

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Otto Fricke, Christian Dürr, Ulla Ihnen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/29199 –**

Mobilitätseinschränkende Maßnahmen der Bundesregierung zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 16. März 2020 um 8 Uhr begannen auf Veranlassung der Bundesregierung erstmals seit Jahren wieder umfangreiche Kontrollen an den deutschen Grenzen zu Österreich, Frankreich, Luxemburg, Dänemark und zur Schweiz. Sie sollten und sollen der Eindämmung der COVID-19-Pandemie dienen. Die Grenzkontrollen sind Bestandteil des Maßnahmenbündels der Bundesregierung zur Verringerung der Ausbreitung des Virus und zur Reduzierung der Anzahl infizierter Personen (https://www.zeit.de/politik/deutschland/2020-03/grenzkontrollen-coronavirus-deutschland-ausbreitung-oesterreich-frankreich-luxemburg-daenemark-schweiz?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F).

Neben der Bundesregierung haben auch die Regierungen anderer Länder Grenzkontrollen angeordnet, so zum Beispiel Frankreich, Tschechien oder Dänemark (<https://www.stimme.de/deutschland-welt/politik/dw/Coronavirus-macht-Grenzkontrollen-zum-Dauerthema-in-Europa;art295,4337480>).

Seit diesem Zeitpunkt wurden immer wieder Verlängerungen, Lockerungen und die erneute Aufnahme von Grenzkontrollen diskutiert. Je nach Grenzübergang und Situation im jeweiligen Nachbarland bestanden und bestehen unterschiedliche mobilitätseinschränkende Maßnahmen. Beispiele sind Quarantänenvorschriften, verpflichtendes Vorweisen eines negativen Corona-Tests oder der Ausschluss von einer Einreise nach Deutschland außer bei Vorliegen eines besonders triftigen Grundes (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/bevoelkerungsschutz/coronavirus/coronavirus-faqs.html#Start>). Nach einem Jahr Pandemie und sehr verschiedenen mobilitätseinschränkenden Maßnahmen an den deutschen Grenzen möchten die Fragesteller die Bundesregierung nach einer Übersicht befragen.

1. Welche mobilitätseinschränkenden Maßnahmen hat die Bundesregierung an welchen deutschen Grenzen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie getroffen (bitte chronologisch ab März 2020 angeben)?

Gemäß den Anordnungen des Bundesministeriums für Gesundheit auf Grund von § 5 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) nach Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag vom 31. März 2020 wurden Beförderungen aus der Islamischen Republik Iran untersagt.

Die Allgemeinverfügung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur über ein Verbot von Flügen aus dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland in die Bundesrepublik Deutschland zum Schutz vor einreisebedingten Infektionsgefahren in Bezug auf neuartige Mutationen des Coronavirus SARS-CoV-2 wurde am 20. Dezember 2020 erlassen und sodann ab dem Inkrafttreten der Coronavirus-Schutzverordnung vom 21. Dezember 2020 (BANZ AT 22. Dezember 2020 V4 – CoronaSchV) aus Gründen der Rechtsklarheit mit Wirkung zum 22. Dezember 2020 widerrufen.

Gemäß § 2 Satz 1 waren Unternehmen, die im Eisenbahn-, Bus-, Schiffs- oder Flugverkehr Reisende aus dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland oder der Republik Südafrika befördern – mit eng begrenzten Ausnahmen – verpflichtet, Beförderungen aus diesen Staaten in die Bundesrepublik Deutschland zu unterlassen. Diese Verordnung wurde mit der Verordnung zur Änderung der Coronavirus-Schutzverordnung vom 6. Januar 2021 (BANZ AT 06. Januar 2021 V1) bis zum 20. Januar 2021 verlängert.

§ 1 Absatz 1 der Coronavirus-Schutzverordnung vom 29. Januar 2021 (BANZ AT 29. Januar 2021 V1) sah ein Beförderungsverbot aus einem Virusvariantengebiet nach § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 der Coronavirus-Einreiseverordnung vor. Die Verordnung trat am 30. Januar 2021 in Kraft. Sie wurde sechsmal verlängert, zuletzt mit der Sechsten Verordnung zur Änderung der Coronavirus-Schutzverordnung vom 27. April 2021 (BANZ AT 28. April 2021 V1) bis zum 12. Mai 2021.

Das Beförderungsverbot wurde in § 10 Absatz 1 der Coronavirus-Einreiseverordnung vom 12. Mai 2021 (BANZ AT 12. Mai 2021 V1) integriert.

Mit Stand 25. Mai 2021 gelten als Virusvariantengebiete:

- Botsuana
- Brasilien
- Eswatini
- Indien
- Lesotho
- Malawi
- Mosambik
- Nepal
- Sambia
- Simbabwe
- Südafrika
- Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland der Isle of Man sowie alle Kanalinseln und alle britischen Überseegebiete

Ehemalige Virusvariantengebiete sind:

- Frankreich – das Département Moselle
- Irland
- Österreich – das Bundesland Tirol
- Portugal
- Slowakei
- Tschechien

Ergänzend bestanden bzw. bestehen an das Beförderungsverbot angelehnte Einreisebeschränkungen, die im Rahmen von Grenzkontrollen überprüft werden.

In Abstimmung mit den Nachbarstaaten und den betroffenen Bundesländern wurden zur Eindämmung der Infektionsgefahren durch das Coronavirus am 16. März 2020 vorübergehende Binnengrenzkontrollen an den Landgrenzen zu Österreich, der Schweiz, Frankreich, Luxemburg und Dänemark wiedereingeführt. Diese vorübergehenden Binnengrenzkontrollen wurden am 19. März 2020 um die luft- und seeseitigen Binnengrenzen der vorgenannten Staaten sowie luftseitig zu Italien und Spanien erweitert.

Die Binnengrenzkontrollen zu Luxemburg liefen mit Ablauf des 15. Mai 2020 aus. Zu Österreich, Frankreich, der Schweiz, Italien und Dänemark endeten sie zum 15. Juni 2020 sowie gegenüber Spanien – im zeitlichen Gleichklang mit der Gültigkeit der dort eingeführten Kontrollen – zum 21. Juni 2020.

Im Zusammenhang mit den vorübergehend wiedereingeführten Grenzkontrollen bestanden korrespondierende Einreisebeschränkungen. Auf die Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 7 und 8 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/19776 wird insoweit verwiesen.

Zudem wurden ab dem 14. Februar 2021 anlässlich der Einstufung der Tschechischen Republik und des Bundeslandes Tirol (Österreich) als Virusvariantengebiete Binnengrenzkontrollen an der deutsch-tschechischen sowie an der deutsch-österreichischen Grenze aus pandemischen Gründen vorübergehend wiedereingeführt. Diese wurden an der deutsch-österreichischen Grenze am 31. März 2021 und an der deutsch-tschechischen Grenze am 14. April 2021 beendet.

Bis zur Ausstufung der Tschechischen Republik und des Bundeslandes Tirol (Österreich) als Virusvariantengebiete bestanden an das Beförderungsverbot mit wenigen Ausnahmen der Coronavirus-Schutzverordnung angelehnte Einreisebeschränkungen.

Zur Reduzierung von Reisebewegungen bei der Einreise aus Drittstaaten in den erweiterten EU-Raum hatten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union zudem am 17. März 2020 auf Empfehlung der Europäischen Kommission einen Beschluss gefasst. Mit den darin vorgesehenen Maßnahmen sollten die Ausbreitung des Corona-Virus (SARS-CoV-2) in Europa verlangsamt und Infektionsketten durchbrochen werden. Diese auf europäischer Ebene abgestimmten Maßnahmen wurden auch in Deutschland umgesetzt.

Seit dem 1. Juli 2020 findet für Einreisen aus Drittstaaten in den erweiterten EU-Raum die Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates vom 30. Juni 2020 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und die mögliche Aufhebung dieser Beschränkung Anwendung, die auch in Deutschland umgesetzt wird. Für die spezifischen Kategorien von Reisenden in deren Annex II wurde u. a. zu Grunde gelegt, ob die Reisenden eine wichtige Funktion ausüben oder ob deren Reise zwingend notwendig ist.

2. Welche mobilitätseinschränkende Maßnahmen, die speziell den inner-europäischen Verkehr betreffen, hat die Bundesregierung zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie getroffen (bitte chronologisch ab März 2020 angeben)?

Nach § 2 Satz 1 der Coronavirus-Schutzverordnung vom 21. Dezember 2020 waren Unternehmen, die im Eisenbahn-, Bus-, Schiffs- oder Flugverkehr Reisende aus dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland oder der Republik Südafrika befördern, verpflichtet, Beförderungen aus diesen Staaten in die Bundesrepublik Deutschland zu unterlassen.

Die Coronavirus-Schutzverordnung vom 29. Januar 2021 knüpfte an die Ausweisung eines Gebietes als Virus-Variantengebiet nach § 3 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 der Coronavirus-Einreiseverordnung an. Eine spezifische Ausrichtung auf den innereuropäischen Verkehr wurde mit der Coronavirus-Schutzverordnung nicht getroffen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

3. Nach Kenntnis der Bundesregierung, welche mobilitätseinschränkende Maßnahmen haben die Regierungen anderer Mitgliedstaaten des Schengenraums an welchen deutschen Grenzen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie getroffen (bitte chronologisch ab März 2020 angeben)?

Auf die Webseiten der Europäischen Kommission zu Binnengrenzkontrollen und freizügigkeitseinschränkende Maßnahmen innerhalb des Schengenraums wird verwiesen:

- https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing_en
- <https://reopen.europa.eu/de>

4. Welche Kriterien wurden für die Beurteilung der Schwere des Eingriffs in Grundrechte und der Notwendigkeit für die in den Fragen 1 und 2 genannten Maßnahmen herangezogen?
 - a) Welche wissenschaftlichen Erkenntnisse hinsichtlich eines eindämmenden Effekts der mobilitätseinschränkende Maßnahmen wurden hierfür herangezogen?
 - b) Welche milderen Maßnahmen werden hierbei erwogen?

Die Fragen 4, 4a und 4b werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung muss bei der Entscheidung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 stets eine Abwägungsentscheidung treffen. Dieser Abwägung ist es inhärent, dass gegenläufige Interessen in einen Ausgleich gebracht werden müssen, die in einer dynamischen Infektionslage, die von vielen Einzelfaktoren zu unterschiedlichen, veränderlichen Anteilen beeinflusst wird, komplexe Bewertungen erfordern.

Von pauschalen Vorrangregeln ist dabei abzusehen. Zugleich liegt Reaktions- und Vorsorgemaßnahmen im Hinblick auf das Infektionsgeschehen auch ein prognostisches Element zugrunde.

Es gibt wenige wissenschaftliche Arbeiten, die sich mit dem Effekt von nicht pharmazeutischen Gegenmaßnahmen wie sogenannten Grenzsicherungen in der Pandemie beschäftigt haben. Das örtliche Infektionsgeschehen wird von

vielen Faktoren beeinflusst; bei den Gegenmaßnahmen handelt es sich um komplexe Public Health Interventionen, die aus individuellen und bevölkerungsbasierten Maßnahmen bestehen. In der wissenschaftlichen Literatur sind sogenannte Grenzsicherungen bzw. die einhergehende überregionale Mobilitätsreduktion mit einer Verzögerung der Ankunft von Erregern assoziiert. Hierbei gibt es keinen Grenzwerteffekt, d. h. jegliche Reduktion der Importmobilität impliziert eine Verzögerung des lokalen Ausbruchgeschehens, sollte das Gefälle der Fallzahlen zwischen Regionen groß sein. Mobilitätsbeschränkende Interventionen werden daher von der Bundesregierung insbesondere bei neuartigen, besorgniserregenden Virusvarianten, die im Inland noch nicht verbreitet aufgetreten sind, sich aber in bestimmten ausländischen Staaten bereits ausbreiten, eingesetzt. Besonders während einer Impfkampagne kann diese Verzögerung der Einfuhr entscheidend sein.

Mobilitätseinschränkende Maßnahmen werden regelmäßig nicht isoliert oder als einziges Mittel angewandt, sondern stehen in einem Gesamtkonzept im Hinblick auf Einreisebewegungen. An die Einreise schließen sich grundsätzlich Test- bzw. sonstige Nachweispflichten bezüglich einer Immunisierung sowie Quarantänemaßnahmen unterschiedlicher Ausprägung an, sofern nicht entsprechende Ausnahmetatbestände einschlägig sind. Die Verkehrsströme einschränkenden Maßnahmen werden aufgrund ihrer Breitenwirkung daher vor allem dort angewendet, wo eine qualifizierte Gefährlichkeit weitergehende Interventionsmaßnahmen erfordert. Dies ist bei den besorgniserregenden Virusvarianten der Fall, da diese mit Eigenschaftsveränderungen einhergehen, zu denen beispielsweise eine vermutete oder nachgewiesene leichtere Übertragbarkeit oder andere Eigenschaften zählen können, die die Infektionsausbreitung beschleunigen, die Krankheitsschwere verstärken oder gegen die die Wirkung einer durch Impfung oder durchgemachte Infektion erreichten Immunität abgeschwächt ist.

5. In welchen zeitlichen Abständen wurde die Verhältnismäßigkeit der in den Fragen 1 und 2 genannten Maßnahmen überprüft?

Die Bundesregierung überprüft fortlaufend, ob die von ihr getroffenen Maßnahmen dem aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisstand entsprechen, der epidemiologischen Situation angemessen und insbesondere verhältnismäßig sind.

6. Wie lange galten die in den Fragen 1 und 2 genannten mobilitätsbeschränkenden Maßnahmen (bitte nach jeweiliger Grenze angeben)?

Die Anordnungen des Bundesministeriums für Gesundheit auf Grund von § 5 IfSG nach Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag vom 31. März 2020 galten bis zu ihrer Aufhebung nach § 5 Absatz 4 Satz 3 IfSG oder durch eine in derselben Weise bekanntgemachte Aufhebung des Bundesministeriums für Gesundheit.

Die Allgemeinverfügung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 20. Dezember 2020 war ursprünglich bis zum 31. Dezember 2020 gültig, wurde jedoch mit Wirkung vom 22. Dezember 2020 aus Gründen der Rechtsklarheit widerrufen.

Die Coronavirus-Schutzverordnung vom 21. Dezember 2020 galt bis zum 20. Januar 2021.

Die Coronavirus-Schutzverordnung vom 29. Januar 2021 galt bis zum 12. Mai 2021.

Die Coronavirus-Einreiseverordnung vom 12. Mai 2021 tritt nach ihrem § 14 Absatz 1 zweiter Halbsatz mit der Aufhebung der Feststellung der epidemi-

schen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag nach § 5 Absatz 1 Satz 2 IfSG außer Kraft.

Zu den vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen und den korrespondierenden Einreisebeschränkungen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

7. Welche der in den Fragen 1 und 2 genannten Maßnahmen wurden durch zusätzliche Schleierfahndungen der Bundespolizei überwacht (bitte nach jeweiliger Grenze angeben)?

An den Binnengrenzen, an denen keine vorübergehenden Grenzkontrollen wiedereingeführt waren, nahm bzw. nimmt die Bundespolizei weiterhin ihre originären grenzpolizeilichen Aufgaben unterhalb der Schwelle von temporär wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen wahr. In enger Abstimmung mit den zuständigen Landesbehörden wurden bzw. werden im Rahmen der sogenannten Schleierfahndung stichprobenhafte Kontrollen zur Einhaltung der infektionsschutzrechtlichen Bestimmungen durchgeführt.

8. An welchen deutschen Grenzen hat die Bundesregierung Grenzkontrollen durch die Bundespolizei zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie durchgeführt?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen. Im Übrigen wurden und werden an allen deutschen Schengen-Außengrenzen systematische Grenzkontrollen nach Maßgabe der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex) durchgeführt, in deren Rahmen die europäischen Einreisebeschränkungen aus Drittstaaten umgesetzt wurden bzw. werden.

9. An welchen deutschen Grenzen hat die Bundespolizei im Rahmen der Amtshilfe die Durchführung von Grenzkontrollen unterstützt (bitte nach Land sortiert angeben)?

Die Bundespolizei führt Grenzkontrollen grundsätzlich in originärer Zuständigkeit durch. An den Flughäfen im Freistaat Bayern (ausgenommen der Flughafen München) und im Hafen der Freien und Hansestadt Hamburg obliegt die Durchführung der Grenzkontrolle den Polizeien der Länder (§ 2 Absatz 1 des Bundespolizeigesetzes [BPoIG] i. V. m. dem Verwaltungsabkommen zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Bayerischen Staatsregierung über die Wahrnehmung von Aufgaben des grenzpolizeilichen Einzeldienstes in Bayern vom 17. April 2008 bzw. dem Verwaltungsabkommen über die Wahrnehmung der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs im Hamburger Hafen vom 22. Januar 1974). Unterstützungsleistungen zur Durchführung der übertragenen Aufgabe Grenzschutz erfolgten nicht. Dies gilt entsprechend für die Kontrollen, die an einzelnen Flug- und Seehäfen durch die Zollverwaltung durchgeführt werden (§ 68 Nummer 1 BPoIG).

10. Wie lange wurden die in den Fragen 8 und 9 genannten Grenzkontrollen jeweils durchgeführt (bitte nach jeweiliger Grenze angeben)?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 und 8 wird verwiesen.

11. Wie viele Überstunden der Bundespolizei sind im Zusammenhang mit den in den Fragen 8 und 9 genannten Grenzkontrollen angefallen (bitte insgesamt und durchschnittlich für einen Beamten angeben)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine statistischen Angaben vor. Eine entsprechende Auswertung für ausgewählte bundespolizeiliche Aufgaben ist aufgrund der integrativen Aufgabenwahrnehmung nicht möglich.

12. Welche mobilitätseinschränkenden Maßnahmen, die den innerdeutschen Verkehr betreffen, hat die Bundesregierung zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie getroffen?

Für den Erlass von Schutzmaßnahmen nach dem IfSG sind grundsätzlich die Länder zuständig. In § 28a Absatz 1 Nummer 11 IfSG wird als mögliche Schutzmaßnahme „Untersagung oder Beschränkung von Reisen; dies gilt insbesondere für touristische Reisen“ aufgeführt.

Wenn in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt die Sieben-Tage-Inzidenz den Wert von 100 an drei aufeinanderfolgenden Tagen überschreitet, greifen bundesweit einheitliche Schutzmaßnahmen nach § 28b Absatz 1 Satz 1 IfSG ein (sogenannte „Bundesnotbremse“). Diese beinhalten u. a. Ausgangsbeschränkungen in dem Zeitraum von 22 Uhr bis 5 Uhr des Folgetages (§ 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 IfSG), die auch eine Reduktion der Mobilität bewirken können.

13. Welche der in Frage 12 genannten Maßnahmen wurden durch zusätzliche polizeiliche Kontrollen überwacht?

Zu polizeilichen Kontrollen der zuständigen Länder liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

14. Nach Kenntnis der Bundesregierung, welche mobilitätseinschränkenden Maßnahmen haben die Bundesländer zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie getroffen (bitte nach Bundesland sortiert angeben)?
15. Nach Kenntnis der Bundesregierung, welche Kriterien zogen die Länder für die Beurteilung der Schwere des Eingriffs in Grundrechte und der Notwendigkeit für die in Frage 14 genannten Maßnahmen (bitte nach Bundesland sortiert angeben)?
16. Nach Kenntnis der Bundesregierung, in welchen zeitlichen Abständen überprüften die Länder die Verhältnismäßigkeit der in Frage 14 genannten Maßnahmen (bitte nach Bundesland sortiert angeben)?
17. Nach Kenntnis der Bundesregierung, wie lange galten die in Frage 14 genannten Maßnahmen?

Die Fragen 14 bis 17 werden gemeinsam beantwortet.

Zu den mobilitätseinschränkenden Maßnahmen, die in eigener Verantwortung der Länder getroffen wurden, liegen der Bundesregierung keine Informationen entsprechend der Zielrichtung der obigen Fragestellungen vor.

18. Nach Kenntnis der Bundesregierung, welche der in Frage 14 genannten Maßnahmen wurden durch zusätzliche polizeiliche Maßnahmen überwacht?

Auf die Antwort zu Frage 13 wird verwiesen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.