



Council of the  
European Union

Brussels, 15 October 2021  
(OR. en, de)

12907/21

FRONT 364  
COVID-19 358  
COMIX 517

**NOTE**

---

From: Austrian delegation

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

---

No. prev. doc.: 7785/21

---

Subject: Prolongation of the temporary reintroduction of border controls at the Austrian 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 a letter received by the General Secretariat of the Council on 14 October 2021 regarding the prolongation of the temporary reintroduction of border controls by Austria at borders with Slovenia and Hungary between 12 November 2021 and 11 May 2022.

 Bundesministerium  
Inneres

bmi.gv.at

Received on  
14. 10. 2021

E-MAIL

Herr  
Margaritis SCHINAS  
Vizepräsident der  
Europäischen Kommission  
1049 Brüssel  
BELGIEN

Karl Nehammer, MSc  
Bundesminister

[ministerbuero@bmi.gv.at](mailto:ministerbuero@bmi.gv.at)  
+43 1 531 26-0  
Herrengasse 7, 1010 Wien, Österreich

Frau  
Ylva JOHANSSON  
EU-Kommissarin für Inneres  
1049 Brüssel  
BELGIEN

IN 010212 2021  
15.10.2021

Herr  
David SASSOLI  
Präsident des  
Europäischen Parlaments  
1049 Brüssel  
BELGIEN

Herr  
Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN  
Generalsekretariat des Rates  
1049 Brüssel  
BELGIEN

Wien, 14. Oktober 2021

An die  
Innenministerinnen/Innenminister  
der EU und Schengener-Vertragsstaaten

## Binnengrenzkontrollen

Sehr geehrter Herr Vizepräsident der Kommission!

Sehr geehrte Frau Kommissarin!

Sehr geehrter Herr Präsident des Europäischen Parlaments!

Sehr geehrter Herr Generalsekretär des Rates!

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen!

Neben den aktuellen Herausforderungen bei der Bewältigung der COVID-19 Pandemie und ihrer Folgen beobachtet die österreichische Bundesregierung laufend und eingehend die Entwicklungen der letzten Monate im Bereich der Migrationsbewegungen Richtung Europa, der Sekundärmigration im Schengen-Raum und im Hinblick auf die jüngsten Entwicklungen in der Balkanregion und in Afghanistan.

Aufgrund des nach wie vor hohen Migrationsdrucks im Umfeld der EU, der zunehmenden Aktivität von Schlepperorganisationen sowie der weiterhin stark steigenden Asylantragszahlen in Österreich – seit Anfang August 2021 mehr als 1000 Asylanträge wöchentlich - kommt die österreichische Bundesregierung zu dem Schluss, dass die Lage nicht ausreichend stabil ist. Auch die Situation entlang verschiedener Routen und an den EU-Außengrenzen ist besorgniserregend.

Österreich zählt aufgrund seiner geografischen und geopolitischen Lage zu jenen Staaten, die stark von Primär- und Sekundärmigration betroffen sind. Die Gesamt-Asylantragszahlen in Österreich von Jänner 2021 – September 2021 (23.028 Asylanträge) sind gegenüber dem Vergleichszeitraum 2020 um 134,7% gestiegen. Allein in den Monaten August und September 2021 wurden gesamt 9.375 Asylanträge, davon mehr als 80 % von neu einreisenden Asylwerbern, gestellt.

Die aktuelle multidimensionale Krise in Afghanistan – die höchst labile aktuelle Sicherheitslage, die auch coronabedingten wirtschaftlichen Auswirkungen und die damit einhergehende bedrohte Lebensgrundlage von Millionen Menschen – gibt Anlass zu Sorge, dass die Migrationsbewegungen Richtung Europa, die schon jetzt Steigerungen zeigen, weiter zunehmen werden und somit der Migrationsdruck auf die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten weiter steigen wird. Neben der Vielzahl und Komplexität der Krisen in Afghanistan stellt sich auch in den Nachbarregionen des krisengeschüttelten Landes migrationspolitisch eine angespannte Situation dar. Die Situation ist somit äußerst instabil und es kann davon ausgegangen werden, dass auch die Europäische Union mit weiterem massivem Anstieg der Herausforderungen im Migrationsbereich konfrontiert sein wird. Mit zunehmenden Fluchtbewegungen ist auch eine Zunahme der Risiken im Sicherheitsbereich, insbesondere in Bezug auf Terrorismus und organisierte Kriminalität, zu erwarten.

Auch die Lage in der Türkei verdient nach wie vor besondere Aufmerksamkeit. Es hält sich im Land weiterhin eine große Zahl von Migranten auf, die die Europäische Union als Destination anvisieren.

Auch die in den letzten Monaten kontinuierlich durchgeführten Transfers von Migranten von den griechischen Inseln zum Festland sorgen für einen konstanten Migrationsfluss in die Balkanregion.

Die Lage auf dem Westbalkan bleibt daher äußerst angespannt und das Migrationspotenzial in der Region ist unverändert hoch. So wurden im Zeitraum zwischen Jänner 2021 und September 2021 in der Balkanregion rund 143.000 Aufgriffe registriert. Dies entspricht einem Anstieg von 25% gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Derzeit halten sich Schätzungen zufolge insgesamt rund 55.000-65.000 Migranten in Griechenland und der Balkanregion auf.

Durch die Wanderung aus Griechenland und die hohe Anzahl von aufhältigen Migranten am gesamten Balkan ist schlussendlich auch der Migrationsdruck aus Serbien über Rumänien in Richtung Ungarn weiterhin hoch.

Die Migrationssituation an der zentralen und der westlichen Mittelmeerroute muss ebenfalls als kritisch angesehen werden. Im Vergleich zum Vorjahr haben die Migrationsbewegungen an der zentralen Mittelmeerroute, insbesondere aus Libyen und Tunesien, deutlich zugenommen. Die Gesamtzahl der Ankünfte im Jahr 2021 über diese Route ist gegenüber dem Vorjahr um 100 % gestiegen (exklusive Malta). Auf der westlichen Migrationsroute besteht anhaltend zunehmender Migrationsdruck, vor allem aus Algerien und Marokko.

Stärkere Berücksichtigung müssen auch die Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die derzeitige wirtschaftliche sowie gesundheits- und sicherheitspolitische Situation und die damit erwartbare wachsende Abwanderungsneigung in Herkunftsländern finden. Die teils bestehenden prekären Bedingungen dürften sich weiter verschlechtern, was nach Ende der pandemiebedingten Restriktionen mittel- und langfristig zu zusätzlichen Push- und Pull-Faktoren für Migrationsbewegungen führen könnte. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich der Migrationsdruck auf die Europäischen Union und Österreich nach dem Ende der COVID-19 Pandemie weiter verstärken wird.

Gemeinsam mit einem krisenfesten EU-Asylsystem ist ein wirksamer EU-Außengrenzschutz eine unabdingbare Grundvoraussetzung, um die Freizügigkeit im Inneren des Schengen-Raums nachhaltig wiederherstellen zu können. Noch ist auch an den Außengrenzen kein obligatorisches Außengrenzverfahren sowie Screening (unter Einbeziehung von Sicherheits-

und Gesundheitsaspekten) eingerichtet worden. So lange solche grundlegenden Defizite fortbestehen, sind Binnengrenzkontrollen auch ein wichtiges Mittel einer präventiven Sicherheitspolitik, um einer weiteren Zunahme irregulärer Migration entgegenzuwirken.

Zu berücksichtigen ist sicherlich auch, dass kriminelle und terroristische Organisationen und Akteure Migrationsströme für ihre Bewegungen und Operationen nutzen können. Nicht zuletzt die latente Bedrohung durch den Terrorismus in der gesamten Europäischen Union gebietet deshalb entsprechende Kontrollen, um der Einreise potentieller Gefährder vorzubeugen.

Der hohe Migrationsdruck entlang verschiedener Routen führt dazu, dass Schlepperorganisationen diese verstärkt nutzen, um Personen nach Europa zu bringen. Trotz der COVID-19 Pandemie mit ihren Reisebeschränkungen wurden mit Stand September 2021 über 105 % mehr Aufgriffe bei Geschleppten, Schleppern und illegal Eingereisten als im Vergleichszeitraum 2020 und über 114% im Vergleichszeitraum 2019 verzeichnet.

Vor diesem Hintergrund und aufgrund der hohen Anzahl von Aufgriffen illegal eingereister bzw. aufhältiger Personen und von Asylansuchen im Bundesgebiet kommt die österreichische Bundesregierung zu dem Schluss, dass die Lage nicht ausreichend stabil ist und der EU-Außengrenzschutz noch nicht ausreichend funktioniert. Eine Gesamtbetrachtung führt zu dem Ergebnis, dass die vorherrschenden Umstände für Österreich eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit darstellen. Aus diesem Grund sieht sich Österreich veranlasst, Binnengrenzkontrollen zu Slowenien und Ungarn ab dem 12. November 2021 durchzuführen. Insbesondere Schlepper- und andere kriminelle Organisationen würden den Verzicht auf Binnengrenzkontrollen als falsches Signal verstehen.

Ich habe daher auf Grundlage der Artikel 25 bis 27 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex) entschieden, ab 12. November 2021 bis einschließlich 11. Mai 2022 Binnengrenzkontrollen an den österreichischen Landesgrenzen zu Slowenien und Ungarn neu wieder einzuführen.

Die von der Europäischen Kommission empfohlene Intensivierung polizeilicher Kontrollen und bilateraler Kooperationsmaßnahmen in Grenzgebieten wird ausdrücklich begrüßt. Sie ist zwischen Österreich und seinen Nachbarstaaten seit Jahren gelebte, bewährte Praxis und erleichtert ein lageangepasstes Vorgehen. Die diesbezüglichen Instrumentarien sind aber kein ausreichender Ersatz für temporäre Binnengrenzkontrollen, weil sie u.a. keine Zurückweisungen von illegal Einreisenden ermöglichen.

Es wird zudem angeregt, aufgrund der oben beschriebenen angespannten Migrationslage und den aktuell hohen Aufgriffszahlen, die Anwendung des von der Europäischen Kommission zu initiierenden Verfahrens nach Art. 29 SGK zu prüfen.

Aufgrund der aktuellen Entwicklungen und bestehenden Defizite, insbesondere im Bereich des EU-Außengrenzschutzes ist nicht zu erwarten, dass sich kurzfristig eine signifikante positive Änderung der Lage ergeben wird. Das Bestreben, perspektivisch zu einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zurückzukehren, wird ausdrücklich unterstützt.

Mit freundlichen Grüßen



Karl Nehammer

Courtesy translation

Dear Vice-President of the Commission!

Dear Commissioner!

Dear President of the European Parliament!

Dear Secretary-General of the Council!

Dear colleagues!

In addition to the current challenges of coping with the COVID-19 pandemic and its consequences, in recent months the Austrian Federal Government is constantly and closely observing the developments in the area of migration movements towards Europe, secondary migration in the Schengen area and with regard to the recent developments in the Balkan region and in Afghanistan.

Due to the continued high migratory pressure on the EU, the increasing activities of trafficking organizations and the continuing sharp rise in the number of asylum applications in Austria – since the beginning of August 2021 more than 1000 asylum applications weekly – the Austrian government concludes that the situation is not sufficiently stable. The situation along various routes and the EU external borders is worrying.

Due to the geographical and geopolitical position, Austria is one of the countries that is strongly affected by primary and secondary migration. The total numbers of asylum applications in Austria from January 2021-September 2021 (23,028 asylum applications) increased by 134.7% compared to the same period in 2020. In the months of August and September alone, a total of 9,375 asylum applications were filed, more than 80% of which were from newly arrived asylum seekers.

The current multidimensional crisis in Afghanistan – the highly instable current security situation, the corona-related economic impact and the associated threat to the livelihood of millions of people – is a cause of concern, that migratory movements towards Europe, which are already on the rise, will continue to increase and therefore the migration pressure on the European Union and its Member States will increase. In addition to the multitude and complexity of the crisis in Afghanistan, there is also a tense situation in the neighboring regions of the crisis-ridden country. The situation is thus extremely unstable and it can be assumed that the European Union, too, will be confronted with a further massive increase in migration challenges. With increasing flight movements, an increase in risks in the security sector is also to be expected, especially with regard to terrorism and organized crime.

The situation in Turkey also still deserves special attention where a huge amount of migrants remain in the country and are targeting the European Union as a destination.

Moreover, in recent months, continuous transfers of migrants from the Greek Islands to the mainland also ensure a constant flow of migrants to the Balkan region.

The situation in the Western Balkans therefore remains extremely tense and the migration potential in the region remains high. In the period between January 2021 and September 2021, around 143,000 arrivals were registered in the Balkan region. This corresponds to 25% increase to the same period last year. It is estimated that a total of 55,000-65,000 migrants reside in Greece and the Balkan region.

Due to the migration from Greece and the high number of migrants in the Balkans, migration pressure from Serbia and Romania towards Hungary remains high.

The migration situation on the central and western Mediterranean routes has also to be considered critical. Compared to the previous year, the migration movements along the central Mediterranean route, particularly from Libya and Tunisia, have increased significantly. The total number of arrivals in 2021 via this route has been increased by 100% compared to the previous year (excluding Malta). On the Western migratory route, there is a continuing increase in migratory pressure, especially from Algeria and Morocco.

Greater consideration must also be given to the effect of the COVID-19 pandemic on the current economic, health and security situation and the expected increase in the propensity to migrate from countries of origin. The partly very poor conditions are likely to deteriorate further, which, after the end of the pandemic-related restrictions, could lead to additional push and pull factors of migration movements in medium and long term. It can be assumed that the migratory pressure on the European Union and Austria will continue to increase after the end of the COVID-19 pandemic.

Along with a crisis-proof EU-asylum-system an effective EU external border management is an indispensable basic requirement for the sustainable restoration of free movement within the Schengen area. No mandatory border crossing procedure and screening (including safety and health aspects) has yet been established at the borders either. As long as such fundamental deficits persist, internal border controls are an important tool of a preventive security policy to counteract a further increase in irregular migration.

It should certainly also be taken into account that criminal and terrorist organizations and actors can use migration flows for their movements and operations. The latent threat of terrorism throughout the European Union therefore calls for appropriate controls to prevent potential threats from entering the country.

The high migration pressure along various routes means that trafficking organizations are increasingly using them to bring people to Europe. Despite the COVID-19 pandemic with its travel restrictions, as of September 2021, over 105% more apprehensions of trafficked persons, traffickers and illegal entrants were recorded in the same period in 2020 and over 114% in the same period in 2019.

Against this background and due to the high number of apprehensions of illegal entrants and asylum seekers in the Federal territory, the Austrian Federal Government concludes that the situation is not sufficiently stable and that the EU's external border management does not yet function sufficiently. An overall assessment leads to the conclusion that the prevailing circumstances pose a serious threat to Austria's public order and security. For this reason, Austria sees itself obliged to carry out internal border controls to Slovenia and Hungary as of 12 November 2021. In particular, trafficking and other criminal organizations would see the abandonment of internal border controls as the wrong signal.

I have therefore decided, on the basis of Articles 25 to 27 of Regulation (EU) 2016/399 (Schengen Borders Code), to reintroduce internal border controls at Austria's national borders with Slovenia and Hungary from 12 November 2021 up to and including 11 May 2022.

The intensification of police controls and bilateral cooperation measures in border areas recommended by the European Commission is welcomed. It has been a well-established practice between Austria and its neighboring states for years and facilitates a situation-adapted approach. However, these instruments are not a sufficient substitute for temporary internal border controls because, among other things, they do not allow to turn back illegal entrants.

Due to the tense migration situation described above and the current high number of apprehensions, it is also suggested that the application of the procedure, initiated by the European Commission in accordance with Article 29 of the SBC, is to be examined.

Due to the current developments and existing deficits, especially in the area of EU external border management, it is not to be expected that there will be a significant positive change in the situation in the short term. The ambition to return to an area without internal border controls is expressly supported.