

MITTEILUNG DER KOMMISSION

Hin zu einem abgestuften und koordinierten Vorgehen zur Wiederherstellung der Freizügigkeit und zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen — COVID-19

(2020/C 169/03)

I. EINFÜHRUNG

Die COVID-19-Pandemie hat in allen Ländern Europas zu einer beispiellosen gesundheitlichen Notlage geführt. Das Fehlen einer wirksamen Behandlung und eines Impfstoffs in Verbindung mit einem exponentiellen Anstieg der Zahl der Infektionen in Europa ab Februar 2020 hat viele EU-Mitgliedstaaten und assoziierte Schengen-Länder ⁽¹⁾ (im Folgenden „die Mitgliedstaaten“) dazu veranlasst, weitreichende gemeinschaftsrelevante Maßnahmen, unter anderem Ausgangsbeschränkungen und Regeln zur räumlichen Distanzierung, einzuführen. In fast allen Mitgliedstaaten waren Beschränkungen der Freizügigkeit mit dem Ziel des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung — und insbesondere vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen ⁽²⁾ — Teil dieser Maßnahmen. Zudem werden an den Außengrenzen der Union seit den Empfehlungen der Kommission vom 16. März ⁽³⁾, 8. April ⁽⁴⁾ und 8. Mai ⁽⁵⁾, die durch Hinweise vom 30. März ⁽⁶⁾ unterstützt wurden, Beschränkungen nicht unbedingt notwendiger Reisen umgesetzt.

In den vergangenen Wochen haben die Kommission und die Mitgliedstaaten die Koordinierung, das gemeinsame Vorgehen und den Informationsaustausch intensiviert. Dies hat geholfen, die Auswirkungen dieser Beschränkungen abzumildern und einige Aspekte eines funktionierenden Binnenmarkts wiederherzustellen, unter anderem die Versorgung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen in ganz Europa und die Reisefreiheit bei unbedingt notwendigen grenzüberschreitenden Reisen. Mit diesen ersten Maßnahmen sollte ein ausgewogenes Verhältnis erreicht werden zwischen einerseits dem Ziel, die Ausbreitung der Epidemie zu verlangsamen und die Gefahr übermäßigen Drucks auf die Gesundheitssysteme zu verringern, und andererseits der Notwendigkeit, die negativen Auswirkungen auf den freien Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr auf ein Minimum zu beschränken.

In dem Maße, wie sich die Gesundheitslage allmählich verbessert, sollte sich dieses Verhältnis ändern, und zwar hin zu einer Wiederherstellung des uneingeschränkten freien Personenverkehrs und der Integrität des Schengen-Raums, einer der wichtigsten Errungenschaften der europäischen Integration. Die Aufhebung der Beschränkungen ist für die wirtschaftliche Erholung von wesentlicher Bedeutung. Die Beschränkung der Freizügigkeit und die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen schaden dem Binnenmarkt und dem reibungslosen Funktionieren der Lieferketten. Vor allem aber schaden sie unserer europäischen Lebensweise in einer Union, in der die Bürgerinnen und Bürger frei in andere Länder reisen können, egal ob als Arbeitskräfte, Studierende, Familienangehörige oder Touristen. Diese wichtige Errungenschaft der europäischen Integration gilt es nun wiederherzustellen.

Mit dieser Mitteilung sollen die Mitgliedstaaten ersucht werden, an einem Prozess der Wiederaufnahme des uneingeschränkten grenzüberschreitenden Verkehrs innerhalb der Union mitzuwirken. Die Wiederherstellung des freien Personenverkehrs und die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen müssen schrittweise erfolgen, wobei das Leben und die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger stets an erster Stelle stehen müssen. Die wichtigste Voraussetzung für die Wiederherstellung des Reiseverkehrs wird daher die epidemiologische Lage sein. Ergänzend dazu werden Maßnahmen — beispielsweise gesundheitsbezogene Sicherheitsauflagen hinsichtlich verschiedener Arten von Reisen und Unterkünften — ergriffen werden müssen, um Gesundheitsrisiken einzudämmen. Die Wiederherstellung der grenzüberschreitenden Mobilität ist eine der Voraussetzungen für die Wiederherstellung von Tourismus und Verkehr.

Zusammen mit dieser Mitteilung legt die Kommission ein Maßnahmenpaket vor, um das touristische Ökosystem wieder auf Kurs zu bringen, da es eine der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Triebkräfte Europas ist. In der vorliegenden Mitteilung wird dargelegt, wie die schrittweise Aufhebung inländischer und grenzüberschreitender Beschränkungen im Einklang mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung mit der schrittweisen Wiederherstellung der Freizügigkeit für die Europäer und der Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen einhergehen sollte.

⁽¹⁾ Die assoziierten Schengen-Länder sind Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

⁽²⁾ Nach Nummer 18 der Leitlinien C(2020) 1753 der Kommission vom 16. März 2020 können die Mitgliedstaaten vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen einführen, wenn dies aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit gerechtfertigt ist. Es ist zulässig, dass ein Mitgliedstaat in einer äußerst kritischen Situation beschließt, als Reaktion auf das Risiko einer ansteckenden Krankheit wieder Grenzkontrollen einzuführen. Die Mitgliedstaaten müssen die Wiedereinführung von Grenzkontrollen gemäß dem Schengener Grenzkodex melden.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ COM(2020) 148 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 222.

⁽⁶⁾ Hinweise zur Umsetzung der vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU, zur Vereinfachung der Durchreiseregeln für die Rückkehr von EU-Bürgern und zu den Auswirkungen auf die Visumpolitik (C(2020) 2050 vom 30. März 2020).

II. GEMEINSAMER EUROPÄISCHER FAHRPLAN

Am 15. April 2020 haben die Präsidentin der Europäischen Kommission und der Präsident des Europäischen Rates einen „Gemeinsamen europäischen Fahrplan für die Aufhebung der Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19“ (im Folgenden „Gemeinsamer Fahrplan“) vorgelegt. Dieser enthält eine Reihe von Empfehlungen an die Mitgliedstaaten für einen schrittweisen Abbau der ergriffenen Maßnahmen. Ferner wird darin ein abgestuftes Konzept zur Wiederherstellung der uneingeschränkten Freizügigkeit und zur Aufhebung der vorübergehenden Kontrollen an den Binnengrenzen, die die meisten Mitgliedstaaten durchführen, gefordert. In einer zweiten Phase ist zudem vorgesehen, dass die Beschränkungen für nicht unbedingt notwendige Reisen über die Außengrenzen in die EU aufgehoben werden, was von der Kommission laufend geprüft wird.

Die Kommission wird in dem Gemeinsamen Fahrplan aufgefordert, weiterhin 1) die **Verhältnismäßigkeit** der von den Mitgliedstaaten hinsichtlich der COVID-19-Pandemie ergriffenen **Maßnahmen** im Zuge der Entwicklung der Lage zu prüfen und 2) die Aufhebung von Maßnahmen anzunehmen, die sie als unverhältnismäßig ansieht, insbesondere wenn diese Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben. Ferner wird darin das gemeinsame europäische Interesse an einer **koordinierten** Aufhebung der COVID-19-Maßnahmen betont. Über die Dringlichkeit der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie und ihrer unmittelbaren Folgen hinaus müssen die Gesellschaften und Volkswirtschaften Europas wieder in einen Zustand der normalen Funktionsfähigkeit zurückkehren. Die Aufhebung der Reisebeschränkungen und der Kontrollen an den Binnengrenzen sollte parallel zum Prozess der Aufhebung von Beschränkungen innerhalb der Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten überprüft werden. Bei allen Schritten muss stets klar sein, dass ein Risiko der Auslösung einer zweiten Übertragungswelle innerhalb einer Gemeinschaft besteht, was die Wiedereinführung strengerer Eindämmungsmaßnahmen erforderlich machen würde. In dem Gemeinsamen Fahrplan wird zudem darauf hingewiesen, dass auch die Lage in der Nachbarschaft der EU aufmerksam verfolgt werden muss. Im Einklang mit ihrer Mitteilung „Unterstützung des westlichen Balkans bei der Bekämpfung von COVID-19 und beim Wiederaufbau nach der Pandemie“ ⁽⁷⁾ ist die Kommission bereit, die Region eng in die Umsetzung ihres Gemeinsamen Fahrplans einzubeziehen.

In dem Gemeinsamen Fahrplan werden drei Aspekte genannt, die bei der Beurteilung der Frage, ob es an der Zeit ist, die Reisebeschränkungen und die Kontrollen an den Binnengrenzen schrittweise aufzuheben, zu berücksichtigen sind: 1) epidemiologische Kriterien, 2) die Kapazitäten der Gesundheitssysteme und 3) angemessene Überwachungskapazitäten. Vor diesem Hintergrund wird klargestellt, dass die derzeitigen Kontrollen an den Binnengrenzen und die ihnen zugrunde liegenden Reisebeschränkungen aufgehoben werden sollten, sobald die epidemiologische Lage hinlänglich vergleichbar ist und die Regeln für die räumliche Distanzierung weithin verantwortungsbewusst befolgt werden ⁽⁸⁾. Im Gemeinsamen Fahrplan wird bekräftigt, dass bei der schrittweisen Aufhebung der Beschränkungen der Freizügigkeit und bei der Wiederöffnung der Grenzen Grenzgänger und Saisonarbeitskräfte Priorität erhalten sollten und eine Diskriminierung mobiler Arbeitskräfte in der EU vermieden werden sollte ⁽⁹⁾.

III. AUFHEBUNG DER MAßNAHMEN ZUR EINDÄMMUNG VON COVID-19 AN DEN BINNENGRENZEN: KRITERIEN UND PHASEN

Der Prozess hin zur Aufhebung von Reisebeschränkungen und Kontrollen an den Binnengrenzen erfordert die sorgfältige Abwägung verschiedener Kriterien unter Berücksichtigung der spezifischen epidemiologischen Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten, die wiederum je nach Gebiet und Region unterschiedlich sein kann. Diese objektive Grundlage ist unerlässlich, um sicherzustellen, dass Beschränkungen in nichtdiskriminierender Weise aufgehoben werden. Die in dieser Mitteilung vorgeschlagenen Phasen sollten koordiniert umgesetzt werden. Zugleich sollte der Prozess auch flexibel sein und die Möglichkeit vorsehen, bestimmte Maßnahmen wieder einzuführen, wenn die epidemiologische Lage dies erfordert, oder auch bestimmte Maßnahmen schneller aufzuheben, wenn es die Lage zulässt. Ferner wird der zeitliche Ablauf des Prozesses von der Einhaltung der Maßnahmen zur räumlichen Distanzierung durch die Bürgerinnen und Bürger beeinflusst. Sämtliche Phasen sollten auf der Bewertung einer sich verändernden Situation und einer ständigen Überwachung der Kriterien beruhen. Zu diesem Zweck wird der in Abschnitt IV beschriebene Koordinierungsmechanismus entscheidend dazu beitragen, gegenseitiges Vertrauen und ein einheitliches Vorgehen in der Praxis zu gewährleisten.

III.1. Kriterien

Die Aufhebung der Reisebeschränkungen und der Kontrollen an den Binnengrenzen muss auf einer sorgfältigen Prüfung der epidemiologischen Lage in ganz Europa sowie in den einzelnen Mitgliedstaaten basieren. Bei den auf nationaler Ebene zu ergreifenden Maßnahmen zur schrittweisen Aufhebung von Reisebeschränkungen sollte Folgendes berücksichtigt werden: a) die Bewertung der Angleichung der epidemiologischen Lage in den Mitgliedstaaten in Verbindung mit b) der Notwendigkeit von Eindämmungsmaßnahmen, einschließlich räumlicher Distanzierung, bei gleichzeitigem Aufbau und Aufrechterhaltung des Vertrauens in den Gesellschaften, und c) die Verhältnismäßigkeit, d. h. ein Abwägen der Vorteile der

⁽⁷⁾ COM(2020) 315 final.

⁽⁸⁾ Das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine Karte mit regelmäßig aktualisierten epidemiologischen Daten auf regionaler Ebene erstellen.

⁽⁹⁾ Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte, von der Kommission am 30. März 2020 angenommen: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03))

Beibehaltung pauschaler Beschränkungen gegenüber den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten, einschließlich der Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität und den grenzüberschreitenden Handel in der EU ⁽¹⁰⁾. Diese Kriterien werden ein abgestuftes, flexibles und koordiniertes Vorgehen bei der Aufhebung von Kontrollen und Reisebeschränkungen ermöglichen.

Auf der Grundlage der Konsultationen der „COVID-19-Informationsgruppe — Inneres“ und unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Empfehlungen des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten, bei der Aufhebung der Beschränkungen der Freizügigkeit und der Kontrollen an den Binnengrenzen die folgenden Elemente und politischen Erwägungen zu berücksichtigen.

a) *Epidemiologische Lage*

Innerhalb der EU sollten die Reisebeschränkungen basierend auf den Leitlinien des ECDC zunächst in Gebieten mit einer vergleichbaren epidemiologischen Lage aufgehoben werden, in denen ausreichende Kapazitäten an Krankenhäusern, Tests, Überwachungsmaßnahmen und die Ermittlung von Kontaktpersonen vorhanden sind. Dies ist notwendig, um diskriminierende Maßnahmen zu verhindern und sicherzustellen, dass in der gesamten EU in koordinierter Weise vorgegangen wird. Darüber hinaus erstellt das ECDC in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine Karte ⁽¹¹⁾ des Grades der Übertragung von COVID-19, auch auf subnationaler Ebene (NUTS3-Ebene), und wird diese fortlaufend aktualisieren. Diese Karte soll Informationen auf EU-Ebene liefern, die von Behörden, Verkehrsunternehmen und Dienstleistern genutzt werden können. Es ist unerlässlich, dass die Mitgliedstaaten dem ECDC die erforderlichen Überwachungsinformationen zur Verfügung stellen, damit die Karte laufend aktualisiert und auch von den Bürgerinnen und Bürgern als verlässliche Quelle genutzt werden kann. Die Mitgliedstaaten sollten dem ECDC oder über den Gesundheitssicherheitsausschuss die erforderlichen Daten übermitteln, um eine möglichst genaue, vergleichbare und effiziente regionale Überwachung der Ausbreitung, einschließlich Übertragungs- und Infektionsraten, Zahlen der Patienten in Intensivbehandlung und Testraten, zu gewährleisten.

Der aktuelle Stand in einzelnen Mitgliedstaaten oder subnationalen Regionen oder Gebieten muss jederzeit Teil intensiver und laufend aktualisierter Kommunikationskampagnen sein. Dies ist notwendig, um sicherzustellen, dass Personen, die die Grenzen überschreiten, auf der Grundlage transparenter Informationen und einer umfassenden Kenntnis der Lage planen und individuell verantwortungsbewusst handeln können, indem sie während ihrer Reise die gesundheitlichen Empfehlungen befolgen. Die Kommission wird diese Kommunikationsanstrengungen unterstützen, indem sie auf ihrer Website unter anderem weiterhin die Liste der aktuell bestehenden Kontrollen an den Binnengrenzen veröffentlicht ⁽¹²⁾.

b) *Eindämmungsmaßnahmen, einschließlich räumlicher Distanzierung*

Eine Voraussetzung für die Aufhebung von Reisebeschränkungen (auch grenzüberschreitend) ist die Fähigkeit sicherzustellen, dass während einer Reise vom Ausgangs- bis zum Zielort — einschließlich des Grenzübertritts — Eindämmungsmaßnahmen wie räumliche Distanzierung eingehalten werden können. Wo sich die Gewährleistung der räumlichen Distanzierung schwieriger gestaltet, sollten im Einklang mit den Empfehlungen für den Verkehrssektor sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe ⁽¹³⁾ zusätzliche Vorkehrungen und Maßnahmen getroffen werden, die zu gleichwertigen Schutzniveaus führen. In diesem Zusammenhang sind Apps zur Kontaktnachverfolgung zweckdienlich, sodass die Kommission und die Mitgliedstaaten im Einklang mit den jüngsten Leitlinien des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) ⁽¹⁴⁾ und den Leitlinien zum Datenschutz bei Mobil-Apps zur Unterstützung der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie ⁽¹⁵⁾ ein Protokoll zu Interoperabilitätsgrundsätzen veröffentlicht haben. Damit soll sichergestellt werden, dass freiwillig verwendete Kontaktnachverfolgungs-Apps grenzübergreifend europaweit zuverlässig funktionieren können ⁽¹⁶⁾.

Auch wenn von einer Lockerung der Eindämmungsmaßnahmen im Rahmen einer allgemeinen Strategie zur Aufhebung der Maßnahmen auszugehen ist, werden einige Maßnahmen, einschließlich individueller räumlicher Distanzierungsmaßnahmen und organisatorischer Distanzierungsmaßnahmen, weiterhin erforderlich sein.

Alle Mitgliedstaaten sollten zielgerichtete individuelle Maßnahmen aufrechterhalten, um das Risiko einer Übertragung des Virus zu verringern ⁽¹⁷⁾. Von größter Bedeutung sind Tests und die Aufstockung der Testkapazitäten, die Kontaktnachverfolgung sowie Isolation und Quarantäne bei COVID-19-Verdachtsfällen. Die Mitgliedstaaten können systematische, stichprobenartige oder risikobasierte Tests als Mittel zur Überwachung der Risiken einer erneuten Ausbreitung des Virus bei Reisenden nach deren Heimkehr in Erwägung ziehen.

⁽¹⁰⁾ Beispielsweise Grenzgänger und Saisonarbeitskräfte.

⁽¹¹⁾ <https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html>

⁽¹²⁾ Siehe https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en

⁽¹³⁾ C(2020) 3139 und C(2020) 3251

⁽¹⁴⁾ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-contact-tracing-public-health-management>

⁽¹⁵⁾ C(2020) 2523 final vom 16.4.2020.

⁽¹⁶⁾ Protokoll zu Interoperabilitätsgrundsätzen für freiwillige Kontaktnachverfolgungs-Apps, 13. Mai 2020.

⁽¹⁷⁾ Dazu zählen: fortlaufende wiederholte Unterrichtung der Öffentlichkeit und Beratung von Menschen mit Symptomen im Hinblick auf Isolation und Kontakt mit Gesundheitsdiensten; Handhygiene; Husten- und Niesetikette; räumliche Distanzierung zwischen Menschen; Tragen von Masken als Mittel der Kontrolle der Infektionsquellen (d. h. um zu verhindern, dass sich Tröpfchen von infizierten Personen mit oder ohne Symptome(n) ausbreiten).

Das ECDC wird mit Unterstützung der Kommission und der Mitgliedstaaten weiterhin einschlägige Informationen aus den Mitgliedstaaten sammeln, um einen Überblick über Eindämmungsmaßnahmen, einschließlich der Maßnahmen zur räumlichen Distanzierung in den Mitgliedstaaten, zu erhalten.

Die Bürgerinnen und Bürger müssen in die Lage versetzt werden, sich selbst und andere durch verantwortungsvolles Verhalten zu schützen. Dies erfordert, dass Mitgliedstaaten, die mit der Aufhebung von Reisebeschränkungen begonnen haben, bei Maßnahmen zur räumlichen Distanzierung koordiniert vorgehen. Eine Situation, in der widersprüchliche Informationen zu Verwirrung und mangelnder Einhaltung der räumlichen Distanzierung führen, ist so weit wie möglich zu vermeiden. Zu diesem Zweck könnten die Mitgliedstaaten beispielsweise sicherstellen, dass es eine einheitliche Website gibt, die Reisende vorab konsultieren können, und dass Reisende bei der Einreise in ihr Hoheitsgebiet automatisch eine SMS erhalten, die Informationen über die nationale oder regionale Informationsstelle für während der COVID-19-Pandemie angewandte Sondermaßnahmen und Beschränkungen sowie darüber enthält, an wen sie sich wenden können, wenn bei ihnen COVID-19-bezogene Symptome auftreten.

c) *Wirtschaftliche und soziale Erwägungen*

Der Binnenmarkt ist ein gemeinsamer Raum. Lieferketten und Dienstleister sind — insbesondere in Grenzregionen — nicht entlang unsichtbarer Mauern tätig. Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit sind eindeutig notwendig, gehen aber mit hohen wirtschaftlichen und sozialen Kosten einher und sollten daher den Auswirkungen auf den Binnenmarkt gebührend Rechnung tragen. Insbesondere angesichts der beispiellosen gemeinsamen europäischen Anstrengungen zur Wiederbelebung der Wirtschaft müssen Beschränkungen wirksam und verhältnismäßig sein und dürfen nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Pandemie einzudämmen und die öffentliche Gesundheit zu schützen.

Im Allgemeinen hatten die zum Schutz der öffentlichen Gesundheit im Rahmen der COVID-19-Krise eingeführten Beschränkungen schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Auswirkungen. Unter anderem ist die Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen eingebrochen, was zu einem virtuellen Stillstand bestimmter Sektoren geführt hat, insbesondere zum Erliegen des weiter gefassten touristischen Ökosystems sowie zu Störungen in den Lieferketten und des grenzüberschreitenden freien Verkehrs von Arbeitnehmern und Dienstleistungen.

Nun, da es den Mitgliedstaaten gelingt, die Verbreitung des Virus einzudämmen, sollten pauschale Beschränkungen des freien Verkehrs aus und in andere(n) Regionen oder Gebiete(n) in Mitgliedstaaten mit ähnlichem Gesamtrisikoprofil durch gezieltere Maßnahmen ersetzt werden, die die Maßnahmen zur räumlichen Distanzierung und die wirksame Rückverfolgung und das Testen von Verdachtsfällen ergänzen. Der Abbau der verbleibenden Beschränkungen des grenzüberschreitenden Verkehrs in Schlüsselbereichen der Gesundheit, der Gesellschaft und der Wirtschaft sollte weiterhin Vorrang erhalten, bis der freie Verkehr vollständig wiederhergestellt ist.

Dies ist nicht nur wichtig, um die Wirtschaft wieder vollständig aufzubauen, sondern auch aus sozialen und familiären Gründen. Viele Familien haben lange Zeiten der Trennung durchgemacht, um zur Bewältigung der Viruskrise beizutragen. Häufig haben Menschen davon abgesehen, zu ihren Familien zurückzukehren, um ihren Beitrag zur Bewältigung dieser Krise zu leisten, sei es in Krankenhäusern, Pflegeheimen, im Agrarsektor oder im Dienstleistungsgewerbe. Sobald die epidemiologische Lage dies zulässt, müssen die Menschen sicher reisen können, um wieder mit ihren Familien zusammenzukommen.

Diese Fragen wurden mit Vertretern der Mitgliedstaaten erörtert, und das folgende Diagramm fasst die Kriterien und Grundsätze für ein koordiniertes Vorgehen zusammen.

Kriterien und Grundsätze eines koordinierten Vorgehens zur Aufhebung der Freizügigkeitsbeschränkungen und der Kontrollen an den Binnengrenzen

Wirtschaftliche und soziale Erwägungen:

Erläuterungen bei der Durchreise
 Beschäftigte im Gesundheitswesen, Pendler und Grenzgänger, Saisonarbeiter in der Landwirtschaft, Beschäftigte im Verkehrssektor
 Wichtige familiäre Gründe, Rückholungen
 Prioritätensetzung bei Gütertransport und Dienstleistungen
 Bau und Produktion
 Sonstige wirtschaftliche Zwecke
 Freizeit und Tourismus (Ferienhäuser, Hotels, Parks)

Schrittweises Vorgehen
 Informationsaustausch
 Klare Kommunikation gegenüber allen Akteuren und Bürgern
 Verhältnismäßige & nichtdiskriminierende Maßnahmen
 Fortlaufende Überwachung der Maßnahmen
 Aufbau von gegenseitigem Vertrauen

Epidemiologische Lage:

- ▶ Nachhaltige Verringerung der Zahl der Neuinfektionen bzw. der Reproduktionsrate sowie der (bereinigten) Zahl der Patienten mit stationärem Aufenthalt und in Intensivpflege
- ▶ Kapazität und Bereitschaft der nationalen Gesundheitssysteme
- ▶ Tests, Kontaktnachverfolgung, Isolation und Quarantäne

Eindämmung und räumliche Distanzierung:

- Gesundheitskontrollen (bei Bedarf)
- Persönliche Schutzausrüstung
- Technologische Lösungen, z.B. Einsatz interoperabler grenzüberschreitender Nachverfolgungs-Apps auf freiwilliger Basis
- Trennung von Passagieren oder andere zusätzliche Vorkehrungen bzw. gleichwertige Maßnahmen
- Koordinierung zwischen Herkunfts- und Bestimmungsländern in Bezug auf Flugreisen, Fährverkehr usw.
- Strikte Überwachung

III.2. Ein abgestuftes Vorgehen

In seiner Risikobewertung kommt das ECDC zu dem Schluss, dass eine zu rasche oder unkoordinierte Aufhebung von Maßnahmen ohne angemessene Überwachungs- und Gesundheitssystemkapazitäten zu einem plötzlichen Wiederaufkeimen einer dauerhaften Übertragung innerhalb einer Gemeinschaft führen kann⁽¹⁸⁾. Aus diesem Grund sollte — der allmählichen Lockerung der inländischen Beschränkungen entsprechend — ein schrittweises Vorgehen für die Aufhebung von Reisebeschränkungen und Grenzkontrollen ins Auge gefasst werden. Der Prozess lässt sich unter Berücksichtigung der in Abschnitt III.1 genannten Kriterien in drei Phasen gliedern. Der Übergang von Phase 0, dem derzeitigen Stand der Dinge, zu den nächsten Phasen sollte flexibel erfolgen, erforderlichenfalls unter Rücknahme von Lockerungen, falls sich die epidemiologische Lage verschlechtert. In diesem Zusammenhang sollten angemessene Vorsorgepläne aufgestellt werden, damit Maßnahmen je nach Entwicklung der epidemiologischen Lage entweder rasch wiedereingeführt oder früher als erwartet aufgehoben werden können.

Bei der schrittweisen Aufhebung der Reisebeschränkungen könnte erwogen werden, den praktischen Fortschritten bei der Sicherstellung der räumlichen Distanzierung oder gleichwertiger Eindämmungsmaßnahmen in den für das Reisen relevantesten Bereichen Rechnung zu tragen, insbesondere in Bezug auf die verschiedenen Verkehrsmittel und die Unterbringungsarten. Die von der Kommission zusammen mit dieser Mitteilung angenommenen Leitlinien für die schrittweise Wiederherstellung der Verkehrsdienste und Verkehrsverbindungen sowie die Leitlinien für Gesundheitsprotokolle im Gastgewerbe⁽¹⁹⁾ enthalten konkrete Hinweise, anhand deren die zuständigen Behörden oder Branchenverbände bzw. die Wirtschaftsteilnehmer Maßnahmen präzisieren bzw. einführen können, die insbesondere in den Bereichen Verkehr und Tourismus ein gleichwertiges Schutzniveau gewährleisten. Die praktische Umsetzung dieser Leitlinien und Grundsätze sollte im Entscheidungsprozess hinsichtlich der Aufhebung von Reisebeschränkungen und Kontrollen an den Binnengrenzen berücksichtigt werden.

Besonders mit Blick auf **Tourismus und Verkehr** sollten bei der schrittweisen Aufhebung von Reisebeschränkungen und -kontrollen auch die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie und der damit zusammenhängenden Präventivmaßnahmen berücksichtigt werden. Die neuen COVID-19-Leitlinien⁽²⁰⁾, -Protokolle und -Standards können gewährleisten, dass im Hinblick auf verschiedene Verkehrsträger, Autovermietung, Freizeitschiffahrt, verschiedene Arten von Unterkünften, Gastronomie, Sehenswürdigkeiten, Ausstellungen usw. umsetzbare, erschwingliche und verhältnismäßige Maßnahmen getroffen werden, um die Risiken von Reisen zu verringern. Sobald diese Protokolle wirksam angewandt werden, könnten im Hinblick auf die Planung von Urlaubsreisen im Sinne des gemeinsamen Fahrplans die Reisebeschränkungen für die betreffenden Verkehrsmittel und für bestimmte Arten von touristischen Aktivitäten aufgehoben werden.

— Phase 0: aktuelle Situation

Die COVID-19-Pandemie hat viele Mitgliedstaaten dazu veranlasst, weitreichende gemeinschaftsrelevante Maßnahmen wie Ausgangsbeschränkungen und räumliche Distanzierung umzusetzen, die dramatische Auswirkungen auf die Mobilität innerhalb eines Landes wie auch über Grenzen hinweg haben. Fast alle Mitgliedstaaten haben vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen eingeführt, um die öffentliche Gesundheit zu schützen. Darüber hinaus gelten an den Außengrenzen der Union Beschränkungen für nicht unbedingt notwendige Reisen, seitdem die Kommission am 30. März entsprechende Hinweise verabschiedet hat.

Um die schwerwiegenden Probleme anzugehen, die durch die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen und durch Reisebeschränkungen verursacht werden, und um die Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts zu begrenzen, hat die Kommission alle erforderlichen Ressourcen mobilisiert und für eine Koordinierung auf EU-Ebene gesorgt. Darüber hinaus hat sie praktische Leitlinien vorgelegt, um den kontinuierlichen Fluss lebenswichtiger Güter in der EU über „Green Lanes“ (Sonderfahrspuren) zu gewährleisten, den Luftfrachttransport zu erleichtern und die Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu gewährleisten⁽²¹⁾.

In vielen Teilen der EU werden kritische Berufe von Personen ausgeübt, die in einem Mitgliedstaat leben, aber in einem anderen arbeiten. Beschränkungen, die von den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Grenzübertritt eingeführt werden, können deshalb zu zusätzlichen Schwierigkeiten führen und die Bemühungen zur Bekämpfung der COVID-19-Krise behindern. Zwar hat sich die Lage vor Ort seit der Annahme der Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte verbessert, doch bestehen beim Überschreiten bestimmter Binnengrenzen nach wie vor erhebliche Probleme. Die Mitgliedstaaten sollten daher Arbeitskräften, insbesondere Beschäftigten im Verkehrssektor, Grenzgängern, entsandten Arbeitnehmern und Saisonarbeitnehmern, sowie Dienstleistern den Grenzübertritt gestatten und ungehinderten Zugang zu ihrem Arbeitsplatz gewähren⁽²²⁾. Dies sollte auch dann gelten, wenn diese Arbeitskräfte und Dienstleister nur durch einen Mitgliedstaat durchreisen. Die Mitgliedstaaten sollten die Arbeitgeber auch auf die Notwendigkeit eines angemessenen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsniveaus hinweisen.

⁽¹⁸⁾ ECDC-Risikobewertung.

⁽¹⁹⁾ C(2020) 3139 und C(2020) 3251.

⁽²⁰⁾ C(2020) 3139.

⁽²¹⁾ Einen Überblick über alle Leitlinien finden Sie auf https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_en

⁽²²⁾ Eine nicht erschöpfende Liste mit Beispielen für kritische Berufe findet sich in Erwägungsgrund 2 der von der Kommission am 30. März 2020 angenommenen „Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs“, abrufbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03))

Die Kommission arbeitet eng mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zusammen, um so bald wie möglich die laufende Überarbeitung der Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und (EG) Nr. 987/2009) abzuschließen. Dies muss rasch erfolgen, damit sichergestellt ist, dass mobile Arbeitnehmer, die von der Krise und insbesondere den Grenzschließungen betroffen sind, sich auf ein gut funktionierendes System zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit stützen können, mit aktualisierten Vorschriften, die ihre Rechte weiter garantieren.

Die oben genannten Leitlinien der Kommission haben die Auswirkungen der Beschränkungen auf den Binnenmarkt und die Freizügigkeit erheblich abgemildert und sollten so lange angewandt werden, bis die Kontrollen an den Binnengrenzen und die allgemeineren Reisebeschränkungen aufgehoben sind.

— **Phase 1: Hin zur Wiederherstellung der Freizügigkeit durch teilweise Aufhebung der Beschränkungen und der Kontrollen an den Binnengrenzen**

Die Reisebeschränkungen und Grenzkontrollen sollten **in der gesamten EU** schrittweise aufgehoben werden, sofern der derzeitige positive Trend bei den epidemiologischen Entwicklungen in ganz Europa anhält, insbesondere wenn eine hinreichend niedrige Übertragungsrates erreicht worden ist. Falls dies nicht sofort möglich ist, sollten die Reisebeschränkungen und Grenzkontrollen für **Regionen, Gebiete und Mitgliedstaaten** mit einer sich positiv entwickelnden und hinreichend ähnlichen epidemiologischen Lage aufgehoben werden. Wo die epidemiologische Lage weniger ähnlich ist, könnten zusätzliche Schutzvorkehrungen und Maßnahmen sowie eine Überwachung zur Anwendung kommen.

Die erste Voraussetzung hierfür wäre, dass die epidemiologische Lage im Inland eine Lockerung der innerstaatlichen Freizügigkeitsbeschränkungen zulässt. Im grenzüberschreitenden Verkehr müssten auch die Sicherheitsauflagen für die verschiedenen Verkehrsträger erfüllt sein, die in den Leitlinien für die schrittweise Wiederherstellung der Verkehrsdienste und Verkehrsverbindungen festgelegt sind, und es könnte für eine Überwachung gesorgt werden, wenn die epidemiologische Lage weniger ähnlich ist. Wenn ein Mitgliedstaat Reisen in sein Hoheitsgebiet oder in bestimmte Regionen und Gebiete innerhalb seines Hoheitsgebiets gestattet, sollte er dies ohne Diskriminierung tun und Reisen aus allen Regionen oder Ländern in der EU mit einer ähnlichen epidemiologischen Lage gestatten.

Falls noch nicht beschlossen wurde, die Kontrollen an den Binnengrenzen vollständig aufzuheben, könnten auch Schritte unternommen werden, um die Beseitigung der Beschränkungen einzuleiten. So könnten z. B. systematische Grenzkontrollen durch Grenzkontrollen auf der Grundlage einer Risikobewertung oder durch örtliche polizeiliche Maßnahmen ersetzt werden.

Die Aufhebung der Freizügigkeitsbeschränkungen und der Grenzkontrollen erfordert unter anderem eine enge Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten. Vor Einführung einer neuen Regelung müssen alle Mitgliedstaaten unterrichtet werden, und es muss stets deutlich sein, dass etwaige selektive Beschlüsse zur Beschränkung von Reisen in bestimmte Regionen innerhalb eines Mitgliedstaats oder von Reisen aus solchen Regionen auf einer vollkommen objektiven Grundlage gefasst werden: Verbleibende Beschränkungen sollten nur auf Erwägungen der öffentlichen Gesundheit gestützt und so gestaltet werden, dass sie verhältnismäßig und diskriminierungsfrei sind. Wenn ein Mitgliedstaat beschließt, seine Beschränkungen für Reisen in einen anderen Mitgliedstaat oder in Regionen oder Gebiete eines anderen Mitgliedstaats oder für Reisen aus einem anderen Mitgliedstaat oder aus Regionen oder Gebieten eines anderen Mitgliedstaats aufzuheben, muss dies ohne Diskriminierung für alle EU-Bürgerinnen und -Bürger und für alle Einwohnerinnen und Einwohner des betreffenden Mitgliedstaats unabhängig von deren Staatsangehörigkeit gelten, und es sollte für alle Teile der Union mit einer ähnlichen epidemiologischen Lage gelten. Die Aufhebung der Kontrollen sollte nicht nur geografisch nahe Regionen benachbarter Mitgliedstaaten betreffen, sondern auf einer vergleichbaren epidemiologischen Lage und der Umsetzung der Gesundheitsleitlinien in den Regionen unabhängig von deren Nähe beruhen. Die reibungslose Durchreise sowohl aus beruflichen als auch aus persönlichen Gründen sollte erleichtert werden.

Eine reibungslose, sichere Reise sollte aus beruflichen Gründen möglich sein, ist aber auch aus **persönlichen Gründen wie Besuchen bei Familienangehörigen** wichtig. Die Krise hat eine lange Trennung zwischen Familienangehörigen in verschiedenen Mitgliedstaaten erforderlich gemacht, von denen viele einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung des Virus geleistet haben. Um diesen Beitrag zu würdigen, wird es wichtig sein, die sichere Wiedervereinigung von Familien in Mitgliedstaaten mit einer ähnlichen epidemiologischen Lage zu ermöglichen.

— **Phase 2: Generelle Aufhebung der Beschränkungen und der Kontrollen an den Binnengrenzen**

In dieser letzten Phase, in der die epidemiologische Lage in der ganzen EU hinreichend positiv und konvergierend ist, werden sämtliche mit COVID-19 zusammenhängenden Beschränkungen und Kontrollen an den Binnengrenzen aufgehoben, gleichzeitig jedoch die innerhalb (von Teilen) der Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten bestehenden erforderlichen Gesundheitsmaßnahmen (persönliche Hygiene, räumliche Distanzierung usw.) beibehalten und weiterhin umfassende Informationskampagnen durchgeführt. Nach wie vor gilt, dass die Leitlinien zur Festlegung der Sicherheitsauflagen für die verschiedenen Verkehrsträger und Unterkunftsarten eingehalten werden müssen, damit der freie Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr in vollem Umfang wiederhergestellt werden kann.

IV. KOORDINIERUNGSMECHANISMUS

Die Kommission kann zwar bei der Vorbereitung von Beschlüssen zur Aufhebung der Freizügigkeitsbeschränkungen und der Kontrollen an den Binnengrenzen eine unterstützende und koordinierende Rolle einnehmen, es ist aber Sache der Mitgliedstaaten, die Lage in ihrem Land anhand der oben genannten Kriterien zu bewerten und über die Aufhebung der Beschränkungen zu entscheiden. Ähnlich wie die Beschlüsse zur Wiedereinführung vorübergehender Kontrollen an den Binnengrenzen sollten die Beschlüsse zur Aufhebung der Kontrollen nach Rücksprache mit den anderen Mitgliedstaaten, insbesondere den unmittelbar betroffenen Mitgliedstaaten, gefasst werden.

Seit Beginn des Ausbruchs tauschen die Kommission und die Mitgliedstaaten in einer Reihe von Foren regelmäßig Informationen und bewährte Verfahren aus, unter anderem auf fachlicher Ebene im Rahmen der „COVID-19-Informationsgruppe — Inneres“ und auf politischer Ebene im Rahmen der von der Kommission einberufenen regelmäßigen Videokonferenzen. Die Aufrechterhaltung einer engen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten, die auf gegenseitigem Vertrauen beruht und mit der auf gemeinsame Ziele hingearbeitet wird, ist von größter Bedeutung und sollte nach wie vor Teil des schrittweisen Vorgehens sein. Die Kommission wird die Foren für diesen Austausch daher auch weiterhin zur Verfügung stellen, um die Beschlussfassung über die koordinierte und abgestufte Aufhebung der Freizügigkeitsbeschränkungen und der Kontrollen an den Binnengrenzen zu erleichtern und vorzubereiten.

Im Rahmen der Exit-Strategie, des Informationsaustauschs und der Folgemaßnahmen zur Arbeit der COVID-19-Informationsgruppe sollte die Koordinierung verstärkt werden, um ein zielgerichtetes und kohärentes Vorgehen bei der Aufhebung der Freizügigkeitsbeschränkungen und der Kontrollen an den Binnengrenzen im Einklang mit den EU-Vorschriften und -Grundsätzen sicherzustellen und gleichzeitig die notwendige Flexibilität für die beteiligten Länder zu gewährleisten.

Damit nicht neue Koordinierungsmechanismen oder -plattformen geschaffen werden, schlägt die Kommission vor, dass konkrete Empfehlungen innerhalb bestehender und gut funktionierender Rahmen ausgearbeitet werden. Dies könnte beispielsweise im Rahmen der Integrierten EU-Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) geschehen, die nun vollständig aktiviert ist. Der Rat könnte die informelle Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, auch im Hinblick auf die Ausarbeitung gezielter Empfehlungen, intensivieren. Die Kommission wird selbstverständlich weiterhin ihrer institutionellen Rolle gerecht werden, indem sie unter anderem den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren auf fachlicher Ebene erleichtert.

V. SCHLUSSFOLGERUNG

Diese Mitteilung zeigt auf, wie die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um die Aufhebung der Freizügigkeitsbeschränkungen und der Kontrollen an den Binnengrenzen unterstützt werden könnten. Angesichts der sich ständig verändernden, dynamischen Lage in der COVID-19-Pandemie wird der Informationsaustausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten auf fachlicher Ebene fortgesetzt und, wo dies hilfreich ist, auf politischer Ebene weiterverfolgt. Wie im gemeinsamen Fahrplan hervorgehoben wird, ist ein sorgfältig austariertes, abgestimmtes und schrittweises Vorgehen notwendig. Die Kommission wird auch die Verhältnismäßigkeit der von den Mitgliedstaaten zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie getroffenen Maßnahmen in Bezug auf die Binnen- und Außengrenzen und die Reisebeschränkungen weiter prüfen und die Aufhebung von Maßnahmen anmahnen, die sie als unverhältnismäßig ansieht.

Auch wenn klar ist, dass der Beschluss, die Freizügigkeit durch Aufhebung der Grenzkontrollen und Reisebeschränkungen wiederherzustellen, sehr heikel ist, so ist er doch ein wesentlicher Bestandteil der schrittweisen Aufhebung der Beschränkungen, denen Bürger und Unternehmen heute gegenüberstehen. Eine Verzögerung dieses Prozesses, die über das hinausgeht, was aus Gründen der öffentlichen Gesundheit erforderlich ist, wäre nicht nur eine starke Belastung für das Funktionieren des Binnenmarkts, sondern auch für das Leben von Millionen von EU-Bürgerinnen und -Bürgern, denen die Vorteile der Freizügigkeit, die eine zentrale Errungenschaft der Europäischen Union ist, vorenthalten werden. Die Wiederherstellung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts ist eine notwendige Voraussetzung für die Erholung der Volkswirtschaften in der EU, insbesondere des wichtigen touristischen Ökosystems und des Verkehrssektors.

Die Kommission ist bereit, im Rahmen der COVID-19-Informationsgruppe — Inneres und der Integrierten Regelung für die politische Reaktion auf Krisen mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um den Weg für Fortschritte in den Phasen 1 und 2 frei zu machen, sobald die Bedingungen dies erlauben, mit dem übergeordneten Ziel, die Integrität des Schengen-Raums wiederherzustellen und zu einem unbeschränkten und grenzenlosen freien Personen-, Arbeitnehmer-, Waren- und Dienstleistungsverkehr innerhalb der EU zurückzukehren.
