

## II

(Mitteilungen)

MITTEILUNGEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN STELLEN  
DER EUROPÄISCHEN UNION

## EUROPÄISCHE KOMMISSION

## COVID-19

**Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen**

(2020/C 86 I/01)

Durch die Coronakrise ist deutlich geworden, dass wir vor der Herausforderung stehen, sowohl die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger zu schützen als auch Beeinträchtigungen des freien Personenverkehrs sowie der Versorgung mit Waren und wesentlichen Dienstleistungen in ganz Europa zu vermeiden. Die Umsetzung der Unionspolitik im Bereich der Personen- und Warenkontrollen sollte sich am Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten orientieren.

Um Engpässe zu vermeiden und zu verhindern, dass sich die sozialen und wirtschaftlichen Probleme, mit denen alle europäischen Länder bereits zu kämpfen haben, weiter verschlimmern, ist die Aufrechterhaltung eines funktionierenden Binnenmarkts ganz entscheidend. Daher sollten die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen ergreifen, die die Integrität des Binnenmarkts für Waren, insbesondere die Integrität von Lieferketten, gefährden, und auch keine unlauteren Praktiken anwenden.

Die Mitgliedstaaten müssen ihre eigenen Staatsbürger und Einwohner stets einreisen lassen und Bürgern und Einwohnern anderer EU-Länder, die nach Hause zurückkehren, die Durchreise ermöglichen.

Bei Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Grenzmanagement ist ein koordiniertes Handeln auf EU-Ebene von entscheidender Bedeutung.

Daher enthalten diese Leitlinien Grundsätze für ein integriertes Vorgehen beim Grenzmanagement, durch das der Gesundheitsschutz und die Wahrung der Integrität des Binnenmarkts wirksam gewährleistet werden sollen.

**I. Güterverkehr und Dienstleistungen**

1. Verkehr und Mobilität sind wesentliche Bereiche, um wirtschaftliche Kontinuität zu gewährleisten. Ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen ist unerlässlich. Notfalltransporte sollten innerhalb des Verkehrssystems Vorrang haben (z. B. durch die Einrichtung von Sonderfahrspuren, sogenannten „green lanes“).
2. Kontrollmaßnahmen sollten weder die Kontinuität der Wirtschaftstätigkeit noch das Funktionieren der Lieferketten beeinträchtigen. Ein ungehinderter Güterverkehr ist entscheidend, um die Verfügbarkeit von Gütern, insbesondere von lebensnotwendigen Gütern wie Nahrungsmitteln (einschließlich Tieren) sowie lebenswichtiger medizinischer Ausstattung, Schutzausrüstung und Arzneimitteln, zu gewährleisten. Generell sollten solche Maßnahmen nicht zu schwerwiegenden Störungen in Lieferketten, bei der Bereitstellung wesentlicher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sowie in den Volkswirtschaften und der EU-Wirtschaft insgesamt führen.
3. Beruflich bedingte Reisen zur Sicherstellung des Güterverkehrs und zur Bereitstellung von Dienstleistungen sollten ermöglicht werden. In diesem Zusammenhang ist ein entscheidender Faktor, dass sich Beschäftigte im Verkehrssektor, also unter anderem Lkw-Fahrer, Zugführer, Piloten und Flugzeugbesatzungen, sicher über Binnen- wie auch Außengrenzen hinwegbewegen können. Nur so können ein angemessener Güterverkehr und eine angemessene Bewegungsfreiheit wesentlicher Mitarbeiter gewährleistet werden.

4. Setzen Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Gesundheit Beschränkungen des Güter- und Personenverkehrs durch, ist dies nur zulässig, wenn diese Beschränkungen
  - a. transparent sind, d. h. in öffentlichen Erklärungen/Dokumenten verankert sind;
  - b. hinreichend begründet sind, d. h. die Gründe und der Zusammenhang mit Covid-19 dargelegt werden. Die Begründungen müssen wissenschaftlich fundiert sein und sich auf die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) stützen;
  - c. verhältnismäßig sind, d. h. nicht über das unbedingt notwendige Maß hinausgehen;
  - d. relevant und verkehrsträgerspezifisch sind, d. h., dass Beschränkungen für die einzelnen Verkehrsträger gezielt auf diesen Verkehrsträger ausgerichtet sein müssen, und
  - e. nichtdiskriminierend sind.
  
5. Alle geplanten verkehrsbezogenen Beschränkungen sollten der Kommission und allen anderen Mitgliedstaaten – unbeschadet der besonderen Vorschriften für Notfallmaßnahmen im Luftfahrtsektor – rechtzeitig und in jedem Fall vor ihrer Einführung **mitgeteilt werden**.

## II. Lieferung von Waren

6. Die Mitgliedstaaten sollten den freien Verkehr für alle Waren aufrechterhalten. Insbesondere sollten sie die Lieferkette für wesentliche Erzeugnisse wie Arzneimittel, medizinische Ausrüstung, verderbliche Grundnahrungsmittel und Tiere gewährleisten. Der Warenverkehr im Binnenmarkt – insbesondere (aber nicht nur) wichtige, gesundheitsrelevante und verderbliche Waren, vor allem Lebensmittel – sollte keinen Beschränkungen unterliegen, es sei denn, diese sind hinreichend begründet. Die Mitgliedstaaten sollten vorrangige Fahrspuren für den Gütertransport (z. B. in Form von sogenannten „green lanes“) ausweisen und die Aufhebung bestehender Wochenendfahrverbote erwägen.
  
7. Für Waren, die im EU-Binnenmarkt rechtmäßig im Verkehr sind, sollten keine zusätzlichen Bescheinigungen vorgeschrieben werden. Hier sei darauf verwiesen, dass es der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit zufolge keine Belege dafür gibt, dass Lebensmittel eine Quelle oder ein Übertragungsweg von Covid-19 sind. <sup>(1)</sup>
  
8. Beschäftigte im Verkehrssektor, insbesondere, aber nicht nur diejenigen, die lebensnotwendige Güter liefern, sollten bei Bedarf Grenzen passieren können, und ihre Sicherheit sollte in keiner Weise gefährdet werden.
  
9. Die Mitgliedstaaten sollten für eine kontinuierliche Belieferung sorgen, um den gesellschaftlichen Bedürfnissen gerecht zu werden und Hamsterkäufe sowie eine gefährliche Überfüllung von Geschäften zu vermeiden, was proaktives Handeln in der gesamten Lieferkette erfordert.
  
10. Spezifische Verkehrsknotenpunkte (z. B. Häfen, Flughäfen, Logistikzentren) sollten bei Bedarf entsprechend verstärkt werden.

## III. Gesundheitsbezogene Maßnahmen

11. Für Personen, die aufgrund von Covid-19 als Risiko für die öffentliche Gesundheit eingestuft werden, müssen geeignete Maßnahmen ergriffen werden. Sie sollten Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung haben, wobei die Priorisierung der unterschiedlichen Fälle nach den Vorgaben des jeweiligen nationalen Gesundheitssystems erfolgt.

<sup>(1)</sup> <https://efsa.europa.eu/en/news/coronavirus-no-evidence-food-source-or-transmission-route>

12. Auf der Grundlage bewährter Verfahren der Gesundheitsbehörden der Mitgliedstaaten werden an den Außengrenzen gegebenenfalls folgende Maßnahmen empfohlen:
- Einführung von Einreisekontrollen (Erst-<sup>(?)</sup> und Zweitkontrollen<sup>(?)</sup>), durch die festgestellt werden soll, ob Reisende, die aus betroffenen Gebieten oder Ländern kommen, Symptome aufweisen und/oder ob sie mit Covid-19 in Kontakt gekommen sein könnten; Ausfüllen einer Aussteigerkarte an Bord von Flugzeugen, Fähren, Zügen und Bussen, die auf direktem oder indirektem Weg aus einem betroffenen Gebiet oder einem betroffenen Land kommen; Ausfüllen einer Seegesundheitserklärung für alle ankommenden Schiffe mit Angabe aller angelaufenen Häfen;
  - Bereitstellung von Informationsmaterial (Faltblätter, Banner, Plakate, elektronische Anzeigen usw.) für Reisende, die aus betroffenen Gebieten einreisen oder in diese ausreisen;
  - Einführung von Ausreisekontrollen, durch die festgestellt werden soll, ob Reisende, die in betroffene Länder ausreisen, Symptome aufweisen und/oder ob sie mit Covid-19 in Kontakt gekommen sein könnten. Reisende, bei denen festgestellt wurde, dass sie mit Covid-19 in Kontakt gekommen sind, oder die damit infiziert sind, sollten nicht ausreisen dürfen;
  - Isolation von Verdachtsfällen und im Krankheitsfall Transport in eine medizinische Einrichtung. Die Behörden auf beiden Seiten der Grenze sollten sich auf einen angemessenen Umgang mit Personen verständigen, die als Risiko für die öffentliche Gesundheit eingestuft werden. Dazu zählen z. B. weitere Tests, Isolation oder Quarantäne und Gesundheitsversorgung – entweder im Einreiseland oder aufgrund einer Vereinbarung im Ausreiseland.
13. Damit diese Kontrollen wirksam sind, gelten folgende Maßnahmen als bewährte Verfahren:
- Festlegung von Standardarbeitsanweisungen und Bereitstellung von entsprechend ausgebildetem Personal in ausreichender Zahl;
  - Bereitstellung von Schutzausrüstungen sowohl für medizinisches als auch für nicht-medizinisches Personal und
  - Bereitstellung aktueller Informationen für Beschäftigte im Gesundheitswesen und anderes einschlägiges Personal an Einreiseorten, wie Sicherheitskräfte, Beschäftigte bei Polizei, Zoll und Hafenstaatkontrollenrichtungen, Lotsen und Reinigungskräfte.

Die meisten dieser Maßnahmen sind von den Gesundheitsbehörden oder unter deren Federführung zu ergreifen. Die Grenzbehörden spielen eine wichtige unterstützende Rolle, indem sie unter anderem Fahrgäste informieren und Verdachtsfälle unverzüglich an die entsprechenden Gesundheitsdienste verweisen.

#### IV. Außengrenzen

14. Alle Personen – sowohl EU- als auch Nicht-EU-Bürger –, die über eine Außengrenze in den Schengen-Raum einreisen, werden an den Grenzübergangsstellen systematisch kontrolliert. Die Grenzkontrollen können auch Gesundheitskontrollen gemäß Abschnitt III umfassen.
15. Die Mitgliedstaaten können Drittstaatsangehörigen ohne Wohnsitz in dem Mitgliedstaat die Einreise verweigern, wenn sie entsprechende Symptome aufweisen oder einem besonderen Infektionsrisiko ausgesetzt waren und als Gefahr für die öffentliche Gesundheit gelten.
16. Alternativ zur Verweigerung der Einreise können Maßnahmen wie Isolation oder Quarantäne zur Anwendung kommen, wenn diese als wirksamer erachtet werden.
17. Jede Entscheidung über die Einreiseverweigerung muss verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sein. Eine Maßnahme gilt als verhältnismäßig, wenn sie nach Konsultation der Gesundheitsbehörden ergriffen wurde und von diesen als geeignet und erforderlich angesehen wird, um das die öffentliche Gesundheit betreffende Ziel zu erreichen.

---

(?) Erstkontrollen umfassen eine erste Bewertung durch Personal, das nicht unbedingt medizinisch geschult sein muss. Dazu zählt die Inaugenscheinnahme von Reisenden auf Anzeichen der Infektionskrankheit, die Messung der Körpertemperatur von Reisenden und das Ausfüllen eines Fragebogens durch die Reisenden, in dem Symptome und/oder ein möglicher Kontakt mit dem Erreger abgefragt werden.

(?) Zweitkontrollen sollten nur von medizinisch geschultem Personal durchgeführt werden. Sie umfassen eine eingehende Befragung, eine gezielte medizinische Untersuchung und eine Laboruntersuchung sowie eine zweite Temperaturmessung.

**V. Binnengrenzen**

18. Die Mitgliedstaaten können 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.
  19. Solche Kontrollen sollten in angemessener Weise und unter gebührender Berücksichtigung der Gesundheit der betroffenen Personen durchgeführt werden. Personen, die eindeutig krank sind, sollte die Einreise nicht verweigert werden, doch es sollten geeignete Maßnahmen gemäß Nummer 11 ergriffen werden.
  20. Die Durchführung von Gesundheitskontrollen bei allen Personen, die in das Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten einreisen, erfordert keine formelle Einführung von Kontrollen an den Binnengrenzen.
  21. Für EU-Bürgerinnen und -Bürger müssen die in der Freizügigkeitsrichtlinie vorgesehenen Garantien gewährleistet sein. Insbesondere muss die Gleichbehandlung von Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats und EU-Bürgern mit Wohnsitz in dem Land sichergestellt werden. Ein Mitgliedstaat darf EU-Bürgern oder Drittstaatsangehörigen mit Wohnsitz in seinem Hoheitsgebiet die Einreise nicht verweigern und muss Bürgern und Einwohnern anderer EU-Länder, die nach Hause zurückkehren, die Durchreise ermöglichen. Die Mitgliedstaaten können jedoch geeignete Maßnahmen ergreifen, indem sie beispielsweise verlangen, dass Personen, die in ihr Hoheitsgebiet einreisen, sich bei ihrer Rückkehr aus einem von Covid-19 betroffenen Gebiet einer Selbstisolation oder ähnlichen Maßnahmen unterziehen, sofern diese Anforderungen auch für ihre eigenen Staatsangehörigen gelten.
  22. Werden Kontrollen an Binnengrenzen eingeführt, sollten sie so organisiert werden, dass sich keine größeren Menschenansammlungen (z. B. Warteschlangen) bilden, durch die sich das Virus weiterverbreiten könnte.
  23. Die Mitgliedstaaten sollten Grenzpendlern den Grenzübertritt gestatten und erleichtern, insbesondere, aber nicht nur denjenigen, die im Gesundheits- und Lebensmittelsektor sowie anderen wesentlichen Dienstleistungsbereichen tätig sind (z. B. Kinderbetreuung, Altenpflege, unerlässliches Personal in Versorgungsunternehmen), damit sie ihrer beruflichen Tätigkeit weiter nachgehen können.
  24. Die Mitgliedstaaten sollten sich so abstimmen, dass nur auf einer Seite der Grenze Gesundheitskontrollen vorgenommen werden, um Dopplungen und Wartezeiten zu vermeiden.
  25. Die Mitgliedstaaten, insbesondere benachbarte Mitgliedstaaten, sollten auf EU-Ebene eng zusammenarbeiten und sich abstimmen, um zu gewährleisten, dass die ergriffenen Maßnahmen wirksam und verhältnismäßig sind.
-