

Brussels, 14 February 2025
(OR. en, de)

6256/25

FRONT 43
MIGR 63
ASILE 16
COMIX 57
COTER 25

NOTE

From: German delegation

To: Working Party on Frontiers/Mixed Committee
(EU-Iceland/Liechtenstein/Norway/Switzerland)

Subject: Temporary reintroduction of border controls at the German internal borders in accordance with Article 25 of Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)

Delegations will find attached a copy of the letter received by the General Secretariat of the Council on 12 February 2025 regarding the temporary reintroduction of border controls by Germany to France, Luxembourg, Belgium, the Netherlands, Denmark, Austria, Switzerland, the Czech Republic and the Republic of Poland as of 16 March 2025 for a temporary period of six months (up to and including 15 September 2025).



Bundesministerium
des Innern
und für Heimat

E-MAIL

IM 01552 2025
12-02-2025

Bundesministerium des Innern und für Heimat, 11014 Berlin

Exekutiv-Vizepräsidentin der Europäischen Kommission
Frau Henna Virkkunen
1049 Bruxelles/Brussels
BELGIEN

Kommissar für Inneres und Migration
der Europäischen Kommission
Herrn Magnus Brunner
1049 Bruxelles/Brussels
BELGIEN

Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Frau Thérèse Blanchet
1049 Bruxelles/Brussels
BELGIEN

Präsidentin des Europäischen Parlaments
Frau Roberta Metsola
1049 Bruxelles/Brussels
BELGIEN

Innenministerinnen und Innenminister
der EU- und Schengenstaaten

Nancy Faeser
Bundesministerin

Alt Moabit 140
10557 Berlin

Postanschrift:
11014 Berlin

Tel. +49 30 18 681-11000
Fax +49 30 18 681-11014

Ministerin@bmi.bund.de
www.bmi.bund.de

Berlin, 12. Februar 2025

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit komme ich zurück auf meine Schreiben vom 9. September, 15. Oktober und 10. Dezember 2024, mit denen ich über die Anordnung der vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen an den landseitigen Grenzen zu Frankreich, Luxemburg, Belgien, Niederlanden, Dänemark, Österreich, der Schweiz, der Tschechischen Republik und der Republik Polen bis einschließlich zum 15. März 2025 informiert habe. Das in diesen Schreiben dargestellte irreguläre Migrationsgeschehen und die damit oftmals einhergehende Schleusungskriminalität bewegen sich weiter auf einem zu hohen Niveau.

Zustell- und Lieferanschrift: Ingeberg-Drewitz-Allee 4, 10557 Berlin
Verkehrsanbindung: S + U-Bahnhof Hauptbahnhof

Ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit nach Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe c des Schengener Grenzkodex:

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex hat nach vorläufigen Angaben im Zeitraum Januar bis einschließlich Dezember 2024 insgesamt rund 239.000 unerlaubte Grenzübertritte über die EU-/Schengen-Außengrenzen erfasst. Für die südlichen und östlichen deutschen Landgrenzen sind die Ostmediterrane Route und die Balkanroute sowie die Ostroute von besonderer Bedeutung. Die Feststellungszahlen auf der Ostmediterranen Route liegen dabei deutlich höher als im Vorjahreszeitraum.

Auch die Europäische Asylagentur betont in ihren wöchentlichen Lageberichten die außerordentliche Belastung der Bundesrepublik Deutschland bei Asylantragstellern. Mit Blick auf die quantitative Betrachtung der Anzahl der Asylantragsteller liegt die Bundesrepublik Deutschland EU-weit an erster Stelle.

Die derzeitigen Feststellungen unerlaubter Einreisen (insgesamt rund 83.600 im Jahr 2024), die nur das festgestellte Hellfeld abbilden, bewegen sich weiterhin auf einem zu hohen Niveau. Die Anzahl der Feststellungen liegt weit über denen der Jahre 2017 bis 2021. Ferner bewegt sich die Anzahl der allein von den deutschen Grenzbehörden im Jahr 2024 festgestellten Schleusungshandlungen mit rund 1.500 Tathandlungen mit rund 1.700 Schleusern auf einem zu hohen Niveau. Die Menschen verachtende Schleusungskriminalität und die immer skrupelloser agierenden Schleuser, insbesondere bei lebensgefährlichen Behältnisschleusungen, sind eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

Deutschland ist nach wie vor in Bezug auf die Unterbringung und die Versorgung Geflüchteter innerhalb der EU überproportional betroffen. Zu den in Deutschland aufgenommenen über 1,2 Millionen kriegsbedingt aus der Ukraine Geflüchteten tritt das irreguläre Migrationsgeschehen noch hinzu und belastet Länder und Kommunen zusätzlich. Obdachlosigkeit und die mit ihr einhergehenden Folgen für betroffene Geflüchtete und die Gesellschaft stellen auch polizeirechtlich eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar, die abgewendet werden muss. Die Länder und Kommunen tragen stetig und nachdrücklich ihre dauerhaften und außergewöhnlich hohen Belas-

tungen bei der Unterbringung und Versorgung vor. Dies schließen die sachgerechte Bearbeitung sowie Entscheidung der asyl- und ausländerrechtlichen Vorgänge in den maßgeblich betroffenen regionalen Behörden sowie Aspekte der Organisation des Gemeinwesens (z. B. Realisierung der Schulpflicht für Kinder) mit ein. Dabei ist der monatliche bzw. jährliche (irreguläre) Zugang nicht isoliert, sondern auch die Stetigkeit des (irregulären) Migrationsgeschehens sowie die asyl- und ausländerrechtlichen Vorgänge bei bereits hier aufhältigen Drittstaatsangehörigen zu betrachten. Dies führt dazu, dass die begrenzten Kapazitäten der asyl- und ausländerrechtlichen Behörden, der öffentlichen Einrichtungen sowie der Einrichtungen des Gemeinwesens oftmals bereits erschöpft sind. Aufgrund des kontinuierlichen und weiterhin zu hohen Zugangs geraten diese weiterhin zunehmend an ihre Grenzen bzw. haben diese bereits überschritten. Es ist nicht vermittelbar und birgt ernsthafte Gefahren, dass insbesondere Verwaltungs- und Sicherheitsbehörden durch den stetig hohen (irregulären) Zugang bei fortwährend bestehender „Grundlast“, insbesondere in asyl- und ausländerrechtlichen Angelegenheiten, zunehmend gebunden bzw. überfordert werden und anderweitige Aspekte der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (z. B. Durchsetzung von Ausweisungen, Abschiebungen und Überstellungen von bereits hier aufhältigen ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen), auch durch Zeitverzug, gefährdet würden. Hinzu kommen regelmäßige Feststellungen und Berichte über schwere Gewaltdelikte, die teilweise von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen ausgehen. Insbesondere die zutiefst bedrückenden und grausamen Taten mit zahlreichen Verletzten und Toten in Solingen (am 23. August 2024), in Magdeburg (am 20. Dezember 2024) und in Aschaffenburg (am 22. Januar 2025), die von ausländischen Staatsangehörigen begangen wurden, haben zu einer erheblichen Verunsicherung in der gesamten Gesellschaft und zu Debatten über sowie Maßnahmen zu eine(r) Verschärfung der europäischen und nationalen Migrationspolitik geführt. Auch aus diesem Grund ist ein staatliches Einschreiten zur Begrenzung des irregulären Migrationsgeschehens weiterhin erforderlich.

Neben diesen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bleiben die vielfältigen sicherheitspolitischen Entwicklungen weltweit und ihre Auswirkungen auf Europa und Deutschland weiterhin von großer Bedeutung (u. a. fortwährender und intensiv geführter Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und die Sicherheitslage im Nahen Osten). Dies gilt auch für die volatile Lage im Libanon und im Gazastreifen, sowohl in sicherheits- als auch in migrationspolitischer Hinsicht.

Vor diesem Hintergrund und auch angesichts der bekannten Entwicklungen in Afghanistan, der Türkei und Syrien wird der Migrationsdruck an den EU-Außengrenzen vermutlich unvermindert hoch bleiben und ggf. (auch saisonal bedingt) wieder zunehmen. Dies dürfte sich dann auch auf die Migrationsrouten nach und innerhalb Europas und damit auf die deutschen Landgrenzen auswirken. Dabei werden weiterhin Schleuser diese Situation, insbesondere aus Gewinnstreben, skrupellos ausnutzen und ihre Schleusungsfahrten mit Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit der Geschleusten über die Grenzen hinweg vornehmen.

Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit nach Artikel 26 Absatz 1 i.V.m. Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 27 Absatz 3 des Schengener Grenzkodex:

Die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ermöglicht Kontrollen aus bloßem Anlass des Grenzübertritts. Dadurch können u. a. Schleusungshandlungen gezielter und frühzeitiger erkannt und unterbunden sowie Gefahren für die Gesundheit und das Leben der geschleusten Personen abgewehrt werden. Die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen ermöglicht zudem Personen, von denen eine (terroristische) Gefahr ausgeht, im Rahmen der Kontrollen frühzeitig zu erkennen, entsprechende polizeiliche Maßnahmen daraufhin zu treffen und damit Bedrohungen bereits direkt an der Grenze abzuwehren. Ferner ermöglichen temporäre Binnengrenzkontrollen das Ergreifen von einreiseverhindernden Maßnahmen nach nationalem Recht.

Grenzpolizeiliche Maßnahmen unterhalb der Schwelle der vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen nach Maßgabe von Art. 23 des Schengener Grenzkodexes und auf Grundlage des nationalen Rechts (sog. Schleierfahndung) bleiben auch im Fall der vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen flankierend abseits der unmittelbaren Grenze im gesamten Grenzgebiet aufrecht erhalten. Sie stellen allerdings angesichts der zuvor skizzierten und mit der vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen verbundenen Möglichkeiten zur Adressierung der identifizierten Gefahren (u. a. Kontrollen aus bloßem Anlass des Grenzübertritts) keine gleichermaßen geeignete Alternative dar. Verfügbare technische Einsatzmittel fokussieren nicht auf das Erkennen und Verhindern irregulärer Migration und sind insoweit ebenfalls nicht gleichermaßen geeignet.

Die grenzüberschreitende grenzpolizeiliche Zusammenarbeit der Grenz-/Polizeibehörden ist kein gleichermaßen geeigneter Ersatz; diese flankiert die ergriffenen Maßnahmen und trägt auch dazu bei, die Auswirkungen für die Grenzregionen und den grenzüberschreitenden Verkehr bestmöglich zu minimieren. Die Bundespolizei arbeitet intensiv mit ihren Partnerbehörden der jeweiligen Anrainerstaaten zusammen. Dabei werden anlassbezogen die jeweiligen vielfältigen Kooperationsmöglichkeiten, u. a. nach dem Schengener Durchführungsübereinkommen und dem bilateralen Polizeivertrag, ausgeschöpft. Die Ausprägungen können hierbei regional unterschiedlich und an den jeweiligen Bedarfen auf beiden Seiten der Grenze ausgerichtet sein.

Verlängerung der vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen auf der Grundlage von Artikel 25a Absatz 4 und 5 Schengener Grenzkodex:

In Abwägung aller Optionen komme ich zu dem Schluss, als ultima ratio die vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen an den landseitigen deutschen Grenzen zu Frankreich, Luxemburg, Belgien, Niederlanden, Dänemark, Österreich, der Schweiz, der Tschechischen Republik und der Republik Polen nach Artikel 25a Absatz 4 und 5 des Schengener Grenzkodex mit Wirkung zum 16. März 2025 vorübergehend anzuordnen. Die Binnengrenzkontrollen erfolgen für einen Zeitraum von sechs Monaten (bis einschließlich 15. September 2025). Diese Binnengrenzkontrollen werden nicht systematisch, sondern stets lageorientiert und örtlich und zeitlich flexibel durchgeführt werden. Die Bundespolizei arbeitet dabei im größtmöglichen Umfang eng und vertrauensvoll mit den benachbarten Partnerbehörden zusammen. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und zur Vermeidung unnötiger Beeinträchtigungen des grenzüberschreitenden Verkehrs durch eine Kanalisierung des Verkehrs über bestimmte Verkehrswege habe ich auf die Festlegung von Grenzübergangsstellen – wie bisher – verzichtet. Seien Sie versichert, dass die Bundespolizei nach wie vor bestrebt sein wird, die Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Straßen- und Warenverkehr, die Wirtschaft und das Leben sowie Arbeiten in den Grenzregionen so gering wie nur möglich zu halten.

Mit freundlichen Grüßen



Nancy Faeser

Translation

Nancy Faeser
Federal Minister of the Interior and Community

Alt-Moabit 140, 10557 Berlin
Tel.: +49 (0)30 18 681-11000
Ministerin@bmi.bund.de
www.bmi.bund.de

Ms Henna Virkkunen
Executive Vice-President of the European Commission
1049 Bruxelles/Brussels
BELGIUM

Mr Magnus Brunner
European Commissioner for Internal Affairs and Migration
1049 Bruxelles/Brussels
BELGIUM

Ms Thérèse Blanchet
Secretary-General of the Council of the European Union
1049 Bruxelles/Brussels
BELGIUM

Ms Roberta Metsola
President of the European Parliament
1049 Bruxelles/Brussels
BELGIUM

Home affairs ministers of the
EU Member States and Schengen countries

Berlin, 12 February 2025

Dear Sir or Madam,

In my letters of 9 September, 15 October and 10 December 2024, I notified you of my ordering the temporary reintroduction of border control at Germany's land borders with France, Luxembourg, Belgium, the Netherlands, Denmark, Austria, Switzerland, the Czech Republic and the Republic of Poland for a period up to and including 15 March 2025. In those letters, I described the irregular migration and illegal migrant smuggling which often accompanies it. This irregular migration and migrant smuggling remains excessive.

Serious threat to public policy or internal security under Article 25 (1) (c) of the Schengen Borders Code:

According to preliminary figures, Frontex, the European Border and Coast Guard Agency, recorded a total of approximately 239,000 illegal crossings at the external EU/Schengen borders from January up to and including December 2024. The eastern Mediterranean route, the Balkan route and the eastern route are especially significant for Germany's southern and eastern land borders. Numbers for the eastern Mediterranean route are significantly higher than in the same period last year.

In its weekly updates, the European Union Agency for Asylum highlights the extraordinary pressure that the Federal Republic of Germany is facing from the large number of asylum applications. In quantitative terms, the Federal Republic of Germany ranks first in the EU as regards asylum applications.

The number of illegal entries remains too high (approx. 83,600 total in 2024) and this figure only includes the number of illegal entries actually detected. The number of illegal entries detected remains far higher than in the period from 2017 to 2021. Furthermore, the level of migrant smuggling detected remains too high, with some 1,500 cases of migrant smuggling by some 1,700 migrant smugglers detected in 2024 by German border authorities alone. Illegal migrant smuggling with no regard for human life and increasingly unscrupulous migrant smugglers pose a serious threat to

public security and order, especially when it comes to the potentially deadly practice of smuggling people in closed vehicles.

Within the EU, Germany remains disproportionately affected by having to accommodate and provide for asylum applicants. On top of the more than 1.2 million war refugees from Ukraine that Germany has taken in, irregular migration adds to the burden on our federal states and municipalities. Homelessness and its consequences for affected refugees and society also pose a serious threat to public security and order and must be averted. Germany's federal states and municipalities repeatedly emphasise the ongoing and extraordinary challenges they face when it comes to accommodating and providing for migrants. These challenges include strains on the strongly affected regional authorities' capacity to appropriately conduct and decide on procedures related to asylum law and the law on foreigners, as well as issues related to organising community life (e.g. enforcing the requirement for children to attend school). It is important here not to consider the number of monthly and annual (irregular) entries in isolation, but rather to take into account the constant nature of (irregular) migration as well as the procedures related to asylum law and the law on foreigners which are ongoing for third-country nationals already present in Germany. These factors mean that in many cases, the limited capacities of the authorities responsible for asylum law and the law on foreigners, of public institutions and of community institutions are already exhausted. Because the influx of new arrivals continues at too high a level, a growing number of these institutions are reaching or have already reached their limits. This situation is unpopular and presents a serious risk that administrative and security authorities in particular will, due to the constantly high level of (irregular) migration, become increasingly tied up and overwhelmed by the ongoing workload in matters of asylum law and the law on foreigners, and that other aspects of maintaining public safety and order (e.g. enforcement of expulsion and deportation orders and transfers of third-country nationals who are currently in Germany but are required to leave the country) will be endangered, including through delays. The situation is further aggravated by regularly occurring reports of serious violent crimes, some of which are committed by third-country nationals who are required to leave Germany. In particular, the deeply distressing and brutal crimes committed by foreign nationals in Solingen (23 August 2024), Magdeburg (20 December 2024) and Aschaffenburg (22 January 2025), which killed and injured

many people, have considerably unsettled German society as a whole and prompted debates about tightening European and national migration policy as well as measures to do so. This is another reason why government intervention continues to be needed to limit irregular migration.

In addition to these threats to public security and order, various current developments in the global security situation and their repercussions for Europe and Germany continue to be extremely important (including Russia's ongoing and intensive war of aggression against Ukraine and the security situation in the Middle East). The same is true of the volatile situation in Lebanon and the Gaza Strip, in terms of its impact on both security and migration.

As a result, and also because of the current developments in Afghanistan, Turkey and Syria, migratory pressure at the EU's external borders is likely to remain unchanged at a high level and could increase even further, depending on seasonal conditions. This will likely also have an impact on the migration routes to and within Europe, including Germany's land borders. Migrant smugglers will continue to shamelessly exploit this situation, mainly in pursuit of profit, and risk the lives and health of those smuggled across borders.

Assessment of the necessity and proportionality pursuant to Article 26 (1) in conjunction with Article 25 (1) (c) and Article 27 (3) of the Schengen Borders Code:

The temporary reintroduction of checks at the internal borders means that checks can be carried out simply because people are crossing the border. These checks make it possible to detect and prevent smuggling activities, among other things, in a more targeted manner and at an earlier stage, and can help avert dangers to the lives and health of the people being smuggled. The temporary reintroduction of border control at internal borders also makes it possible to identify at an early stage those individuals who pose a (terrorist) threat and to respond with relevant police measures, thus averting the threat already at the border. In addition, temporary checks at internal borders allow the use of measures under national law to prevent individuals from entering the country.

Border policing measures that fall below the threshold of temporary border control based on Article 23 of the Schengen Borders Code and national law (random spot checks) will continue to be in operation throughout the wider border area. However, such checks do not constitute an equally suitable alternative to the temporary

reintroduction of border control at internal borders (including checks solely on the basis of people crossing the border) in terms of being able to address the threats identified. The available technical equipment is not focused on detecting and preventing irregular migration and is therefore not equally suitable, nor is cross-border cooperation of the border/police forces. This type of cooperation supports the measures taken and helps to minimise the impact on the border region as far as possible. Germany's Federal Police work closely with their partner authorities in the neighbouring countries. Depending on the situation, a range of diverse cooperation measures are used, including those based on the Convention Implementing the Schengen Agreement and on bilateral police agreements. Cooperation may vary in the different regions and is adapted to the needs on both sides of the border.

Extension of the temporary reintroduction of border control at internal borders on the basis of Article 25a (4) and (5) of the Schengen Borders Code:

After weighing up all the possible options, I have decided to order the temporary reintroduction of border control at Germany's land borders with France, Luxembourg, Belgium, the Netherlands, Denmark, Austria, Switzerland, the Czech Republic and the Republic of Poland as a last resort under Article 25a (4) and (5) of the Schengen Borders Code effective 16 March 2025. This border control will be in effect for a period of six months (up to and including 15 September 2025). These internal border checks will not be carried out systematically, but will always be conducted as the situation requires and flexibly in terms of time and place. In conducting these checks, the Federal Police work to the fullest extent possible in close and trusting cooperation with their partner authorities in Germany's neighbouring countries. For reasons of proportionality and to avoid unnecessary disruptions of cross-border traffic that might occur if traffic were channelled through selected routes, I have decided – as previously – not to define specific border crossing points. Please be assured that Germany's Federal Police will as always strive to keep to a minimum the impacts on cross-border road traffic and the flow of goods, the economy and the lives and work of people in the border region.

Yours sincerely,

(signed)
Nancy Faeser