EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 9.2.2011
KOM(2011) 47 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

Zweiter Bericht über die Durchführung und das Funktionieren der Regelung für den kleinen Grenzverkehr nach der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006

MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Zweiter Bericht über die Durchführung und das Funktionieren der Regelung für den kleinen Grenzverkehr nach der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006

1. EINLEITUNG

Die Verordnung von 2006 zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten[1] lässt für Grenzbewohner Ausnahmen von den allgemeinen Vorschriften des Schengener Grenzkodex für Grenzübertrittskontrollen zu. Auf diese Weise sollen Handelsschranken sowie Hemmnisse für den sozialen und kulturellen Austausch und die regionale Zusammenarbeit mit Nachbarländern vermieden werden. Die Verordnung gestattet den Mitgliedstaaten, bilaterale Abkommen mit benachbarten Drittstaaten zu schließen, sofern diese Abkommen in vollem Umfang den Vorgaben der Verordnung entsprechen.

Im ersten Bericht der Kommission über das Funktionieren der Regelung für den kleinen Grenzverkehr[2] heißt es: „*Umfassendere Informationen werden in dem Maße verfügbar sein, wie weitere Abkommen in der Praxis durchgeführt werden. Die Kommission ist bereit, dem Europäischen Parlament und dem Rat im zweiten Halbjahr 2010 einen neuen Bericht über die Durchführung und das Funktionieren der Regelung für den kleinen Grenzverkehr zu übermitteln.*“

Die Kommission bat die Mitgliedstaaten um Informationen über die Anwendung und die Auswirkungen der Regelung für den kleinen Grenzverkehr. Dieser zweite Bericht basiert auf der Auswertung der Antworten von 18 Mitgliedstaaten. Von sechs Mitgliedstaaten (NL, IT, CZ, EL, CY und BG) sind keine Antworten eingegangen. Allerdings haben sich die Mitgliedstaaten, die keine Landaußengrenzen haben oder nicht beabsichtigen, Abkommen über den kleinen Grenzverkehr zu schließen, nicht allgemein zur Durchführung und zum Funktionieren der Regelung für den kleinen Grenzverkehr geäußert.

2. KONSULTATIONEN NACH ARTIKEL 13 DER VERORDNUNG

Im Folgenden werden die seit dem ersten Bericht vom Juli 2009 eingetretenen Änderungen bei den bilateralen Abkommen wiedergegeben.

2.1. Geltende Abkommen

Seit Erlass der Verordnung sind vier Abkommen über den kleinen Grenzverkehr in Kraft getreten: Ungarn-Ukraine im Januar 2008, Slowakei-Ukraine im September 2008, Polen-Ukraine im Juli 2009 und Rumänien-Moldau im Oktober 2010. Nur das Abkommen zwischen

---

[1] Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 vom 20. Dezember 2006; ABl. L 29 vom 3.2.2007, S. 3.
[2] KOM(2009) 383 endg. vom 24. Juli 2009.

Rumänien und Moldau entspricht in allen Punkten der Verordnung. Die anderen Abkommen betreffen entweder ein Grenzgebiet, das größer ist als in der Verordnung erlaubt (HU-UA; SK-UA, wenn auch in einem begrenzten Umfang), oder schreiben entgegen der Verordnung eine Reisekrankenversicherung vor (PL-UA).

Zwischen Slowenien und Kroatien gibt es außerdem ein Abkommen über die Zusammenarbeit beim kleinen Grenzverkehr aus dem Jahr 2001, das in mehreren wichtigen Punkten nicht mit der Verordnung vereinbar ist[3]. Die Kommission hat Slowenien wiederholt aufgefordert, das Abkommen mit der Verordnung in Einklang zu bringen. Slowenien hat der Kommission jedoch weder entsprechende Änderungen mitgeteilt noch einen Zeitplan für die geplanten Änderungen übermittelt.

Das Abkommen zwischen Österreich und Liechtenstein wird mit dem Beitritt Liechtensteins zum Schengenraum außer Kraft treten.

2.2. In Kürze in Kraft tretende Abkommen

- Polen-Belarus

Die Kommission stellte bei einem Abkommensentwurf, zu dem sie konsultiert wurde, fest, dass die darin für den Grenzübertritt verlangte Reisekrankenversicherung nicht mit der Verordnung vereinbar ist. Auch wurde keine Karte des belarussischen Grenzgebiets vorgelegt, so dass nicht geprüft werden konnte, ob das Grenzgebiet mit den Vorgaben der Verordnung im Einklang steht. Der Abkommensentwurf wurde nicht geändert. Polen und Belarus unterzeichneten das Abkommen am 12. Februar 2010. Das Ratifizierungsverfahren ist in beiden Ländern noch nicht abgeschlossen. Das Abkommen wird voraussichtlich Anfang 2011 in Kraft treten.

- Lettland-Belarus

Im August 2009 wurde der Kommission der Entwurf eines Abkommens zwischen Lettland und Belarus zur Konsultation übermittelt. Die Kommission stellte in zwei Punkten eine Unvereinbarkeit mit der Verordnung fest: Zum einen wurde entgegen der Verordnung der Abschluss einer Reisekrankenversicherung vorgeschrieben, und zum anderen fehlte es an der obligatorischen Voraussetzung, einen Wohnsitz im Grenzgebiet und berechtigte Gründe für den häufigen Grenzübertritt nachzuweisen. Im Dezember 2010 teilte Lettland der Kommission mit, dass das Abkommen am 23. August 2010 unterzeichnet und von Lettland im Oktober 2010 ratifiziert worden ist. Der Abkommensentwurf ist nicht geändert worden.

- Litauen-Belarus

Die Kommission wurde zu einem Abkommensentwurf konsultiert, der aus ihrer Sicht der Verordnung entsprach. Litauen und Belarus unterzeichneten das Abkommen am 20. Oktober 2010. Die Ratifizierungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen. Das Abkommen wird voraussichtlich 2011 in Kraft treten.

- Norwegen-Russische Föderation

[3] Siehe im Einzelnen den ersten Bericht KOM(2009) 383, S. 7.

Die Kommission wurde zu einem Abkommensentwurf konsultiert, den sie als mit der Verordnung vereinbar ansah. Norwegen und die Russische Föderation unterzeichneten das Abkommen am 2. November 2010. Die Ratifizierungsverfahren sind noch nicht abgeschlossen. Das Abkommen wird voraussichtlich 2011 in Kraft treten.

2.3. Weitere Konsultationen

Die Kommission ist des Weiteren zu geplanten Abkommen zwischen Lettland und der Russischen Föderation, Litauen und der Russischen Föderation sowie zwischen Rumänien und der Ukraine konsultiert worden. Diese Abkommen wurden für mit der Verordnung vereinbar befunden, sind aber noch nicht unterzeichnet worden.

Im Oktober 2008 äußerte sich die Kommission zu geplanten Abkommen zwischen Bulgarien und Serbien sowie zwischen Bulgarien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien. Seither wurde sie zu den Abkommensentwürfen jedoch nicht weiter konsultiert.

3. FUNKTIONIEREN DER REGELUNG FÜR DEN KLEINEN GRENZVERKEHR IN DER PRAXIS

3.1. Erleichterungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten in bilateralen Abkommen

In ihrem ersten Bericht stellte die Kommission fest, dass die Abkommen strengere Auflagen enthalten als nach der Verordnung zulässig sind. Sie stellte gleichfalls fest, dass die Erleichterungsmaßnahmen in keinem der geltenden oder unterzeichneten Abkommen voll ausgeschöpft werden. Diese Feststellung ist nach wie vor gültig.

Beschränkungen bestehen unter anderem für die Aufenthaltsdauer in der EU. Während die Verordnung den Aufenthalt in einem Mitgliedstaat bis zu drei Monaten innerhalb eines gegebenen Zeitraums zulässt, ist in bestimmten Abkommen(sentwürfen) die zulässige Höchstdauer auf 15 Tage in einem gegebenen Zeitraum oder auf 90 Tage innerhalb von 180 Tagen beschränkt. Drei Abkommen verlangen, dass der Grenzbewohner drei Jahre im Grenzgebiet wohnhaft gewesen sein muss. Andere Abkommen schreiben wie die Verordnung lediglich eine Aufenthaltsdauer von einem Jahr vor. Obwohl die Grenzübertrittsgenehmigung der Verordnung zufolge gebührenfrei ausgestellt werden kann, wird eine Gebühr zwischen 20 und 35 EUR erhoben.

3.2. Inanspruchnahme der bilateralen Abkommen durch Grenzbewohner

Um sich einen Überblick darüber zu verschaffen, wie die Abkommen über den kleinen Grenzverkehr von den Bürgern genutzt werden, bat die Kommission die Mitgliedstaaten um Angaben zu der Anzahl der Grenzübertrittsgenehmigungen, die im Verhältnis zur Gesamtzahl der Berechtigten ausgestellt worden sind, sowie zu der Anzahl der abgelehnten Anträge und der Ablehnungsgründe, der Aufenthaltsdauer und der Anzahl der Missbrauchsfälle/Widerrufe von Genehmigungen.

3.2.1. Zahl der ausgestellten Grenzübertrittsgenehmigungen

	Zahl der	*Zeitraum*[4]	*Gesamtzahl der*	*Verhältnis*

[4] Die Zeiträume sind wegen des unterschiedlichen Inkrafttretens der Abkommen verschieden.

	Grenzübertrittsgenehmigungen		*berechtigten Personen*	*zwischen ausgestellten Genehmigungen und Berechtigten*
Ungarn	58 055	1/2008- 5/2010	400 000 – 450 000	rund 13 %
Polen	31 652	7/2009– 3/2010	1,2 Mio.	rund 2,7 %
Slowakei	1 106	9/2008 -6/2010	415 000	rund 0,3 %
Rumänien	20 308	10/2010- 12/2010	1,2 Mio.	rund 2 %
Slowenien	15 623 derzeit gültige Grenzpässe		250 000	rund 6,2 %

Bewohner im Grenzgebiet zu Rumänien machen vom kleinen Grenzverkehr aufgrund der engen Bindungen zwischen Rumänien und Moldau regen Gebrauch. Gleiches gilt für die Bewohner im Grenzgebiet zu Ungarn, die überwiegend zur ungarischen Minderheit gehören und eng mit Ungarn verbunden sind. Personen, die in den Grenzgebieten zu Slowenien und Polen leben, nutzen Grenzübertrittsgenehmigungen in geringerem Maße. Am wenigsten Gebrauch von diesen Genehmigungen machen Personen, die in der Nähe der slowakischen Grenze leben.

3.2.2. Abgelehnte Anträge

Ungarn lehnte von Dezember 2007 bis Mai 2010 allein aufgrund von SIS-Ausschreibungen und Einreise- oder Aufenthaltsverboten 838 Anträge ab. **Polen** lehnte von Juli 2009 bis März 2010 272 Anträge hauptsächlich aufgrund von SIS-Ausschreibungen ab, aber auch weil die Gültigkeitsdauer einer bereits erteilten Genehmigung noch nicht abgelaufen war. Die **Slowakei** lehnte von September 2008 bis Juni 2010 169 Anträge in erster Linie deshalb ab, weil der Antragsteller entgegen den Vorgaben der Verordnung keinen triftigen wirtschaftlichen Grund für einen häufigen Grenzübertritt angegeben hatte. **Rumänien** lehnte von Oktober bis Dezember 2010 972 Anträge hauptsächlich deshalb ab, weil es an einem triftigen Grund für den häufigen Grenzübertritt fehlte oder weil bei der betreffenden Person das Risiko der illegalen Einwanderung bestand.

Die Ablehnungsquote reichte somit von 13 % (SK) über 4,7 % (RO) bis 1,4 % (HU) und 0,85 % (PL). Die Zahl der abgelehnten Anträge kann somit in der Slowakei als relativ hoch angesehen werden, in Rumänien niedrig und in den übrigen beiden Mitgliedstaaten als sehr niedrig. Abgelehnt werden die Anträge vor allem aufgrund von SIS-Ausschreibungen oder weil die Antragsteller keinen triftigen Grund für den häufigen Grenzübertritt angeben können.

Slowenien teilte der Kommission mit, dass Anträge nicht förmlich abgelehnt würden: Antragsteller ziehen stattdessen ihren Antrag zurück, wenn ihnen mitgeteilt wird, dass sie nicht die notwendigen Voraussetzungen erfüllen.

3.2.3. Aufenthaltsdauer und Anzahl der Grenzübertritte

Die Verordnung lässt eine Höchstdauer von drei Monaten für einen ununterbrochenen Aufenthalt zu. Da dieser Punkt bei den Verhandlungen im Jahr 2006 umstritten war, wollte die Kommission in Erfahrung bringen, wie lange sich die Inhaber einer Grenzübertrittsgenehmigung jeweils in den betreffenden Ländern aufhalten. Nach der Verordnung werden auf der Grenzübertrittsgenehmigung keine Ein- und Ausreisestempel angebracht, so dass es nicht möglich war, die Aufenthaltsdauer durch einen Abgleich der Ein- und Ausreisestempel festzustellen.

Um zu überprüfen, ob die Inhaber dieser Genehmigungen die Dreimonatsregel befolgen, nutzen Ungarn, Polen, die Slowakei und Rumänien ihre nationalen Ein- und Ausreisesysteme, mit denen sich die Aufenthaltsdauer berechnen lässt. Diese Mitgliedstaaten waren somit in der Lage, sachdienliche Angaben zur Anzahl der Grenzübertritte und zur durchschnittlichen Aufenthaltsdauer mitzuteilen.

Ungarn liegen keine genauen Angaben zur Anzahl der Grenzübertritte vor, teilte aber mit, dass die Genehmigungen in der Regel täglich oder jeden zweiten Tag für eine durchschnittliche Aufenthaltsdauer von einem Tag genutzt werden. Von Juli 2009 bis Februar 2010 waren annähernd 1 550 000 Grenzübertritte mit einer Grenzübertrittsgenehmigung für den kleinen Grenzverkehr zu verzeichnen. Zur Gesamtaufenthaltsdauer innerhalb des Sechsmonatszeitraums ab der ersten Einreise ist festzustellen, dass die Inhaber einer Grenzübertrittsgenehmigung die Höchstdauer von drei Monaten durchweg ausschöpfen.

Polen registrierte zwischen Juli 2009 und April 2010 im kleinen Grenzverkehr 883 696 Grenzübertritte mit steigender Tendenz. Die Anzahl der Besuche in Polen beträgt pro Grenzübertrittsgenehmigung im Durchschnitt 20,4 bei einem durchschnittlichen Aufenthalt von etwa sechs Stunden.

Die **Slowakei** teilte mit, dass sich die Inhaber einer Grenzübertrittsgenehmigung in der Regel ein oder zwei Tage im Land aufhalten.

Rumänien machte keine Angaben zur tatsächlichen Aufenthaltsdauer und zur Anzahl der Grenzübertritte in der Praxis.

Slowenien liegen keine genauen Angaben über die Häufigkeit von Grenzübertritten im kleinen Grenzverkehr vor. Inhaber von Grenzübertrittsgenehmigungen dürfen sich bis zu sieben aufeinander folgende Tage im Grenzgebiet aufhalten, aber die meisten kehren noch am selben Tag oder am darauf folgenden Tag zurück.

Den vorstehenden Angaben ist klar zu entnehmen, dass die Inhaber einer Grenzübertrittsgenehmigung sehr regelmäßig die betreffende Landaußengrenze überschreiten und sich für jeweils wenige Stunden oder ein bis zwei Tagen im Nachbarland aufhalten. Die Regelung für den kleinen Grenzverkehr erfüllt dort, wo sie angewandt wird, ihren Zweck, indem sie Austausch und Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinaus erlaubt und das Leben für Grenzbewohner wirklich erleichtert.

3.2.4. Missbrauchsfälle und Widerruf von Genehmigungen

Ungarn hat 16 ukrainische Staatsangehörige im Zeitraum Januar-April 2010 mit einer Geldbuße wegen Überschreitung der Aufenthaltsdauer belegt und in 1231 Fällen die Einreise

verweigert, weil sich die betreffenden Personen innerhalb eines Sechsmonatszeitraums bereits drei Monate im Land aufgehalten hatten. 2009 wurden zwei Genehmigungen und in den ersten fünf Monaten 2010 wurden vier Genehmigungen widerrufen. 18 Genehmigungen wurden als ungültig betrachtet, da gegen die Inhaber nach Ausstellung ihrer Genehmigung ein Einreise- und Aufenthaltsverbot für Ungarn ergangen war.

Polen deckte 15 Missbrauchsfälle zwischen Juli 2009 und April 2010 auf. Neun Personen hielten sich außerhalb des Grenzgebiets auf, fünf Personen blieben nach Ablauf der zulässigen Aufenthaltsdauer im Land und in einem Fall handelte es sich um eine illegale wirtschaftliche Betätigung in Polen. Diese Missbrauchsfälle mündeten jeweils in den Widerruf der Grenzübertrittsgenehmigung und in eine Aufforderung an die betreffende Person, das Land zu verlassen. Von Juli 2009 bis März 2010 wurden 39 Grenzübertrittsgenehmigungen widerrufen (was 1 % der in diesem Zeitraum ausgestellten Genehmigungen entspricht).

Die **Slowakei** deckte im Zeitraum von September 2008 bis Juni 2010 einen Missbrauchsfall auf. Die betreffende Person wurde ausgewiesen. Im gleichen Zeitraum wurden elf Genehmigungen widerrufen.

Slowenien deckte im Jahr 2009 elf Missbrauchsfälle auf, die Schmuggel, illegale Einwanderung und Aufenthalt außerhalb des Grenzgebiets betrafen. Sanktionen erfolgen nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts und schließen den vorübergehenden Entzug der Genehmigung ein.

Österreich berichtete von einem Fall, in dem eine Grenzübertrittsgenehmigung, die die Slowakei einem ukrainischen Staatsangehörigen ausgestellt hatte, missbräuchlich verwendet worden war. Darüber hinaus deckten österreichische Beamte, die an gemeinsamen Einsätzen teilnahmen, mehrere Missbrauchsfälle auf, bei denen ukrainische Staatsangehörige, die im Besitz einer von Ungarn ausgestellten Grenzübertrittsgenehmigung waren, die Aufenthaltsdauer überschritten hatten. Andere Mitgliedstaaten des Schengenraums[5] haben keine Missbrauchsfälle festgestellt.

Die **Slowakei** berichtete zudem, dass ukrainische Staatsbürger mit Grenzübertrittsgenehmigungen mehrerer Mitgliedstaaten aufgefallen sind, die für bestimmte Binnengrenzen (HU-SK, PL-SK) benutzt werden. Die Slowakei ergriff Maßnahmen, um dieses Verhalten zu ahnden. Nach Ansicht der Kommission verstößt das Überschreiten einer Binnengrenze in einem solchen Fall nicht gegen den kleinen Grenzverkehr, solange die betreffende Person das Grenzgebiet nicht verlässt.

Rumänien hat zwischen Oktober und Dezember 2010 27 Missbrauchsfälle aufgedeckt. Es wurden 22 Genehmigungen widerrufen und fünf Rückführungsentscheidungen ausgesprochen.

Die Kommission schließt aus den vorstehenden Angaben, dass die Anwendung der Grenzverkehrsabkommen nur in relativ wenigen Fällen zu Missbrauch führt. Insbesondere liegen keine Hinweise darauf vor, dass Inhaber von Grenzübertrittsgenehmigungen systematisch unter Verstoß gegen die einschlägigen Bestimmungen in andere Mitgliedstaaten einreisen.

---

[5] BE, CH, DE, EE, ES, FR, LT, LV, MT, NO, PT und SE.

4. FOLLOW-UP ZUM ERSTEN BERICHT

4.1. Definition des Grenzgebiets

4.1.1. Allgemeine Bemerkungen

Polen[6] hat angeregt, die Definition des Begriffs „Grenzgebiet“ in der Verordnung zu ändern[7]. Die jetzige Definition hat nach Ansicht Polens eine Aufspaltung zusammenhängender Gebiete zur Folge und schließt politische und wirtschaftliche Zentren aus.

Die Festlegung des Grenzgebiets war einer der schwierigsten Punkte bei den Verhandlungen über den Verordnungsentwurf 2006. Zwar sollte der Grenzverkehr konkret erleichtert werden, doch waren auch die Sicherheitsanforderungen für den gesamten Schengenraum zu beachten, da die Regelung für den kleinen Grenzverkehr eine Ausnahme von den allgemeinen Vorschriften für das Überschreiten der Außengrenzen darstellt.

Die Kommission erklärte sich bereit, die Flexibilität der Grenzgebietsdefinition zu erörtern. Eine solche Diskussion kam jedoch nicht zustande, und außer Polen gab kein anderer Mitgliedstaat in seiner Antwort auf den Fragebogen für diesen Bericht an, die Definition des Grenzgebiets ändern zu wollen. Ein Mitgliedstaat vertrat überdies den Standpunkt, dass die Definition nicht geändert werden sollte und dass die Kommission die Vereinbarkeit der bilateralen Abkommen mit der Verordnung insbesondere im Hinblick auf die Festlegung des Grenzgebiets aufmerksam prüfen sollte.

Die Kommission kommt somit zu dem Schluss, dass die derzeitige Definition des Grenzgebiets (eine 30 km breite Zone, die ausnahmsweise bis zu 50 km von der Grenze entfernt sein kann) nach wie vor als fairer Kompromiss anzusehen ist.

4.1.2. Die Region Kaliningrad

Das Kaliningrader Gebiet der Russischen Föderation wurde nach der Erweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 zu einer Enklave innerhalb der EU. In diesem Gebiet leben fast eine Millionen Menschen, davon rund 430 000 in der Hauptstadt Kaliningrad.

In den letzten Monaten hat Polen[8] (nicht nur unilateral, sondern auch zusammen mit der Russischen Föderation[9]) Änderungen an der Verordnung für den kleinen Grenzverkehr gefordert, die auf die besondere Lage der Region Kaliningrad zugeschnitten sind.

---

6 Im September 2010 hatten der polnische Außenminister Sikorski und der polnische Minister für innere Angelegenheiten und Verwaltung Miller ein entsprechendes Schreiben an die Mitgliedstaaten und die Kommission gerichtet.

7 Artikel 3 Nummer 2 der Verordnung lautet wie folgt: „"Grenzgebiet" ist eine höchstens 30 km breite Zone, gerechnet ab der Grenze. Die betreffenden Staaten legen in ihren bilateralen Abkommen nach Artikel 13 fest, welche lokalen Verwaltungsbezirke als Grenzgebiet zu betrachten sind. Ist ein Teil eines solchen Bezirks zwischen 30 km und 50 km von der Grenze entfernt, wird er dennoch als Teil des Grenzgebiets betrachtet“.

8 Schreiben des polnischen Außenministers Sikorski und des polnischen Ministers für innere Angelegenheiten und Verwaltung Miller vom September 2010 an die Mitgliedstaaten und die Kommission.

9 Erklärung des polnischen Außenministers Sikorski und des russischen Außenministers Lawrow zur Funktionsweise der Regelung für den kleinen Grenzverkehr im Kaliningrader Gebiet der Russischen Föderation und in den angrenzenden Gebieten der Republik Polen vom 6. April 2010.

Polen ist der Auffassung, dass die strenge Einhaltung der Verordnung zur Folge hätte, dass das Kaliningrader Gebiet in drei Zonen unterteilt würde: eine Zone, die von einem Grenzverkehrsabkommen mit Polen erfasst würde, eine Zone, die unter ein Abkommen mit Litauen fiele und eine Zone, für die es überhaupt kein Abkommen gäbe, da sie außerhalb des Grenzgebiets liegt. Polen fordert daher, die Verordnung so zu ändern, dass die gesamte Region Kaliningrad in die Verordnung einbezogen wird.

Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die EU in den letzten Jahren eine Reihe konkreter Initiativen ergriffen hat, die ihre Bereitschaft unter Beweis stellen, den Einwohner Kaliningrads das Reisen zu erleichtern. Zu diesen Initiativen zählen das Dokument für den erleichterten Transit (FTD) und das Dokument für den erleichterten Transit im Eisenbahnverkehr (FRTD)[10], die das Reisen zwischen Kaliningrad und dem russischen Kernland erleichtert haben, sowie das Visaerleichterungsabkommen EU-Russland von 2007[11], das die Erteilung von Kurzzeitvisa an alle russischen Staatsangehörigen, die in ein Schengen-Land reisen wollen, einfacher macht. Die Kommission hat eine Neuaushandlung des Visaerleichterungsabkommens empfohlen, um dessen Funktionsweise zu verbessern und weitere Erleichterungen für alle Bürger einschließlich der Einwohner von Kaliningrad aufzunehmen.

In Anbetracht der besonderen Lage Kaliningrads könnte eine Änderung der Verordnung über den kleinen Grenzverkehr nach Ansicht der Kommission gerechtfertigt sein, damit die gesamte Region Kaliningrad als Grenzgebiet behandelt werden kann. Damit würde eine künstliche Teilung dieser Region verhindert, die manche Einwohner von den Erleichterungen des kleinen Grenzverkehrs ausschließen würde. Auch wäre dann eine verstärkte regionale Zusammenarbeit möglich. Die Kommission ist somit offen für eine Diskussion mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament über eine entsprechende Änderung.

In der Zwischenzeit lädt die Kommission Polen und die Russische Föderation sowie Litauen und die Russische Föderation dazu ein, auf der Grundlage der geltenden Verordnung bilaterale Abkommen zu schließen, die das Reisen für die Einwohner von Kaliningrad umgehend erleichtern würden. Sie rät nachdrücklich davon ab, Abkommen zu schließen, die nicht mit der Verordnung vereinbar sind.

4.2. Reisekrankenversicherung

Polen fordert seit 2008 überdies eine Änderung der Verordnung dahin gehend, dass die Inhaber einer Grenzübertrittsgenehmigung verpflichtet werden sollen, eine Reisekrankenversicherung abzuschließen. Eine solche Verpflichtung ist bereits in allen Abkommen enthalten, die Polen ausgehandelt hat. Polen befürchtet, dass ohne diese Versicherungspflicht die betreffenden Personen die Grenze nur überschreiten würden, um die medizinische Notversorgung in Anspruch zu nehmen.

In ihrem ersten Bericht über die Anwendung der Verordnung stellte die Kommission fest, dass die Pflicht zum Abschluss einer Reisekrankenversicherung in einem bilateralen Abkommen gegen die Verordnung über den kleinen Grenzverkehr verstoßen würde. Die Möglichkeit, den Abschluss einer Reisekrankenversicherung zu verlangen, wird weder in Artikel 4 noch in Artikel 9 angesprochen. Ziel dieser Artikel ist es, durch eine Vereinfachung

---

[10] Verordnung (EG) Nr. 693/2003 vom 14. April 2003, ABl. L 99 vom 17.4.2003, S. 8.

[11] ABl. L 129 vom 17.5.2007, S. 27.

der Voraussetzungen sowohl für die Einreise als auch für die Ausstellung der Grenzübertrittsgenehmigung den Bürgern das Reisen zu erleichtern. Sie schließen insbesondere die Pflicht zum Nachweis ausreichender Mittel für den Lebensunterhalt aus. Visumantragsteller müssen zwar nach dem Visakodex im Besitz einer Reisekrankenversicherung sein, aber die Inhaber einer Grenzübertrittsgenehmigung für den kleinen Grenzverkehr sind von der Visumpflicht ausdrücklich ausgenommen. Von Mitgliedstaaten, deren bilaterale Abkommen für den kleinen Grenzverkehr (im Einklang mit der Verordnung) keine Reisekrankenversicherung verlangen, liegen der Kommission keine Mitteilungen darüber vor, dass Inhaber einer Grenzübertrittsgenehmigung den ärztlichen Notdienst in ihren Ländern ohne Krankenversicherung in Anspruch genommen hätten.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen bleibt die Kommission bei ihrer Position, dass andere Lösungen in Erwägung gezogen werden sollten, beispielsweise der Abschluss eines bilateralen Abkommens zwischen den Mitgliedstaaten und dem betreffenden Drittland über die Erstattung der für medizinische Leistungen entstandenen Kosten.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Regelung für den kleinen Grenzverkehr gilt seit vier Jahren. Bislang sind erst vier bilaterale Abkommen in Kraft, die auf der Grundlage der Verordnung ausgehandelt wurden. Drei weitere Abkommen – zwischen Polen und Belarus, Litauen und Belarus und Norwegen und Russland – werden voraussichtlich in wenigen Monaten ebenfalls in Kraft treten. Dies zeigt, dass die betreffenden Länder die Regelung zur Förderung des grenzüberschreitenden Handels, des sozialen und kulturellen Austauschs und der regionalen Zusammenarbeit für nützlich halten.

Die Kommission entnimmt den relativ wenigen verfügbaren Informationen, dass die Regelung für den kleinen Grenzverkehr in der Praxis gut funktioniert, da sie den Menschen, die an den Landaußengrenzen leben, das Leben spürbar erleichtert. Zudem deutet wenig darauf hin, dass die Regelung missbraucht wird.

Die Verordnung gewährleistet daher nach Dafürhalten der Kommission ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Reiseerleichterungen und den Sicherheitsanforderungen des Schengenraums insgesamt. Folglich zieht die Kommission weder im Hinblick auf eine Neubestimmung des Grenzgebiets noch zur Einführung einer Reisekrankenversicherungspflicht eine Änderung der Verordnung in Erwägung. Die Kommission fordert dementsprechend die Mitgliedstaaten, die nicht verordnungskonforme Abkommen geschlossen haben, auf, diese Abkommen nach dem Verfahren in Artikel 13 der Verordnung zu ändern. Werden diese Abkommen nicht geändert, sieht sich die Kommission gezwungen, von den ihr durch die Europäischen Verträge eingeräumten Befugnissen Gebrauch zu machen, um die kohärente und korrekte Anwendung des EU-Rechts zu gewährleisten.

In dem besonderen Fall der Region Kaliningrad ist die Kommission dafür, die Verordnung dahin zu ändern, dass die gesamte Region Kaliningrad erfasst wird, sofern die Beratungen zwischen den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament zu einem positiven Ergebnis führen.