



Addendum

**zum siebten Bericht des EJPD zuhanden der Subkommissionen der GPK-EJPD/BK über den Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin
2015/2016**

zur Gewährleistung der Übermittlung von Informationen zur Schengen-Evaluierung an die nationalen Parlamente

vom 10. August 2016

Berichtszeitraum: Mai 2015 – April 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Ordentliche Evaluierungen	4
2.1	Evaluierung Österreichs	4
2.2	Evaluierung Polens (Folgebesuch)	5
2.3	Evaluierung Belgiens	5
3	Unangekündigte Ortsbesichtigungen an der EU- Aussengrenze	6
3.1	Evaluierung Schwedens	6
3.2	Evaluierung Griechenlands	6
4	Unangekündigte Ortsbesuche an den Binnengrenzen	7
4.1	Evaluierung der deutsch-französischen Grenze	7
5	Thematische Evaluierungen	7

Anhang: Liste der Schengen-Evaluierungsdokumente, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt wurden

1

Einleitung

Am 27. November 2014 trat der neue Schengen-Evaluierungsmechanismus¹ in Kraft. Im Rahmen dieses Evaluierungsverfahrens werden die Umsetzung und Anwendung aller Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes in allen Mitgliedstaaten überprüft. Die Schengen-Evaluierung kann auf verschiedene Arten durchgeführt werden: im Zuge eines ordentlichen Evaluierungsverfahrens nach Massgabe des Mehrjahresprogrammes der Europäischen Kommission, in Form unangekündigter Evaluationsbesuche oder in Form der thematischen Evaluierung. In diesem Zusammenhang wird auf die Ausführungen verwiesen, die unter Ziffer 6 des Berichts des EJPD zuhanden der Subkommissionen der GPK-EJPD/BK über den Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2015/2016 gemacht worden sind.²

Die ersten Empfehlungen, die im Gefolge unterschiedlicher Evaluationsbesuche ergangen sind, verabschiedete der Rat der EU Mitte November 2015. Der neue Schengen-Evaluierungsmechanismus sieht vor, dass der Rat die Empfehlungen den nationalen Parlamenten übermittelt.³ Die Schweiz hat den Status eines assoziierten Staates, weshalb der Rat diese Empfehlungen der Bundesversammlung nicht direkt übermittelt, sondern sie der Schweiz über die Mission der Schweiz bei der Europäischen Union zustellt. Um eine im Vergleich zur Unterrichtung der Parlamente der anderen Schengen-Staaten gleichwertige Information der Bundesversammlung sicherzustellen, werden diese Empfehlungen vereinbarungsgemäss im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über den Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin übermittelt, die dem EJPD obliegt. Dem jeweiligen Bericht beigelegt wird eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Punkte der Empfehlungen. Angemerkt sei, dass die Empfehlungen öffentlich zugänglich sind und auf der Website des Rates der EU aufgerufen werden können.

Der Evaluierungsmechanismus sieht ausserdem vor, dass auch die Europäische Kommission die nationalen Parlamente über den Inhalt und die Ergebnisse der Evaluierung unterrichtet.⁴ Eine Abklärung mit der Kommission hat ergeben, dass diese beschlossen hat, dieser Verpflichtung ein Mal im Jahr im Rahmen eines ihrer Halbjahresberichte über das Funktionieren des Schengen-Raums nachzukommen. Ein Kapitel in diesen Berichten ist jeweils dem Schengen-Evaluierungsmechanismus gewidmet. Die Berichte werden der Schweiz ebenfalls über die Mission der Schweiz bei der Europäischen Union übermittelt.

Der siebte Bericht des EJPD zuhanden der Subkommissionen der GPK-EJPD/BK über den Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2015/2016

1 Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE Nr. 150), ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27

2 <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/schengen-dublin/berichte/ber-ejpd-gpk-7-d.pdf>

3 Art. 15 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013

4 Art. 19 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013

ist anlässlich der Sitzung der Subkommissionen der GPK-EJPD/BK vom 30. Juni 2016 vorgestellt worden. Mit dem vorliegenden Addendum soll sichergestellt nun werden, dass die zuvor erwähnten Empfehlungen dem Parlament zur Kenntnis gebracht werden. Zu diesem Zweck findet sich darin eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Punkte der Empfehlungen, die vom Rat der EU in der Berichtsperiode verabschiedet wurden. Der Information halber werden dem Addendum weiter die beiden Halbjahresberichte über das Funktionieren des Schengen-Raums beigelegt, die die Europäische Kommission der Schweiz seit der Einführung des neuen Evaluationsmechanismus bis zum Ende der Berichtsperiode des jüngsten Jahresberichts über den Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin übermittelt hat. Künftig werden diese Halbjahresberichte in die Unterlagen integriert werden, die der Subkommissionen der GPK-EJPD/BK im Rahmen der Berichterstattung über den Stand von Schengen/Dublin zugestellt werden.

2 Ordentliche Evaluierungen

2.1 Evaluierung Österreichs

Österreich ist in den Monaten Februar und März 2015 als erster Schengen-Staat nach Massgabe des neuen Evaluierungsmechanismus evaluiert worden. Mit Ausnahme der Empfehlungen in Bezug auf den Datenschutz nahm der Rat der EU alle von der europäischen Kommission vorgeschlagenen Empfehlungen an. Auf besonderes Interesse stiessen Österreichs ausgereiftes Konzept des integrierten Grenzmanagements und die Art und Weise seiner Umsetzung, des hervorragende Zustand der technischen Infrastruktur des N.SIS und des SIRENE-Büros sowie die begrenzte durchschnittliche Dauer der Abschiebungshaft. Die wichtigsten Empfehlungen betreffen die verbesserte Anwendung und Umsetzung des Schengen-Besitzstands. Österreich ist insbesondere empfohlen worden, bei Grenzkontrollen von Drittstaatsangehörigen zu prüfen, ob alle Einreisebedingungen erfüllt sind, die Abfragefunktionen des N.SIS weiterzuentwickeln und die Schulungen für die Grenzpolizei betreffend schutzbedürftige Gruppen zu verstärken. In Bezug auf Rückführungen ist Österreich darum gebeten worden, die Praxis zu ändern und das bei den in der Rückführungsrichtlinie⁵ vorgesehenen Fällen obligatorische Einreiseverbot zu erteilen.

⁵ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78), AB1 L 348 vom 24.12.2008, S. 98

2.2

Evaluierung Polens (Folgebesuch)

In Polen wurde in der Evaluierungsperiode 2012–2014 die Anwendung des Schengen-Besitzstands evaluiert. Die Evaluierung wurde nach Massgabe des bisherigen Evaluierungsmechanismus⁶ durchgeführt. Dabei wurden schwerwiegende technische Mängel in Bezug auf die Umsetzung des SIS – insbesondere an den Aussengrenzen – festgestellt. Deshalb empfahl der Rat der EU der Europäischen Kommission, Polen nach Massgabe des neuen Evaluierungsmechanismus erneut zu beurteilen. Der Folgebesuch wurde auf den 25. und 27. März 2015 festgelegt. Es zeigte sich, dass Polen mit der Einführung eines neuen, stabilen N.SIS, einer neuen SIRENE-Anwendung sowie einer neuen Anwendung für Grenzschutzbeamte grosse Fortschritte erzielt hatte. Mit den an Polen gerichteten Empfehlungen soll die 99,99-prozentige Verfügbarkeit des SIS gewährleistet und erreicht werden, dass es auch weiterhin keine Diskrepanz zwischen den Daten des nationalen und des zentralen SIS gibt, dass der Ausschreibung beigefügte Fotos für die Endnutzer sichtbar sind und dass die Abfrage des SIS über mobile Geräte der Polizei als Standardoption angeboten wird.

2.3

Evaluierung Belgiens

Belgien ist im April und im Mai 2015 evaluiert worden. Der Rat der EU hat alle für die Evaluierungsperiode gemachten Empfehlungen der Europäischen Kommission angenommen – mit Ausnahme der Empfehlungen in Bezug auf den Datenschutz. Die im Bereich des SIS unterbreiteten Empfehlungen sind im März 2016 angenommen, aber mit Durchführungsbeschluss des Rates der EU im Juni 2016 korrigiert worden. Die wichtigsten an Belgien gerichteten Empfehlungen betreffen die Grenzkontrolle der Luftgrenze, die Sekundärbewegungen innerhalb des Landes und die Kontrolle irregulärer Migration in Richtung des Vereinigten Königreichs über die Nordsee. Die festgestellten Mängel betreffen die unzureichende Ressourcen und die nicht ordnungsgemässe Durchführung der Aussengrenzkontrollen. Einige wichtige Instrumente wie die Nationale Strategie für integriertes Grenzmanagement und das API-System⁷ sind noch nicht umgesetzt. Des Weiteren mangelt es in Belgien an nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren für die Verarbeitung der Ausschreibungen im SIS II sowie an einem verbindlichen schriftlichen Sicherheitsrahmen für das System. Weitere gravierende Mängel bei der Umsetzung des SIS für Endnutzer festgestellt. Diese Mängel sind insbesondere auf Probleme mit den Such- und Anzeigefunktionen des Systems zurückzuführen.

⁶ Beschluss SCH/Com-ex (98) 26 def. des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen, ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 138

⁷ API = Advance Passenger Information

3 Unangekündigte Ortsbesichtigungen an der EU-Aussengrenze

3.1 Evaluierung Schwedens

Die erste nach Massgabe des neuen Evaluierungsmechanismus durchgeführte unangekündigte Evaluierung an der EU-Aussengrenze ist Anfang März 2015 in Schweden durchgeführt worden. Gegenstand der Evaluierung war der Grenzschutz an der Luft-Aussengrenze (Flughafen Arlanda). Die Entscheidung, den Flughafen zu evaluieren, wurde auf der Grundlage von Risikoanalysen von Frontex getroffen, die eine ungewöhnlich niedrige Rate bei den Einreiseverweigerungen und bei der Erkennung von gefälschten Dokumenten erkennen liessen. Während der Ortsbesichtigung wurden einige Mängel in Verbindung mit unzureichenden Ressourcen und Schulungen sowie mit der Durchführung von Grenzkontrollen festgestellt. Die Empfehlung des Rates der EU trägt diesen Unzulänglichkeiten Rechnung.

3.2 Evaluierung Griechenlands

Im November 2015 wurden unangekündigte Ortsbesichtigungen an der griechisch-türkischen Landgrenze (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) und an der Seegrenze (Chios und Samos) durchgeführt. Die Besichtigung vor Ort hat schwerwiegende Mängel bei der Kontrolle der Aussengrenzen aufgezeigt. So lassen insbesondere die Identifikation und Registrierung der Migranten, die sich mit irregulärem Aufenthaltsstatus auf den Inseln aufhalten, zu wünschen übrig. Es fehlt auch am nötigen Personal und an der Ausrüstung, damit die Ausweispapiere hinlänglich geprüft werden können. Die Fähigkeit, auf Ereignisse zu reagieren und die Grenzen zu überwachen, ist als unzulänglich beurteilt worden. Vor allem hinsichtlich der Rückführung von Migranten mit irregulärem Aufenthaltsstatus und der Vermeidung von Sekundärbewegungen sind weitere Anstrengungen erforderlich. Der Rat der EU ist der Meinung, dass die schwerwiegenden Mängel bei der Kontrolle der Aussengrenzen eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit darstellen und das Funktionieren eines Schengen-Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet. Diese Feststellung und eine im Mai 2016 durchgeführte Evaluation der Lage haben den Rat dazu bewogen, eine Empfehlung zu verabschieden, die es bestimmten Schengen-Mitgliedstaaten gestattet, an den Binnengrenzen wieder Kontrollen durchzuführen oder die wiedereingeführten Kontrollen vorübergehend fortzusetzen. Eingehendere Ausführungen dazu finden sich unter Ziffer 7.2.2 des siebten Berichts des EJPD zuhanden

der Subkommissionen der GPK-EJPD/BK zum Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2015/2016⁸.

4 Unangekündigte Ortsbesuche an den Binnengrenzen

4.1 Evaluierung der deutsch-französischen Grenze

Im Juli 2015 wurde an den Binnengrenzen von Deutschland und Frankreich ein unangekündigter Ortsbesuch durchgeführt. Die vor Ort angetroffene Lage steht in Einklang mit den Bestimmungen des Schengener Grenzkodex⁹. Die im Anschluss an diesen Besuch ergangene Empfehlung des Rates betrifft geringfügige Verbesserungen der Infrastruktur.

5 Thematische Evaluierungen

Die im Jahr 2015 durchgeführten Evaluierungs-Besuche in Indien und der Türkei hatten die Zusammenarbeit in den Bereichen Visa und konsularische Zusammenarbeit vor Ort zum Gegenstand. Der Rat der EU gibt keine Empfehlung ab, zumal die evaluierten Punkte keinen Schengen-Mitgliedstaat im Besonderen betreffen.

⁸ Vgl. Fn. 2

⁹ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178), ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1

Liste der Schengen-Evaluierungsdokumente, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden

1. Empfehlungen des Rates, die zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 30. April 2016 verabschiedet wurden

Ordentliche Besichtigungen

Eva- liertes Land	Evaluiertes Bereich	Datum der Verabs- chiedung	Titel des Dokumentes	Nummer und Link
AT	Visa	10.11.2015	Schengen-Bewertung Österreichs – Empfehlung des Rates zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik festgestellten Mängel	13915/15
AT	Aussengrenzen	10.11.2015	Schengen-Bewertung Österreichs – Empfehlung des Rates zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Außengrenzen festgestellten Mängel	13916/15
PL	SIS (erneute Ortsbesichtigung)	7.12.2015	Schengen-Bewertung Polens – Empfehlung des Rates zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems festgestellten Mängel	15108/15
AT	Rückkehr	17.12.2015	Schengen-Bewertung Österreichs – Empfehlung des Rates zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr festgestellten Mängel	15435/15
AT	Polizeiliche Zusammenarbeit	18.1.2016	Schengen-Bewertung Österreichs – Empfehlung des Rates zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit festgestellten Mängel	5356/16
AT	SIS	16.2.2016	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Österreich festgestellten Mängel	6222/16
BE	Polizeiliche Zusammenarbeit	1.3.2016	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Belgien festgestellten Mängel	6639/16
BE	Aussengrenzen	1.3.2016	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzmanagements durch Belgien festgestellten Mängel	6641/16
BE	Rückkehr	15.3.2016	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der bei der Evaluierung 2015 der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Belgien festgestellten Mängel	7125/16

BE	Visa	15.3.2016	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Belgien festgestellten Mängel	7126/16
BE	SIS	6.6.2016 (zuerst 1.3.2016)	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Belgien festgestellten Mängel	9914/16

Unangekündigte Besichtigungen

Eva-luiertes Land	Evaluiertes Bereich	Datum der Verabschiedung	Titel des Dokumentes	Nummer und Link
EL	Aussengrenzen	12.2.2016	Durchführungsbeschlusses des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der im Jahr 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzmanagements durch Griechenland festgestellten schweren Mängel	5985/16
DE/FR	Binnengrenzen	1.3.2016	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der im Bericht über die Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der kontrollfreien Binnengrenzen zwischen Deutschland und Frankreich festgestellten Mängel	6642/16
SE	Aussengrenzen	15.3.2016	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzmanagements durch Schweden 2015 festgestellten Mängel	7124/16

2. Halbjahresberichte der Europäischen Kommission zum Funktionieren des Schengen-Raums

Berichtszeitraum	Titel des Dokumentes	Relevantes Kapitel	Nummer und Link
1.11.2014 - 30.4.2015	Siebter Halbjahresbericht zum Funktionieren des Schengen-Raums	Kapitel 3.5	COM(2015) 236 final
1.5.2015 - 10.12.2015	Achter Halbjahresbericht über das Funktionieren des Schengen-Raums	Kapitel 4	COM(2015) 675 final