



2. Mai 2023

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)

Ergebnisbericht zur Vernehmlassung vom 26. Oktober 2022 bis 9. Februar 2023



Ergebnisbericht

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens	3
3	Liste der Vernehmlassungsteilnehmer	3
4	Übersicht über die Ergebnisse der Vernehmlassung	4
4.1	Einleitende Bemerkungen.....	4
4.2	Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse.....	4
5	Anhang / Annexe / Allegato:	6

Ergebnisbericht

1 Ausgangslage

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 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 ist dieser Mechanismus überarbeitet und die heute bestehende Rechtsgrundlage (Verordnung (EU) Nr. 1053/2013) ersetzt worden. Die Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands gemäss Artikel 2 Absatz 3 des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA) dar. Sie wurde der Schweiz am 16. Juni 2022 zur Übernahme notifiziert.

Im SAA hat sich die Schweiz grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA). Die Übernahme eines neuen Rechtsakts erfolgt dabei im Rahmen eines besonderen Verfahrens, das die Notifikation der Weiterentwicklung durch die zuständigen EU-Organe und die Übermittlung einer Antwortnote seitens der Schweiz umfasst. Der Bundesrat hat die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 am 17. August 2022 gutgeheissen, vorbehaltlich der parlamentarischen Genehmigung. Die Schweiz verfügt über eine Frist von maximal 2 Jahren, um das Genehmigungsverfahren (ein allfälliges Referendum miteingerechnet) abzuschliessen und der EU die «Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen» mitzuteilen (Art. 7 Abs. 2 bst. b SAA). Diese Frist läuft am 16. Juni 2024 ab.

Am 26. Oktober 2022 hat der Bundesrat das EJPD beauftragt, bei den interessierten Kreisen (Kantone, politische Parteien, gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft) ein Vernehmlassungsverfahren gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c des Vernehmlassungsgesetzes (VIG, SR 172.061) durchzuführen. Dieses dauerte bis am 6. Februar 2023.

2 Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens

Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens war der Bundesbeschluss (Vorentwurf) über die Genehmigung des Notenaustausches zwischen der Europäischen Union und der Schweiz 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. Die Bestimmungen der Verordnung (EU) 2022/922 sind direkt anwendbar und stehen mit keiner Bestimmung des schweizerischen Rechts in Widerspruch. Eine rechtliche Umsetzung des Notenaustausches, der aus Sicht der Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt, ist nicht erforderlich. Entsprechend waren im Bundesbeschluss auch keine Bestimmungen zur gesetzlichen Umsetzung enthalten.

Mit der Verordnung (EU) 2022/922 soll der Evaluierungsmechanismus wirksamer, flexibler und effizienter ausgestaltet werden, ohne an den Grundprinzipien («peer-to-peer»: Bewertung unter Gleichgestellten) des bisherigen Verfahrens oder dessen grundsätzlichen Ablauf zu rütteln. Die wichtigsten Neuerungen umfassen Massnahmen zur Verfahrensbeschleunigung, sollen eine flexiblere Nutzung des Instrumentariums ermöglichen und zielen auf eine erhöhte Verfügbarkeit der Sachverständigen. Schliesslich soll auch der Umsetzungsdruck im "follow-up" durch eine verstärkte Beaufsichtigung erhöht werden.

3 Liste der Vernehmlassungsteilnehmer

Eine Liste der Kantone, Parteien und Organisationen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, ist im Anhang beigefügt. Alle Aussagen sind zudem öffentlich zugänglich.

Ergebnisbericht

4 Übersicht über die Ergebnisse der Vernehmlassung

4.1 Einleitende Bemerkungen

Der Ergebnisbericht weist aus, welche Aspekte der mit dem Notenaustausch zu übernehmenden Bestimmungen der Verordnung (EU) 2022/922 von den Vernehmlassungsteilnehmern positiv oder negativ aufgenommen worden sind und ob Änderungsvorschläge bestehen.

Bei Teilnehmern, die den Entwurf generell akzeptieren, wird davon ausgegangen, dass sie alle Bestimmungen akzeptieren mit Ausnahme derjenigen, die sie ausdrücklich ablehnen. Bei Teilnehmern, die den Entwurf generell ablehnen, wird davon ausgegangen, dass sie alle Bestimmungen ablehnen mit Ausnahme derjenigen, die sie ausdrücklich akzeptieren.

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Für detaillierte Begründungen wird auf die Originalstellungen verwiesen.¹

4.2 Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse

Die Vorlage hat zu relativ wenigen Stellungnahmen, die zudem relativ allgemein und kurz ausgefallen sind, Anlass gegeben. Insgesamt sind **28 Vernehmlassungsantworten eingegangen**. Es haben 22 Kantone, vier Parteien und zwei Verbände geantwortet, wobei **drei Kantone** (OW, GL, GR) und zwei Organisationen (Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gemeindebund) **auf eine inhaltliche Stellungnahme ausdrücklich verzichtet** haben.

Insgesamt ist die Vorlage bei den Vernehmlassungsteilnehmern auf **breite Zustimmung** gestossen. So sind 19 Kantone (BE, UR, NW, ZG, FR, SO, JU, BS, BL, SH, AI, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE) und drei Parteien (SP, Die Mitte, FDP) mit der Vorlage insgesamt einverstanden. **Einzig die SVP lehnt die Vorlage ab**.

Während einige Kantone (ZG, FR, SO, JU, BS, AI, SG und TG) die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922 ohne weitergehende Bemerkungen begrüßen, verweist die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer (BE, UR, NW, BL, SH, AG, TI, VD, VS, NE, GE sowie Die Mitte, FDP und SP) auf verschiedene Neuerungen im Evaluierungsmechanismus, die sie als positiv bewerten.

Zunächst betont die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer die grundlegende Bedeutung, die einem starken Überprüfungsmechanismus für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes zukommt. Besonders hervorgehoben und begrüsst werden dabei die Tatsache, dass die *Wirksamkeit, Flexibilität und Effizienz* des Überprüfungsmechanismus insgesamt *erhöht* (UR, NW, BL, AG, SH, VS, NE, GE, Die Mitte, FDP, SP) und das *Verfahren beschleunigt* wird (explizit UR, SH, NE und die SP). Ausdrücklich begrüsst wird Einführung des Dringlichkeitsverfahrens bei schwerwiegenden Mängeln (FDP, SP).

Drei Kantone (VS, NE, GE) sowie Die Mitte und die FDP würdigen den Umstand positiv, dass das *Grundprinzip der Bewertung unter Gleichgestellten (peer-to-peer)* und damit eine starke Stellung der Schengen-Staaten in der Verordnung (EU) 2022/922 bewahrt wird. Die SP hätte sich demgegenüber ein stärker vertikal ausgestaltetes Aufsichtsinstrument der Europäischen Kommission gewünscht. Sie befürchtet, dass ein System der gegenseitigen Bewertung unter Gleichgestellten eher dazu führt, dass sich die Schengen-Staaten mit kritischen Bewertungen zurückhielten, was dem Ziel einer sachlichen und unabhängigen Evaluierung abträglich wäre. Entsprechend fordert sie dies bei allfälligen künftigen Verhandlungen zur Anpassung des Mechanismus zu berücksichtigen, während Die Mitte generell dafür hält, die Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse der Schengen-Staaten zu erhalten und nach Möglichkeit zu stärken.

Ebenfalls positiv hervorgehoben wurde in den Vernehmlassungsantworten die vorgesehene *Erhöhung der Verfügbarkeit von Sachverständigen* durch die Einrichtung eines Expertenpools

¹ Diese finden sich wie auch das Vernehmlassungsdossier unter: www.fedlex.admin.ch Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2022 > EJPD.

Ergebnisbericht

(BE, UR, AG) sowie die *Schaffung eines gemeinsamen Ausbildungsangebots* für diese (BE, VD).

Die Kantone UR, NE sowie die FDP und die SP zeigten sich ferner erfreut über die vorgeschlagene *Erhöhung des Umsetzungsdrucks im Follow-up-Verfahren*. Die SP betont die Notwendigkeit eines griffigen Überprüfungs- und Evaluierungsmechanismus insbesondere vor dem Hintergrund von Berichten über Grundrechtsverletzungen durch die Europäische Grenzschutzagentur Frontex.

Drei Kantone (BE, SH und VD) verweisen darauf, dass mit den Neuerungen im Mechanismus der Schengen-Evaluierung möglicherweise auch neue *Belastungen für die Kantone* verbunden sind. Während der Kanton VD deshalb die Notwendigkeit betont, die Kosten und den Verwaltungsaufwand bei der Entsendung von Sachverständigen aus den Kantonen im Auge zu behalten, erwartet der Kanton BE vom Bund, dass die Kantone durch die möglicherweise höhere zeitliche Belastung der nationalen Sachverständigen so wenig wie möglich zusätzlich belastet werden.

Die SVP lehnt die Vorlage ab. Sie verweist zunächst auf grundsätzliche Überlegungen, die bereits für sich alleine eine prinzipielle Ablehnung der Vorlage rechtfertigten. Aus Sicht der Partei handelt es sich bei der Verordnung (EU) 2022/922 erneut um eine technokratische Weiterentwicklung, deren Konsequenzen unsicher und der eine *genügende demokratische Legitimation fehle*. Es sei symptomatisch, dass das Europäische Parlament lediglich informell konsultiert worden sei. Zudem müsse die Schweiz diese Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes «mit dem Messer am Hals» übernehmen, ansonsten sie die vollständige Kündigung der Zusammenarbeit riskiere, obwohl die Verordnung wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Bundesverfassung enthalte. Im Weiteren sieht die SVP im Umstand, dass die Europäische Kommission Empfehlungen annehmen kann, eine weitere Aufsplitterung der Entscheidungskompetenzen der Mitgliedstaaten, welche sie ablehnt. Schliesslich führt die Vorlage aus Sicht der SVP zu einer «unnötigen Vergrösserung des Verwaltungsaufwands und der Bürokratie», namentlich durch die Einrichtung des Sachverständigenpools.

Eine generelle Forderung, die sich allerdings ausdrücklich nicht auf die vorliegende Vorlage bezieht, stellt die SP hinsichtlich des Umgangs mit Weiterentwicklungen. Sie fordert bei besonders wichtigen Schengen-Weiterentwicklungen eine «möglichst frühzeitige Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen, falls dies zeitlich möglich ist».

5 Anhang / Annexe / Allegato:

**Verzeichnis der Eingaben der Kantone, Parteien und eingeladenen Organisationen /
Liste des cantons, des partis politiques et des organisations invitées / Elenco dei parteci-
panti (cantoni, partiti politici e organizzazioni invitate)**

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
JU	Jura / Giura
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

Die Mitte Le Centre Alleanza del Centro	Generalsekretariat Hirschengraben 9 Postfach 3001 Bern
Eidgenössisch-Demokratische Union EDU Union Démocratique Fédérale UDF Unione Democratica Federale UDF	Postfach 3602 Thun
Ensemble à Gauche EAG	Case postale 2070 1211 Genève 2
Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV	Nägeligasse 9 Postfach 3001 Bern
FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR.I Liberali Radicali	Generalsekretariat Neuengasse 20 Postfach

Ergebnisbericht

	3001 Bern
GRÜNE Schweiz Les VERT-E-S suisses I VERDI svizzera	Waisenhausplatz 21 3011 Bern
Grünliberale Partei Schweiz glp Parti vert'libéral Suisse pvl Partito verde liberale svizzero pvl	Monbijoustrasse 30 3011 Bern
Lega dei Ticinesi (Lega)	Via Monte Boglia 3 Case postale 4562 6904 Lugano
Partei der Arbeit PDA Parti suisse du travail PST	Postfach 8721 8036 Zürich
Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC	Generalsekretariat Postfach 8252 3001 Bern
Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS Parti socialiste suisse PSS Partito socialista svizzero PSS	Zentralsekretariat Theaterplatz 4 Postfach 3001 Bern

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
Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere	Monbijoustrasse 8 Postfach 3001 Bern
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna	Seilerstrasse 4 Postfach 3001 Bern

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
Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) Union suisse des arts et métiers (USAM) Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)	Schwarztorstrasse 26 Postfach 3001 Bern
Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori	Hegibachstrasse 47 Postfach 8032 Zürich
Schweiz. Bauernverband (SBV) Union suisse des paysans (USP) Unione svizzera dei contadini (USC)	Laurstrasse 10 5201 Brugg

Ergebnisbericht

Schweizerische Bankiervereinigung (SBV) Association suisse des banquiers (ASB) Associazione svizzera dei banchieri (ASB)	Postfach 4182 4002 Basel
Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)	Monbijoustrasse 61 Postfach 3000 Bern 23
Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio	Hans-Huber-Strasse 4 Postfach 1853 8027 Zürich
Travail.Suisse	Hopfenweg 21 Postfach 5775 3001 Bern