



Council of the
European Union

Brussels, 20 October 2022
(OR. en, de)

13902/22

FRONT 381
MIGR 310
ASILE 94
COMIX 483

NOTE

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

No. prev. doc.: 8481/22

Subject: Prolongation of the temporary reintroduction 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 October 2022 regarding the prolongation of the temporary reintroduction of border controls by Germany between 12 November 2022 and 11 May 2023.



Bundesministerium
des Innern
und für Heimat

E-MAIL

IK 010087 2022
19.10.2022

Received on
14. 10. 2022



G7 GERMANY
2022

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

Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Herrn Didier Seeuws (ad interim)
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. Oktober 2022

Sehr geehrte Kolleginnen, sehr geehrte Kollegen,

das irreguläre Migrationsgeschehen sowohl an unseren europäischen Außengrenzen als auch an unseren Schengen-Binnengrenzen hat sich in den zurückliegenden Monaten besorgniserregend weiterentwickelt. Dies gilt insbesondere auch für das irreguläre Migrationsgeschehen entlang der Balkanroute. Ausweislich der Mitteilung der Europäischen Kommission über Migration und Asyl [COM (2022) 740 final] vom 6. Oktober 2022 sind in den ersten acht Monaten dieses Jahres entlang der Westbalkanroute über 86.000 irreguläre Grenzübertritte festgestellt worden, fast dreimal so viele wie im Jahr 2021 und mehr als zehnmals so viele wie im gleichen Zeitraum des Jahres 2019. Die am häufigsten festgestellten Staatsangehörigkeiten waren syrisch, afghanisch und türkisch. Diese besorgniserregende Entwicklung des irregulären Migrationsgeschehens setzt sich an

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

unseren Schengen-Binnengrenzen, insbesondere an der deutsch-österreichischen Landgrenze, fort. Die Feststellungen irregulärer Einreisen an der deutsch-österreichischen Landgrenze haben sich in den zurückliegenden vier Monaten [Juni: rund 2.000; Juli: rund 1.800; August: rund 2.000 und September rund 2.200] im Vergleich zu den ersten fünf Monaten dieses Jahres [Januar: rund 1.050; Februar: rund 1.000; März: rund 1.100; April: rund 1.400 und Mai: rund 1.300] nahezu verdoppelt. In den zurückliegenden drei Monaten Juni bis August 2022 sind zudem rund 260 Schleusungsfälle mit rund 1.000 geschleusten Personen allein an der deutsch-österreichischen Landgrenze festgestellt worden.

In Bezug auf das irreguläre Migrationsgeschehen sind ferner ergänzend neue Umstände durch die Auswirkungen der (auch auf EU-Ebene bekannten) nationalen Visumliberalisierungspolitik von Serbien hinzutreten. Der Flughafen Belgrad entwickelt sich gerade zu einem Drehkreuz und in Österreich sehen wir bereits stark steigende Zahlen bei den Asylanträgen von Staatsangehörigen aus Indien und Tunesien, die über Serbien visumfrei eingereist sind. Irreguläre Weiterreisen aus Serbien nach Mittel-/Westeuropa und damit auch über die deutsch-österreichische Landgrenze gilt es zu unterbinden.

Um dieser sich weiter zuspitzenden Entwicklung sachgerecht begegnen zu können, sind temporäre Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Landgrenze derzeit unerlässlich. Nur diese ermöglichen Kontrollen aus bloßem Anlass des Grenzübertritts und das Ergreifen von unmittelbar anschließenden einreiseverhindernden Maßnahmen im Einklang mit europäischem und nationalem Recht. Unmittelbar an eine unerlaubte Einreise anschließende einreiseverhindernde Maßnahmen sind das geeignete und erfolgreiche Instrumentarium zur Verhinderung bzw. Unterbindung irregulärer Weiterreisen, auch in andere Staaten. In den zurückliegenden drei Monaten Juni bis August dieses Jahres sind jeweils monatlich rund 1.250 einreiseverhindernde Maßnahmen an der deutsch-österreichischen Landgrenze vorgenommen worden. Der alleinige Einsatz lageabhängiger Polizeikontrollen im Grenzgebiet im Rahmen von Artikel 23 des Schengener Grenzkodexes in der Fassung der Verordnung (EU) 2016/399 ist daher zur Bewältigung der Situation nicht ausreichend, auch weil er Kontrollen aus Anlass des Grenzübertritts und sich daran anschließende einreiseverhindernde Maßnahmen nicht zulässt. Der Einsatz von technischen Unterstützungs- und Einsatzmitteln im Rahmen von Polizeikontrollen im Grenzgebiet würde temporäre Binnengrenzkontrollen derzeit nicht entbehrlich machen.

Hinzu kommt, dass die Zunahme des Migrationsgeschehens in der gesamten Bundesrepublik Deutschland dazu führt, dass die Unterbringungskapazitäten der Länder für Geflüchtete zunehmend überlastet sind. Dies resultiert aus einer Vielzahl von Gründen, u.a. aus der Aufnahme von kriegsbedingt aus der Ukraine geflüchteten Personen von knapp einer Million, der signifikanten Zunahme von Asylantragstellern und dem fortwährenden Zuzug von in anderen Schengenstaaten anerkannten Flüchtlingen, auch mittels erneuter Asylanträge, die einen grundsätzlich nicht zulässigen längerfristigen Aufenthalt in Deutschland anstreben.

Die Vermeidung von unfreiwilliger Obdachlosigkeit und nicht adäquater Unterbringung, insbesondere auch mit Blick auf den anstehenden Winter, ist ein zentrales Ziel aller staatlichen Anstrengungen und zielt auch auf die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ab. Die angespannte Unterbringungssituation hat am 11. Oktober 2022 ein Spitzengespräch mit Kommunen und Ländern auf Bundesebene zur aktuellen Flüchtlingslage erforderlich gemacht, um eine angemessene Unterbringung geflüchteter Personen weiterhin noch gewährleisten zu können.

Die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist eine wesentliche Kernaufgabe des staatlichen Handelns. Dies gilt erst recht in einer Zeit großer Umbrüche in einer Vielzahl wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Bereiche, die durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine seit dem 24. Februar 2022 verursacht sind. Vor allem die Fragen nach einer sicheren und bezahlbaren Energieversorgung und der damit einhergehenden Sorge vor Verlust des Arbeitsplatzes sowie die Eindämmung der Inflation beschäftigen und fordern zunehmend die gesamte Gesellschaft. Die Sicherheitsbehörden in Deutschland müssen sich auf die Abwehr von nicht auszuschließenden feindlichen russischen Aktivitäten gegen deutsche kritische Infrastruktur vorbereiten und darauf eingestellt sein. Vor diesem Hintergrund müssen alle Schritte unternommen werden, um weitere Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu vermeiden.

Im Ergebnis gilt es daher, einer unkontrollierten und ungesteuerten Zunahme des Migrationsgeschehens und damit einer möglichen Überforderung der Gesellschaft entgegen zu wirken und irreguläres Migrationsgeschehen zu begrenzen.

Ich bin mir bewusst, dass der EuGH in seinem Urteil vom 26. April 2022 in den verbundenen Rechtssachen C-368/20 und C-369/20 bei einer Neu-Anordnung von vorübergehenden Binnengrenzkontrollen für weitere sechs Monate zusätzliche Anforderungen an den Binnengrenzkontrollen wiedereinführenden Mitgliedstaat stellt. Der EuGH hat in seinem Urteil deutlich gemacht, dass neue tragende Gründe erforderlich sind, um eine Neu-Anordnung von vorübergehenden Binnengrenzkontrollen nach Artikeln 25 bis 27 des Schengener Grenzkodex zu rechtfertigen. Die oben dargestellte Bedrohungs-/Gefährdungslage verdeutlicht, dass zu der ursprünglichen Begründung neue Gründe hinzutreten sind, die eine erneute eigenständige Anordnung der vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen nach 25 bis 27 des Schengener Grenzkodex rechtfertigen.

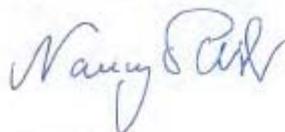
Nach sorgfältiger Abwägung komme ich zu dem Schluss, dass die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen an der deutsch-österreichischen Landgrenze mit Wirkung zum 12. November 2022 für einen sechsmonatigen Zeitraum auf Grundlage der Artikel 25 bis 27 des Schengener Grenzkodexes unerlässlich ist und insoweit angeordnet wird.

Klarstellend sei gesagt, dass die auf dieser Grundlage durchgeführten Kontrollen wie bislang schon nicht systematisch erfolgen, sondern lageorientiert und zielgerichtet durchgeführt werden, um den verfolgten Zweck bestmöglich zu erreichen. Solange die temporären Binnengrenzkontrollen erforderlich sind, ist es dabei zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit selbstverständlich, deren 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.

Sie können im Übrigen versichert sein, dass die fortdauernde Erforderlichkeit der Binnengrenzkontrollen auf der Grundlage der weiteren Entwicklung der zuvor beschriebenen Faktoren in den kommenden sechs Monaten kontinuierlich überprüft wird.

Eine Rückkehr zu grenzkontrollfreien Binnengrenzen bleibt ein zentrales Ziel, sofern dies migrations- und sicherheitspolitisch vertretbar ist. Der Abschluss des EU-Gesetzgebungsverfahrens zur Überarbeitung des Schengener Grenzkodexes und die weiteren Verhandlungen zum gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) sind auf diesem Weg mit Sicherheit wichtige Bausteine, bei dem die europäischen Gesetzgeber in den kommenden Monaten ihrer gemeinsamen Verantwortung gerecht werden müssen.

Mit freundlichen Grüßen



Nancy Faeser

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

Ms Ylva Johansson
European Commissioner for Home Affairs
1049 Bruxelles/Brussels
BELGIUM

Mr Didier Seeuws
Acting 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

The home affairs ministers
of the EU and Schengen countries
Via email only

Dear colleagues,

In recent months, trends in irregular migration both at our European external borders and at our internal Schengen borders have been troubling. The level of irregular migration along the Balkan route is particularly notable. According to the European Commission communication of 6 October 2022 on migration and asylum [COM (2022) 740 final], more than 86,000 irregular border-crossings were recorded along the Western Balkan route in the first eight months of this year, an almost threefold increase from the same period in 2021 and a more than tenfold increase over the same period in 2019. The individuals recorded crossing borders irregularly were most frequently Syrian, Afghan or Turkish citizens. This troubling trend in irregular

migration is also evident at our internal Schengen borders, especially at the German-Austrian land border. In the past four months, irregular entries recorded at the German-Austrian land border [June: approx. 2000; July: approx. 1800; August: approx. 2000 and September approx. 2200] have almost doubled in comparison to the first five months of this year [January: approx. 1050; February: approx. 1000; March: approx. 1100; April: approx. 1400 and May: approx. 1300]. In addition, between June and August 2022, some 260 cases of migrant smuggling involving some 1000 smuggled individuals were recorded at the German-Austrian land border alone.

Serbia's national policy of visa liberalisation has been noted at EU level, and the effects of this policy have also aggravated the irregular migration situation. The Belgrade airport is currently becoming a hub of migration, and in Austria we are already seeing rapidly increasing numbers of asylum applications from Indian and Tunisian citizens who entered the country after having entered Serbia without a visa. Irregular onward travel from Serbia to central and western Europe, including across the German-Austrian land border, urgently needs to be prevented.

Temporary internal border checks at the German-Austrian land border are currently crucial for an appropriate response to this escalating situation. Only such internal border checks make it possible to carry out checks solely on the basis of a border crossing and immediately thereafter to take measures preventing entry in accordance with European and national law. Measures preventing entry which are taken immediately upon illegal entry are a suitable and effective instrument for preventing irregular onward travel, including to other countries. Between June and August 2022, measures preventing entry were taken approximately 1250 times per month at the German-Austrian land border. The sole use of situation-dependent police checks in the border area within the scope of Article 23 of the Schengen Borders Code as amended by Regulation (EU) 2016/399 is therefore insufficient to manage the situation, also because it does not allow for checks to be carried out on the basis of a border crossing, or for subsequent measures preventing entry to be taken. 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.

In addition, the increase in migration activity throughout the entire Federal Republic of Germany means that the federal states' capacities to house refugees are already under growing strain. There are many reasons for this strain, including the arrival of almost a million people fleeing Ukraine due to the war, the significant increase in

asylum applicants and the ongoing influx of refugees recognised by other Schengen countries who are seeking unauthorised longer-term residence in Germany, in some cases by reapplying for asylum.

Preventing involuntary homelessness and inadequate housing, especially in view of the coming winter, is a key goal of all governmental efforts and is also a matter of maintaining public safety and order. The strained housing situation made it necessary to hold a high-level meeting on the current refugee situation at federal level with municipalities and federal states on 11 October 2022, so that suitable accommodation can continue to be provided for refugees in Germany.

Maintaining public safety and order is a crucial core task of government, and all the more so at a time when the Russian war of aggression on Ukraine has been causing major upheaval in many parts of society and the economy since 24 February. In particular, a secure and affordable energy supply and associated concerns about job losses as well as inflation are matters that increasingly occupy and challenge the whole of our society. The security authorities in Germany must prepare for and be ready to defend against the hostile Russian actions directed at Germany's critical infrastructure which cannot be ruled out. In light of this, all possible steps must be taken to avoid additional threats to public safety and order.

This means that we must take action to counter an uncontrolled and unmanageable increase in migration, which could potentially overwhelm our society, and we must limit irregular migration.

I am aware that the ECJ ruling of 26 April 2022 in joined cases C-368/20 and C-369/20 set forth additional requirements for the Member State reintroducing temporary border checks when the continuation of temporary border checks has been ordered for an additional six months. In its judgment, the ECJ made clear that new grounds are required to justify ordering the continuation of temporary internal border checks in accordance with articles 25 to 27 of the Schengen Borders Code. The threat situation I have described here illustrates that, in addition to the original grounds, new grounds have emerged which justify once again autonomously ordering the temporary reintroduction of internal border checks in accordance with articles 25 to 27 of the Schengen Borders Code.

After careful consideration, I have concluded that the temporary reintroduction of internal border checks at the German-Austrian land border for a six-month period

beginning 12 November 2022, on the basis of articles 25 to 27 of the Schengen Borders Code, is essential; therefore, I am ordering it.

To be clear, as has been the case to date, the checks carried out on this basis are not systematic, but rather are conducted as the situation requires and are targeted so as best to achieve the desired goal. Of course, as long as temporary internal border checks are necessary, their impacts on cross-border road traffic, the cross-border flow of goods, the economy and the lives and work of people in the border region will be kept to a minimum to uphold the principle of proportionality. The border and traffic authorities are therefore continually working on reviewing and implementing practical improvements on a regular basis.

Please also be assured that the continued necessity of internal border checks will be checked continuously in the coming six months on the basis of further developments in the factors described above.

The return to internal borders without border checks when this can be justified from the perspective of migration and security policy remains a key goal. Concluding the European legislative process to revise the Schengen Borders Code and continuing the negotiations on the CEAS are certainly important steps towards achieving this goal, steps which the European legislators must take in the coming months to live up to their shared responsibility.

Yours sincerely,

(signed)
Nancy Faeser