



Council of the
European Union

Brussels, 17 October 2022
(OR. en, de)

13679/22

FRONT 372
MIGR 301
ASILE 91
COMIX 476

NOTE


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

No. prev. doc.: 8274/22 ADD1

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 11 October 2022 regarding the prolongation of the temporary reintroduction of border controls by Austria at borders with Slovenia and Hungary between 12 November 2022 and 11 May 2023.

E-MAIL

 Bundesministerium
Inneres

IF 010322 2022
12.10.2022

bmi.gv.at

Received on
11. 10. 2022

Herrn
Margaritis SCHINAS
Vizepräsident der
Europäischen Kommission
1049 Brüssel
BELGIEN

Mag. Gerhard Karner
Bundesminister

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

Frau
Ylva JOHANSSON
EU-Kommissarin für Inneres
1049 Brüssel
BELGIEN

Frau
Roberta METSOLA
Präsidentin des
Europäischen Parlaments
1049 Brüssel
BELGIEN

Generalsekretariat des Rates
1049 Brüssel
BELGIEN

An die
Innenministerinnen/Innenminister
der EU und Schengener-Vertragsstaaten

Wien, am 11. Oktober 2022

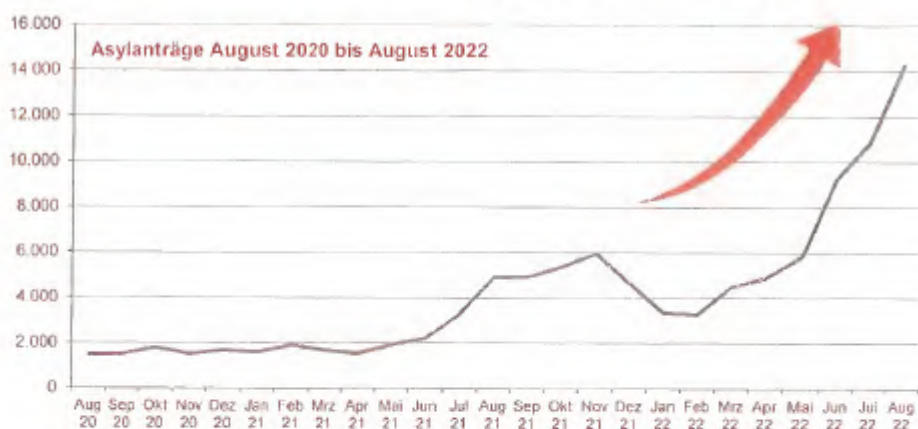
Binnengrenzkontrollen

Sehr geehrter Herr Vizepräsident der Kommission,
Sehr geehrte Frau Kommissarin,
Sehr geehrte Frau Präsidentin des Europäischen Parlaments,
Sehr geehrtes Generalsekretariat des Rates,
Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

Österreich sieht sich derzeit mit besonders herausfordernden Migrationsentwicklungen konfrontiert. Neben der anhaltenden Migration über den Landweg aus der Türkei sowie dem Abfluss aus der Balkanregion kommt es in Folge migrationsfördernder Visaliberalisierungen einiger Westbalkanstaaten und der daraus resultierenden neuen Migrationsrouten, zu umfangreicher Sekundärmigration nach Österreich bzw. in andere Mitgliedstaaten der EU.

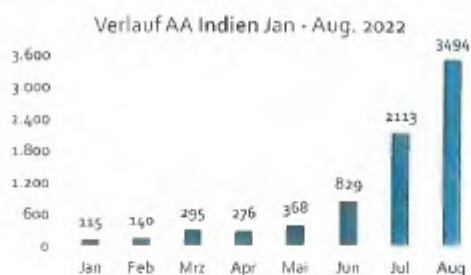
In diesen Zusammenhang verzeichnete Österreich zwischen Jänner und August 2022 über 56.000 Asylanträge und somit im Vergleich zu den bereits sehr hohen Asylantragszahlen des Vorjahres einen weiteren Anstieg von Aufgriffen und anschließenden Asylanträgen. Die Asylanträge haben sich im Vergleich zur Periode des Vorjahres verdreifacht. Nach 11.000 Asylanträgen im Juli 2022, wurden im Folgemonat August bereits über 14.000 Asylanträge registriert. Zudem wurden im September bisher wöchentlich nahezu 4.000 Asylanträge verzeichnet. Die Tendenz ist eindeutig steigend. Die Hauptnationalitäten von Asylantragsstellern im Jahr 2022 sind Afghanistan (23%), Syrien (18%), Indien (14%), Tunesien (13%), Pakistan (11%) und Marokko (5%). Damit verzeichnet Österreich die zweit höchste Pro-Kopf-Zahl an Asylanträgen aller Mitgliedsstaaten.

Entwicklung von Asylanträgen, August 2020 – August 2022



Zwischen 40% und 50% der Asylanträge in Österreich sind derzeit auf Sekundärmigration in Folge einer visafreien Einreise in gewisse Westbalkanstaaten zurückzuführen. Seit Ausbruch des Kriegs in der Ukraine ist dabei ein signifikanter Anstieg betreffend die Ausnutzung der Visaliberalisierungen im Westbalkan und insbesondere in Serbien feststellbar. Als konkretes Beispiel kann die Visaliberalisierung in Serbien in Bezug auf Staatsangehörige aus Indien und Tunesien angeführt werden. Indische Staatsangehörige stellten im August 2022 3.500 Asylanträge sowie tunesische Staatsangehörige 1.600 Asylanträge. Das bedeutet einen prozentuellen Anstieg von jeweils 4.900% (Indien) und 4.600% (Tunesien) im Vergleich zum August des letzten Jahres und stellt in Summe ein Drittel der gesamten Asylanträge in Österreich dar.

Eine Routenbefragung sowohl tunesischer als auch indischer Staatsangehöriger ergab, dass beinahe alle Drittstaatsangehörigen Serbien auf dem Luftweg über die Türkei, die Vereinigten Arabischen Emirate oder direkt von Indien erreichten. Weder Griechenland oder Bulgarien noch Albanien oder Nordmazedonien wurden als Teil der Reiseroute genannt. Aufgrund dieses Umstandes beträgt die Gesamtreisedauer der irregulären Migranten von Indien nach Österreich nur 0,8 Monate. Für indische und tunesische Asylantragssteller liegen bei nur rund 6% der Personen Eurodac-Treffer vor, wobei insbesondere Rumänien und Ungarn als Transitstaaten von Bedeutung sind, woraus abzuleiten ist, dass Lücken in der Registrierung bestehen.



Vor dem Hintergrund dieser dramatischen Entwicklungen hat Österreich zwei Ministerbriefe an die Europäische Kommission jeweils am 28. Juni 2022 und 23. August 2022 übermittelt. Darin wurde auf die wesentlichen Divergenzen zwischen dem EU-Visa Acquis und den Visaliberalisierungen einiger Westbalkanstaaten sowie auf den damit einhergehenden Anstieg von Sekundärmigration nach Österreich aufmerksam gemacht. Darüber hinaus wurde ein EU-Maßnahmenpaket gefordert, um diese Westbalkanstaaten zur Aufhebung problematischer Visaliberalisierungen und zur Schließung der neuen Lufttrouten zu bewegen.

3 von 6

Über die massive Belastung ausgehend von Visaliberalisierungen am Westbalkan hinaus sieht sich Österreich mit einem anhaltenden Abfluss von irregulär eingereisten Migranten aus Griechenland sowie aus der Türkei konfrontiert. Der Abfluss aus Griechenland mit weiterführender Migration nach Österreich betrifft vor allem Staatsangehörige von Pakistan, Bangladesch und Somalia. Für rund 39% jener neu einreisenden Asyltragsteller liegen Eurodac-Treffer vor. Beim überwiegenden Teil konnte ein Aufenthalt in Griechenland (83%) festgestellt werden. Staatsangehörige von Afghanistan und Syrien nutzen insbesondere die Migrationsroute über die Landgrenze der Türkei, welche über Bulgarien, Griechenland nach Serbien und in weiterer Folge nach Österreich führt. Bei nur rund 14% der oben angeführten Personengruppe liegen Eurodac-Treffer vor, wobei der Hauptanteil auf Bulgarien (54%) und Griechenland (31%) entfällt.

Das stark gestiegene Ausmaß an Sekundärmigration aufgrund neuer Luftrouten in die Westbalkanstaaten in Kombination mit dem bestehenden Migrationsdruck entlang bekannter Migrationsrouten und der Aussetzung des Dublin-Vollzugs nach Ungarn und Griechenland, führt zu einer massiven Belastung der Asyl- und Grundversorgungssysteme in Österreich.

Allein beim Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl stieg die Zahl der offenen Verfahren, trotz einem Rekordwert von über 42.000 Asylentscheidungen im Jahr 2022, von knapp 20.000 Anfang Jänner auf rund 39.000 Ende August 2022.

Durch die hohen Asylantragszahlen und die Doppelbelastung im Sinne der Aufnahme von Vertriebenen aus der Ukraine ist das Grundversorgungssystem derzeit stark belastet. Die Höchstwerte aus den Jahren 2015/2016 sind bereits überschritten. Derzeit sind über 83.000 temporär schutzberechtigte Ukrainerinnen und Ukrainer in Österreich registriert.

Mit Stichtag 30. September 2022 befinden sich 90.430 Personen in Grundversorgung (Bund und Länder), davon 56.932 ukrainische Staatsangehörige. Insbesondere im Bereich der Erstaufnahme in die Grundversorgung kommt es durch die hohen Asylantragszahlen zu einem hohen administrativen und personellen Aufwand. Die Lage in den Bundesbetreuungseinrichtungen (BBE) ist äußerst angespannt, so waren mit Stichtag 29. September 2022 7.708 Plätze in BBE belegt. Das Fazit ist eine nahezu vollständige Auslastung aller dem Bund zur Verfügung stehenden Einrichtungen. Ebenso sind die Kapazitäten der Bundesländer als gemeinsame Partner der Grundversorgung stark belastet. Gemeinsames Ziel bleibt die Sicherstellung einer adäquaten Unterbringung von hilfsbedürftigen Menschen sowie die Vermeidung von Obdachlosigkeit, wobei sich die vorherrschende Lage - vor allem auch im Hinblick auf den bevorstehenden Winter - zusehends verschärft.

4 von 6



Die Überlastung der österreichischen Asyl- und Grundversorgungssysteme stehen im unmittelbaren Zusammenhang mit dem beschriebenen Anstieg von Sekundärmigration.

Insbesondere vor dem Hintergrund eines noch nicht vollständig umgesetzten integrierten EU-Außengrenzmanagements leisten Binnengrenzkontrollen einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung irregulärer Migrationsströme innerhalb der EU und zur Disruption internationaler Schleppernetzwerke. Die Aufhebung von Binnengrenzkontrollen würde genau jetzt inmitten einer sehr angespannten Migrationslage im Zusammenhang mit Visaliberalisierungen im Westbalkan die falschen Signale gegenüber Schleppern und irregulär einreisenden Migranten vermitteln und zur weiteren Intensivierung der Migrationsströme führen. Binnengrenzkontrollen sind daher ein wesentliches Instrumentarium zum Schutz der österreichischen Asyl- und Grundversorgungssysteme.

Vor dem Hintergrund der dramatischen Migrationssituation leisten Binnengrenzkontrollen zudem einen wesentlichen Beitrag zur inneren Sicherheit Österreichs. Im Bereich der Schleppereibekämpfung konnten durch die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen wesentliche Ermittlungserfolge erzielt werden. Im Zeitraum Jänner bis August 2022 wurden 429 Schlepper aufgegriffen, wovon 215 Schlepper in über 100 Schleppernetzwerken im Rahmen von Großfahndungen aufgespürt und ausgehoben werden konnten. Die Durchführung von Kontrollen an der Binnengrenze war für die Ermittlungen essenziell. Da Schlepperorganisationen die irreguläre Migration wesentlich vorantreiben, ist Schleppereibekämpfung in dieser Situation von höchster Bedeutung.

Ergänzend muss auf den Nexus zwischen Schleppernetzwerken und Terrorgruppen verwiesen werden. Dieser lässt sich insbesondere in zweierlei Hinsicht erkennen. Zum einen

bedienen sich terroristische Gruppen und Vereinigungen oftmals der Schlepperei um zusätzliche Einnahmen zu generieren. Zum anderen ermöglichen Schlepperrouten die illegale Einreise von potentiellen terroristischen Gefährdern nach Österreich. Vor diesem Hintergrund leisten Binnengrenzkontrollen somit nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Schleppereibekämpfung, sondern dienen auch der Terrorismusbekämpfung.

Die von der Europäischen Kommission empfohlene Intensivierung polizeilicher Kontrollen und bilateraler Kooperationsmaßnahmen in Grenzgebieten ist zwischen Österreich und seinen Nachbarstaaten seit Jahren bewährte Praxis. Die diesbezüglichen Instrumentarien sind aber vor dem Hintergrund des massiven Anstiegs an Sekundärmigration bzw. der angespannten Migrationslage im Zusammenhang mit Visaliberalisierungen im Westbalkan kein ausreichender Ersatz für temporäre Binnengrenzkontrollen.

Eine Gesamtwürdigung der zuvor angeführten Umstände lässt den Schluss zu, dass sich die gegenwärtige Bedrohungslage von jener des vorangegangenen Zeitraumes in wesentlichen Elementen unterscheidet und insofern eine neuerliche Inanspruchnahme des Verfahrens nach Artikel 25 in Verbindung mit Artikel 27 SGK für sechs Monate in Einklang mit den Bestimmungen des Schengener Grenzkodex steht.

Aus den genannten migrations- und sicherheitsrelevanten Gründen sieht sich Österreich veranlasst, Binnengrenzkontrollen zu Slowenien und Ungarn ab dem 12. November 2022 durchzuführen. Ich habe daher auf Grundlage der Artikel 25 bis 27 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex) entschieden, ab 12. November 2022 bis einschließlich 11. Mai 2023 Binnengrenzkontrollen an den österreichischen Landesgrenzen zu Slowenien und Ungarn neu wieder einzuführen.

Die Lage unterliegt einer laufenden Analyse. Eine wesentliche Verbesserung der Sicherheits- und Migrationslage kann zu einer Reduzierung der Intensität der Kontrollen bis hin zur vorzeitigen Beendigung der Binnengrenzkontrollen führen.

Mit freundlichen Grüßen



Gerhard Karner

6 von 6

Vienna, 11 October 2022

Internal border controls

Dear Mr. Vice-President of the Commission!

Dear Madame Commissioner!

Dear Madame President of the European Parliament!

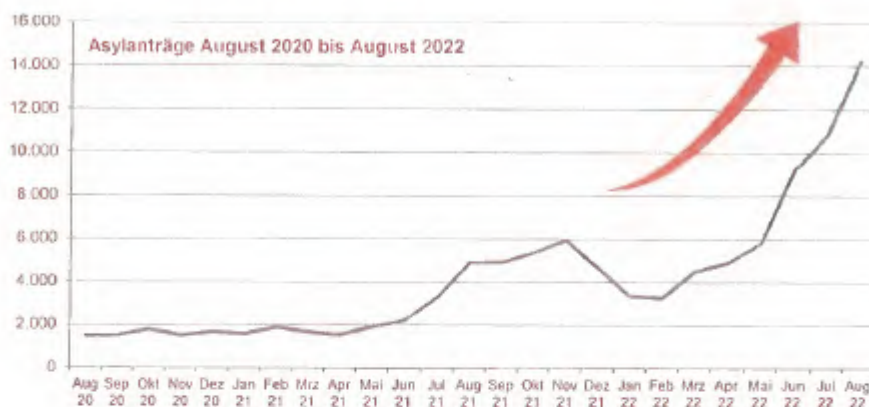
Dear Secretariat-General of the Council!

Dear colleagues!

Austria is currently facing particularly challenging migration developments. In addition to the ongoing overland migration from Turkey as well as the outflow from the Balkan region, there is, as a result of migration-promoting visa liberalizations of some Western Balkan countries, extensive secondary movements to Austria or to others Member States of the EU and in consequence the new migration routes.

In this context, Austria has recorded over 56,000 asylum applications between January and August 2022 and thus in comparison to the already very high number of asylum applications in the last year there was a further increase in apprehensions and subsequent asylum applications. Asylum applications have tripled compared to the same period last year. After 11,000 Asylum applications in July 2022, already over 14,000 asylum applications have been registered in the following month of August. In addition, almost 4,000 asylum applications have been received every week in September so far. The trend is clearly increasing. The main nationalities of asylum applicants in 2022 are Afghanistan (23%), Syria (18%), India (14%), Tunisia (13%), Pakistan (11%) and Morocco (5%). With that, Austria records the second highest number of asylum applications per capita of all Member States.

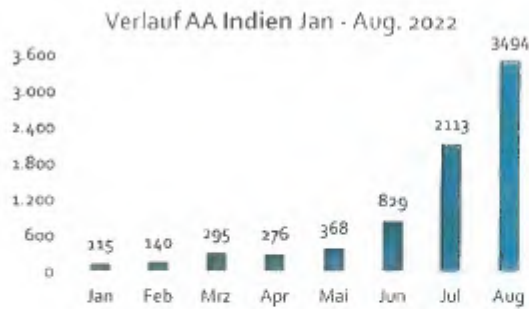
Development of asylum applications, August 2020 - August 2022



Between 40% and 50% of asylum applications in Austria are currently based on secondary movements, as a consequence of visa-free entry into certain Western Balkan countries. Since the beginning of the war in Ukraine there is a significant increase in the exploitation of the visa liberalizations in the Western Balkans and especially in Serbia. As concrete example, the visa liberalization of Serbia with regard to nationals from India and Tunisia can be named. Indian nationals accounted for 3,500 Asylum applications and Tunisian nationals for 1,600 asylum applications in August 2022. That is an increase of 4,900% (India) and 4,600% (Tunisia) compared to August of last year and makes a total of one third of all asylum applications in Austria.

A route survey of both, Tunisian and Indian nationals revealed that almost all third-country nationals have arrived in Serbia by air via Turkey, the United Arab Emirates or directly from India. Neither Greece or Bulgaria nor Albania or North Macedonia were named as part of the itinerary. Due to this circumstance, the total travel time of irregular migrants from India to Austria is only 0,8 months. Only 6% of Indian and Tunisian asylum applicants have Eurodac hits, with Romania and Hungary having particular importance as transit states, from which can be deduced that there are gaps in the registration.

History of asylum applications of Indians Jan-Aug 2022



Against the background of these dramatic developments, Austria has transmitted two Ministerial letters to the European Commission on 28 June 2022 and 23 August 2022 respectively. In those, the main discrepancies between the EU visa acquis and the visa liberalizations of some Western Balkan countries as well as the related increase in secondary movements to Austria have been highlighted. In addition, an EU package of measures was called for in order to motivate these Western Balkan countries to cancel problematic visa liberalizations and close these new air routes.

Beyond the massive burden of visa liberalizations in the Western Balkans, Austria is confronted with a continuing outflow of irregular migrants from Greece and Turkey. The outflow from Greece with further migration to Austria mainly affects nationals of Pakistan, Bangladesh and Somalia. For around 39% of those newly arrived asylum seekers Eurodac hits are available. For the majority, a stay in Greece could be detected (83%). Nationals of Afghanistan and Syria especially use the migration route over the land border of Turkey, which leads through Bulgaria, Greece to Serbia and then to Austria. Eurodac hits are available with only around 14% for the group of people listed above, Bulgaria (54%) and Greece (31%) accounting for the majority.

The sharp increase in secondary movements due to new air routes to the Western Balkan countries in combination with the existing migratory pressure along known migration routes and the suspension of Dublin enforcement to Hungary and Greece, leads to massive burden on the asylum and basic care systems in Austria.

At the Federal Office for Immigration and Asylum alone, and despite a record number of 42,000 asylum decisions in 2022, the number of pending cases increased from just under 20,000 in early January to around 39,000 in late August 2022.

Due to the high number of asylum applications and the double burden in terms of the admission of displaced persons from Ukraine, the basic care system is currently under heavy pressure. The highest numbers of the years 2015/2016 have already been exceeded. Currently there are over 83,000 Ukrainians entitled to temporary protection registered in Austria.

As of 30 September 2022, there are 90,430 people in basic care (Federal and Länder), of which 56,932 are Ukrainian nationals. Especially as regards initial admission into basic care, the high number of asylum applications leads to high administrative and personnel needs. The situation in the Federal Care Agency

(Bundesbetreuungseinrichtung, BBE) is extremely tense, by 29 September 2022 there were 7,708 places occupied in BBE. As a result, there is an almost complete utilization of all facilities available to the federal government. Also, the capacity of the Länder, as joint partners of the basic care system, are heavily burdened.

The common goal remains to ensure adequate accommodation for people in need and to avoid homelessness, whereby the prevailing situation is increasingly aggravated - especially with regard to the upcoming winter.

Development of basic care since 2008

(numbers at the beginning of a year, in addition 1.9.2022)



The overburdening of the Austrian asylum and basic welfare systems are directly related to the increase in secondary movements, as described.

Especially against the background of an EU external border management that has not yet been fully implemented, internal border controls make a significant contribution to reduce irregular migration flows within the EU and to disrupt international smuggling networks. The abolition of internal border controls would send the wrong signals in the midst of a very tense migration situation in relation to visa liberalizations in the Western Balkans and irregularly arriving migrants and smugglers and would further intensify the flow of migration. Internal border controls are therefore essential instruments to protect the Austrian asylum and basic care systems.

Internal border controls are effective against the background of the dramatic migration situation and also make a significant contribution to Austria's internal security. In the field of fighting smuggling, the reintroduction of internal border controls has achieved significant investigative successes. In the period

from January to August 2022, 429 smugglers were apprehended, of which 215 smugglers in over 100 smuggler networks could be detected and apprehended as part of large-scale manhunts. The carrying out of controls at the internal border was essential for the investigations. Smuggler organizations significantly promote irregular migration, thus combating smuggling is of the utmost importance in this situation.

In addition, the nexus between smuggling networks and terrorist groups must be addressed. This can be seen in two ways in particular. On the one hand, terrorist groups and associations often use smuggling to generate additional revenue. On the other hand, people smugglers' routes enable the illegal entry of potential terrorist threats into Austria. Against this background, internal border controls not only make a significant contribution to combat smuggling, but also to combat terrorism.

The intensification of police controls recommended by the European Commission and bilateral cooperation measures in border areas are a common practice for years between Austria and the neighboring countries. However, against the background of the massive increase in secondary movements and the tense migration situation in connection with visa liberalization in the Western Balkans, the relevant instruments are not a sufficient substitute for temporary internal border controls.

A holistic assessment of the abovementioned circumstances allows the conclusion that the current threat situation is essentially different from that of the previous period and elements differ, and therefore a renewed use of the procedure according to Article 25 in conjunction with Article 27 SBC for six months is in accordance with the provisions of the Schengen Borders Code.

For the migration and security-related reasons mentioned, Austria feels compelled to conduct internal border controls to Slovenia and Hungary, as of 12 November 2022. Therefore, I have decided, on the basis of Articles 25 to 27 of the Regulation (EU) 2016/399 (Schengen Borders Code), to newly reintroduce internal border controls at the Austrian land borders to Slovenia and Hungary from 12 November 2022 until and including 11 May 2023.

The situation is subject to a continuous analysis. A major improvement in the security and migration situation can lead to a reduction of the intensity of the controls, as far as to the early termination of internal border controls.

Kind regards

Gerhard Karner