

Einreisebeschränkungen unter Covid-19

Erfahrungen aus der Region Sønderjylland-Schleswig,
Oktober 2020 bis März 2021



Region Sønderjylland-Schleswig

Indholdsfortegnelse

Einleitung	2
Der Lock-Down und die sichtbare Grenze.....	2
Mobilität und die Grenzpendler	3
Der Grenzhandel	5
Persönliche Kontakte	5
Permanente Neuregelungen.....	7
Zusammenfassung und Ausblick.....	8

Impressum:

Herausgeber: Region Sønderjylland-Schleswig

Verfasserin: Andrea Graw-Teebken, ph.d

Regionskontor & Infocenter

Lyren 1 DK-6330 Padborg

Tlf. +45 74 67 05 01 Fax +45 74 67 05 21

www.region.de www.region.dk

www.kulturfokus.de www.kulturfokus.dk

www.pendlerinfo.org

April 20201

Fotos: Region Sønderjylland-Schleswig, Cover Mitte: Sören Sachau

Einleitung

Im Frühjahr 2020 begann der erste Lock Down im deutsch-dänischen Grenzgebiet. Die Bewohner des Grenzlandes sahen sich mit einer nie vorher dagewesenen Situation konfrontiert, in der der Infektionsschutz und die politisch motivierte Einschränkung der Reisefreiheit innerhalb des Grenzgebietes sich miteinander verbanden und zu Frustration und Gegenreaktionen führten. Die Infektionslage mit dem neuartigen Covid-19-Virus entspannte sich über den Sommer. Viele Kritikpunkte wurden aufgenommen und es gab konkrete Erleichterungen z.B. beim kleinen Grenzverkehr. Zum Herbst hin überwog die Hoffnung, dass die Lage sich weiterhin ähnlich gestalten würde und dass übergeordnete Behörden aus den Entwicklungen im Frühsommer gelernt hatten. Das Grenzland hatte die Stimme erhoben und deutlich gemacht, dass es über die letzten Jahrzehnte zusammengewachsen war und nun erwartete, dass zukünftig Informationen über neue Maßnahmen rechtzeitig gegeben werden. Leider erfüllte sich dieser Wunsch nicht, wie im Folgenden deutlich wird.

Der Lock-Down und die sichtbare Grenze

Im September 2020 war die Lage an der Grenze stabil. Die dänische Regierung hatte sich dazu entschlossen, die kleinen Grenzübergänge wieder zu öffnen. Anlass war unter anderem der Druck der Landwirtschaft im nahen Grenzgebiet gewesen, da die Landwirte deutlich gemacht hatten, dass die Mäusernte unmöglich zu bewältigen sei mit den über Monaten abgeriegelten Grenzübergängen.

Auch die großen Grenzübergänge in Padborg und Krusaa waren nun 24/7 besetzt, was den Grenzpendlern eine deutliche Erleichterung verschaffte. Über den gesamten Sommer hinweg hatte es verschiedene Solidaritätsbekundungen und Aktivitäten an den Grenzen gegeben, die letzte Aktion vor Öffnung der kleinen Grenzübergänge war die Aktion „Nachbarspur“ gewesen. Nun waren die Bewohner des Grenzlandes ganz zufrieden mit dem Status Quo, wurde doch immer deutlicher, dass ein Abzug der de facto permanenten dänischen Kontrolle nicht erfolgen würde. Bis in den Winter hinein wurde von dänischer Seite aus weiter kontrolliert, Einlass erhielt, wer einen aner kennenswerten Grund vorweisen konnte. Graubereiche wie Kinder mit geteiltem Sorgerecht schienen ausreichend geklärt und man dachte auch, dass nun weiterhin eine Sonderregelung für die Grenzlandbewohner erhalten bleiben würde.

Das Infektionsgeschehen in Dänemark und die Ausbreitung der britischen Variante durch die Nerz-Farmen änderte dies jedoch im Januar 2021. Ab Anfang des Monats wurden erstmals negative Corona-Tests von den Grenzpendlern gefordert, eine Maßnahme, die verstörte.

Auf deutscher Seite beobachtete man das Geschehen sehr genau. Der Ton verschärfte sich Richtung Dänemark. Politiker, Grenzlandbewohner und überraschenderweise auch Grenzpendler forderten ein Gleichziehen auf deutscher Seite. Dem wurde teilweise entsprochen am Sonntag, den 24. Januar, wo Deutschland ebenfalls einen negativen Test bei Einreise forderte. Die sichtbare deutsche Kontrolle wurde jedoch nur mäßig durchgeführt, weshalb einige Dänen die neue Regelung zuerst nicht im selben Maße wahrnahmen.

Die Forderung nach einem negativen Coronatest führte zuerst zu teilweise chaotischen Zuständen an den wenigen vorhandenen deutschen Teststationen. In Dänemark war es bereits länger möglich, einen kostenlosen Test zu machen, und es war deutlich, dass man in Kopenhagen nicht

wusste, dass es in Deutschland viel weniger Testkapazitäten gab. Schnell wurde nachgerüstet, u.a. auch durch dänische Anbieter. Die weitere Ausbreitung der britischen Variante führte auf der deutschen Seite zu vermehrter Testkapazität. So führte die Maßnahme durchaus auch zu positiven Effekten und einer Beschleunigung auf deutscher Seite.

Im Folgenden sollen die konkreten Maßnahmen und ihre Auswirkungen auf die verschiedenen betroffenen Lebensbereiche dargestellt werden.

Mobilität und die Grenzpendler

Die Grenzpendler waren die Einzigen, die seit dem Frühjahr 2020 fast durchgehend die deutsch-dänische Grenze überqueren durfte. Seit Beginn der Pandemie wurde diese Mobilität aber immer wieder auf die Probe gestellt.

Während sich im Frühsommer und Sommer 2020 noch eine komplett neue Situation darstellte, wurde im Herbst und Winter 2020/21 größtenteils fortgeführt, was bisher als Praxis bereits bekannt war – erweiterte Stichprobenkontrollen, Nachweis der Erwerbstätigkeit oder eines anderen aner kennenswerten Einreisegrundes. Mit einer Abnahme des Infektionsgeschehens gab es phasenweise Erleichterungen wie die Wiederöffnung der kleinen Grenzübergänge im Spätsommer 2020. Als jedoch die Covid-19-Fälle der britischen Mutante in Dänemark explosionsartig stiegen, wurde auch diese Erleichterung wieder teilweise zurückgefahren; am Freitag, den 18. Februar gab Dänemark bekannt, dass insgesamt 13 kleine Grenzübergänge wieder zeitweise geschlossen werden. Dies als Reaktion auf die hohen Inzidenzwerte in Flensburg.

Völlig unvorbereitet traf die Grenzpendler die Forderung nach Vorlage eines negativen Covid-19-Tests bei Einreise. Hier wurde, wie bereits zu früheren Zeitpunkten, kurzfristig an einem Freitag die neue Regel vorgestellt mit Beginn am Samstag, den 9. Januar. Für dänische Staatsbürger, die ihren Wohnsitz auf deutscher Seite hatten, galt dies erstmal nicht. Die Änderung führte an dem Wochenende 8./9. Januar zu bis zu achtstündigen Wartezeiten bei den wenigen vorhandenen Testcentern in Flensburg. Wie auch deutlich bemängelt wurde, war es den Grenzpendlern durch die kurze Frist nicht möglich, ihren ersten Test in Dänemark machen zu lassen, weil dafür die Einreise nötig war. Es entstand auch die Frage, wer für die selbst bezahlten Tests aufkommt. Hier schaltete sich das Regionskontor & Infocenter aktiv ein.

Ebenfalls ergab sich für die Testung in Dänemark das Problem, dass viele Pendler erstmal ihre CPR-Nummer freischalten lassen mussten, was teilweise mehrere Tage und viele Telefonate dauerte. Einige dänische Firmen nahmen das weitere selbst in die Hand, so beispielsweise die Firma Continga /Tinglev Elementfabrik, die sich selbst ein Testmobil auf dem Firmengelände organisierte, damit die Mitarbeiter ihrer Testpflicht – nach dem ersten absolvierten Test auf deutscher Seite – nachkommen konnten.

Für dänische Grenzpendler nach Deutschland, wenn diese sich länger als eine Woche in Deutschland aufhalten wollten, galt ab dem 9. Januar die Pflicht, sich online registrieren zu lassen. Darüber hinaus führten die Stadt Flensburg und der Kreis Schleswig-Flensburg, nach Anweisung des Landes Land Schleswig-Holstein, die Regel ein, dass bei Einreise ein negativer Coronatest jederzeit vorzuweisen sei.

Politisch führte die nicht mit der deutschen Seite abgestimmte Einführung der Testregel zu Unstimmigkeiten. Die Oberbürgermeisterin der Stadt Flensburg, Simone Lange, kündigte am Mittwoch den 11. Februar an, in direkten Dialog mit der dänischen Staatsministerin Mette Frederiksen gehen zu wollen.

Ab Mittwoch, den 17. Februar wurde die 1-Wochen-Regel wieder geändert und auf eine Frist von 72 Stunden gekürzt. Zu diesem Zeitpunkt gab es bereits ausreichend Testkapazitäten am mobilen Testcenter in Handewitt, aber auch in den neu eingerichteten Testcentern in Flensburg. Trotzdem führte die kurze Frist für Grenzpendler zu vielen Unannehmlichkeiten. Dänische regionale Behörden waren ärgerlich, wollten sie doch die Grenzpendler in Dänemark halten. Tønder Kommune sagte Mitte März, „Wir müssen darauf achten, dass die Grenzpendler nicht unnötig gestresst werden und die Lust am Arbeiten nördlich der Grenze verlieren. Daher muss die Testkapazität vergrößert werden“.

Die Reaktion der deutschen Seite ließ nicht lange auf sich warten, ab dem 22. Februar wurde ebenfalls für Grenzpendler nach Deutschland ein negatives Covid-19-Testergebnis verlangt, das nicht älter als 72 Stunden sein darf. So wurde deutlich, dass, im Gegensatz zu 2020, die deutsche Seite viel schneller auf dänische Änderungen reagierte und teilweise auch gleichzog. Diese neue Entwicklung bleibt zu beobachten und sollte in ihrer Bedeutung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht unterschätzt werden.

Praktische Probleme bei der Umsetzung der neuen Regelungen waren vielfältig. Neben der kurzen Vorlaufzeit gab es auch immer wieder Unklarheiten, so kam anfänglich die Frage auf, wie sich die sieben Tage genau berechnen und ab wann ein Test als veraltet gilt. Es gab auch Situationen, beispielsweise in Pebersmark Mitte Januar, wo eine mobile Teststation nicht besetzt war, obwohl es das hätte sein müssen. So mussten Grenzpendler unverrichteter Dinge wieder nach Hause fahren.

Auch auf deutscher Seite führte das sich ständig verändernde Infektionsgeschehen zu speziellen Situationen. Als der Großraum København im Oktober als Hochrisikogebiet erklärt wurde, mussten sich Wochenpendler aus dem Kreis Rendsburg-Eckernförde in Dänemark in Quarantäne begeben und konnten somit nicht nach Hause fahren.

Schwer nachvollziehbar war die Ablehnung dänischer Behörden für eine vereinfachte Steuerregelung. Dies betraf Grenzpendler, die einen großen Teil ihrer Arbeitszeit 2020 im Home-Office in Deutschland verbrachten. Deutschland erzielte mit sämtlichen anderen angrenzenden Staaten eine Einigung darüber, dass auch diese Zeiten im Arbeitsland versteuert werden. Nur Dänemark wünschte dies nicht, obwohl dies auch für Dänemark finanzielle und verwaltungstechnische Vorteile gehabt hätte.

Die Minderheiten meldeten sich Mitte Januar auch zu Wort und forderten eine Lösung für Grenzpendler. Es war jedoch deutlich in der Phase ab Herbst 2020, dass die Frequenz der Protestbriefe deutlich nachließ.

Der Bereich Transport und Logistik war den Grenzpendlerregeln unterworfen. Im Gegensatz zum Frühjahr waren die wechselnden Bedingungen nunmehr zur Routine für die Branche geworden, weshalb darüber auch kaum mehr berichtet wurde.

Der Grenzhandel

Im Frühjahr 2020 traf Covid-19 auf eine unvorbereitete Branche. Viele Jahre hatte die Wirtschaft des Grenzlandes vom Grenzhandel profitiert. Das abrupte Ende wurde zuerst einmal als kurzfristige Einschränkung bewertet. Es war im Frühsommer nicht absehbar, dass der Winter 2020 einen weiteren Lock-Down mit sich bringen würde. Deshalb rüstete die Branche auf mit Desinfektionsmitteln, Abstandsregeln und verteilte Masken an dänische Kunden, die bis in den Herbst nicht an das Maskentragen gewöhnt waren.

Je höher die Inzidenzwerte auf deutscher und dänischer Seite stiegen, desto besorgter wurde der Grenzhandel. Süderlügums und Harrislees Bürgermeister beklagten hohe Verluste des Grenzhandels und man sorgte sich um neue Einreisebeschränkungen.

Diese Sorge wurde zur Realität, als Anfang November viele Deutsche an der Grenze abgewiesen wurden. Dänen, die im Grenzhandel einkaufen und somit das Land verlassen wollten, mussten sich nach staatlicher Empfehlung danach möglicherweise 14 Tage in Quarantäne begeben – ein hoher Preis für ein paar Dosen Bier. So kam es wieder zu besonderen Begegnungen an der Grenze, beispielsweise traf ein deutscher Optiker seine dänische Kundin am Grenzübergang Kupfermühle zur Übergabe einer neuen Brille.

Am 9. Januar 2021 riet die Regierung von sämtlichen Reisen ins Ausland ab. Von Grenzpendlern – aber nicht von Dosenbier-Einkäufern - nach Deutschland wurde ab dem 14. Januar eine Registrierung und ein negativer Coronatest verlangt. Der Grenzhandel blieb auf seinen Waren sitzen und wandte sich ab Februar zunehmend mit Rabat-Angeboten an die deutsche Bevölkerung, denn nun galt es, auch Süßwaren zu verkaufen, deren Haltbarkeit nicht unbegrenzt war.

Persönliche Kontakte

Die Einschnitte der Grenzkontrollen waren im Jahr 2020 für den Privatbereich besonders massiv. Was vorher lange eine Selbstverständlichkeit war, wie der spontane Besuch von Freunden und Verwandten auf der anderen Seite der Grenze, wurde zum Spießrutenlauf. Plötzlich wurde das Leben der Grenzlandbewohner in systemrelevant und irrelevant aufgeteilt. Der Physiotherapeut in Aabenraa, die Großmutter in Sønderborg oder Annies Kiosk waren plötzlich unerreichbar. Der Übertritt über die Grenze wurde genauestens reglementiert mit Kontrollen und dem Vorweisen von „Berechtigungsscheinen“, wie es dies seit der frühen Nachkriegszeit nicht gab.

Die Mitglieder der Minderheiten waren besonders stark betroffen, gehört zum Minderheitenleben doch der Austausch mit dem Mutterland. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die seit 1997 mit der Gründung der Region Sønderjylland-Schleswig stetig intensiviert wurde, war nun nicht mehr selbstverständlich, das Kulturleben wurde ärmer. So beklagte der dänische Kulturverein SSF im September, dass Jazzmusiker aus Kopenhagen nicht südlich der Grenze auftreten durften, da die Regeln strenger waren als auf dänischer Seite.

Besondere Fälle wie das geteilte Sorgerecht über die Grenze oder der Besuch von Schulen auf der anderen Seite wurden phasenweise geklärt und ermöglicht. Das änderte sich wieder im Herbst. Nun häuften sich die Berichte von Schülern, die weite Umwege für ihren Schulweg in Kauf nehmen mussten.

Ein einmaliges Event in Dänemark, eine Hochzeit, hatte so viele Gäste aus dem Raum Flensburg, dass sich die Covid-19-Zahlen in der Stadt Flensburg drastisch erhöhten. An dem Fall wurde

deutlich, dass es eine erprobte Nachverfolgung über die Grenze nicht gab, und dass deutsche und dänische Gesundheitsbehörden keinerlei Austausch miteinander hatten.

Bis Ende Oktober stiegen die Zahlen in ganz Schleswig-Holstein, sodass Schleswig-Holstein Ende Oktober als „oranges“ Gebiet des dänischen Außenministeriums kategorisiert wurde. Damit wurde den Dänen von einer Einreise abgeraten, es wurde jedoch kein Verbot ausgesprochen.

Im November und Dezember wurde in den Medien wieder von bemerkenswerten Fällen berichtet, so beispielsweise von einer Hochzeit ohne Eltern und Trauzeugen, da diesen die Einreise verwehrt wurde. Im Januar wurde der Fall eines südlich der Grenze lebenden Dänen mit schwerer Hirnschädigung bekannt, der bisher eine Logopädin in Dänemark besuchte. Erst nach diversen Medienberichten wurde ihm das Sprechtraining als relevanter Grund genehmigt.

Dies war auch der Zeitpunkt, als von der bisherigen Praxis, dänische Staatsbürger zuverlässig ohne Auflagen immer ins Land zu lassen, abgewichen wurde, obwohl die offizielle Politik bis Mitte Januar eine andere war. Für viele Dänen südlich der Grenze war dies ein Schock.

Die im Januar sehr kurzfristig angekündigte Testforderung betraf auch Flugreisende. Dänische Staatsbürger strandeten auf außereuropäischen Flughäufen, wo keine Tests möglich waren, und mussten sich notfalls anderweitig durchschlagen. Die Regierung wurde dafür national stark kritisiert.

Als Anfang Januar zur Einreise nach Dänemark ein negativer Covid-19-Test gefordert wurde, betraf das auch südlich der Grenze lebende Lehrer und Schüler. Von den Schülern wurde sogar ein täglicher Test gefordert, was für die Kinder kaum zu schaffen war.

Doch es wurde seltsam ruhig im privaten Bereich. Auch die Minderheiten schrieben kaum offene Briefe, es hatte eine Gewöhnung eingesetzt und es herrschte die Angst, dass weitere Maßnahmen folgen würden. Dies traf auch ein, denn im Februar 2021 kam es wieder zur kompletten Schließung einiger kleinerer Grenzübergänge. So wurde der Alltag der Anwohner wieder deutlich komplizierter und lange Umwege mussten in Kauf genommen werden.

Familien und Partner waren deutlich bessergestellt als im Frühjahr. So war eine Partnerschaft oder Ehe nun ein relevanter Einreisegrund. Auch hier musste man sich ab Januar natürlich der Corona-Testpraxis unterwerfen.

Der Hauskauf nördlich der Grenze, der gerade während der Coronazeit einen Boom erlebte, wurde unterbrochen im Frühjahr 2021, als die Einreise nach Dänemark zwecks Hausbesichtigung nicht als relevanter Grund eingestuft wurde.

Neben den privaten Besuchen im Nachbarland wurde auch der Tourismus durch die Einreisekontrollen massiv beschränkt. Hier galt die Unterscheidung in Schleswig-Holsteiner und Touristen aus anderen deutschen Regionen. Letztere wurden komplett vom Urlaub in Dänemark ausgeschlossen. Für die Schleswig-Holsteiner wurde Ende November ein Schnelltest-Center im Scandinavian-Park in Handewitt eingerichtet, das vom Privatanbieter Falck betrieben wurde. Gegen Bezahlung wurde ein Test durchgeführt und damit die Einreise zum Sommerhaus gewährt.

Im Gegensatz zum ersten Halbjahr 2020 kam es zu keinen größeren Protestaktionen mehr. Die Grenzlandbewohner richteten sich ein auf eine permanente Einschränkung der Reisefreiheit. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Situation nach Erreichen einer hoher Impfquote darstellt.

Permanente Neuregelungen

Bis Herbst 2020 konzentrierten sich die Medienberichte auf die besonderen Problemlagen der Grenzpendler, Touristen und Grenzlandbewohner. Einzelschicksale wurden dargestellt und es gab kritische Kommentare und Protestaktionen. Als Ende September die Schilder an den Grenzübergängen Padborg und Krusaa ausgewechselt wurden, gab es die kurzzeitige Hoffnung, dass nun die Kontrollen Geschichte seien. Die Ernüchterung trat schnell ein. Am 21. November wurde die zeitbegrenzte Grenzkontrolle wieder um sechs Monate verlängert.

Seit Herbst 2020 übernahmen die Berichte zu Testcentern und Öffnungszeiten, zu Impfquoten und Neuregelungen den zentralen Platz in der Berichterstattung. Einerseits spiegelt sich darin, dass Medien immer den Neuigkeitswert beurteilen, andererseits, dass eine gewisse Ermüdung der Grenzlandbewohner eintrat. Man hatte massiven Widerstand geleistet, hatte phasenweise Erleichterungen erlebt, wurde aber immer wieder auf verschärfte Regelungen der Bewegungsfreiheit zurückgeworfen. So nahm der Widerstand ab und zeigte sich teils in einem generellen Unmut, teils vermutlich in der Abnahme der Grenzpendlerzahlen.

Nicht zuletzt gab es aber auch einen faktischen Informationsbedarf zu den jeweiligen Neuregelungen, denn diese kamen teilweise in mehrfach wöchentlichen Interwallen, was von den Grenzlandbewohnern eine ständige Informationssuche und –verarbeitung erforderte. Gleichzeitig wurde auf nationalem und regionalem Niveau ständig nachgebessert und umgestellt auf das jeweils aktuelle Infektionsgeschehen.

Generell für Unmut und für Verwunderung sorgte, dass deutsche Behörden zwar Quarantäneregeln für Reisende aus Hochrisikogebieten aussprachen, dies aber nicht durch Präsenz, sondern durch „verstärkte Binnenfahndung“ kontrollierten. Das Prinzip der Eigenverantwortung und der Selbstkontrolle wirkte plötzlich unzeitgemäß, was sich in Leserbriefen und Internetforen deutlich machte. Es führte auch zu großer Unsicherheit bei den dänischen Reisenden.

Unsicherheit durch permanenten Wechsel von Regeln und Verordnungen machte sich im gesamten Grenzgebiet breit. Die Grenze wurde zu einem Faktor der Unsicherheit, es war kein Verlass mehr auf Aussagen von Behörden und auf erbrachte Dokumente. Ende Oktober gab es plötzlich massive Zurückweisungen von Reisenden aus Schleswig-Holstein, ohne dass es eine Erklärung von offizieller Seite dafür gab. Dies führte dazu, dass die Branchenorganisation der Sommerhausvermieter Dänemark eine Bananenrepublik nannte. Der Ton wurde schärfer.

Anfang Dezember verbesserte sich die Testsituation. Das Center in Handewitt, das eine Zeitlang nur für Schleswig-Holsteinische Touristen relevant war, wurde nun Anlaufpunkt für Grenzpendler. Dies war zuerst mit dem Zahlen von 40 Euro verbunden, wurde jedoch bereits nach einigen Tagen in ein kostenloses Angebot umgewandelt.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Mobilität der Grenzlandbewohner hat deutlich abgenommen seit Frühjahr 2020. Die vorliegende Betrachtung reicht bis Februar 2021, und wie sich die Situation weiter entwickelt, bleibt abzuwarten. Sowohl das Infektionsgeschehen als auch die Geschwindigkeit der Impfkampagnen spielen hierbei eine zentrale Rolle. Nicht zuletzt hat die Kommunikation über die Grenze ihre Berechtigung deutlich demonstriert und es bleibt ebenfalls abzuwarten, wie damit auf national-politischer Ebene künftig umgegangen wird.