteams*

Die Überprüfungen im Rahmen von Ortsbesichtigungen werden von aus Vertreterinnen und Vertretern der Schengen-Staaten sowie der Europäischen Kommission zusammengesetzten Teams durchgeführt (sogenannte «Ortsbesichtigungsteams»). Die Sachverständigen der Ortsbesichtigungsteams müssen über für den jeweils zu überprüfenden Bereich des Schengen-Besitzstands notwendige Kenntnisse verfügen. Die Teams stehen unter der paritätischen Leitung je eines Vertreters oder einer Vertreterin der Europäischen Kommission und eines Schengen-Staats (sogenannte «führende Experten/führende Expertinnen», «leading experts»; vgl. Art. 10 Abs. 6), führen die Besichtigungen und Befragungen vor Ort durch und erstellen den Entwurf eines Berichts zur Ortsbesichtigung. Sie bestehen aus maximal zwei Kommissionsmitgliedern und acht Mitgliedern aus den Schengen-Staaten. Als Beobachter können zudem Vertreterinnen und Vertreter von Frontex, Europol oder anderer Einrichtungen der EU, welche an der Durchführung des Schengen-Besitzstands beteiligt sind, teilnehmen. Für Evaluierungen, welche allein auf der Basis eines Fragebogens durchgeführt werden, werden die Teams (sogenannte «Fragebogenteams») gleich zusammengesetzt wie die Ortsbesichtigungsteams (vgl. Art. 11). Die Evaluierungsteams für unangekündigte Ortsbesichtigungen weichen lediglich in der Höchstzahl

der Sachverständigen aus den Schengen-Staaten (hier sind es 6, vgl. Art. 10 Abs. 3) von den übrigen Ortsbesichtigungsteams ab.

Die Verfahren zur Zusammenstellung der unterschiedlichen Teams sind in Artikel 10 der Sch-Eval-Verordnung geregelt. Sie unterscheiden sich lediglich hinsichtlich der Fristen. Die Schengen-Staaten benennen ihre Sachverständigen, welche für konkrete Ortsbesichtigungen/Fragebogenevaluierungen zur Verfügung stehen, auf Aufforderung der Europäischen Kommission. Bei angekündigten Ortsbesichtigungen hat die Aufforderung der Europäischen Kommission bis spätestens drei Monate vor der Besichtigung zu erfolgen; die Schengen-Staaten benennen ihre Sachverständigen innert zweier Wochen (Art. 10 Abs. 2). Bei unangekündigten Ortsbesichtigungen muss die Kommission spätestens zwei Wochen vor der Besichtigung um Benennung der Sachverständigen ersuchen; die Schengen-Staaten haben innerhalb von 72 Stunden zu reagieren (a.a.O.). Für Fragebogenteams erfolgt die Aufforderung der Kommission im gleichen Zeitpunkt wie die Übermittlung des Fragebogens und für die Benennung stehen den Schengen-Staaten zwei Wochen zur Verfügung (Art. 11 Abs. 2). Überschreitet die Anzahl der von den Schengen-Staaten benannten Sachverständigen die jeweilige Höchstzahl, ernennt die Kommission die Teammitglieder mit dem Ziel einer in geografischer und fachlicher Hinsicht ausgewogenen Zusammensetzung (Art. 10 Abs. 3).

Die zu benennenden Sachverständigen sollten über hinreichende Kenntnisse, insbesondere solide theoretische und praktische Erfahrungen, in den zu evaluierenden Bereichen verfügen (Art. 12). Zu diesem Zweck wurde bereits unter dem bis heute angewandten Evaluierungsmechanismus begonnen, spezifische Ausbildungsmaßnahmen zu entwickeln. Frontex führt beispielsweise für den Bereich der Aussen Grenzen entsprechende Kurse durch. Die Europäische Polizeiakademie (EPA) führt seit 2011 ebenfalls Kurse für Sachverständige für die Schengen-Evaluierung in den Bereichen der polizeilichen Zusammenarbeit und SIS/SIRENE durch, an denen Schweizer Fachpersonen bereits teilgenommen haben. In Zukunft sollen die Anstrengungen weiter intensiviert werden (vgl. Art. 12).

### *Artikel 13 Ortsbesichtigungen*

Artikel 13 regelt die administrativen Aspekte der Ortsbesichtigungen. Das Detailprogramm wird von der Kommission zusammen mit dem zu evaluierenden Schengen-Staat und den führenden Sachverständigen bis spätestens 6 Wochen vor einer angekündigten Ortsbesichtigung festgelegt. Lediglich bei unangekündigten Ortsbesichtigungen erstellt die Europäische Kommission das Besichtigungsprogramm selbständig, muss dieses jedoch dem zu evaluierenden Schengen-Staat 24 Stunden vorher mitteilen (Art. 13 Abs. 2). Erfolgt eine unangekündigte Ortsbesichtigung an den Binnengrenzen, unterbleibt ausnahmsweise eine Information an den zu evaluierenden Schengen-Staat (a.a.O.).

Die Evaluierungsteams sind mit der praktischen Vorbereitung der Ortsbesichtigungen betraut (Art. 13 Abs. 1). Der zu evaluierende Schengen-Staat ist zur Zusammenarbeit mit den Evaluierungsteams verpflichtet. Er hat insbesondere sicherzustellen, dass Zugang zu Personen, Örtlichkeiten und Dokumenten sichergestellt ist, welcher für die Evaluierung erforderlich ist (Art. 13 Abs. 4). Er sorgt zudem für die notwendige Unterbringung und Transporte, wobei die Reise- und Aufenthaltskosten von der Kommission erstattet werden (vgl. Art. 13 Abs. 7).

## *Artikel 14 und 15 Evaluierungsberichte und Empfehlungen*

Die Sch-Eval-Verordnung sieht vor, dass nach jeder Evaluierung ein Evaluierungsbericht verfasst wird. Der Bericht wird nicht nur nach einer Ortsbesichtigung verfasst, wie dies gemäss dem geltenden Evaluierungsmechanismus vorgesehen ist, sondern auch dann, wenn sich die Evaluierung ausschliesslich auf einen Fragebogen stützt (Art. 14 Abs. 1 erster Abschnitt).

Hauptverantwortlich für die Erstellung des Berichts ist das Evaluierungsteam (das Ortsbesichtigungsteam bzw. das Fragebogenteam), das sich bei Unstimmigkeiten um einen Kompromiss bemüht (Art. 14 Abs. 1 zweiter Abschnitt).

Der Bericht analysiert sämtliche Aspekte der Anwendung des Schengen-Besitzstands durch den evaluierten Schengen-Staat (auf qualitativer, quantitativer, operativer, administrativer und organisatorischer Ebene) und listet die bei der Evaluierung festgestellten Mängel auf (Art. 14 Abs. 2).

Mit der Bewertung in den drei Kategorien «konform», «konform, Verbesserungen jedoch erforderlich» und «nicht-konform» verlangt der neue Mechanismus eine systematischere Einteilung der Feststellungen im Evaluierungsbericht (Art. 14 Abs. 3).

Der neue Mechanismus führt auch genaue Fristen für die Erstellung und Übermittlung des Berichts sowie die Stellungnahme des evaluierten Schengen-Staats ein (Art. 14 Abs. 4). Gemäss der Verordnung ist der Entwurf des Evaluierungsberichts dem evaluierten Schengen-Staat innerhalb von sechs Wochen nach der Ortsbesichtigung bzw. nach Erhalt der Antworten auf den Fragebogen zu übermitteln. Der evaluierte Schengen-Staat kann innerhalb von zwei Wochen nach dessen Erhalt zum Entwurf des Evaluierungsberichts Stellung nehmen und um eine Sitzung zur Besprechung des Entwurfs ersuchen. Die Stellungnahme des evaluierten Mitgliedstaats kann in den Entwurf des Evaluierungsberichts einfließen und wird den anderen Schengen-Staaten zusammen mit dem Entwurf des Berichts und den Antworten auf den Fragebogen übermittelt. Die anderen Schengen-Staaten können dann zu diesen Dokumenten Stellung nehmen und wenn erforderlich kann der Entwurf des Evaluierungsberichts abgeändert werden (Art. 14 Abs. 5 erster Abschnitt).

Das Entscheidungsverfahren ist ebenfalls revidiert worden. Gemäss dem neuen Mechanismus ist im Komitologieverfahren nun die Europäische Kommission für die Annahme des Evaluierungsberichts zuständig (Art. 14 Abs. 5 zweiter Abschnitt) und nicht mehr der Rat wie gemäss dem aktuellen Evaluierungsmechanismus. Die Annahme erfolgt im Komitologieverfahren (siehe unter Art. 21), damit die Mitgliedstaaten Kontrolle darüber haben. Nach der Annahme wird der Bericht von der Europäischen Kommission unter Einhaltung den Regeln der EU für die Übermittlung und Behandlung von Verschlussachen dem Europäischen Parlament übermittelt (siehe Art. 14 Abs. 5 zweiter Abschnitt und Art. 17).

Parallel zur Erstellung des Evaluierungsberichts sieht die neue Verordnung vor, dass die Sachverständigen der Mitgliedstaaten – Mitglieder des Evaluierungsteams – und Vertreterinnen und Vertreter der Kommission *Empfehlungen* für Massnahmen abgeben, die auf die Beseitigung der im Bericht festgestellten Mängel abzielen, und die Prioritäten für deren Durchführung angeben (Art. 15 Abs. 1). Es können auch Beispiele für bewährte Vorgehensweisen genannt werden. Die Empfehlungen werden darauf vom Rat der EU auf Grundlage eines von der Kommission unterbreiteten Vorschlags angenommen (Art. 15 Abs. 2). Nach der Annahme werden die Empfeh-

lungen vom Rat dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten übermittelt (Art. 15 Abs. 3).

Werden in einem Evaluierungsbericht *schwerwiegende Mängel* bei der Durchführung der Kontrollen an den Aussengrenzen festgestellt, so gilt Artikel 19a des revidierten Grenzkodex<sup>18</sup>, der auf die Artikel 14 und 15 der Sch-Eval-Verordnung verweist. Gemäss diesem kann die Kommission, um die Einhaltung der Empfehlungen des Rates nach Artikel 15 der Sch-Eval-Verordnung zu gewährleisten, dem evaluierten Schengen-Staat spezifische Empfehlungen abgeben<sup>19</sup>. Als Massnahme kann die Kommission z. B. die Anforderung des Einsatzes von Grenzschutzteams gemäss den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004<sup>20</sup> empfehlen. Bestehen die schwerwiegenden Mängel weiter und stellen sie eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit innerhalb des Raums oder eines Teils des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen dar, so kann der Rat gestützt auf den neuen Artikel 26 des Grenzkodex unter bestimmten Voraussetzungen die Kontrollen an den Binnengrenzen vorübergehend wieder einführen.

### *Artikel 16 Folgemassnahmen und Überwachung*

Nebst dem Evaluierungsbericht und den Empfehlungen umfasst das neue Evaluierungsverfahren ein Verfahren für *Folgemassnahmen* und zur *Überwachung* der Umsetzung der vom Rat angenommenen Empfehlungen.

### **Folgemassnahmen**

Das Verfahren betreffend die Folgemassnahmen hängt vom Inhalt der Empfehlungen des Rates ab. Betreffen die Empfehlungen Mängel, muss der evaluierte Schengen-Staat einen Aktionsplan vorlegen, dessen Durchführung einem strengen Kontrollverfahren unterliegt (Art. 16 Abs. 1 ff.). Betreffen die Empfehlungen hingegen nur Verbesserungen bei der Anwendung des Besitzstands, wird der evaluierte Schengen-Staat einem vereinfachten Verfahren unterstellt (Art. 16 Abs. 8).

Werden im Evaluierungsbericht Mängel festgestellt, muss der evaluierte Schengen-Staat der Kommission und dem Rat der EU innerhalb von drei Monaten nach der Annahme der Empfehlungen einen Aktionsplan zur Beseitigung der Mängel vorlegen (Art. 16 Abs. 1). Wird in den Empfehlungen festgestellt, dass der evaluierte Schengen-Staat seine Verpflichtungen in schwerwiegender Weise vernachlässigt, so wird die Frist auf einen Monat verkürzt.

<sup>18</sup> Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter aussergewöhnlichen Umständen, ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 1.

<sup>19</sup> Vgl. den erläuternden Bericht zur Vernehmlassung betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 zur Änderung des Schengener Grenzkodex zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen.

<sup>20</sup> Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1168/2011, ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 1.

Die Kommission übermittelt den Aktionsplan anschliessend dem Europäischen Parlament. Nach der Konsultation des Ortsbesichtigungsteams bzw. des Fragebogenteams legt die Kommission dem Rat innerhalb eines Monats nach Erhalt des Aktionsplans ihre Bewertung der Angemessenheit des Aktionsplans vor (Art. 16 Abs. 2). Die anderen Schengen-Staaten können zum Aktionsplan des evaluierten Schengen-Staats ebenfalls Stellung nehmen.

Der evaluierte Schengen-Staat muss der Kommission innert sechs Monaten nach Annahme der Empfehlungen über die Durchführung seines Aktionsplans berichten (Art. 16 Abs. 3). Wurde in den Empfehlungen festgestellt, dass der evaluierte Schengen-Staat seine Verpflichtungen in schwerwiegender Weise vernachlässigt, so wird diese Frist auf drei Monate verkürzt (Art. 16 Abs. 4). In beiden Fällen erstattet der evaluierte Schengen-Staat alle drei Monate Bericht über die Durchführung des Aktionsplans, bis dieser vollständig durchgeführt ist.

Wurde im Evaluierungsbericht kein Mangel festgestellt und ein Schengen-Staat als konform eingestuft, enthalten die Empfehlungen jedoch Angaben zu etwaigen weiteren Verbesserungen gemäss Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b der Sch-Eval-Verordnung, so muss der Staat der Kommission keinen Aktionsplan vorlegen. Er muss ihr jedoch innerhalb von sechs Monaten nach Annahme der Empfehlungen seine Bewertung einer möglichen Umsetzung dieser Empfehlungen übermitteln (Art. 16 Abs. 8).

## **Überwachung**

Die Kommission kann zur Überprüfung der Durchführung des Aktionsplans auch erneute angekündigte oder unangekündigte Ortsbesichtigungen festlegen (Art. 16 Abs. 5). Das Programm dieser Besichtigungen hängt von der Ernsthaftigkeit der ermittelten Mängel und den getroffenen Abhilfemassnahmen ab.

Die Kommission legt das Programm der erneuten Ortsbesichtigung fest und unterrichtet den evaluierten Schengen-Staat im Falle einer angekündigten Besichtigung einen Monat vor der erneuten Ortsbesichtigung darüber. Sie muss mindestens vier der Sachverständigen, die an der vorherigen Ortsbesichtigung teilgenommen haben, zur Teilnahme an der erneuten Ortsbesichtigung auffordern. Sie kann auch Beobachter zur Teilnahme an der Besichtigung einladen.

## **Unterrichtung des Parlaments und des Rates**

Während des gesamten Verfahrens betreffend die Folgemaassnahmen und die Überwachung unterrichtet die Kommission das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Aktionspläne oder Verbesserungsmassnahmen des evaluierten Schengen-Staats (Art. 16 Abs. 6).

Wird bei einer Ortsbesichtigung ein schwerwiegender Mangel festgestellt, der eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit innerhalb des Schengen-Raums darstellt, so setzt die Kommission das Europäische Parlament und den Rat ausserdem bereits vor der Ergreifung von Folgemaassnahmen so rasch wie möglich hiervon in Kenntnis (Art. 16 Abs. 7).

*Artikel 17 und 19 Vertraulichkeit und Unterrichtung der Europäischen Parlaments  
und der nationalen Parlamente der Schengen-Staaten*

Die Mitglieder des Ortsbesichtigungs- bzw. des Fragebogenteams müssen sämtliche Informationen, die sie in Erfüllung ihrer Pflicht erhalten, vertraulich behandeln.

Die Evaluierungsberichte werden gemäss den geltenden Geheimschutzvorschriften der Europäischen Union als «EU restricted» eingestuft (Art. 17). Diese Einstufung schliesst nicht aus, dass die Kommission die Informationen dem Europäischen Parlament zur Verfügung stellen kann, wobei sie die Geheimschutzvorschriften über die Übermittlung und Behandlung von Verschlussachen, die zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission gelten, einhalten muss.

In Artikel 17 letzter Satz ist überdies vorgesehen, dass die Kommission nach Rücksprache mit dem evaluierten Schengen-Staat entscheidet, welche Teile des Evaluierungsberichts veröffentlicht werden dürfen.

In Bezug auf die nationalen Parlamente sieht Artikel 19 der Sch-Eval-Verordnung vor, dass die Kommission sie über den Inhalt und die Ergebnisse der Evaluierung unterrichtet. Diese Bestimmung entspricht dem Wortlaut des letzten Satzes von Artikel 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der die Rechtsgrundlage für die Sch-Eval-Verordnung bildet.

Schliesslich wurden mit der Sch-Eval-Verordnung spezifische Bestimmungen eingeführt, um die Unterrichtung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente sicherzustellen. So ist ausdrücklich vorgesehen, dass das Europäische Parlament folgende Informationen und Dokumente erhält: das mehrjährige Evaluierungsprogramm (Art. 5 Abs. 1); das jährliche Evaluierungsprogramm (Art. 6 Abs. 2); die Risikoanalysen von Frontex (Art. 7 Abs. 1); Informationen über die Antworten der Schengen-Staaten auf den Fragebogen (Art. 9 Abs. 2) und, je nach Ernsthaftigkeit der Problematik, über den Inhalt einer bestimmten Antwort (Art. 9 Abs. 2 letzter Satz); die Evaluierungsberichte (Art. 14 Abs. 5); die Empfehlungen (Art. 15 Abs. 3); die Aktionspläne (Art. 16 Abs. 1); Informationen über die Durchführung der Aktionspläne oder Verbesserungsmassnahmen des evaluierten Schengen-Staates (Art. 16 Abs. 6); Informationen über schwerwiegende Mängel, die eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit darstellen (Art. 16 Abs. 7); einen jährlichen Bericht über die auf der Grundlage der Verordnung vorgenommenen Evaluierungen (Art. 20); einen Bericht der Kommission zuhanden des Rates betreffend die Überprüfung der Durchführung der Verordnung, einschliesslich des Funktionierens der Verfahren für die Annahme von Rechtsakten im Rahmen des Evaluierungsmechanismus (Art. 22). Die Übermittlung von Dokumenten an die nationalen Parlamente wird ebenfalls spezifisch erwähnt, nämlich im Zusammenhang mit den Empfehlungen (Art. 15 Abs. 3) und mit dem jährlichen Bericht über die auf der Grundlage der Verordnung vorgenommenen Evaluierungen (Art. 20).

## *Artikel 18      Bedingungen für eine Beteiligung des Vereinigten Königreichs und Irlands*

Für das Vereinigte Königreich und Irland sind besondere Bedingungen vorgesehen, damit nur jener Teil des Schengen-Besitzstands berücksichtigt wird, für den diesen Schengen-Staaten (aufgrund ihres «Opt-in»)<sup>21</sup> eine Beteiligung gestattet wurde.

Gemäss der Sch-Eval-Verordnung betreffen die Evaluierungen dieser Schengen-Staaten ausschliesslich die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands, die für sie verbindlich sind. Die Beteiligung an der Annahme der Empfehlungen durch den Rat sowie die Beteiligung ihrer Sachverständigen an der Evaluierung anderer Schengen-Staaten erfolgt ebenfalls nur in diesem Rahmen.

## *Artikel 20      Bericht an das Europäische Parlament und den Rat*

Gemäss dem neuen Evaluierungsmechanismus muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen umfassenden Bericht über die auf der Grundlage der Verordnung im Verlauf des Jahres vorgenommenen Evaluierungen vorlegen, der Informationen über die Schlussfolgerungen jeder Evaluierung und den Stand der Abhilfemassnahmen enthält. Der jährliche Bericht wird veröffentlicht und von der Kommission den nationalen Parlamenten übermittelt.

## *Artikel 21      Ausschussverfahren*

Im Rahmen des neuen Mechanismus wird die Kommission von einem Ausschuss aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten nach Massgabe der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 (im Folgenden Komitologieverordnung)<sup>22</sup> unterstützt.

Immer wenn eine Bestimmung der Sch-Eval-Verordnung auf Artikel 21 Absatz 2 verweist, beteiligt sich der Ausschuss gemäss dem Verfahren nach Artikel 5 der Komitologieverordnung am Erlass des betreffenden Durchführungsrechtsakts. Auf Artikel 21 Absatz 2 wird verwiesen in Artikel 5 Absatz 1 (mehrfähriges Evaluierungsprogramm), Artikel 6 Absatz 2 (jährliches Evaluierungsprogramm), Artikel 9 Absatz 1 (Fragebogen) und Artikel 14 Absatz 5 zweiter Abschnitt (Evaluierungsberichte) der Sch-Eval-Verordnung.

Mit der Schaffung eines Ausschusses im Sinne der Komitologieverordnung soll den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geboten werden, eine umfassende Kontrolle über den Erlass von Durchführungsrechtsakten durch die Kommission auszuüben. Die Kontrolle durch den Ausschuss ist umso wichtiger, als sich der europäische Gesetzgeber entschieden hat, das sogenannte Prüfverfahren nach Artikel 5 der Komitologieverordnung anzuwenden.

Im Rahmen dieses Prüfverfahrens unterbreitet die Kommission dem Ausschuss den Entwurf eines Durchführungsrechtsakts, zu dem die Vertreterinnen und Vertreter

<sup>21</sup> Beschluss 2000/365/EG des Rates vom 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf sie anzuwenden, ABl. L 131 vom 1.6.2000, S. 43; Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland, ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20.

<sup>22</sup> Verordnung (EU) Nr. 182/2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13.

Änderungen vorschlagen können. Daraufhin gibt der Ausschuss mit einem qualifizierten Mehr eine Stellungnahme ab.

Gibt der Ausschuss eine befürwortende Stellungnahme ab, so erlässt die Kommission den Durchführungsrechtsakt. Gibt der Ausschuss eine ablehnende Stellungnahme ab, so ist diese für die Kommission verbindlich und sie darf den im Entwurf vorgesehenen Rechtsakt nicht erlassen.

Wird keine Stellungnahme abgegeben, so erlässt die Kommission den im Entwurf vorgesehenen Durchführungsrechtsakt nicht. Wenn der Durchführungsrechtsakt jedoch als erforderlich erachtet wird, kann der Vorsitz des Ausschusses (eine Vertreterin oder ein Vertreter der Kommission) dem Ausschuss eine geänderte Fassung des Rechtsakts unterbreiten oder den Entwurf des Durchführungsrechtsakts dem Berufungsausschuss zur weiteren Beratung vorlegen (Art. 21 Abs. 2 der Sch-Eval-Verordnung mit Verweis auf das Verfahren nach Artikel 5 Absatz 4 dritter Abschnitt der Komitologieverordnung).

Wird der Berufungsausschuss angerufen, so gibt dieser wie der Prüfungsausschuss ebenfalls mit qualifiziertem Mehr eine Stellungnahme ab. Eine befürwortende oder ablehnende Stellungnahme des Berufungsausschusses ist wie im Fall des Prüfungsausschusses für die Kommission verbindlich. Gibt der Berufungsausschuss hingegen keine Stellungnahme ab, kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt erlassen.

Ab Inkrafttreten der Sch-Eval-Verordnung auf Ebene der EU wird sich die Schweiz gestützt auf das SAA und die Vereinbarung vom 22. September 2011 zwischen der Europäischen Union sowie den assoziierten Schengen-Staaten (Komitologievereinbarung)<sup>23</sup> als Beobachterin an der Arbeit der Ausschüsse beteiligen.

## *Weitere Bestimmungen*

### *Artikel 22 Überprüfung*

Nach der Annahme aller Evaluierungsberichte des ersten mehrjährigen Evaluierungsprogramms nach Artikel 5 Absatz 5 der Sch-Eval-Verordnung muss die Kommission deren Durchführung überprüfen und dem Rat innerhalb von sechs Monaten einen Bericht vorlegen. Die Überprüfung umfasst auch das Funktionieren der Verfahren für die Annahme von Rechtsakten im Rahmen des Evaluierungsmechanismus. Der Bericht wird auch dem Europäischen Parlament übermittelt.

### *Artikel 23 Übergangsbestimmungen und Aufhebung*

Bei Inkrafttreten hebt die Sch-Eval-Verordnung mit zwei Ausnahmen den Beschluss des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (SCH/Com-ex

<sup>23</sup> Vereinbarung vom 22. September 2011 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; SR **0.362.11**.

[98] 26 Def.)<sup>24</sup> auf. Dieser Beschluss ist für die Schweiz verbindlich (vgl. Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang A Teil 3.A. SAA).

Eine erste Ausnahme von der Aufhebung betrifft Teil I des Beschlusses: Für die Evaluierungsverfahren von Schengen-Staaten, die bereits vor dem Inkrafttreten der Sch-Eval-Verordnung begonnen haben, gilt dieser Teil bis zum 1. Januar 2016 weiterhin. Er betrifft das Evaluierungsverfahren der Staaten, die *Kandidaten für die Inkraftsetzung des gesamten Schengen-Besitzstands* sind. Diese Ausnahme bezieht sich im Wesentlichen auf Zypern, dessen Evaluierung bereits vor Inkrafttreten der Sch-Eval-Verordnung begonnen hat, sowie auf das Vereinigte Königreich. Im Hinblick auf dessen beabsichtigte Teilnahme am Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) hat das Evaluierungsverfahren (Bereiche Datenschutz und SIS II) bereits im Juli 2013 begonnen.

Die zweite Ausnahme betrifft Teil II des Beschlusses. Dieser bezieht sich auf die Staaten, die den Schengen-Besitzstand *bereits vollumfänglich anwenden*. Gemäss der Sch-Eval-Verordnung gilt Teil II des Beschlusses während eines Jahres nach deren Inkrafttreten weiterhin für die Evaluierungsverfahren von Schengen-Staaten, die am Tag des Inkrafttretens der Verordnung bereits begonnen hatten. Diese Ausnahme betrifft namentlich die Evaluierung der Schweiz, die im Juli 2013 begonnen hat und demnach gemäss der geltenden Rechtsgrundlage, dem oben genannten Beschluss des Exekutivausschusses, abgeschlossen wird.

#### *Artikel 24 Inkrafttreten*

Die Verordnung soll für die Mitgliedstaaten der EU am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft treten.

## **4 Auswirkungen**

### **4.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund**

Die Übernahme der vorliegenden Sch-Eval-Verordnung hat nur geringe finanzielle Auswirkungen für die Kantone und den Bund. Der bisherige Evaluierungsmechanismus sah vor, dass die an Ortsbesichtigungen teilnehmenden Sachverständigen der Schengen-Staaten ihre Kosten für Reise und Unterkunft selbst bestreiten. Die entsprechenden Auslagen der von der Schweiz entsandten Sachverständigen wurden deshalb bisher von den kantonalen und Bundesämtern bestritten, denen die Sachverständigen angehören. Mit der Sch-Eval-Verordnung wird die Europäische Kommission diese Kosten vergüten (vgl. Art. 13 Abs. 7). Im Gegenzug wird die Schweiz einen zusätzlichen Beitrag an den Haushalt der EU leisten. Die Rechtsgrundlage hierfür besteht bereits in Artikel 11 Absatz 3 zweiter Unterabsatz SAA. Der Beitrag dürfte angesichts des aktuellen Vorschlags der Kommission für den Haushalt der EU im Jahr 2014 CHF 30'000 nicht übersteigen. Auch in den Folgejahren ist nicht von einem wesentlich höheren Beitrag auszugehen. Die Mittel sind im Voranschlag 2014 als auch in der Finanzplanung 2015-17 eingestellt.

<sup>24</sup> ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 138.

## **4.2 Personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone**

Bund und Kantone sind bereits im Rahmen des aktuellen Evaluierungsverfahrens beteiligt. Einerseits sind sie mit einer Vertretung in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe SCH-EVAL präsent. Andererseits stellen sie Expertinnen und Experten für Ortsbesichtigungen zur Verfügung. Die Anwendung der vorliegenden Verordnung dürfte, soweit dies heute vorhersehbar ist, im selben personellen Rahmen erfolgen.

## **5 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012<sup>25</sup> zur Legislaturplanung 2011–2015 noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012<sup>26</sup> über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt.

## **6 Rechtliche Aspekte**

### **6.1 Verfassungsmässigkeit**

Soweit der zur Übernahme anstehende Rechtsakt rechtlich verbindlicher Natur ist, bilden die Notifizierung durch die EU und die Antwortnote der Schweiz einen Notenaustausch, der aus schweizerischer Sicht als völkerrechtlicher Vertrag zu qualifizieren ist. Die vorliegend zu übernehmende Sch-Eval-Verordnung ist rechtsverbindlich.

Der Bundesbeschluss zur Genehmigung des Notenaustausches betreffend die Übernahme der Sch-Eval-Verordnung stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)<sup>27</sup>, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig. Eine Ausnahme bilden jene Verträge, für deren Abschluss der Bundesrat laut Gesetz oder eines internationalen Vertrags zuständig ist (Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG]<sup>28</sup>; Art. 24 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes [ParlG]<sup>29</sup>) oder wenn es sich um einen Vertrag von beschränkter Tragweite handelt (Art. 7a Abs. 2 RVOG).

Vorliegend besteht keine spezialgesetzliche Delegationsnorm, welche den Bundesrat zum selbständigen Abschluss des Notenaustauschs ermächtigt. Auch liegt kein völkerrechtlicher Vertrag von beschränkter Tragweite gemäss Artikel 7a Absatz 2 RVOG vor. Der Notenaustausch zur Übernahme der Sch-Eval-Verordnung ist entsprechend der Bundesversammlung zur Genehmigung vorzulegen.

25 BBl 2012 481

26 BBl 2012 7155

27 SR 101

28 SR 172.010

29 SR 171.10

## 6.2

### Erlassform

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung (BV) unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Die zu übernehmende Sch-Eval-Verordnung ist ein detailliert ausgestalteter Rechtsakt der EU, der direkt anwendbar ist und mit keiner Bestimmung des schweizerischen Rechts in Widerspruch steht. Sie bedarf daher keiner Umsetzung im schweizerischen Recht, weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsstufe. Die Verordnung auferlegt den Schengen-Staaten indes bedeutende Verpflichtungen. So sind sie etwa verpflichtet, im Rahmen der Evaluierungsverfahren mittels Fragebogen schriftliche Auskünfte zu erteilen (vgl. Art. 9). Für die Durchführung der Ortsbesichtigungen unterstehen die Schengen-Staaten weit gehenden Duldungs- und Kooperationspflichten (vgl. Art. 13). Die Verordnung führt auch zu wesentlichen institutionellen Veränderungen im Vergleich zum aktuellen Evaluierungsmechanismus, etwa durch die Möglichkeit der Kommission, unangemeldete Ortsbesichtigungen in den Schengen-Staaten durchzuführen (vgl. Art. 13 Abs. 2) und durch die formalisierte Überwachung der Folgemaßnahmen. Zwar kann der Evaluierungsbericht nur die Annahme von Empfehlungen durch den Rat nach sich ziehen (vgl. Art. 15), die von ihrer Art her nicht verbindlich sind. Auf Grundlage der Empfehlungen könnte der evaluierte Mitgliedstaat dennoch verpflichtet werden, innert einer bestimmten Frist einen Aktionsplan zur Beseitigung jeglicher festgestellter Mängel vorzulegen (vgl. Art. 16 Abs. 1). Zudem untersteht der evaluierte Schengen-Staat einer Berichterstattungspflicht bis zur vollständigen Durchführung des Aktionsplans (vgl. Art. 16 Abs. 3). Schliesslich sieht die Verordnung auch den Einbezug des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente vor (Anspruch auf Unterrichtung, vgl. Art. 19 und 20).

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Vertrags ist deshalb dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.