

Einschränkungen für Grenzgänger im Binnenmarkt wegen COVID-19

Schutz der Freizügigkeit durch Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten

Lavinia Petrache und Karen Rudolph



© shutterstock

Die EU-Kommission fordert die Mitgliedstaaten in unverbindlichen Leitlinien auf, Grenzkontrollen und Grenzschließungen untereinander zu koordinieren, für „systemrelevante“ Berufsgruppen die Freizügigkeit möglichst nicht einzuschränken sowie anderen Berufsgruppen und Saisonarbeitern die Einreise zu gestatten. Das cep bewertet die Leitlinien wie folgt:

- ▶ Die Vorschläge der Kommission sind überwiegend sachgerecht. EU-rechtlich verfügt sie aber über keine härteren Mittel als unverbindliche Leitlinien, um sie durchzusetzen.
- ▶ Ein koordiniertes Vorgehen der Mitgliedstaaten ist unerlässlich für das Funktionieren des Binnenmarktes.
- ▶ Arbeitskräfte sollten bei der Einreise von nationalen Quarantänevorschriften ausgenommen sein.

Inhaltsverzeichnis

1	Politischer Hintergrund	3
2	Rechtlicher Rahmen für Einschränkungen der Freizügigkeitsrechte	3
2.1	Grenzkontrollen.....	3
2.1.1	Anforderungen an die Einführung vorübergehender Grenzkontrollen	4
2.1.2	Zulässige Dauer von Grenzkontrollen.....	4
2.2	Grenzschießungen	4
2.2.1	Anforderungen an Einschränkungen des allgemeinen Freizügigkeitsrechts.....	4
2.2.2.	Einschränkung der arbeitsrechtbezogenen Freizügigkeitsrechte	5
3	Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte	5
3.1	Arbeitskräfte mit systemrelevanten Funktionen	5
3.2	Saisonarbeitskräfte.....	6
3.3	Sonstige Arbeitskräfte ohne systemrelevante Funktionen	7
3.4	Gesundheitskontrollen	7
4	Bewertung	7
4.2	Ökonomische Bewertung	7
4.2	Juristische Bewertung	8

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Berufsgruppen mit systemrelevanten Funktionen	6
---------	---	---

1 Politischer Hintergrund

Der Europäische Rat hat am 26. März 2020 in einer gemeinsamen Erklärung¹ die Europäische Kommission aufgefordert, die COVID-19-bedingten Einreisebeschränkungen an den Binnengrenzen für Arbeitskräfte in der EU zu koordinieren. Er fordert, dass Arbeitskräfte, die ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem der Erwerbstätigkeit haben (im Folgenden „betroffene Arbeitskräfte“), ungehindert an ihren Arbeitsplatz gelangen können. Die EU-Kommission hat daraufhin am 30. März 2020 Leitlinien² veröffentlicht, die die Überschreitung der Binnenmarktgrenzen für betroffene Arbeitskräfte ermöglichen und den Zeitaufwand für betroffene Arbeitskräfte beim Grenzübertritt möglichst gering halten sollen.³ Die Kommission ist bei der Umsetzung der Leitlinien auf die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten angewiesen.

Aktuell haben alle EU-Mitgliedstaaten, Grenzkontrollen errichtet und Einreisebeschränkungen eingeführt. Von den Einreisebeschränkungen sind u.a. 1,3 Millionen Arbeitskräfte betroffen, die nicht in dem Mitgliedstaat leben, in dem sie arbeiten.⁴ Die betroffenen Arbeitnehmer können aufgrund der Beschränkungen entweder nicht ungehindert zu ihrem Arbeitsplatz oder nicht zu ihrem Wohnort.

Im Folgenden wird untersucht, inwieweit die Leitlinien geeignet sind, die Einreisebeschränkungen an den Binnengrenzen der EU zu koordinieren. Hierfür wird in Kapitel 2 der Rechtsrahmen zur Wiedereinführung von Einschränkungen für Arbeitskräfte dargestellt. Kapitel 3 gibt den Inhalt der Leitlinien der Kommission kurz wieder. Anschließend werden die Leitlinien in Kapitel 4 bewertet.

2 Rechtlicher Rahmen für Einschränkungen der Freizügigkeitsrechte

Grundsätzlich umfasst die Freizügigkeit innerhalb der EU den Verzicht sowohl auf Grenzkontrollen⁵ als auch auf Grenzsicherungen⁶. Für Ausnahmen von beidem sieht das EU-Recht strenge Anforderungen vor. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Binnenmarkt weiterhin funktioniert. Die Aufforderung der Kommission zu einem koordinierten Vorgehen zwischen den Mitgliedstaaten ist vor diesem Hintergrund zu verstehen.

2.1 Grenzkontrollen

Die EU hat sicherzustellen, dass „Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden“.⁷ Das Recht ist primärrechtlich verankert und wurde sekundärrechtlich konkretisiert. Die Mitgliedstaaten bleiben weiterhin für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und für den Schutz der inneren Sicherheit verantwortlich.⁸ Diese dürfen vorübergehend Grenzkontrollen wiedereinführen, wenn die öffentliche Ordnung oder die innere

¹ Europäischer Rat, „Gemeinsame Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates“ vom 26. März 2020, <<https://www.consilium.europa.eu/media/43085/26-vc-euco-statement-de.pdf>>, abgerufen am 15.04.2020.

² EU-Kommission, Mitteilung C(2020) 2051 vom 30. März 2020, Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs [Im Folgenden C(2020) 2051].

³ Die Leitlinien werden ergänzt durch zwei Mitteilungen der Kommission mit Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen vom 16. März 2020 [C(2020) 1753] bzw. Hinweisen zur Umsetzung der vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU vom 30. März 2020 [C(2020) 2050]. Die Dringlichkeit koordinierter Öffnungen der Binnengrenzen hebt zudem ein Gemeinsamer europäischer Fahrplan für die Aufhebung der Maßnahmen zur Eindämmung von COVID-19 der Kommission und des Präsidenten des Europäischen Rates vom 15. April 2020 [COM (2020) 2419] hervor.

⁴ Siehe Eurostat (2019), Menschen unterwegs – Statistiken zur Mobilität, <<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9967955/1-09072019-AP-DE.pdf/3f713203-a390-4765-9b36-33c413e30c61>>, abgerufen am 20.04.2020.

⁵ Art. 67 Abs. 2 AEUV.

⁶ Art. 21 Abs. 1 AEUV.

⁷ Art. 67 Abs. 2; Art 77 Abs. 1 Buchst. a) AEUV.

⁸ Art. 72 AEUV.

Sicherheit in dem Mitgliedstaat „ernsthaft bedroht“ ist.⁹ In Situationen, die ein sofortiges Handeln erfordern, dürfen sie dies mit sofortiger Wirkung tun.¹⁰ Allerdings ist beides nur unter strengen Voraussetzungen zulässig.

2.1.1 Anforderungen an die Einführung vorübergehender Grenzkontrollen

Grenzkontrollen dürfen nur unter folgenden Voraussetzungen errichtet werden: (1) Sie dürfen nur als letztes Mittel eingesetzt werden.¹¹ (2) Sie müssen angemessen sein, um das verfolgte Ziel zu erreichen, und auch verhältnismäßig sein. In diese Bewertung fließen ein: die voraussichtliche Auswirkung der Bedrohung – im vorliegenden Fall die Ausbreitung von COVID-19 – auf die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit und die voraussichtliche Auswirkung auf den freien Personenverkehr. (3) Die davon betroffenen Mitgliedstaaten und die EU-Kommission sind über den Umfang der Grenzkontrollen zu informieren.

2.1.2 Zulässige Dauer von Grenzkontrollen

Grundsätzlich dürfen Grenzkontrollen für die vorhersehbare Dauer der ernsthaften Bedrohung, maximal für 30 Tage errichtet werden. Eine Verlängerung um weitere 30 Tage ist mehrmals zulässig, wenn die ernsthafte Bedrohung anhält. Der Gesamtzeitraum darf sechs Monate nicht überschreiten.¹² In Fällen, die sofortiges Handeln erfordern, dürfen Grenzkontrollen nur für maximal 10 Tage errichtet werden. Dieser Zeitraum darf mehrmals um weitere 20 Tage verlängert werden, wenn die ernsthafte Bedrohung anhält. Der Gesamtzeitraum darf zwei Monate nicht überschreiten.¹³

Zwölf Mitgliedstaaten haben die Kommission benachrichtigt, dass Grenzkontrollen sofort erforderlich seien.¹⁴ Nach jetzigem Stand planen diese Staaten, die Maximalfrist von zwei Monaten nicht zu überschreiten. Auch die übrigen Staaten sehen Grenzkontrollen aufgrund oder im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vorläufig nur bis Mitte Mai vor.¹⁵

2.2 Grenzschließungen

Grenzschließungen verstoßen grundsätzlich sowohl gegen das allgemeine Freizügigkeitsrecht aller EU-Bürger als auch gegen das Freizügigkeitsrecht der Arbeitskräfte. Beide sind primärrechtlich verankert und werden sekundärrechtlich konkretisiert.

2.2.1 Anforderungen an Einschränkungen des allgemeinen Freizügigkeitsrechts

Das primärrechtlich verankerte allgemeine Recht auf Freizügigkeit umfasst das Recht jedes Unionsbürgers, sich in den Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.¹⁶ Das Recht wurde sekundärrechtlich durch die Freizügigkeits-Richtlinie¹⁷ konkretisiert, die ein Recht auf Aus- und Einreise sowie ein Aufenthaltsrecht regelt.¹⁸ Den Mitgliedstaaten sind Einschränkungen der Freizügigkeit gestattet,

⁹ Art. 25 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (im Folgenden Schengener Grenzkodex).

¹⁰ Art. 28 Verordnung (EU) 2016/399.

¹¹ Art. 25 Abs. 2 Verordnung (EU) 2016/399.

¹² Art. 25 Verordnung (EU) 2016/399.

¹³ Art. 28 Verordnung (EU) 2016/399.

¹⁴ Europäische Kommission, Temporary Reintroduction of Border Control <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en> abgerufen am 27.04.2020.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Art. 21 Abs. 1 AEUV; Art. 45 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

¹⁷ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

¹⁸ Art. 4, 5, 6 ff. Richtlinie 2004/38/EG.

soweit diese u.a. aus Gründen der öffentlichen Gesundheit notwendig sind.¹⁹ Krankheiten mit epidemischem Potenzial — wie COVID-19²⁰ — rechtfertigen ausdrücklich Beschränkungen der Freizügigkeit.²¹ Anders als für Grenzkontrollen sieht die Freizügigkeits-Richtlinie keine Fristen für die Einschränkungen aus Gründen der öffentlichen Gesundheit vor.

2.2.2. Einschränkung der arbeitsrechtbezogenen Freizügigkeitsrechte

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte ist im EU-Recht primärrechtlich für Arbeitnehmer durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit²² und für entsandte Arbeitnehmer und Selbständige durch die Dienstleistungsfreiheit²³ gewährleistet. Arbeitskräfte aus einem anderen Mitgliedstaat dürfen nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit schlechter als einheimische Arbeitskräfte behandelt werden.²⁴ Die Ausübung dieser Rechte darf aber aus Gründen der öffentlichen Gesundheit beschränkt werden.²⁵ Der Schutz der öffentlichen Gesundheit ist ein anerkannter Grund des Allgemeininteresses, bei dem Mitgliedstaaten über einen Ermessensspielraum verfügen.²⁶ Allerdings unterzieht der EuGH Beschränkungen der Grundfreiheiten einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung. Rechtmäßig sind nur Regelungen, die (1) ein legitimes Ziel verfolgen, (2) geeignet sind, um das verfolgte Ziel zu erreichen²⁷ und (3) nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Zieles erforderlich ist.²⁸ Es sind keine Maximalfristen für die Einschränkung der arbeitsrechtbezogenen Freizügigkeitsrechte vorgesehen.

3 Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte

Die Kommission erkennt in ihren „Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte“ an, dass die Mitgliedstaaten das Recht auf Freizügigkeit aus Gründen der Gesundheit einschränken dürfen. Sie fordert sie allerdings auf, „spezifische Maßnahmen zu ergreifen, um ein koordiniertes Vorgehen auf EU-Ebene zu gewährleisten“ (S. 1). Dies betrifft sowohl Grenzkontrollen als auch Grenzsicherungen. Die Kommission geht in den Leitlinien ein auf „Arbeitskräfte, die systemrelevante Funktionen wahrnehmen“ (3.1), Saisonarbeitskräfte (3.2) und „sonstige Arbeitskräfte“ (3.3.) sowie auch auf Gesundheitskontrollen (3.4).

Ausdrücklich plädiert sie dafür, dass Arbeitnehmer als Grenzgänger, entsandte Arbeitnehmer, Saisonarbeitskräfte und Selbständige zumindest gleichbehandelt werden und dass die Leitlinien auch für Arbeitskräfte im Transit zu ihrem Arbeitsort gelten.

3.1 Arbeitskräfte mit systemrelevanten Funktionen

In den Leitlinien fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, Arbeitskräften, die eine systemrelevante Tätigkeit ausüben, „die Einreise“ und „den ungehinderten Zugang“ zu ihrem Arbeitsplatz zu gestatten, denn „[d]ie Wahrung der Freizügigkeit“ dieser Arbeitskräfte sei „von wesentlicher Bedeutung“. Sie fordert damit nichts anderes als dass für diese Personen Grenzsicherungen aufzuheben

¹⁹ Art. 27 Abs. 1 Richtlinie 2004/38/EG.

²⁰ Weltgesundheitsorganisation Pressekonferenz am 11. März 2020, Direktor Tedros Adhanom Ghebreyesu erklärt COVID-19 zu einer Pandemie, <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>>, abgerufen am 21.04.2020.

²¹ Art. 29 Richtlinie 2004/38/EG.

²² Art. 45 AEUV.

²³ Art. 56 f. AEUV und ständige Rechtsprechung seit EuGH, Urteil v. 27. März 1990, C-113/89, Rush Portuguesa, EU:C:1990:142, Rn. 15 (15-17).

²⁴ Art. 45 Abs. 2 und Art. 57 Abs. 3 AEUV.

²⁵ Art. 45 Abs. 3, Art. 62 i.V.m. Art. 52 Abs. 1 AEUV.

²⁶ EuGH, Urteil v. 14. November 2018, Moria, C-342/17, EU:C:2018:906, Rn. 54.

²⁷ EUGH, Moria, EU:C:2018:906, Rn. 55 (55-56).

²⁸ EuGH, Urteil v. 10. Juli 2019, Aubriet, C-410/18, EU:C:2019:582, Rn. 29.

und Grenzkontrollen verhältnismäßig zu gestalten sind. Die Leitlinien bezeichnen die folgenden 17 Berufsgruppen als systemrelevant (siehe Tab. 1):

Tab. 1: Berufsgruppen mit systemrelevanten Funktionen

Berufsgruppen
Berufe im Gesundheitswesen, einschließlich paramedizinischer Fachkräfte
Betreuungsberufe im Gesundheitswesen sowie für Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderung
Experten des Gesundheitssektors
Arbeitskräfte in der Arzneimittel- Medizinprodukteindustrie
Arbeitskräfte, die an der Lieferung von Waren beteiligt sind, insbesondere an der Lieferkette von Arzneimitteln, medizinischen Hilfsmitteln, Medizinprodukten und persönlichen Schutzausrüstungen, einschließlich ihrer Installation und Wartung
akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie
Informations- und Kommunikationstechniker sowie sonstige Techniker für die grundlegende Instandhaltung der Ausrüstung
Berufe im Bereich des Ingenieurwesens, wie Ingenieure, Energie- und Elektrotechniker
Arbeitskräfte, die an systemrelevanten oder anderweitig wesentlichen Infrastrukturen arbeiten
ingenieurtechnische und vergleichbare Fachkräfte (einschließlich Wasserwerker)
Schutzkräfte und Sicherheitsbedienstete
Berufsfeuerwehrleute/Polizisten/Gefängnisaufseher/Sicherheitswachpersonal/Katastrophenschutzkräfte
Arbeitskräfte, die in der Herstellung und Verarbeitung von Lebensmitteln tätig sind, sowie verwandte Berufe und Wartungspersonal
Bediener von Maschinen für Lebensmittel und verwandte Erzeugnisse (einschließlich Lebensmittelproduktionsmitarbeiter)
Arbeitskräfte im Verkehrssektor: Personenkraftwagen-, Kleintransporter- und Kraftradfahrer, Fahrer schwerer Lastkraftwagen und Busse sowie Rettungswagenfahrer, einschließlich Fahrer, die für die Beförderung im Rahmen des Katastrophenschutzverfahrens der Union eingesetzt werden und Fahrer, die EU-Bürger im Zuge ihrer Rückkehr aus einem anderen Mitgliedstaat an ihren Herkunftsort befördern; Linienflugzeugführer; Schienenfahrzeugführer, Wagenmeister, Instandhaltungstechniker sowie Personal von Infrastrukturbetreibern, das mit der Verkehrssteuerung und Kapazitätszuweisung betraut ist und Arbeitskräfte in der See- und Binnenschifffahrt
Fischer
Berufe mit systemrelevanten Funktionen betrautes Personal von öffentlichen Einrichtungen, einschließlich internationaler Organisationen

Im Interesse der Aufhebung der Einreisebeschränkungen für diese Berufsgruppen empfiehlt die Kommission, so rasch wie möglich „spezielle unaufwändige Schnellverfahren“ einzuführen. Konkret rät sie zur Einführung von Sonderfahrspuren oder Aufklebern, die in den benachbarten Mitgliedstaaten anerkannt werden. Der Fachausschuss für Freizügigkeit der Arbeitnehmer soll weitere Möglichkeiten ermitteln, wie systemrelevante Arbeitskräfte über europäische Grenzen ungehindert zu ihrem Arbeitsplatz gelangen.

3.2 Saisonarbeitskräfte

Die Mitgliedstaaten sollen sich über ihren jeweiligen Bedarf an Saisonarbeitskräften austauschen. Wenn insbesondere in der Landwirtschaft Saisonarbeitskräfte „gebraucht werden“, sollen diese genauso behandelt werden wie Arbeitskräfte mit systemrelevanten Funktionen. Auch anderen Saisonarbeitskräften soll die Einreise gestattet werden, wenn die Beschäftigung in der fraglichen Branche weiter erlaubt ist. Schließlich sollen Mitgliedstaaten „spezielle Verfahren“ einführen, um einen reibungslosen Grenzübertritt der Saisonarbeitskräfte zu gewährleisten.

3.3 Sonstige Arbeitskräfte ohne systemrelevante Funktionen

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die Einreise zu gestatten, wenn die Beschäftigung in der fraglichen Branche weiter erlaubt ist.

3.4 Gesundheitskontrollen

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die Gesundheitskontrollen von EU-Ausländern so durchzuführen, wie sie auch bei eigenen Staatsangehörigen derselben Berufsgruppe vorgenommen werden.

Auch sollen sich die Mitgliedstaaten koordinieren, auf welcher Seite Kontrollen durchgeführt werden, so dass betroffene Arbeitskräfte nur einmal pro Grenzübertritt kontrolliert werden. Bei Gesundheitskontrollen sollen die betroffenen Arbeitskräfte ihr Fahrzeug nicht verlassen müssen, und die Körpertemperatur soll elektronisch gemessen werden. Temperaturmessungen sollen bei derselben Person höchstens dreimal am Tag durchgeführt werden. Wenn bei jemanden wegen Fieber die Fahrt nicht fortgesetzt werden darf, soll der Ausreisestaat informiert werden.

4 Bewertung

4.2 Ökonomische Bewertung

Freizügigkeit für Arbeitskräfte ist ein wesentliches Element für einen funktionierenden Binnenmarkt in der EU. Einreisebeschränkungen an den Binnengrenzen bedeuten hohe Kosten für betroffene Arbeitskräfte und Unternehmen: Zum einen müssen Unternehmen aufgrund von fehlenden ausländischen Arbeitskräften Produktivitätsrückgänge hinnehmen oder höhere Kosten tragen. So zahlen etwa deutsche Unternehmer polnischen Grenzgängern eine Pauschale für Übernachtungen in Deutschland, da sie sich bei einer Rückkehr nach Polen in Quarantäne begeben müssten. Zum anderen können geschlossene Grenzen für Arbeitskräfte Einschnitte im Einkommen oder sogar den Arbeitsplatzverlust bedeuten. Zudem führen die teilweise unkoordinierten Regelungen der Grenzbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten zu hohen Informationskosten und Planungsunsicherheit für Unternehmen und Arbeitskräfte. Die Leitlinien der Kommission, die koordinierte Einreisebedingungen innerhalb der Grenzen der EU fordern, können — auch wenn sie unverbindlich sind — diese Kosten verringern und sind daher grundsätzlich sinnvoll. Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, weshalb die Mitteilung erst drei Wochen nach den ersten Einreisebeschränkungen veröffentlicht wurde.²⁹ Eine frühere Koordinierung hätte Unsicherheiten verkleinert und Kosten erspart.

Ungeachtet der Tatsache, dass eine Koordinierung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte durch die Kommission sinnvoll ist, ist die Mitteilung jedoch aus zwei Gründen problematisch:

So ist zum einen unklar, inwieweit Einreisebeschränkungen wie Gesundheitskontrollen für systemrelevante Berufsgruppen gelten und sich von Einreisebeschränkungen für sonstige Arbeitskräfte unterscheiden sollen. Dabei sollten grundsätzlich alle Einreisebeschränkungen in Abhängigkeit von der jeweiligen regionalen Gesundheitssituation getroffen werden. Konkret sind sie dann sinnvoll, wenn mindestens eine der beiden Grenzregionen von COVID-19 besonders stark betroffen ist. In diesem Fall könnten Arbeitskräfte, die in systemrelevanten Berufsgruppen tätig sind, von den Beschränkungen ausgenommen oder bei Gesundheitskontrollen vorrangig behandelt werden. Informationen, wie stark eine Grenzregion von COVID-19 betroffen ist, müssten dabei transparent und zeitnah vom Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten bereitgestellt werden.

²⁹ EU-Kommission, „Temporary reintroduction of Border Control“, <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en>, abgerufen am 23.04.2020.

Zum anderen sollten die Leitlinien darauf hinweisen, dass betroffene Arbeitskräfte von nationalen Quarantänevorschriften ausgenommen werden. Selbst bei offenen Grenzen können diese Vorschriften sonst den Zugang zum Arbeitsplatz in einem anderen Mitgliedstaat verhindern. Dies bleibt in den Leitlinien gänzlich unberücksichtigt.

Sinnvoll sind schließlich die von der Kommission vorgeschlagenen Fiebermessungen für betroffene Arbeitskräfte an der Grenze. Zwar ist dies keine eindeutige Methode, um COVID-19 Patienten zu identifizieren. So tritt in Deutschland nur bei 42% der COVID-19-Infizierten Fieber auf.³⁰ Zudem ist die Ansteckung durch das Virus schon vor Symptomausbrüchen möglich.³¹ Die Belastungen für betroffene Arbeitskräfte durch Fiebermessungen sind jedoch gering, insbesondere wenn – wie von der Kommission empfohlen – Messungen nur auf einer Seite der Grenze stattfinden. Eine Fiebermessung kann jedoch soziale Distanzierung und verantwortungsbewusstes Verhalten der betroffenen Arbeitskräfte nicht ersetzen.

4.2 Juristische Bewertung

Die Kompetenz der Union, Mitteilungen vorzulegen, stützt sich auf Art. 17 EUV: Die Kommission fördert die gemeinsamen Interessen der Union und kann dazu Initiativen ergreifen. Um Beschränkungen der Freizügigkeitsrechte infolge der COVID-19-Pandemie zu koordinieren, sind sekundärrechtlich keine härteren Mittel – wie Befugnisse für delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte – vorgesehen. Durchführungsrechtsakte sind lediglich für den speziellen Fall außergewöhnlicher Umstände erlaubt, wenn schwerwiegende Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen gefährden (Art. 21, Art. 29 Abs. 4 Schengener Grenzkodex). Dies trifft in der aktuellen COVID-19-Pandemie nicht zu.

Grenzkontrollen und Einreisebeschränkungen verletzen das Recht auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer bzw. die Dienstleistungsfreiheit. Der Schutz der öffentlichen Gesundheit ist ein zwingender Grund des Allgemeininteresses, der Eingriffe in die Grundfreiheiten rechtfertigen kann. Auch die EU ist gehalten, auf einen hohen Gesundheitsschutz zu achten, wenn sie Unionspolitiken und -maßnahmen festlegt und durchführt.³² Die Aufforderung der Kommission an die Mitgliedstaaten, ihr Vorgehen untereinander abzustimmen, ist richtig und unerlässlich für das Funktionieren des Binnenmarktes.

³⁰ RKI (2020), SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), <https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText2>, abgerufen am 23.04.2020.

³¹ BMG (2020), Symptome erkennen und richtig handeln, <<https://www.zusammengegencorona.de/informieren/symptome-erkennen/>>, abgerufen am 23.04.2020.

³² Art. 168 Abs. 1 AEUV.

Zuletzt in dieser Reihe erschienen:

- Nr. 10/2020: Zugang Dritter zu Dokumenten der EU-Arzneimittelagentur (April 2020)
- Nr. 09/2020: Energiebesteuerung in Frankreich (März 2020)
- Nr. 08/2020: Bewältigung der Corona-Krise (März 2020)
- Nr. 07/2020: cepDefault-Index Frankreich 2020 (März 2020)
- Nr. 06/2020: Reform der Strompreiskompensation (März 2020)
- Nr. 05/2020: Data Pools as Information Exchanges between Competitors (Februar 2020)
- Nr. 04/2020: Das Geld von Morgen? (Februar 2020)
- Nr. 03/2020: Reformland Frankreich (Februar 2020)
- Nr. 02/2020: Umverteilung durch die EU und den horizontalen Länderfinanzausgleich (Januar 2020)
- Nr. 01/2020: Das Instrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit (Januar 2020)



Die Autorinnen:

Lavinia Petrache ist Wissenschaftliche Referentin am Centrum für Europäische Politik.

Karen Rudolph ist Wissenschaftliche Referentin am Centrum für Europäische Politik.

cep | Centrum für Europäische Politik
Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.