



Schengen schützen

Warum die Kontrollen an den Binnengrenzen in Europa aufgehoben werden müssen

Die Grenzkontrollen im europäischen Schengenraum gefährden eine der wichtigsten Errungenschaften des integrierten Europas: die Möglichkeit, in einem gemeinsamen Raum ohne Grenzkontrollen zu reisen und zusammenzuleben. Grenzkontrollen an den EU-Binnengrenzen trennen Familien und Freunde, sie schaffen Grenzen zwischen lange integrierten Regionen und Nachbarschaften und untergraben die Entwicklung neuer regionaler Zusammenarbeit. Sie schränken unsere Freiheit fühlbar ein.

Die Fraktion der Grünen/EFA im Europäischen Parlament setzt sich für die Errungenschaften des Schengensystems ein. Vor 35 Jahren, am 14. Juni 1985, legten fünf europäische Mitgliedstaaten in der kleinen Stadt Schengen den Grundstein dafür, dass heute 400 Millionen Menschen in Europa ohne Einschränkungen reisen und zusammenleben können. Diese Errungenschaft müssen wir aufrechterhalten. Sie ist das Herzstück des europäischen Projekts.

Kontrollen an den Binnengrenzen gegen die Corona-Pandemie sind unwirksam und rechtswidrig. Sie tragen nicht dazu bei, die Verbreitung des Virus zu verhindern, schaden der Wirtschaft und dem Familienleben in Grenzregionen und haben schwerwiegende Auswirkungen auf das Recht von EU-Bürger*innen auf Freizügigkeit. **Daher müssen die Kontrollen an den Binnengrenzen unverzüglich aufgehoben und durch geeignetere und wirksamere Maßnahmen ersetzt werden. Die Kapazitäten für eine manuelle, EU-weite Verfolgung von Infektionsketten durch die Gesundheitsbehörden müssen aufgestockt werden, eine App braucht es dafür nicht. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten Reisende über die aktuelle Infektionslage und Schutzmaßnahmen informieren. Die Mitgliedsstaaten sollten ihre Maßnahmen gegen Corona grenzüberschreitend koordinieren und sich an die Leitlinien des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) halten, wie sie in dessen Publikation "Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA" dargelegt sind¹.**

¹ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Considerations-related-to-measures-for-travellers-reduce-spread-COVID-19-in-EUEEA.pdf>

Unsere Forderung nach dem Schutz der Reisefreiheit im Schengenraum ist keine Forderung nach einer "Rückkehr zur Normalität". Eindämmungsmaßnahmen gegen Corona sind nach wie vor notwendig, wenn die Infektionsraten hoch sind. Abstand halten, Hygieneregeln sowie Quarantänebestimmungen sollten weiter gelten, solange kein zuverlässiger Impfstoff verfügbar ist. Der derzeitige Fokus auf Grenzkontrollen lenkt aber von echten Lösungen ab. Es gibt andere Maßnahmen, die im Gegensatz zu Grenzkontrollen wirksam die Ausbreitung des Virus verhindern können. Umso ungerechtfertigter ist es, die Errungenschaften des Schengenraums aufs Spiel zu setzen.

Die EU-Kommission ist derzeit nicht besonders hilfreich bei der Suche nach einer Lösung, die erneute unkoordinierte Grenzsicherungen verhindern könnten. In ihrer Mitteilung über die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen schlägt die Kommission vor, die Grenzkontrollen nur zwischen Regionen mit vergleichsweise niedrigen Infektionsraten und ähnlichen Eindämmungsmaßnahmen aufzuheben.² Im Falle einer zweiten Welle ist also damit zu rechnen, dass die Grenzen wieder geschlossen werden. Wenn wir so weitermachen, laufen wir Gefahr, dass die Mitgliedstaaten eine Bedrohung der öffentlichen Gesundheit als legitimen Grund für Grenzkontrollen und für die Einschränkung der Reise- und Bewegungsfreiheit in der EU etablieren. Das öffnet der Diskriminierung von EU-Bürger*innen beim grenzüberschreiten Reisen Tür und Tor.

1. Warum Grenzkontrollen sofort aufgehoben werden sollten

Die Ersetzung der Grenzkontrollen durch wirksamere Maßnahmen ist aus zwei Gründen wichtig: Grenzkontrollen stoppen das Virus nicht, und sie gefährden rechtswidrig die kostbare Errungenschaft des grenzfreien Schengenraums. Sie sind besonders schädlich für die Bereitstellung grundlegender Gesundheitsdienste und für Erntehelfer*innen in Grenzregionen.

) Grenzkontrollen stoppen das Virus nicht

Grenzkontrollen und Reisebeschränkungen können das Virus nicht wirksam aufhalten. Selbst die Europäische Gesundheitskommissarin bezweifelt, dass Grenzkontrollen wirksam gegen die Verbreitung von COVID-19 sind. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) rät ausdrücklich von Reisebeschränkungen ab.³

Der WHO und dem ECDC zufolge könnten Reisebeschränkungen in den ersten Tagen eines Ausbruchs nützlich sein, da sie den Ländern die Möglichkeit geben, Zeit zu gewinnen, wenn auch nur wenige Tage, um wirksame Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Aber sie helfen nicht dauerhaft gegen die Ausbreitung des Virus. Mehrere Länder haben Reisenden von und nach China, Italien oder anderen betroffenen Ländern die Einreise verweigert. Das hat sie jedoch nicht vor einem Corona-Ausbruch bewahrt. Die meisten Ausbrüche

² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_freemovement.pdf

³ <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak>

ereignen sich durch engen Kontakt bei Treffen von Menschen, wenn Infektionsschutzmaßnahmen wie Abstand halten und Hygieneregeln nicht eingehalten werden. Neuere Studien deuten zudem darauf hin, dass die meisten Infektionen auf "Superspreader" zurückzuführen sind, also auf Menschen, die aus noch weitgehend unbekanntem Gründen das Virus viel effizienter auf andere übertragen können. Deshalb sind Massenveranstaltungen so gefährlich. In vielen EU-Ländern sind Schlachthöfe ein Hotspot, nicht etwa, weil die Arbeiter*innen aus Bulgarien oder Rumänien kommen, wo die Infektionsraten deutlich niedriger sind als in Deutschland oder den Niederlanden, sondern wegen der schlechten Bedingungen in den Unterkünften.

Lokale Eindämmungs- und Quarantänemaßnahmen für Personen, die möglicherweise mit COVID-19 in Kontakt gekommen sind, können die Verbreitung der Krankheit in ein Land oder Gebiet verzögern.⁴ Solche Maßnahmen sollten jedoch auf Infektionszahlen basieren, nicht auf nationalen Grenzen, und sie müssen verhältnismäßig sein. Mitgliedstaaten können in jedem Fall geeignete Maßnahmen ergreifen und beispielsweise Personen bei der Rückreise aus einem stark von COVID-19 betroffenen Gebiet zur Selbstisolierung verpflichten, vorausgesetzt, sie stellen dieselben Anforderungen an ihre eigenen Staatsangehörigen.⁵

) **Grenzkontrollen im Schengen-Raum gegen COVID-19 sind rechtswidrig und schädlich**

Der Schengener Grenzkodex, der dem Schutz des grenzfreien Schengenraums dient, ist unmissverständlich: Kontrollen an den Binnengrenzen müssen die Ausnahme bleiben. Sie dürfen nur als letztes Mittel eingeführt werden, wenn sie unbedingt notwendig und verhältnismäßig sind, und nur im Falle einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit. Die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen aus gesundheitlichen Gründen ist im Schengener Grenzkodex nicht vorgesehen. Eine Bedrohung der öffentlichen Gesundheit wird nur im Zusammenhang mit den Außengrenzen erwähnt. Hier kann sie einen Grund für die Verweigerung der Einreise in die EU darstellen. Innerhalb des Schengenraums stehen Grenzkontrollen aus gesundheitlichen Gründen im Widerspruch zu Wortlaut und Geist des Schengener Grenzkodex. Sie sind rechtswidrig.

Darüber hinaus hat die Wiedereinführung von Grenzkontrollen negative Auswirkungen auf die Bereitstellung grundlegender Gesundheitsdienste und die Arbeitskräfte in Grenzregionen. Und sie schadet Grenzpendler*innen und Arbeitgebern. Viele Familien sind auf Einkommen aus der Arbeit auf der anderen Seite der Grenze angewiesen. Deshalb müssen wir dafür sorgen, dass die Grenzen offen sind und gleichzeitig Maßnahmen ergreifen, welche die Gesundheit der Menschen auf beiden Seiten der Grenze schützen.

⁴ [https://www.who.int/publications-detail/considerations-for-quarantine-of-individuals-in-the-context-of-containment-for-coronavirus-disease-\(covid-19\)](https://www.who.int/publications-detail/considerations-for-quarantine-of-individuals-in-the-context-of-containment-for-coronavirus-disease-(covid-19))

⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200316_covid-19-guidelines-for-border-management.pdf

2. Alternativen zu Grenzkontrollen

Die EU verfügt bereits über wirksame Instrumente gegen grenzüberschreitende Gesundheitsbedrohungen. Im Jahr 2013 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat einen Beschluss über ernste grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren⁶. Er sieht ein koordiniertes europäisches Vorgehen gegen Gesundheitsgefahren vor, ohne die Errungenschaften des Schengenraums zu gefährden. Binnengrenzkontrollen zur Verhinderung der Ausbreitung von Krankheiten werden in dem Beschluss nicht einmal erwähnt. Stattdessen verpflichtet der Beschluss die Mitgliedstaaten zum Informationsaustausch, auch zur Ermittlung von Kontaktpersonen, und zur Koordinierung ihrer Maßnahmen gegen schwerwiegende grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren.

) **EU-weite Rückverfolgung von Kontaktpersonen**

Wenn die Grenzkontrollen aufgehoben werden und Menschen wieder im Schengenraum reisen, muss die Nachverfolgung von Infektionsketten grenzüberschreitend organisiert werden. Die Möglichkeit dafür gibt es bereits in der EU. Eine Tracing-App ist dazu nicht notwendig. Mit dem oben erwähnten EU-Beschluss zu grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren wurde ein Mechanismus für die manuelle, grenzüberschreitende Nachverfolgung von Infektionsketten durch die Gesundheitsbehörden geschaffen. Die grenzüberschreitende Rückverfolgung wird über das Frühwarn- und Reaktionssystem (ERWS) des Europäischen Zentrums für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) und die Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV, von der WHO) organisiert. Das Frühwarn- und Reaktionssystem ermöglicht eine enge Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gesundheitsbehörden, auch beim Tracing. Die nationalen Gesundheitsbehörden tauschen die für die grenzüberschreitende Rückverfolgung erforderlichen Informationen über eine selektive, datenschutzfreundliche Mitteilungsfunktion aus, die es ermöglicht, personenbezogene Daten nur an diejenigen anderen Gesundheitsbehörden zu übermitteln, die mit der Ermittlung von Kontaktpersonen befasst sind.⁷ Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, personenbezogene Daten, die zum Zweck der Ermittlung von Kontaktpersonen erforderlich sind, unverzüglich zu übermitteln.

Zwar gibt es bereits Instrumente und gesetzliche Regelungen für die grenzüberschreitende Verfolgung von Infektionsketten, doch müssen sie an die Dimension der Corona-Pandemie angepasst werden. **Wir Grüne/EFA fordern die Kommission und das Europäische Zentrum für die Prävention von Krankheiten auf, die EU-weiten Rückverfolgungskapazitäten über das Frühwarn- und Reaktionssystem zügig auszubauen.**

Tracing-Apps können Personen alarmieren, wenn sie mit einer infizierten Person in Kontakt waren, aber der Beweis für ihre tatsächliche Wirksamkeit steht noch aus. Deshalb sollte die Aufhebung der Grenzkontrollen nicht von der Verfügbarkeit von Apps abhängig gemacht werden. Ebenso wenig sollten Reisende verpflichtet werden, Tracing-Apps zu installieren und zu nutzen.

⁶<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32013D1082>

⁷ Der Schutz personenbezogener Daten ist in Artikel 16 des Beschlusses geregelt.

Tracing-Apps müssen freiwillig bleiben. Wenn Mitgliedstaaten die App dennoch einsetzen, sollten sie ihr Vorgehen koordinieren und sicherstellen, dass die Apps datenschutzfreundlich und kompatibel sind. Sie sollten außerdem klare Regeln für dafür festlegen, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, wenn Reisende durch die App darüber informiert werden, dass sie Kontakt zu einer infizierten Person hatten. Mitgliedsstaaten sollten ihre App und alle damit verbundenen Informationen für Reisende in anderen EU-Sprachen zur Verfügung zu stellen.

) **Informationen für Reisende**

Die Europäische Kommission fordert zu Recht, dass "die Bürger befähigt werden müssen, sich selbst und andere zu schützen".⁸ Reisende müssen die Möglichkeit haben, sich vor ihrer Reise über regionale Infektionsraten zu informieren. Zu diesem Zweck hat das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) eine Karte zur Verfügung gestellt.⁹ Die Karte soll über regionale Infektionsraten informieren. Sie ist jedoch in weiten Teilen leer, weil die Mitgliedstaaten die Informationen nicht liefern. **Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen aus dem Beschluss über grenzüberschreitende Gesundheitsbedrohungen nachkommen und regelmäßig Informationen über regionale Infektionsraten austauschen und aktualisieren.**

Die Mitgliedstaaten sollten Reisende auch über besondere Maßnahmen und Regeln im Zusammenhang mit COVID-19 informieren, sowie darüber, an wen sie sich im Falle einer Infektion wenden sollten, am Besten in einer Sprache, die die Reisenden verstehen. Es darf keine Diskriminierung geben. Die Regeln für Reisende sollten deshalb die gleichen sein wie für eigene Bürger*innen. Informationen für Reisende können über eine Website bereitgestellt oder direkt an Personen verteilt werden, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln reisen. Die Mitgliedstaaten sollten außerdem der Empfehlung der Kommission folgen und dafür sorgen, dass Reisende bei der Einreise automatisch eine SMS auf ihre Mobiltelefone erhalten.

) **Verminderung des Übertragungsrisikos**

Alle Mitgliedstaaten sollten weiterhin gezielte Maßnahmen ergreifen, um das Risiko einer Übertragung des Virus zu verringern. Im Mittelpunkt stehen Abstandsregeln und Hygienemaßnahmen sowie Tests und die Aufstockung der Testkapazität, die Ermittlung von Infektionsketten und Quarantänemaßnahmen bei Verdacht auf COVID-19. Die Mitgliedstaaten sollten eng zusammenarbeiten und denjenigen Mitgliedstaaten, die sie benötigen, freie Testkapazitäten zur Verfügung stellen. In öffentlichen Verkehrsmitteln wie Flugzeugen, Zügen und Fähren sowie in Ferienunterkünften sollten die Mitgliedstaaten den Empfehlungen der Kommission zur Gewährleistung der Sicherheit von Reisenden und Personal folgen.¹⁰

⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_freemovement.pdf

⁹ <https://gap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html>

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_854

3. Ungeeignete Maßnahmen zur Ersetzung von Grenzkontrollen

) **Gesundheitschecks**

Einige EU-Länder wie Italien, Frankreich und Spanien haben damit begonnen, die Temperatur von Reisenden auf Flughäfen mit Wärmebildkameras zu messen. Gesundheitsorganisationen wie die WHO¹¹, das Europäische Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten¹² und die EU-Expertengruppe "Joint Action Healthy Gateways" sowie¹³ das Robert-Koch-Institut¹⁴ raten jedoch von solchen Gesundheitschecks ab. Denn Gesundheitskontrollen können die internationale Verbreitung des Virus nicht wirksam verhindern. Gesundheitskontrollen täuschen ein falsches Sicherheitsgefühl vor, da infizierte Personen möglicherweise keine Symptome zeigen (false-negative), während es mehrere Gründe für eine erhöhte Körpertemperatur gibt, die nicht mit COVID-19 in Zusammenhang stehen (false-positive). Etwa die Hälfte der Infizierten in Deutschland hat bisher überhaupt kein Fieber bekommen.¹⁵

Gesundheitschecks sind nicht nur ineffektiv, sie sind auch teuer. Sowohl das deutsche Robert-Koch-Institut als auch die "Healthy Gateways" der EU warnen davor, dass sehr viel mehr geschultes Personal, Testkapazitäten und geeignete Einrichtungen für Menschen mit Fieber sowie Schutzausrüstung benötigt würden. Kanada gab während der SARS-Epidemie im Jahr 2003 in weniger als drei Monaten 7,5 Millionen kanadische Dollar für Gesundheits-Screenings an der Grenze aus und erklärte danach, dass es das Geld besser in das öffentliche Gesundheitssystem hätte investieren sollen. Auch in Australien, Singapur und Taiwan war das Screening nutzlos. Obwohl Hunderte von Menschen in Quarantäne gesteckt wurden, wurde kein einziger Fall von SARS-1 entdeckt, und das Virus breitete sich in diesen Ländern weiter aus.¹⁶

Es ist wirksamer, Reisende über Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung des Virus zu informieren und für die Rückverfolgung von Infektionsketten Kontaktdaten zu erfassen, wenn sich Personen länger in geschlossenen Räumen aufhalten, auch innerhalb eines Mitgliedstaates. Das muss auf freiwilliger Basis geschehen, in transparenter Weise und im Einklang mit den europäischen Datenschutzbestimmungen. Es sollten nur die für die Rückverfolgung erforderlichen Kontaktdaten erhoben werden. Die Daten sollten nur lokal und nur so lange gespeichert werden, wie es für die Verfolgung von Infektionsketten erforderlich ist, und nur im Falle eines identifizierten Kontakts an die Gesundheitsbehörden übermittelt werden.

¹¹ <https://www.who.int/news-room/articles-detail/updated-who-recommendations-for-international-traffic-in-relation-to-covid-19-outbreak>

¹² https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/novel-coronavirus-risk-assessment-china-31-january-2020_0.pdf

¹³ https://www.healthygateways.eu/Portals/0/plcdocs/EU_HEALTHY_GATEWAYS_2019_nCoV_EUMS_E-E_screening_6_2_2020_V1b.pdf?ver=2020-02-11-094124-737

¹⁴ https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/20_20.pdf?__blob=publicationFile

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Ebd.

) **Corona-Pass**

Sowohl die WHO¹⁷ als auch die Europäische Kommission¹⁸ raten von Immunitätspässen (in der Diskussion auch "Corona-Pass" genannt) ab - aus guten Gründen. Sie sind unzuverlässig, nicht durchführbar und unethisch.

Immunitätspässe sind unzuverlässig, weil Antikörpertests immer noch zu viele falsche Ergebnisse liefern. Nach Angaben der WHO können sie Menschen, die infiziert sind, fälschlicherweise als negativ ausweisen, und Menschen, die nicht infiziert sind, können fälschlicherweise als positiv ausgewiesen werden. Beides hat schwerwiegende Folgen. Wenn jemand aufgrund eines falsch positiven Testergebnisses annimmt, dass er oder sie immun ist, kann es dazu führen, dass die Person die Corona-Schutzmaßnahmen ignoriert und zu einer weiteren Verbreitung des Virus beiträgt. Außerdem ist unsere Erfahrung mit dem Virus noch sehr begrenzt, deshalb kann niemand eine gültige Vorhersage über die Dauerhaftigkeit der Immunität machen. Es kann durchaus sein, dass durch Mutation des Virus oder eine begrenzte Stabilität der Antikörper die Immunität nur ein bis drei Jahre anhält, wie dies bei anderen Coronavirus-Arten der Fall ist.

Corona-Pässe sind nicht realistisch umsetzbar, weil Millionen von Tests erforderlich wären. Ein Test pro Person reicht nicht, da jede*r, der negativ getestet wurde, später infiziert werden könnte und erneut getestet werden müsste, um als immun zertifiziert zu werden. Zum Beispiel würde Deutschland mit einer Bevölkerung von fast 84 Millionen Menschen mindestens 168 Millionen serologische Tests benötigen, um den COVID-19-Immunistatus jede*r Einwohner*in mindestens zweimal zu bestätigen. Gegenwärtig (Stand: Juni 2020) ist Deutschland in der Lage, monatlich maximal 6% der Bevölkerung zu testen.¹⁹

Corona-Pässe sind unethisch, weil sie Gesellschaften aufgrund biologischer Daten segregieren und wahrscheinlich Ungleichheiten und Diskriminierung verstärken. Wenn Corona-Pässe zur Bedingung für den Grenzübertritt gemacht würden, dürften nur die wenigen Glücklichen, die sich testen lassen konnten, reisen. Tests werden wahrscheinlich nicht für alle gleichermaßen verfügbar sein. Minderheiten wie Sinti und Roma werden wahrscheinlich völlig von Tests ausgeschlossen sein, da sie oft keinen Zugang zum öffentlichen Gesundheitssystem haben.

Die Diskussion zu Corona-Pässen ist noch besorgniserregender, wenn es keinen kostenlosen, allgemein verfügbaren Impfstoff gibt. Wenn ein Impfstoff verfügbar wird, könnten sich die Menschen dafür entscheiden, eine Immunzertifizierung zu erhalten. Es würde nicht mehr von Glück, Macht und persönlichen Umständen abhängen.

¹⁷ <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/immunity-passports-in-the-context-of-covid-19>

¹⁸ <https://www.politico.com/news/2020/05/25/european-union-commissioner-coronavirus-immunity-certificates-arent-reliable-279994>

¹⁹ <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01451-0>