



Vernehmlassung zur Übernahme neuer Rechtsgrundlage für Schengen-Evaluierung

Bern, 26.10.2022 - Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 26. Oktober 2022 die Vernehmlassung zu einer Schengen-Weiterentwicklung eröffnet. Eine neue Verordnung macht das Verfahren der Schengen-Evaluierung wirksamer, flexibler und effizienter. Die Grundprinzipien des bisherigen Verfahrens werden beibehalten. Die Vernehmlassung dauert bis am 9. Februar 2023.

Die Schengen-Evaluierung ist ein wichtiges Instrument, um sicherzustellen, dass das Schengen-Recht in allen beteiligten Staaten einheitlich und korrekt angewendet wird. Dabei können Sachverständige auch Vor-Ort-Kontrollen durchführen. Zum Beispiel können die Einhaltung von Einreisebestimmungen an Flughäfen oder die Beachtung des Datenschutzes beim Zugang zu Datenbanken überprüft werden.

Die neue Verordnung ersetzt die heute bestehende Rechtsgrundlage für die Evaluierung. Der neue Mechanismus übernimmt die wesentlichen Grundsätze des bisherigen Verfahrens. Die Schengen-Evaluierung bleibt ein Verfahren unter gleichgestellten Partnern. Die Rollenverteilung zwischen der Europäischen Kommission und dem Rat der EU wird weitgehend beibehalten.

Wirksameres, flexibleres und effizienteres Evaluierungsverfahren

Die wichtigsten Neuerungen umfassen Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung, zur Flexibilisierung und gezielteren Nutzung des Instrumentariums. Die Verfügbarkeit der Sachverständigen und der Umsetzungsdruck im Follow-up zu den Vor-Ort-Besuchen werden erhöht. So werden etwa für alle Akteure kurze, verbindliche Fristen eingeführt.

Der Zyklus, während dem sich alle Schengen-Staaten einmal einer regelmässigen Evaluierung unterziehen müssen, wird von heute fünf auf neu sieben Jahre verlängert. Dies ermöglicht es, unangekündigte und thematische Evaluierungen häufiger durchzuführen als bisher. Weiter müssen die Schengen-Staaten künftig mindestens einen Sachverständigen pro Bereich für die

Dauer eines Jahres für Evaluierungen verfügbar halten. Schliesslich können neu Überwachungsbesuche durchgeführt werden, bevor die Evaluierung für beendet erklärt wird. Damit soll die tatsächliche Umsetzung der Aktionspläne überprüft werden können.

Keine Umsetzung ins Landesrecht nötig

Die Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes dar, zu dessen Übernahme sich die Schweiz im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens verpflichtet hat. Der Bundesrat hat die Übernahme der Verordnung am 17. August 2022 gutgeheissen, unter Vorbehalt der Zustimmung des Parlaments. Mit der Eröffnung der Vernehmlassung hat er nun das Verfahren zur Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU gestartet. Dieser Notenaustausch ist für die Übernahme der Verordnung und ihr Inkrafttreten in der Schweiz erforderlich. Die Vernehmlassung dauert bis am 9. Februar 2023.

Die Verordnungsbestimmungen sind direkt anwendbar und stehen mit keiner Vorschrift des Schweizer Rechts in Widerspruch. Eine Umsetzung ins Landesrecht ist deshalb nicht nötig. Die Verordnung enthält aber wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 der Bundesverfassung, weshalb der Notenaustausch zu deren Übernahme dem fakultativen Referendum unterstellt wird.

Adresse für Rückfragen

Anne Cornu, Bundesamt für Justiz, T +41 58 484 99 80, anne.cornu@bj.admin.ch

Dokumente

 [Erläuternder Bericht](#) (PDF, 555 kB)

 [Vorentwurf Bundesbeschluss](#) (PDF, 161 kB)

 [Genehmigung des Notenaustausches](#) (PDF, 157 kB)

 [Verordnung.\(EU\) 2022/922](#) (PDF, 549 kB)

Herausgeber

Der Bundesrat

<https://www.admin.ch/gov/de/start.html>

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

<http://www.ejpd.admin.ch>

Bundesamt für Justiz

<http://www.bj.admin.ch>



Bern, 26. Oktober 2022

Genehmigung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands

(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Der vorliegende erläuternde Bericht bezieht sich auf die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013. Mit dieser Verordnung erhält das Verfahren der Schengen-Evaluierung eine neue Rechtsgrundlage.

Ausgangslage

Die korrekte und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands in allen beteiligten Staaten ist eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes, innerhalb dessen neben dem freien Verkehr von Personen auch ein hohes Mass an Sicherheit gewährleistet sein soll. Daher wurde bereits in den Anfängen der Schengener Zusammenarbeit ein besonderer Mechanismus zur gegenseitigen Bewertung und Überwachung, die sog. Schengen-Evaluierung, eingerichtet.

Mit der Verordnung (EU) 2022/922 wird der Mechanismus überarbeitet und die heute bestehende Rechtsgrundlage (Verordnung (EU) Nr. 1053/2013) ersetzt. Die Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands gemäss Artikel 2 Absatz 3 des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA) dar. Der Bundesrat hat deren Übernahme am 17. August 2022 gutgeheissen, vorbehältlich der Zustimmung der eidgenössischen Räte.

Inhalt der Vorlage

Mit der neuen Verordnung wird der Evaluierungsmechanismus wirksamer, flexibler und effizienter ausgestaltet, ohne an den Grundprinzipien («peer-to-peer»: Bewertung unter Gleichgestellten) des bisherigen Verfahrens oder dessen grundsätzlichem Ablauf zu rütteln. Die wichtigsten Neuerungen umfassen Massnahmen zur

- *zur Verfahrensbeschleunigung: Einführung kurzer Fristen für alle Akteure; Möglichkeit der Europäischen Kommission, in gewissen Fällen zusammen mit dem Bericht auch die Empfehlungen zu verabschieden, Einführung eines Dringlichkeitsverfahrens bei schwerwiegenden Mängeln;*
- *zur Flexibilisierung und gezielteren Nutzung des Instrumentariums: Vorgabe einer niedrigeren Mindestzahl von Experten pro Besuch und Verlängerung des Evaluierungszyklus, um unangekündigte und thematische Evaluierungen vermehrt durchzuführen;*
- *zur Erhöhung der Verfügbarkeit der Sachverständigen: Verpflichtung der Kommission, in allen Bereichen für ein geeignetes Ausbildungsangebot zu sorgen; Einrichtung eines Expertenpools, die der Pflicht einhergeht, mindestens einen nationalen Sachverständigen pro Bereich für ein Jahr zur Verfügung zu halten; sowie*
- *zur Erhöhung des «Umsetzungsdrucks» im Follow-up: Durchführung von erneuten Besuchen und (auch unangekündigten) Überwachungsbesuchen; periodische Vornahme einer politischen Standortbestimmung im Ministerrat zum*

Stand der Umsetzung der ausgesprochenen Empfehlungen sowie zum Zustand des Schengen-Raums insgesamt.

Würdigung und Abschlusskompetenzen

Die Schengen-Evaluierung ist ein wichtiges Instrument zur Gewährleistung einer korrekten und einheitlichen Rechtsanwendung und damit zur Steuerung des guten Funktionierens des Schengen-Raumes («Schengen Governance»). Mit der vorliegenden Verordnung (EU) 2022/922 werden die operativen Möglichkeiten des Mechanismus gestärkt und auch die politische Wahrnehmung verbessert. Man darf erwarten, dass allfällige Fehlentwicklungen bei der Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands rascher korrigiert, aber auch positive Impulse für eine Verbesserung der Zusammenarbeit gegeben werden («best practices»). Gleichzeitig bleibt die Schengen-Evaluierung eine Bewertung unter gleichgestellten Partnern («peer-to-peer»), indem die wesentlichen Beschlüsse weiterhin entweder (im Rat) von den Schengen-Staaten selbst getroffen werden oder von ihrer Zustimmung abhängig sind. Dies ist im wohlverstandenen Interesse aller teilnehmenden Staaten.

Für die Genehmigung des Notenaustauschs zur Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 ist die Bundesversammlung gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV zuständig. Die Verordnungsbestimmungen sind unmittelbar anwendbar und stehen mit keiner Bestimmung des Landesrechts in Widerspruch; daher müssen sie nicht ins Landesrecht umgesetzt werden. Die Verordnung (EU) 2022/922 enthält aber 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

Übersicht	2
1 Ausgangslage	6
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	6
1.2 Verlauf der Verhandlungen in den zuständigen Arbeitsgruppen (COMIX) und Verhandlungsergebnis	7
1.3 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands	9
1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	10
2 Grundzüge der Vorlage	11
2.1 Überblick über den Inhalt der zu übernehmenden Verordnung (EU) 2022/922	11
2.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	15
2.2.1 Allgemeine Bestimmungen	15
2.2.2 Programmplanung	24
2.2.3 Gemeinsame Bestimmungen für die Durchführung von Evaluierungs- und Überwachungsmaßnahmen	25
2.2.4 Schwerwiegende Mängel und besondere Evaluierungsformen	32
2.2.5 Schengen-Steuerung und Schlussbestimmungen	35
3 Auswirkungen	40
3.1 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone	40
3.2 Auswirkungen in weiteren Bereichen	41
4 Rechtliche Aspekte	41
4.1 Verfassungsmässigkeit	41
4.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz	42
4.3 Erlassform (Bundesbeschluss)	42
4.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	43
Abkürzungsverzeichnis	44

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprü-

**fung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013
(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) (Entwurf) BBl 2023 ...**

**Notenaustausch vom 17. August 2022 zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013
(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) BBl 2023 ...**

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Die korrekte und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands in allen beteiligten Staaten ist eine wichtige Voraussetzung für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes, innerhalb dessen neben dem freien Verkehr von Personen auch ein hohes Mass an Sicherheit gewährleistet sein soll. Daher wurde bereits sehr früh ein besonderer Mechanismus zur gegenseitigen Bewertung eingerichtet¹, der ein zweifaches Ziel verfolgte, nämlich:

- zu überprüfen, ob alle rechtlichen und technisch-organisatorischen *Voraussetzungen für die Aufnahme der operationellen Zusammenarbeit* im Schengen-Verbund erfüllt sind, wenn ein neuer Staat sich an Schengen beteiligen will.
- in periodischen Abständen zu verifizieren, ob die an Schengen bereits teilnehmenden Staaten den einschlägigen Besitzstand (inklusive aller Weiterentwicklungen) auch *weiterhin ordnungsgemäss anwenden*.

Die Schweiz hatte diesen Mechanismus seinerzeit im Rahmen der Genehmigung des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA)² übernommen³ und war anlässlich ihrer Eintrittsvaluierung im Jahr 2008 und danach einmal im Jahre 2014 auf dieser Grundlage evaluiert worden. Im Jahr 2013 wurde der Mechanismus der Schengen-Evaluierung mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013⁴ ein erstes Mal überarbeitet. Zu den wesentlichen Neuerungen zählte damals, dass der Europäischen Kommission die Koordinationsverantwortung für die Planung und praktische Durchführung der Evaluierungen übertragen wurde. Die Schweiz hatte diese Verordnung als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernommen⁵ und ist in der Folge 2018 turnusgemäss nach Massgabe dieser Verordnung evaluiert worden.

¹ Beschluss SCH/Com-ex (98) 26 def. des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen, ABl. L 239 v. 22.9.2000, S. 138.

² SR **0.362.31**

³ Vgl. Anhang A, Teil 3.A SAA

⁴ 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 v. 6.11.2013, S. 27.

⁵ Notenaustausch vom 7. November 2013 zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands, SR **0.362.380.062**

Die vorliegende Verordnung (EU) 2022/922⁶ ist das Ergebnis einer neuerlichen inhaltlichen Überarbeitung. Die Revision war im Kern bereits in der bisherigen Verordnung angelegt. Diese beauftragte nämlich die Europäische Kommission, nach Ablauf des ersten Evaluierungszyklus (2014-2019) dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Bericht zur umfassenden Bewertung des Mechanismus vorzulegen – mit dem Ziel, potentielle Schwachstellen zu identifizieren und gegebenenfalls konkrete Vorschläge für deren Behebung zu machen. Die Europäische Kommission legte diesen Bericht⁷ infolge der COVID-19-Pandemie mit etwas Verzögerung am 25. November 2020 vor, allerdings ohne bereits einen konkreten Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 zu präsentieren. Stattdessen organisierte sie eine breit angelegte Konsultation aller interessierten Kreise, inklusive des Europäischen Parlaments. Die Schengen-Staaten konnten sich u.a. im Rahmen des ersten Schengen-Forums vom 30. November 2022 auf Ministeriebene sowie anlässlich zweier Experten-Hearings am 14. und 22. Januar 2021 zum Bericht vernehmen lassen. Gestützt auf diese ungewöhnlich umfassenden Vorarbeiten präsentierte die Europäische Kommission schliesslich am 2. Juni 2021 einen Vorschlag⁸ für eine neue Verordnung.

Fast genau ein Jahr später, am 9. Juni 2022, verabschiedete der Rat der EU die Verordnung (EU) 2022/922 und notifizierte sie der Schweiz am 16. Juni 2022 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Da die Schweiz gemäss Artikel 2 Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 7 SAA grundsätzlich gehalten ist, Weiterentwicklungen zu übernehmen, hat der Bundesrat den Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung am 17. August 2022 gutgeheissen und die entsprechende Antwortnote der EU am selben Tag übermittelt. Der Abschluss des Notenaustausches erfolgte dabei unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA). Ziel dieser Vorlage ist es nun, das Genehmigungsverfahren einzuleiten und zu diesem Zweck die Vernehmlassung zu eröffnen.

1.2 Verlauf der Verhandlungen in den zuständigen Arbeitsgruppen (COMIX) und Verhandlungsergebnis

Gestützt auf Artikel 70 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁹ ist allein der Rat der EU auf der Basis des Kommissionsvorschlags für die Ausarbeitung und Annahme der Verordnung (EU) 2022/922 zuständig. Das Europäische Parlament, obwohl formell am Verfahren nicht beteiligt, ist vom Rat auf der Grundlage einer 2013 getroffenen Vereinbarung dennoch informell konsultiert wor-

⁶ Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 zur Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013, ABl. L 160 v. 15.6.2022, S. 1.

⁷ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus gemäss Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates. Erstes mehrjähriges Evaluierungsprogramm (2015-2019), KOM(2020) 779 endg.

⁸ KOM(2021) 278 endg.

⁹ Konsolidierte Fassung: ABl. C 202 v. 7.6.2016, S. 47.

den. Die Schweiz war sowohl an den Vorbereitungsarbeiten im Vorfeld des Kommissionsvorschlages als auch in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates der EU auf allen Stufen vertreten und hat ihre Position nach Massgabe der im SAA verankerten Mitspracherechte aktiv eingebracht.

Die Beratungen zum Verordnungsentwurf wurden unter slowenischer Präsidentschaft am 1. Juli 2021 aufgenommen und zunächst in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe «Schengen Evaluierung» (SCHEVAL) per Video-Konferenz geführt. Angesichts der erwähnten, breit angelegten Vorbereitungsarbeiten der Kommission wurde im Rat ein hoher Verhandlungsrythmus angeschlagen. Nach lediglich fünf Sitzungen in der Arbeitsgruppe SCHEVAL und zwei weiteren Sitzungen, die im Format der «Conseillers JAI»¹⁰ stattfanden, unterbreitete die Slowenische Präsidentschaft einen ersten Zwischenbericht über den Verhandlungsstand, der von den Ministern am JI-Rat vom 9. Dezember 2021 zustimmend zur Kenntnis genommen wurde. Die bisherige Verhandlungsdynamik schrieb sich unter der Ägide der folgenden französischen Präsidentschaft weiter fort. Während die noch offenen Fragen im Januar 2022 zunächst in zwei Sitzungen der Arbeitsgruppe SCHEVAL weiterdiskutiert wurden, fanden die Beratungen ab Februar 2022 im Wochentakt nur noch im Format der «Conseillers JAI» und im Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (COREPER) statt. Am 3. März 2022 erzielte der JI-Rat eine politische Einigung zum gefundenen Kompromisstext. Nachdem das Europäische Parlament seine informelle Stellungnahme am 6. April 2022 vorgelegt und mit der Ratspräsidentschaft dazu einen mündlichen Austausch geführt hatte, wurde die endgültige Fassung der Verordnung am 29. April 2022 vom COREPER gebilligt und schliesslich am 9. Juni 2022 vom Ministerrat formell verabschiedet.

Würdigung

Das Verhandlungsergebnis entspricht auf weiten Strecken den Anliegen, die die Schweiz während des gesamten Verhandlungsprozesses vertreten hatte. So berücksichtigte bereits der Kommissionsvorschlag einige der seitens der Schweiz während der Vorbereitungsphase eingebrachten Punkte, etwa die Ausdehnung der Dauer eines Evaluierungszyklus für periodische Evaluierungen von fünf auf sieben Jahre, um in den Jahresprogrammen mehr Raum dafür zu schaffen, auf neue Herausforderungen rasch und gezielt reagieren zu können. Auch die Forderung, die Verfahrensdauer einer Evaluierung zwischen dem Ende des Besuchs und der Annahme der Empfehlungen insgesamt zu verkürzen, aber die Intervalle der Berichterstattung im Follow-up zu verlängern, fanden Berücksichtigung - ebenso wie das Anliegen, eine explizite Rechtsgrundlage für die Durchführung von Überprüfungsbesuchen zu schaffen sowie zentrale Begriffe (wie z.B. schwerwiegende Mängel, nicht konformes Ergebnis) in der Verordnung zu definieren.

¹⁰ Die «Conseillers JAI» ist keine eigentliche Ratsarbeitsgruppe, sondern ein informelles Format, in welchem die für den Bereich Justiz und Inneres zuständigen diplomatischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den ständigen Vertretungen vor Ort (für die Schweiz: der Mission der Schweiz bei der EU) zusammengefasst werden.

Im Verlauf der Beratungen im Rat gelang es, weitere zentrale Forderungen der Schweiz zu erfüllen. Dazu gehört einerseits die Verpflichtung der Europäischen Kommission, in sämtlichen Bereichen ein entsprechendes Ausbildungsangebot (Erstausbildungen und Auffrischkurse) zu schaffen, was bisher z.B. im Bereich Datenschutz nicht der Fall war. Andererseits trägt die vorliegende Verordnung auch dem Hauptanliegen der Schweiz Rechnung, den Charakter der Evaluierung als einer «Bewertung unter gleichrangigen Partnern» («*peer-to-peer*») beizubehalten und die Schengen-Evaluierung nicht zu einer Art «Aufsichtsinstrument» der Europäischen Kommission zu machen. Dies setzt u.a. voraus, dass den Staaten im Evaluierungsverfahren weiterhin wesentliche Entscheidungsbefugnisse zukommen. Die Verordnung (EU) 2022/922 erfüllt diese Forderung. Zwar nimmt die Europäische Kommission auch unter dem neuen Regime eine zentrale Rolle im Evaluierungsprozess wahr (Koordinationsverantwortung für die Planung und Durchführung) und kann neu mit dem Bericht grundsätzlich auch die dazugehörigen Empfehlungen verabschieden. Doch verbleibt die Befugnis zur Annahme der Empfehlungen in wichtigen Fällen weiterhin beim Rat der EU und unterliegt die Beschlussfassung der Kommission ansonsten durchwegs einem Zustimmungsvorbehalt seitens der Schengen-Staaten¹¹.

Aus genereller Perspektive sei schliesslich darauf hingewiesen, dass das Bestehen eines wirksamen Mechanismus zur Bewertung der Anwendung des Schengen-Besitzstands einen grossen Mehrwert darstellt. Da die Zusammenarbeit im Schengen-Verband massgeblich vom gegenseitigen Vertrauen zwischen den teilnehmenden Staaten abhängt, trägt die Schengen-Evaluierung dazu bei, eine korrekte und einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen und allfällige Fehlentwicklungen bei der Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands zu erkennen und zu korrigieren. Darüber hinaus lassen sich aus den Ergebnissen der Evaluierung mitunter auch wichtige Rückschlüsse im Hinblick auf inhaltliche Anpassungen des Schengen-Besitzstands ziehen, etwa um normative Unklarheiten zu beseitigen oder allfällige Regelungslücken zu schliessen. Dies ist im wohlverstandenen Interesse aller teilnehmenden Staaten.

1.3 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands

Gestützt auf Artikel 2 Absatz 3 SAA ist die Schweiz grundsätzlich verpflichtet, alle Rechtsakte, welche die EU seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands erlassen hat, zu übernehmen und erforderlichenfalls in das Schweizer Recht umzusetzen.

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 Weiterentwicklung durch die EU «unverzüglich» notifi-

¹¹ Vgl. Ziff. 2.2.5, Kommentar zu Artikel 30.

ziert. Der Bundesrat verfügt sodann über eine Frist von dreissig Tagen, um dem zuständigen Organ der EU (in casu dem Rat der EU) schriftlich mitzuteilen, ob und gegebenenfalls innert welcher Frist die Schweiz die Weiterentwicklung übernimmt. Die dreissigtägige Frist beginnt mit der Annahme des Rechtsakts durch die EU zu laufen.

Soweit der zu übernehmende Rechtsakt, wie dies vorliegend für die Verordnung (EU) 2022/922 der Fall ist, rechtlich verbindlich ist, bilden die Notifizierung durch die EU und jene durch die Schweiz 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 des Rechtsakts 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 Verordnung (EU) 2022/922 der Schweiz am 16. Juni 2022 notifiziert. Der Bundesrat beschloss am 17. August 2022, die Verordnung unter Vorbehalt der «Erfüllung der verfassungsmässigen Voraussetzungen» zu akzeptieren, und notifizierte dem Rat der EU seinen Beschluss am selben Tag. Die Übernahmefrist von maximal zwei Jahren endet damit spätestens am 16. Juni 2024. Eine allfällige Nichtübernahme der Verordnung (EU) 2022/922 würde das Verfahren nach Artikel 7 Absatz 4 SAA auslösen, welches im äussersten Fall zur Beendigung der Zusammenarbeit von Schengen (und damit automatisch auch von Dublin, vgl. Art. Art. 14 Abs. 2 DAA¹²) führen kann.

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020¹³ zur Legislaturplanung 2019-2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020 über die Legislaturplanung 2019-2023¹⁴ angekündigt.

¹² Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags; SR **0.142.392.68**.

¹³ BBl **2020** 1777

¹⁴ BBl **2020** 8385

Die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 steht mit Ziel 5.3 der aussenpolitischen Strategie des Bundesrates 2020–2023¹⁵ in Einklang, wonach die Schweiz ihre Assoziierung an Schengen/Dublin nutzt, um ihre Interessen in der Bekämpfung von Kriminalität und irregulärer Migration sowie beim Grenzschutz auf europäischer Ebene einzubringen. Mit der Beteiligung am Instrument der Schengen-Evaluierung leistet die Schweiz einen wichtigen Beitrag zum guten Funktionieren des Schengen-Raumes und trägt so auch zur Stärkung der Sicherheit der Schweiz und Europas bei. Die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 ist schliesslich auch angezeigt, um den Verpflichtungen der Schweiz aus dem SAA nachzukommen (vgl. oben, Ziff. 1.3).

2 Grundzüge der Vorlage

Der vorliegende Vorentwurf eines Bundesbeschlusses hat allein die Genehmigung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zum Gegenstand, mit welchem die Verordnung (EU) 2022/922 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernommen wird. Einer Anpassung des schweizerischen Rechts zur Umsetzung bedarf es dagegen nicht, da die Verordnung direkt anwendbare Vorschriften enthält, die mit keiner Bestimmung des schweizerischen Recht in Widerspruch stehen. Im Folgenden wird daher der Inhalt der zu übernehmenden Verordnung vorgestellt.

2.1 Überblick über den Inhalt der zu übernehmenden Verordnung (EU) 2022/922

Die Verordnung (EU) 2022/922 ersetzt die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013, welche die aktuelle Rechtsgrundlage für die Schengen-Evaluierung darstellt. Die neue Verordnung übernimmt die wesentlichen Grundsätze und Prinzipien des bisherigen Verfahrens, präzisiert und ergänzt diese an einigen Stellen. Wesentliches Ziel der Reform war es, das Verfahren insgesamt rationeller und wirksamer zu gestalten und den Mechanismus mit der notwendigen Flexibilität auszustatten, um eine möglichst bedarfsgerechte Nutzung des zur Verfügung stehenden Instrumentariums zu gewährleisten. Die wichtigsten Eigenheiten des neuen Regimes können auf folgende Aspekte zusammengefasst werden:

Rechtsnatur und Gegenstand der Schengen-Evaluierung

Die Rechtsnatur und der Gegenstand des Verfahrens bleiben unverändert. Im Rahmen der Schengen-Evaluierung wird die ordnungsgemässe Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands durch angehende und bestehende Schengen-Staaten bewertet. Aspekte, die keine Grundlage im Schengen-Besitzstand haben, werden vom Mechanismus grundsätzlich nicht erfasst, auch wenn diese für die evaluierten Staaten

¹⁵ www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie-2020-23_DE.pdf

rechtsverbindlich sind. So wird etwa die Einhaltung der aus dem Dublin/Eurodac-Besitzstand fliessenden Verpflichtungen nicht im Rahmen des vorliegenden Mechanismus überprüft.

Die Schengen-Evaluierung bleibt ein Bewertungsverfahren unter gleichgestellten Partnern («*peer-to-peer*»). Die Schengen-Evaluierung stellt ein Verfahren *sui generis* dar und ergänzt die Aufsichtsmittel, die der Europäischen Kommission in ihrer Funktion als «Hüterin der Verträge» zur Verfügung stehen, um die Einhaltung der aus dem Schengen-Besitzstand fliessenden Verpflichtungen durchzusetzen¹⁶. Daran ändert der Umstand nichts, dass die Europäische Kommission neuerdings nicht nur (wie bisher) die Berichte, sondern in der Regel auch die dazu gehörenden Empfehlungen annimmt (Art. 20). Denn zum einen unterliegen alle Beschlüsse der Europäischen Kommission einem Zustimmungsvorbehalt seitens der Schengen-Staaten (Art. 30). Andererseits bleibt der Rat der EU in «wichtigen» Fällen für die Verabschiedung der Empfehlungen zuständig (Art. 20 Abs. 5, 22 Abs. 4 und 23 Abs. 2). Damit verfügen die Mitgliedstaaten weiterhin über wesentliche Entscheidungsbefugnisse.

Formen der Evaluierung

Der überkommene Kanon der Evaluierungstypen - «regelmässige Evaluierung», «erstmalige Evaluierung», «thematische Evaluierung» und «unangekündigte Evaluierung» - wird beibehalten. Auch an der konzeptionellen Ausgestaltung dieser Evaluierungsformen ändert sich grundsätzlich nichts. Neu werden zwar die Ziele und Voraussetzungen für deren Einsatz in der Verordnung deutlicher angesprochen (Art. 5), doch verbleibt der Europäischen Kommission weiterhin ein grosser Ermessensspielraum namentlich bei der Entscheidung, ob eine unangekündigte Evaluierung organisiert werden soll.

Ablauf einer Evaluierung

Der Verfahrensablauf einer Evaluierung bleibt in seinen Grundzügen unverändert. Kernelement ist der Besuch eines Teams von Sachverständigen, welches die Situation vor Ort auf allfällige Mängel hin untersucht (erste Phase: *fact finding*). Die Besuche werden aus organisatorischen Gründen nach Bereichen getrennt durchgeführt. Die Ergebnisse der Überprüfungen werden in einem Bericht detailliert festgehalten und bewertet; auf dieser Grundlage werden sodann konkrete Handlungsanweisungen zur Beseitigung der entdeckten Mängel (sog. Empfehlungen) formuliert (zweite Phase). Die Umsetzung der Empfehlungen (sog. «Follow-up»: dritte Phase) muss der evaluierte Staat gestützt auf einen Aktionsplan in Angriff nehmen und in regelmässigen Abständen zum Stand der Umsetzung Bericht erstatten. Schliesslich fliessen die Ergebnisse einer Evaluierung stets in die Planung der nächsten Evaluierung im jeweiligen Bereich ein.

¹⁶ Gegenüber den EU-Mitgliedstaaten ist dies die Vertragsverletzungsklage (Art. 258 AEUV) und gegenüber den an Schengen assoziierten Staaten das in den jeweiligen Assoziierungsabkommen verankerte Streitbelegungsverfahren (vgl. für die Schweiz: Art. 10 SAA).



Dieser Ablauf gilt für alle Evaluierungsformen, auch wenn die konkreten Verfahrensmodalitäten teilweise unterschiedlich sind. Eine wesentliche Neuerung stellt das Dringlichkeitsverfahren (Art. 22) dar, das bei Entdeckung schwerwiegender Mängel Platz greift und im Interesse einer möglichst zeitnahen Beseitigung ebendieser Mängel die «normale» Verfahrensdauer praktisch halbiert.

Evaluierungs- und Expertenplanung

Die «regelmässige Evaluierung», die «erstmalige Evaluierung» sowie die «thematische Evaluierung» sind Gegenstand der gemeinsamen (Mehr-)Jahresplanung (Art. 12-13)¹⁷. Die Kommission muss ihre Vorschläge auch inskünftig mit den Schengen-Staaten abstimmen, dabei aber auch die Expertise der einschlägigen EU-Agenturen und sonstigen Einrichtungen in die Planung einzubeziehen. Aber auch Informationen, welche von Seite Dritter - etwa von Nichtregierungsorganisationen oder von Beschwerde führenden Privatpersonen - an die Europäische Kommission herangetragen werden, sollen unter bestimmten Voraussetzungen in die Planung der Besuche einfließen können (Art. 11). Neu ist, dass sich die Mehrjahresplanung auf einen Zeitraum von sieben Jahren (anstatt von fünf Jahren) erstreckt, mit dem klaren Ziel, unangekündigte und thematische Evaluierungen inskünftig sehr viel häufiger durchzuführen als bisher.

Die wichtigste Neuerung betrifft den Bereich der Expertenplanung: Neu wird parallel zur jeweiligen Jahresplanung ein Pool von Sachverständigen geschaffen, zu dem die Schengen-Staaten jährlich mindestens eine Expertin oder einen Experten pro Bereich beisteuern und grundsätzlich für die Dauer eines Kalenderjahres verfügbar halten müssen (Art. 17). Diese Massnahme soll zusammen mit dem Ausbildungsangebot, das die Europäische Kommission explizit in allen Bereichen bereitstellen muss, dazu beitragen, die Verfügbarkeit der nationalen Expertinnen und Experten für die im Folgejahr vorgesehen Einsätze der Evaluierungsteams zu verbessern.

Besuche

Die Vor-Ort-Besuche durch die Evaluierungsteams bilden auch unter dem neuen Regime die wichtigste Methode der Informationsgewinnung. Zwar sind neben reinen

¹⁷ Demgegenüber obliegt die Planung von «unangekündigten Evaluierungen» weiterhin allein der Europäischen Kommission.

fragebogenbasierten Evaluierungen auch andere Fernmethoden explizit möglich (Art. 6), doch werden diese in der Praxis auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben.

Bei der genauen Zusammensetzung der Teams, an welchen auch Vertreter von einschlägigen Institutionen der EU (insb. Frontex und Europol) als Beobachter teilnehmen können, verfügt die Europäische Kommission über einen weit gefassten Spielraum (Art. 18). Allerdings ist die maximale Anzahl der Kommissionsvertreter wie bisher auf zwei Sachverständige beschränkt. Bei den nationalen Expertinnen und Experten wird (anstatt einer Höchstzahl) neu eine Mindestbeteiligung von drei Sachverständigen verlangt, womit die benötigte Anzahl von Sachverständigen einfacher an die konkreten Bedürfnisse der Ortsbesichtigung anpasst werden kann (Art. 18). Neu kann zudem auch ein Sachverständiger zu Schulungszwecken teilnehmen, allerdings nur bei regelmässigen Evaluierungen (Art. 16 Abs. 2).

Unangekündigte Evaluierungen werden dem betroffenen Schengen-Staat in der Regel 24 Stunden vor Beginn des Besuchs angekündigt (Art. 19 Abs. 4). Ausgenommen sind Besuche an den Binnengrenzen, welche stets ohne Vorankündigung durchgeführt werden. Zudem kann die Europäische Kommission neu auf eine Vorankündigung verzichten, wenn schwerwiegende Grundrechtsverletzungen zu befürchten sind.

Berichte und Empfehlungen

Wie bisher werden die anlässlich des Besuchs gemachten Feststellungen in einem Bericht dokumentiert und bewertet. Gleichwohl ist der neue Mechanismus durch zwei wesentliche Neuerungen gekennzeichnet: Zum einen werden Bericht und Empfehlungen von der Europäischen Kommission gemeinsam verabschiedet, soweit die Befugnis zur Verabschiedung der Empfehlungen nicht weiterhin dem Rat vorbehalten ist (Art. 20 Abs. 5, 22 Abs. 4 und 23 Abs. 2). Zum anderen werden für alle Akteure verbindliche Fristen eingeführt, die die einzelnen Verfahrensschritte nach dem jeweiligen Ortsbesuch erheblich beschleunigen. Im Normalfall sollen die Empfehlungen innerhalb von 4 Monaten, bei schwerwiegenden Mängeln (Art. 22) sogar innert 10 Wochen vorliegen.

Umsetzung der Empfehlungen (sog. «Follow-up»)

Auch im letzten Verfahrensabschnitt, der sich den notwendigen Folgearbeiten widmet, sind drei wichtige Neuerungen zu verzeichnen: So werden erstens die Intervalle für die Berichterstattung über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen von bisher drei auf grundsätzlich sechs Monate verlängert (Art. 21) - ausser bei schwerwiegenden Mängeln, wo der Rat kürzere Fristen vorgeben kann. Zweitens werden die der Kommission zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel erweitert. Um den genauen Stand der Umsetzung der im Aktionsplan in Aussicht gestellten Behebungsmassnahmen zu verifizieren, werden bei Vorliegen schwerwiegender Mängel oder bei erstmaligen Evaluierungen nochmalige Ortsbesuche durchgeführt, deren Ergebnisse unter Umständen wiederum in einen Bericht und Empfehlungen münden können (Art. 22 Abs. 7, Art. 23 Abs. 4). Darüber hinaus kann die Europäische Kommission neu einen sog. Überprüfungsbesuch (ggfs. auch ohne Vorankündigung) durchführen, bevor sie den Aktionsplan als «umgesetzt» erklärt (Art. 5 iVm. Art. 19 Abs. 4); im Falle schwer-

wiegender Mängel und explizit auch bei erstmaligen Evaluierungen sind Überprüfungsbesuche Pflicht. Drittens obliegt die definitive Entscheidung über die Beendigung einer Evaluierung im Falle schwerwiegender Mängel oder bei erstmaligen Evaluierungen neu dem Rat, der die Einschätzung der Europäischen Kommission formell bestätigen muss (Art. 22 Abs. 9, Art. 23 Abs. 5).

Politische Begleitung («Schengen Governance»)

Ein wichtiges Ziel der Revision ist auch eine Stärkung der Rolle des Ministerrates und des Europäischen Parlaments. Auf der Basis einer (halb)-jährlichen Berichterstattung der Europäischen Kommission zu den Ergebnissen der Evaluierungen bzw. zum jeweiligen Stand der Umsetzung der ausgesprochenen Empfehlungen soll das Problembewusstsein und die politische Wahrnehmung für das Funktionieren des Schengen-Raumes geschärft und Rat und Parlament in die Lage versetzt werden, bei Bedarf in geeigneter Form zu reagieren («Schengen Gouvernance»).

2.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.2.1 Allgemeine Bestimmungen

Die allgemeinen Bestimmungen der Verordnung (EU) 2022/922 beschreiben die Ziele und den Geltungsbereich des Mechanismus (Art. 1), enthalten Begriffsbestimmungen (Art. 2), legen die grundlegenden Zuständigkeiten der Hauptakteure (Kommission und Schengen-Staaten) im Evaluierungsverfahren fest und statuieren eine gegenseitige Pflicht zur Zusammenarbeit (Art. 3). Neu hinzugekommen sind Bestimmungen zu den Formen und Methoden der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten (Art. 4-6), zum Einbezug von Agenturen und sonstigen Stellen der EU in die Planung und Durchführung von Evaluierungen sowie zum Umgang mit Informationen von Seiten Dritter (Art. 7-11).

Artikel 1 Gegenstand und Anwendungsbereich

Nach *Absatz 1* dieser Bestimmung dient der Evaluierungsmechanismus dem Ziel sicherzustellen, dass die geltenden Vorgaben des Schengen-Besitzstands in allen beteiligten Staaten eingehalten werden. Das gegenseitige Vertrauen auf eine allseits wirksame und korrekte Rechtsanwendung ist eine wichtige Grundvoraussetzung für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes, der ja bekanntlich als ein Raum ohne Binnengrenzkontrollen konstituiert ist.

Absatz 2 ruft sodann die beiden grundlegenden Tätigkeitsfelder der Schengen-Evaluierung in Erinnerung, nämlich die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands in den an Schengen teilnehmenden Staaten (Bst. a) sowie die Überprüfung der Bereitschaft zur Anwendung des Schengen-Rechts in jenen Staaten, die in den Schengen-Raum neu eintreten wollen (Bst. b). In diesem Zusammenhang wird (die Selbstverständlichkeit) festgehalten, dass das Inkrafttreten der neuen Verordnung nicht dazu führt, dass die «eintrittswilligen» Staaten, die sich unter dem bisherigen Regime bereits einer erstmaligen Evaluierung unterzogen haben und deren Verfahren

von der Europäischen Kommission als abgeschlossen erklärt worden ist, sich nochmals einer solchen «Eintrittsevaluierung» unterziehen müssen.¹⁸

Absatz 3 präzisiert den Gegenstand der Evaluierungen, nämlich die Überprüfung der Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands durch die Schengen-Staaten. Gegenstand der Evaluierung ist das dem jeweiligen Schengen-Staat zurechenbare Handeln¹⁹. Für eine eigenständige, direkte Evaluierung der Aktivitäten der im Schengen-Bereich tätigen EU-Institutionen (EU-Agenturen wie z.B. FRONTEX) findet sich demgegenüber in der Verordnung (EU) 2022/922 keine Grundlage.²⁰ Absatz 3 stellt zudem klar, dass - wie dies bisher der Fall war - alle relevanten Aspekte beleuchtet werden, die für ein gut funktionierendes System bedeutsam sind. Dazu gehört auch die Funktionsweise der anwendenden Behörden.²¹

Da aufgrund seines Umfangs nicht die Anwendung des gesamten Schengen-Besitzstand im Rahmen einer einzigen Evaluierung überprüft werden kann, werden (in nicht abschliessender Weise) zudem die Bereiche ausgeschieden, welche normalerweise im Rahmen eines Evaluierungsbesuches überprüft werden können. Es sind dies im Wesentlichen die bereits heute bekannten Bereiche («Aussengrenzen», «Binnengrenzen», «Visapolitik», «Rückkehr», «polizeiliche Zusammenarbeit», «justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen» und «Datenschutz»); einzig der Bereich «SIS/Sirene» wird inhaltlich weitergefasst und erfasst neu alle «IT-Grosssysteme» zur Anwendung des Schengen-Besitzstands, um der Weiterentwicklung der letzten Jahre Rechnung zu tragen. Diese Bereiche definieren indessen nicht den sachlichen Anwendungsbereich des Evaluierungsverfahrens, sondern sind vielmehr als organisatorische Vorgaben zu verstehen. Sie entfalten ihre Bedeutung insbesondere im Hinblick auf die Strukturierung der Ausbildung der Sachverständigen und die Bestimmung des erforderlichen

¹⁸ Dies betrifft konkret Rumänien und Bulgarien sowie Kroatien, deren Eintrittsevaluierung bereits abgeschlossen ist, aber in Bezug auf die der Beschluss des Rates zur Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands noch aussteht. Demgegenüber wird Zypern, der vierte eintrittswillige EU-Mitgliedstaat, von dieser Bestimmung nicht erfasst, da dessen erstmalige Evaluierung derzeit noch im Gang ist.

¹⁹ Dem jeweiligen Staat zurechenbar sind entsprechend auch Aktivitäten von nichtstaatlichen Akteuren (etwa von privaten Dienstleistungserbringern im Visumverfahren), soweit diese zur staatlichen Aufgabenerfüllung herangezogen werden (vgl. Präambel, Begründungserwägung Nr. 7).

²⁰ Für diesen Zweck bestehen in den jeweiligen Rechtsgrundlagen der Agenturen spezifische Bewertungsverfahren. Das schliesst allerdings nicht aus, dass eine indirekte Überprüfung und Bewertung der Tätigkeiten der EU-Agenturen bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Rahmen der Evaluierung der Schengen-Staaten vorgenommen wird und auch im Bericht ersichtlich ist. Sollten in diesem Rahmen Mängel festgestellt werden, so ist die Europäische Kommission gehalten, diese den entsprechenden Leitungsgremien und dem Rat zur Kenntnis zu bringen (vgl. Präambel, Begründungserwägung Nr. 8).

²¹ Selbstverständlich bedeutet diese Festlegung nicht, dass im Rahmen der Schengen-Evaluierung der Schweiz neue Verpflichtungen auferlegt werden könnten, die sich z.B. auf die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen oder die Behördenstruktur für die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe auswirken; denn soweit sich dem Schengen-Besitzstand selbst keine klaren institutionell-organisatorischen Vorgaben entnehmen lassen, können diese auf dem Weg der Schengen-Evaluierung auch nicht eingefordert werden. Vielmehr würden entsprechende Feststellungen bestenfalls im Sinne einer (nicht verbindlichen) Empfehlung an die Schweiz gerichtet.

Anforderungsprofils für die vorgesehenen Besuche vor Ort. Die Europäische Kommission kann die notwendigen Feinjustierungen (z.B. die Definition allfälliger Unterbereiche) im Rahmen der Festlegung des Mehrjahresprogrammes vornehmen (vgl. Art. 12).

Artikel 2 Begriffsbestimmungen

Während die bisherige Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 lediglich den Begriff des Schengen-Besitzstands definierte, sind in der vorliegenden Verordnung eine ganze Reihe von Legaldefinitionen zu finden. Allerdings sind die meisten Begriffsbestimmungen aus sich selbst heraus verständlich. Es sei daher lediglich auf die nachfolgenden Aspekte hingewiesen.

- Der Schlüsselbegriff des «Schengen-Besitzstands» wird in *Ziffer 1* unverändert übernommen. Erfasst werden alle Bestimmungen, welche seinerzeit in den institutionellen Rahmen der EU einbezogen wurden - im Wesentlichen also das Schengen-Abkommen²², das Schengener Durchführungsabkommen²³ und das darauf gestützte Sekundärrecht²⁴ - sowie alle Bestimmungen des EU-Sekundärrechts, welche die EU danach als Weiterentwicklungen verabschiedet hat und noch verabschieden wird. Im Verhältnis zur Schweiz können die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands selbstredend nur insoweit Gegenstand eines Evaluierungsverfahrens sein, als sie zum Zeitpunkt des Besuchs vor Ort für die Schweiz anwendbar sind.
- Die *Ziffern 2 bis 5* enthalten die Definition der überkommenen vier Formen einer Evaluierung. Es sind dies zum einen die Evaluierungen, die auch Gegenstand der gemeinsamen Planung sind (vgl. Art. 13 Abs. 2): die «regelmässige Evaluierung», mit der turnusgemäss die Gesamtleistung eines bestimmten Schengen-Staates bei Anwendung des Schengen-Besitzstands bewertet wird; die «erstmalige Evaluierung», mit der der Bereitschaftsgrad eines «beitrittswilligen» Staates im Hinblick auf dessen künftige Beteiligung an der Schengen-Zusammenarbeit überprüft wird²⁵; und die «thematische Evaluierung», welche der gezielten Bewertung der Anwendung bestimmter Aspekte des Schengen-Besitzstands in allen oder mehreren Schengen-Staaten dient. Zum anderen können Evaluierungen auch «unangekündigt» durchgeführt werden. Diese Evaluierung, deren Planung allein der Europäischen Kommission vorbehalten ist, kann sich auf einen oder mehrere Aspekte des Schengen-

²² Übereinkommen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl. L 239 v. 22.9.2000, S. 19.

²³ Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik, dem Grossherzogtum Luxemburg und dem Königreich der Niederlande zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985, ABl. L 239 v. 22.9.2000, S. 13.

²⁴ Diese Abkommen und Rechtsakte des «originären» Schengen-Besitzstands sind in Anhang A des SAA aufgelistet.

²⁵ Eine solche erstmalige Evaluierung findet derzeit für Zypern («Vollbeitritt») sowie Irland (Beteiligung am SIS und einigen Instrumenten der polizeilichen Zusammenarbeit).

Besitzstands beziehen und gegebenenfalls auch mehrere Schengen-Staaten gleichzeitig erfassen²⁶.

- In den *Ziffern 6-8* werden die Begriffe «Besuch», «erneuter Besuch» und «Überprüfungsbesuch» definiert. Während ersterer im Rahmen der Verordnung (EU) 2022/922 als Überbegriff verwendet wird und alle Ortsbesichtigungen meint, die zum Zwecke einer Evaluierung oder zur Überprüfung der Umsetzung eines Aktionsplanes durchgeführt werden, bezeichnen die beiden anderen Begriffe Sonderformen, die unter bestimmten Umständen während des Follow-up zur Anwendung gelangen. Ein «erneuter Besuch» stellt dabei eine Wiederholung eines Evaluierungsbesuchs dar, der obligatorisch durchzuführen ist, wenn im Rahmen einer Evaluierung schwerwiegende Mängel offenbar wurden oder wenn bei einer erstmaligen Evaluierung festgestellt wurde, dass die Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands noch nicht erfüllt sind. Ein erneuter Besuch führt daher zwingend zur Annahme eines weiteren Berichts und gegebenenfalls von Empfehlungen (Art. 22 Abs. 7 und 8; Art. 23 Abs. 4). Demgegenüber beschränkt sich ein «Überwachungsbesuch» auf die Vor-Ort-Überprüfung der Angaben des Aktionsplanes bzw. der Fortschritte bei dessen Umsetzung, ohne dass zwingend ein schriftlicher Bericht erstellt werden muss. Ziel des Überwachungsbesuchs ist es zu eruieren, ob die Umsetzung des Aktionsplans als abgeschlossen betrachtet werden kann und die Evaluierung damit zu Ende ist.
- *Ziffern 9 und 10* übernehmen zwei zentrale Begriffsbestimmung aus dem Leitfaden zur Schengen-Evaluierung in den Text der Verordnung. Zum einen wird klargestellt, dass die in einem Evaluierungsbericht enthaltene Bewertung eines festgestellten Sachverhalts als «nicht konform» (vgl. Art. 20 Abs. 3 Bst. c) voraussetzt, dass ein Verstoss gegen eine rechtlich bindende Bestimmung des Schengen-Besitzstands vorliegt. Widerhandlungen gegen rechtlich nicht bindende Standards (z.B. Empfehlungen, Handbücher mit «soft law»-Charakter) vermögen daher diese Qualifizierung nicht auszulösen, sondern werden mit dem Begriff «Verbesserung erforderlich» angesprochen (vgl. Art. 20 Abs. 3 Bst. b). Zum anderen wird - wenn auch in relativ allgemeiner Form - definiert, was unter einem schwerwiegenden Mangel, dessen Vorliegen besondere verfahrensmässige Konsequenzen nach sich zieht (Art. 22), zu verstehen ist. Um als schwerwiegend qualifiziert zu werden, muss ein Mangel als rechtswidrig (nicht konform) bewertet werden und zudem (zumindest potentiell) zu erheblichen negativen Auswirkungen auf die Rechtsposition betroffener Privatpersonen, auf einzelne oder mehrere andere Schengen-Staaten oder auf den Schengen-Raum als Ganzes führen.
- In den *Ziffern 11-13* wird zum einen definiert, wer in einem Team zwecks Durchführung der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten teilnimmt, nämlich Sachverständige aus dem Schengen-Staaten und Vertreter der Europäischen Kommission. Zum andern werden zwei weitere Personenkategorien

²⁶ Dies kann im Hinblick auf das Anstellen von Quervergleichen zwischen den Staaten interessant sein.

definiert, die zwar nicht Teil eines Teams sind, aber unter bestimmten Voraussetzungen dennoch an einem Besuch teilnehmen können. Es sind dies Vertreter von EU-Agenturen oder anderen einschlägigen EU-Stellen (Art. 7), die als Beobachter teilnehmen, sowie Sachverständige in Schulung, die zu Ausbildungszwecken an Evaluierungen teilnehmen können (vgl. Art. 18 Abs. 5-7).

Artikel 3 Zuständigkeiten und Pflicht zur Zusammenarbeit

Zunächst legt auch die neue Verordnung fest, dass die Durchführung der Schengen-Evaluierung eine gemeinsame Aufgabe der Schengen-Staaten und der Europäischen Kommission darstellt (Abs. 1), weshalb diese in allen Phasen des Verfahrens uneingeschränkt zusammenarbeiten müssen (Abs. 4). Die Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen Kommission und den beteiligten Schengen-Staaten bleibt im Wesentlichen bestehen. Der Kommission fällt gemäss *Absatz 2* weiterhin die Aufgabe der Gesamtkoordination bei der Planung und Durchführung der Evaluierungen zu. Neu ist sie aber nicht nur für die Annahme der Berichte, sondern grundsätzlich auch der dazugehörigen Empfehlungen zuständig (Abs. 2 iVm. Art. 22 Abs. 4). Gleichwohl verbleiben dem Rat der EU gemäss *Absatz 3* nachwievor wesentliche Beschlussfassungskompetenzen. Abgesehen davon, dass die Kommission bei ihren Beschlüssen auf die Zustimmung der Schengen-Staaten angewiesen ist (Prüfungsverfahren gemäss Art. 30 Abs. 2), bleibt der Rat der EU für die Verabschiedung der Empfehlungen in wichtigen Fällen weiterhin zuständig. Als wichtig bewertet wird die Verabschiedung der Empfehlungen, die im Rahmen des Dringlichkeitsverfahrens bei Vorliegen schwerwiegender Mängel (Art. 22), des Verfahrens der erstmaligen Evaluierung (Art. 23) oder einer thematischen Evaluierung (Art. 24) ausgesprochen werden oder wenn der evaluierte Staat mit dem Inhalt des Berichts (oder den Empfehlungen) nicht einverstanden ist (Art. 20 Abs. 5). Überdies liegt die Beendigung des Verfahrens nicht mehr allein in der Kompetenz der Europäischen Kommission. So obliegt es neu dem Rat der EU, über die Beendigung des Dringlichkeitsverfahrens oder einer erstmaligen Evaluierung zu beschliessen (Art. 22 Abs. 9, Art. 23 Abs. 5). Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Rolle des Rates mit der neuen Verordnung eine Stärkung erfahren hat, indem dieser in der Phase des Follow-up die Umsetzung der Empfehlungen politisch eng begleiten soll (Abs. 5 iVm. Art. 25: «Schengen Governance»).

In *Absatz 5* wird den Schengen-Staaten eine allgemeine Kooperationspflicht auferlegt. So müssen sie - wie bisher - alle Massnahmen treffen, um der Kommission und den Teams die wirksame Durchführung ihrer Tätigkeiten zu ermöglichen. Dazu gehört auch, den Teams - soweit erforderlich - einen ungehinderten Zugang zu allen Örtlichkeiten, Dokumenten und betroffenen Mitarbeitern, die mit der Anwendung des Schengen-Besitzstands betraut sind, zum Zwecke der Evaluierung zu gewährleisten²⁷.

Schliesslich übernimmt *Absatz 6* die bisherige Aufgabenverteilung zwischen der Europäischen Kommission und dem evaluierten Staat, was die Kostentragung bei Besuchen anbelangt. Die Kommission trägt grundsätzlich die Reise- und Unterbringungskosten für alle beteiligten Personen (Teammitglieder, Beobachter und

²⁷ Wobei die im nationalen Recht bestehenden Zugangsvoraussetzungen zu Verschluss-sachen einzuhalten sind.

Sachverständige in Schulung), während der evaluierten Staat die übrigen während einer Evaluierung anfallenden Kosten trägt (z.B. für Transporte während des Besuchs oder Simultanübersetzung).

Artikel 4 Formen der Evaluierung

Die Bestimmung benennt in *Absatz 1* die vier Formen der Evaluierung²⁸ und präzisiert in den nachfolgenden Absätzen die Voraussetzungen, unter denen erstmalige, thematische und unangekündigte Evaluierungen zum Einsatz gelangen sollen²⁹:

- *Absatz 2* legt für erstmalige Evaluierungen allerdings nur fest, dass diese eine Bereitschaftserklärung des betroffenen Staates voraussetzen, damit sie beginnen können.³⁰
- In Bezug auf unangekündigte Evaluierungen verfügte die Europäischen Kommission bereits bisher über einen sehr breiten Ermessensspielraum. Dies ist auch weiterhin der Fall. In *Absatz 3* werden in einer nicht abschliessenden Aufzählung aber neu immerhin einige Fälle genannt: So kann eine unangekündigte Evaluierung - wie bisher - zur Überprüfung der Situation an den Binnengrenzen angezeigt sein (Bst. a). Darüber hinaus kann die Kommission jederzeit unangekündigte Evaluierungen organisieren, wenn sie Grund zur Annahme hat, dass ein Staat seine Verpflichtungen aus dem Schengen-Besitzstand in schwerwiegender Weise vernachlässigt oder wenn sie von anderen Umständen Kenntnis erlangt, die eine schwerwiegende Störung der Funktionsfähigkeit des Schengen-Raums (bzw. eine Gefährdung der inneren Sicherheit oder öffentlichen Ordnung bedeuten können (Bst. b-c).
- Gemäss *Absatz 4* kann die Europäische Kommission thematische Evaluierungen gezielt dafür nutzen, um z.B. die Umsetzung und Anwendung neuer wichtiger Weiterentwicklungen zu begleiten oder um Quervergleiche zwischen mehreren Staaten herstellen zu können, die mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sind. Auch hier ist der Gestaltungsspielraum der Kommission aufgrund der nicht abschliessenden Aufzählung weit, doch sind thematische Evaluierungen Gegenstand der Jahresplanung und unterliegen daher letztlich der Zustimmung seitens der Schengen-Staaten (vgl. Art. 13 Abs. 1 iVm. Art. 30).

Den verschiedenen Evaluierungsformen ist nicht durchgängig auch ein eigenes Verfahren zugeordnet. Die Grundform bildet das Verfahren der regelmässigen Evaluierung (Art. 20 f.), an dem sich die erstmalige und die thematische Evaluierung - von

²⁸ Siehe auch Kommentierung zu Artikel 2, Ziffer 2-5.

²⁹ Für regelmässige Evaluierungen erübrigen sich entsprechende Festlegungen, da diese Form nicht ad hoc, sondern nach einem vorgegebenen Turnus im Einklang mit der entsprechenden (Mehr-)Jahresplanung (Art. 12 und 13) durchgeführt werden.

³⁰ Während für Zypern das Evaluierungsverfahren im Hinblick auf eine vollwertige Teilnahme an der Schengen-Zusammenarbeit derzeit bereits im Gang ist, ist die Durchführung einer erstmaligen Evaluierung nur noch für Irland denkbar, das gestützt auf seinen im EU-Primärrecht verankerten Sonderstatus derzeit nur an bestimmten Teilen partizipiert, sich aber inskünftig für die Beteiligung in weiteren Bereichen entschliessen könnte («opt-in-Recht»).

einigen Sondervorschriften abgesehen (Art. 23 f.) - weitgehend orientieren. Für unangekündigte Evaluierungen ist zudem ein kein Verfahren vorgesehen, ist doch für diesen Typus neben der Planung nur die Verfahrensauslösung (Art. 19 Abs. 4) speziell geregelt³¹. Im Rahmen jeder Evaluierungsform zur Anwendung gelangen kann schliesslich das Dringlichkeitsverfahren (Art. 22), das mit der Verordnung (EU) 2022/922 neu geschaffen wurde. Dieses Verfahren greift immer dann ein, wenn im Rahmen des entsprechenden Besuchs schwerwiegende Mängel im Sinne von Artikel 2 Ziffer 10 festgestellt werden.

Artikel 5 Formen der Überwachungstätigkeiten

Als Überwachungstätigkeiten sind alle Aktivitäten zu verstehen, die auf die Kontrolle und Bewertung der Massnahmen ausgerichtet sind, die der evaluierte Schengen-Staat zur Umsetzung der Empfehlungen in seinem Aktionsplan in Aussicht gestellt hat. Folgerichtig zählt die Bestimmung zu diesen Überwachungstätigkeiten nicht nur die Überprüfung des Aktionsplanes und die Bewertung der darauf aufbauenden Folgeberichte, die in regelmässigen Abständen zu erstellen sind und den Stand der Umsetzung dokumentieren sollen (Bst. a). Dazu gehören auch die erneuten Besuche (Bst. b), die infolge der Erheblichkeit der im Dringlichkeitsverfahren (Art. 22) oder bei einer erstmaligen Evaluierung (Art. 23) festgestellten Mängel durchgeführt werden müssen, auch wenn diese nicht ausschliesslich auf die Behebung der bereits festgestellten Mängel ausgerichtet sind. Erneute Besuche haben nämlich eine hybride Natur, indem sie sowohl eine nochmals gesamthafte Überprüfung der Situation vor Ort ermöglichen (und daher auch zur Ausfertigung eines erneuten Berichts und u.U. von Empfehlungen führen), als auch gezielt auf die Kontrolle der Umsetzung der Massnahmen gerichtet sind, die der evaluierte Staat in seinem Aktionsplan zur Behebung der festgestellten Mängel ausgewiesen hat. Allein auf den letztgenannten Zweck ausgerichtet sind demgegenüber die Überprüfungsbesuche (Bst. c). Diese können von der Europäischen Kommission in jedem Verfahren vor der Entscheidung zur Beendigung des Aktionsplanes organisiert werden, um zu sicherzugehen, dass der Aktionsplan tatsächlich umgesetzt ist (Art. 21 Abs. 3); die Überprüfungsbesuche sind indessen sowohl im Dringlichkeitsverfahren (Art. 22) als auch bei einer erstmaligen Evaluierung, wenn festgestellt wurde, dass der betreffende Staat die Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands (noch) nicht erfüllt (Art. 23), zwingend.

Artikel 6 Methoden der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten

Diese Bestimmung verfolgt den Zweck, zu einer möglichst flexiblen Handhabung der Methoden zur Informationsbeschaffung während einer Evaluierung (*fact finding*) bzw. zur Überwachung der Umsetzung des Aktionsplanes im Follow-up beizutragen.

³¹ Obwohl nach der Verordnung (EU) 2022/922 grundsätzlich denkbar, kommen unangekündigte Evaluierungen nur mit Blick auf die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands durch Staaten vor, die dem Schengen-Raum bereits ganz oder teilweise «beigetreten» sind. Für die Durchführung unangekündigter Evaluierungen von «Beitrittskandidaten» während der Dauer einer erstmaligen Evaluierung gab es in der Praxis bisher keinen Anlass.

Grundsätzlich steht allerdings der Besuch vor Ort als Evaluierungsmethode im Vordergrund. *Absatz 1* ermöglicht es aber, wenn dies aufgrund der Umstände angezeigt ist, auf reine Fragebogenevaluierungen auszuweichen oder in besonderen Ausnahmesituationen auch andere Fernmethoden - gedacht wird etwa an Videokonferenzen in Zeiten von Reisebeschränkungen - zur Anwendung zu bringen. Dies soll für Evaluierungsbesuche und Überwachungstätigkeiten (erneute Besuche bzw. Überwachungsbesuche) gleichermaßen gelten. Auch soll es gemäss *Absatz 2* möglich sein, verschiedene Methoden für die Zwecke der Evaluierung und Überwachung auch kumulativ zur Anwendung zu bringen.

Artikel 7-9 Zusammenarbeit mit EU-Agenturen und anderen EU-Stellen

Die *Artikel 7 bis 9* regeln den Einbezug der EU-Agenturen und anderen EU-Einrichtungen in die Planung und Durchführung von Evaluierungen etwas ausführlicher als bisher. Waren bisher *de facto* nur FRONTEX und in geringerem Masse Europol angesprochen, werden nach *Artikel 7 Absatz 1* inskünftig alle Agenturen und sonstigen Stellen der EU, die an der Umsetzung³² des Schengen-Besitzstands teilnehmen, einbezogen werden. Im Wesentlichen sind dies heute FRONTEX, eu.LISA, Europol und der Europäische Datenschutzbeauftragte³³. Zudem soll auch die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zur Unterstützung einbezogen werden, was die gesteigerte Bedeutung grundrechtlicher Anliegen im Rahmen der Anwendung des Schengen-Besitzstands betont³⁴. All diese Stellen sollen mit ihrem spezifischen Fachwissen und insbesondere ihren Risikoanalyseprodukten dazu beitragen, dass die Evaluierungen in den jeweiligen Bereichen mit den richtigen inhaltlichen Prioritätensetzungen geplant³⁵ und durchgeführt³⁶ werden können (Art. 7 Abs. 2). Zu diesem Zweck soll die Europäische Kommission mit den jeweiligen Institutionen Vereinbarungen, welche die Modalitäten der Zusammenarbeit im Einzelnen regeln, abschliessen (Art. 7 Abs. 1 Uabs. 2).

Artikel 8 und 9 regeln Einzelaspekte der Zusammenarbeit mit FRONTEX und Europol. So muss FRONTEX jeweils bis zum 31. August zwei separate Risikoanalysen übermitteln. Die erste richtet sich an die Europäische Kommission und die Schengen-Staaten und wird bei der Festlegung des Jahresprogramms für das Folgejahr berücksichtigt (Art. 8 Abs. 1). Die Analyse erstreckt sich dabei auf alle relevanten Aspekte im Zusammenhang mit der europäischen integrierten Grenzverwaltung und muss zudem Empfehlungen enthalten für Evaluierungen von einzelnen Grenzabschnitten der

³² Der Begriff wird hier in einem weiten, untechnischen Sinn verwendet und meint hier den Vollzug von Aufgaben, die sich aus dem Schengen-Besitzstand ergeben.

³³ Vgl. Präambel, Erwägungsgrund Nr. 9.

³⁴ Vgl. Präambel, Erwägungsgrund Nr. 11.

³⁵ Bei der Festlegung der (Mehr-)Jahresplanung werden die Vertreter der genannten Institutionen in der einen oder anderen Form angehört (Art. 12 Abs. 1; Art. 13 Abs. 1).

³⁶ So nehmen Vertreter dieser Institutionen auf Einladung der Kommission als Beobachter an den Besuchen teil (Art. 18 Abs. 5).

Aussengrenzen bzw. von Einrichtungen, die im Hinblick auf die Vorgaben der Rückführungsrichtlinie³⁷ von Belang sind. Die zweite richtet sich einzig an die Europäische Kommission im Hinblick auf die Planung von unangekündigten Evaluierungen im Folgejahr und muss eine Mindestanzahl von Empfehlungen von konkreten Standorten für eine Evaluierung in den Bereichen Aussengrenzen und Rückkehr enthalten (Art. 8 Abs. 2). Demgegenüber verpflichtet *Artikel 9* Europol zur Bereitstellung und Übermittlung von einschlägigen Informationen und Risikoanalysen, die die Agentur in Rahmen ihres Mandates bereitstellt. Auch diese Informationen werden in erster Linie zum Zwecke der Evaluierungsplanung genutzt.

Artikel 10 Synergien mit anderen Bewertungsmechanismen

Der neue Mechanismus zielt darauf ab, ein Höchstmass an Synergien zu anderen Bewertungsmechanismen zu erzeugen und zu nutzen. Im Vordergrund steht natürlich die Schwachstellenbewertung, welche FRONTEX gestützt auf die Verordnung (EU) 2019/1896³⁸ erstellt, um die Fähigkeit der Schengen-Staaten zu erhöhen, den Herausforderungen an den Aussengrenzen zu begegnen. Entsprechend sollen die Ergebnisse der Schwachstellenbewertung im Rahmen der Vorbereitung der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten Rechnung getragen werden und umgekehrt - mit dem Ziel, gestützt auf beide Mechanismen ein besseres Lagebild über das Funktionieren des Schengen-Raumes zu erhalten und Doppelarbeit zu vermeiden. Was für die Zusammenarbeit mit FRONTEX gilt (Abs. 2) soll aber allgemein gelten: Die Zusammenarbeit mit den EU-Agenturen und sonstigen Einrichtungen soll neu auf Gegenseitigkeit beruhen, weshalb die Europäische Kommission ermächtigt wird, einschlägige Informationen aus den Evaluierungen auch den anderen Institutionen zuzuhalten (Abs. 3).

Artikel 11 Umgang mit Informationen Dritter

Die Nutzung von Informationen, welche die Europäische Kommission von Dritter Hand erhält, war bisher zwar eine praktische Realität, aber rechtlich nicht explizit geregelt. Die Bestimmung stellt nun klar, dass Informationen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Schengen-Besitzstands für die Planung und Durchführung von Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten berücksichtigt werden dürfen, die von Dritten, einschliesslich unabhängigen Behörden, nichtstaatlichen und internationalen Organisationen bereitgestellt werden. Die Europäische Kommission hat die Verwendung von als relevant eingestuften Drittinformationen allerdings transparent zu machen, um den Schengen-Staaten Gelegenheit zu bieten, zu den entsprechenden Inhalten Stellung zu nehmen. Drittinformationen dürfen mithin nur in die Bewertung einfließen, wenn sie vorgängig anlässlich des Besuchs vor Ort verifiziert worden

³⁷ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Fassung gemäss ABl. L 348 v. 24.12.2008, S. 98.

³⁸ 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. L 295 v. 14.11.2019, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1134, ABl. L 248 v. 13.7.2021, S. 11.

sind. Andernfalls dürfen sie nicht in die Berichte aufgenommen werden (Art. 20 Abs. 1 Uabs. 2)³⁹.

2.2.2 Programmplanung

Artikel 12-13 Mehrjahres- und Jahresplanung

Die Bestimmungen zur Programmplanung entsprechen weitestgehend dem aktuellen Recht. Auch unter den neuen Mechanismus muss die Kommission zunächst eine Mehrjahresplanung (Art. 12) erstellen, der aber neu ein Evaluierungszyklus von sieben (anstatt wie bisher fünf) Jahren zu Grunde liegt. Während der Laufzeit des Evaluierungszyklus müssen alle Schengen-Staaten einmal einer regelmässigen Evaluierung unterzogen werden (Art. 12 Abs. 1). Die Mehrjahresplanung legt fest, in welchem Jahr welcher Schengen-Staat an der Reihe ist, und gegebenenfalls auch, welche inhaltlichen Schwerpunkte dabei gesetzt werden (Art. 12 Abs. 2 und 3). Insbesondere kann die Kommission im Rahmen der Mehrjahresplanung der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands insofern Rechnung tragen, als sie Bereiche, welche im Rahmen eines Besuchs evaluiert werden, neu strukturieren kann⁴⁰.

Das Jahresprogramm (Art. 13), das jeweils bis am 15. November für das Folgejahr aufgestellt sein muss (Abs. 1), enthält den (monatsgenauen) Zeitplan für die Durchführung der regelmässigen Evaluierungen sowie eine Zusammenstellung der Standorte und Behörden, die im jeweiligen Bereich besucht werden sollen. Ebenfalls ins Jahresprogramm aufgenommen werden die Zeitpläne der Besuche, die im Rahmen der erstmaligen Evaluierung durchgeführt werden sollen sowie allfällige thematische Evaluierungen, wobei hier neben den betroffenen Schengen-Staaten auch das Thema und die geplanten Methoden angegeben werden (Abs. 2).

Die Festlegung sowohl des Mehrjahres- als auch des jeweiligen Jahresprogrammes stützt sich jeweils auf die von den einschlägigen Agenturen und sonstigen EU-Einrichtungen bereitgestellten Informationen (Art. 12 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1) und erfolgt - wie bisher - in Form eines Durchführungsbeschlusses der Kommission, welcher nach Massgabe des in Artikel 30 Absatz 2 genannten Prüfverfahrens erlassen wird (Art. 12 Abs. 2; Art. 13 Abs. 1). Dieses Verfahren impliziert einen Zustimmungsvorbehalt der Mitgliedstaaten, was deren Mitsprache bei der Programmplanung sicherstellt. Eine Neuerung stellt die Befugnis der Europäischen Kommission dar, nachträgliche Änderungen der Programme im Einvernehmen mit dem betroffenen Schengen-Staat vorzunehmen, ohne auch den jeweiligen Durchführungsbeschluss formell anpassen zu müssen (Art. 12 Abs. 4, Art. 13 Abs. 3).

³⁹ Drittinformationen, insbesondere von Nichtregierungsorganisationen (NGO), sind eine wichtige Informationsquelle für die Europäische Kommission, welche möglichen Fehlentwicklungen bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands insbesondere im Rahmen unangekündigter Besuche nachgehen und allfälliges rechtswidriges Verhalten, sollte es sich bestätigen, auf diesem Wege abstellen kann.

⁴⁰ Vgl. Kommentierung zu Artikel 1 Absatz 3.

Nicht der gemeinsamen Planung gemäss Artikel 12 und 13 unterliegen die unangekündigten Evaluierungen, für welche die Europäische Kommission allein zuständig ist.

Artikel 14 Standardfragebogen

Wie im Rahmen des bisherigen Mechanismus müssen die Staaten, die sich gemäss Mehrjahresplanung im Folgejahr einer regelmässigen Evaluierung unterziehen müssen, einen schriftlichen Fragebogen beantworten, bevor diese Besuche geplant und durchgeführt werden. Der Fragebogen dient in erster Linie der Vorbereitung der regelmässigen Evaluierungsbesuche, kann aber auch als primäres Mittel der Informationsbeschaffung dienen (rein fragebogenbasierte Evaluierungen) und auch bei anderen Evaluierungsarten, insbesondere bei erstmaligen und thematischen Evaluierungen, eingesetzt werden⁴¹. Der Fragebogen wird den betroffenen Schengen-Staaten bis zum 1. Juli zugestellt und die schriftliche Beantwortung bis spätestens zum 31. Oktober desselben Jahres eingefordert (Abs. 3). Der Fragebogen enthält einen umfassenden Katalog von Fragen zur Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands in den einzelnen Staaten. Die Fragen betreffen die rechtliche, organisatorische und technische Umsetzung der einschlägigen Vorgaben des Schengen-Besitzstands, einschliesslich früherer Empfehlungen und bewährter Vorgehensweisen («best practices»). Die Staaten müssen dabei auch eine Reihe von statischen Daten liefern (Abs. 2). Der Fragebogen wird in einer standardisierten Form erstellt und von der Europäischen Kommission in der Form eines Durchführungsbeschlusses verabschiedet bzw. aktualisiert. Dabei kommt auch hier wieder das in Artikel 30 Absatz 2 genannte Prüfverfahren zur Anwendung.

2.2.3 Gemeinsame Bestimmungen für die Durchführung von Evaluierungs- und Überwachungsmassnahmen

Kapitel III der Verordnung (EU) 2022/922 enthält Bestimmungen, die für alle Arten von Evaluierungen zur Anwendung kommen, sofern keine Sondervorschriften⁴² bestehen. Dazu gehören zum einen die Vorgaben zur Ausbildung und Auswahl der Sachverständigen, die als Mitglieder eines Teams an Besuchen teilnehmen (Art. 15-18). Zum anderen finden sich auch die Vorschriften zur Durchführung der Besuche, zur Erarbeitung und Verabschiedung der Berichte und Empfehlungen sowie zur Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen im «Follow-up» (Art. 19-21).

⁴¹ Vgl. Kommentierung zu Artikel 6.

⁴² Diese finden sich insbesondere in Kapitel IV (Artikel 22 ff.).

Artikel 15-16 Anforderungsprofil an die Sachverständigen und Schulungsmassnahmen

Ein Besuch wird - ebenso wie ein erneuter Besuch oder ein Überprüfungsbesuch - von einem Team durchgeführt, das sich aus Sachverständigen der Schengen-Staaten⁴³ und Vertreterinnen und Vertretern der Europäischen Kommission zusammensetzt (Teammitglieder). Darüber hinaus können auf Einladung der Europäischen Kommission auch Expertinnen und Experten der Agenturen und sonstigen Einrichtungen der EU als Beobachter teilnehmen⁴⁴. *Artikel 15* umschreibt das Anforderungsprofil, das die Teammitglieder und die Beobachter erfüllen müssen (Abs. 1). Diese müssen einerseits die notwendige fachliche Eignung, wozu sowohl theoretisches Fachwissen wie auch eine ausgewiesene praktische Expertise im jeweiligen Bereich gehören, mitbringen. Andererseits müssen sie aber auch über fundierte Kenntnisse über die Evaluierungsgrundsätze und -verfahren verfügen und in der Lage sein, in einer gemeinsamen Sprache⁴⁵ zu kommunizieren. Um sicherzustellen, dass die Sachverständigen über die notwendigen Qualifikationen verfügen, sieht *Artikel 16* vor, dass alle Teammitglieder und Beobachter eine geeignete, gemeinsame Schulung erhalten (Abs. 1 und 3). Dabei sind zwar alle relevanten Akteure (Schengen-Staaten, Europäische Kommission und EU-Agenturen) aufgerufen sicherstellen, dass ihre Sachverständigen über die erforderlichen Ausbildungen erhalten. Neu ist aber die Europäische Kommission dafür verantwortlich, dass in allen Bereichen⁴⁶ ein gemeinsames Schulungsangebot geschaffen wird, welches den angehenden Expertinnen und Experten das nötige Wissen vermittelt. Dabei hat sie die jeweiligen Lehrpläne à jour zu halten und muss neben Aufbaukursen auch Auffrischungsschulungen anbieten (Abs. 1 Uabs. 2 und 3). Zudem wird es neu möglich sein, dass eine angehende Expertin oder ein Experte zur Schulungszwecken an einer regelmässigen Evaluierung teilnehmen (als sog. «Sachverständige in Schulung»), um die theoretischen Kenntnisse über den Ablauf und Durchführung eines Besuchs zu festigen (Abs. 2).

Artikel 17 Pool von Sachverständigen

Die Regelungen betreffend die Bildung und Zusammensetzung der Teams wurden überarbeitet, um die in der Praxis teilweise aufgetretenen Schwierigkeiten, genügend nationale Expertinnen und Experten für die Einsätze zur Verfügung zu haben, zu beseitigen. Die wesentliche Neuerung besteht dabei in der Einrichtung eines Pools aus

⁴³ Als nationale Sachverständige kommen Expertinnen und Experten aus allen Schengen-Staaten in Frage, auch wenn der jeweilige EU-Mitgliedstaat den Schengen-Besitzstand im jeweiligen Bereich noch nicht vollständig anwendet, weil der entsprechende Inkraftsetzungsbeschluss des Rates der EU noch aussteht (Art. 15 Abs. 2). Entsprechend können Sachverständige aus Rumänien, Bulgarien, Kroatien und Zypern in allen Bereichen teilnehmen. Einzige Ausnahme bilden Expertinnen und Experten aus Irland, welche nur in jenen Bereichen als Teammitglieder in Frage kommen, an denen sich Irland auch tatsächlich beteiligt (Art. 29 Abs. 1).

⁴⁴ Vgl. Artikel 2 Ziffern 11 und 12.

⁴⁵ In der Praxis hat sich freilich das Englische überwiegend als Arbeitssprache etabliert, wobei die Kenntnisse natürlich in Wort und Schrift verlangt sind.

⁴⁶ Bisher existierte ein entsprechendes Ausbildungsangebot nur in einzelnen Bereichen; insbesondere im Bereich Datenschutz steht die Schaffung einer gemeinsamen Schulung noch aus.

nationalen Sachverständigen, über welche die Europäische Kommission für die Durchführung der angekündigten und unangekündigten Einsätze im Folgejahr verfügen können soll. Die Alimentierung des Pools ist nicht freiwillig, sondern wird zur Pflicht. Pro Bereich müssen die Schengen-Staaten mindestens einen Sachverständigen, der über die erforderlichen Qualifikationen verfügt, beisteuern. Jeder Schengen-Staat muss zudem sicherstellen, dass während der Dauer des gesamten Kalenderjahres in jedem Bereich mindestens einer seiner Sachverständigen zur Verfügung steht (Abs. 2). Die Angabe von bestimmten Präferenzen⁴⁷ ist möglich, doch muss die Kommission diese nicht in jedem Fall berücksichtigen. Keine Pflicht zur Benennung von Sachverständigen besteht für jene Bereiche, in denen der betroffene Staat aus objektiven Gründen nicht evaluiert wird⁴⁸. Auch kann ein Staat von der Benennung eines Sachverständigen für den Pool dispensiert werden, wenn dies aufgrund einer aussergewöhnlichen Situation zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Ausübung nationaler Aufgaben führen würde (Abs. 2 UAbs. 2).

Der Pool wird parallel zur Erstellung des jeweiligen Jahresprogramms jedes Jahr neu eingerichtet (Abs. 1). Nach einem entsprechenden Aufruf der Europäischen Kommission, welche den Staaten über die von ihnen benannte Kontaktstelle⁴⁹ zugeleitet wird, haben die Schengen-Staaten sechs Wochen Zeit, den oder die passenden Sachverständigen zu benennen und der Europäischen Kommission mitzuteilen (Abs. 4). Diese prüft die Kandidaturen und bestätigt innert Wochenfrist deren Nominierung für den Pool (Abs. 8). Erfüllt keiner der vorgeschlagenen Sachverständigen die Anforderungen, so fordert die Kommission den betreffenden Schengen-Staat auf, für den betroffenen Bereich neue personelle Vorschläge zu machen (Abs. 9). Innerhalb eines Monats nach der Zusammenstellung des Pools teilt die Kommission den Schengen-Staaten schliesslich mit, welche Sachverständigen für welche in der Jahresplanung angekündigten Evaluierungsbesuche vorgesehen sind (Abs. 8). Damit verfügen auch die Staaten über eine gewisse Übersicht darüber, wann ihre Sachverständigen für die Aufgabenerfüllung in ihren angestammten Verwaltungseinheiten (nicht) verfügbar sind. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass die für den Pool akkreditierten Expertinnen und Experten auch für andere Missionen (insbesondere unangekündigte Besuche) einberufen werden, müssen die Staaten doch - wie bereits erwähnt - die Verfügbarkeit mindestens eines Sachverständigen pro Bereich während des gesamten Jahres garantieren. Ein nachträglicher Rückzug aus dem Pool bleibt indessen jederzeit möglich, wenn dies zwingende, aussergewöhnliche Umstände gebieten. Diese können sowohl in der persönlichen Situation des betroffenen Sachverständigen begründet sein oder auch dazu führen, dass die Erfüllung der angestammten nationalen Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist. Diesfalls sind die Staaten jedoch aufgerufen, innert angemessener Frist einen Ersatz für den Pool zu benennen (Abs. 10).

⁴⁷ So kann ein Sechsmonatszeitraum, für den der Sachverständige zur Verfügung stehen soll, angegeben werden oder auch bestimmte Evaluierungen, an denen sich einzelne Sachverständige präferenziell beteiligen möchten.

⁴⁸ Für die Schweiz ist dies z.B. für die Bereiche Land- und Seeausngrenzen der Fall.

⁴⁹ Diese ist in der Schweiz beim Bundesamt für Justiz angesiedelt, das für die verwaltungsinterne Koordination und die Abstimmung mit den Kantonen zusammen mit der Abteilung Europa des EDA die Koordinationsverantwortung trägt.

Artikel 18 Bildung der Teams

Artikel 18 widmet sich der Bildung und Zusammensetzung der Teams für einen bestimmten Einsatz. Dabei obliegt es der Europäischen Kommission, die erforderliche Anzahl und das passende Profil der Sachverständigen (und Beobachter⁵⁰) festzulegen, welche sie angesichts der Besonderheiten des Besuchs benötigt⁵¹. Allerdings müssen mindestens drei Sachverständige aus den Schengen-Staaten an einem Team beteiligt sein, während die Anzahl Kommissionsvertreter auf maximal zwei limitiert ist (Abs. 1). Bei erneuten Besuchen sowie Überprüfungsbesuchen muss die Kommission zudem sicherstellen, dass mindestens die Hälfte der nationalen Sachverständigen, welche bereits an der Evaluierung teilgenommen haben, wiederum im Team sind.

Als Teammitglieder kommen primär Sachverständige aus dem Pool in Frage. Die Kommission lädt diese spätestens zehn Wochen vor dem geplanten Beginn des Besuchs über die jeweiligen Kontaktstellen ein - bei unangekündigten Besuchen erfolgt die Einladung spätestens 2 Wochen vorher. Die Sachverständigen bestätigen ihre definitive Teilnahme innert einer Woche (bzw. 72 Stunden bei unangekündigten Besuchen) im Einvernehmen mit ihren benennenden Behörden (Abs. 3 und 4). Sollte das jeweilige Team ausnahmsweise nicht mit der erforderlichen Anzahl Sachverständigen aus dem Pool gebildet werden können, so fordert die Europäische Kommission sämtliche Schengen-Staaten auf, für die fehlenden Teammitglieder qualifizierte Sachverständige ausserhalb des Pools zu benennen. Die Aufforderung der Kommission ergeht spätestens sechs Wochen vor einem angekündigten und eine Woche vor einen unangekündigten Besuch, wobei die Staaten in beiden Fällen innerhalb von 72 Stunden reagieren müssen (Abs. 8).

Die Teamleitung obliegt zwei sog. «leitenden Sachverständigen». Während der leitende Sachverständige der Kommission von dieser direkt benannt wird, bestimmt das Team (auf Vorschlag der Kommission) denjenigen der Schengen-Staaten. Den beiden obliegt die Verantwortung für die Gesamtplanung, Vorbereitung und Durchführung der Besuche. Sie koordinieren die Abfassung der Berichte und unterstützen die Kommission später auch bei der Überwachung der Umsetzung des Aktionsplanes im «Follow-up» (Abs. 9). Allfällige Sachverständige in Schulung nehmen keine aktive Rolle während des Besuches ein; auch die Beobachter sind auf eine rein unterstützende Funktion beschränkt und unterstehen der Leitung durch die leitenden Sachverständigen. Insbesondere nehmen sie nicht an den internen Entscheidungsprozessen im Team teil (Abs. 6 und 7).

Artikel 19 Durchführung der Besuche

Die Bestimmung regelt die administrativen Aspekte der Besuche, unabhängig davon, zu welchem Zweck (Evaluierung oder Überwachungstätigkeit) diese durchgeführt

⁵⁰ Vgl. Artikel 18 Absatz 5.

⁵¹ Dabei hat sie auf eine ausgewogene Teamzusammensetzung zu achten, sowohl hinsichtlich der geographischen Herkunft als auch hinsichtlich der Berufserfahrung der Sachverständigen sowie der Kapazitäten der nationalen Verwaltungen, aus der sie stammen. Zudem dürfen Sachverständige nicht in Teams vertreten sein, welche ihren eigenen Herkunftsstaat evaluieren (Art. 18 Abs. 2).

werden. Erfasst sind daher auch erneute Besuche sowie Überprüfungsbesuche, mittels derer die Umsetzung des Aktionsplanes kontrolliert wird.

Zunächst obliegt es den Teammitgliedern, alle organisatorischen Vorbereitungen im Hinblick auf einen effizienten Ablauf eines anstehenden Besuchs zu treffen und sich auch inhaltlich auf die bevorstehende Mission vorzubereiten (Abs. 1). Für jeden (angekündigten) Besuch legt die Europäische Kommission in enger Zusammenarbeit mit den leitenden Sachverständigen ein detailliertes Programm fest, wobei der betroffene Schengen-Staat von der Kommission mindestens acht Wochen vor Besuchsbeginn zum Entwurf zu konsultiert werden muss.⁵² Bei unangekündigten Besuchen erfolgt naturgemäss keine vorgängige Koordination mit dem betroffenen Schengen-Staat. Die Europäische Kommission erstellt das Evaluierungsprogramm vielmehr selbständig, muss den Besuch aber dem betreffenden Schengen-Staat mindestens 24 Stunden im Voraus ankündigen (Abs. 3). Ausnahmsweise können unangekündigte Evaluierungsbesuche von der Europäischen Kommission auch ohne Vorankündigung durchgeführt werden, wenn sie triftige Gründe zur Annahme hat, dass im Rahmen der Anwendung des Schengen-Besitzstands möglicherweise in schwerwiegender Weise gegen grundrechtliche Rechtspositionen verstossen wird. Besuche an den Binnengrenzen finden indessen in jedem Fall ohne Vorankündigung statt. Auch bei Überprüfungsbesuche gilt die Vorankündigungsfrist von mindestens 24 Stunden, doch können auch diese Besuche ohne im Voraus erfolgende Benachrichtigung erfolgen.

Die Bestimmung stellt schliesslich klar, dass alle Arten von Besuchen (Evaluierungsbesuche, erneute Besuche und Überprüfungsbesuche) physische Treffen mit allen relevanten Akteuren einschliessen können, die im jeweiligen Bereich beim Vollzug des Schengen-Besitzstands im betreffenden Schengen-Staat mitwirken (Abs. 2). Neben den primär angesprochenen staatlichen Behörden kann das insbesondere auch nicht-staatliche Organisationen und Stellen einschliessen, soweit diese mit entsprechenden Vollzugsaufgaben betraut wurden⁵³. Die evaluierten Staaten - und mit ihnen auch die betrauten Stellen - sind zur Kooperation mit den Evaluierungsteams verpflichtet; sie haben insbesondere sicherzustellen, dass die Sachverständigen zu allen relevanten Personen, Einrichtungen und Dokumenten Zugang erhalten (vgl. Art. 3 Abs. 5).

⁵² Die Kommunikation läuft dabei über die vom evaluierten Staat definierte Kontaktstelle, welche in der Schweiz beim Bundesamt für Justiz angesiedelt ist.

⁵³ Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an die Organisationen, die mit dem Rückkehr-Monitoring gemäss Artikel 8 Absatz 6 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 v. 24.12.2008, S. 98) betraut sind, oder die externen Dienstleistungserbringer, an die nach Artikel 43 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (ABl. L 243 v. 15.9.2009, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1155, ABl. L 188 v. 12.7.2019, S. 25) bestimmte Aufgaben im Visumverfahren delegiert werden können.

Artikel 20 *Evaluierungsberichte und Empfehlungen*

Artikel 20 umschreibt den Verfahrensablauf nach Abschluss eines Besuchs bis zur Annahme der Empfehlungen. Er gilt - unter Vorbehalt der Anwendbarkeit des Dringlichkeitsverfahrens bei Vorliegen schwerwiegender Mängel (Art. 22) bzw. einiger Sondervorschriften (Art. 23-24) - für alle Arten von Evaluierungen.

Zur Dokumentation der Ergebnisse eines Besuches wird bei jeder Evaluierung ein Evaluierungsbericht erstellt, für dessen Vollständigkeit und inhaltliche Richtigkeit das Expertenteam die Verantwortung trägt und sich bei Unstimmigkeiten um einen Kompromiss bemühen muss (Absatz 1 Uabs. 3). Bei der Erstellung des Berichts werden neben den Antworten auf den Standardfragebogen alle einschlägigen Informationen berücksichtigt, welche das Team erhalten hat - sei von Seiten der im Sachbereich tätigen Agenturen und Einrichtungen der EU oder sei es von Dritter Seite. Voraussetzung ist jedoch, dass die im Bericht verarbeiteten Informationen im Rahmen des Besuchs tatsächlich auf ihre Richtigkeit hin verifiziert worden sind, was neu explizit festgehalten wird (Abs. 1 Uabs. 2). Im Bericht werden alle für die Durchführung des Schengen-Besitzstands relevanten Aspekte dargestellt und anhand von drei Kriterien bewertet: «bewährte Vorgehensweise», «Verbesserung erforderlich» und «(nicht-konform)».⁵⁴ Die zentrale Neuerung besteht in der Einführung einer verbindlichen Fristenregelung, die im Vergleich zu aktuellen Situation zu einer erheblichen Verkürzung der Verfahrensdauer führt⁵⁵: So ist die Europäische Kommission gehalten, den Berichtsentwurf, der auch einen Entwurf der Empfehlungen enthält, innerhalb von vier Wochen nach Abschluss des Besuchs dem evaluierten Staat zuzustellen. Dieser hat sodann zwei Wochen Zeit, zum Entwurf schriftlich Stellung zu nehmen. Zudem kann der evaluierte Staat eine Redaktionssitzung verlangen, die innerhalb von weiteren fünf Arbeitstagen durchzuführen ist (Abs. 1 UAbs. 4). Die Stellungnahme des evaluierten Staates fließt sodann gegebenenfalls in den Berichtsentwurf ein.

Der weitere Fortgang des Verfahrens ist sodann davon abhängig, ob der evaluierte Schengen-Staat mit dem Berichtsentwurf (und den Empfehlungen) einverstanden ist oder nicht:

- Ist er einverstanden, so enthält der Bericht auch die Empfehlungen für Abhilfemassnahmen⁵⁶ und muss von der Europäischen Kommission innert einer Frist von maximal vier Monaten ab dem Ende des Besuchs auf dem Wege eines Durchführungsbeschlusses verabschiedet werden. Diese Frist ist indes sehr eng, muss der Beschluss doch im Rahmen des sog. Prüfverfahrens angenommen werden, was bedeutet, dass die Kommission vorgängig den

⁵⁴ Der Bericht soll damit nicht nur die Mängel benennen, sondern auch positive Akzente setzen, indem «bewährten Vorgehensweisen», die Vorbildcharakter für andere Schengen-Staaten bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands haben könnten, ausgewiesen werden.

⁵⁵ In der Vergangenheit verging bis zur Verabschiedung der Berichte durch die Europäische Kommission teilweise sehr viel Zeit (ein Jahr und mehr), da die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 hierfür keine Fristen vorgab.

⁵⁶ Diese können auch Fristsetzungen für eine angemessene Umsetzung sowie Angaben enthalten, welche Empfehlungen vorrangig umzusetzen sind (Abs. 4 Uabs. 2).

Schengen-Ausschuss einberufen und die formelle Zustimmung der darin vertretenen EU-Mitgliedstaaten einholen muss⁵⁷ (Abs. 4 Uabs. 1). Innert vierzehn Tagen muss der verabschiedete Bericht (mitsamt den Empfehlungen) dem Rat der EU und dem Europäischen Parlament zur Kenntnis übermittelt werden.

- Bestreitet der evaluierte Staat hingegen innerhalb von zehn Arbeitstagen nach der Redaktionsitzung den Inhalt des Berichts (bzw. die darin vorgenommenen Bewertungen), so beschränkt sich der von der Europäischen Kommission zu verabschiedende Bericht auf die Bewertung der Ergebnisse des Besuchs und enthält keine Empfehlungen. In diesem Fall muss die Kommission innert der genannten Frist von maximal vier Monaten neben dem Bericht auch einen Entwurf von Empfehlungen verabschieden, den sie dem Rat der EU zur Annahme übermittelt (Abs. 4). Der Rat ist sodann gehalten, die Empfehlungen⁵⁸ in der Form eines Durchführungsbeschlusses zu verabschieden und dem Europäischen Parlament sowie den nationalen Parlamenten zur Kenntnisnahme zuzuleiten. Eine entsprechende Fristsetzung enthält die Bestimmung indessen nicht.

Artikel 21 Folgemassnahmen und Überwachung

Liegen die konkreten Handlungsanweisungen zur Behebung der festgestellten Mängel vor, sei es als Teil des Evaluierungsberichts oder als separate Empfehlungen, beginnt die Umsetzungsphase (sog. «Follow-up»). Der evaluierte Staat innerhalb von zwei Monaten nach Annahme der Empfehlungen (Art. 20 Abs. 4 bzw. 5) einen Aktionsplan vorlegen, der alle Massnahmen enthält, die der evaluierte Staat zur Beseitigung der festgestellten Mängel bzw. zur Umsetzung der Empfehlungen für erforderlich hält. Der Aktionsplan wird der Kommission und dem Rat übermittelt, wobei den anderen Schengen-Staaten Gelegenheit geboten wird, Kommentare abzugeben (Abs. 1). Die Europäische Kommission prüft den Aktionsplan sodann auf seine Angemessenheit und nimmt zu diesem Zweck Rücksprache mit dem Team. Für die Übermittlung ihrer Bewertung an den evaluierten Staat hat sie einen Monat Zeit. Hält sie den Aktionsplan nicht für angemessen, so muss der betroffene Staat diesen innert Monatsfrist nachbessern (Abs. 2). In der Folge ist der evaluierte Staat verpflichtet, Rat und Kommission in regelmässigen Abständen über den Stand der Umsetzung des Aktionsplans zu informieren, bis dieser nach Ansicht der Kommission vollständig durchgeführt ist. Mit der Verordnung (EU) 2022/922 wurde das Berichtsintervall von bisher drei auf sechs Monate verlängert, um den administrativen Aufwand für den betroffenen Staat zu begrenzen. Allerdings kann die Europäische Kommission eine andere Berichtsfrequenz vorgeben, wenn diese durch die gegebenen Umstände gerechtfertigt ist (Abs. 3 Uabs. 1). Kommt der evaluierte Staat seinen Verpflichtungen nicht nach, erstattet er z.B. nicht fristgerecht Bericht oder sorgt er nicht für eine angemessen rasche Umsetzung, so informiert die Kommission den Rat der EU und das Europäische Parlament über

⁵⁷ Vgl. Kommentierung zu Artikel 30 Absatz 2.

⁵⁸ Damit ist es diesfalls dem Rat vorbehalten, gegebenenfalls angemessene Umsetzungsfristen zu setzen und festzulegen, welchen Empfehlungen im Rahmen der Umsetzung Priorität einzuräumen ist.

die Sachlage. Zudem kann die Kommission (auch unangekündigte) Überwachungsbesuche durchführen, um die erzielten Fortschritte bei der Beseitigung der Mängel zu verifizieren (Abs. 3 UAbs. 2 und 3). Ist der Aktionsplan nach Ansicht der Kommission vollständig durchgeführt, so unterrichtet sie den evaluierten sowie die übrigen Schengen-Staaten über den Abschluss des Aktionsplanes (Abs. 3 UAbs. 4).

2.2.4 Schwerwiegende Mängel und besondere Evaluierungsformen

In Kapitel IV regelt die Verordnung (EU) 2022/922 zum einen das Dringlichkeitsverfahren (Art. 22), das bei Vorliegen von schwerwiegenden Mängeln inskünftig zur Anwendung gelangt. Zum anderen werden besondere Verfahrensvorschriften festgelegt, die für die erstmalige Evaluierung (Art. 23) bzw. die thematische Evaluierung (Art. 24) zur Anwendung gelangen sollen. Keine eigene Verfahrensregelung ist für die unangekündigten Evaluierungen enthalten. Diese Evaluierungsart folgt - abgesehen von der Planung und Verfahrenseinleitung⁵⁹ - den Regeln des jeweiligen Evaluierungstypus.

Artikel 22 Dringlichkeitsverfahren bei schwerwiegenden Mängel

Stellt das Team im Zuge eines Besuches fest, dass die entdeckten Mängel schwerwiegender Natur⁶⁰ sind, kommt das Verfahren nach Artikel 22 zum Tragen, das auf eine dringliche Mängelbeseitigung ausgerichtet ist. Eingeleitet wird das Verfahren durch eine schriftliche Mitteilung der leitenden Sachverständigen an den evaluierten Staat, worin sie diesen am Ende des Besuchs über die gemachten Feststellungen unterrichten (Abs. 1). Auch der Rat der EU wird unverzüglich ins Bild gesetzt. Ab diesem Zeitpunkt trifft den evaluierten Staat eine qualifizierte Pflicht zur Kooperation, indem er sich umgehend Gedanken zur Behebung der festgestellten Mängel und die dafür notwendigen (rechtlichen, operativen und finanziellen) Massnahmen macht und in einen permanenten Dialog mit der Europäischen Kommission tritt - auch um frühzeitig mögliche Unterstützungsleistungen der einschlägigen EU-Agenturen zu sondieren.

Der Berichtsentwurf, der primär auf die gravierenden Mängel fokussieren soll und dem auch Empfehlungen für Abhilfemassnahmen beigelegt sind, wird dem evaluierten Staat innert zwei Wochen nach dem Ende des Besuchs zugestellt. Dieser hat innert zehn Arbeitstagen zum Entwurf Stellung zu nehmen; eine allfällige Redaktionssitzung wird innert fünf weiteren Arbeitstagen durchgeführt (Abs. 2). Die Europäische Kommission verabschiedet den Bericht spätestens innert sechs Wochen nach Ende des Besuchs. Um dies zu gewährleisten, findet das Prüfungsverfahren nach Artikel 30 Absatz 3 Anwendung, wonach die Zustimmung des Schengen-Ausschusses erst nachträglich eingeholt werden muss (Abs. 3). Spätestens sechs Wochen nach Annahme des Berichts unterbreitet die Europäische Kommission dem Rat einen Vorschlag für Abhilfemassnahmen, welche der Rat dann innert Monatsfrist verabschieden muss. Der entsprechende Durchführungsbeschluss beinhaltet neben den

⁵⁹ Vgl. Kommentierung zu Artikel 12, 13 und 19.

⁶⁰ Im Sinne von Artikel 2 Ziffer 10.

konkreten Handlungsanweisungen zur (prioritären) Mängelbeseitigung auch zeitliche Vorgaben für deren Umsetzung und legt schliesslich auch die Häufigkeit fest, mit der der evaluierte Staat in der Folge über den Stand der Umsetzung des Aktionsplanes Bericht erstatten muss (Abs. 4). Darüber hinaus kann der Rat für den Fall, dass die festgestellten Mängel zu einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit im Schengen-Raum führen oder das Risiko einer systematischen Grundrechtsverletzung besteht, separate Empfehlungen an die Adresse der anderen Schengen-Staaten richten (Abs. 5). Diese enthalten eine Ermächtigung für angemessene Abhilfemassnahmen, mit welchen die schwerwiegenden Mängel behoben oder deren negative Auswirkungen gemindert werden können - ähnlich wie dies in Artikel 29 des Schengener Grenzkodex⁶¹ oder in Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1896⁶² vorgesehen ist.

Schliesslich bestehen auch im «Follow-up»-Verfahren einige Besonderheiten:

- Zum einen gelten kürzere Fristen: So ist der Aktionsplan vom evaluierten Staat innert Monatsfrist vorzulegen. Die Europäische Kommission muss dessen Angemessenheit innert zwei Wochen bewerten und der evaluierte Staat gegebenenfalls innert weiterer zwei Wochen den Aktionsplan nachbessern (Abs. 6). Die Berichterstattung zur Umsetzung des Aktionsplanes erfolgt in dem vom Rat in den Empfehlungen festgesetzten Intervall, bis er nach Ansicht der Kommission vollständig durchgeführt ist.
- Zum anderen muss die Europäische Kommission spätestens ein Jahr nach dem Evaluierungsbesuch einen erneuten Besuch im jeweiligen Bereich organisieren (Abs. 5). Auch dieser erneute Besuch führt wieder zu einem Bericht und gegebenenfalls zu neuen Empfehlungen (Abs. 6). Der Bericht, in dem primär⁶³ die Fortschritte bei der Durchführung des Aktionsplans bewertet werden, wird nach Massgabe von Artikel 20 Absatz 1 erstellt. Entsprechend kann der evaluierte Staat zum Berichtsentwurf, der ihm innert 6 Wochen vorgelegt wird, innerhalb von zwei Wochen Stellung nehmen. Er wird im Prüfungsverfahren (Art. 30 Abs. 2) von der Kommission verabschiedet. Der Rat kann zum Bericht Stellung nehmen und verlangen, dass die Kommission erneut Empfehlungen für Abhilfemassnahmen vorlegt, die dann vom Rat verabschiedet werden und vom evaluierten Staat nach Massgabe eines Aktionsplans umgesetzt werden müssen.
- Schliesslich ist die Kommission verpflichtet, einen Überprüfungsbesuch durchzuführen, wenn sie der Meinung ist, dass der Aktionsplan abgeschlossen werden kann. Die Erstellung eines Berichts ist zwar nicht nötig, doch muss

⁶¹ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 77 v. 23.3.2016, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/817, ABl. L 135 v. 22.5.2019, S. 27.

⁶² 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. L 295 v. 14.11.2019, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1134, ABl. L 248 v. 13.7.2021, S. 11.

⁶³ Es ist auch möglich, dass im Rahmen des erneuten Besuchs neue Feststellungen gemacht werden, die dann ebenfalls in den Bericht einfließen. Vgl. Kommentierung zu Artikel 5.

die Kommission den Rat über das Ergebnis des Überprüfungsbesuchs in geeigneter Form unterrichten. Schliesslich obliegt es auch dem Rat, auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss zur Beendigung der Evaluierung im betreffenden Bereich zu fassen (Abs. 9).

Artikel 23 Besondere Bestimmungen für erstmalige Evaluierungen

Das Verfahren für erstmalige Evaluierungen folgt auf weiten Strecken dem Verfahren, das für regelmässige Evaluierungen gilt. So kommen nach Absatz 1 die Vorschriften für die Erstellung und Verabschiedung der Berichte (Art. 20 Abs. 1-4) vollumfänglich zum Tragen. Gleichwohl gelten im Verfahren bei erstmaligen Evaluierungen einige Besonderheiten:

Zunächst werden die Empfehlungen bei erstmaligen Evaluierungen - anders als die bei regelmässigen Evaluierungen der Fall ist - in jedem Fall vom Rat der EU verabschiedet (Abs. 2). Zu diesem Zweck muss die Europäische Kommission dem Rat innert vier Monaten nach dem Ende des Besuches einen entsprechenden Vorschlag vorlegen (Abs. 1 UAbs. 2).

Auch im «Follow-up» gelten Sonderregeln. So muss der evaluierte Staat zwar auch einen Aktionsplan zur Umsetzung der Empfehlungen vorlegen und allenfalls nachbessern, doch sind ihm hierfür keine Fristen gesetzt (Abs. 3 UAbs. 1 und 3)⁶⁴. Das Berichtsintervall für die Umsetzungsberichtserstattung beträgt zwar auch sechs Monate, doch kann der Rat keine andere Frequenz vorgeben. Weiter ist die Durchführung einer erneuten Evaluierung obligatorisch, wenn im Bericht festgestellt wurde, dass der evaluierte Staat die Voraussetzungen für (künftige) Anwendung des Schengen-Besitzstands noch nicht erfüllt (Abs. 4). Das weitere Verfahren zur Verabschiedung des Berichts sowie allfälliger Empfehlungen ist im Übrigen gleich ausgestaltet wie im Dringlichkeitsverfahren (vgl. Art. 22 Abs. 7 und 8). Schliesslich muss die Europäische Kommission im Rahmen einer erstmaligen Evaluierung zudem einen Überprüfungsbesuch durchführen, bevor sie den Aktionsplan als abgeschlossen erklären kann (Abs. 5). Die hierbei zur Anwendung kommenden Verfahrensgrundsätze sind wiederum die gleichen wie im Dringlichkeitsverfahren (vgl. Art. 22 Abs. 7 und 8), insbesondere obliegt es auch hier dem Rat der EU, die Beendigung des Aktionsplanes formell zu billigen.⁶⁵

Artikel 24 Besondere Bestimmungen für thematische Evaluierungen

Das Verfahren der thematischen Evaluierung ist weitestgehend mit dem ordentlichen Verfahren der regelmässigen Evaluierung identisch. So werden in Artikel 24 Unterabsatz 1 die Vorschriften von Artikel 23 Absätze 1 bis 3 (erstmalige Evaluierungen)

⁶⁴ Solche Fristsetzungen wurden als überflüssig betrachtet, da man annehmen darf, dass es im wohlverstandenen Interesse des «beitrittswilligen» Staates liegt, die Mängel rasch zu beseitigen.

⁶⁵ Die Beendigung der Aktionspläne ist Bedingung für die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands, die durch einstimmigen Beschluss des Rates erfolgt. Ist die Inkraftsetzung erfolgt, so wird der jeweilige Staat in den Turnus der regelmässigen Evaluierung eingereiht, dass eine Evaluierung innert Jahresfrist stattfinden kann. Die Kommission ändert zu diesem Zweck die einschlägige Jahresplanung (Art. 23 Abs. 6).

als anwendbar erklärt, wo wiederum auf die Absätze 1 bis 4 von Artikel 20 (regelmässige Evaluierungen) verwiesen wird. Letztere Bestimmungen regeln das Verfahren von der Erstellung des Berichtsentwurfs durch das Expertenteam über dessen Verabschiedung im Prüfverfahren (Art. 30 Abs. 2) bis hin zur Verabschiedung der Empfehlungen.

Im Gegensatz zur periodischen Evaluierung werden dem Bericht zwar Entwürfe von Empfehlungen für Abhilfemassnahmen beigelegt, doch obliegt es im Rahmen der thematischen Evaluierung dem Rat, die erforderlichen Empfehlungen (inkl. allfälliger Umsetzungsfristen) zu verabschieden. Die Europäische Kommission unterbreitet ihm zu diesem Zweck innert vier Monaten nach Abschluss des Besuchs einen Vorschlag (Art. 24 Abs. 1 iVm. Art. 23 Abs. 1 und 2). Nach der Annahme der Empfehlungen müssen die evaluierten Staaten jeweils einen eigenen Aktionsplan zur Umsetzung der Empfehlungen einreichen, den die Europäische Kommission innert Monatsfrist auf seine Angemessenheit hin überprüft. Für den Fall, dass der Aktionsplan als ungenügend bewertet wird, muss der betroffene Schengen-Staat seinen Aktionsplan überarbeiten. In der Folge muss er der Europäischen Kommission und dem Rat der EU alle sechs Monate zum Stand der Umsetzung berichten (Art. 24 Abs. 1 iVm. Art. 23 Abs. 3).

Werden im Rahmen einer thematischen Evaluierung «schwerwiegende Mängel» festgestellt, so richtet sich das Verfahren vollständig nach Artikel 22 (Dinglichkeitsverfahren).

2.2.5 Schengen-Steuerung und Schlussbestimmungen

Artikel 25 Schengen-Steuerung

Eines der Kardinalziele der vorliegenden Revision des Evaluierungsmechanismus bildet die Erhöhung der politischen Wahrnehmung des Funktionierens des Schengen-Raumes. Zu diesem Zweck wird die Europäische Kommission zur wiederholten Berichterstattung an den Rat der EU und das Europäische Parlament verpflichtet:

- Konkret muss die Kommission einmal im Jahr einen umfassenden Bericht vorlegen, der öffentlich ist und auch den nationalen Parlamenten der Schengen-Staaten übermittelt wird. Der Bericht soll sich erstens den Ergebnissen der im Vorjahr durchgeführten Evaluierungen einschliesslich der von den betroffenen Staaten ergriffenen Folgemaassnahmen widmen, zweitens die Funktionsweise des Mechanismus der Schengen-Evaluierung bewerten und drittens ein allgemeines Lagebild des Schengen-Raumes skizzieren (UAbs. 1-3).
- Zudem muss die Kommission mindestens zweimal jährlich über den Stand der Umsetzung der nationalen Aktionspläne sowie die Ergebnisse der einschlägigen Überwachungstätigkeiten (Angemessenheitsprüfung der Aktionspläne, erneute Besuche, Überwachungsbesuche) informieren. Diese Zwischenstandsberichte sind nicht für die Öffentlichkeit gedacht, sondern nur an den Rat der EU und das Europäische Parlament gerichtet (UAbs. 4).

Die Berichterstattung ist Grundlage für die Einrichtung eines politischen Zyklus, im Zuge dessen der Rat der EU (auf Ministerebene), aber auch das Europäische Parlament, regelmässig über den Stand der durchgeführten Evaluierungen informiert werden, um jederzeit und in voller Kenntnis der bestehenden Situation die notwendigen rechtspolitischen Weichenstellungen im Hinblick auf das gute Funktionieren des Schengen-Raumes vornehmen zu können (Schengen-Steuerung).⁶⁶ In operativer Hinsicht erhofft man sich, dass von diesem «Schengen-Zyklus» ein zusätzlicher Druck auf die Staaten ausgeht, die festgestellten Mängel möglichst rasch und wirksam zu beseitigen («peer pressure»); die Evaluierung soll aber auch dafür sorgen, dass gute Beispiele bei der Anwendung und Umsetzung («best practices») in einem Schengen-Staat bei vergleichbaren Verhältnissen auch in den anderen Staaten Schule machen (können).

Artikel 26 Leitfaden für die Schengen-Evaluierung

Artikel 26 bildet die rechtliche Grundlage für die Verabschiedung eines Leitfadens für die Schengen-Evaluierung, der die Vorgaben der Verordnung (EU) 2022/922 wo nötig inhaltlich konkretisieren soll. Die Bestimmung nennt eine Reihe von Aspekten, die Eingang in den Leitfaden finden sollen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend, weshalb sämtliche Aspekte des Verfahrens in den Leitfaden aufgenommen werden können. Wie bisher wird der Leitfaden von der Europäischen Kommission nicht in Form eines Durchführungsrechtsakts im Rahmen des Prüfverfahrens (Art. 30 Abs. 2) erlassen, weshalb er den Schengen-Staaten auch keine rechtlichen Verpflichtungen auferlegen kann. Vielmehr beinhaltet er eine Art Selbstverpflichtung der Europäischen Kommission, das Verfahren gemäss den darin beschriebenen Grundsätzen durchzuführen⁶⁷. Gleichwohl muss der Leitfaden «in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten» erstellt und aktualisiert werden, weshalb die Europäische Kommission dessen Inhalt im Ergebnis nicht gegen den Willen der Mitgliedstaaten gestalten kann. Die assoziierten Staaten sind gestützt auf die in den jeweiligen Assoziierungsabkommen verankerten Mitspracherechte an dessen Ausgestaltung beteiligt.

Artikel 27 Überprüfung

Artikel 27 übernimmt die bereits in der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 enthaltene «Review-Klausel». Diese verpflichtet die Europäische Kommission, nach Annahme aller Evaluierungsberichte des ersten mehrjährigen Evaluierungszyklus' dem Rat der EU innert 6 Monaten einen umfassenden Bericht zu unterbreiten, in welchem sie die Anwendung des neuen Mechanismus im Lichte der gemachten Erfahrungen bewertet. Die Überprüfung umfasst auch das Funktionieren der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten im Rahmen des Evaluierungsmechanismus. Auch wenn dies nicht explizit festgelegt ist, so kann der Bericht selbstredend auch Vorschläge zur Anpassung der Verordnung (EU) 2022/922 enthalten. Der Bericht wird auch dem Europäischen Parlament übermittelt.

⁶⁶ Die Idee ist indessen nicht neu, sondern vielmehr eine Neuauflage der «Schengen Governance», die bereits der bisherigen Rechtsgrundlage aus dem Jahr 2013 zu Grunde lag.

⁶⁷ Der Leitfaden stellt daher auch keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar, welche die Schweiz gestützt auf Artikel 7 Absatz 2 SAA formell übernehmen muss.

Artikel 28 *Vertraulichkeit*

Die Evaluierungsteams müssen Zugang zu allen relevanten Information haben, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Dazu gehören auch vertrauliche Informationen, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. *Absatz 1* verpflichtet daher die Mitglieder der Evaluierungsteams, die Beobachter und Sachverständigen in Schulung, die während des Besuchs erhaltenen Informationen vertraulich zu behandeln. *Absatz 2* stellt darüber hinaus klar, dass auch die in den Berichten eingearbeiteten Informationen geschützt sind. Sie werden grundsätzlich als «vertrauliche Informationen» im Sinne der Informationsschutzvorschriften der EU⁶⁸ eingestuft, was bedeutet, dass solche Informationen nur Personen offengelegt werden, die Kenntnis haben müssen. Im Einzelfall können die Berichte aber auch - wie dies bisher generell der Fall war - als Verschlussache («EU restricted / UE restreint») qualifiziert werden, wenn dies aufgrund der Natur der darin enthaltenen Informationen erforderlich ist⁶⁹. Die Europäische Kommission entscheidet jeweils nach Rücksprache mit dem betroffenen Schengen-Staat, welche Teile des Berichts veröffentlicht werden dürfen. Nach *Absatz 3* unterliegt die Behandlung und Übermittlung von Verschlussachen zum Zwecke dieser Verordnung den einschlägigen Sicherheitsvorschriften. Diese schliessen jedoch nicht aus, dass die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament oder den einschlägigen EU-Agenturen Informationen zur Verfügung stellen kann.

Artikel 29 *Bedingungen für die Beteiligung Irlands*

Angesichts dieser Tatsache, dass Irland nicht den gesamten Schengen-Besitzstand anwendet⁷⁰, besteht eine eingeschränkte Möglichkeit zur Teilnahme am Evaluierungsverfahren, die sich im Grunde bereits aus der Funktion des Evaluierungsverfahrens, nämlich die Anwendung des Schengen-Besitzstands zu überprüfen, ableitet. So kann Irland nur in Bezug auf jene Teile des Schengen-Besitzstands evaluiert werden, an welche es selbst gebunden ist (Abs. 2). Umgekehrt kann sich Irland an den Evaluierungen anderer Schengen-Staaten nur insoweit beteiligen, als es die Vorschriften des

⁶⁸ Beschluss (EU, Euratom) 2015/443 der Kommission vom 13. März 2015 über die Sicherheit in der Kommission, ABl. L 72 v. 17.3.2015, S. 41.

⁶⁹ Beschluss (EU, Euratom) 2015/444 der Kommission vom 13. März 2015 über die Sicherheitsvorschriften für den Schutz von EU-Verschlussachen, ABl. L 72 v. 17.3.2015, S. 53. Gestützt auf Artikel 4 Buchstabe b des Abkommens vom 20. April 2008 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union über die Sicherheitsverfahren für den Austausch von Verschlussachen (SR **0.514.126.81**) werden diese Dokumente in der Schweiz mit einem entsprechenden Geheimhaltungsgrad geschützt. Die Klassifikation «EU restricted / UE restreint» entspricht der Klassifikation «Intern» gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes (ISchV), SR **510.411**.

⁷⁰ Gestützt auf das im Protokoll Nr. 19 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand (sog. «Schengen-Protokoll»), ABl. C 202 v. 7.6.2016, S. 290) verankerte «Opt-in-Recht» ist Irland in den Bereichen «Aussengrenzen» und «Visa» nicht beteiligt. Vgl. auch 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 v. 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 v. 7.3.2002, S. 20.

jeweiligen Bereiches auch selbst anwendet. Die Bestimmung illustriert dieses Prinzip in zweierlei Hinsicht: Eine Teilnahme irischer Sachverständigen an Evaluierungsmissionen (Abs. 1) als auch eine Teilnahme Irlands an der Beschlussfassung zur Annahme von Empfehlungen (Abs. 3) ist nur insoweit gestattet, als Irland an die entsprechenden Vorschriften des Schengen-Besitzstands selbst gebunden ist.

Artikel 30 Ausschussverfahren

Gemäss Artikel 3 obliegt der Europäischen Kommission die Gesamtkoordination für die Planung und Durchführung der Evaluierungen. Bei der Ausübung dieser Aufgabe wird sie von einem Ausschuss aus Vertreterinnen und Vertretern der EU-Mitgliedstaaten, dem sog. «Schengen-Ausschuss», unterstützt (Art. 30 Abs. 1). Im Einklang mit dem Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung für die Anwendung des Evaluierungsmechanismus (Art. 3 Abs. 1) spricht sich die Kommission in diesem Ausschuss mit den Schengen-Staaten ab. Für einige Entscheidungen ist vorgesehen, dass diese in die Form eines Durchführungsbeschlusses zu kleiden und nach Massgabe der Verordnung (EU) Nr. 182/2011⁷¹ zu verabschieden sind. Dies gilt für die Annahme der Mehrjahres- und Jahresplanung (Art. 12 Abs. 2; Art. 13 Abs. 1), des Standardfragebogens (Art. 14 Abs. 1) sowie der Berichte und der Empfehlungen, soweit die Kommission zuständig ist (Art. 20 Abs. 4, Art. 22 Abs. 7, Art. 23 Abs. 1 und 4, Art. 24).

In diesen Fällen kommt das sog. Prüfverfahren nach Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 zur Anwendung (Art. 30 Abs. 2), welches den im Schengen-Ausschuss vertretenen EU-Mitgliedstaaten die Mitbestimmung beim Erlass von Durchführungsrechtsakten durch die Europäischen Kommission sichert. Im Rahmen dieses Prüfverfahrens unterbreitet die Kommission dem Ausschuss den Entwurf eines Durchführungsrechtsakts, zu dem die Schengen-Staaten Änderungen vorschlagen können. Daraufhin gibt der Ausschuss eine Stellungnahme ab. Entscheide werden dabei möglichst im Konsens getroffen. Kann ein solcher nicht erreicht werden, erfolgt eine Abstimmung, wobei ein qualifiziertes Mehr⁷² für die Beschlussfassung erforderlich ist. Die Kommission darf den Durchführungsrechtsakt nur erlassen, wenn der Ausschuss

⁷¹ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, ABl. L 55 v. 28.2.2011, S. 13.

⁷² Die Qualifizierung des Mehrheitsentscheids liegt in der Gewichtung der Stimmen der EU-Mitgliedstaaten gemäss den im Vertrag über die Europäische Union (EUV, ABl. C 202 v. 7.6.2016, S. 13) niedergelegten Grundsätzen (vgl. Art. 16 Abs. 4 und 5 EUV).

eine befürwortende Stellungnahme abgibt⁷³. Einzig im Dringlichkeitsverfahren, das bei Vorliegen von schwerwiegenden Mängeln zur Anwendung gelangt, ist dies nicht der Fall. Hier kann die Europäische Kommission die Evaluierungsberichte gemäss Artikel 22 Absatz 3 verabschieden und erst danach die Zustimmung der Staaten im Schengen-Ausschuss einholen. Die Kommission ist verpflichtet, den Durchführungsrechtsakt innert vierzehn Tagen nach dessen Annahme dem Schengen-Ausschuss zur Stellungnahme zu unterbreiten. Wird diese nicht erteilt, muss die Kommission den Rechtsakt unverzüglich aufheben (Art. 30 Abs. 3 mit Verweis auf Art. 8 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011).

Die Schweiz ist gestützt auf die Komitologie-Vereinbarung⁷⁴ an der Arbeit des Schengen-Ausschusses beteiligt. Sie kann sich zu sämtlichen in diesem Ausschuss behandelten Angelegenheiten äussern und Vorschläge einreichen. Einzig über ein Stimmrecht verfügt sie nicht. Da jedoch im Regelfall in den Komitologie-Ausschüssen der Konsens gesucht und selten abgestimmt wird, wirkt sich das fehlende Stimmrecht nur beschränkt aus.

Artikel 31-33 Inkrafttreten, Aufhebung und Anwendbarkeit

Die Verordnung (EU) 2022/922 ist am 5. Juli 2022, 20 Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union (ABl.), in Kraft getreten. Sie gilt in der EU seit dem 1. Oktober 2022 (Art. 33). Damit erfolgen die Mehrjahresplanung für den Evaluierungszyklus 2023-2029, die Jahresplanung 2023 sowie die Alimentierung des Expertenpools für das kommende Jahr bereits nach den Regeln des neuen Rechts.

Die Evaluierungen selbst werden ab Februar 2023 durchgängig nach Massgabe des neuen Rechts durchgeführt. Für die laufenden Evaluierungsverfahren, deren Besuche vor dem 1. Februar 2023 stattgefunden haben bzw. noch stattfinden, gilt, dass die Durchführung der Besuche und die Verabschiedung der Berichte und Empfehlungen noch nach Massgabe der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 erfolgen (Art. 31 Abs. 3). Demgegenüber richtet sich der «Follow-up», beginnend mit der Vorlage der Aktionspläne zur Umsetzung der Empfehlungen, nach den Regeln des neuen Regimes, was insbesondere zur Folge hat, dass die betroffenen Staaten von den längeren Berichterstattungsintervallen des neuen Rechts profitieren können.

⁷³ Wird ein qualifiziertes Mehr weder für noch gegen den Vorschlag der Kommission erreicht, gibt der Ausschuss keine Stellungnahme ab. Die Kommission kann dann den vorgesehenen Durchführungsrechtsakt nicht erlassen. Sie kann dem Ausschuss aber entweder eine geänderte Fassung des Rechtsakts unterbreiten oder den Entwurf des Durchführungsrechtsakts einem sog. Berufungsausschuss zur weiteren Beratung vorlegen (Art. 30 Abs. 2 UAbs. 2 mit Verweis auf das Verfahren nach Artikel 5 Absatz 4 UAbs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011). 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 für die Kommission verbindlich. Gibt der Berufungsausschuss hingegen keine Stellungnahme ab, kann die Kommission den Durchführungsrechtsakt erlassen.

⁷⁴ Vereinbarung vom 22. Sept. 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**

Abgesehen von dieser Übergangsregelung entfaltet die bisherige Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 keine Wirkung mehr für die EU-Mitgliedstaaten. Mit dem Geltungsbeginn der Verordnung (EU) 2022/922 per 1. Oktober 2022 wurde sie aufgehoben (Art. 32). Für die Schweiz wird die Verordnung (EU) 2022/922 allerdings erst mit der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA) in Kraft treten (siehe oben Ziff. 1.3). Bis dahin bleiben für die Schweiz die Verpflichtungen aus der aktuellen Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 weiterhin relevant.

Gemäss bisheriger Mehrjahresplanung wäre die nächste regelmässige Evaluierung der Schweiz für das Jahr 2023 vorgesehen gewesen. Da aber eine Evaluierung der Schweiz nach Massgabe der neuen Verordnung (EU) 2022/922 vor dem Abschluss des Verfahrens zu deren Übernahme nicht in Frage kommt, hat sich die Europäische Kommission bereit erklärt, die Evaluierung der Schweiz entsprechend auf einen späteren Termin (voraussichtlich Anfang 2025) zu verschieben. Die Europäische Kommission wird die entsprechenden Festlegungen in die neue Mehrjahresplanung aufnehmen, welche sie bis Anfangs Dezember dieses Jahres verabschieden muss. Nicht ganz ausgeschlossen ist indessen, dass die Schweiz von unangekündigten oder thematischen Evaluierungen betroffen sein könnte. Bis zum Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2022/922 für die Schweiz müssten die Evaluierungen jedoch nach Massgabe der Regeln der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 durchgeführt werden.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Bis zur definitiven Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 wird sich die Schweiz weiterhin auf der Basis der Verordnung (EG) Nr. 1052/2013 an der Schengen-Evaluierung beteiligen. Für die Zeit danach ist nach jetzigem Kenntnisstand nicht zu erwarten, dass die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 im Vergleich zum *status quo* grundlegenden Änderungen für den Bund und die Kantone mit sich bringt. So können die Vollzugsbehörden des Bundes und der Kantone von einer Evaluierung der Schweiz betroffen sein und umgekehrt sind Bund und Kantone - je nach Sachbereich - gleichermassen aufgerufen, Sachverständige für die Teilnahme an Evaluierungen anderer Schengen-Staaten zur Verfügung zu stellen. Welche Auswirkungen die Einrichtung des Expertenpools haben wird, lässt sich derzeit nicht verlässlich abschätzen, da die diesbezüglichen Leitlinien von der Europäischen Kommission noch nicht erarbeitet worden sind. Nach heutigem Wissensstand ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Evaluierungen ebenso wie die zeitliche Beanspruchung der Expertinnen und Experten künftig zunehmen werden⁷⁵. Gleichwohl dürfte die Schweiz mit dem beste-

⁷⁵ Die Sachverständigen führen ja nicht nur die Evaluierungsbesuche vor Ort durch und redigieren die Berichte, sondern unterstützen die Europäische Kommission während des gesamten Verfahrens, insbesondere auch im Follow-up. Hinzu kommt die Zeit für die Ausbildungs- und Auffrischkurse, welche die Expertinnen und Experten durchlaufen müssen, sowie für allfällige weitere Missionen im Rahmen von erneuten und Überprüfungsbesuchen.

henden Personalbestand ihre Verpflichtungen zur Bereitstellung von Sachverständigen sicherstellen können. Sobald belastbare Erfahrungswerte aus der Praxis (auch der anderen Staaten) vorliegen, wird die Situation neu zu bewerten sein.

Auf organisatorischer Ebene können die bestehenden Organisationsstrukturen zur Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Stellen der Bundesverwaltung wie auch zwischen ihnen und den Kantonen beibehalten werden, da die Funktionsweise und der Ablauf des Mechanismus keine grundlegenden Änderungen erfahren. Allerdings ist insbesondere aufgrund des stärkeren Einbezugs der politischen Ebene im Rahmen des Schengen-Zyklus mit einem administrativen Mehraufwand insbesondere für den Bund zu rechnen. Aber auch hier liegen entsprechende Erfahrungswerte noch nicht vor.

Was schliesslich die *finanziellen Auswirkungen* anbelangt, so ist nach dem jetzigen Stand der Dinge davon auszugehen, dass die aufgrund der Evaluierung der Schweiz anfallenden Kosten, die vom Bund getragen werden, sich im bisherigen Rahmen bewegen werden. Zum einen bleiben die Grundsätze der Kostenverteilung für die Teilnahme von nationalen Experten an Schengen-Evaluierungen unverändert bestehen. Die Europäische Kommission übernimmt also weiterhin die Kosten für Reise und Unterkunft der Expertenteams, während der evaluierte Staat die übrigen Kosten (z.B. für Transport oder Simultanübersetzung) bestreiten muss. Zum anderen darf davon ausgegangen werden, dass die Schweiz auch inskünftig nicht primäres Ziel von (unangekündigten) Evaluierungen sein wird, weshalb sich Anzahl der Evaluierungen der Schweiz ungefähr im bisherigen Rahmen bewegen wird.

3.2 Auswirkungen in weiteren Bereichen

In den Bereichen Volkswirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sind keine nennenswerten Auswirkungen zu erwarten.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 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 Verordnung (EU) 2022/922 ist rechtsverbindlich.

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)⁷⁶, wonach der Bund für auswärtige Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bun-

⁷⁶ SR 101

desrat, 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 völkerrechtlichem Vertrag zuständig ist (Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes [RVOG]⁷⁷; Art. 24 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes [ParlG]⁷⁸) oder wenn es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag von geringer Tragweite handelt (Art. 7a Abs. 2 RVOG).

Vorliegend besteht keine spezialgesetzliche Delegationsnorm, welche den Bundesrat zum selbstständigen Abschluss des Notenaustausches ermächtigt. Dieser kann auch nicht als völkerrechtlicher Vertrag von beschränkter Tragweite gemäss Artikel 7a Absatz 2 RVOG qualifiziert werden. Der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 ist entsprechend der Bundesversammlung zur Genehmigung vorzulegen.

4.2 Vereinbarkeit mit anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit der Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 als Schengen-Weiterentwicklung erfüllt die Schweiz ihre Verpflichtungen gegenüber der EU, die sie im Rahmen des SAA eingegangen ist. Nach Artikel 2 Absatz 3 iVm. Art. 7 SAA ist die verpflichtet, Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands zu übernehmen und anzuwenden. Die Schweiz gewährleistet damit, dass sie sich weiterhin an der Schengen-Evaluierung anderer Staaten beteiligt und auch selbst in diesem Rahmen überprüft wird, um so einen wichtigen Beitrag für das gegenseitige Vertrauen unter den beteiligten Staaten und das gute Funktionieren des Schengen-Raumes beizutragen.

4.3 Erlassform (Bundesbeschluss)

Die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 stellt keinen Beitritt der Schweiz zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft dar. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des entsprechenden Notenaustausches ist deshalb nicht dem obligatorischen Referendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV zu unterstellen.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3). 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 Zuständig-

⁷⁷ SR 172.010

⁷⁸ SR 171.10

keiten festlegen. Als wichtig gelten insbesondere Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen.

Der vorliegende Notenaustausch wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, kann aber jederzeit gekündigt werden und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Die zu übernehmende Verordnung (EU) 2022/922 ist zudem ein detailliert ausgestalteter Rechtsakt der EU, der direkt anwendbar ist und mit keiner Bestimmung des schweizerischen Rechts in Widerspruch steht. Es bedarf daher keiner Umsetzung im schweizerischen Recht, weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsstufe. Die Verordnung (EU) 2022/922 auferlegt den Schengen-Staaten indes bedeutende Verpflichtungen. So sind sie etwa verpflichtet, im Rahmen der Evaluierungsverfahren mittels Fragebogen schriftliche Auskünfte zu erteilen (vgl. Art. 14 Abs. 3 und 4) und für die Durchführung der Besuche vor Ort unterstehen die Schengen-Staaten weitgehenden Duldungs- und Kooperationspflichten (vgl. Art. 3 Abs. 5, Art. 19). Weiter müssen sie mindestens einen Sachverständigen je Sachbereich für den Expertenpool stellen und jeweils für die Dauer eines Jahres zur Verfügung halten (vgl. Art. 17). Die Verordnung sieht zudem die Möglichkeit der Kommission vor, unangekündigte Evaluierungen oder Überprüfungsbesuche in den Schengen-Staaten durchzuführen (vgl. Art. 4 Abs. 3, Art. 5 Bst. c), u.U. auch ganz ohne vorherige Benachrichtigung (vgl. Art. 19 Abs. 4). Schliesslich sieht die Verordnung eine formalisierte Überwachung der Folgemassnahmen vor. Auch wenn die an den evaluierten Staat gerichteten Empfehlungen nur insoweit rechtverbindlich sind, als sie einen Verstoß gegen geltende Verpflichtungen aus dem Schengen-Besitzstands feststellen, so ist dieser dennoch verpflichtet, innert einer bestimmten Frist einen Aktionsplan zur Beseitigung jeglicher festgestellten Mängel vorzulegen (vgl. Art. 21 Abs. 1 und 2, Art. 22 Abs. 6). Zudem untersteht der evaluierte Schengen-Staat einer Berichterstattungspflicht bis zur vollständigen Durchführung des Aktionsplans (vgl. Art. 21 Abs. 3) und es können Überprüfungsbesuche angesetzt werden, wobei diese in gewissen Fällen sogar obligatorisch sind (vgl.; Art. 22 Abs. 9, Art. 23 Abs. 5).

Der Notenaustausch betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 enthält damit wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die innerstaatlich auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten. Demzufolge ist der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Notenaustausches dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen. Die Bundesversammlung genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses (Art. 24 Abs. 3 ParlG).

4.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden keine neuen Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen, die einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung), <i>ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 47</i>
BV	Bundesverfassung, SR 101
Conseiller JAI	informelle Ratsarbeitsgruppe, die aus den Mitarbeitenden der ständigen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten in Brüssel zusammengesetzt ist.
COREPER	Ausschuss der Ständigen Vertreter der EU-Mitgliedstaaten
DAA	Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags, SR 0.142.392.68
EU-Komitologie-Verordnung	Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, <i>ABl. L 55 v. 28.2.2011, S. 13</i>
eu.LISA	Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung), <i>ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 13</i>
FRA	Europäische Agentur für Grundrechte
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
Komitologie-Vereinbarung	Vereinbarung vom 22. Sept. 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
iVm.	in Verbindung mit
ParlG	Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002, SR 171.10

RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010
SAA	Abkommen vom 26. Oktober 2004 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, SR 0.362.31
Schengen-Ausschuss	Komitologie-Ausschuss, der die Kommission gemäss Artikel 30 Verordnung (EU) 2022/922 unterstützt
SCHEVAL	Ratsarbeitsgruppe Schengen-Evaluierung
SIRENE	Nationale Kontaktstelle für alle Fahndungen via das SIS (SIRENE = <i>Supplementary Information Request at the National Entries</i>)
SIS	Schengener Informationssystem



Bundesbeschluss

Vorentwurf

über die Genehmigung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013

(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf die Artikel 54 Absatz 1 und 166 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)¹,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...²,

beschliesst:

Art. 1

¹ Der Notenaustausch vom 17. August 2022³ zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 wird genehmigt.

² Der Bundesrat wird ermächtigt, die Europäische Union nach Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b des Abkommens vom 26. Oktober 2004⁴ 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 über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in Bezug auf den Notenaustausch nach Absatz 1 zu unterrichten.

SR

1 SR 101

2 BBl 2023 xxx

3 SR ...; BBl 2023 xxx

4 SR 0.362.31

Genehmigung des Notenaustauschs «%/ASFF_YYYY_ID»
zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922
über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für
die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der
Verordnung (EU) Nr. 1053/2013. BB

Art. 2

¹ Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV).



Notenaustausch vom 17. August 2022

zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

In Kraft getreten am ...

Übersetzung¹

Mission der Schweiz
bei der Europäischen Union

Brüssel, den 17. August 2022
Generalsekretariat
des Rates der Europäischen Union
Generaldirektion
Justiz und Inneres
Brüssel

Die Mission der Schweiz bei der Europäischen Union entbietet dem Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union ihre Empfehlung und beehrt sich, mit Bezug auf die Notifikation des Rates vom 16. Juni 2022, die erstellt worden ist gestützt auf Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a erster Satz des Abkommens 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 (nachfolgend: Assoziierungsabkommen), das am 26. Oktober 2004² in Luxemburg unterzeichnet worden ist, den Empfang dieser Notifikation zu bestätigen. Letztere hat folgenden Inhalt:

«In Übereinstimmung mit Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a erster Satz in Verbindung mit Artikel 14 Absatz 1 des Abkommens, welches die Schweiz an den Schengen-Besitzstand assoziiert, wird der Schweiz hiermit die Verabschiedung des folgenden Rechtsakts notifiziert:

SR

- ¹ Übersetzung des englischen Originaltextes.
- ² SR **0.362.31**

Verordnung des Rates über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013

Dokument des Rates: 7609/22

Datum der Annahme: 9.-10. Juni 2022»³

Gemäss Artikel 7 Absatz 2 Buchstaben a und b des Assoziierungsabkommens und unter Vorbehalt der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Schweiz informiert die Mission der Schweiz bei der Europäischen Union das Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union, dass die Schweiz den Inhalt des Rechtsakts, welcher der Notifikation des Rates beigelegt und Teil dieser Antwortnote ist, akzeptiert.

Gemäss Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b des Assoziierungsabkommens wird die Schweiz das Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union unverzüglich über die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen informieren.

Gemäss Artikel 7 Absatz 3 des Assoziierungsabkommens begründen die Notifikation des Rates vom 16. Juni 2022 und diese Antwortnote Rechte und Pflichten zwischen der Schweiz und der Europäischen Union und bilden somit ein Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union.

Dieses Abkommen wird zum Zeitpunkt der Notifikation durch die Schweiz über die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in Kraft treten. Gekündigt werden kann das Abkommen unter den Bedingungen, die in den Artikeln 7 und 17 des Assoziierungsabkommens aufgeführt sind.

Mit Inkrafttreten dieses Abkommens wird der Notenaustausch vom 7. November 2013⁴ zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands beendet.

Eine Kopie dieser Note wird der Europäischen Kommission, Generalsekretariat, SG.B.2, Brüssel, übermittelt.

Die Mission der Schweiz bei der Europäischen Union benützt die Gelegenheit, um das Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union ihrer ausgezeichneten Hochachtung zu versichern.

³ Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013, Fassung gemäss ABl. L 160 vom 15.6.2022, S. 1.

⁴ SR **0.362.380.062**

II

(Rechtsakte ohne Gesetzescharakter)

VERORDNUNGEN

VERORDNUNG (EU) 2022/922 DES RATES

vom 9. Juni 2022

über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 70,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments ⁽¹⁾,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen beruht auf der wirksamen und effizienten Anwendung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten. Dieser Besitzstand umfasst Maßnahmen im Bereich der Außengrenzen, Ausgleichsmaßnahmen für das Fehlen von Kontrollen an den Binnengrenzen und einen soliden Überwachungsrahmen, die zusammen den freien Verkehr stärken und ein hohes Maß an Sicherheit, Recht und Grundrechtsschutz einschließlich des Schutzes personenbezogener Daten gewährleisten.
- (2) Die gegenseitige Evaluierung und Überwachung der Anwendung dieses Schengen-Besitzstands sind seit 1998 Kernelemente des Schengen-Raums und tragen zur Aufrechterhaltung eines hohen Maßes an Rechenschaftspflicht und Eigenverantwortung für die Ergebnisse und zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten bei.
- (3) Mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates ⁽²⁾ wurde ein eigener Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus eingeführt und seit 2015 angewendet.
- (4) Um seine Wirksamkeit und Effizienz zu steigern, sollte der Schengen-Evaluierungs- und -Überwachungsmechanismus ausgebaut werden. Ziel des überarbeiteten Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte es sein, ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten aufrechtzuerhalten, indem gewährleistet wird, dass die Mitgliedstaaten den Schengen-Besitzstand im Einklang mit den vereinbarten gemeinsamen Standards, Grundprinzipien und Normen wirksam anwenden und so zu einem gut funktionierenden Schengen-Raum beitragen.

⁽¹⁾ Stellungnahme vom 7. April 2022 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

⁽²⁾ 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).

- (5) Der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte seine Ziele durch objektive und unparteiische Evaluierungen erreichen, die in der Lage sind, Mängel bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands, die das ordnungsgemäße Funktionieren des Schengen-Raums stören könnten, rasch festzustellen, sicherzustellen, dass diese Mängel zeitnah behoben werden, und die Grundlage für einen Dialog über das Funktionieren des Schengen-Raums als Ganzes zu bilden. Nach Artikel 70 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) haben die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission eine objektive und unparteiische Bewertung der Durchführung der Unionspolitik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorzunehmen. Dies erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, eine ausgewogene Verteilung der geteilten Zuständigkeiten und die Beibehaltung des Peer-Review-Charakters des Systems. Ferner ist eine verstärkte Rolle des Rates und eine enge Einbeziehung des Europäischen Parlaments erforderlich. Angesichts des Umfangs der Änderungen am durch die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 eingeführten Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus, sollte die genannte Verordnung aufgehoben und durch eine neue Verordnung ersetzt werden.
- (6) Der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte alle Bereiche des Schengen-Besitzstands umfassen können — derzeitige und künftige, insbesondere die Verwaltung der Außengrenzen, Binnengrenzen ohne Grenzkontrollen, Visumpolitik, Rückkehr, IT-Großsysteme zur Unterstützung der Anwendung des Schengen-Besitzstands, polizeiliche Zusammenarbeit, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Datenschutz —, mit Ausnahme derjenigen, für die das Unionsrecht bereits einen spezifischen Evaluierungsmechanismus vorsieht. Der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte alle einschlägigen Rechtsvorschriften und operativen Tätigkeiten, die Teil des Schengen-Besitzstands sind und zum Funktionieren des Schengen-Raums beitragen, umfassen.
- (7) Im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 1. und 2. März 2012 sollte das ordnungsgemäße Funktionieren der Behörden, die den Schengen-Besitzstand anwenden, bei allen Evaluierungen berücksichtigt werden. Die Evaluierung sollte sich auch auf die Vorgehensweisen privater Unternehmen wie Fluggesellschaften oder externe Dienstleister erstrecken, soweit sie bei ihrer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten an der Umsetzung des Schengen-Besitzstands beteiligt oder davon betroffen sind.
- (8) Angesichts der immer wichtigeren Rolle der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands sollte der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus die Überprüfung der Tätigkeiten dieser Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unterstützen, soweit sie für die Mitgliedstaaten Aufgaben wahrnehmen, um ihnen bei der operativen Anwendung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands zu helfen. Die Überprüfung dieser Tätigkeiten sollte daher im Rahmen der Evaluierung der Mitgliedstaaten erfolgen, im Bericht ersichtlich sein und unbeschadet und unter uneingeschränkter Achtung der Zuständigkeiten der Kommission und der jeweiligen Leitungsgremien der betreffenden Einrichtungen und sonstigen Stellen mit ihren Gründungsverordnungen, sowie der darin vorgesehenen eigenen Evaluierungs- und Überwachungsverfahren durchgeführt werden. Wenn bei den Evaluierungen Mängel in Bezug auf Aufgaben festgestellt werden, die von Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union wahrgenommen oder unterstützt werden, so sollte die Kommission die jeweiligen Leitungsgremien sowie den Rat und das Europäische Parlament davon in Kenntnis setzen.
- (9) Die Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten sollten gezielt erfolgen und den Ergebnissen früherer Evaluierungen, Risikoanalysen, neuen Rechtsvorschriften, Informationen, die die Kommission gemäß dieser Verordnung erhalten hat, sowie gegebenenfalls den Ergebnissen nationaler Qualitätskontrollmechanismen Rechnung tragen. Sie sollten unterstützt werden, indem mit den Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die sich an der Umsetzung des Schengen-Besitzstands zwecks Bereitstellung von einschlägigen Informationen und Fachwissen für die Planung und Durchführung von Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten beteiligen, stärker zusammengearbeitet wird, indem diese Einrichtungen und sonstigen Stellen — auch durch die Benennung von Beobachtern zur Teilnahme an den Evaluierungen — in die Schengen-Evaluierungen eingebunden werden und indem die Risikoanalysen und der Informationsaustausch — auch zu Korruption und organisierter Kriminalität, sofern diese die Anwendung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten untergraben könnten — verbessert werden.

Diese Zusammenarbeit und Einbindung betrifft vor allem die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), geregelt durch die Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽³⁾, die durch die Verordnung (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁴⁾ eingerichtete Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und

⁽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. L 295 vom 14.11.2019, S. 1).

⁽⁴⁾ Verordnung (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA), zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und des Beschlusses 2007/533/JI des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 99).

des Rechts (eu-LISA), die durch die Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁵⁾ eingerichtete Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol), die durch die Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁶⁾ eingerichtete Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) und den durch die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁷⁾ eingesetzten Europäischen Datenschutzbeauftragten.

Die Zusammenarbeit sollte auch stärker auf Gegenseitigkeit beruhen; die Agenturen sollten nicht nur Beiträge leisten, sondern auch von der Einbindung in den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus profitieren und somit eine verstärkte operative Reaktion sicherstellen. Werden die Tätigkeiten einer Einrichtung oder sonstigen Stelle der Union, die insofern in die Umsetzung des Schengen-Besitzstands eingebunden ist, als sie Aufgaben im Namen der Mitgliedstaaten zur Unterstützung bei der operativen Anwendung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands ausübt, im Rahmen der Evaluierung eines Mitgliedstaats überprüft, so sollten Beobachter dieser Einrichtung oder sonstigen Stelle der Union im Hinblick auf die Vermeidung von Interessenkonflikten nicht an den Beratungen über die Ergebnisse zur Tätigkeit dieser Einrichtung oder sonstigen Stelle der Union teilnehmen.

- (10) Die von Frontex durchgeführte Schwachstellenbeurteilung ergänzt den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus, der mit dieser Verordnung eingeführt wird, um eine Qualitätskontrolle auf Unionsebene sicherzustellen und sowohl auf Unionsebene als auch auf nationaler Ebene die ständige Bereitschaft sicherzustellen, auf Herausforderungen an der Außengrenze zu reagieren. Dieser Schwachstellenbeurteilung sollte bei der Vorbereitung der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten Rechnung getragen werden, damit ein aktuelles Lagebewusstsein gewährleistet wird. Beide Mechanismen sind Bestandteil der europäischen integrierten Grenzverwaltung. Die Synergien zwischen der Schwachstellenbeurteilung und dem Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollten maximiert werden, um ein besseres Lagebild vom Funktionieren des Schengen-Raums zu erhalten und Doppelarbeit und widersprüchliche Empfehlungen so weit wie möglich zu vermeiden. Zu diesem Zweck sollte ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen Frontex und der Kommission über die Ergebnisse beider Mechanismen stattfinden. Um die strategische Ausrichtung zu verstärken und die Evaluierung zielgerichteter zu gestalten, ist es auch erforderlich, die Synergien mit den einschlägigen Mechanismen und Plattformen, die von Agenturen der Union und nationalen Verwaltungen betrieben werden, wie die Europäische multidisziplinäre Plattform gegen kriminelle Bedrohungen (EMPACT) und mit der Überwachung der Vorbereitung der Mitgliedstaaten auf die Implementierung der einschlägigen IT-Systeme, die von der Kommission mit Unterstützung von eu-LISA durchgeführt wird, sowie gegebenenfalls mit den Ergebnissen der nationalen Qualitätskontrollmechanismen, weiter zu erhöhen.
- (11) Bei der Evaluierung sollte neben der Evaluierung der ordnungsgemäßen Umsetzung und Anwendung der Datenschutzerfordernungen des Schengen-Besitzstands, die gesondert evaluiert werden, ein besonderes Augenmerk auf die Überprüfung der Achtung der Grundrechte bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands gelegt werden. Um die Fähigkeit des Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus zur Feststellung von Grundrechtsverletzungen in den einschlägigen Politikbereichen zu verbessern, sollten zusätzliche Maßnahmen getroffen werden. So sollten die Sachverständigen für Schengen-Evaluierungen in dieser Hinsicht angemessen geschult, einschlägige Informationen der FRA besser genutzt und ihre Sachverständigen besser in die Gestaltung und Durchführung der Evaluierungen eingebunden werden. Ferner sollte es möglich sein, bei der Programmplanung und Gestaltung von Evaluierungen Belege zu berücksichtigen, die über unabhängige Überwachungsmechanismen oder von einschlägigen Dritten — wie Ombudsleuten, Behörden, die die Achtung der Grundrechte überwachen, und nichtstaatlichen und internationalen Organisationen — von sich aus veröffentlicht oder zur Verfügung gestellt werden. Bei Durchführung von Evaluierungen, wie etwa Besuchen, sollten unter Stellen und Dritten, die die Mitgliedstaaten unterstützen, diejenigen verstanden werden, die mit letzteren rechtlich oder vertraglich verbunden sind und bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands bestimmte Aufgaben in deren Namen wahrnehmen dürfen. Bei der Erstellung der Evaluierungsberichte sollten nur Informationen berücksichtigt werden, die im Zuge der Evaluierungstätigkeit überprüft wurden.
- (12) Der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte transparente, effiziente und klare Vorschriften über die Formen und Methoden der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten, den Einsatz hoch qualifizierter Sachverständiger und die Folgemaßnahmen zu den Ergebnissen der Evaluierungen umfassen.

⁽⁵⁾ Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53).

⁽⁶⁾ Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (ABl. L 53 vom 22.2.2007, S. 1).

⁽⁷⁾ Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

- (13) Die Formen der Evaluierung und die Methoden sollten flexibler gestaltet werden, um die Effizienz des Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus und seine Fähigkeit zur Anpassung an neue Umstände und an Entwicklungen in der Rechtsetzung zu verbessern und die Nutzung der Ressourcen der Mitgliedstaaten, der Kommission und der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zu optimieren. Regelmäßige Evaluierungen im Rahmen von Besuchen sollten das wichtigste Mittel für die Evaluierung sein. Unangekündigte Evaluierungen und thematische Evaluierungen sollten auf der Grundlage von Risikoanalysen, nach der Annahme neuer Rechtsvorschriften oder auf der Basis von Informationen, die die Kommission gemäß dieser Verordnung erhalten hat, in ausgewogener Weise genutzt werden. Die Evaluierungsformen sollten klar definiert werden. Je nach Politikbereich und Art der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeit sollte der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus es ermöglichen, mehrere Mitgliedstaaten gleichzeitig zu evaluieren und in Ausnahmefällen Evaluierungen ganz oder teilweise in Fernverfahren durchzuführen und die Evaluierung von Politikbereichen zu kombinieren. Im Rahmen des Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte es möglich sein, umfassende Berichte über die Evaluierung der Mitgliedstaaten zu erstellen, in denen die Gesamtleistung des betreffenden Mitgliedstaats bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands bewertet wird.
- (14) Thematische Evaluierungen sollten genutzt werden, um eine Analyse der Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands vorzunehmen. Sie sollten durchgeführt werden, um die Umsetzung wichtiger Änderungen der Rechtsvorschriften — sobald sie gelten — und neuer Initiativen zu bewerten und um Probleme aus allen Politikbereichen oder Vorgehensweisen von Mitgliedstaaten, die ähnlichen Herausforderungen gegenüberstehen, zu bewerten.
- (15) Unangekündigte Besuche sollten je nach Zweck mit nur kurzfristiger Benachrichtigung oder ohne vorherige Benachrichtigung des betroffenen Mitgliedstaats stattfinden und soweit erforderlich auf Risikoanalysen oder andere einschlägige Gründe gestützt sein. Es sollte möglich sein, unangekündigte Besuche durchzuführen, um die Anwendung des Schengen-Besitzstands an den Binnengrenzen sowie aufkommende oder systemische Probleme, die wesentliche Auswirkungen auf das Funktionieren des Schengen-Raums haben könnten, zu evaluieren, oder wenn es Gründe für die Annahme gibt, dass ein Mitgliedstaat seine Pflichten im Rahmen des Schengen-Besitzstands ernsthaft vernachlässigt. Unangekündigte Besuche sollten in der Regel mit einer Vorankündigung von 24 Stunden erfolgen. Unangekündigte Besuche ohne vorherige Benachrichtigung sollten durchgeführt werden, um die Erfüllung von Verpflichtungen aus dem Schengen-Besitzstand zu überprüfen, insbesondere an den Binnengrenzen und als Reaktion auf begründete Hinweise auf schwerwiegende Verletzungen der Grundrechte bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands. In diesen Fällen würde eine vorherige Benachrichtigung dem Zweck des Besuchs zuwiderlaufen. Es sollte möglich sein, bei unangekündigten Besuchen im Zusammenhang mit der Evaluierung der Anwendung des an den Binnengrenzen geltenden Schengen-Besitzstands insbesondere zu überprüfen, ob an den Binnengrenzen keine Grenzkontrollen durchgeführt werden, und auch ob die Ausübung polizeilicher oder sonstiger hoheitlicher Befugnisse in Binnengrenzgebieten nicht die gleiche Wirkung hat wie Grenzübertrittskontrollen.
- (16) Die Programmplanung der Tätigkeiten nach dieser Verordnung im Rahmen mehrjähriger und einjähriger Evaluierungsprogramme hat ihren Mehrwert für die Gewährleistung von Vorhersehbarkeit und Sicherheit bereits unter Beweis gestellt. Deshalb sollte die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten mehrjährige und einjährige Evaluierungsprogramme annehmen. Diese Programme sollten auch die nötige Flexibilität bieten, damit sie im Laufe der Zeit an den dynamischen Charakter des Schengen-Besitzstands angepasst werden können. Im Falle höherer Gewalt sollten im Einvernehmen mit den betroffenen Mitgliedstaaten Anpassungen vorgenommen werden können, ohne diese Programme förmlich ändern zu müssen. Im mehrjährigen Evaluierungsprogramm, dessen Laufzeit sieben Jahre beträgt, sollten gegebenenfalls die besonderen Schwerpunktbereiche in den Politikbereichen festgelegt werden können, die von den regelmäßigen Evaluierungen abgedeckt werden sollen. Dieser Ansatz dürfte mehr Flexibilität, eine bessere Prioritätensetzung und eine ausgewogenere und strategischere Nutzung aller verfügbaren Instrumente ermöglichen. Die Verlängerung des mehrjährigen Evaluierungsprogramms von fünf auf sieben Jahre dürfte auch zu einer stärkeren, engeren und gezielteren Überwachung der Mitgliedstaaten führen, ohne das Kontrollniveau zu senken.
- (17) Die Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten sollten von Teams durchgeführt werden, die sich aus Vertretern der Kommission und von den Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen zusammensetzen. Diese Vertreter und Sachverständigen sollten über geeignete Qualifikationen verfügen, einschließlich solider theoretischer Kenntnisse und Erfahrungen, und sollten die einschlägigen bestehenden Schulungen absolviert haben. Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Schulungen für Sachverständige für Schengen-Evaluierungen für alle relevanten Politikbereiche durchgeführt werden und auch die Grundrechtskomponenten und das ordnungsgemäße Funktionieren der Behörden umfassen. Bezüglich der Schulungen, die ein Sachverständiger erhält, um Sachverständiger für Schengen-Evaluierungen zu werden, sollte die Berücksichtigung seiner mit diesen Schulungen erworbenen Kompetenzen, Kenntnisse und Fähigkeiten auf nationaler Ebene möglich sein. Sind für einen Politikbereich keine Schulungen verfügbar, was zu einem Mangel an geschulten Sachverständigen führen würde, so sollte ein Sachverständiger, der Sachverständiger für Schengen-Evaluierungen werden möchte, eine Evaluierungsmission als Sachverständiger in Schulung begleiten können.

- (18) Die Kommission sollte in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Expertenpool einrichten und unterhalten, um so auf schnellere und weniger aufwendige Weise die Teilnahme einer ausreichenden Zahl erfahrener Sachverständigen sicherzustellen. In erster Linie sollten die Sachverständigen für Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten aus dem Pool herangezogen werden. Jeder Mitgliedstaat sollte mindestens einen Sachverständigen pro Politikbereich benennen, in dem/denen er evaluiert wird, es sei denn durch die Benennung wäre die Ausübung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt.
- (19) Die Größe der Evaluierungs- und Überwachungsteams sollte flexibler gehandhabt werden mit dem Ziel, den Verwaltungsaufwand zu verringern und die Effizienz zu steigern. Die Kommission sollte daher die Größe der Teams entsprechend dem Bedarf und den Anforderungen der jeweiligen Evaluierungs- und Überwachungstätigkeit festlegen und anpassen und dabei ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Anzahl der Vertreter der Kommission und der Anzahl der Sachverständigen der Mitgliedstaaten wahren, um den Grundsätzen der gegenseitigen und geteilten Verantwortung Rechnung zu tragen. Es sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Grundsätzen der geteilten Verantwortung und der Vorhersehbarkeit sowie der erforderlichen Flexibilität bei der Auswahl der Sachverständigen gefunden werden. Daher sollte die Kommission bei der Zusammenstellung der Teams so weit wie möglich geographische Ausgewogenheit, unterschiedliche Anforderungsprofile und Rotation sicherstellen. Besondere Aufmerksamkeit sollte den Kapazitäten der nationalen Verwaltungen gewidmet werden, um sicherzustellen, dass die Benennung von Sachverständigen für Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten keine übermäßige Belastung für die Mitgliedstaaten oder die individuelle Situation der Sachverständigen darstellt. Die zu bestimmten Evaluierungen eingeladenen Sachverständigen und ihre nationalen Behörden sollten den Einladungen nachkommen; es sollte nur möglich sein, eine Einladung abzulehnen, wenn dies aus schwerwiegenden beruflichen oder persönlichen Gründen gerechtfertigt ist.
- (20) Die operativen Kosten im Zusammenhang mit der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeit wie Reise, Unterbringung und Verpflegung sollten aus dem Unionshaushalt finanziert werden. Es sollte möglich sein, etwaige zusätzliche Tagegelder für nationale Sachverständige, die an Evaluierungs- und Überwachungsmissionen teilnehmen, sowie die Personalkosten für Personen, die diese Sachverständigen bei Abwesenheit vertreten, aus den nationalen Programmen der Mitgliedstaaten im Rahmen der einschlägigen Unionsfonds im Einklang mit den Zielen und geltenden Vorschriften dieser Fonds zu finanzieren.
- (21) Der Evaluierungsbericht sollte kurz und knapp gefasst sein. Er sollte sich auf Mängel mit erheblichen Auswirkungen konzentrieren und Bereiche aufzeigen, in denen erhebliche Verbesserungen möglich sind. Ergebnisse von untergeordneter Bedeutung sollten nicht in den Bericht aufgenommen werden. Das Team sollte diese Ergebnisse allerdings nach Abschluss der Evaluierungstätigkeit dem evaluierten Mitgliedstaat und den für den nationalen Qualitätskontrollmechanismus zuständigen Behörden mitteilen. Das Team sollte sich aktiv darum bemühen, bewährte Vorgehensweisen zu ermitteln, und diese in den Bericht aufnehmen. Insbesondere sollten neue und innovative Maßnahmen, die die Umsetzung der gemeinsamen Vorschriften erheblich verbessern und von anderen Mitgliedstaaten übernommen werden könnten, im Bericht als bewährte Vorgehensweisen hervorgehoben werden.
- (22) Der Evaluierungsbericht sollte grundsätzlich Empfehlungen dazu enthalten, wie festgestellte Mängel, einschließlich Grundrechtsverletzungen, behoben werden können, und von der Kommission im Wege eines Durchführungsrechtsakts in einem einzigen Rechtsakt nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁸⁾ unverzüglich angenommen werden. Die Zusammenführung des Berichts und der Empfehlungen in einem einzigen Dokument, das in einem einzigen Verfahren angenommen wird, soll den engen Zusammenhang zwischen den Evaluierungsergebnissen und den Empfehlungen unterstreichen. Darüber hinaus soll die gleichzeitige Veröffentlichung des Berichts und der Empfehlungen den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Mängel schneller und effizienter zu beheben. Zugleich soll durch die Anwendung des Prüfverfahrens sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten in den Entscheidungsprozess, der der Annahme der Empfehlungen vorausgeht, einbezogen werden.
- (23) Um das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten zu festigen, eine bessere Koordination auf Unionsebene sicherzustellen und den gegenseitigen Druck unter den Mitgliedstaaten zu verstärken, sollte jedoch dem Rat aufgrund seiner politischen Rolle bei der Ausübung dieses gegenseitigen Drucks die Durchführungsbefugnis zur Annahme der Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen in bestimmten Fällen sowie zum Abschluss der Aktionspläne in bestimmten Fällen übertragen werden. Diese Durchführungsbefugnis ist dadurch gerechtfertigt, dass dem Rat gemäß Artikel 70 AEUV besondere Befugnisse im Bereich der gegenseitigen Bewertung der Durchführung der Unionspolitik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts übertragen wurden. Sie spiegelt auf angemessene Weise den Zweck eines auf diese *lex specialis* gestützten Evaluierungsmechanismus wider, dem in diesem besonderen Bereich die ergänzende Funktion der Überwachung der Wirksamkeit der praktischen Durchführung der

⁽⁸⁾ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 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).

Unionspolitik im Wege gegenseitiger Begutachtungen zukommt. Daher sollte der Rat in Fällen, die politisch bedeutsam und für das Funktionieren des Schengen-Raums von allgemeinem Interesse sind, Empfehlungen annehmen. Von einem solchen Fall sollte dann ausgegangen werden, wenn der evaluierte Mitgliedstaat den Inhalt des Entwurfs des Evaluierungsberichts oder die Art eines Ergebnisses bestreitet, wodurch deutlich wird, dass während der Evaluierung möglicherweise Probleme aufgetreten sind. Dasselbe sollte gelten, wenn ein schwerwiegender Mangel bei einer thematischen Evaluierung oder bei einer erstmaligen Evaluierung festgestellt wird. Gleichmaßen sollte der Rat im Rahmen seiner Rolle in der Überwachungsphase des Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus bei schwerwiegenden Mängeln und erstmaligen Evaluierungen Durchführungsbeschlüsse annehmen, mit denen der Abschluss von Aktionsplänen genehmigt wird.

- (24) Darüber hinaus sollten für den Fall, dass bei einer Evaluierung ein schwerwiegender Mangel festgestellt wird, besondere Bestimmungen greifen, um sicherzustellen, dass unverzüglich Abhilfemaßnahmen ergriffen werden. Sobald der evaluierte Mitgliedstaat von einem schwerwiegenden Mangel in Kenntnis gesetzt wird, sollte er angesichts des mit solchen Mängeln verbundenen Risikos umgehend mit der Durchführung von Maßnahmen zur Behebung des Mangels beginnen, wozu erforderlichenfalls auch die Mobilisierung aller angemessenen operativen und finanziellen Mittel gehört. Für Abhilfemaßnahmen sollten kürzere Fristen und eine engere politische Kontrolle und Überwachung während des gesamten Prozesses gelten. Wenn bei einer Evaluierung ein schwerwiegender Mangel festgestellt wird, sollte die Kommission daher umgehend den Rat informieren, auch wenn davon ausgegangen wird, dass von einem schwerwiegenden Mangel eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit im Schengen-Raum ausgeht. Die Kommission sollte den Bericht dem Rat und dem Europäischen Parlament übermitteln und spätestens ein Jahr nach dem Zeitpunkt der Evaluierung einen erneuten Besuch durchführen, um zu überprüfen, ob der Mitgliedstaat den Mangel behoben hat. Im Anschluss an diesen Besuch sollte die Kommission dem Rat einen Bericht über den erneuten Besuch vorlegen.
- (25) Die Feststellung eines schwerwiegenden Mangels erfordert eine gründliche Einzelfallprüfung auf der Grundlage klarer Kriterien in Bezug auf Art, Ausmaß und potenzielle Auswirkung der Probleme; diese Kriterien können für jeden Politikbereich anders ausfallen. Die Einstufung als schwerwiegender Mangel kann auf einzelnen für die wirksame Umsetzung des Schengen-Besitzstands wichtigen Faktoren oder einer Kombination unterschiedlicher Faktoren basieren. Ist anzunehmen, dass ein festgestellter Mangel eine Verletzung der Grundrechte darstellen könnte oder erhebliche negative Auswirkungen auf einen oder mehrere Mitgliedstaaten oder auf das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen hat oder auf Dauer haben könnte, so ist dieser Mangel als schwerwiegender Mangel anzusehen. Werden in einem Evaluierungsbericht schwerwiegende Mängel bei der Durchführung von Kontrollen an den Außengrenzen festgestellt, so sind die Artikel 21 und 29 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates (*) anwendbar.
- (26) Der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte eine solide Follow-up- und Überwachungskomponente umfassen. Für diese Komponente sollte die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem Rat und gegebenenfalls dem Europäischen Parlament Sorge tragen, ohne dass die beteiligten Akteure dadurch unverhältnismäßig belastet werden. Auf eine Evaluierung sollte ein Aktionsplan folgen. Bei der Ausarbeitung der Aktionspläne sollten die evaluierten Mitgliedstaaten die Finanzierungsmöglichkeiten der Union in vollem Umfang berücksichtigen und diese Ressourcen bestmöglich nutzen. Um den Vorgang zu beschleunigen, sollte die Kommission Überprüfungen zur Angemessenheit der Aktionspläne vorlegen, beispielsweise in Form eines Schreibens. Sollten die Kommissionsdienststellen den Aktionsplan nicht als angemessen ansehen, so sollte der betreffende Mitgliedstaat innerhalb eines Monats nach Eingang der Überprüfung einen überarbeiteten Aktionsplan vorzulegen, um ein zügiges Follow-up zu gewährleisten. Der Mitgliedstaat sollte der Kommission und dem Rat grundsätzlich alle sechs Monate über die Durchführung des Aktionsplans Bericht erstatten. Die Kommission sollte jedoch eine andere Berichtsfrequenz vorgeben können, einschließlich einer geringeren Berichtsfrequenz, wenn etwa bei der Evaluierung lediglich Ergebnisse der Kategorie „Verbesserungen erforderlich“ vorliegen.
- (27) Die Kommission sollte im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeit erneute Besuche und Überprüfungsbesuche durchführen können. Erneute Besuche sollten durchgeführt werden, um die Fortschritte bei der Durchführung eines Aktionsplans im Anschluss an eine Evaluierung zu überwachen, bei der ein schwerwiegender Mangel festgestellt wurde, oder im Anschluss an eine erstmalige Evaluierung, bei der festgestellt wurde, dass der evaluierte Mitgliedstaat die notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands in dem evaluierten Politikbereich nicht erfüllt. Im Bericht sollten die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen aufgezeigt werden und es sollte darin festgestellt werden, ob der schwerwiegende Mangel beseitigt wurde. Dem Bericht sollten erforderlichenfalls Empfehlungen beigelegt werden können. Als Mittel zur Ausübung des gegenseitigen Drucks sollte der Rat die Möglichkeit haben, zu dem Bericht Stellung zu nehmen und die Kommission zu ersuchen, Empfehlungen vorzuschlagen, wenn der Rat dies für angemessen hält.

(*) Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

- (28) Um den Fortschritt bei der Durchführung eines Aktionsplans im Anschluss an eine Evaluierung zu überwachen, bei der kein schwerwiegender Mangel festgestellt wurde, sollte es möglich sein, Überprüfungsbesuche durchzuführen, sofern dies als notwendig erachtet wird. Überprüfungsbesuche sollten immer vor Abschluss eines Aktionsplans durchgeführt werden, der im Anschluss an eine Evaluierung, bei der ein schwerwiegender Mangel festgestellt wurde, und an eine erstmalige Evaluierung erstellt wurde. Überprüfungsbesuche sollten weniger hohen organisatorischen Anforderungen und Berichtspflichten unterliegen als Evaluierungsbesuche. Sie sollten insbesondere von kleineren Teams durchgeführt werden und weder zu neuen Ergebnissen führen noch die Annahme eines Berichts erfordern. Der Rat sollte aktiver in die Überwachungsphase einbezogen werden, von der Kommission schriftlich — etwa in Form eines Schreibens — über das Ergebnis der Überprüfungsbesuche unterrichtet werden und den Abschluss der Aktionspläne im Falle schwerwiegender Mängel und erstmaliger Evaluierungen auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags billigen.
- (29) Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass das Europäische Parlament und der Rat regelmäßig Beratungen abhalten, um das Bewusstsein für die Bedeutung der wirksamen Umsetzung des Schengen-Besitzstands zu schärfen und — soweit erforderlich — die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, die festgestellten Mängel zu beheben. Insbesondere sollte der Rat seine politische Rolle in Bezug auf die Steuerung des Schengen-Raums ausüben, indem er die von der Kommission vorgelegten Berichte erörtert und indem er politische Beratungen über die wirksame Umsetzung des Schengen-Besitzstands und das ordnungsgemäße Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen führt. Die Kommission sollte einen angemessenen Beitrag zur Erleichterung dieser Beratungen leisten, unter anderem durch die Annahme eines umfassenden Jahresberichts über die im Vorjahr durchgeführten Evaluierungen und den Stand der Umsetzung der Empfehlungen. Auf der Grundlage dieses Berichts und dieser Ergebnisse sollte der Rat horizontale Beratungen führen, um zur wirksameren und rascheren Umsetzung der Empfehlungen und der dazugehörigen Abhilfemaßnahmen beizutragen.
- (30) Dem mit dieser Verordnung eingeführten Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sollte eine ergänzende Funktion bei der Überwachung der Wirksamkeit der praktischen Umsetzung der Unionspolitik im Wege der Peer-Review zukommen. Die allgemeine Befugnis der Kommission, die Anwendung des Unionsrechts im Wege von Vertragsverletzungsverfahren unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union zu überwachen, sollte unberührt bleiben.
- (31) Was den Geheimhaltungsstatus der Evaluierungsberichte und der Berichte anbelangt, so sollten sie gemäß den im Beschluss (EU, Euratom) 2015/443 der Kommission ⁽¹⁰⁾ festgelegten Sicherheitsvorschriften als „vertrauliche Informationen, die nicht zu den Verschlussachen zählen“, gelten. Sie sollten als „RESTREINT UE/EU RESTRICTED“ im Sinne des Beschlusses (EU, Euratom) 2015/444 der Kommission ⁽¹¹⁾ eingestuft werden, wenn diese Einstufung gemäß Artikel 5 Absatz 3 dieses Beschlusses erforderlich ist oder der evaluierte Mitgliedstaat dies mit Begründung beantragt.
- (32) In Anbetracht der besonderen Rolle, die dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten nach Artikel 70 letzter Satz AEUV zukommt und die in Artikel 12 Buchstabe c des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in Bezug auf die nationalen Parlamente betont wird, sollten der Rat und die Kommission das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente über den Inhalt und die Ergebnisse der Evaluierung unterrichten. Auch würde der Rat, falls die Kommission einen Vorschlag zur Änderung dieser Verordnung vorlegen sollte, gemäß Artikel 19 Absatz 7 Buchstabe h seiner Geschäftsordnung ⁽¹²⁾ das Europäische Parlament hören, um dessen Stellungnahme vor Annahme des endgültigen Texts möglichst umfassend zu berücksichtigen.
- (33) Der Europäische Datenschutzbeauftragte wurde gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 angehört und hat am 27. Juli 2021 eine Stellungnahme ⁽¹³⁾ abgegeben.
- (34) Die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽¹⁴⁾ gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Mitgliedstaaten, wenn sie Aufgaben aufgrund der vorliegenden Verordnung wahrnehmen. Die Verordnung (EU) 2018/1725 gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, wenn sie Aufgaben aufgrund der vorliegenden Verordnung wahrnehmen.

⁽¹⁰⁾ Beschluss (EU, Euratom) 2015/443 der Kommission vom 13. März 2015 über Sicherheit in der Kommission (ABl. L 72 vom 17.3.2015, S. 41).

⁽¹¹⁾ Beschluss (EU, Euratom) 2015/444 der Kommission vom 13. März 2015 über die Sicherheitsvorschriften für den Schutz von EU-Verschlussachen (ABl. L 72 vom 17.3.2015, S. 53).

⁽¹²⁾ Beschluss 2009/937/EU des Rates vom 1. Dezember 2009 zur Annahme seiner Geschäftsordnung (ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 35).

⁽¹³⁾ ABl. C 337 vom 23.8.2021, S. 2.

⁽¹⁴⁾ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

- (35) Um einheitliche Bedingungen für die Durchführung dieser Verordnung zu gewährleisten, sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse zur Aufstellung der mehrjährigen und einjährigen Evaluierungsprogramme, zur Erstellung und Aktualisierung eines Standardfragebogens sowie zur Annahme von Evaluierungsberichten und Berichten über erneute Besuche übertragen werden. Diese Befugnisse sollten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 ausgeübt werden.
- (36) Die Kommission sollte sofort geltende Durchführungsrechtsakte erlassen, wenn dies in hinreichend begründeten Fällen im Zusammenhang mit einem schwerwiegenden Mangel aus Gründen äußerster Dringlichkeit erforderlich ist.
- (37) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Verordnung und ist weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet. Da diese Verordnung den Schengen-Besitzstand ergänzt, beschließt Dänemark gemäß Artikel 4 des genannten Protokolls innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Rat diese Verordnung angenommen hat, ob es sie in nationales Recht umsetzt.
- (38) Irland beteiligt sich an dieser Verordnung im Einklang mit Artikel 5 Absatz 1 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 19 über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand sowie gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses 2002/192/EG des Rates ⁽¹⁵⁾.
- (39) Für Island und Norwegen stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands ⁽¹⁶⁾ dar, die zu dem in Artikel 1 des Beschlusses 1999/437/EG des Rates ⁽¹⁷⁾ genannten Bereich gehören.
- (40) Für die Schweiz stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands ⁽¹⁸⁾ dar, die zu dem in Artikel 1 des Beschlusses 1999/437/EG des Rates in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2008/146/EG des Rates ⁽¹⁹⁾ genannten Bereich gehören.
- (41) Für Liechtenstein stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands ⁽²⁰⁾ dar, die zu dem in Artikel 1 des Beschlusses 1999/437/EG des Rates in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2011/350/EU des Rates ⁽²¹⁾ genannten Bereich gehören.

⁽¹⁵⁾ 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).

⁽¹⁶⁾ ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36.

⁽¹⁷⁾ Beschluss 1999/437/EG des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu dem Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31).

⁽¹⁸⁾ ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 52.

⁽¹⁹⁾ Beschluss 2008/146/EG des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 1).

⁽²⁰⁾ ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 21.

⁽²¹⁾ Beschluss 2011/350/EU des Rates vom 7. März 2011 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Union — des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands in Bezug auf die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und den freien Personenverkehr (ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 19).

- (42) Für Zypern, Bulgarien und Rumänien sowie Kroatien stellt diese Verordnung einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakt jeweils im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 der Beitrittsakte von 2003, des Artikels 4 Absatz 1 der Beitrittsakte von 2005 und des Artikels 4 Absatz 1 der Beitrittsakte von 2011 dar.
- (43) Da die Überprüfung nach Maßgabe der geltenden Schengen-Evaluierungsverfahren für Bulgarien, Rumänien und Kroatien gemäß der jeweiligen Beitrittsakte bereits abgeschlossen ist, sollte die Überprüfung gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b dieser Verordnung für diese Mitgliedstaaten nicht durchgeführt werden —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

KAPITEL I

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 1

Gegenstand und Anwendungsbereich

- (1) Mit dieser Verordnung wird ein Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus eingeführt, mit dem sichergestellt werden soll, dass die Mitgliedstaaten den Schengen-Besitzstand wirksam, effizient und korrekt anwenden und so zur Erhaltung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten und zu einem gut funktionierenden Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen beitragen.
- (2) Im Rahmen dieses Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus sind objektive und unparteiische Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten mit dem Ziel vorgesehen,
- a) die Anwendung des Schengen-Besitzstands in den Mitgliedstaaten, in denen dieser Besitzstand vollständig gilt, und in den Mitgliedstaaten, in denen der Schengen-Besitzstand im Einklang mit den einschlägigen, dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokollen teilweise gilt, zu überprüfen;
- b) zu überprüfen, ob die notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung aller einschlägigen Teile des Schengen-Besitzstands in den Mitgliedstaaten, zu denen noch kein Beschluss des Rates über die vollständige oder teilweise Geltung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands erlassen wurde, erfüllt sind, wobei die Mitgliedstaaten ausgenommen sind, deren Evaluierung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bereits abgeschlossen ist.
- (3) Die Evaluierungen können sich auf alle Aspekte des Schengen-Besitzstands erstrecken und sie berücksichtigen das Funktionieren der Behörden, die den Schengen-Besitzstand anwenden. Evaluierungen können insbesondere in Bezug auf folgende Politikbereiche vorgenommen werden: Verwaltung der Außengrenzen, Binnengrenzen ohne Grenzkontrollen, Visumpolitik, Rückkehr, IT-Großsysteme zur Unterstützung der Anwendung des Schengen-Besitzstands, polizeiliche Zusammenarbeit, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Datenschutz.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. „Schengen-Besitzstand“ die Bestimmungen, die durch das dem EUV und dem AEUV beigefügte Protokoll Nr. 19 über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand in den Rahmen der Europäischen Union einbezogen sind, sowie die darauf aufbauenden oder sonst damit zusammenhängenden Rechtsakte;
2. „erstmalige Evaluierung“ eine Evaluierung, mit der überprüft wird, ob ein durch den Schengen-Besitzstand gebundener Mitgliedstaat, für den die Kontrollen an den Binnengrenzen nicht aufgehoben wurden, die Voraussetzungen für die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllt, oder mit der im Falle eines Mitgliedstaats, der nicht am Schengen-Besitzstand teilnimmt und der vom Rat ermächtigt wurde, Teile des Schengen-Besitzstands anzuwenden, überprüft wird, ob der Mitgliedstaat die Voraussetzungen für die teilweise Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllt;

3. „regelmäßige Evaluierung“ eine im mehrjährigen Evaluierungsprogramm und in den einjährigen Evaluierungsprogrammen vorgesehene Evaluierung zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands durch einen Mitgliedstaat im Hinblick auf die Bewertung der Gesamtleistung des Mitgliedstaats bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands;
4. „unangekündigte Evaluierung“ eine nicht in den mehrjährigen und einjährigen Evaluierungsprogrammen vorgesehene Evaluierung zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten in einem oder mehreren Politikbereichen;
5. „thematische Evaluierung“ eine im einjährigen Evaluierungsprogramm vorgesehene Evaluierung mit dem Ziel, eine Analyse der Rechtsvorschriften oder Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands oder der Anwendung bestimmter Teile davon in mehreren Mitgliedstaaten zu liefern;
6. „Besuch“ einen Besuch in einem Mitgliedstaat oder in seinen Konsulaten zur Durchführung einer Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit;
7. „erneuter Besuch“ einen zusätzlichen Besuch im Anschluss an eine Evaluierung, bei der ein schwerwiegender Mangel festgestellt wurde, oder im Anschluss an eine erstmalige Evaluierung, die ergeben hat, dass der evaluierte Mitgliedstaat die notwendigen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands nicht erfüllt;
8. „Überprüfungsbesuch“ einen zusätzlichen Besuch, bei dem es sich nicht um einen erneuten Besuch handelt und der durchgeführt wird, um die Fortschritte bei der Durchführung eines Aktionsplans zu überwachen;
9. „nicht-konformes Ergebnis“ die Bewertung eines Ergebnisses, wonach nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder ihre Durchführung nicht mit den rechtsverbindlichen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in Einklang stehen;
10. „schwerwiegender Mangel“ eine allgemeine Bewertung der Lage, die einem oder mehreren nicht-konformen Ergebnissen zugeschrieben wird, die die wirksame Anwendung des Schengen-Besitzstands betreffen und die einzeln oder in Kombination eine Verletzung der Grundrechte darstellen könnten oder erhebliche negative Auswirkungen auf einen oder mehrere Mitgliedstaaten oder auf das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen haben oder auf Dauer haben könnten;
11. „Team“ eine Gruppe aus von den Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen und Vertretern der Kommission, die Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten durchführen;
12. „Beobachter“ einen von einer in Artikel 7 genannten Einrichtung oder sonstigen Stelle der Union benannten Sachverständigen, der an einer Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit teilnimmt;
13. „Sachverständiger in Schulung“ einen von einem Mitgliedstaat benannten Sachverständigen bzw. einen Vertreter der Kommission, der zum Sachverständigen für Schengen-Evaluierungen geschult werden soll.

Artikel 3

Zuständigkeiten und Pflicht zur Zusammenarbeit

- (1) Die Mitgliedstaaten und die Kommission sind gemeinsam dafür zuständig, den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus unter Mitwirkung der in Artikel 7 genannten einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate umzusetzen.
- (2) Die Kommission ist zuständig für die Gesamtkoordinierung im Zusammenhang mit der Aufstellung der einjährigen und mehrjährigen Evaluierungsprogramme, der Abfassung der Fragebögen, der Aufstellung der Zeitpläne für die Besuche, der Durchführung der Besuche sowie der Abfassung der Evaluierungsberichte und der Empfehlungen. Sie gewährleistet auch, dass die Folgemaßnahmen und Überwachungstätigkeiten durchgeführt werden.
- (3) Der Rat nimmt Empfehlungen an bei schwerwiegenden Mängeln, erstmaligen Evaluierungen, thematischen Evaluierungen und wenn der evaluierte Mitgliedstaat den Inhalt des Entwurfs des Evaluierungsberichts, der den Entwurf der Empfehlungen enthält, bestreitet. Im Rahmen der Überwachungsphase des Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus nimmt der Rat bei schwerwiegenden Mängeln und erstmaligen Evaluierungen Durchführungsbeschlüsse über den Abschluss der Aktionspläne an.

Der Rat übt seine politische Rolle in Bezug auf die Steuerung des Schengen-Raums aus, indem er die von der Kommission vorgelegten Berichte gemäß Artikel 25, unter anderem über den Sachstand der Umsetzung der Aktionspläne, erörtert und indem er politische Beratungen über die wirksame Umsetzung des Schengen-Besitzstands und das ordnungsgemäße Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen führt. Zu diesem Zweck arbeiten die Kommission und der Rat in allen Phasen des im Rahmen dieser Verordnung durchgeführten Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus umfassend zusammen. Insbesondere stellt die Kommission dem Rat zeitnah sachdienliche Informationen über die Programmplanung und Durchführung der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten zur Verfügung.

(4) Die Mitgliedstaaten und die Kommission arbeiten in allen Phasen der Evaluierungen uneingeschränkt zusammen, um die wirksame Durchführung dieser Verordnung zu gewährleisten.

(5) Die Mitgliedstaaten treffen alle allgemeinen oder besonderen Maßnahmen, um der Kommission und den Teams bei der Durchführung der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten zu helfen und zu unterstützen.

Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Kommission und die Teams, die Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten durchführen, ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen können, insbesondere indem sie der Kommission und den Teams gestatten, Anfragen direkt an die zuständigen Personen zu richten, und indem sie ihnen uneingeschränkten und ungehinderten Zugang zu allen Bereichen, Diensträumen und Unterlagen gewähren, die für die Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit erforderlich sind, einschließlich nationaler und interner Leitlinien und Anweisungen. Zugang zu einschlägigen Verschlussachen wird den Teammitgliedern und Beobachtern gewährt, die über eine entsprechende, von einer zuständigen Behörde ausgestellte Erklärung über die Sicherheitsüberprüfung verfügen.

(6) Die Kommission ist dafür zuständig, für ihre Vertreter und die Sachverständigen der Mitgliedstaaten in den Teams die Anreise in den besuchten Mitgliedstaat und die Rückreise aus dem besuchten Mitgliedstaat zu regeln.

Die Kommission trägt die Reise- und Unterbringungskosten für die Sachverständigen, die an den Besuchen teilnehmen, und für den in Artikel 16 Absatz 2 genannten Sachverständigen in Schulung.

Der besuchte Mitgliedstaat ist für die erforderliche Beförderung vor Ort zuständig, ausgenommen bei unangekündigten Besuchen.

Artikel 4

Formen der Evaluierung

(1) Evaluierungen können in einer der folgenden Formen durchgeführt werden:

- a) erstmalige Evaluierungen;
- b) regelmäßige Evaluierungen;
- c) unangekündigte Evaluierungen;
- d) thematische Evaluierungen.

(2) Die Kommission organisiert erstmalige Evaluierungen, nachdem ein Mitgliedstaat seine Bereitschaft erklärt hat, evaluiert zu werden.

(3) Die Kommission kann unangekündigte Evaluierungen organisieren, insbesondere,

- a) um die Anwendung des an den Binnengrenzen geltenden Schengen-Besitzstandes zu evaluieren;
- b) wenn sie Kenntnis von neu auftretenden oder systemischen Problemen erhält, die möglicherweise erhebliche negative Auswirkungen auf das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen haben könnten, einschließlich Umständen, die eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit in diesem Raum darstellen würden;
- c) wenn sie Grund zu der Annahme hat, dass ein Mitgliedstaat seine Verpflichtungen aus dem Schengen-Besitzstand in schwerwiegender Weise vernachlässigt, einschließlich dann, wenn sie Grund zu der Annahme hat, dass schwerwiegende Verletzungen von Grundrechten vorliegen.

(4) Die Kommission kann thematische Evaluierungen organisieren, insbesondere, um die Umsetzung wesentlicher Änderungen der Rechtsvorschriften — sobald sie gelten — und neuer Initiativen zu bewerten oder um Probleme aus allen Politikbereichen oder Vorgehensweisen von Mitgliedstaaten, die ähnlichen Herausforderungen gegenüberstehen, zu bewerten.

*Artikel 5***Formen der Überwachungstätigkeiten**

Überwachungstätigkeiten können Folgendes umfassen:

- a) Überprüfung der von den evaluierten Mitgliedstaaten vorgelegten Aktionspläne und Folgeberichte;
- b) erneute Besuche;
- c) Überprüfungsbesuche.

*Artikel 6***Evaluierungs- und Überwachungsmethoden**

Die in den Artikeln 4 und 5 genannten Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten können mittels Besuchen sowie Fragebögen oder — ausnahmsweise — anderer Fernmethoden durchgeführt werden.

Jede Evaluierungs- und Überwachungsmethode kann den Umständen entsprechend einzeln oder in Kombination mit einer anderen Methode angewendet werden.

*Artikel 7***Zusammenarbeit mit Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union**

(1) Die Kommission arbeitet mit den einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, die an der Umsetzung des Schengen-Besitzstands teilnehmen, sowie mit der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zusammen.

Die Kommission kann mit diesen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union Vereinbarungen treffen, um die Zusammenarbeit bezüglich der Anwendung dieser Verordnung zu erleichtern.

(2) Die Kommission kann die in Absatz 1 genannten Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auffordern, im Rahmen ihrer jeweiligen Mandate Informationen, statistische Daten oder Risikoanalysen — auch zu Korruption und organisierter Kriminalität, sofern diese die Anwendung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten untergraben könnten — zur Verfügung zu stellen, um das Lagebewusstsein im Sinne der Verordnung (EU) 2019/1896 hinsichtlich der Umsetzung des Schengen-Besitzstands durch die Mitgliedstaaten zu verbessern.

Der evaluierte Mitgliedstaat kann zu den nach Unterabsatz 1 bereitgestellten Informationen Stellung nehmen.

*Artikel 8***Zusammenarbeit mit Frontex**

(1) Für die Zwecke der Aufstellung des einjährigen Evaluierungsprogramms nach Artikel 13 übermittelt Frontex dem Rat, der Kommission und den Mitgliedstaaten bis zum 31. August jedes Jahres eine Risikoanalyse.

Die in Unterabsatz 1 genannte Risikoanalyse erstreckt sich auf alle relevanten Aspekte im Zusammenhang mit der europäischen integrierten Grenzverwaltung und enthält Empfehlungen zu bestimmten Abschnitten der Außengrenzen, bestimmten Grenzübergangsstellen und besonderen Standorten, die für die Evaluierung der Einhaltung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁽²²⁾ von Belang sind, in den Mitgliedstaaten, die gemäß dem nach Artikel 12 der vorliegenden Verordnung aufgestellten mehrjährigen Evaluierungsprogramm im darauffolgenden Jahr zu evaluieren sind.

⁽²²⁾ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

(2) Bis zum 31. August jedes Jahres übermittelt Frontex der Kommission eine separate Risikoanalyse, die Empfehlungen für unangekündigte Evaluierungen im darauffolgenden Jahr enthält, unabhängig von der Reihenfolge, in der die Mitgliedstaaten gemäß dem nach Artikel 12 aufgestellten mehrjährigen Evaluierungsprogramm in jedem Jahr zu evaluieren sind.

Die in Unterabsatz 1 genannten Empfehlungen können eine Region oder ein bestimmtes Gebiet betreffen, müssen jedoch eine Liste von mindestens 10 bestimmten Abschnitten der Außengrenzen und mindestens 10 bestimmten Grenzübergangsstellen, und mindestens 10 besondere Standorte, die für die Evaluierung der Einhaltung der Richtlinie 2008/115/EG von Belang sind, sowie andere relevante Informationen enthalten.

Artikel 9

Zusammenarbeit mit Europol

Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe u der Verordnung (EU) 2016/794 stellt Europol Fachwissen, Analysen, Berichte und andere relevante Informationen zur Verfügung, um die Durchführung der vorliegenden Verordnung zu unterstützen.

Artikel 10

Synergien mit anderen Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten

(1) Die Kommission nutzt die Ergebnisse der einschlägigen Mechanismen und Instrumente, einschließlich der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten der an der Umsetzung des Schengen-Besitzstands teilnehmenden Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union — insbesondere der Schwachstellenbeurteilung — und der FRA sowie unabhängiger nationaler Überwachungsmechanismen und -stellen bei der Vorbereitung der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten, um den Wissensstand in Bezug auf das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu verbessern und Doppelarbeit und widersprüchliche Maßnahmen zu vermeiden. Soweit verfügbar, kann die Kommission im Einvernehmen mit dem evaluierten Mitgliedstaat die Ergebnisse nationaler Qualitätssicherungsmechanismen verwenden.

(2) Die Empfehlungen nach der vorliegenden Verordnung ergänzen die Empfehlungen, die nach Artikel 32 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2019/1896 im Rahmen der Schwachstellenbeurteilung abgegeben werden.

(3) Die Kommission kann Einzelheiten aus Evaluierungsberichten, Aktionsplänen und aktualisierten Informationen über die Durchführung der Aktionspläne auf sichere Weise zeitnah mit den in Absatz 1 genannten einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Mitgliedstaaten und der Union austauschen.

Der Informationsaustausch nach Unterabsatz 1 erfolgt im Rahmen der Mandate der betreffenden Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.

Artikel 11

Informationen Dritter

Unbeschadet des Artikels 20 Absatz 1 kann bei der Programmplanung und Durchführung der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten die Kommission Informationen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Schengen-Besitzstands berücksichtigen, die von Dritten, einschließlich unabhängiger Behörden, nichtstaatlicher Organisationen und internationaler Organisationen, bereitgestellt werden.

Die Kommission unterrichtet die Mitgliedstaaten über von Dritten bereitgestellte Informationen, die sie als relevant für die Programmplanung der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten einstuft. Die Mitgliedstaaten haben anschließend die Möglichkeit, zum Inhalt dieser Informationen Stellung zu nehmen.

KAPITEL II

PROGRAMMPLANUNG

*Artikel 12***Mehrjähriges Evaluierungsprogramm**

(1) Die Kommission stellt — gegebenenfalls nach Anhörung der in Artikel 7 genannten einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union — ein mehrjähriges Evaluierungsprogramm mit einer Laufzeit von sieben Jahren mindestens acht Monate vor Beginn des folgenden Siebenjahreszeitraums auf.

In jedem mehrjährigen Evaluierungszyklus wird jeder Mitgliedstaat einer regelmäßigen Evaluierung unterzogen und kann auf der Grundlage von Risikoanalysen, neuen Rechtsvorschriften oder den von der Kommission gemäß den Artikeln 7 bis 11 erhaltenen Informationen gegebenenfalls einer oder mehreren thematischen oder unangekündigten Evaluierungen unterzogen werden.

(2) Die Kommission stellt das mehrjährige Evaluierungsprogramm im Wege eines Durchführungsrechtsakts auf. Dieser Durchführungsrechtsakt wird gemäß dem in Artikel 30 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

Die Kommission übermittelt das mehrjährige Evaluierungsprogramm dem Europäischen Parlament und dem Rat.

(3) Das mehrjährige Evaluierungsprogramm kann gegebenenfalls besondere Schwerpunktbereiche innerhalb der in Artikel 1 Absatz 3 genannten Politikbereiche für die regelmäßigen Evaluierungen vorgeben und enthält einen vorläufigen Zeitplan für diese Evaluierungen.

Das mehrjährige Evaluierungsprogramm umfasst eine vorläufige Liste der Mitgliedstaaten, die in einem bestimmten Jahr unbeschadet der Anpassungen nach Absatz 4 des vorliegenden Artikels regelmäßigen Evaluierungen unterzogen werden. Bei der vorläufigen Reihenfolge, in der die Mitgliedstaaten einer regelmäßigen Evaluierung unterzogen werden sollen, wird der seit der letzten regelmäßigen Evaluierung vergangene Zeitraum berücksichtigt. Ferner werden die Ergebnisse früherer Evaluierungen, das Tempo der Durchführung der Aktionspläne und andere relevante Informationen über die Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Schengen-Besitzstandes, die der Kommission zur Verfügung stehen und nach den Artikeln 7 bis 11 eingehen, berücksichtigt.

(4) Im Falle höherer Gewalt, die die Durchführung von Evaluierungen gemäß dem nach Absatz 3 festgelegten vorläufigen Zeitplan verhindert, kann die Kommission im Einvernehmen mit den betroffenen Mitgliedstaaten den Zeitplan für die betreffenden Evaluierungen anpassen.

Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat unverzüglich über Ereignisse gemäß Unterabsatz 1 und deren erwartete Auswirkungen auf die Planung der Evaluierungen im Rahmen des mehrjährigen Evaluierungsprogramms.

*Artikel 13***Einjähriges Evaluierungsprogramm**

(1) Die Kommission stellt im Wege eines Durchführungsrechtsakts bis zum 15. November des Jahres, das dem Jahr vorausgeht, auf das sich das Programm bezieht, ein einjähriges Evaluierungsprogramm auf. Das einjährige Evaluierungsprogramm stützt sich insbesondere auf die Risikoanalysen und andere Informationen, die die Kommission nach den Artikeln 7 bis 11 eingeholt hat. Dieser Durchführungsrechtsakt wird gemäß dem in Artikel 30 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

(2) Das einjährige Evaluierungsprogramm enthält einen vorläufigen Zeitplan für die folgenden Evaluierungen:

- a) die regelmäßigen Evaluierungen der Mitgliedstaaten nach Maßgabe des mehrjährigen Evaluierungsprogramms;
- b) die erstmaligen Evaluierungen eines Mitgliedstaats;

c) gegebenenfalls die thematischen Evaluierungen, einschließlich deren Themen, der zu evaluierenden Mitgliedstaaten und der geplanten Methoden.

(3) Die Kommission übermittelt das einjährige Evaluierungsprogramm unverzüglich dem Europäischen Parlament und dem Rat.

Im Falle höherer Gewalt, die die Durchführung von Evaluierungen gemäß dem nach Absatz 2 festgelegten vorläufigen Zeitplan verhindert, kann die Kommission im Einvernehmen mit den betroffenen Mitgliedstaaten den Zeitplan für die betreffenden Evaluierungen anpassen.

Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat unverzüglich über Ereignisse nach Unterabsatz 2 und deren erwartete Auswirkungen auf die Planung der Evaluierungen im Rahmen des einjährigen Evaluierungsprogramms.

Artikel 14

Standardfragebogen

(1) Die Kommission erstellt und aktualisiert im Wege eines Durchführungsrechtsakts einen Standardfragebogen. Dieser Durchführungsrechtsakt wird gemäß dem in Artikel 30 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen.

Bei der Ausarbeitung des Fragebogens kann die Kommission die in Artikel 7 genannten einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union hören.

(2) Gegenstand des Standardfragebogens sind die Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften sowie die organisatorischen und technischen Mittel, die für die Umsetzung des Schengen-Besitzstands zur Verfügung stehen, einschließlich der in den Handbüchern, den Schengen-Katalogen und den einschlägigen statistischen Daten genannten Mittel.

(3) Bis zum 1. Juli eines jeden Jahres übermittelt die Kommission den Standardfragebogen den Mitgliedstaaten, die nach dem einjährigen Evaluierungsprogramm im darauffolgenden Jahr einer regelmäßigen Evaluierung unterzogen werden sollen.

Die in Unterabsatz 1 genannten Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission ihre Antworten spätestens am 31. Oktober des selben Jahres.

Die Kommission stellt die in Unterabsatz 2 genannten Antworten den anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung.

(4) Auf Ersuchen der Kommission aktualisieren die evaluierten Mitgliedstaaten ihre Antworten auf den Standardfragebogen und beantworten vor konkreten Evaluierungen gegebenenfalls ergänzende Fragen. Die Mitgliedstaaten können ferner gegebenenfalls die Ergebnisse nationaler Qualitätskontrollmechanismen und interner Prüfungen übermitteln.

KAPITEL III

GEMEINSAME BESTIMMUNGEN FÜR DIE DURCHFÜHRUNG VON EVALUIERUNGS- UND ÜBERWACHUNGSTÄTIGKEITEN

Artikel 15

Teammitglieder und Beobachter

(1) Die an Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten teilnehmenden Teammitglieder und Beobachter müssen eine entsprechende fachliche Eignung — unter anderem solide theoretische Kenntnisse und Erfahrung in den unter den Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus fallenden Bereichen — aufweisen, fundierte Kenntnisse über die Evaluierungsgrundsätze, -verfahren und -techniken besitzen und in der Lage sein, sich in einer gemeinsamen Sprache zu verständigen.

(2) Sachverständige aus den Mitgliedstaaten, die nach der jeweiligen Beitrittsakte durch den Schengen-Besitzstand gebunden sind, ihn jedoch noch nicht vollständig anwenden, nehmen an Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten in Bezug auf alle Teile des Schengen-Besitzstands teil.

Artikel 16

Schulung der Sachverständigen, Beobachter und Sachverständigen in Schulung

(1) Die Mitgliedstaaten und die Kommission stellen in Zusammenarbeit mit den in Artikel 7 genannten einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sicher, dass die Sachverständigen der Mitgliedstaaten und die Vertreter der Kommission eine geeignete Schulung erhalten, die sie als Sachverständige für Schengen-Evaluierungen benötigen.

Die Kommission stellt sicher, dass die Schulungen für Sachverständige für Schengen-Evaluierungen für alle einschlägigen Politikbereiche organisiert werden und auch das ordnungsgemäße Funktionieren der Behörden und die Grundrechtskomponenten, die unter Mitwirkung der FRA erarbeitet werden, umfassen.

Die Kommission hält in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den in Artikel 7 genannten einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union die Lehrpläne für die Erstschulung auf dem neuesten Stand und bietet bei Bedarf Aufbau- und Auffrischungsschulungen an.

(2) In hinreichend begründeten Fällen kann jedem Team, das regelmäßige Evaluierungen durchführt, ein Sachverständiger in Schulung entweder aus einem Mitgliedstaat oder von der Kommission angehören.

(3) Die Beobachter erhalten eine angemessene Schulung.

Artikel 17

Pool von Sachverständigen der Mitgliedstaaten

(1) Die Kommission stellt in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten jedes Jahr einen Pool von Sachverständigen zusammen, deren fachlicher Hintergrund den Politikbereichen oder gegebenenfalls den im mehrjährigen Evaluierungsprogramm festgelegten besonderen Schwerpunktbereichen entspricht.

(2) Parallel zur Aufstellung des einjährigen Evaluierungsprogramms gemäß Artikel 13 Absatz 1 benennen die Mitgliedstaaten auf Aufforderung der Kommission für jeden Politikbereich einen oder mehrere qualifizierte Sachverständige für den Pool von Sachverständigen des Folgejahres. Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass mindestens ein benannter Sachverständiger pro Politikbereich während eines Kalenderjahres zur Verfügung steht. Die Mitgliedstaaten können den Sechsmonatszeitraum, in dem ein benannter Sachverständiger zur Verfügung steht, sowie die Präferenzen für eine bestimmte Evaluierung angeben. Die Kommission berücksichtigt diese Präferenzen so weit wie möglich.

Die Mitgliedstaaten müssen keine Sachverständigen für die Bereiche benennen, in denen sie aus objektiven Gründen nicht evaluiert werden oder in Ausnahmefällen, wenn durch die Benennung die Ausübung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt würde. Macht ein Mitgliedstaat Letzteres geltend, so legt er der Kommission schriftlich die Gründe und weitere Informationen über diese außergewöhnliche Situation vor.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die nationalen Kontaktstellen mit, die für die Kommunikation über den Einsatz der Sachverständigen benannt wurden.

(3) Die Kommission grenzt in der Aufforderung die fachlichen Anforderungen an die zu benennenden Sachverständigen entsprechend den im einjährigen Evaluierungsprogramm vorgesehenen Evaluierungen genauer ein.

(4) Die Mitgliedstaaten benennen die Sachverständigen innerhalb von sechs Wochen nach Erhalt der Aufforderung gemäß Absatz 2.

(5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die benannten Sachverständigen die in Artikel 15 genannten Bedingungen und die besonderen Anforderungen in der Aufforderung zur Bildung des Pools von Sachverständigen erfüllen.

(6) Sachverständige, die geeignete Schulungen gemäß Artikel 16 erhalten haben, werden nach Möglichkeit für den Expertenpool benannt, der für das Jahr gebildet wird, das auf das Jahr folgt, in dem sie die betreffende Schulung absolviert haben.

(7) Die Kommission kann die in Artikel 7 genannten einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auffordern, Beobachter für den Pool von Sachverständigen zu benennen.

(8) Die Kommission prüft die benannten Sachverständigen und bestätigt innerhalb einer Woche nach ihrer Benennung ihre Auswahl für den Pool von Sachverständigen. Innerhalb eines Monats nach der Zusammenstellung des Pools von Sachverständigen unterrichtet die Kommission die Mitgliedstaaten über die Sachverständigen, die unter Berücksichtigung der Verfügbarkeit und der geäußerten Präferenzen für eine bestimmte Evaluierung für die im bevorstehenden Jahr geplanten Evaluierungen ausgewählt wurden.

(9) Erfüllt keiner der für die Politikbereiche benannten Sachverständigen die in Absatz 3 genannten Anforderungen, so fordert die Kommission den betreffenden Mitgliedstaat auf, einen neuen Sachverständigen für den betreffenden Politikbereich zu benennen.

(10) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die benannten Sachverständigen für Evaluierungen zur Verfügung stehen, es sei denn, sie sind mit einer außergewöhnlichen Situation konfrontiert, wie beispielsweise einer Situation, die die Ausübung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt, oder einer personenbezogenen Situation konfrontiert. Macht ein Mitgliedstaat eine solche außergewöhnliche Situation geltend, so legt er der Kommission schriftlich die Gründe und weitere Informationen über die Situation vor.

Steht ein Sachverständiger für den Pool nicht mehr zur Verfügung, so benennt der betreffende Mitgliedstaat innerhalb einer angemessenen Frist einen Nachfolger.

(11) Die Kommission hält die Liste der Sachverständigen im Pool auf dem neuesten Stand und unterrichtet die Mitgliedstaaten über die Anzahl der pro Mitgliedstaat benannten Sachverständigen und deren Profile.

Artikel 18

Bildung der Teams

(1) Die Kommission legt die Anzahl der Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der Vertreter der Kommission in einem Team auf der Grundlage der Besonderheiten und Erfordernisse der Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit fest. Die Zahl der an einem Team teilnehmenden Vertreter der Kommission darf zwei Personen nicht überschreiten. Die Zahl der Sachverständigen der Mitgliedstaaten in einem Team, die an einem angekündigten oder einem unangekündigten Besuch teilnehmen, darf drei Personen nicht unterschreiten. Die Kommission wählt die Teammitglieder aus dem Pool von Sachverständigen aus.

Bei der Bildung der Teams für erneute Besuche und Überprüfungsbesuche in einem bestimmten Mitgliedstaat sind die Kommission und die Mitgliedstaaten bestrebt sicherzustellen, dass mindestens die Hälfte der Sachverständigen der Mitgliedstaaten in dem Team bereits an der Evaluierung teilgenommen haben.

(2) Bei der Auswahl der Sachverständigen berücksichtigt die Kommission die für eine bestimmte Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit erforderlichen Profile unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, geografische Ausgewogenheit sowie Ausgewogenheit hinsichtlich der Berufserfahrung und der Kapazitäten der nationalen Verwaltungen zu gewährleisten.

Die Sachverständigen der Mitgliedstaaten dürfen nicht an einer Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit in dem Mitgliedstaat teilnehmen, in dem sie beschäftigt sind.

(3) Die Kommission lädt die ausgewählten Sachverständigen unmittelbar nach der Terminierung der Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit, spätestens aber zehn Wochen vor ihrem geplanten Beginn ein. Die eingeladenen Sachverständigen antworten innerhalb einer Woche nach Erhalt der Einladung im Einvernehmen mit ihren benennenden Behörden.

Die Einladungen nach Unterabsatz 1 werden über die benannten nationalen Kontaktstellen versandt.

(4) Bei unangekündigten Besuchen werden die Einladungen von der Kommission über die benannten nationalen Kontaktstellen spätestens zwei Wochen vor dem geplanten Besuchstermin verschickt. Die eingeladenen Sachverständigen antworten innerhalb von 72 Stunden nach Erhalt der Einladung im Einvernehmen mit ihren benennenden Behörden.

(5) Die Kommission kann die in Artikel 7 genannten einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auffordern, einen Vertreter mit einschlägiger Berufs- und Praxiserfahrung zu benennen, der als Beobachter an einer Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit in einem seinem Mandat entsprechenden Bereich teilnimmt. Die Fristen in den Absätzen 3 und 4 des vorliegenden Artikels gelten für Einladung und Antwort.

(6) Möchte ein Mitgliedstaat einen Sachverständigen in Schulung gemäß Artikel 16 Absatz 2 benennen, so teilt er dies der Kommission mindestens sechs Wochen vor dem geplanten Evaluierungsbeginn mit.

(7) Die in Absatz 5 genannten Beobachter unterstützen das Team auf Aufforderung der leitenden Sachverständigen, nehmen jedoch nicht an den internen Entscheidungsprozessen des Teams teil.

Die in Absatz 6 genannten Sachverständigen in Schulung nehmen nicht aktiv an der Evaluierungstätigkeit teil.

(8) Erhält die Kommission nicht mindestens sechs Wochen vor dem geplanten Beginn der Evaluierungs- oder Überwachungstätigkeit bzw. mindestens eine Woche davor im Falle eines unangekündigten Besuchs eine Bestätigung, dass die erforderliche Anzahl der im Pool vertretenen Sachverständigen teilnimmt, so fordert die Kommission alle Mitgliedstaaten unverzüglich auf, für die fehlenden Teammitglieder qualifizierte Sachverständige außerhalb des Pools zu benennen. Die Mitgliedstaaten reagieren innerhalb von 72 Stunden nach Erhalt dieser Aufforderung.

(9) Die Kommission benennt einen leitenden Sachverständigen der Kommission und schlägt den leitenden Sachverständigen der Mitgliedstaaten vor. Der leitende Sachverständige der Mitgliedstaaten wird von den Mitgliedern des Teams so bald wie möglich nach der Aufstellung des Teams benannt.

Die leitenden Sachverständigen sind insbesondere für die Gesamtplanung, die Vorbereitung, die Organisation des Teams, die Durchführung der Evaluierung, die Koordinierung der Abfassung des Evaluierungsberichts, die Vorstellung des Evaluierungsberichts und der Empfehlungen, die Qualitätskontrolle und die Folgemaßnahmen sowie gegebenenfalls entsprechende Überwachungstätigkeiten verantwortlich.

Artikel 19

Durchführung der Besuche

(1) Die Teams treffen alle im Vorfeld erforderlichen Maßnahmen, um die Effizienz, Präzision und Kohärenz der Besuche zu gewährleisten.

(2) Das detaillierte Programm für den Besuch in einem Mitgliedstaat oder in seinen Konsulaten wird von der Kommission in enger Zusammenarbeit mit den leitenden Sachverständigen und dem betroffenen Mitgliedstaat festgelegt.

Das in Unterabsatz 1 genannte detaillierte Programm kann Besuche bei und Treffen mit nationalen Behörden und Einrichtungen sowie nichtstaatlichen und internationalen Organisationen, anderen Stellen, Agenturen und Einrichtungen umfassen, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Schengen-Besitzstands unterstützen.

(3) Bei angekündigten Besuchen konsultiert die Kommission den betroffenen Mitgliedstaat mindestens sechs Wochen vor dem geplanten Besuch und teilt ihm den Zeitplan und das detaillierte Programm mit. Sie teilt die Namen der Teammitglieder und der Beobachter im Voraus mit. Der betroffene Mitgliedstaat benennt eine Kontaktstelle, die Vorkehrungen für die praktischen Einzelheiten des Besuchs trifft.

(4) Unangekündigte Besuche werden mit einer mindestens 24 Stunden im Voraus erfolgenden Benachrichtigung des betroffenen Mitgliedstaats durchgeführt. Unangekündigte Besuche an den Binnengrenzen werden ohne vorherige Benachrichtigung des betroffenen Mitgliedstaats durchgeführt. Unangekündigte Besuche können ohne vorherige Benachrichtigung des betroffenen Mitgliedstaats durchgeführt werden, wenn die Kommission triftige Gründe zu der Annahme hat, dass bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands schwerwiegende Verletzungen der Grundrechte vorliegen. Überprüfungsbesuche können auch ohne vorherige Benachrichtigung des betroffenen Mitgliedstaats durchgeführt werden.

Die Kommission legt das detaillierte Programm für unangekündigte Besuche fest. Wurde ein Mitgliedstaat über einen unangekündigten Besuch benachrichtigt, kann die Kommission den Zeitplan und das detaillierte Programm mit dem betreffenden Mitgliedstaat abstimmen.

*Artikel 20***Evaluierungsberichte und Empfehlungen**

- (1) Das Team erstellt nach jeder Evaluierung einen Evaluierungsbericht.

Bei der Erstellung des Evaluierungsberichts berücksichtigen die Teams die Antworten auf den Standardfragebogen, etwaige zusätzliche Informationen, die sie im Einklang mit den Artikeln 7 bis 11 erlangt und im Rahmen der Evaluierungstätigkeit überprüft haben, sowie die Ergebnisse der Evaluierungstätigkeit. Die Evaluierungsberichte können Unterlagen und digitales Material als Beleg für die Ergebnisse enthalten. Wird eine Evaluierung im Rahmen eines Besuchs durchgeführt, erstellt das Team den Evaluierungsbericht während des Besuchs.

Das Team trägt die Hauptverantwortung für die Erstellung des Evaluierungsberichts sowie für dessen Vollständigkeit und Qualität. Im Falle einer Unstimmigkeit bemüht sich das Team um einen Kompromiss.

Die Kommission übermittelt dem evaluierten Mitgliedstaat innerhalb von vier Wochen nach Abschluss der Evaluierungstätigkeit den Entwurf des Evaluierungsberichts, der Entwürfe von Empfehlungen enthält. Der evaluierte Mitgliedstaat nimmt innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Entwurfs des Evaluierungsberichts zu dem Entwurf Stellung. Auf Antrag des evaluierten Mitgliedstaats findet spätestens fünf Arbeitstage nach Eingang seiner Stellungnahme eine Redaktionssitzung statt. Die Stellungnahme des evaluierten Mitgliedstaats fließt gegebenenfalls in den Entwurf des Evaluierungsberichts ein.

- (2) Im Evaluierungsbericht werden die qualitativen, quantitativen, operativen, administrativen und organisatorischen Aspekte analysiert und die bei der Evaluierung festgestellten Mängel, verbesserungsbedürftigen Bereiche und bewährten Vorgehensweisen aufgelistet.

- (3) Die Ergebnisse können wie folgt bewertet werden:

- a) bewährte Vorgehensweise;
- b) Verbesserungen erforderlich;
- c) nicht-konform.

- (4) Die Kommission nimmt den Evaluierungsbericht im Wege eines Durchführungsrechtsakts an. Dieser Durchführungsrechtsakt wird gemäß dem in Artikel 30 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen. Der Evaluierungsbericht wird spätestens vier Monate nach Abschluss der Evaluierungstätigkeit angenommen.

Der Evaluierungsbericht enthält Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen für die während der Evaluierung festgestellten Mängel und verbesserungsbedürftigen Bereiche sowie Angaben, welche Empfehlungen vorrangig umzusetzen sind. Im Evaluierungsbericht können für die Umsetzung bestimmter Empfehlungen angemessene Fristen vorgegeben werden, die in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegt werden. Wird bei einer Evaluierung ein schwerwiegender Mangel festgestellt, so finden die besonderen Bestimmungen des Artikels 22 Anwendung.

Die Kommission übermittelt den Evaluierungsbericht dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens 14 Tage nach seiner Annahme.

- (5) Bestreitet der evaluierte Mitgliedstaat innerhalb von 10 Arbeitstagen nach der Redaktionssitzung den Inhalt des Entwurfs des Evaluierungsberichts oder die Art eines Ergebnisses, so beschränkt sich der von der Kommission anzunehmende Bericht auf die Ergebnisse und enthält keine Empfehlungen. In diesen Fällen und unbeschadet des Artikels 22 legt die Kommission dem Rat spätestens vier Monate nach Abschluss der Evaluierungstätigkeit einen gesonderten Vorschlag für die Annahme von Empfehlungen im Wege eines Durchführungsbeschlusses vor. Im Vorschlag können in Zusammenarbeit mit dem Mitgliedstaat festgelegte angemessene Fristen für die Umsetzung der Empfehlungen vorgegeben werden und sind Angaben zu den Prioritäten für deren Umsetzung enthalten.

Der Rat nimmt die Empfehlungen an und übermittelt sie dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten.

*Artikel 21***Folgemaßnahmen und Überwachung**

(1) Innerhalb von zwei Monaten nach Annahme des Evaluierungsberichts einschließlich Empfehlungen durch die Kommission gemäß Artikel 20 Absatz 4 oder der Annahme der Empfehlungen des Rates gemäß Artikel 20 Absatz 5 legt der evaluierte Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat einen Aktionsplan zur Umsetzung aller Empfehlungen vor. Die anderen Mitgliedstaaten werden aufgefordert, zu dem Aktionsplan Stellung zu nehmen.

(2) Nach Rücksprache mit dem Team, das die Evaluierung durchgeführt hat, übermittelt die Kommission dem evaluierten Mitgliedstaat innerhalb eines Monats nach Vorlage des Aktionsplans eine Überprüfung der Angemessenheit des Aktionsplans.

Ist die Kommission der Auffassung, dass der Aktionsplan nicht angemessen ist, muss der evaluierte Mitgliedstaat innerhalb eines Monats nach Eingang der Überprüfung einen überarbeiteten Aktionsplan vorlegen. Die Kommission legt die Überprüfung des Aktionsplans auch dem Rat vor.

(3) Der evaluierte Mitgliedstaat berichtet der Kommission und dem Rat alle sechs Monate nach dem Tag der Eingangsbestätigung der Überprüfung des Aktionsplans über die Durchführung des Aktionsplans, bis er nach Ansicht der Kommission vollständig durchgeführt ist. Je nach Art der Mängel und dem Stand der Umsetzung der Empfehlungen kann die Kommission in Abstimmung mit dem evaluierten Mitgliedstaat diesem eine andere Berichtsfrist aufgeben.

Berichtet der evaluierte Mitgliedstaat nicht regelmäßig über die Durchführung des Aktionsplans, so setzt die Kommission den Rat und das Europäische Parlament darüber in Kenntnis, dass der evaluierte Mitgliedstaat seinen Pflichten nicht nachkommt.

Die Kommission kann Überprüfungsbesuche durchführen, um die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans zu überwachen.

Ist der Aktionsplan nach Ansicht der Kommission vollständig durchgeführt, so unterrichtet sie die Mitgliedstaaten über den Abschluss des Aktionsplans.

KAPITEL IV

SCHWERWIEGENDE MÄNGEL UND BESONDERE EVALUIERUNGSFORMEN*Artikel 22***Besondere Bestimmungen für im Evaluierungsbericht festgestellte schwerwiegende Mängel**

(1) Die leitenden Sachverständigen der Kommission und der Mitgliedstaaten teilen dem evaluierten Mitgliedstaat am Ende ihrer Evaluierungstätigkeit im Namen des Teams schriftlich mit, dass ein schwerwiegender Mangel festgestellt wurde. Der Rat wird ebenfalls unverzüglich unterrichtet.

Der evaluierte Mitgliedstaat ergreift daraufhin umgehend Abhilfemaßnahmen und mobilisiert erforderlichenfalls alle angemessenen operativen und finanziellen Mittel. Der evaluierte Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten unverzüglich über die umgehend ergriffenen oder geplanten Abhilfemaßnahmen. Gleichzeitig unterrichtet die Kommission die in Artikel 7 genannten einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union über den festgestellten schwerwiegenden Mangel, damit diese den evaluierten Mitgliedstaat gegebenenfalls unterstützen können.

(2) Der gemäß Artikel 20 Absätze 1, 2 und 3 erstellte Evaluierungsbericht enthält vor allem die Ergebnisse, die zur Feststellung eines schwerwiegenden Mangels geführt haben. Aus dem Titel und dem Fazit des Bewertungsberichts geht deutlich hervor, dass ein gravierender Mangel bzw. gravierende Mängel vorliegen. Dem Bericht wird ein Entwurf von Empfehlungen — auch für umgehende Abhilfemaßnahmen — beigefügt. Die Kommission übermittelt dem evaluierten Mitgliedstaat innerhalb von zwei Wochen nach Abschluss der Evaluierungstätigkeit den Entwurf des Evaluierungsberichts.

Der evaluierte Mitgliedstaat nimmt innerhalb von 10 Arbeitstagen nach Eingang des Entwurfs des Evaluierungsberichts zu dem Entwurf Stellung. Auf Antrag des evaluierten Mitgliedstaats findet spätestens fünf Arbeitstage nach Eingang seiner Stellungnahme eine Redaktionssitzung statt.

(3) In hinreichend begründeten Fällen äußerster Dringlichkeit im Zusammenhang mit einem schwerwiegenden Mangel nimmt die Kommission den Evaluierungsbericht spätestens sechs Wochen nach Abschluss der Evaluierungstätigkeit im Wege eines sofort geltenden Durchführungsrechtsakts nach dem Verfahren gemäß Artikel 30 Absatz 3 an. Die Kommission übermittelt den Evaluierungsbericht dem Europäischen Parlament.

(4) Das Team formuliert auf der Grundlage der Ergebnisse Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung des im Evaluierungsbericht genannten schwerwiegenden Mangels.

Innerhalb von sechs Wochen nach Annahme des Evaluierungsberichts übermittelt die Kommission dem Rat den Evaluierungsbericht zusammen mit einem Vorschlag für Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung des während der Evaluierung festgestellten schwerwiegenden Mangels und der Angabe, welche Empfehlungen vorrangig umzusetzen sind.

Der Rat nimmt innerhalb eines Monats nach Eingang des Vorschlags Empfehlungen an.

Der Rat übermittelt die Empfehlungen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten.

Der Rat legt angemessene Fristen für die Umsetzung der Empfehlungen fest, die sich auf einen schwerwiegenden Mangel beziehen, und legt die Häufigkeit der Berichterstattung des evaluierten Mitgliedstaats an die Kommission und den Rat über die Durchführung seines Aktionsplans fest.

(5) Wird bei einem Besuch ein schwerwiegender Mangel festgestellt, der als ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen angesehen oder aufgrund des Vorliegens eines Risikos einer systematischen Grundrechtsverletzung festgestellt wird, so unterrichtet die Kommission unverzüglich das Europäische Parlament und den Rat darüber.

Der Rat erörtert die Angelegenheit als dringlichen Gegenstand und bemüht sich, auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Vorschlags im Wege eines Durchführungsrechtsakts Empfehlungen anzunehmen, mit denen angemessene Maßnahmen dargelegt werden, um den schwerwiegenden Mangel zu beseitigen oder dessen Auswirkungen auf die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu beschränken bzw. die systematische Grundrechtsverletzung zu beseitigen. Der Beschluss des Rates mit Empfehlungen ergeht unbeschadet des Artikels 29 der Verordnung (EU) 2016/399 sowie des Artikels 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1896.

Der Rat übermittelt die Empfehlungen dem Europäischen Parlament.

(6) Der evaluierte Mitgliedstaat legt der Kommission und dem Rat seinen Aktionsplan innerhalb eines Monats nach Annahme der Empfehlungen vor. Die anderen Mitgliedstaaten werden aufgefordert, zu dem Aktionsplan Stellung zu nehmen. Die Kommission übermittelt den Aktionsplan dem Europäischen Parlament.

Nach Rücksprache mit dem Team, das die Evaluierungstätigkeit durchgeführt hat, übermittelt die Kommission dem evaluierten Mitgliedstaat innerhalb von zwei Wochen nach Vorlage des Aktionsplans eine Überprüfung der Angemessenheit des Aktionsplans. Ist die Kommission der Auffassung, dass der Aktionsplan nicht angemessen ist, muss der evaluierte Mitgliedstaat innerhalb von zwei Wochen nach Eingang der Überprüfung einen überarbeiteten Aktionsplan vorlegen.

Die Kommission legt dem Rat die Überprüfung des Aktionsplans vor und übermittelt sie dem Europäischen Parlament.

Der evaluierte Mitgliedstaat berichtet der Kommission und dem Rat über die Durchführung seines Aktionsplans, bis er nach Ansicht der Kommission vollständig durchgeführt ist.

(7) Um die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen im Zusammenhang mit schwerwiegenden Mängeln zu überprüfen, organisiert die Kommission einen erneuten Besuch, der spätestens ein Jahr nach dem Evaluierungstermin stattfinden muss.

Das Team erstellt gemäß Artikel 20 Absatz 1 einen Bericht über den erneuten Besuch, in dem die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen des Rates bewertet werden und festgestellt wird, ob der schwerwiegende Mangel beseitigt wurde.

Die Kommission nimmt den Bericht über den erneuten Besuch im Wege eines Durchführungsrechtsakts. Dieser Durchführungsrechtsakt wird gemäß dem in Artikel 30 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen. Die Kommission legt dem Rat den Bericht über den erneuten Besuch vor.

(8) Der Rat kann zu dem Bericht über den erneuten Besuch Stellung nehmen und die Kommission gegebenenfalls ersuchen, einen Vorschlag für Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung des in dem Bericht über den erneuten Besuch festgestellten schwerwiegenden Mangels vorzulegen. In diesem Fall finden die Absätze 6 und 7 Anwendung.

(9) Wenn die Kommission der Auffassung ist, dass der Aktionsplan abgeschlossen werden kann, organisiert sie einen Überprüfungsbesuch und unterrichtet den Rat über das Ergebnis des Überprüfungsbesuchs. Die Kommission unterrichtet auch das Europäische Parlament darüber, dass der Aktionsplan abgeschlossen werden kann.

Der Rat erlässt auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission und unter Berücksichtigung des Ergebnisses des Überprüfungsbesuchs einen Durchführungsbeschluss zur Billigung des Abschlusses des Aktionsplans.

Artikel 23

Besondere Bestimmungen für erstmalige Evaluierungen

(1) Dem gemäß Artikel 20 Absätze 1 bis 4 erstellten Evaluierungsbericht nach einer erstmaligen Evaluierung werden auf der Grundlage der Ergebnisse Entwürfe von Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen beigelegt.

Die Kommission unterbreitet dem Rat spätestens vier Monate nach Abschluss der Evaluierungstätigkeit einen Vorschlag für die Annahme der betreffenden Empfehlungen.

(2) Der Rat nimmt Empfehlungen an. Er kann für die Umsetzung bestimmter Empfehlungen eine Frist setzen.

Der Rat übermittelt die Empfehlungen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten.

(3) Der evaluierte Mitgliedstaat legt der Kommission und dem Rat einen Aktionsplan zur Umsetzung aller Empfehlungen vor.

Nach Rücksprache mit dem Team, das die Evaluierung durchgeführt hat, übermittelt die Kommission dem evaluierten Mitgliedstaat innerhalb eines Monats nach Vorlage des Aktionsplans eine Überprüfung der Angemessenheit des Aktionsplans.

Ist die Kommission der Auffassung, dass der Aktionsplan nicht angemessen ist, muss der evaluierte Mitgliedstaat einen überarbeiteten Aktionsplan vorlegen.

Der evaluierte Mitgliedstaat berichtet der Kommission und dem Rat alle sechs Monate nach dem Tag der Eingangsbestätigung der Überprüfung über die Durchführung des Aktionsplans.

(4) Falls im Evaluierungsbericht festgestellt wurde, dass der evaluierte Mitgliedstaat die für die Anwendung des Schengen-Besitzstands erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt hat, organisiert die Kommission einen oder mehrere erneute Besuche.

Das Team erstellt gemäß Artikel 20 Absätze 1 bis 4 einen Bericht über den erneuten Besuch, in dem die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen des Rates bewertet werden.

Die Kommission nimmt den Bericht über den erneuten Besuch im Wege eines Durchführungsrechtsakts an. Dieser Durchführungsrechtsakt wird gemäß dem in Artikel 30 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen. Die Kommission legt dem Rat den Bericht über den erneuten Besuch und gegebenenfalls einen Vorschlag für Empfehlungen des Rates zur Annahme im Wege eines Durchführungsbeschlusses vor.

(5) Wenn die Kommission der Auffassung ist, dass der Aktionsplan abgeschlossen werden kann, organisiert sie vor dem Abschluss des Aktionsplans einen Überprüfungsbesuch.

Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat über die Ergebnisse des Überprüfungsbesuchs. Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat darüber, dass der Aktionsplan abgeschlossen werden kann.

Der Rat erlässt auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission und unter Berücksichtigung des Ergebnisses des Überprüfungsbesuchs einen Durchführungsbeschluss zur Billigung des Abschlusses des Aktionsplans.

(6) Die Mitgliedstaaten, zu denen ein Beschluss des Rates über die vollständige Geltung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a angenommen wurde, werden spätestens ein Jahr nach dem Tag der vollständigen Geltung des Schengen-Besitzstands in diesem Mitgliedstaat evaluiert. Das einjährige Evaluierungsprogramm wird zu diesem Zweck aktualisiert.

Artikel 24

Besondere Bestimmungen für thematische Evaluierungen

Artikel 23 Absätze 1, 2 und 3 findet auf thematische Evaluierungen Anwendung.

Wird bei einer thematischen Evaluierung ein schwerwiegender Mangel festgestellt, so findet Artikel 22 Anwendung.

KAPITEL V

SCHENGEN-STEUERUNG UND SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 25

Bericht an das Europäische Parlament und den Rat

Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich einen umfassenden Bericht über die auf der Grundlage dieser Verordnung im Vorjahr durchgeführten Evaluierungen vor. Dieser Bericht ist zu veröffentlichen.

Der Bericht nach Absatz 1 enthält Informationen über die im Vorjahr durchgeführten Evaluierungen, das Funktionieren des Pools von Sachverständigen, einschließlich der Verfügbarkeit von Sachverständigen der Mitgliedstaaten, die Schlussfolgerungen dieser Evaluierungen und den Stand der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Abhilfemaßnahmen. In diesem Bericht werden auf der Grundlage der Ergebnisse der gemäß dieser Verordnung durchgeführten Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten gemeinsame Probleme, bewährte Verfahren und innovative Lösungen ermittelt, um die Umsetzung des Schengen-Besitzstands zu verbessern. In dem Bericht werden Synergien mit anderen Überwachungsinstrumenten und -mechanismen berücksichtigt, um den Wissensstand in Bezug auf das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen auszubauen.

Die Kommission übermittelt den Bericht nach Absatz 1 unverzüglich den nationalen Parlamenten. Der Rat erörtert den Bericht unter Berücksichtigung des Beitrags der Evaluierungen zum Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen.

Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat mindestens zweimal jährlich über den Durchführungsstand der von den Mitgliedstaaten erstellten Aktionspläne. Die Kommission informiert insbesondere über ihre Überprüfungen der Angemessenheit der Aktionspläne und die Ergebnisse von erneuten Besuchen und Überprüfungsbesuchen und teilt ihre Bemerkungen mit, wenn sie der Auffassung ist, dass eine erhebliche Verzögerung bei der Durchführung eines Aktionsplans vorliegt.

*Artikel 26***Leitfaden für die Schengen-Evaluierung**

Die Kommission — in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten — erstellt und aktualisiert falls erforderlich Leitlinien insbesondere für Folgendes:

- a) Verantwortlichkeiten in Bezug auf die Schulung von Sachverständigen, Vertretern der Kommission und Beobachtern;
- b) Vorbereitungstätigkeiten für Evaluierungen;
- c) Durchführung von Besuchen, einschließlich unangekündigter Besuche;
- d) Durchführung von Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten, auch mittels Fragebogen oder ausnahmsweise mittels anderer Fernmethoden;
- e) Abfassung und Aufnahme von Unterlagen und digitalem Material in die Evaluierungsberichte;
- f) Verfahren für Folgemaßnahmen, insbesondere zu erneuten Besuchen und Überprüfungsbesuchen;
- g) Synergien mit anderen Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten;
- h) logistische und finanzielle Fragen im Zusammenhang mit der Organisation der Evaluierungs- und Überwachungstätigkeiten;
- i) die Überprüfung der Tätigkeit der Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, soweit diese im Namen der Mitgliedstaaten Aufgaben wahrnehmen, um die operative Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands zu unterstützen.

*Artikel 27***Überprüfung**

Die Kommission überprüft innerhalb von sechs Monaten nach der Annahme aller Berichte über die Evaluierungen, die vom ersten mehrjährigen Evaluierungsprogramm nach dieser Verordnung erfasst werden, die Anwendung dieser Verordnung und legt dem Rat einen entsprechenden Bericht vor. In diese Überprüfung werden alle Aspekte der Verordnung einbezogen, einschließlich des Funktionierens der Verfahren für die Annahme von Rechtsakten im Rahmen des Evaluierungsmechanismus. Die Kommission übermittelt den Bericht unverzüglich dem Europäischen Parlament.

*Artikel 28***Vertraulichkeit**

(1) Die Teammitglieder, Beobachter und Sachverständigen in Schulung behandeln sämtliche Informationen, die sie in Erfüllung ihrer Pflichten erhalten, vertraulich.

(2) Was die Einstufung der Berichte anbelangt, so gelten sie als „vertrauliche Informationen, die nicht zu den Verschlussachen zählen“ im Sinne des Beschlusses (EU, Euratom) 2015/443. Sie werden als „RESTREINT UE/EU RESTRICTED“ im Sinne des Beschlusses (EU, Euratom) 2015/444 eingestuft, wenn diese Einstufung gemäß Artikel 5 Absatz 3 dieses Beschlusses erforderlich ist oder der evaluierte Mitgliedstaat dies hinreichend begründet beantragt.

Die Kommission entscheidet nach Rücksprache mit dem betreffenden Mitgliedstaat, welche Teile des Evaluierungsberichts veröffentlicht werden dürfen.

(3) Die Übermittlung und Behandlung von Verschlussachen für die Zwecke dieser Verordnung erfolgt im Einklang mit den geltenden Sicherheitsvorschriften. Diese Vorschriften schließen nicht aus, dass dem Europäischen Parlament und den in Artikel 7 genannten einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union Informationen zur Verfügung gestellt werden.

*Artikel 29***Bedingungen für eine Beteiligung Irlands**

(1) Sachverständige Irlands beteiligen sich nur an der Evaluierung jenes Teils des Schengen-Besitzstands, für den diesem Mitgliedstaat eine Beteiligung gestattet wurde.

(2) Die Evaluierungen betreffen ausschließlich die wirksame und effiziente Anwendung jenes Teils des Schengen-Besitzstands durch Irland, für den diesem Mitgliedstaat eine Beteiligung gestattet wurde.

(3) Irland beteiligt sich an der Annahme der Empfehlungen durch den Rat nur für den Teil des Besitzstands, für den diesem Mitgliedstaat eine Beteiligung gestattet wurde.

Artikel 30

Ausschussverfahren

(1) Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt. Dieser Ausschuss ist ein Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

(2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

Gibt der Ausschuss keine Stellungnahme ab, so erlässt die Kommission den Durchführungsrechtsakt nicht und Artikel 5 Absatz 4 Unterabsatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 findet Anwendung.

(3) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 in Verbindung mit deren Artikel 5.

Artikel 31

Übergangsbestimmungen

(1) Das erste mehrjährige Evaluierungsprogramm und das erste einjährige Evaluierungsprogramm auf der Grundlage dieser Verordnung werden bis zum 1. Dezember 2022 aufgestellt und beginnen am 1. Februar 2023.

Das erste mehrjährige Evaluierungsprogramm nach dieser Verordnung wird als Fortsetzung des zweiten Mehrjahresprogramms nach der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 aufgestellt und trägt den Evaluierungen Rechnung, die bereits im Rahmen dieses zweiten Mehrjahresprogramms durchgeführt worden sind.

(2) Der nach der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 angenommene Standardfragebogen wird weiterverwendet, bis der Standardfragebogen gemäß Artikel 14 der vorliegenden Verordnung vorliegt.

(3) Für vor dem 1. Februar 2023 durchgeführte Evaluierungen erfolgt die Annahme der Evaluierungsberichte und Empfehlungen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013. Die Folgemaßnahmen und Überwachungstätigkeiten zu solchen Evaluierungen, beginnend mit der Vorlage der Aktionspläne, erfolgt gemäß der vorliegenden Verordnung.

Artikel 32

Aufhebung

Die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 wird mit Wirkung vom 1. Oktober 2022 aufgehoben, mit Ausnahme der Bestimmungen über die Annahme der Evaluierungsberichte und der Empfehlungen, die weiter gelten, bis die in Artikel 31 Absatz 3 der vorliegenden Verordnung genannten Evaluierungsberichte und Empfehlungen angenommen sind.

Bezugnahmen auf die aufgehobene Verordnung gelten als Bezugnahmen auf die vorliegende Verordnung und sind nach Maßgabe der Entsprechungstabelle im Anhang zu lesen.

Artikel 33

Inkrafttreten und Anwendung

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Sie gilt ab dem 1. Oktober 2022.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäß den Verträgen unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Geschehen zu Luxemburg am 9. Juni 2022.

Im Namen des Rates
Der Präsident
É. DUPOND-MORETTI

ANHANG
Entsprechungstabelle

Verordnung (EU) Nr. 1053/2013	Vorliegende Verordnung
Artikel 1 Absätze 1 und 2	Artikel 1 Absätze 1 und 2
Artikel 1 Absatz 3	Artikel 15 Absatz 2
Artikel 2	Artikel 2
Artikel 3	Artikel 3
—	Artikel 4
—	Artikel 5
Artikel 4 Absatz 1	Artikel 1 Absatz 3
Artikel 4 Absätze 2 und 3	Artikel 6
Artikel 8	Artikel 7
Artikel 7	Artikel 8
—	Artikel 9
—	Artikel 10
—	Artikel 11
Artikel 5	Artikel 12
Artikel 6	Artikel 13
Artikel 9	Artikel 14
Artikel 12	Artikel 15 Absatz 1
Artikel 12	Artikel 16
—	Artikel 17
Artikel 10 und 11	Artikel 18
Artikel 13	Artikel 19
Artikel 14 und 15	Artikel 20
Artikel 16	Artikel 21
—	Artikel 22
—	Artikel 23
—	Artikel 24
Artikel 20	Artikel 25
—	Artikel 26
Artikel 22	Artikel 27
Artikel 19	—
Artikel 17	Artikel 28
Artikel 18	Artikel 29
Artikel 21	Artikel 30
Artikel 23	Artikel 31
Artikel 23	Artikel 32
Artikel 24	Artikel 33



Bern, 26. Oktober 2022

Adressaten:

die politischen Parteien
die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete
die Dachverbände der Wirtschaft
die interessierten Kreise

Genehmigung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 26. Oktober 2022 das EJPD beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen zur Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013.

Die Vernehmlassungsfrist dauert bis zum **9. Februar 2023**.

Die korrekte und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands in allen beteiligten Staaten ist eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes. Die Schengen-Evaluierung stellt ein wichtiges Instrument dar, dieses Ziel zu erreichen. Mit der Verordnung (EU) 2022/922 wird die bisherige Rechtsgrundlage für die Schengen-Evaluierung (Verordnung (EU) Nr. 1053/2013) ersetzt und inhaltlich überarbeitet. Ziel ist es, den Mechanismus zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands wirksamer, flexibler und effizienter zu machen, ohne an den bestehenden Grundprinzipien (Bewertung unter Gleichgestellten, "Peer-to-peer") oder dem grundsätzlichen Ablauf zu rütteln. Dennoch werden einige wichtige Neuerungen eingeführt, die u.a. zu einer erheblichen Verkürzung der Verfahrensdauer, zu einer zur Erhöhung der Verfügbarkeit der Sachverständigen sowie zu



einem erhöhten und gezielten Einsatz von unangekündigten und thematischen Evaluierungen führen. Die erhöhte politische Aufmerksamkeit, die der Anwendung des Mechanismus im Rat der EU zuteilwerden wird, soll dazu beitragen, die Funktionsfähigkeit des Schengen-Raumes zu sichern ("Schengen Governance").

Wir laden Sie ein, zum Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Notenaustauschs zur Übernahme dieser EU-Verordnung Stellung zu nehmen.

Die Vernehmlassungsunterlagen können bezogen werden über die Internetadresse: [Vernehmlassungen laufend \(admin.ch\)](http://www.admin.ch/vernehmlassung).

Wir sind bestrebt, die Dokumente im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG; SR 151.3) barrierefrei zu publizieren. Wir ersuchen Sie daher, Ihre Stellungnahmen, wenn möglich, elektronisch (**bitte nebst einer PDF-Version auch eine Word-Version**) innert der Vernehmlassungsfrist an folgende Email-Adresse zu senden:

europarecht@bj.admin.ch

Bitte geben Sie uns für allfällige Rückfragen auch eine Kontaktperson und deren Koordinaten an.

Für Rückfragen und allfällige Informationen steht Ihnen Herr Reto Gruber (Tel. 058 464 80 36) zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Karin Keller-Sutter
Bundesrätin

Liste der Vernehmlassungsadressaten
Liste des destinataires consultés
Elenco dei destinatari della consultazione

1. **Kantone / Cantons / Cantoni2**
2. **In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale / partiti rappresentati nell'Assemblea federale.....4**
3. **Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna5**
4. **Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dell'economia5**

1. Kantone / Cantons / Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Zürich	Neumühlequai 10 Postfach 8090 Zürich staatskanzlei@sk.zh.ch
Staatskanzlei des Kantons Bern	Postgasse 68 3000 Bern 8 info.regierungsrat@be.ch
Staatskanzlei des Kantons Luzern	Bahnhofstrasse 15 6002 Luzern staatskanlei@lu.ch
Standeskanzlei des Kantons Uri	Rathausplatz 1 6460 Altdorf ds.la@ur.ch
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	Regierungsgebäude Bahnhofstrasse 9 Postfach 1260 6431 Schwyz stk@sz.ch
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	Rathaus 6061 Sarnen staatskanzlei@ow.ch
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	Dorfplatz 2 Postfach 1246 6371 Stans staatskanzlei@nw.ch
Staatskanzlei des Kantons Glarus	Rathaus 8750 Glarus staatskanzlei@gl.ch
Staatskanzlei des Kantons Zug	Seestrasse 2 Regierungsgebäude am Postplatz 6300 Zug info@zg.ch
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	Rue des Chanoines 17 1701 Fribourg chancellerie@fr.ch
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	Rathaus Barfüssergasse 24 4509 Solothurn kanzlei@sk.so.ch
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	Marktplatz 9 4001 Basel staatskanzlei@bs.ch

Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	Regierungsgebäude Rathausstrasse 2 4410 Liestal LKA-RRBs@bl.ch
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	Beckenstube 7 8200 Schaffhausen staatskanzlei@ktsh.ch
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	Regierungsgebäude 9102 Herisau staatskanzlei@ar.ch
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	Marktgasse 2 9050 Appenzell info@rk.ai.ch
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	Regierungsgebäude 9001 St. Gallen info.sk@sg.ch
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	Reichsgasse 35 7001 Chur info@gr.ch
Staatskanzlei des Kantons Aargau	Regierungsgebäude 5001 Aarau staatskanzlei@ag.ch
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	Regierungsgebäude Zürcherstrasse 188 8510 Frauenfeld staatskanzlei@tg.ch
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	Piazza Governo 6 6501 Bellinzona can-scdds@ti.ch
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	Place du Château 4 1014 Lausanne info.chancellerie@vd.ch
Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	Planta 3 1950 Sion Chancellerie@admin.vs.ch
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	Le Château Rue de la Collégiale 12 2000 Neuchâtel secretariat.chancellerie@ne.ch
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	Rue de l'Hôtel-de-Ville 2 Case postale 3964 1211 Genève 3 service-adm.ce@etat.ge.ch
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	2, rue de l'Hôpital 2800 Delémont chancellerie@jura.ch

Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) Conferenza dei Governi cantonali (CdC)	Sekretariat Haus der Kantone Speichergasse 6 Postfach 3001 Bern mail@kdk.ch
--	---

2. In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale / partiti rappresentati nell'Assemblea federale

Die Mitte Le Centre Alleanza del Centro	Generalsekretariat Hirschengraben 9 Postfach 3001 Bern info@die-mitte.ch
Eidgenössisch-Demokratische Union EDU Union Démocratique Fédérale UDF Unione Democratica Federale UDF	Postfach 3602 Thun info@edu-schweiz.ch
Ensemble à Gauche EAG	Case postale 2070 1211 Genève 2 info@eag-ge.ch
Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV	Nägeligasse 9 Postfach 3001 Bern vernehmlassungen@evppev.ch
FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR.I Liberali Radicali	Generalsekretariat Neuengasse 20 Postfach 3001 Bern info@fdp.ch
GRÜNE Schweiz Les VERT-E-S suisses I VERDI svizzera	Waisenhausplatz 21 3011 Bern gruene@gruene.ch
Grünliberale Partei Schweiz glp Parti vert'libéral Suisse pvl Partito verde liberale svizzero pvl	Monbijoustrasse 30 3011 Bern schweiz@grunliberale.ch
Lega dei Ticinesi (Lega)	Via Monte Boglia 3 Case postale 4562 6904 Lugano lorenzo.quadri@mattino.ch
Partei der Arbeit PDA Parti suisse du travail PST	Postfach 8721 8036 Zürich pdaz@pda.ch

Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC	Generalsekretariat Postfach 8252 3001 Bern gs@svp.ch
Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS Parti socialiste suisse PSS Partito socialista svizzero PSS	Zentralsekretariat Theaterplatz 4 Postfach 3001 Bern franziska.tlach@spschweiz.ch

3. Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri	Laupenstrasse 35 3008 Bern verband@chgemeinden.ch
Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere	Monbijoustrasse 8 Postfach 3001 Bern info@staedteverband.ch
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna	Seilerstrasse 4 Postfach 3001 Bern info@sab.ch

4. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dell'economia

economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss business federation	Hegibachstrasse 47 Postfach 8032 Zürich info@economiesuisse.ch bern@economiesuisse.ch luc.schnurrenberger@economie-suisse.ch
Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) Union suisse des arts et métiers (USAM) Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)	Schwarztorstrasse 26 Postfach 3001 Bern info@sgv-usam.ch
Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori	Hegibachstrasse 47 Postfach 8032 Zürich verband@arbeitgeber.ch

Schweiz. Bauernverband (SBV) Union suisse des paysans (USP) Unione svizzera dei contadini (USC)	Laurstrasse 10 5201 Brugg info@sbv-usp.ch
Schweizerische Bankiervereinigung (SBV) Association suisse des banquiers (ASB) Associazione svizzera dei banchieri (ASB) Swiss Bankers Association	Postfach 4182 4002 Basel office@sba.ch
Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)	Monbijoustrasse 61 Postfach 3000 Bern 23 info@sqb.ch
Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio	Hans-Huber-Strasse 4 Postfach 1853 8027 Zürich politik@kfmv.ch
Travail.Suisse	Hopfenweg 21 Postfach 5775 3001 Bern info@travailsuisse.ch