

016723/EU XXIV.GP
Eingelangt am 24/07/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.7.2009
KOM(2009) 383 endgültig

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

**über die Durchführung und das Funktionieren der Regelung für den kleinen
Grenzverkehr nach der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 des Europäischen Parlaments
und des Rates zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den
Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung und das Funktionieren der Regelung für den kleinen Grenzverkehr nach der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten

1. EINLEITUNG

Am 20. Dezember 2006 haben das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten¹ erlassen. Danach ist es den Mitgliedstaaten gestattet, Grenzbewohner von den allgemeinen Regeln auszunehmen, die im Schengener-Grenzkodex² für Grenzkontrollen festgelegt sind, um so Hemmnisse für den Handel, den sozialen und kulturellen Austausch oder die regionale Zusammenarbeit mit Nachbarländern zu vermeiden. Zur Durchführung der Regelung für den kleinen Grenzverkehr können die Mitgliedstaaten bilaterale Abkommen mit benachbarten Drittstaaten schließen, die den spezifischen Anforderungen Rechnung zu tragen, die aufgrund unterschiedlicher lokaler, geografischer, sozialer und wirtschaftlicher Gegebenheiten variieren können. Die bilateralen Abkommen sollten in vollem Umfang den Vorgaben entsprechen, die in der Verordnung für diesbezügliche Regelungen festgelegt sind. Die Vorgaben, insbesondere die Definition des Begriffs Grenzgebiet, wurden nach schwierigen Verhandlungen im Rat formuliert und bilden ein sensibles und ausgewogenes Gleichgewicht zwischen den notwendigen Erleichterungen für Grenzbewohner, die häufig die Grenze überschreiten müssen, und den Sicherheitserfordernissen des gesamten Schengen-Raums.

Gemäß Artikel 13 der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten vor dem Abschluss bilateraler Abkommen über den kleinen Grenzverkehr die Kommission konsultieren, damit sie die Vereinbarkeit mit der Verordnung prüfen kann. Erachtet die Kommission das Abkommen als mit dieser Verordnung nicht vereinbar, so setzt sie den betreffenden Mitgliedstaat davon in Kenntnis. Der Mitgliedstaat ergreift dann alle geeigneten Maßnahmen, um innerhalb einer angemessenen Frist den Entwurf des Abkommens so zu ändern, dass die festgestellten Unvereinbarkeiten behoben werden. Das gleiche gilt für bilaterale Abkommen, die vor Inkrafttreten der Verordnung geschlossen wurden und an die Verordnung angepasst werden müssen.

Wenn die Gemeinschaft einmal in einem bestimmten Bereich rechtsetzend tätig geworden ist, erwirbt sie die ausschließliche Außenkompetenz in dem betreffenden Bereich. Folglich büßen die Mitgliedstaaten ihre Befugnis zur Aushandlung von Abkommen mit Drittländern in dem durch den einschlägigen Rechtsakt erfassten Bereich ein (AETR-Doktrin). Von diesem Grundsatz kann abgewichen werden, wenn das gemeinschaftliche Rechtsinstrument, mit dem

¹ ABl. L 29 vom 3.2.2007, S. 3

² Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über ein Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener-Grenzkodex); ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1

die Außenkompetenz erworben wird, die Mitgliedstaaten ausdrücklich ermächtigt, solche Abkommen zu schließen. Eine derartige Ermächtigung bewirkt eine Rückübertragung von Befugnissen, die in Prinzip an die Gemeinschaft abgetreten worden sind und muss als solche restriktiv ausgelegt werden.

Nach Artikel 18 der Verordnung ist die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung einen Bericht über die Durchführung und das Funktionieren der Regelung für den kleinen Grenzverkehr zu übermitteln. Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Kommission dieser Verpflichtung nach.

2. IN DER VERORDNUNG AUFGEFÜHRTE ERLEICHTERUNGSMAßNAHMEN

In der Verordnung werden verschiedene Maßnahmen aufgeführt, um für Grenzbewohner die Standardverfahren und –kontrollen, die nach dem Schengener-Grenzkodex beim Überschreiten der Außengrenze zur Anwendung gelangen, zu vereinfachen. Zu diesen Erleichterungsmaßnahmen gehören:

- eine Abweichung von den Einreisevoraussetzungen des Schengener-Grenzkodex, einschließlich von der Visumpflicht.

Wer im Besitz einer Grenzübertrittsgenehmigung für den kleinen Grenzverkehr ist, wird (i) von der Visumpflicht (falls eine solche besteht) und (ii) von dem Erfordernis ausreichender Existenzmittel sowohl für die Dauer des beabsichtigten Aufenthalts als auch für die Rückreise freigestellt. An der Grenzübergangsstelle brauchen keine Dokumente vorgelegt werden, die den Zweck des Aufenthalts bestätigen.

- Ununterbrochener Aufenthalt von 90 Tagen.

Inhaber einer Grenzübertrittsgenehmigung für den kleinen Grenzverkehr dürfen sich im Hoheitsgebiet des betreffenden Nachbarlandes ohne zeitliche Beschränkung aufhalten, sofern jeder ununterbrochene Aufenthalt 90 Tage nicht überschreitet. Dies stellt eine Abweichung von der Standardregelung des Schengener-Grenzkodex dar, wonach Kurzaufenthalte auf höchstens 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen begrenzt sind.

- Die Grenzübertrittsgenehmigung für den kleinen Grenzverkehr kann gebührenfrei ausgestellt werden.
- Die Grenzübertrittsgenehmigung kann eine Gültigkeitsdauer zwischen einem und fünf Jahren haben.
- Für den kleinen Grenzverkehr können besondere Grenzübergangsstellen eingerichtet werden.
- An den üblichen Grenzübergangsstellen können bestimmte Kontrollspuren den Grenzbewohnern vorbehalten werden.
- Personen, die die Landaußengrenze regelmäßig überschreiten und den Grenzbeamten aufgrund des häufigen Grenzübertritts wohl bekannt sind, können lediglich einer stichprobenartigen Kontrolle unterworfen werden.

- Die Pässe von Inhabern einer Grenzübertrittsgenehmigung für den kleinen Grenzverkehr brauchen beim Grenzübertritt nicht abgestempelt werden.
- Um in den Genuss der Regelung für den kleinen Grenzverkehr zu kommen, müssen die Grenzbewohner mehrere Voraussetzungen erfüllen, wie:
 - seit mindestens einem Jahr im Grenzgebiet ansässig sein;
 - im Besitz gültiger Reisepapiere sein;
 - nicht im Schengener Informationssystem zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein;
 - Dokumente vorzeigen, die ihren Status als Grenzbewohner und die Gründe für häufige Grenzübertritte belegen;
 - keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaates darstellen.

3. KONSULTATIONEN GEMÄß ARTIKEL 13 DER VERORDNUNG - SACHSTAND

Seit Mai 2007 (als der erste Konsultationsantrag einging) hat die Kommission mit einer Reihe von Mitgliedstaaten Konsultationen geführt. Diese Konsultationen umfassen einen Informationsaustausch und eine informelle Beratung, Expertensitzungen zwischen Beamten der Mitgliedstaaten und der Kommission sowie einen förmlichen Schriftwechsel über die Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Abkommen mit der Verordnung. Folgende bilaterale Abkommen waren Gegenstand von Konsultationen:

- Ungarn – Ukraine

Als erster Mitgliedstaat übermittelte Ungarn der Kommission im Mai 2007 den Entwurf eines Abkommens zur Konsultation. Die Kommission stellte fest, dass die in dem Abkommensentwurf verwendete Definition des Grenzgebiets mit der Verordnung nicht vereinbar war (das Grenzgebiet erstreckte sich auf eine über 50 km breite Zone). Daraufhin wurde Ungarn aufgefordert, den Entwurf zu ändern. Ungarn teilte der Kommission mit, dass das Abkommen seit 11. Januar 2008 in Kraft ist und übermittelte der Kommission die endgültige Fassung des Abkommens; da die geforderten Änderungen nicht berücksichtigt worden waren, wurden die Beratungen mit der Kommission fortgesetzt. Im Januar 2009 teilte Ungarn der Kommission mit, dass ungarische Vertretungen in der Ukraine seit dem Datum der Anwendung des Abkommens 34 000 Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr ausgestellt haben und die Grenzverkehrsregelung reibungslos funktioniert. Etwa 80 % der Personen, die eine Grenzübertrittsgenehmigung für den kleinen Grenzverkehr beantragt hatten, waren zuvor in Besitz eines ungarischen Visums. Nach Angaben der ungarischen Regierung, die sich auf eine Volkszählung aus dem Jahr 2001 stützen, umfasst die ungarische Minderheit 156 600 Personen, die überwiegend in der Zakarpatska Oblast entlang der Grenze zu Ungarn und Rumänien leben. Dies hat historische Gründe und hängt mit der Neuziehung der ungarischen Grenzen im vergangenen Jahrhundert zusammen. 84% leben in einem Gebiet, nur 20 km von der ungarisch-ukrainischen Grenze entfernt, 95% im Umkreis von 50 km von der Grenze. Die betroffenen Personen sind mit den Möglichkeiten einer Grenzübertrittsgenehmigung für den kleinen Grenzverkehr vertraut und nutzen sie

vor allem für Erleichterungen im Alltag. Die meisten haben Familienangehörige in Ungarn und müssen sich häufig nach Ungarn begeben, um einer kleingewerblichen Tätigkeit nachzugehen oder eine weiterführende Ausbildung zu absolvieren. Nur in einem Fall wurde eine missbräuchliche Nutzung der Grenzübertrittsgenehmigung für den kleinen Grenzverkehr festgestellt.

- Polen – Ukraine

Im Januar 2008 übermittelte Polen den ersten Entwurf eines bilateralen Abkommens zur Konsultation. Im Laufe des Konsultationsverfahrens wurden zwei Unvereinbarkeiten festgestellt: Das Grenzgebiet erstreckt sich auf eine Zone von 50 km anstelle von 30 km und von den Begünstigten der Regelung für den kleinen Grenzverkehr wird verlangt, dass sie den Nachweis einer Reisekrankenversicherung erbringen. Polen wurde aufgefordert, die entsprechenden Bestimmungen des Abkommens zu ändern, bevor es in Kraft tritt. Im Februar 2009 informierte Polen die Kommission über die vorgenommenen Änderungen. In Bezug auf das einbezogene Grenzgebiet hat Polen das Abkommen entsprechend den Vorgaben der Kommission geändert. Das Erfordernis einer Reisekrankenversicherung wurde allerdings beibehalten. Im März 2009 forderte die Kommission die polnischen Behörden auf, das Abkommen entsprechend zu ändern. Am 1. Juli 2009 trat das Abkommen ohne die geforderte Änderung in Kraft.

- Litauen – Belarus

Im Januar 2008 wurde der Kommission der Entwurf eines Abkommens zwischen Litauen und Belarus zur Konsultation übermittelt. Die Kommission stellte eine Unvereinbarkeit in Bezug auf das Erfordernis einer Reisekrankenversicherung fest (ähnlich wie beim Abkommen zwischen Polen und der Ukraine). Litauen wurde aufgefordert, diese Bestimmung des Abkommens zu ändern.

- Litauen – Russische Föderation

Im April 2009 wurde der Kommission der Entwurf eines Abkommens zwischen Litauen und der Russischen Föderation zur Konsultation übermittelt. Litauen sind nur geringfügige Änderungen vorgeschlagen worden, um die volle Vereinbarkeit des Abkommensentwurfs mit der Verordnung sicherzustellen. Nach einem Meinungsaustausch über die praktischen Aspekte der künftigen Durchführung des geplanten Abkommens kam die Kommission zu dem Schluss, dass es mit der Verordnung voll vereinbar ist, wenn es im Einklang mit den ergänzenden Informationen der litauischen Behörden angewandt wird.

- Lettland – Russische Föderation

Im Januar 2008 wurde der Kommission der Entwurf eines Abkommens zwischen Lettland und der Russischen Föderation zur Konsultation übermittelt. Lettland wurde daraufhin gebeten, das Verfahren zur Erteilung von Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr durch die Russische Föderation in Form von Visa zu erläutern. Im Juni 2009 reichte Lettland einen überarbeiteten Entwurf ein, der die Einführung einer besonderen Grenzübertrittsgenehmigung für den kleinen Grenzverkehr vorsieht, um den zum Visaformat vorgebrachten Bedenken Rechnung zu tragen. Allerdings enthält der geänderte Entwurf das Erfordernis einer Reisekrankenversicherung. Darüber hinaus werden Verwaltungseinheiten auf russischem Territorium in das Grenzgebiet einbezogen, so dass der räumliche

Erfassungsbereich des in Betracht kommenden Gebiets überschritten wird. Lettland wurde aufgefordert, diese Aspekte zu ändern.

- Slowakei – Ukraine

Im März 2008 übermittelte die Slowakei der Kommission den ersten Entwurf des bilateralen Abkommens zur Konsultation. Dabei stellte die Kommission fest, dass der Abkommensentwurf nicht mit der Verordnung vereinbar war, da das für den kleinen Grenzverkehr in Betracht kommende Grenzgebiet größer war als nach der Verordnung zulässig. Die Slowakei änderte das Abkommen, woraufhin es am 27. September 2008 in Kraft trat. Im November 2008 übermittelten die slowakischen Behörden der Kommission eine Karte des betreffenden Grenzgebiets. Wenngleich aus der Karte klar hervorgeht, dass das in Betracht kommende Grenzgebiet geändert wurde, dürften nach einer ersten Einschätzung der Kommission die in die endgültige Fassung des Abkommens aufgenommenen Änderungen noch immer nicht ausreichen, um in Bezug auf das in Betracht kommende Grenzgebiet die volle Vereinbarkeit dieses bilateralen Abkommens mit der Verordnung herzustellen. Bis Juni 2009 sind 466 Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr ausgestellt worden; 54 Anträge wurden abgelehnt.

- Polen – Belarus

Im April 2008 wurde der Kommission der Entwurf eines Abkommens zwischen Polen und Belarus zur Konsultation übermittelt. Da dieses Abkommen mit dem Abkommen zwischen Polen und der Ukraine identisch ist, wurden dieselben Unvereinbarkeiten festgestellt, nämlich die Ausdehnung des Grenzgebiets (50 km-Zone anstelle einer 30 km-Zone) und von den Begünstigten der Regelung für den kleinen Grenzverkehr wird der Nachweis einer Reisekrankenversicherung verlangt. Auch in diesem Fall wurde Polen aufgefordert, die einschlägigen Bestimmungen des Abkommens zu ändern. Ende April 2009 übermittelte Polen einen geänderten Abkommensentwurf, der die in Bezug auf das Grenzgebiet vorgebrachten Bemerkungen berücksichtigt, aber das Erfordernis einer Reisekrankenversicherung beibehält. Ende Juni 2009 wurde Polen aufgefordert, das Abkommen entsprechend zu ändern..

- Bulgarien – Serbien

Im Juli 2008 wurde der Kommission ein erster Entwurf des Abkommens zwischen Bulgarien und Serbien übermittelt. Die Kommission brachte gegenüber Bulgarien eine Reihe von Bemerkungen zu mehreren Aspekten vor, insbesondere: Definition des Begriffs Grenzbewohner und Status von EU-Bürgern im Grenzgebiet, Einreisevoraussetzungen für Grenzbewohner, Geltungsbereich der Grenzübertrittsgenehmigungen, Sicherheitsmerkmale und technische Anforderungen.

- Bulgarien – Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien (FYROM)

Im Juli 2008 wurde der Kommission ein erster Entwurf des Abkommens zwischen Bulgarien und FYROM übermittelt. Die Kommission brachte gegenüber Bulgarien eine Reihe von Bemerkungen vor, die dieselben Aspekte betrafen wie beim Entwurf eines Abkommens zwischen Bulgarien und Serbien.

- Rumänien – Ukraine

Im August 2008 wurde der Kommission ein erster Entwurf des Abkommens zwischen Rumänien und der Ukraine übermittelt. Die Kommission brachte gegenüber Rumänien eine Reihe von Bemerkungen zu mehreren Aspekten vor, wie: rechtlicher Status der Donau bei Regelungen für den kleinen Grenzverkehr, Abgrenzung der Grenzzone, Erhebung von Gebühren für Grenzübertrittsgenehmigungen. Im März 2009 legte Rumänien ein geändertes Abkommen vor, das von der Kommission als verordnungskonform angesehen wird.

Bestehende bilaterale Abkommen, die aus der Zeit vor Inkrafttreten der Verordnung stammen

- Slowenien – Kroatien

In Dezember 2007 übermittelte Slowenien offiziell das bilaterale Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen Slowenien und Kroatien beim kleinen Grenzverkehr, das seit 2001 in Kraft ist. Bei der Bewertung des Abkommens stellte die Kommission mehrere Unvereinbarkeiten fest, insbesondere: Beschränkung auf Bürger der Vertragsparteien, wobei andere EU-Staatsangehörige und Personen, die nach dem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genießen, nicht einbezogen sind; Fehlen einer Mindestaufenthaltszeit im Grenzgebiet; keine relevanten Sicherheitsmerkmale; unangemessene Gültigkeitsdauer, unklare Bedingungen für die Ausstellung von Grenzübertrittsgenehmigungen, kein klares Einreiseverbot für in Datenbanken ausgeschriebene Personen. Auch war es nicht möglich, die Abgrenzung des für den kleinen Grenzverkehr in Betracht kommenden Gebiets und dessen Vereinbarkeit mit der Verordnung genau zu bestimmen. Im März 2008 wurde Slowenien aufgefordert, dieses Abkommen so zu ändern, dass es in Einklang mit der Verordnung steht. Ende November 2008 räumte Slowenien ein, dass mehrere Bestimmungen des bilateralen Abkommens anpassungsbedürftig sind. In Bezug auf das betreffende Grenzgebiet erklärte Slowenien, dieses Gebiet umfasse eine etwa 10 km breite Zone ab der Grenze. Nach Prüfung der von Slowenien vorgelegten Karten kam die Kommission zu dem Schluss, dass das betreffende Grenzgebiet wohl in Übereinstimmung mit der Verordnung steht.

Des Weiteren teilte Slowenien in einer Sitzung im Dezember 2007 mit, dass mit Kroatien Kontakt über die nötige Anpassung des Abkommens aufgenommen worden sei. Allerdings wurden keine klaren Angaben dazu gemacht, wann diese Änderungen erfolgen sollen. Daher wurde Slowenien im April 2009 aufgefordert, der Kommission einen Zeitplan für die Umsetzung der Änderungen in den Bereichen vorzulegen, die mit der Verordnung nicht vereinbar waren, wie Aufnahme von Sicherheitsmerkmalen in die ausgestellten Grenzübertrittsgenehmigungen und Erlangung solcher Genehmigungen durch andere anspruchsberechtigte Staatsangehörige als kroatische und slowenische Bürger.

4. ERLEICHTERUNGSMAßNAHMEN DER MITGLIEDSTAATEN

Die Mitgliedstaaten haben die in der Verordnung vorgesehenen Erleichterungsmaßnahmen in unterschiedlichem Maße umgesetzt. In keinem der zur Konsultation vorgelegten bilateralen Abkommen wird die gesamte Palette möglicher Erleichterungen ausgeschöpft. In den meisten Mitgliedstaaten gelangen strengere Anforderungen zur Anwendung als in der Verordnung festgelegt. Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich sowohl auf Abkommen, die bereits in Kraft sind, als auch auf die im vorstehenden Abschnitt aufgelisteten Abkommensentwürfe.

- 90 Tage ununterbrochener Aufenthalt

Von einer Ausnahme abgesehen, enthalten alle Abkommen zusätzliche Einschränkungen in Bezug auf den Aufenthalt im Grenzgebiet; d. h. 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen. In einem Fall hat der betreffende Mitgliedstaat die Dauer des ununterbrochenen Aufenthalts auf 30 Tage gekürzt. Ungeachtet der Umstände ist es jedoch nicht klar, wie die betreffenden Mitgliedstaaten die Dauer des Aufenthalts tatsächlich überprüfen, da die Pässe beim Grenzübertritt nicht abgestempelt werden.

- Aufenthaltsdauer von mindestens einem Jahr im Grenzgebiet

In allen Abkommen wird eine längere Mindestaufenthaltsdauer als der in der Verordnung verlangte Zeitraum von einem Jahr festgelegt. In fünf Abkommen wird eine Aufenthaltsdauer im Grenzgebiet von mindestens drei Jahren verlangt.

- Gebührenfreie Ausstellung der Grenzübertrittsgenehmigungen

Nur ein Abkommen sieht vor, dass alle Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr gebührenfrei ausgestellt werden, wie dies nach der Verordnung möglich ist. Die in den anderen Abkommen vorgesehenen Gebühren für die Ausstellung einer Grenzübertrittsgenehmigung schwanken zwischen 20 und 35 EUR.

- Erteilung von Grenzübertrittsgenehmigungen mit einer Gültigkeitsdauer bis zu fünf Jahren.

Von einer Ausnahme abgesehen, enthalten alle Abkommen die Möglichkeit, Grenzübertrittsgenehmigungen mit einer Gültigkeitsdauer bis zu fünf Jahren auszustellen.

5. AUFGETRETENE PROBLEME BEI DER PRÜFUNG DER ENTWÜRFE BILATERALER ABKOMMEN

Bei den Konsultationen mit den Mitgliedstaaten sind hauptsächlich zwei Probleme in Bezug auf die Auslegung der Verordnung festgestellt worden:

- Definition des für den kleinen Grenzverkehr in Betracht kommenden Grenzgebiets

Artikel 3 Absatz 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 Grenzgebiet betrachtet.“

In einigen Abkommen (wie in Abschnitt 3 erläutert) wird das für den kleinen Grenzverkehr in Betracht kommende Gebiet so beschrieben, dass effektiv eine 50 km breite Zone, gerechnet ab der Grenze erfasst wird (und nicht eine 30 km breite Zone wie in der Verordnung verlangt). Die Mitgliedstaaten bringen vor, dass es zumindest in der englischen Fassung der Verordnung nicht eindeutig ist, ob sich das Wort „it“ auf den gewählten Verwaltungsbezirk oder den Teil des Bezirks innerhalb der 50 km-Zone bezieht. Ist mit „it“ der ausgewählte Bezirk gemeint, könnte argumentiert werden, dass die gesamte Zone bis zu 50 km als Teil des Grenzgebiets behandelt werden kann, vorausgesetzt, der Bezirk liegt zumindest teilweise in der Zone zwischen 30 und 50 km.

Allerdings teilt die Kommission diese Auslegung nicht. Erstens, aus der französischen Fassung – *„toute partie d'une de ces communes située à plus de 30 mais à moins de 50 kilomètres de la ligne frontalière est néanmoins considérée comme appartenant à la zone frontalière“* – geht klar hervor, dass nur der bis zu 50 km von der Grenze entfernte Teil des Bezirks als Teil des Grenzgebiets betrachtet werden kann.

Wird Artikel 3 Absatz 2 als Ganzes gelesen, zeigt sich, dass der Gesetzgeber grundsätzlich die Absicht hatte, das Grenzgebiet auf eine 30 km breite Zone zu beschränken. Daher sollte es sich bei den Verwaltungsbezirken, die bei einer Regelung für den kleinen Grenzverkehr zu berücksichtigen sind, grundsätzlich um lokale Verwaltungsstrukturen innerhalb der 30 km-Zone handeln und nicht um regionale, subnationale Strukturen wie „Departements“, „Provinzen“ oder „województwa“, die (definitionsgemäß) weit über 50 km hinausgehen und so in allen Fällen die Einbeziehung der gesamten 50 km-Zone entlang der Grenze ermöglichen würden. Dies wäre offensichtlich nicht mit dem im Europäischen Parlament und im Rat erzielten Kompromiss vereinbar, wonach das Gebiet auf eine 30 km-Zone begrenzt ist.

Die im letzten Satz enthaltene Ausnahmebestimmung – Teile eines lokalen Verwaltungsbezirks zwischen 30 km und 50 km von der Grenze entfernt - soll verhindern, dass sich ein Verwaltungsbezirk teilweise innerhalb und teilweise außerhalb dieses Grenzgebietes befindet.

Demnach ist eine lokale Ausdehnung des Grenzgebiets zulässig, wenn der relevante Verwaltungsbezirk über die 30 km-Grenze hinausgeht und sich teilweise innerhalb der 30 km-Zone und teilweise in der Zone zwischen 30 km und 50 km von der Grenze entfernt befindet.

Dies wiederum bedeutet, dass ein Mitgliedstaat, der ein bilaterales Abkommen schließen möchte, Verwaltungsbezirke auswählen muss, die zumindest teilweise in der 30 km-Zone liegen und nicht über die 50 km-Zone hinausgehen, um so sicherzustellen, dass die gesamten Bezirke als Grenzgebiet betrachtet werden können.

Folglich sind alle Verwaltungsbezirke, die an der Grenze beginnen, aber über die 50 km-Zone hinausgehen, automatisch ausgeschlossen.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist, dass es in Bezug auf bestimmte Drittländer, z.B. die Russische Föderation und die Ukraine, auch ein anderes Instrument gibt, das zur Anwendung gelangen sollte, wenn Menschen, die außerhalb des für den kleinen Grenzverkehr in Betracht kommenden Grenzgebiets wohnen, häufig die Grenze überschreiten müssen. Dieses Instrument, nämlich das Visaerleichterungsabkommen, sieht die Möglichkeit vor, dass bestimmten Personenkategorien gebührenfreie Mehrfachvisa mit einer Gültigkeitsdauer bis zu fünf Jahren ausgestellt werden können.

- Erfordernis einer Reisekrankenversicherung

Einige Mitgliedstaaten haben (wie in Abschnitt 3 ausgeführt) eine Bestimmung eingeführt, wonach die Inhaber einer Grenzübertrittsgenehmigung für den kleinen Grenzverkehr bei Überschreiten der Grenze den Nachweis einer Reisekrankenversicherung erbringen müssen. Die betroffenen Mitgliedstaaten bringen vor, eine solche Versicherung sei notwendig, um öffentliche Gesundheitseinrichtungen (vor allem Krankenhäuser) im Grenzgebiet vor einem möglichen Anstieg der Kosten für die medizinische Versorgung von Drittstaatsangehörigen zu schützen, denen die Regelung für den kleinen Grenzverkehr zugute kommt.

Es ist denkbar, dass eine finanzielle Belastung entstehen kann, wenn Staatsangehörige aus dem benachbarten Drittland im Grenzgebiet medizinisch notversorgt werden müssen und danach wieder ausreisen, ohne für die Kosten aufzukommen (dieses Problem betrifft nicht die „normale“ medizinische Versorgung, da diese nur gewährt wird, wenn die Bezahlung über die Krankenversicherung oder anderweitig garantiert ist). Allerdings könnte dieses Problem auf andere Weise geregelt werden, z. B. mittels eines Abkommens zwischen den Gesundheitsbehörden der betroffenen Länder, wie dies zwischen Ungarn und der Ukraine der Fall ist.

Wird der Nachweis einer Reisekrankenversicherung als Voraussetzung für die Erteilung einer Grenzübertrittsgenehmigung für den kleinen Grenzverkehr verlangt, wirft dies aus folgenden Gründen Bedenken auf: Nach Artikel 13 der Verordnung ist es den Mitgliedstaaten erlaubt, bilaterale Abkommen zu schließen. Diese Bestimmung kann so ausgelegt werden, dass es nur zulässig ist, ein Abkommen zu schließen, das sich streng an die Vorgaben der Verordnung hält. Weder in Artikel 4 noch in Artikel 9, deren Ziel es ist, Reiseerleichterungen durch Vereinfachung der Voraussetzungen für die Einreise und die Ausstellung von Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr herbeizuführen, und die insbesondere den Nachweis ausreichender Existenzmittel ausschließen, wird nicht erwähnt, dass eine Reisekrankenversicherung verlangt werden kann. Die Einführung eines solchen Erfordernisses in dem betreffenden bilateralen Abkommen würde mit der Verordnung kollidieren. Darüber hinaus sind die Inhaber einer Grenzübertrittsgenehmigung für den kleinen Grenzverkehr ausdrücklich von der Visumpflicht ausgenommen und in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion heißt es, dass diese Kategorie von Drittstaatsangehörigen nicht verpflichtet werden kann, eine Reisekrankenversicherung vorzuweisen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Anhand der verfügbaren Informationen und gestützt auf die vorstehende Analyse gelangt die Kommission zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Der derzeitige Wortlaut der Verordnung war das Ergebnis intensiver Verhandlungen sowohl innerhalb der Institutionen als auch zwischen den Institutionen; nach allgemeiner Auffassung war damit ein sensibles und ausgewogenes Gleichgewicht zwischen der Erleichterung persönlicher Kontakte im Grenzgebiet und der Wahrung eines hohen Sicherheitsniveaus erreicht worden.
- Die Mitgliedstaaten sollten dazu ermutigt werden, die anderen verfügbaren Instrumente zur Erleichterung grenzüberschreitender Kontakte optimal auszuschöpfen. Im Falle der Ukraine und der Russischen Föderation wäre dies beispielsweise das Visaa erleichterungsabkommen, wonach bestimmte Kategorien von Personen, die häufig reisen müssen, ein bis zu fünf Jahre gültiges Mehrfachvisum erhalten können.
- Das Konsultationsverfahren ist eingerichtet worden um sicherzustellen, dass bilaterale Abkommen über den kleinen Grenzverkehr in vollem Umfang den Vorgaben der Verordnung entsprechen. Die Konsultationen mit den Mitgliedstaaten waren relativ intensiv. Allerdings sind die Ergebnisse dieser Konsultationen nicht immer zufriedenstellend, da einige Mitgliedstaaten die letzte Phase des Verfahrens, d.h. die „Korrektur“ nicht verordnungskonformer Bestimmungen vor Unterzeichnung der bilateralen Abkommen vernachlässigten.

- Seit Erlass der Verordnung sind nur drei bilaterale Abkommen über den kleinen Grenzverkehr in Kraft getreten, nämlich zwischen Ungarn und der Ukraine (11. Januar 2008), zwischen der Slowakei und der Ukraine (27. September 2008) und zwischen Polen und der Ukraine (1. Juli 2009). Daher können kaum praktische Schlüsse gezogen werden, insbesondere was die Gesamtzahl der von der Regelung begünstigten Personen angeht oder ob sich die Erleichterungsmaßnahmen oder vereinfachten Voraussetzungen als problematisch erwiesen haben. Allerdings gab es aus den Mitgliedstaaten keine Berichte darüber, dass es in großem Maßstab zu einem Mißbrauch von Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr gekommen ist oder dass die Abkommen zu Sicherheitsrisiken für den Schengen-Raum geführt haben.
- Grundsätzlich ist die Kommission der Auffassung, dass dieser Bericht zu früh kommt, um die Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 dahingehend zu überprüfen, ob die Vorgaben für bilaterale Abkommen eingehalten werden.
 - In Bezug auf die Reisekrankenversicherung ist es denkbar, dass eine finanzielle Belastung im Grenzgebiet entstehen kann, wenn Staatsangehörige des benachbarten Drittlandes medizinisch notversorgt werden müssen und danach ausreisen, ohne für die Kosten aufzukommen (dieses Problem betrifft nicht die „normale“ medizinische Versorgung, da diese nur gewährt wird, wenn die Bezahlung durch die Krankenversicherung oder auf andere Weise garantiert ist). Allerdings könnte dieses Problem auf andere Weise geregelt werden (z.B. durch ein Abkommen zwischen den Gesundheitsbehörden der betreffenden Ländern). Wie groß dieses potenzielle Problem ist, wird die weitere Erfahrung mit Abkommen auf Grundlage der geltenden Verordnung zeigen.
 - In Bezug auf das Grenzgebiet wäre die Kommission bereit, eine gewisse Flexibilität bei der Abgrenzung in bilateralen Abkommen zuzulassen, wenn die in der Verordnung enthaltene Definition in Einzelfällen zu Situationen führen würde, die dem Geiste der Verordnung entgegenstehen; danach ist in Ausnahmefällen eine Ausdehnung des Grenzgebiets zulässig, um eine künstliche Zersplitterung zu vermeiden. Darüber hinaus wird die Kommission bei Überwachung der Anwendung der Verordnung insbesondere darauf achten, dass die Vorgaben für die Abgrenzung des für den kleinen Grenzverkehr in Betracht kommenden Gebietes eingehalten werden. Deshalb würde die Kommission eine Diskussion mit den Mitgliedstaaten darüber begrüßen, ob die Verordnung als ausreichend flexibel betrachtet wird, um besonderen Gegebenheiten in spezifischen Grenzregionen Rechnung zu tragen, und sie ist bereit, im Lichte dieser Diskussion darüber nachzudenken, ob Änderungsbedarf besteht.
 - 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.