

**Unterrichtung**  
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften über den Kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung des Übereinkommens von Schengen und der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion  
KOM(2005) 56 endg.; Ratsdok. 6766/05

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 3. März 2005 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 24. Februar 2005 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 166/00 = AE-Nr. 000700,  
AE-Nr. 021910, AE-Nr. 031002 und AE-Nr. 032830

## BEGRÜNDUNG

### 1. EINFÜHRUNG

Gemäß der Kommissionsmitteilung *Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten* (KOM(2002)233 vom 7.5.2002) gehört die Weiterentwicklung des Besitzstands im Bereich des „Kleinen Grenzverkehrs“, d. h. des regelmäßigen und häufigen Überschreitens der Grenze durch im Grenzgebiet eines Nachbarlandes ansässige Personen, zu den Punkten, die kurzfristig angegangen werden müssen, um den Rechtsrahmen der Gemeinschaft für die Außengrenzen zu ergänzen und zu präzisieren. Derzeit gibt es keine speziellen Gemeinschaftsbestimmungen, die die Problematik des Kleinen Grenzverkehrs regeln.<sup>1</sup>

In dem vom Rat „Justiz und Inneres“ am 13. Juni 2002 angenommenen und anschließend vom Europäischen Rat von Sevilla (21./22. Juni 2002) gebilligten *Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union* wird bekräftigt, dass „insbesondere mit Blick auf die EU-Erweiterung“ Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Kleinen Grenzverkehr angenommen werden müssen.

Außerdem wies die Kommission in ihrer Mitteilung über ein „Größeres Europa“ (KOM(2003)104 endg. vom 11.3.2003) nachdrücklich darauf hin, dass die EU und ihre Nachbarländer ein gemeinsames Interesse daran haben zu gewährleisten, dass die neue Außengrenze kein Hemmnis für den Handel, den sozialen und kulturellen Austausch oder die regionale Zusammenarbeit darstellt.

Die Kommission kam der Aufforderung des Rates nach, indem sie bereits im August 2003 zwei Vorschläge für Verordnungen des Rates vorlegte.<sup>2</sup> Die beiden Vorschläge stützten sich auf Artikel 62 Nummer 2 EG-Vertrag („Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen der Mitgliedstaaten“) und betrafen sowohl die „Normen und Verfahren, die von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Personenkontrollen an diesen Grenzen einzuhalten sind“ (Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a) als auch die „Verfahren und Voraussetzungen für die Visumerteilung durch die Mitgliedstaaten“ (Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe b Ziffer ii) sowie die „Vorschriften für ein einheitliches Visum“ (Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe b Ziffer iv).

Ursprünglich ging die Kommission davon aus, dass die Annahme der Vorschläge vor dem 1. Mai 2004 möglich sein würde; die Diskussionen über die Vorschläge im Rat gestalteten sich jedoch sehr schwierig und es wurden nur begrenzt Fortschritte erzielt.

---

<sup>1</sup> Einige Mitgliedstaaten haben mit ihren Nachbarländern bilaterale Abkommen über den Kleinen Grenzverkehr geschlossen. Eine Übersicht über diese Abkommen enthält das Arbeitsdokument der Kommission *Weiterentwicklung des Besitzstands im Bereich des „Kleinen Grenzverkehrs“*, SEK(2002)947 vom 9.9.2002.

<sup>2</sup> KOM(2003)502 – 2003/0193 (CNS) zur Festlegung einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten und KOM(2003)502 – 2003/0194 (CNS) zur Festlegung einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr an den „vorläufigen Landaußengrenzen“ zwischen Mitgliedstaaten.

Seit 1. Mai 2004 sind Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe b Ziffer ii und Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe b Ziffer iv vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem Mitentscheidungsverfahren anzunehmen (Artikel 67 Absatz 4). Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a müssen dagegen immer noch einstimmig vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments angenommen werden.

Da diese beiden Verfahren nicht miteinander vereinbar sind<sup>1</sup>, war es nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht mehr möglich, Bestimmungen über Kontrollen an den Außengrenzen und Vorschriften über die Einführung eines Sondervisums für Grenzbewohner im Rahmen des Kleinen Grenzverkehrs in einem Vorschlag zu vereinen.

Daher wurde beschlossen, zwei neue Vorschläge auszuarbeiten:

- 1) einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates auf der Grundlage von Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a (Konsultationsverfahren) zur Festlegung allgemeiner Vorschriften über den Kleinen Grenzverkehr mit Ausnahme der Bestimmungen zur Einführung eines Sondervisums;
- 2) einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates gestützt auf Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe b Ziffern ii und iv (Mitentscheidungsverfahren) zur Einführung eines Sondervisums „L“ für den Kleinen Grenzverkehr.

Zeitgleich mit der Annahme der neuen Vorschläge würde die Kommission die am 14.8.2003 angenommenen Vorschläge zurückziehen.

Die neuen Vorschläge sollten im Dezember 2004 vom Kollegium verabschiedet werden.

Infolge der Annahme des „Haager Programms“ durch den Europäischen Rat vom 4./5. November 2004 beschloss der Rat jedoch, das Mitentscheidungsverfahren auf einige Bereiche von Titel IV des EG-Vertrags, einschließlich Maßnahmen betreffend die Außengrenzen, auszudehnen.<sup>2</sup>

Daher sind seit 1.1.2005 sowohl die die Außengrenzen betreffenden Aspekte als auch die visumbezogenen Aspekte, die derzeit von den beiden Vorschlägen über den Kleinen Grenzverkehr abgedeckt werden, Gegenstand des Mitentscheidungsverfahrens.

Dies bedeutet, dass nicht mehr zwei separate Vorschläge über den Kleinen Grenzverkehr (ein Vorschlag über die grenzbezogenen Aspekte und ein zweiter über das Sondervisum „L“) erforderlich sind und die beiden Vorschläge in einem Vorschlag vereint werden können.

---

<sup>1</sup> Siehe beispielsweise das Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89 (Kommission gegen Rat).

<sup>2</sup> Beschluss des Rates 2004/927/EG vom 22. Dezember 2004 über die Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrags fallen (ABl. L 396 vom 31.12.2004, S. 45).

Der sich daraus ergebende neue Vorschlag wird die Vorschläge von 2003 ersetzen, die die Kommission zeitgleich mit der Annahme des aktuellen Vorschlags zurückziehen wird.

## 2. INHALT DES VORSCHLAGS

Ziel der vorgeschlagenen Verordnung ist die Festlegung gemeinsamer Vorschriften über Kriterien und Bedingungen für eine Regelung betreffend den Kleinen Grenzverkehr an den „Landaußengrenzen“ der Mitgliedstaaten, d. h. den gemeinsamen Landgrenzen zwischen

- a) einem Mitgliedstaat und einem benachbarten Drittland (beispielsweise die Grenze zwischen Polen und der Ukraine oder zwischen Slowenien und Kroatien);
- b) einem Mitgliedstaat, der den Schengen-Besitzstand vollständig anwendet, und einem Mitgliedstaat, der verpflichtet ist, diesen Besitzstand in vollem Umfang anzuwenden, für den der entsprechende Ratsbeschluss aber noch nicht in Kraft getreten ist (beispielsweise die Grenze zwischen Österreich und Ungarn);
- c) zwei Mitgliedstaaten, die verpflichtet sind, den Schengen-Besitzstand in vollem Umfang anzuwenden, für die der entsprechende Ratsbeschluss aber noch nicht in Kraft getreten ist (beispielsweise die Grenze zwischen der Tschechischen Republik und Polen).

Die Buchstaben b und c ergeben sich aufgrund des so genannten zweistufigen Verfahrens zur Umsetzung des Schengen-Besitzstands, dem zufolge neue Mitgliedstaaten nach dem EU-Beitritt lediglich einen Teil des Schengen-Besitzstands anwenden (siehe auch Punkt 5.2). Dazu gehören die (an allen Grenzen anzuwendenden) Bestimmungen über Außengrenzkontrollen, aber logischerweise nicht die Bestimmungen über die Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen. Daher sieht die vorgeschlagene Verordnung auch die Festlegung einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr vor, die das Überschreiten der „vorläufigen Landaußengrenzen“ zwischen Mitgliedstaaten erleichtern soll.

Allerdings ist zu erwähnen, dass unter den persönlichen Geltungsbereich des Verordnungsentwurfs nur *Drittstaatsangehörige* (mit den unten angeführten Ausnahmen) fallen, die seit mindestens einem Jahr rechtmäßig im Grenzgebiet eines Nachbarlandes ansässig sind („Grenzbewohner“ gemäß Artikel 3 Buchstabe e). EU-Bürger sowie Drittstaatsangehörige, die nach dem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genießen (wie im Artikel 3 (d) definiert), wurden ausdrücklich vom Geltungsbereich ausgenommen, da sie nach dem Gemeinschaftsrecht bereits bestimmte Freizügigkeitsrechte genießen, die generell über die Bestimmungen dieses Vorschlags hinausgehen (dies betrifft beispielsweise die Aufenthaltsfristen oder die Einreisebedingungen). Selbstverständlich berühren die Gemeinschaftsvorschriften über den Kleinen Grenzverkehr diese Rechte nicht.

Für den Fall, dass die im Rahmen einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr den Grenzbewohnern gewährten Erleichterungen über die Rechte hinausgehen, die Unionsbürger und bestimmte Kategorien von Drittstaatsangehörigen, die den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen der Freizügigkeit unterliegen, bereits

genießen (z.B. die Möglichkeit, die Grenze an für Grenzbewohner reservierten Stellen zu überschreiten, an denen eine weniger systematische Kontrolle durchgeführt wird, oder die Grenze außerhalb von Grenzübergangsstellen zu überschreiten), ist vorgesehen, dass die betreffenden Erleichterungen automatisch auch für letztere gelten, sofern sie im Grenzgebiet wohnen..

Außer den praktischen Möglichkeiten zur Erleichterung des Grenzübertritts gemäß Artikel 17 enthält der Verordnungsentwurf bestimmte Bedingungen, die für den Grenzübertritt zum Zwecke des Kleinen Grenzverkehrs erfüllt sein müssen; ferner werden die für einen solchen Grenzübertritt erforderlichen Dokumente angegeben (Artikel 4 und 5).

Zudem wird für visumpflichtige Grenzbewohner ein Sondervisum „L“ („L“ wie „Local border traffic“ - Kleiner Grenzverkehr) eingeführt. Das Visum „L“ würde als Mehrfachvisum für mindestens ein Jahr und höchstens fünf Jahre ausgestellt und den Inhaber berechtigen, sich bis zu sieben aufeinander folgende Tage im Grenzgebiet des ausstellenden Mitgliedstaats aufzuhalten, wobei die Gesamtdauer der einzelnen Aufenthalte drei Monate binnen eines Halbjahres nicht überschreiten darf.

Die Verfahren und Kriterien für die Ausstellung solcher Visa würden sich für die den Schengen-Besitzstand vollständig anwendenden Mitgliedstaaten nach den Bestimmungen der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion (GKI)<sup>1</sup> richten. Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand nicht vollständig anwenden, würden – bis der Rat ihnen die vollständige Anwendung dieses Besitzstands gestattet – die innerstaatlichen Rechtsvorschriften anwenden, die jedoch im Einklang mit den in dieser Verordnung festgelegten Grundsätzen stehen müssen.

Mit der Verordnung wird eine Gemeinschaftsregelung für den Kleinen Grenzverkehr festgelegt und somit der Gemeinschaft eine Außenkompetenz auf diesem Gebiet verliehen. Unter Berücksichtigung des besonderen Charakters einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr, bei deren Festlegung lokalen geografischen, sozialen, wirtschaftlichen und sonstigen Erwägungen weitgehend Rechnung zu tragen ist, wurde es als zweckmäßig erachtet, den Mitgliedstaaten die Durchführung einer solchen Regelung mittels bilateraler Abkommen zu übertragen. Daher sind die Mitgliedstaaten nach der Verordnung berechtigt, gegebenenfalls bilateral mit ihren Nachbarländern die speziellen Bedingungen für den Kleinen Grenzverkehr an ihrer gemeinsamen Landgrenze auszuhandeln, sofern diese Bedingungen mit der Verordnung vereinbar sind und deren Bestimmungen nicht berühren (siehe Artikel 14).

Wird eine Regelung für den Kleinen Grenzverkehr mit benachbarten Drittländern erwogen, muss sichergestellt werden, dass - zumindest - die Gleichbehandlung der EU-Bürger und der rechtmäßig im Grenzgebiet eines Mitgliedstaats ansässigen Drittstaatsangehörigen, die die Grenze eines benachbarten Drittlandes überschreiten und sich im Rahmen des Kleinen Grenzverkehrs in seinem Grenzgebiet aufhalten wollen, seitens der betreffenden Drittländer gewährleistet ist (Artikel 15).

Die Mitgliedstaaten sind berechtigt, untereinander Abkommen über den Kleinen Grenzverkehr zu schließen bzw. solche Abkommen beizubehalten, sofern diese im

---

<sup>1</sup> ABl. C 313 vom 16.12.2002, S. 1.

Einklang mit der Verordnung stehen (Artikel 16). Es versteht sich von selbst, dass diese Abkommen mit Aufhebung der Grenzkontrollen an den „vorläufigen Außengrenzen“ gegenstandslos werden.

### 3. WAHL DER RECHTSGRUNDLAGE

Aufgrund ihres Inhalts stützt sich diese Verordnung sowohl auf Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a (Vorschriften über „Normen und Verfahren, die von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Personenkontrollen an (...) [den *Außen*]grenzen einzuhalten sind“) als auch auf Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe b Ziffern ii und iv betreffend Vorschriften über „Verfahren und Voraussetzungen für die Visumerteilung durch die Mitgliedstaaten“ bzw. über „ein einheitliches Visum“.

Nachdem der Beschluss des Rates 2004/927/EG über die Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrags fallen, am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, wird dieser Vorschlag Gegenstand des Mitentscheidungsverfahrens sein.

### 4. SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSÄSSIGKEIT

Die derzeitigen Gemeinschaftsbestimmungen über das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten sowie diejenigen zu den Vorschriften für die Erteilung des einheitlichen Visums sind Bestandteil des in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstands. Dieser Besitzstand muss jedoch weiterentwickelt und ergänzt werden. Die Weiterentwicklung des vorhandenen Besitzstands im Bereich Außengrenzen kann wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen nur durch Annahme darauf aufbauender Gemeinschaftsmaßnahmen erreicht werden. In Bezug auf die Vorschriften für das einheitliche Visum, einschließlich der Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung dieses Visums, besitzt die Gemeinschaft ausschließliche Zuständigkeit.

Naturgemäß kann eine Regelung für den Kleinen Grenzverkehr jedoch nur auf Initiative der betreffenden Mitgliedstaaten in die Praxis umgesetzt werden, denen daher gestattet wird, - sofern sie es für zweckmäßig erachten - bilateral mit benachbarten Drittländern Abkommen zur Festlegung einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr zu schließen, wobei natürlich die gemeinschaftsrechtlich festgelegten Bedingungen und Kriterien zu beachten und einzuhalten sind.

Gemäß Artikel 5 EG-Vertrag dürfen „die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß“ hinausgehen. Die Gemeinschaftsmaßnahme muss jene Form annehmen, die die Verwirklichung des mit dem Vorschlag verfolgten Ziels sowie eine möglichst effiziente Durchführung des Vorschlags ermöglicht.

Daher wurde als Rechtsinstrument zur Festlegung allgemeiner Vorschriften über den Kleinen Grenzverkehr eine an die Mitgliedstaaten gerichtete Verordnung gewählt, die die von den Mitgliedstaaten bei der Aufstellung einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr mit Nachbarländern zu beachtenden Regeln festlegt. Da der Schengen-Besitzstand mit dem Vorschlag weiterentwickelt wird, entschied man sich für die

Form der Verordnung, um eine einheitliche Anwendung der Bestimmungen in allen Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand anwenden, zu gewährleisten.

## **5. ANWENDUNG DES VORSCHLAGS IN DEN EINZELNEN MITGLIEDSTAATEN UND DEN AN DER WEITERENTWICKLUNG DES SCHENGEN-BESITZSTANDS BETEILIGTEN DRITTLÄNDERN**

### **5.2 Auswirkungen aufgrund der Protokolle im Anhang zu den Verträgen**

Die Rechtsgrundlage für Vorschläge über Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen der Mitgliedstaaten sowie Vorschriften für das einheitliche Visum fällt unter Titel IV des EG-Vertrags, was entsprechend den Protokollen über die Position des Vereinigten Königreichs, Irlands und Dänemarks zu einer unterschiedlichen Ausgangslage für diese Länder führt. Der vorliegende Vorschlag baut auf dem Schengen-Besitzstand auf. In diesem Zusammenhang ist der Situation Norwegens, Islands und der Schweiz, die sich an der Weiterentwicklung dieses Besitzstands beteiligen, Rechnung zu tragen. Daher müssen folgende Auswirkungen im Zusammenhang mit den Protokollen berücksichtigt werden:

#### **Vereinigtes Königreich und Irland**

Gemäß Artikel 4 und 5 des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union können „Irland und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, die durch den Schengen-Besitzstand nicht gebunden sind, jederzeit beantragen, dass einzelne oder alle Bestimmungen dieses Besitzstands auch auf sie Anwendung finden sollen“.

Dieser Vorschlag stellt eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, die auf das Vereinigte Königreich und Irland keine Anwendung finden, da sie in dem Beschluss des Rates 2000/365/EG vom 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf sie anzuwenden, und dem Beschluss des Rates 2002/192/EG vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland nicht aufgeführt sind. Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich somit nicht an der Annahme dieser Verordnung, die für sie auch nicht bindend oder anwendbar ist.

## **Dänemark**

Dänemark beteiligt sich gemäß dem Protokoll über die Position Dänemarks im Anhang zum Vertrag von Amsterdam nicht an der Annahme von Maßnahmen durch den Rat, die nach Titel IV des EG-Vertrags vorgeschlagen werden; dies gilt jedoch nicht für „Maßnahmen zur Bestimmung derjenigen Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen, sowie (...) Maßnahmen zur einheitlichen Visumgestaltung“ (ex-Artikel 100 c EG-Vertrag).

Da es sich bei diesem Vorschlag um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands handelt, gelangt Artikel 5 des Protokolls zur Anwendung, der wie folgt lautet: „Dänemark beschließt innerhalb von 6 Monaten, nachdem der Rat über einen Vorschlag oder eine Initiative zur Ergänzung des Schengen-Besitzstands nach den Bestimmungen des Titels IV des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beschlossen hat, ob es diesen Beschluss in einzelstaatliches Recht umsetzt.“

## **Norwegen und Island**

Am 18. Mai 1999 schloss der Rat auf der Grundlage von Artikel 6 Absatz 1 des Schengen-Protokolls ein Übereinkommen mit Norwegen und Island über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands.<sup>1</sup>

Nach Artikel 1 des Übereinkommens werden Island und Norwegen bei der Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union in den Bereichen, die Gegenstand der in Anhang A (Bestimmungen des Schengen-Besitzstands) und Anhang B (Bestimmungen von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft, die entsprechende Bestimmungen des Schengener Übereinkommens ersetzen oder aufgrund dieses Übereinkommens angenommen worden sind) genannten Bestimmungen sind, sowie bei der Weiterentwicklung dieser Bestimmungen assoziiert.

Nach Artikel 2 des Übereinkommens werden die Rechtsakte und Maßnahmen, die von der Europäischen Union zur Änderung oder unter Zugrundelegung der in den Anhängen A und B genannten Bestimmungen angenommen werden, von Island und Norwegen umgesetzt und angewandt.

Der vorliegende Vorschlag stützt sich auf den Schengen-Besitzstand gemäß Anhang A des Übereinkommens.

Daher muss er im „Gemischten Ausschuss“ nach Artikel 4 des Übereinkommens erörtert werden, um Norwegen und Island Gelegenheit zu geben, „ihre Schwierigkeiten in Bezug auf [diesen] Rechtsakt“ darzulegen und „zu Fragen der Weiterentwicklung von für sie wichtigen Bestimmungen oder deren Umsetzung Stellung zu nehmen“.

## **Schweiz**

---

<sup>1</sup> ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 35.

Was die Schweiz anbelangt, stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar, die zu dem in Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses des Rates 2004/860/EG über die Unterzeichnung des Abkommens im Namen der Europäischen Gemeinschaft und die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen dieses Abkommens genannten Bereich gehören.

Das am 26.10.2004 mit der Schweiz unterzeichnete Abkommen sieht die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen vor, insbesondere die Beteiligung der Schweiz an dem Gemischten Ausschuss, der mit der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands befasst ist.

## **5.2 Auswirkungen des zweistufigen Verfahrens zur Umsetzung von Rechtsakten auf der Grundlage des Schengen-Besitzstands**

Artikel 3 Absatz 1 der Beitrittsakte der zehn neuen Mitgliedstaaten sieht vor, dass die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands und die darauf aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakte, die in dem in diesem Artikel genannten Anhang aufgeführt werden, ab dem Tag des Beitritts für die neuen Mitgliedstaaten bindend und in ihnen anzuwenden sind. Die in dem betreffenden Anhang nicht aufgeführten Bestimmungen und Rechtsakte sind zwar für die neuen Mitgliedstaaten ab dem Tag des Beitritts bindend, aber in diesen Staaten nur gemäß einem entsprechenden im Einklang mit Artikel 3 Absatz 2 der Beitrittsakte gefassten Beschluss des Rates anzuwenden.

Die Schengen-Bestimmungen über die Außengrenzen sind in dem betreffenden Anhang aufgeführt und somit seit dem Beitritt für die neuen Mitgliedstaaten bindend und in ihnen anzuwenden.<sup>1</sup>

Die Schengen-Bestimmungen über das einheitliche Visum sind nicht in dem Anhang aufgeführt und daher zwar seit dem Beitritt bindend, aber in den neuen Mitgliedstaaten nur gemäß dem oben erwähnten Ratsbeschluss anzuwenden.<sup>2</sup>

Daher ist dieser Vorschlag in den neuen Mitgliedstaaten nur teilweise anzuwenden. Insbesondere gilt Folgendes:

- Die Kapitel I, II, IV, und V sind mit Ausnahme von Artikel 4 Buchstabe d und Artikel 22 in vollem Umfang in den neuen Mitgliedstaaten anzuwenden;
- Kapitel III (über das Visum „L“) wird in den neuen Mitgliedstaaten erst anzuwenden sein, wenn der Rat den Beschluss nach Artikel 3 Absatz 2 der Beitrittsakte gefasst hat. Bis dahin werden die neuen Mitgliedstaaten somit nach den innerstaatlichen Verfahren Grenzbewohnern nationale Visa für den Kleinen Grenzverkehr erteilen. Diese Visa sind jedoch in der einheitlichen

---

<sup>1</sup> Eine Ausnahme bildet hierbei Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe d des Übereinkommens von Schengen in Bezug auf die Konsultation des Schengener Informationssystems.

<sup>2</sup> Mit Ausnahme der Anhänge 1-3, 7, 8 und 15 der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion, die für die neuen Mitgliedstaaten seit ihrem Beitritt bindend und in ihnen anzuwenden sind.

Form (Visummarke) gemäß der Verordnung Nr. 1683/95 des Rates (in der durch die Verordnung Nr. 334/2003 des Rates geänderten Fassung) auszustellen, da diese Verordnung in dem in Artikel 3 Absatz 1 der Beitrittsakte genannten Anhang aufgeführt wird.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Buchstaben zur Kennzeichnung der Visumkategorie („A“, „B“, „C“, „D“ und nach Inkrafttreten dieser Verordnung „L“) nicht Teil des einheitlichen Visums sind. Die Verwendung unterschiedlicher Buchstaben zur Kennzeichnung der einzelnen Visumkategorien ist in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion (Teil VI Punkt 1.7.) geregelt und daher in den neuen Mitgliedstaaten erst mit der vollständigen Umsetzung des Schengen-Besitzstands anwendbar. Die neuen Mitgliedstaaten können den Buchstaben „L“ jedoch, wie sie es auch bei anderen Visumkategorien tun, auf der Grundlage ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften bereits zur Kennzeichnung von Visa für den Kleinen Grenzverkehr verwenden.

Vorschlag für eine

## VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

### zur Festlegung von Vorschriften über den Kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung des Übereinkommens von Schengen und der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe a und Artikel 62 Nummer 2 Buchstabe b Ziffern ii und iv,

auf Vorschlag der Kommission<sup>1</sup>,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag<sup>2</sup>,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) In ihrer Mitteilung „Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten“<sup>3</sup> hob die Kommission hervor, dass zur Konsolidierung des Rechtsrahmens der Gemeinschaft im Bereich Außengrenzen Vorschriften über den Kleinen Grenzverkehr ausgearbeitet werden müssen. Dies bekräftigte der Rat am 13. Juni 2002 mit der Annahme des „Plans für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“, den der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 21./22. Juni 2002 in Sevilla billigte.
- (2) Es liegt im Interesse der erweiterten Gemeinschaft sicherzustellen, dass die Grenzen mit ihren Nachbarländern kein Hemmnis für den Handel, den sozialen und kulturellen Austausch oder die regionale Zusammenarbeit darstellen. Daher sollte ein wirksames System für den Kleinen Grenzverkehr entwickelt werden.
- (3) Die Gemeinschaft sollte Vorschriften über Kriterien und Bedingungen festlegen, die die Mitgliedstaaten zu beachten haben, wenn sie Grenzbewohnern das Überschreiten ihrer Landaußengrenzen im Rahmen des Kleinen Grenzverkehrs erleichtern. Diese Vorschriften müssen gewährleisten, dass einerseits die Erleichterung des Grenzübertritts von *Bona-fide*-Grenzbewohnern, die berechtigte Gründe haben, die Außengrenze der Mitgliedstaaten häufig zu überschreiten, und andererseits die Notwendigkeit, die illegale Einwanderung sowie eine etwaige Gefährdung der Sicherheit durch kriminelle Aktivitäten zu verhüten, in ausgewogenem Maße Berücksichtigung finden.

---

<sup>1</sup> ABl. C [...] vom [...], S. [...].

<sup>2</sup> ABl. C [...] vom [...], S. [...].

<sup>3</sup> KOM (2002) 233 endg. vom 7.5.2002.

- (4) Um der Situation derjenigen Grenzbewohner Rechnung zu tragen, die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind,<sup>1</sup> der Visumpflicht unterliegen, sollte ein besonderes Kurzzeitvisum eingeführt werden, das zum Zwecke des Kleinen Grenzverkehrs erteilt wird.
- (5) Die Gemeinschaft sollte Vorschriften über besondere Kriterien und Bedingungen für die Ausstellung von Visa an Grenzbewohner zum Zwecke des Kleinen Grenzverkehrs erlassen. Diese Kriterien und Bedingungen sollten mit den Einreisebedingungen für Grenzbewohner, die die Grenze zum Zwecke des Kleinen Grenzverkehrs überschreiten, im Einklang stehen.
- (6) Aufgrund des zweistufigen Verfahrens zur Umsetzung des Schengen-Besitzstands gemäß Artikel 3 der Beitrittsakte von 2003 sind die neuen Mitgliedstaaten verpflichtet, die Schengen-Bestimmungen über die Außengrenzen an allen Grenzen, einschließlich der Grenzen mit anderen Mitgliedstaaten, anzuwenden, bis der Rat ihnen die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstands und somit die Aufhebung der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen mit anderen Mitgliedstaaten gestattet. Dieselben Gründe, aus denen die Festlegung einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr an den Landgrenzen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern gerechtfertigt ist, gelten in vollem Umfang auch für die Anwendung dieser Regelung auf die gemeinsamen Landgrenzen zwischen Mitgliedstaaten, bis die Kontrollen an diesen Grenzen abgeschafft sind.
- (7) Die Freizügigkeitsrechte von Unionsbürgern und deren Familienmitgliedern sowie die Freizügigkeitsrechte, die Drittstaatsangehörigen und deren Familienmitgliedern aufgrund von Abkommen zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den betreffenden Ländern andererseits gewährt werden und die denen der Unionsbürger entsprechen, sollten nicht von der Festlegung von Vorschriften über den Kleinen Grenzverkehr auf Gemeinschaftsebene berührt werden. Wenn die erwähnten Erleichterungen eine weniger systematische Kontrolle implizieren, gelten diese automatisch auch für Unionsbürger sowie Drittstaatsangehörige, die nach dem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genießen, die im Grenzgebiet wohnen.
- (8) Im Hinblick auf die Anwendung der Regelung für den Kleinen Grenzverkehr sollte den Mitgliedstaaten gestattet werden, erforderlichenfalls bilateral Abkommen mit benachbarten Drittländern beizubehalten bzw. zu schließen, sofern diese im Einklang mit den Bestimmungen dieser Verordnung stehen. Die Mitgliedstaaten können außerdem untereinander Bedingungen für den Kleinen Grenzverkehr an den Landgrenzen, an denen die Schengen-Bestimmungen über die Außengrenzen Anwendung finden, aushandeln, sofern diese Bedingungen im Einklang mit den Bestimmungen dieser Verordnung stehen.
- (9) Diese Verordnung berührt nicht die für Ceuta und Melilla geltenden Sonderregelungen gemäß der Erklärung des Königreichs Spanien in Bezug auf die Städte Ceuta und Melilla in der Schlussakte zum Übereinkommen über den Beitritt des Königreichs

---

<sup>1</sup> ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1. Zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 453/2003 (ABl. L 69 vom 13.3.2003, S. 10).

Spanien zum Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985<sup>1</sup>.

- (10) Im Falle eines Missbrauchs der mit dieser Verordnung festgelegten Regelung für den Kleinen Grenzverkehr sollten die Mitgliedstaaten die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Strafen gegen die betreffenden Grenzbewohner verhängen.
- (11) Die Kommission sollte dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Anwendung dieser Verordnung vorlegen, den sie erforderlichenfalls durch Legislativvorschläge ergänzt.
- (12) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und -freiheiten und den Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden.
- (13) Da das Ziel der zu treffenden Maßnahme, nämlich die Festlegung von Vorschriften über Kriterien und Bedingungen für eine Regelung betreffend den Kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten, unmittelbare Auswirkungen auf den Besitzstand der Gemeinschaft im Bereich Außengrenzen hat und daher von den Mitgliedstaaten allein nicht in ausreichendem Maße erreicht werden kann und sich wegen des Umfangs und der Wirkungen der Maßnahme besser auf Gemeinschaftsebene verwirklichen lässt, kann die Gemeinschaft im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 5 EG-Vertrag tätig werden. Entsprechend dem in dem genannten Artikel ebenfalls verankerten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht die Verordnung nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.
- (14) Dänemark beteiligt sich gemäß den Artikeln 1 und 2 des Protokolls über die Position Dänemarks im Anhang zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht an der Annahme dieser Verordnung, die für Dänemark nicht bindend oder anwendbar ist. Da mit der Verordnung der Schengen-Besitzstand in Anwendung der Bestimmungen von Titel IV des Dritten Teils des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft weiterentwickelt wird, verfügt Dänemark gemäß Artikel 5 des genannten Protokolls ab dem Zeitpunkt der Annahme der Verordnung durch den Rat über sechs Monate, um über die Umsetzung der Verordnung in innerstaatliches Recht zu beschließen.
- (15) Was Island und Norwegen angeht, stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands<sup>2</sup> dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe B des Beschlusses des Rates 1999/437/EG vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu dem Übereinkommen<sup>3</sup> genannten Bereich gehören.
- (16) Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, die auf das Vereinigte Königreich entsprechend dem Beschluss des Rates 2000/365/EG vom 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs

---

<sup>1</sup> ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 69.

<sup>2</sup> ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36.

<sup>3</sup> ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31.

Großbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf sie anzuwenden,<sup>1</sup> keine Anwendung finden. Da sich das Vereinigte Königreich folglich nicht an der Annahme der Verordnung beteiligt, ist diese für das Vereinigte Königreich nicht bindend oder anwendbar.

- (17) Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, die auf Irland entsprechend dem Beschluss des Rates 2002/192/EG vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland<sup>2</sup> keine Anwendung finden. Da sich Irland folglich nicht an der Annahme der Verordnung beteiligt, ist diese für Irland nicht bindend oder anwendbar.
- (18) Was die Schweiz anbelangt, stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar, die zu dem in Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses des Rates 2004/860/EG über die Unterzeichnung des Abkommens im Namen der Europäischen Gemeinschaft und die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen dieses Abkommens<sup>3</sup> genannten Bereich gehören.
- (19) Artikel 4 Buchstabe d und Artikel 22 sowie Kapitel III dieser Verordnung sind auf dem Schengen-Besitzstand aufbauende oder anderweitig damit zusammenhängende Bestimmungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2003 -

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

## **Kapitel I**

### **Allgemeine Bestimmungen**

#### *Artikel 1* *Gegenstand*

1. Mit dieser Verordnung wird eine Regelung für den Kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten festgelegt und zu diesem Zweck ein Sondervisum („L“) eingeführt, das an Grenzbewohner ausgestellt wird, für die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 Visumpflicht besteht.
2. Diese Verordnung gestattet den Mitgliedstaaten, zur Durchführung der hiermit festgelegten Regelung für den Kleinen Grenzverkehr bilaterale Abkommen mit Nachbarländern zu schließen bzw. beizubehalten.

---

<sup>1</sup> ABl. L 131 vom 1.6.2000, S. 43.

<sup>2</sup> ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20.

<sup>3</sup> ABl. L 370 vom 17.12.2004, S. 78.

*Artikel 2*  
*Geltungsbereich*

1. Diese Verordnung berührt nicht die für Drittstaatsangehörige geltenden Rechtsvorschriften der Gemeinschaft oder der Mitgliedstaaten über
  - (a) langfristige Aufenthalte;
  - (b) den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit und ihre Ausübung;
  - (c) Zölle und Steuern.

*Artikel 3*  
*Begriffsbestimmungen*

Für diese Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

- (a) „Landaußengrenze“:
  - (i) die gemeinsame Landgrenze zwischen einem Mitgliedstaat und einem benachbarten Drittland;
  - (ii) die gemeinsame Landgrenze zwischen einem Mitgliedstaat, der den Schengen-Besitzstand vollständig anwendet, und einem Mitgliedstaat, der gemäß seiner Beitrittsakte verpflichtet ist, diesen Besitzstand in vollem Umfang anzuwenden, für den der entsprechende Ratsbeschluss aber noch nicht in Kraft getreten ist;
  - (iii) die gemeinsame Landgrenze zwischen zwei Mitgliedstaaten, die gemäß ihrer Beitrittsakte verpflichtet sind, den Schengen-Besitzstand in vollem Umfang anzuwenden, für die der entsprechende Ratsbeschluss aber noch nicht in Kraft getreten ist;
- (b) „Grenzgebiet“: eine in Luftlinie höchstens 30 km breite Zone, gerechnet ab der Grenze. Die betreffenden Staaten können präzisieren, welche lokalen Verwaltungsbezirke als dem Grenzgebiet zugehörig zu betrachten sind. Ist ein Teil eines solchen Bezirks über 30 km, aber nicht mehr als 35 km von der Grenze entfernt, wird er dennoch als Teil des Grenzgebiets betrachtet;
- (c) „Kleiner Grenzverkehr“: das regelmäßige Überschreiten der Landaußengrenze eines Mitgliedstaats durch Grenzbewohner für einen Aufenthalt im Grenzgebiet dieses Mitgliedstaats während eines Zeitraums, der die in dieser Verordnung festgelegten Fristen nicht übersteigt;
- (d) „Drittstaatsangehörige, die nach dem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genießen“:
  - i) Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige eines sein Recht auf Freizügigkeit ausübenden Unionsbürgers sind, die unter die Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004 fallen;

---

<sup>1</sup> ABl. L 158, 30.4.2004, S. 77.

- ii) Angehörige dritter Staaten und ihre Familienmitglieder ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, die aufgrund von Übereinkommen zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den betreffenden Ländern andererseits eine der Freizügigkeit der Unionsbürger gleichwertige Freizügigkeit genießen.
- (e) „Grenzbewohner“: Drittstaatsangehöriger, der seit mindestens einem Jahr rechtmäßig im Grenzgebiet eines Nachbarlandes eines Mitgliedstaats ansässig ist mit Ausnahme der unter (d) genannten Kategorien;
- (f) „Visum“:
  - im Falle der den Schengen-Besitzstand vollständig anwendenden Mitgliedstaaten: das Visum gemäß Artikel 8;
  - im Falle der den Schengen-Besitzstand nicht vollständig anwendenden Mitgliedstaaten: ein nationales Kurzzeitvisum, das nach den innerstaatlichen Verfahren erteilt wird;
- (g) „Schengen-Besitzstand“: der in Anhang A zu dem Beschluss des Rates 1999/435/EG<sup>1</sup> definierte Besitzstand;
- (h) „Übereinkommen von Schengen“: das Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985.

## **Kapitel II**

### **Regelung für den Kleinen Grenzverkehr**

#### *Artikel 4* *Einreisebedingungen*

Abweichend von Artikel 5 Absatz 1 des Übereinkommens von Schengen dürfen Grenzbewohner die Landaußengrenze eines benachbarten Mitgliedstaats zum Zwecke des Kleinen Grenzverkehrs überschreiten, sofern sie die nachstehenden Voraussetzungen erfüllen:

- (a) Sie sind im Besitz eines oder mehrerer gültiger Dokumente gemäß Artikel 5, die sie hierzu berechtigen;
- (b) sie sind erforderlichenfalls im Besitz eines Visums;
- (c) sie zeigen gegebenenfalls Dokumente vor, die ihren Status als Grenzbewohner und das Vorliegen rechtmäßiger Gründe für den häufigen Grenzübertritt im Rahmen des Kleinen Grenzverkehrs, zum Beispiel familiäre Bindungen oder soziale, kulturelle oder wirtschaftliche Motive, sowie im Bedarfsfall das Vorhandensein ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts in Verbindung mit dem Zweck ihres Aufenthalts belegen;

---

<sup>1</sup> ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 1.

- (d) sie sind nicht im Schengener Informationssystem (SIS) zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben;
- (e) sie stellen keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten dar.

*Artikel 5*  
*Dokumente*

Folgende Dokumente berechtigen Grenzbewohner zum Überschreiten der Landaußengrenze eines benachbarten Mitgliedstaats zum Zwecke des Kleinen Grenzverkehrs:

- (a) im Falle von Grenzbewohnern, für die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 Visumpflicht besteht: ein Reisepass oder ein anderes gültiges zum Überschreiten der Außengrenzen berechtigendes Dokument nach Artikel 17 Absatz 3 Buchstabe a des Übereinkommens von Schengen;
- (b) im Falle von Grenzbewohnern, für die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 keine Visumpflicht besteht:
  - (i) die Dokumente nach Buchstabe a oder
  - (ii) eine besondere Grenzübertrittsgenehmigung, die vom Wohnsitzstaat ausgestellt und von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, dessen Grenze überschritten wird, gegengezeichnet wurde.

*Artikel 6*  
*Aufenthalt im Grenzgebiet*

Im Rahmen dieser Verordnung dürfen sich Grenzbewohner bis zu sieben aufeinander folgende Tage im Grenzgebiet eines benachbarten Mitgliedstaats aufhalten. Die Gesamtdauer der einzelnen Aufenthalte in dem betreffenden Mitgliedstaat darf drei Monate binnen eines Halbjahres nicht übersteigen.

Die zeitlichen Beschränkungen können bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände verlängert werden.

*Artikel 7*  
*Einreise- und Ausreisestempel*

Die Mitgliedstaaten dürfen von der Verpflichtung zum Anbringen von Einreise- und Ausreisestempeln in bzw. auf den Reisedokumenten von Grenzbewohnern, die Landaußengrenzen zum Zwecke des Kleinen Grenzverkehrs überschreiten, abweichen, sofern folgende Bedingungen erfüllt sind:

- a) Der Inhaber des Reisedokuments ist gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 nicht visumpflichtig;

- b) die Einhaltung der zeitlichen Beschränkungen nach Artikel 6 wird durch sonstige, in den bilateralen Abkommen gemäß den Artikeln 14 und 16 anzugebende Mittel sichergestellt.

### **Kapitel III**

## **Visa für den Kleinen Grenzverkehr**

#### *Artikel 8*

#### *Visa für den Kleinen Grenzverkehr*

1. Es wird ein Sondervisum für den Kleinen Grenzverkehr eingeführt, das an Grenzbewohner ausgestellt wird.
2. Die räumliche Gültigkeit von Visa nach Absatz 1, die an gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 visumpflichtige Grenzbewohner ausgestellt werden, beschränkt sich auf das Grenzgebiet des ausstellenden Mitgliedstaats.
3. Das Visum nach Absatz 1 berechtigt den Inhaber, die Landaußengrenze des ausstellenden Mitgliedstaats mehrmals zu überschreiten und sich bis zu sieben aufeinander folgende Tage im Grenzgebiet dieses Mitgliedstaats aufzuhalten.

Die Gesamtdauer der einzelnen Aufenthalte in dem betreffenden Mitgliedstaat darf drei Monate binnen eines Halbjahres nicht übersteigen.

#### *Artikel 9*

#### *Gestaltung des Visums*

Das Visum nach Artikel 8 wird in Form einer einheitlich gestalteten Visummarke (Aufkleber) erteilt, die den Vorschriften und Spezifikationen der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates<sup>1</sup> über eine einheitliche Visagestaltung entspricht. Der einheitlich gestaltete Aufkleber enthält in der Rubrik 11 („Visumkategorie“) den Kennbuchstaben „L“.

#### *Artikel 10*

#### *Ausstellungsbedingungen*

1. Visa nach Artikel 8 können an Grenzbewohner ausgestellt werden, die folgende Kriterien erfüllen:
  - (a) Sie sind im Besitz eines gültigen zum Überschreiten der Außengrenzen berechtigenden Dokuments nach Artikel 17 Absatz 3 Buchstabe a des Übereinkommens von Schengen;

---

<sup>1</sup> ABl. L 164 vom 14.7.1995, S. 1.

- (b) sie zeigen gegebenenfalls Dokumente vor, die ihren Status als Grenzbewohner und das Vorliegen rechtmäßiger Gründe für den häufigen Grenzübertritt im Rahmen des Kleinen Grenzverkehrs, zum Beispiel familiäre Bindungen oder soziale, kulturelle oder wirtschaftliche Motive, sowie im Bedarfsfall das Vorhandensein ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts in Verbindung mit dem Zweck ihres Aufenthalts belegen;
  - (c) sie sind nicht im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben;
  - (d) sie stellen keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten dar.
2. Visa nach Artikel 8 werden nicht an der Grenze ausgestellt.

*Artikel 11*  
*Gültigkeit*

Visa nach Artikel 8 haben eine Gültigkeitsdauer von mindestens einem Jahr und höchstens fünf Jahren.

*Artikel 12*  
*Verwaltungskosten*

1. Die Gebühren für die Verwaltungsausgaben zur Bearbeitung des Antrags auf Erteilung eines Visums nach Artikel 8 entsprechen den Gebühren, die für die Bearbeitung eines Antrags auf Erteilung eines Mehrfach-Kurzzeitvisums mit derselben Gültigkeitsdauer erhoben werden.
2. Abweichend von Absatz 1 können die Mitgliedstaaten beschließen, ermäßigte oder keine Gebühren für die Verwaltungsausgaben zur Bearbeitung des Antrags auf Erteilung eines Visums nach Artikel 8 zu erheben.

*Artikel 13*  
*Bezug zur Gemeinsamen Konsularischen Instruktion*

Soweit diese Verordnung nichts Anderes vorsieht und unbeschadet des Artikels 22 werden die Bedingungen und Verfahren für die Erteilung von Visa nach Artikel 8 in der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion<sup>1</sup> geregelt.

---

<sup>1</sup> ABl. C 310 vom 19.12.2003, S. 1.

## **Kapitel IV**

### **Durchführung der Regelung für den Kleinen Grenzverkehr**

#### *Artikel 14*

##### *Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern*

1. Zur Durchführung einer Regelung für den Kleinen Grenzverkehr können die Mitgliedstaaten mit benachbarten Drittländern Abkommen schließen, die im Einklang mit den Bestimmungen dieser Verordnung stehen.

Außerdem können die Mitgliedstaaten bereits mit benachbarten Drittländern geschlossene Abkommen über den Kleinen Grenzverkehr beibehalten. Soweit diese Abkommen mit der Verordnung nicht vereinbar sind, ändern die betreffenden Mitgliedstaaten die Abkommen dahingehend, dass die festgestellten Unvereinbarkeiten behoben werden.

2. Bevor Mitgliedstaaten mit benachbarten Drittländern ein Abkommen über den Kleinen Grenzverkehr schließen oder ein solches Abkommen ändern, konsultieren sie die Kommission bezüglich der Vereinbarkeit des Abkommens mit dieser Verordnung.

Erachtet die Kommission das Abkommen als mit der Verordnung nicht vereinbar, setzt sie den betreffenden Mitgliedstaat davon in Kenntnis und fordert ihn auf, es dahingehend zu ändern, dass die festgestellten Unvereinbarkeiten behoben werden.

3. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission eine Abschrift der Abkommen nach Absatz 1 sowie Informationen über Änderungen oder die Kündigung dieser Abkommen.

#### *Artikel 15*

##### *Gegenseitigkeit*

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass im Rahmen ihrer Abkommen mit benachbarten Drittländern letztere Unionsbürgern sowie rechtmäßig im Grenzgebiet eines Mitgliedstaats ansässigen Drittstaatsangehörigen, die in das Grenzgebiet eines benachbarten Drittlandes reisen wollen, eine vergleichbare Behandlung gewähren.

#### *Artikel 16*

##### *Abkommen zwischen Mitgliedstaaten*

1. Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Buchstabe a Ziffern ii und iii können untereinander Abkommen über den Kleinen Grenzverkehr schließen, die im Einklang mit den Bestimmungen dieser Verordnung stehen.
2. Mitgliedstaaten nach Absatz 1 können bis zum Inkrafttreten des Ratsbeschlusses, mit dem die Aufhebung der Grenzkontrollen an den gemeinsamen Grenzen genehmigt wird, bereits untereinander geschlossene Abkommen über den Kleinen Grenzverkehr beibehalten. Soweit diese Abkommen mit der Verordnung nicht vereinbar sind,

ändern die betreffenden Mitgliedstaaten die Abkommen dahingehend, dass die festgestellten Unvereinbarkeiten behoben werden.

3. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission eine Abschrift der Abkommen nach den Absätzen 1 und 2 sowie Informationen über Änderungen oder die Kündigung dieser Abkommen.

*Artikel 17*

*Erleichterung des Grenzübertritts*

1. Die Abkommen nach den Artikeln 14 und 16 können Bestimmungen zur Erleichterung des Grenzübertritts enthalten, denen zufolge die Mitgliedstaaten
  - a) besondere Grenzübergangsstellen einrichten, die ausschließlich Grenzbewohnern offen stehen;
  - b) an den üblichen Grenzübergangsstellen bestimmte Fahrbahnen den Grenzbewohnern vorbehalten;
  - c) den von der Visumpflicht gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 befreiten Grenzbewohnern gestatten, wenn aufgrund der örtlichen Umstände ein besonderes Erfordernis besteht, die Grenze außerhalb der zugelassenen Grenzübergangsstellen und außerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden zu überschreiten.
2. Beschließt ein Mitgliedstaat, Grenzbewohnern den Grenzübertritt gemäß Absatz 1 zu erleichtern, so werden solche Erleichterungen automatisch auch allen im Grenzgebiet ansässigen Unionsbürgern sowie allen Drittstaatsangehörigen, die nach dem Gemeinschaftsrecht Freizügigkeit genießen, gewährt.
3. In Abweichung zu Artikel 6 des Schengener Durchführungsübereinkommens werden Personen, die die Grenze an nach Absatz 1 Buchstabe a besonderen Grenzübergangsstellen oder unter Benützung der nach Absatz 1 Buchstabe b bestimmten Fahrbahnen überschreiten, sofern sie dem Grenzbeamten aufgrund des regelmäßigen Grenzübertrittes bekannt sind, lediglich einer stichprobenweise Kontrolle unterworfen.

## **Kapitel V**

### **Schlussbestimmungen**

*Artikel 18*

*Ceuta und Melilla*

Die Bestimmungen dieser Verordnung berühren nicht die für die Städte Ceuta und Melilla geltenden Sonderregelungen gemäß der Erklärung des Königreichs Spanien in Bezug auf die Städte Ceuta und Melilla in der Schlussakte zum Übereinkommen über den Beitritt des

Königreichs Spanien zum Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985<sup>1</sup>.

*Artikel 19*  
*Strafen*

1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass jeglicher Missbrauch der mit dieser Verordnung festgelegten und durch die bilateralen Abkommen nach den Artikeln 14 und 16 durchgeführten Regelung für den Kleinen Grenzverkehr mit den im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Strafen geahndet wird.

Die Strafen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein und die Möglichkeit der Annullierung und Aufhebung der besonderen Grenzübertrittsgenehmigungen nach Artikel 5 Buchstabe b sowie der Visa für den Kleinen Grenzverkehr umfassen.

2. Die Mitgliedstaaten erfassen alle Personen, gegen die Strafen gemäß Absatz 1 verhängt werden. Die betreffenden Informationen werden den anderen Mitgliedstaaten und der Kommission binnen sechs Monaten übermittelt.

*Artikel 20*  
*Bericht über die Durchführung der Regelung*

Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung übermittelt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über das Funktionieren und die Durchführung der Regelung für den Kleinen Grenzverkehr gemäß den bilateralen Abkommen, die auf der Grundlage der Verordnung und im Einklang mit dieser geschlossen wurden, sowie erforderlichenfalls entsprechende Legislativvorschläge.

*Artikel 21*  
*Änderung des Übereinkommens von Schengen*

Artikel 136 Absatz 3 des Übereinkommens von Schengen erhält folgende Fassung:

“3. Absatz 2 findet keine Anwendung auf Vereinbarungen über den Kleinen Grenzverkehr, für die die Bestimmungen von Artikel 14 der [Verordnung Nr. ... *diese Verordnung*] gelten.”

*Artikel 22*  
*Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion*

Die Gemeinsame Konsularische Instruktion wird wie folgt geändert:

- 1) In Teil I Punkt 2 wird folgender Punkt 2.3.a eingefügt:  
„2.3.a Visum für den Kleinen Grenzverkehr

---

<sup>1</sup> ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 69.

Drittstaatsangehörigen, die die Grenze eines benachbarten Mitgliedstaats zum Zwecke des Kleinen Grenzverkehrs gemäß der Verordnung (EG) Nr. [...] \* häufig überschreiten müssen, kann ein Visum erteilt werden, dessen räumliche Gültigkeit auf das Grenzgebiet des ausstellenden Mitgliedstaats beschränkt ist. Dieses Visum berechtigt den Inhaber, die Grenze des ausstellenden Mitgliedstaats mehrmals zu überschreiten, sofern die Gesamtdauer der einzelnen Aufenthalte im Grenzgebiet dieses Mitgliedstaats drei Monate binnen eines Halbjahres nicht übersteigt.

Im Einklang mit [der Verordnung (EG) Nr. ... *diese Verordnung*] ist dieses Visum mindestens ein Jahr und höchstens fünf Jahre gültig.

Das Visum für den Kleinen Grenzverkehr darf nicht an der Grenze ausgestellt werden.

---

\* ABl. L ...“

- 2) In Teil V Punkt 1.4. wird folgender Gedankenstrich angefügt:
  - „Für die Ausstellung eines Visums „L“ können folgende Belege verlangt werden:
    - eine Bescheinigung über den Wohnsitz im Grenzgebiet;
    - Unterlagen, die das Erfordernis eines häufigen Grenzübertritts zum Zwecke des Kleinen Grenzverkehrs belegen, wie Bescheinigungen oder sonstige Nachweise über familiäre Bindungen, Urkunden über das Eigentum an einem über der Grenze gelegenen Grundstück usw.“
- 3) In Teil VI Punkt 1.1. erhält der letzte Gedankenstrich folgende Fassung: „Der in diesem Teil des Visums eingetragene räumliche Geltungsbereich kann nicht auf ein kleineres geografisches Gebiet als das [*eines Mitgliedstaats*] eingeschränkt werden. Ausgenommen davon sind Visa der Kategorie „L“, die zum Zwecke des Kleinen Grenzverkehrs erteilt werden.“;
- 4) Teil VI Punkt 1.7. (Feld „Visumkategorie“) wird wie folgt geändert:
  - Der erste Absatz erhält folgende Fassung:

„Zur schnellen Feststellung der Visumkategorie durch die Kontrollbeamten wird durch die Buchstaben A, B, C, D und L die Visumkategorie angegeben, für die das einheitliche Visum ausgestellt wird.“;
  - Nach dem Gedankenstrich „D+C [...]“ wird folgender Gedankenstrich angefügt:

“L: Visum für den Kleinen Grenzverkehr“
- 5) In Teil VII Punkt 4 wird folgender Absatz angefügt:

„Die den Verwaltungskosten für die Ausstellung eines Visums für den Kleinen Grenzverkehr entsprechenden Gebühren können gemäß der [Verordnung (EG) Nr. ... *diese Verordnung*] ermäßigt oder erlassen werden.“

*Artikel 23*

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Europäischen Parlaments*  
*Der Präsident*

*Im Namen des Rates*  
*Der Präsident*

ANNEX  
COMMENTARY ON THE ARTICLES

Article 1

This Article specifies the purpose of the Regulation, which is to establish a local border traffic regime at the external land borders of the Member States, and to authorise them to conclude or maintain bilateral agreements with neighbouring countries for that purpose.

In order to take into account the situation of those third countries subject to a visa obligation, a specific “L” visa is also established.

Article 2

This Article specifies that the Regulation does not aim at regulating and thus does not affect provisions regulating long-term stays, the exercise of an economic activity, and those related to customs and taxation matters.

Article 3

This Article defines the terms used in the proposal.

- (a) The scope of the definition of ‘external land borders’ has already been explained under point 2 of the Explanatory Memorandum. This excludes the borders with those Member States who are not fully implementing, nor bound to implement in full, the Schengen acquis (i.e., the United Kingdom and Ireland).
- (b) The maximum width of the border area (30 and, in justified cases, 35 kilometres) is the result of the discussions had within the Council on this issue, when examining the 2003 proposals.
- (c) There is as yet no definition of ‘local border traffic’. This definition is therefore derived from existing practice (i.e., bilateral agreements). Two elements seem essential to define ‘local border traffic’: the residence in the border area and the regular crossing of the border in order to stay, for a limited period, in the border area of the neighbouring country.
- (d) This point defines those third country nationals enjoying the Community right to free movement, i.e.:
  - members of the family of Union citizens in those cases falling under the scope of Directive 2004/38/EC;
  - third country nationals, as well as members of their families, of those third countries which have concluded an agreement with the Community and its Member States on the right to free movement (currently, EEA countries and Switzerland).
- (e) Two conditions are established in order to be considered as ‘border resident’: the actual residence in the border area, as defined above under (b), and a minimum residence period of one year in that area. It shall be noted that this

definition does not cover EU citizens and third-country nationals enjoying the Community right to free movement, as defined under point (d) (the reasons are given in point 2 of the Explanatory Memorandum).

- (f) As regards the definition of 'visa', a distinction has been made between the Member States fully implementing the Schengen acquis (and thus issuing the uniform visa) and those not fully implementing the Schengen acquis. This distinction has been made because the latter do not apply the Schengen provisions on the uniform visa (including the Common Consular Instructions) and thus cannot issue the "L" visa until the date when the Council authorises them to fully implement the Schengen acquis.
- (g) This point clarifies the scope of the "Schengen acquis".
- (h) This point specifies what is meant by "Schengen Convention".

#### Article 4

The conditions listed in this Article for the entry of border residents are, to a great extent, those provided by Article 5(1) of the Schengen Implementing Convention (SIC). The differences concern the following elements:

- the documents valid for crossing the border (see below the commentary on Article 5);
- the need to prove, if necessary, the residence in the border area and the reasons for the frequent crossing of the border on grounds of local border traffic. The assessment of means of subsistence shall be linked to the purpose of stay.

It shall be noted that the reference to "threat to public health" has been introduced in order to ensure consistency with the proposal for a Council Regulation establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (COM(2004)391 of 26.5.2004).

#### Article 5

Documents valid to cross the external land border of a Member State by a third country national are, generally speaking, a passport or an equivalent international travel document. In the framework of local border traffic, it is proposed to facilitate border crossing to *bona fide* border residents not requiring a visa by allowing them to cross the external land borders also on the basis of a specific border crossing permit, issued by the State of residence and countersigned by the competent authorities of the Member State whose border is crossed.

#### Article 6

The maximum duration of stay in the border area of a Member State for the purpose of local border traffic is fixed at seven consecutive days; this figure is inspired by the current practice (bilateral agreements). The maximum duration of the stay in the border area cannot exceed the general time-limit for a short stay, which is three months within any half-year period.

An extension of the above time-limits can be granted only in exceptional cases, such as for humanitarian reasons, illness, accidents etc.

#### Article 7

This Article derogates from the general obligation of affixing an entry and exit stamp on the travel documents of third country nationals. However, such derogation is only possible for border residents not subject to the visa obligation and provided that Member States are able to ensure by any other means (e.g., through electronic registers) the respect of time limits.

#### Article 8

This Article establishes the specific visa to be issued to border residents for the purpose of local border traffic ("L" visa) and defines its characteristics.

#### Article 9

The "L" visa will be issued in the same format (visa sticker) than other uniform visas, as laid down by Regulation No 1683/95 (as last amended by Regulation No 334/2002).

#### Article 10

The conditions for issuing the "L" visa are equivalent to the general entry conditions as laid down in Article 4 of this Regulation.

It is also specified that "L" visas cannot be issued at the border.

#### Article 11

This Article specifies the minimum and maximum validity of the "L" visa.

#### Article 12

This Article provides for the possibility of reducing or waiving the fees related to the issuing of the "L" visa.

#### Article 13

The provisions of the Common Consular Instructions shall apply to the issuing of the "L" visa, except for those aspects which are regulated differently in the present Regulation.

#### Article 14

This Article authorises Member States to maintain or conclude agreements with neighbouring third countries on local border traffic, provided that such agreements are compatible with the rules set out in the present Regulation. At the same time, Member States shall eliminate any incompatibility between existing agreements and the rules set in this Regulation.

In order to assess their compatibility with the present Regulation, such agreements, as well as their modification or denunciation, have to be transmitted to the Commission.

#### Article 15

The establishment of a local border traffic regime with a neighbouring third country aims at facilitating the crossing of the external land border of a Member State for *bona fide* third country nationals resident in the border area of that neighbouring country. This Article requests Member States to ensure that, at least, an equivalent treatment is reserved to both citizens of the Union and third country nationals, lawfully resident in their border areas, wishing to cross the border and stay in the border area of the neighbouring third country.

#### Article 16

A regime of local border traffic may also be established at the “temporary external borders” between Member States. The latter are therefore authorised to conclude bilateral agreements between them, provided that they are in compliance with this Regulation.

#### Article 17

This Article reflects, to a great extent, existing practices. In order to facilitate border crossing to border residents, Member States may, in their bilateral agreements implementing this Regulation, provide for the possibility of:

- (a) setting up specific border crossing points open solely for border residents;
- (b) reserving specific lanes to border residents;
- (c) authorising border residents not subject to the visa obligation to cross the border outside authorised border crossing points and hours, but only where circumstances justify it (for instance, in case of a village situated across the border). It shall be noted that this possibility is already envisaged both in Article 3(1) of the Schengen Implementing Convention and in point 1.3, Part I, of the Common Manual.

The second paragraph automatically extends the above facilitation, whenever granted, to Union citizens residing in the border area, as well as to third country nationals enjoying the Community right to free movement. This provision is needed since they are otherwise excluded from the scope of this Regulation because they already enjoy, under Community law, specific rights related to free movement which, generally speaking, go beyond what is foreseen in the present proposal (for instance, as regards time-limits for stay, or entry conditions).

The third paragraph provides for a less systematic check to be carried out at the border crossing points and at the lanes reserved to border residents. This is justified by the fact that most of the persons crossing the border at those border crossing points/lanes are well known to the border guard, due to the fact that they cross that very same border crossing point every day or, in any case, very frequently. Thus, such persons do not need to be checked every time they cross the border. A similar provision is also contained in the Common Manual (see point 1.3.5.3 of part II).

Article 18

This Article specifies that the border crossing regime currently applied in the Spanish towns of Ceuta and Mellilla is not affected by the present Regulation.

Article 19

This Article obliges Member States to impose penalties against any misuse of the local border traffic regime, as well as to keep record of persons sanctioned. Such information, to be transmitted to the other Member States and to the Commission, will be important in order to monitor the implementation of the regime (Article 20).

Article 20

After two years from the entry into force of this Regulation, an assessment of the implementation of the regime will be made by the Commission, which will have to report on it to the EP and the Council and, if necessary, propose the appropriate legislative adaptations.

Article 21

Article 136, paragraph 3 of the Schengen Implementing Convention – related to the information to be provided to other Member States when concluding bilateral agreements on local border traffic - is replaced by the provisions of Article 14 of this Regulation.

Article 22

This Article amends the Common Consular Instructions in order to introduce the new type of visa (“L”) and specify its characteristics.

Article 23

Standard provision.