



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 19.2.2014  
COM(2014) 74 final

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

**Bericht über die Durchführung und das Funktionieren der Verordnung (EU)  
Nr. 1342/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der  
Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 bezüglich der Erweiterung des Grenzgebiets um den  
Oblast Kaliningrad und bestimmte polnische Verwaltungsbezirke sowie über das  
entsprechende bilaterale Abkommen zwischen Polen und der Russischen Föderation**

## 1. EINLEITUNG

Das Europäische Parlament und der Rat nahmen im Jahr 2006 eine Verordnung zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten („Verordnung über den kleinen Grenzverkehr“)<sup>1</sup> an, die für Grenzbewohner Ausnahmen von den allgemeinen Vorschriften des Schengener Grenzkodex bezüglich Grenzübertrittskontrollen zulässt. Die Verordnung gestattet es den Mitgliedstaaten, bilaterale Abkommen mit benachbarten Drittländern zu schließen, sofern diese Abkommen in vollem Umfang den Vorgaben der Verordnung entsprechen.

Im Februar 2011 kam die Kommission in ihrem zweiten Bericht über die Durchführung und das Funktionieren der Regelung für den kleinen Grenzverkehr<sup>2</sup> zu dem Schluss, dass diese Regelung den Menschen, die nahe der Landaußengrenzen leben, das Leben spürbar erleichtert und zugleich die Sicherheitsanforderungen des Schengen-Raums erfüllt.

Die Kommission stellte in dem Bericht außerdem fest, dass in Anbetracht der besonderen Lage Kaliningrads eine Änderung der Verordnung über den kleinen Grenzverkehr gerechtfertigt ist, um eine Isolierung dieser Region von unmittelbaren Nachbarregionen zu vermeiden und ihren Einwohnern das Reisen zu erleichtern. Kaliningrad ist eine Region der Russischen Föderation mit einer Bevölkerung von fast einer Million Menschen. Die Region wurde infolge der EU-Erweiterung von 2004 zur einzigen, von zwei Mitgliedstaaten umgebenen Enklave innerhalb der EU. Durch eine entsprechende Verordnungsänderung käme der gesamte Bezirk („Oblast“) Kaliningrad als Grenzgebiet für ein bilaterales Abkommen zwischen einem Mitgliedstaat und der Russischen Föderation in Betracht.

Zwar hat das seit 2007 geltende Visaerleichterungsabkommen zwischen der EU und der Russischen Föderation bereits erhebliche Verbesserungen für Reisende gebracht, doch sollte die Regelung über den kleinen Grenzverkehr zusätzliche Erleichterungen speziell für den regelmäßigen Reisebedarf im Grenzbereich vorsehen. Beispielsweise könnten Grenzbewohner davon freigestellt werden, nachweisen zu müssen, dass sie über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts verfügen, die Grenzübertrittsgenehmigungen könnten unentgeltlich erteilt werden oder bestimmte Kontrollspuren und/oder Grenzübergangsstellen könnten dem kleinen Grenzverkehr vorbehalten bzw. hierfür eingerichtet werden. Zudem würden diese Erleichterungen für alle Einwohner der Region Kaliningrad einschließlich der Einwohner der Stadt Kaliningrad gelten, wohingegen einige Erleichterungen aufgrund des Visaerleichterungsabkommens zwischen der EU und der Russischen Föderation nur bestimmten Personengruppen vorbehalten sind.

In Anbetracht dieser besonderen Lage wurde eine Ausnahme von Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 eingeführt, wonach der gesamte Oblast Kaliningrad als ein Grenzgebiet anzusehen ist.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 vom 20. Dezember 2006, ABl. L 405 vom 30.12.2006, S. 1.  
<sup>2</sup> KOM(2011) 47 endg.

Um die Zusammenarbeit zwischen dem Oblast Kaliningrad und größeren Verwaltungsbezirken im Norden Polens zu erleichtern und zu fördern, wurde auch ein bestimmtes Gebiet auf polnischer Seite in das betreffende Grenzgebiet aufgenommen.

Dieser Ausnahmefall der Erweiterung des Grenzgebiets in der Region Kaliningrad berührt weder die allgemeine Definition des Grenzgebiets (30-km- bzw. 50-km-Zone) noch sonstige Vorschriften und Bedingungen der Verordnung über den kleinen Grenzverkehr, mit denen die Sicherheit des gesamten Schengen-Raums gewährleistet werden soll.

Die Verordnung (EU) Nr. 1342/2011 des Rates vom 13. Dezember 2011<sup>33</sup> zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 trat im Januar 2012 in Kraft. Das bilaterale Abkommen zwischen Polen und der Russischen Föderation trat am 27. Juli 2012 in Kraft.

Bei der Annahme dieser Verordnung gaben der Rat und die Kommission eine gemeinsame Erklärung mit folgendem Wortlaut ab (Auszug):

*„(...) Den Sicherheitsmaßnahmen, die die praktische Umsetzung der geänderten Verordnung im Hoheitsgebiet der Republik Polen betreffen, wird besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die zuständigen polnischen Behörden werden sicherstellen, dass Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden, die den in der Verordnung festgelegten Standards entsprechen. Die Kommission wird dem Europäischen Parlament und dem Rat zweijährlich und erstmals ein Jahr nach Inkrafttreten dieser Verordnung einen Bericht über die Durchführung und das Funktionieren der vorliegenden Änderung und über das nach Maßgabe dieser Änderung geschlossene bilaterale Abkommen vorlegen, insbesondere um deren Auswirkung in den Bereichen Sicherheit und Migration zu beurteilen.(...)“*

## **2. FUNKTIONIEREN DER REGELUNG FÜR DEN KLEINEN GRENZVERKEHR IN DER PRAXIS**

Dieser Bericht wurde auf der Grundlage der von Polen übermittelten Informationen und der Ergebnisse des Besuchs einer gemeinsamen Delegation der EU und der Russischen Föderation an den Grenzübergangsstellen Mamonovo II (Russische Föderation) und Grzechotki (Polen) im Juli 2013 erstellt.

Den polnischen Behörden zufolge verläuft die Durchführung des Abkommens über den kleinen Grenzverkehr mit der Russischen Föderation ein Jahr nach dessen Inkrafttreten sehr positiv und ohne schwere Verstöße.

Dem Inkrafttreten der neuen Regelung war eine wichtige Informationskampagne vorangegangen. Während dieser Kampagne wurden den Einwohnern der Region insbesondere von Transportverbänden, Tourismusstellen und Reiseveranstaltern Informationen über den kleinen Grenzverkehr bereitgestellt. Zudem wurde eine Informationsbroschüre in polnischer und russischer Sprache verteilt und auf elektronischem Weg allen kommunalen Behörden übermittelt, deren Gebiete unter das Abkommen über den kleinen Grenzverkehr fallen. Es

---

<sup>3</sup> ABl. L 347 vom 30.12.2011, S. 41.

wurden Hinweisschilder mit den wichtigsten Informationen über die Regelung für den kleinen Grenzverkehr angefertigt und an geeigneten Orten aufgestellt, z. B. an Straßengrenzübergängen sowie an National- und Bezirksstraßen.

Eine Reihe von Maßnahmen wurde erlassen, um sicherzustellen, dass die Rechte aus dem Abkommen ordnungsgemäß wahrgenommen werden. Beispielsweise wurde ein besonderes Modul für den kleinen Grenzverkehr eingerichtet, das unmittelbar mit der einschlägigen Datenbank der zuständigen zentralen polnischen Ausländerbehörde verknüpft ist. Dieses System ermöglicht Grenzschutzbeamten, Grenzübertritte sowie die Aufenthaltsdauer der Inhaber von Grenzübertrittsgenehmigungen zu kontrollieren und Fälle zu erfassen, in denen gegen die Vorschriften des Abkommens oder gegen Entscheidungen oder Maßnahmen verstoßen wurde, die in Verbindung mit dem Abkommen getroffen wurden.

Grenzübertritte, die unter die Regelung für den kleinen Grenzverkehr fallen, werden sowohl von Polen (mit Ausnahme der Grenzübertritte eigener Bürger) und von Russland in ihren jeweiligen Einreise-/Ausreiseprogrammen erfasst.

## **2.1. Erleichterungsmaßnahmen des Mitgliedstaats**

### *2.1.1. Zahl der ausgestellten Grenzübertrittsgenehmigungen*

Bis zum 31. Januar 2013 hatte das polnische Generalkonsulat in Kaliningrad 29 000 Anträge erhalten und fast 19 000 Grenzübertrittsgenehmigungen im Rahmen des Abkommens über den kleinen Grenzverkehr erteilt. Im Laufe des Jahres 2013 war ein beträchtlicher Anstieg dieser Zahlen zu verzeichnen, wobei statistischen Angaben zufolge seit Inkrafttreten des Abkommens bis 31. Oktober 2013 insgesamt mehr als 160 000 Anträge gestellt und über 140 000 Genehmigungen erteilt wurden.

Als Hauptgründe für die Beantragung wurden die beabsichtigte Nutzung von Verbraucherdienstleistungen, Tourismus und Besuche bei Freunden und Familienangehörigen angegeben.

Beide Parteien lagern die Bearbeitung der meisten Genehmigungsanträge im Rahmen des kleinen Grenzverkehrs wirksam aus.

Eine im Wege einer Ausschreibung ausgewählte externe Stelle hat Antragsstellen in Kaliningrad, Chernyakhovsk und Sovetsk eingerichtet. Diese Antragsstellen nehmen etwa 90 % der Anträge entgegen, der Rest geht direkt beim Konsulat ein. Russland hat ausgelagerte Antragsstellen in Olsztyn und Danzig eingerichtet, bei denen zwei Drittel aller polnischen Genehmigungsanträge im Rahmen des kleinen Grenzverkehrs eingehen. Die Wartezeit für die Antragstellung beträgt etwa zwei Wochen.

Bis Ende Januar 2013 hatte das russische Generalkonsulat in Danzig 15 500 Anträge erhalten und polnischen Staatsbürgern 14 500 Genehmigungen erteilt. Bis August 2013 wurden von den russischen Behörden insgesamt 22 589 Genehmigungen erteilt.

Polnische Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr werden im ID1-Format ausgestellt und enthalten derzeit keine Kontaktchips. Die Kommission prüft derzeit,

ob alle bestehenden bilateralen Abkommen über den kleinen Grenzverkehr den Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige<sup>4</sup> entsprechen, einschließlich der Verwendung biometrischer Merkmale. Im Einklang mit dem neuen polnischen Ausländergesetz vom 12. Dezember 2013 werden ab 1. Mai 2014 biometrische Merkmale in die Grenzübertrittsgenehmigungen aufgenommen.

## **2.2. Inanspruchnahme des bilateralen Abkommens durch Grenzbewohner**

Seit Beginn der Erteilung von Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr ist ein konstanter Anstieg der Zahl der Personen zu beobachten, die die Grenze mit diesen Genehmigungen überschreiten. Im Jahr 2012 erreichte der Personenverkehr aus dem Oblast Kaliningrad über die polnische Grenze das Niveau, das er vor dem Beitritt Polens zum Schengen-Raum hatte. Dies dürfte ebenfalls auf die Durchführung des Abkommens über den kleinen Grenzverkehr zurückzuführen sein.

### *2.2.1. Zahl der Grenzübertritte*

Von Juli 2012 bis Januar 2013 reisten mehr als 1,2 Mio. nicht-polnische Staatsbürger über die polnisch-russische Grenze nach Polen ein, wobei der Grenzübertritt in 43 653 Fällen (ca. 3,6 %) auf der Grundlage von Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr erfolgte. Im Dezember 2012 stieg die Zahl dieser Personen gegenüber dem Vormonat um fast 100 %. Im Januar 2013 stellten nicht-polnische Staatsangehörige, die auf der Grundlage von Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr die Grenze überschritten, rund 8 % aller nicht-polnischen Reisenden in dieser Region. Diese Zahlen stiegen im Lauf des Jahres 2013 exponentiell, wobei bis Oktober 2013 mehr als 400 000 nicht-polnische Staatsangehörige mit Genehmigungen für den kleinen Grenzverkehr nach Polen einreisten. Dies entspricht 31 % aller Einreisen nach Polen an der Landgrenze zu Russland. Von November 2012 bis Ende Januar 2013 reisten mehr als 150 000 polnische Staatsbürger mit Genehmigungen für den kleinen Grenzverkehr nach Russland ein. Dies entspricht etwa 31,2 % aller nach Russland reisenden polnischen Staatsangehörigen. Bis Ende Oktober 2013 lag die Zahl dieser Grenzübertritte bereits bei über 350 000.

### *2.2.2. Missbrauchsfälle und Entzug von Genehmigungen*

Bisher wurden weder von russischer noch von polnischer Seite schwere Verstöße gegen die Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr gemeldet, so etwa Fälle, in denen die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten oder Bürger als Straftäter oder Opfer von Straftaten gemeldet worden wären. Die polnischen Behörden haben insgesamt nur 25 Fälle mitgeteilt, in denen die Einreise nach Polen verweigert wurde.<sup>5</sup>

Den bisher vorliegenden Angaben zufolge sind seit Inkrafttreten des Abkommens erst 14 Missbrauchsfälle bekannt geworden. Neun Fälle betrafen russische Staatsangehörige, die

---

<sup>4</sup> ABl. L 157 vom 15.6.2002, S. 1.

<sup>5</sup> 7 Fälle betrafen fehlende oder gefälschte Grenzübertrittsgenehmigungen, 8 Fälle eine SIS-Ausschreibung zur Einreiseverweigerung und 10 Fälle eine Überschreitung der zulässigen Aufenthaltsdauer.

außerhalb des Grenzgebiets aufgegriffen worden waren. In den anderen fünf Fällen hatten die betroffenen Personen die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten. Diesen nicht-polnischen Staatsangehörigen wurde die Genehmigung entzogen und eine Geldstrafe auferlegt. Zudem wurden sie des polnischen Hoheitsgebiets verwiesen und mit einem Wiedereinreiseverbot von sechs Monaten belegt. Vor Inkrafttreten des Abkommens über den kleinen Grenzverkehr war es in der Nähe der Grenzübergänge (auf russischer Seite) noch zu Zwischenfällen mit einreisewilligen Personen gekommen. Derlei Zwischenfälle haben sich seit Inkrafttreten des Abkommens nicht mehr ereignet.

Der Kommission liegen keine Berichte der Mitgliedstaaten oder Beschwerden anderer Beteiligter über einen möglichen Missbrauch des Systems vor.

Die verfügbaren Informationen legen den Schluss nahe, dass infolge des Abkommens über den kleinen Grenzverkehr zwischen Polen und Russland die Zahl der tatsächlichen oder versuchten illegalen Grenzübertritte an der polnisch-russischen Grenze zurückgegangen ist.

### **2.3. Reiseverkehr an der Grenze**

An polnischen Grenzübergangsstellen an der Grenze zu Russland gibt es keine speziellen Abfertigungsspuren für den kleinen Grenzverkehr.

Den polnischen Behörden zufolge sind die Warteschlangen an den Grenzübergängen vorübergehend und hängen mit dem erhöhten Personenverkehrsaufkommen zu bestimmten Tages- oder Wochenzeiten zusammen. Trotz des Anstiegs der Zahl der abgefertigten Fahrzeuge um 80 % in diesem Jahr gibt es während 95 % der Grenzöffnungszeiten keine Schlangen, und die Wartezeiten betragen im Durchschnitt höchstens eine Stunde. In Stoßzeiten kann die Wartezeit rund zwei Stunden betragen. Allgemein zeichnet sich die Tendenz ab, dass der Grenzverkehr zunimmt und zugleich die durchschnittliche Zeit für Grenzübertrittskontrollen zurückgeht.

Die polnischen Behörden haben für die betreffenden Einrichtungen, Organe und Dienststellen Schulungen zu den Rechten und Pflichten organisiert, die sich aus den Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr ergeben. Dabei wurden Polizeibeamte aus allen Bezirken der Region, Beamte der Straßenverkehrsaufsicht Warmińsko-Mazurskie sowie Bahnpolizeibeamte geschult. Das polnische Generalkonsulat in Kaliningrad organisierte eine Fortbildung für das Unternehmen VFS Global, das den Zuschlag als Antragsstelle erhalten hatte.

Das Abkommen über den kleinen Grenzverkehr mit der Russischen Föderation ist zudem fester Bestandteil einer Schulung des polnischen Außenministeriums für Konsularbedienstete.

### **3. Berechnung der Aufenthaltsdauer im Grenzgebiet**

Dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache C-254/11 (*Shomodi*) zufolge ist Artikel 5 der Verordnung über den kleinen Grenzverkehr dahin auszulegen, dass der Inhaber einer Grenzübertrittsgenehmigung sich im Grenzgebiet drei Monate lang frei bewegen können muss, wenn sein Aufenthalt dort nicht unterbrochen wird. Zudem kann der Betreffende nach jeder Unterbrechung seines Aufenthalts ein neues dreimonatiges Aufenthaltsrecht beanspruchen. Nach Artikel 4 des polnisch-russischen Abkommens über den

kleinen Grenzverkehr darf sich der Genehmigungsinhaber bis zu 30 Tage ununterbrochen im Grenzgebiet der anderen Vertragspartei aufhalten, aber nicht länger als insgesamt 90 Tage pro Sechsmonatszeitraum ab dem Tag des ersten Grenzüberschritts. Diese Bestimmung ist somit gegenüber Inhabern einer Grenzübertrittsgenehmigung restriktiver als die Verordnung dies zulässt.

Aktuelle Gespräche zwischen der Kommission und Polen sollen sicherstellen, dass das Abkommen im Einklang mit dem Urteil des Gerichtshofs angewendet wird.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNG**

Angesichts der kurzen Zeit seit Inkrafttreten des Abkommens ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur eine eingeschränkte Bewertung der Durchführung und des Funktionierens des Abkommens möglich.

Aufgrund fehlender Missbrauchsmeldungen und anhand der vorliegenden Informationen funktioniert die Regelung für den kleinen Grenzverkehr im Falle der Region Kaliningrad allem Anschein nach gut und hat zu einer Intensivierung des kleinen Grenzverkehrs beigetragen.

Den polnischen regionalen und lokalen Behörden zufolge reisen nun mehr Menschen nach Polen ein und beleben die Wirtschaft der betroffenen Gebiete, indem sie dort einkaufen oder touristische, medizinische oder betreuerische Leistungen in Anspruch nehmen.

Diese positive Einschätzung des Funktionierens des Abkommens wird von beiden Parteien geteilt und wurde auf einer interministeriellen Tagung beider Staaten zur Überprüfung des Abkommens in Danzig am 29. November 2012 und im Rahmen eines gemeinsamen Kontrollbesuchs im Juli 2013 bestätigt.

Die Kommission wird die Durchführung und das Funktionieren des Abkommens auch weiterhin aufmerksam verfolgen. Zu diesem Zweck fordert sie die Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit auf und verweist auf die Notwendigkeit, Missbrauch umgehend zu melden.

In der Zwischenzeit ermutigt die Kommission Polen und die Russische Föderation, weiter an der Verringerung der Wartezeiten an den Grenzen zu arbeiten und dabei zu gewährleisten, dass alle Garantien des Systems uneingeschränkt eingehalten werden.