



Council of the
European Union

Brussels, 14 April 2023
(OR. en, de)

8294/23

FRONT 126
MIGR 135
ASILE 46
COMIX 178

NOTE

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

No. prev. doc.: 13902/22

Subject: Prolongation of border controls at the German internal borders in accordance with Articles 25 to 27 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 14 April 2023 regarding the prolongation of border controls by Germany with Austria as of 12 May 2023 for six months.



Bundesministerium
des Innern
und für Heimat

E-MAIL

IM 004618 2023
14-04-2023

Bundesministerium des Innern und für Heimat, 11014 Berlin

Vizepräsidenten der Europäischen Kommission
Herrn Margaritis Schinas
1049 Bruxelles/Brussels
BELGIEN

Kommissarin für Inneres der Europäischen Kommission
Frau Ylva Johansson
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 der Schengener-Vertragsstaaten

Nur per E-Mail

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, 13. April 2023

Sehr geehrte Frau Generalsekretärin,

das grenzkontrollfreie Reisen gehört aus meiner Sicht zu einer der zentralen Errungenschaften des Schengenraums. Ich teile und unterstütze daher unsere gemeinsamen Anstrengungen, alles Notwendige zu tun, um den grenzkontrollfreien Schengenraum weiterhin zu erhalten. Dazu ist es u. a. erforderlich, dass die Mitgliedstaaten geeignete und praktikable Instrumente zum Zwecke der besseren Kontrolle und Steuerung des Migrationsgeschehens an den europäischen Außengrenzen erhalten. Verbesserungen am Gemeinsamen Europäischen Asylsystem, u. a. mit der Screening-Verordnung und damit einer verlässlichen Registrierung und Erfassung an den Außengrenzen, sind zwar geplant, aber noch nicht beschlossen. Solange diese noch nicht beschlossen und umgesetzt sind, besteht Gefahr für den Schengenraum mit offenen Binnengrenzen. Ferner gilt es, auch die Verhandlungen zur Überarbeitung des Schengener Grenzkodex rasch und mit einem praktikablen Ergebnis zu finalisieren. Hierzu haben die Mitgliedstaaten bereits im Juni letzten Jahres eine Allgemeine Ausrichtung des Rates beschlossen, die die enormen Herausforde-

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

rungen zielgerichtet adressiert. Erst kürzlich hat der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 9. Februar 2023 die Bedeutung einer wirksamen Kontrolle der europäischen Außengrenzen für erforderlich angesehen.

Die sicherheits- und migrationspolitischen Herausforderungen für den Schengenraum bestehen im Wesentlichen fort. Die Situation, Entwicklung und die Lebensbedingungen in den Herkunftsstaaten, insbesondere in Afghanistan, Syrien und der Türkei (Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage/Inflation), werden vermutlich unverändert bleiben und sich ggf. noch verschlechtern. Dies gilt auch für die vom Erdbeben in der Türkei und in Syrien betroffenen Regionen. In Afghanistan wirken sich insbesondere die Islamisierung der Gesellschaft (etwa in Bezug auf die Situation für Frauen und Mädchen), die Menschenrechtslage und die Verschlechterung der Lebensbedingungen (u. a. angespannte Versorgungslage) weiterhin auf die Migrationsentwicklung aus. Daneben haben mit Blick auf Afghanistan auch sicherheitspolitische Erwägungen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Afrika als Herkunftsregion vieler Flüchtlinge schafft nach Einschätzung von Frontex durch wirtschaftliche Schwierigkeiten, hohe Inflation, zurückgehende Reisetätigkeit von Touristen (Devisenausfälle) und notwendige Umschuldungsmaßnahmen der Staaten weiterhin Push-Faktoren für die irreguläre Migration in Richtung Europa.

Die Entwicklung des irregulären Migrationsgeschehens nach Mittel-/Westeuropa, insbesondere auf der ost- und zentralmediterranen Route, teilweise über die Staaten der Balkanregion bis hin zur deutsch-österreichischen Landgrenze, wird sich daher fortsetzen. Absehbar ist nicht mit einem nachhaltigen Rückgang zu rechnen.

Besorgniserregend ist, dass im Jahr 2022 ein Höchstwert der festgestellten irregulären Migration an den EU-Außengrenzen seit 2016 zu verzeichnen war. Maßgeblich hierfür waren gestiegene Ankünfte in Italien und der Anstieg der irregulären Migration aus der Türkei sowie die in der Folge deutliche Zunahme des Transitmigrationsgeschehens über die Staaten der Balkanregion. Diese Bewertung der Lage korrespondiert mit der Annual Risk Analysis 2023/2024 der Agentur Frontex.

Die vorgenannte Lage und Entwicklung wirken sich unmittelbar auf Mittel- und Westeuropa, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland an ihren südlichen Grenzen, aus. Im Jahr 2022 war der Höchststand der Feststellungen irregulärer Migration (bundesweit rund 92.000) seit dem Jahr 2016 zu verzeichnen. Im Vergleich zum Vorjahr (57.600) bedeutet dies eine erhebliche Zunahme. Damit blieb Deutschland auch im Jahr 2022 Hauptzielland der irregulären Migration nach Europa. Im Jahr 2023, d.h. von Januar bis Februar 2023, haben die deutschen Grenzbehörden rund 13.000 unerlaubte Einreisen festgestellt.

An der deutsch-österreichischen Landgrenze hat die Bundespolizei dabei im Jahr 2022 rund 23.000 unerlaubte Einreisen festgestellt (Vorjahr rund 12.600; Januar bis Februar 2023 rund 2.400). Die an der deutsch-österreichischen Landgrenze festgestellten unerlaubt eingereisten Drittstaatsangehörigen sind zumeist syrische, afghanische und türkische Staatsangehörige.

Gerne möchte ich in diesem Zusammenhang betonen, dass es mir um eine sachgerechte Steuerung und Kontrolle von irregulärer Migration bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung humanitärer Standards geht.

Mir ist daher die ganzheitliche Bekämpfung der Schleusungskriminalität in all ihren Ausprägungen besonders wichtig. Insbesondere die perfiden und menschenverachtenden Behältnisschleusungen gilt es mit allen rechtsstaatlichen Mitteln zeitgerecht und zum Schutze von Menschenleben aufzudecken und möglichst zu bekämpfen. Exemplarisch sei in Bezug auf die deutsch-österreichische Grenze erwähnt, dass allein im Januar 2023 13-Behältnisschleusungen mit insgesamt 93-Geschleuten im Kontext der Kontrollen an der deutsch-österreichischen Grenze aufgedeckt werden konnten.

Die Unterbringungssituation der Länder und Kommunen für geflüchtete Personen hat sich zudem angesichts des zunehmenden Migrationsgeschehens weiter verschärft. Aus diesem Grund habe ich am 16. Februar 2023 zu einem weiteren bundesweiten hochrangigen Gipfel mit Vertretern der Länder und Kommunen eingeladen. Im Ergebnis dessen bestand Einigkeit, dass es neben gebotener Humanität einer Ordnung und Begrenzung von irregulärer Migration bedarf. Dies ist zwingend erforderlich, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten.

Angesichts dessen sehe ich mich nach sorgfältiger Abwägung gezwungen, an der Hauptroute irregulärer Migration nach Deutschland mit Wirkung zum 12. Mai 2023 Binnengrenzkontrollen für einen Zeitraum von sechs Monaten an der deutsch-österreichischen Landgrenze nach Art. 25 bis 27 der Verordnung (EU) 2016/399 („Schengener Grenzkodex“) anzuordnen. Dies ist zwingend erforderlich, da nur Binnengrenzkontrollen erlauben, aus bloßem Anlass des Grenzübertritts zu kontrollieren und unmittelbar einreiseverhindernde Maßnahmen im Einklang mit den rechtlichen Bestimmungen treffen zu können. Die Wirksamkeit dieses Instruments verdeutlicht die Quantität der erfolgten einreiseverhindernden Maßnahmen in monatlich bis zu vierstelliger Anzahl. Bei meiner Entscheidung habe ich die Geeignetheit, die Erforderlichkeit und die Angemessenheit im Vergleich zu Alternativmaßnahmen sowie das Urteil des EuGHs vom 26. April 2022 in Bezug auf die Begründung einbezogen. Die oben dargestellte Bedrohungs-/Gefährdungslage verdeutlicht, dass zu der ursprünglichen Begründung neue Gründe hinzugetreten sind, die eine Anordnung der vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen nach den Artikeln 25 bis 27 des Schengener Grenzkodex rechtfertigen. Etwaige Alternativmaßnahmen, wie z. B. die stichprobenartige sogenannte Schleierfahndung und technische Einsatzmittel, wie Kennzeichenlesesysteme, ermöglichen weder Kontrollen aus bloßem Anlass des Grenzübertritts noch fokussieren technische Einsatzmittel auf das Erkennen und Verhindern irregulärer Migration und sind insoweit nicht gleichermaßen geeignet. Der Einsatz von technischen Unterstützungs- und Einsatzmitteln im Rahmen von Polizeikontrollen im Grenzgebiet würde temporäre Binnengrenzkontrollen derzeit nicht entbehrlich machen.

Seite 4 von 4

Zudem richtet sich der Einsatz von technischen Einsatzmitteln nach nationalem Recht und stellt vor dem Hintergrund der damit einhergehenden Grundrechtseingriffe hohe Anforderungen an deren Einsatz im Vergleich zu Kontrollen beim Grenzübertritt.

Mit Blick auf das irreguläre Migrationsgeschehen insgesamt zeigt die Beschränkung der temporären Binnengrenzkontrollen auf die über die deutsch-österreichische Landgrenze führende Hauptroute nach Deutschland, dass mir der ultima ratio-Charakter von Binnengrenzkontrollen bewusst ist und ich bei allen Herausforderungen auf ein Vorgehen mit Augenmaß setze. Insoweit werden an den übrigen deutschen Schengen-Binnengrenzen derzeit lageabhängige Kontrollen in unterschiedlicher Intensität im schengenrechtlichen Rahmen nach Art. 23 des Schengener Grenzkodex vorgenommen.

Seien Sie versichert, dass es mir weiterhin ein festes Anliegen ist, zu grenzkontrollfreien Schengen-Binnengrenzen zurückzukehren, sobald es sicherheits- und migrationspolitisch vertretbar erscheint.

Zudem wird die Bundespolizei mit ihren innerstaatlichen und den österreichischen Partnerbehörden nach wie vor bestrebt sein, die Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Straßen- und Warenverkehr, die Wirtschaft und das Leben sowie Arbeiten in der Grenzregion so gering wie nur möglich zu halten. Die Grenz- und Verkehrsbehörden arbeiten daher anhaltend daran, praktische Verbesserungsmöglichkeiten regelmäßig zu prüfen und umzusetzen.

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

Mr Margaritis Schinas
Vice President of the European Commission
1049 Bruxelles/Brussels
BELGIUM

Ms Ylva Johansson
Commissioner for Home Affairs of the European Commission
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 and Schengen countries
By email only

Dear Colleagues,

In my view, travel without border checks is a key achievement of the Schengen area. I therefore fully support our joint efforts to do whatever it takes to preserve border-free travel in the Schengen area. This requires that the Member States be given suitable and practicable tools to better control and manage migration at Europe's external borders. Measures to improve the Common European Asylum System, such as the Screening Regulation to ensure reliable registration of migrants at the external borders, are planned but have not yet been adopted. As long as these measures have not yet been adopted and implemented, the Schengen area, with its open internal borders, remains vulnerable. Furthermore, the negotiations on the revision of the Schengen Borders Code need to be concluded soon and with a practicable result. To this end, the Member States adopted a general approach of the Council already in June of last year, addressing the enormous challenges in a targeted way. In its conclusions of 9 February 2023, the European Council recently reiterated the importance of effectively controlling the EU's external borders.

The security and migration policy challenges for the Schengen area essentially remain unchanged. The situation, development and living conditions in the countries of origin, especially Afghanistan, Syria and Turkey (where the economic situation has deteriorated and inflation is on the rise) will probably remain unchanged or even worsen. This applies also with regard to the regions affected by the earthquake in Turkey and Syria. In Afghanistan, migration developments continue to be impacted by the Islamisation of Afghan society (which particularly affects women and girls), the human rights situation and the worsening of living conditions (e.g. due to supply shortages). With regard to Afghanistan, security policy considerations should also not be underestimated. According to Frontex, Africa, a region from which many refugees originate, continues to create push factors for irregular migration to Europe as a result of economic difficulties, high levels of inflation, declining tourism (foreign currency losses) and the need for debt restructuring.

The trend of irregular migration to Central and Western Europe, especially along the Eastern and Central Mediterranean routes, including via the Balkan countries to the German-Austrian land border, is therefore set to continue. A sustained decrease in irregular migration is not foreseeable.

A cause of concern is that irregular migration registered at the EU external borders in 2022 was at its highest level since 2016. This was largely due to an increase in arrivals in Italy as well as increased irregular migration from Turkey, resulting in a

considerable rise in transit migration via the Balkan countries. This assessment of the situation is consistent with the Frontex Annual Risk Analysis for 2023/2024.

The situation and developments outlined above have a direct impact on Central and Western Europe and especially on the southern borders of the Federal Republic of Germany. In 2022, we recorded the highest number of irregular migrants since 2016 (approximately 92,000 nationwide). Compared to the previous year (57,600), this is a substantial increase. In 2022, Germany was once again the main country of destination for irregular migrants coming to Europe. From January to February 2023, German border authorities recorded approximately 13,000 illegal entries.

At the German-Austrian land border, the Federal Police recorded approximately 23,000 illegal entries in 2022 (compared with the previous year's number of approx. 12,600; and approx. 2,400 from January to February 2023). Most of the third country nationals who entered illegally at the German-Austrian land border were Syrian, Afghan or Turkish nationals.

In this context, I would like to stress that my aim is to ensure appropriate control and management of irregular migration while maintaining humanitarian standards.

It is therefore especially important to me to take a comprehensive approach, combating all forms of human smuggling. In particular, the cynical and inhumane smuggling of people in cargo containers must be swiftly detected and effectively countered using every means provided by law, in order to protect human lives. With regard to the situation at the German-Austrian border I would like to point out that in January 2023 alone, 13 cases of people-smuggling in cargo containers (involving the smuggling of 93 people in total) were detected during checks at the German-Austrian border.

Due to the increase in migration, accommodation for refugees at the state and local levels in Germany is becoming increasingly scarce. For this reason, on 16 February 2023, I convened another high-level meeting of representatives of the federal states and local governments. The meeting agreed that with all due respect to humanitarian principles there was a need to effectively manage and limit irregular migration. This is urgently required to maintain public security and order.

For this reason, and after careful consideration, I find myself obliged to order that internal border checks be carried out along the main route of irregular migration to Germany at the German-Austrian land border, beginning 12 May for a period of six

months, on the basis of Articles 25 to 27 of Regulation (EU) 2016/399 (Schengen Borders Code). This is absolutely necessary because internal border checks provide the only means of checking people solely on the basis of their crossing the border, and of taking immediate measures to prevent them from entering Germany in accordance with legal provisions. The effectiveness of this instrument is shown by the number of illegal entries prevented by such measures in the past (in the four-digit range for some months). In taking this decision, I have taken into account its appropriateness, necessity and proportionality in comparison to alternative measures as well as the ruling of the Court of Justice of the European Union of 26 April 2022 with regard to the justification. The threat situation described above illustrates that in addition to the original justification, new grounds have emerged which justify ordering the temporary reintroduction of internal border checks in accordance with Articles 25 to 27 of the Schengen Borders Code. Potential alternative measures, such as random checks in the border area (spot checks) and the use of technical equipment such as number plate recognition systems, do not allow for checks solely on the basis of crossing the border, nor is the technical equipment involved focused on detecting and preventing irregular migration. Therefore, such measures are not equally suitable. The use of technical support and equipment within the scope of police checks in the border area would not currently suffice to render temporary internal border checks unnecessary.

Furthermore, the use of technical equipment is governed by national law and constitutes an interference with fundamental rights. For this reason it is subject to more stringent requirements than those that apply for border crossing checks.

With regard to irregular migration in general, the fact that the temporary internal border checks are to be limited to the German-Austrian land border on the main migration route to Germany shows that I am well aware that internal border checks are a means of last resort, and that I wish to proceed with a sense of proportion despite the challenges we are faced with. At Germany's other internal Schengen borders, we are therefore currently conducting situation-dependent checks of varying intensity as provided for under Article 23 of the Schengen Borders Code.

You may rest assured that I am firmly committed to returning to internal Schengen borders free of border checks as soon as this is justifiable from a security and migration policy perspective.

Furthermore, Germany's Federal Police, together with their national and Austrian partner authorities, will 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. The border and traffic authorities are therefore continually working on checking and implementing practical improvements on a regular basis.

Yours sincerely,

(signed)

Nancy Faeser