



Council of the
European Union

Brussels, 12 October 2018
(OR. en, de)

13049/18

FRONT 324
COMIX 553

NOTE

From: Austrian delegation

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

Subject: Prolongation of the temporary reintroduction of border controls at the Austrian internal borders in accordance with 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 11 October 2018 regarding temporary reintroduction of border controls by Austria at its internal borders between 12 November 2018 and 11 May 2019.

E-MAIL / FAX

IM 10358 2018
11.10.2018

 **Bundesministerium
Inneres**

bmi.gv.at

GZ: 8003/19-KBM/58

Herbert Kickl
Bundesminister

ministerbuero@bmi.gv.at
+43 1 531 26-0
Herrengasse 7, 1010 Wien, Österreich

S. E. Herrn
Frans TIMMERMANS
Erster Vizepräsident der
Europäischen Kommission
1049 Brüssel
BELGIEN

S. E. Herrn
Dimitris AVRAMOPOULOS
EU-Kommissar für
Migration, Inneres und Bürgerschaft
1049 Brüssel
BELGIEN

S.E. Herrn
Antonio TAJANI
Präsident des
Europäischen Parlaments
1049 Brüssel
BELGIEN

S. E. Herrn
Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Generalsekretariat des Rates
der Europäischen Union
1049 Brüssel
BELGIEN

An die
Innenministerinnen/Innenminister
der EU und Schengener-Vertragsstaaten

1

Sehr geehrter Herr Vizepräsident der Kommission!

Sehr geehrter Herr Kommissar!

Sehr geehrter Herr Präsident des Europäischen Parlaments!

Sehr geehrter Herr Generalsekretär des Rates!

Liebe Kolleginnen und Kollegen!

Die österreichische Bundesregierung hat die Entwicklungen der letzten Monate im Bereich der inneren Sicherheit und der Sekundärmigration im Schengen-Raum eingehend beobachtet. Aufgrund nach wie vor zu hoher Zahlen 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. Aus diesem Grunde hat Österreich entschieden, Binnengrenzkontrollen zu Slowenien und Ungarn nach dem 11. November 2018 durchzuführen. Insbesondere Schlepperorganisationen würden den Verzicht auf Binnengrenzkontrollen als falsches Signal verstehen und ihre Aktivitäten intensivieren.

Österreich ist sich durchaus bewusst, dass Binnengrenzkontrollen nur als letztes Mittel eingesetzt werden sollen, sieht jedoch in der gegenwärtigen Lage nach Beobachtung und Analyse der Lageentwicklung an den betroffenen Binnengrenzabschnitten keine andere Möglichkeit als Binnengrenzkontrollen, da nur diese den österreichischen Grenzkontrollorganen das Instrument der Zurückweisung in den Nachbarstaat ermöglichen. Es ist nicht zu erwarten, dass sich kurzfristig eine signifikante Änderung der Lage ergeben wird. Das Bestreben, perspektivisch zu einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zurückzukehren, wird ausdrücklich unterstützt. Wann dies möglich ist, bleibt der Entwicklung der Gesamtlage vorbehalten.

Österreich wird weiterhin die Kontrollmodalitäten so gestalten, dass diese der Bedrohungslage gegenüber verhältnismäßig sind und den grenzüberschreitenden Reise- und Warenverkehr möglichst wenig nachteilig beeinträchtigen.

Auch die latente Bedrohung durch Terrorismus in der gesamten Europäischen Union gebietet entsprechende Kontrollen, um der Einreise potentieller Gefährder vorzubeugen. Die europaweite Terrorismusbedrohungslage – Rückkehr von Foreign Terrorist Fighters aus den Kampfgebieten im Zusammenhang mit den deutlichen Gebietsverlusten des IS in Syrien und im Irak – stellt ein entsprechendes Gefahrenpotential für die öffentliche Ordnung und Sicherheit dar.

Solche Personen könnten etwa über den Westbalkan zurück nach Zentraleuropa gelangen. Ein weiteres immanentes Sicherheitsrisiko stellt der Schmuggel von Tatmitteln (z.B. Waffen vom Westbalkan) dar, weshalb Grenzkontrollen zu Slowenien und Ungarn aufgrund der dadurch erzielten Filterwirkung einen zusätzlichen Sicherheitsgewinn erbringen. Darüber hinaus gehen wir davon aus, dass der IS und andere terroristische Gruppen weiterhin Flüchtlings- und Migrantenrouten nutzen, um Personen nach Europa zu bringen, die terroristische Anschläge begehen sollen.

Die von der Europäischen Kommission empfohlene Intensivierung polizeilicher Kontrollen und bilateraler Kooperationsmaßnahmen in den Grenzgebieten wird ausdrücklich begrüßt und ist in Österreich mit allen Nachbarstaaten seit Jahren gelebte und bewährte Praxis. Zur Anwendung kommen diese verschärfte Ausgleichsmaßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration und zur Verhinderung der Einreise möglicher Terroristen abhängig von Lagebildern zu allen unseren Nachbarstaaten. Allerdings sind diese Instrumentarien mit Blick auf die derzeitige Situation an der österreichisch-ungarischen und der österreichisch-slowenischen Grenze kein ausreichender Ersatz für temporäre Binnengrenzkontrollen.

Binnengrenzkontrollen sind auch ein Mittel, um Entwicklungen wie im Jahr 2015 vorzubeugen. So war das Jahr 2018 bislang von einer Zunahme illegaler Migration auf der sogenannten Küstenroute über Albanien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina gekennzeichnet. Allein in Bosnien-Herzegowina wurden in den letzten neun Monaten dieses Jahres über 10.000 irreguläre Migranten registriert. Gleichzeitig weichen Migranten auch von Serbien über Bosnien-Herzegowina aus, um ihre Reise weiter in den Schengen-Raum fortzusetzen. Trotz aller Bemühungen sind in den betroffenen Ländern des Westbalkans weiterhin erhebliche Mängel bei der Rückübernahme und Rückführung von Migranten sowie bei Ressourcen, insbesondere Aufnahmekapazitäten, festzustellen. Der steigende Zustrom von Migranten von der Türkei nach Griechenland lässt erwarten, dass der Druck via östliche Mittelmeeroute auf Mitteleuropa zunehmen wird.

Bestimmte Entwicklungen geben dabei zusätzlich Anlass zur Sorge. So gab es allein an der griechisch-türkischen Landgrenze über 300 Prozent mehr Ankünfte. Bereits 45 Prozent davon sind türkische Staatsbürger. Auch daher muss mit einer weiteren Zunahme von Schlepperaktivitäten entlang der Westbalkanroute gerechnet werden.

Die Union bietet gemäß Art. 3 EUV ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen. Aus dem EUV ergibt sich aber auch klar, dass der freie Personenverkehr von geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrolle der Außengrenzen oder im Bereich Asyl abhängt. Geeignete Außengrenzkontrollen und ein krisenfestes Asylsystem

sind also letztlich grundlegende Voraussetzungen für Freiheit, Sicherheit und Recht in einem Raum ohne Binnengrenzen. Diesbezüglich bestehen jedoch grundsätzliche Defizite weiter, wie etwa die laufenden Arbeiten im Bereich Asyl zeigen.


Als aktueller EU-Ratsvorsitz ist Österreich daher bemüht, proaktiv zu weiteren Verbesserungen in den Bereichen Schutz der EU-Außengrenzen und Asyl beizutragen. Die Sicherstellung eines krisenfesten EU-Außengrenzschutzes sowie einer krisenfesten EU-Asylpolitik sind zentrale Prioritäten unserer Ratspräsidentschaft, um eine Rückkehr zu Schengen sowie künftig eine nachhaltige Gewährleistung des freien Personenverkehrs in der EU zu ermöglichen.

Im Lichte der laufenden EU-Ratspräsidentschaft Österreichs und der damit verbundenen zahlreichen Veranstaltungen im gesamten Bundesgebiet, an welchen hochrangige Vertreter aller EU-Mitgliedsstaaten, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments teilnehmen, bedarf es zudem aller verfügbaren Maßnahmen, um die Sicherheit dieser Veranstaltungen, aber auch der österreichischen Bevölkerung gewährleisten zu können.

Ich habe daher insgesamt entschieden, dass die Binnengrenzkontrollen an der österreichisch-ungarischen und der österreichisch-slowenischen Landgrenze nach dem 11. November 2018 für einen Zeitraum von sechs Monaten erfolgen werden. Zudem behalte ich mir vor, dass bis zum Ende der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft am 31. Dezember 2018 Binnengrenzkontrollen anlassbezogen, temporär, punktuell und selektiv zu allen Nachbarstaaten Österreichs durchgeführt werden können.

Mit freundlichen Grüßen

Herbert Kickl



4

Mr Frans TIMMERMANS
First Vice President of the
European Commission
1049 Brussels
BELGIUM

Mr Dimitris AVRAMOPOULOS
EU-Commissioner for
Migration, Home Affairs and Citizenship
1049 Brussels
BELGIUM

Mr Antonio TAJANI
President of the

European Parliament
1049 Brussels
BELGIUM

Mr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
General Secretariat of the Council
1049 Brussels
BELGIUM

To the Ministers of the Interior of the EU and Schengen signatory states

Vienna, 10 October 2018

Dear Vice-President of the Commission!
Dear Commissioner!
Dear President of the European Parliament!
Dear Secretary General of the Council!
Dear Colleagues!

The Austrian Federal Government has closely monitored the developments of the recent months in the area of internal security and secondary migration in the Schengen area. Due to the still too high number of seizures of persons entering or staying illegally as well as of asylum applications in the country, the Austrian Federal Government concludes that the situation is not sufficiently stable. Therefore, Austria has decided to carry out internal border controls to Slovenia and Hungary after 11 November 2018. Smuggling organisations in particular would see the abandonment of internal border controls as the wrong signal and intensify their activities.

Austria is well aware that internal border controls should only be used as a measure of last resort, but in the current situation, after monitoring and analysing the situation at the internal border sections concerned, Austria sees no other possibility but internal border controls, as only this will allow the Austrian border control bodies to make use of the instrument to turn back people to the neighbouring country. A significant change in the situation cannot be expected in the short-run. The desire to come back to an area without internal border controls is explicitly supported. When this will be possible, remains subject to the development of the overall situation.

Austria will continue to design the control arrangements in such a way that they are proportionate to the threat situation and have as little adverse impact as possible on cross-border travel and movement of goods.

Also the latent threat of terrorism throughout the European Union requires appropriate controls to prevent the entry of potential perpetrators. The Europe-wide threat of terrorism - the return of foreign terrorist fighters from the combat zones in connection with the significant territorial losses of ISIS in Syria and Iraq - represents a relevant danger for public order and security. Such persons could return to Central Europe via the Western Balkans, for example. Another imminent security risk is the smuggling of means of crime (e.g. weapons from the Western Balkans), which is why border controls to Slovenia and Hungary provide an additional security gain due to the resulting filter effect. We furthermore expect ISIS and other terrorist groups to continue to use refugee and migrant routes to bring people to Europe to commit terrorist attacks.

The intensification of police controls and bilateral cooperation measures in border areas recommended by the European Commission is explicitly welcomed and has been a tried and tested practice in Austria with all neighbouring countries for years. These tougher compensatory measures are applied to combat illegal migration and to prevent the entry of potential terrorists, depending on the situation in all our neighbouring countries. However, in view of the current situation at the Austrian-Hungarian and Austrian-Slovenian borders, these instruments are not a sufficient substitute for temporary internal border controls.

Internal border controls are also a means of preventing developments such as those in 2015. The year 2018 has so far been marked by an increase in illegal migration on the so-called coastal route via Albania, Montenegro and Bosnia-Herzegovina. In Bosnia-Herzegovina alone, over 10,000 irregular migrants were registered in the last 9 months of this year. At the same time, migrants are coming from Serbia to Bosnia-Herzegovina and continue their journey to the Schengen area. Despite all efforts, significant shortcomings remain in the affected countries of the Western Balkans in the fields of readmission and return of migrants as well as in resources, in particular reception capacities. The increasing influx of migrants from Turkey to Greece indicates that the pressure on Central Europe will increase via the Eastern Mediterranean route.

Certain developments give additional cause for concern. There were over 300 per cent more arrivals at the Greek-Turkish land border alone. Already 45 per cent of them are Turkish citizens. A further increase in human smuggling activities along the Western Balkans route can therefore be expected.

In accordance with Article 3 TEU, the Union offers its citizens an area of freedom, security and justice without internal borders. However, it is also evident from the TEU that the free movement of persons depends on appropriate measures relating to external border controls and asylum matters. Appropriate external border controls and a crisis-proof asylum system are ultimately fundamental prerequisites for freedom, security and justice in an area without internal borders. In this respect, there are still fundamental shortcomings, as can be seen from on-going work in the field of asylum.

As the current Presidency of the Council of the EU, Austria is therefore proactively attempting to contribute to further improve the protection of the EU's external borders and the area of asylum. Ensuring a crisis-proof EU external border protection system and a crisis-proof EU asylum policy are central priorities of our Presidency in order to enable a return to Schengen and a sustainable guarantee of the free movement of persons within the EU in the future.

In the light of Austria's current Presidency of the Council of the EU and the related numerous events throughout the country, in which high-ranking representatives of all EU Member States, the European Commission and the European Parliament take part, all available measures are needed to ensure the security of these events, but also of the Austrian population.

I have therefore decided that internal border controls at the Austrian-Hungarian and Austrian-Slovenian land borders will be carried out after 11 November 2018 for a period of six months. I also reserve the right to carry out internal border controls on an occasional, temporary, isolated and selective basis to all Austrian neighbours until the end of the Austrian Presidency on 31 December 2018.

With kind regards
