



Council of the  
European Union

**Brussels, 4 December 2023**  
**(OR. en, de)**

**16353/23**

**FRONT 396**  
**MIGR 436**  
**COMIX 566**

**NOTE**

---

From: Austrian delegation

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

---

No. prev. doc.: 15878/23

---

Subject: Prolongation of border controls at the Austrian internal borders in accordance with Articles 25 and 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 01 December 2023 regarding the prolongation of border controls by Austria at the internal borders with the Slovak Republic as of 03 December 2023 until 03 February 2024.

E-MAIL IM 014233 2023  
01-12-2023

*Courtesy translation*

Vienna, December 1<sup>st</sup> 2023

**Internal border controls on the basis of Article 25 in combination with 27 of Regulation (EU) 2016/399 (Schengen Borders Code)**

Dear Mr. Vice-President of the Commission!

Dear Madame Commissioner!

Dear Madame President of the European Parliament!

Dear Madame Secretary General of the Council!

Dear colleagues!

I would like to inform you that Austria will introduce internal border controls at Austria's borders with Slovakia on the basis of Article 25 in combination with Article 27 of Regulation (EU) 2016/399 (Schengen Borders Code) from 3 December 2023 up to and including 3 February 2024. The introduction of internal border controls is necessary due to the existence of a persistent threat situation – as described in more detail below.

In the following explanations, the existing threat situation in connection with the extremely unstable migration and security situation in the EU is described and the lack of alternatives to internal border controls is presented against the background of the still pending reforms of the currently inadequate legal framework and the lack of equivalent countermeasures. The introduction of internal border controls is a measure of last resort (“ultima ratio”).

**Migration situation**

The migration situation in the EU has worsened compared to the previous year. In 2023, a total of over 961,840 asylum applications were submitted in the EU by 12 November, which corresponds to an increase of over 25.3%.

The situation in the Western Balkans (as of 12 November 2023) remains tense with 29,059 apprehensions in Bosnia and Herzegovina (+26%) and 66,070 apprehensions in Serbia (+91%). Apprehensions along the Balkan coastal route via Bosnia and Herzegovina, Croatia and Slovenia rose sharply in 2023. Accordingly, Croatia and Slovenia reported record numbers of apprehensions compared to previous years, with 64,062 (+134%) and 52,398 (+151%) apprehensions respectively.

The Slovak Republic in particular is facing a sharp increase in apprehensions; as of 12 November 2023, 46,246 apprehensions were recorded, which corresponds to an increase of 524% compared to the same period last year. The majority of illegal arrivals in the Slovak Republic identify themselves as Syrian nationals but do not present any documents.

In 2023, 53,641 asylum applications were submitted in Austria by the end of October, although the numbers have fallen compared to the previous year with an extremely high level, they are still relatively high. The main countries of origin are Syria, Afghanistan, Morocco and Türkiye. There has been a significant increase in Syrian, Moroccan and Turkish asylum applications. As of 20 November 2023, 106,215 Ukrainians entitled to temporary protection are also registered in Austria.

#### **Migration routes**

The combination of the various migration routes leads to extensive secondary migration to Austria. Migrant smuggling along the illegal migration routes, at the EU's external border and within the Schengen area, including at Austria's internal border, has reached dramatic proportions. There is a security risk of terrorist threats entering the European Union or Austria illegally via the smuggling routes. As a result of the events in the Middle East, this risk has risen sharply in the EU.

Still, only 30% of all illegal arrivals in Austria are registered beforehand in another Member State, while Austria systematically carries out Eurodac registrations. In addition, Dublin-Out transfers to important Member States are still not possible, which places a great burden on the Austrian asylum and Dublin system. Austria is therefore experiencing the reality of a "de facto" external border state.

The high migratory pressure described above is now also affecting other Member States along the onward migration routes towards Central Europe, which is why – in addition to the internal border controls that have been in place for some time – the Republic of Poland and the Czech Republic have now also decided to introduce temporary border controls at the border with the Slovak Republic from 4 October 2023 and have since extended them. For its part, the Slovak Republic has reintroduced internal border controls with Hungary from 5 October 2023 and has since extended them. The Federal Republic of Germany ordered the introduction of temporary controls with the Republic of Poland, the Swiss Confederation and the Czech Republic from 16 October 2023 and subsequently extended them. In addition, internal border controls were reintroduced by the Republic of Slovenia with the Republic of Hungary and the Republic of Croatia and by the Italian Republic with the Republic of Slovenia from 21 October 2023. All these measures have now been extended, with Slovenia introducing its measures for 6 months from December 22<sup>nd</sup>.

It is to be expected that smuggling organizations will react quickly to the reintroduction of the border controls outlined above. This would create a direct threat scenario for Austria by shifting migration routes via Hungary and the Slovak Republic towards Austria. Such a development would put additional pressure on the Austrian systems and overload them.

The reintroduction of internal border controls has already led to significant investigative successes in the fight against people smuggling. Since the start of the reintroduced controls by Austria on 4 October 2023 until 3 November 2023, 19 smugglers were arrested at the Slovakian border and over 180 people who had entered the country illegally were apprehended. As smuggling organizations are a major driver of irregular migration, preventing irregular entry and combating smuggling are of the utmost importance in this situation.

#### **Implementation**

Controls are not carried out systematically, but according to a "spot check" concept, which is why the checks at the internal border are not comparable to those at the external border. Furthermore, Austria is in regular contact with Slovakian authorities and takes additional police measures to minimize the impact of internal border controls on the movement of people and goods.

Due to the expected evasive movements of migration flows from the Slovak Republic towards Austria, it can be assumed that compensatory police measures at the Austrian-Slovak border are not sufficient to adequately counter the present threat and therefore the reintroduction of internal border controls on the basis of Article 25 in combination with 27 of Regulation (EU) 2016/399 (Schengen Borders Code) is necessary.

Therefore, on the basis of Art. 25 in combination with 27 of Regulation (EU) 2016/399 (Schengen Borders Code), internal border controls with the Slovak Republic will be reintroduced from 3 December 2023 for a period of two months.

The further development of the situation and the effectiveness of the measures taken are analyzed on an ongoing basis. A significant improvement in the situation may lead to a reduction in the intensity of controls and the early termination of internal border controls. The control modalities at the eleven existing border crossing points with the Slovak Republic are designed in such a way that they are proportionate and adapted to the existing threat situation and have as little impact as possible on cross-border travel and goods traffic.

Yours sincerely,

Gerhard Karner

ANNEX: List of border crossing points

E-MAIL

IM 014233 2023  
01-12-2023

 **Bundesministerium  
Inneres**

bmi.gv.at

Herrn  
Margaritis SCHINAS  
Vizepräsident der  
Europäischen Kommission  
1049 Brüssel  
BELGIEN

Mag. Gerhard Karner  
Bundesminister

Bundesministerium für Inneres  
[ministerbuero@bmi.gv.at](mailto:ministerbuero@bmi.gv.at)  
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

Frau  
Thérèse BLANCHET  
Generalsekretärin des Rates  
1049 Brüssel  
BELGIEN

An die  
Innenministerinnen/Innenminister  
der EU und Schengener-Vertragsstaaten

Wien, am 1. Dezember 2023

## **Binnengrenzkontrollen auf Grundlage des Artikels 25 iVm 27 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex)**

Sehr geehrter Herr Vizepräsident der Kommission,  
Sehr geehrte Frau Kommissarin,  
Sehr geehrte Frau Präsidentin des Europäischen Parlaments,  
Sehr geehrte Frau Generalsekretärin des Rats,  
Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen!

Ich darf Sie informieren, dass Österreich auf Grundlage der Artikel 25 iVm 27 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex) ab 3. Dezember 2023 bis einschließlich 3. Februar 2024 Binnengrenzkontrollen an den österreichischen Landesgrenzen zur Slowakei einführen wird. Die Einführung von Binnengrenzkontrollen ist aufgrund des Vorliegens einer anhaltenden – nachfolgend näher dargestellten – Bedrohungslage erforderlich.

In untenstehenden Ausführungen wird auf die bestehende Bedrohungslage im Zusammenhang mit der äußerst instabilen Migrations- sowie Sicherheitssituation in der EU eingegangen und die Alternativlosigkeit von Binnengrenzkontrollen vor dem Hintergrund der noch ausstehenden Reformen des aktuell mangelhaften Rechtsrahmens sowie fehlenden gleichwertigen Gegenmaßnahmen dargestellt. Bei der Einführung von Binnengrenzkontrollen handelt es sich um eine Maßnahme im Sinne einer Ultima Ratio.

### **Migrationssituation**

Die Migrationslage in der EU hat sich im Vergleich zum Vorjahr verschlechtert. Im Jahr 2023 wurden bis 12. November insgesamt über 961.840 Asylanträge in der EU gestellt, was einem Anstieg von über 25,3% entspricht.

Die Situation am Westbalkan (Stichtag 12. November 2023) ist mit 29.059 Aufgriffen in Bosnien und Herzegowina (+26%) und 66.070 Aufgriffen in Serbien (+91%) nach wie vor angespannt. Die Aufgriffe entlang der Balkanküstenroute über Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Slowenien sind im Jahr 2023 stark gestiegen. Dementsprechend verzeichneten Kroatien und Slowenien mit

jeweils 64.062 (+134%) und 52.398 (+151%) Aufgriffen Rekordzahlen im Vergleich zu den Vorjahren

Insbesondere die Slowakische Republik ist von einem starken Anstieg von Aufgriffen konfrontiert; mit Stichtag 12. November 2023 wurden 46.246 Aufgriffe festgestellt, was einem Plus von 524% im Vergleich zum Vorjahreszeitraum entspricht. Ein Großteil der illegal ankommenden Personen in der Slowakischen Republik weisen sich als syrische Staatsangehörige aus, legen aber keine Dokumente vor.

Im Jahr 2023 wurden bis Ende Oktober 53.641 Asylanträge in Österreich gestellt, wobei die Zahlen im Vergleich zum Vorjahr mit einem extrem hohen Niveau zwar gesunken, aber immer noch verhältnismäßig hoch sind. Die Hauptherkunftsstaaten sind Syrien, Afghanistan, Marokko und die Türkei. Es kann ein deutlicher Anstieg von syrischen, marokkanischen und türkischen Asylanträgen festgestellt werden. Mit Stichtag 20. November 2023 sind zudem 106.215 temporärschutzberechtigte Ukrainerinnen und Ukrainer in Österreich registriert.

#### Migrationsrouten

Die Kombination der verschiedenen Migrationsrouten führt zu umfangreicher Sekundärmigration nach Österreich. Die Schlepperkriminalität entlang der illegalen Migrationsrouten, an der EU-Außengrenze und innerhalb des Schengenraums inklusive an der Binnengrenze Österreichs, hat ein dramatisches Ausmaß erreicht. Es besteht das Sicherheitsrisiko, dass terroristische Gefährder über die Schlepperrouen in die Europäische Union beziehungsweise Österreich illegal einreisen. Infolge der Ereignisse im Nahen Osten ist diese Gefahr in der EU stark gestiegen.

Es werden nach wie vor lediglich 30% aller illegalen Aufgriffe in Österreich zuvor in einem anderen Mitgliedsstaat registriert, während Österreich systematisch Eurodac-Registrierungen durchführt. Zudem sind Dublin-Out-Transfers in wichtige Mitgliedsstaaten nach wie vor nicht möglich, was eine große Belastung für das österreichische Asyl- beziehungsweise Dublinsystem darstellt. Daher erlebt Österreich die Realität eines „de facto“ Außengrenzstaats.

Der beschriebene hohe Migrationsdruck betrifft mittlerweile auch weitere Mitgliedsstaaten entlang der weiterführenden Migrationsrouten in Richtung Mitteleuropa, weshalb – zusätzlich zu den bereits länger bestehenden Binnengrenzkontrollen – nunmehr auch die Republik Polen und die Tschechische Republik die Einführung von temporären Grenzkontrollen an der Grenze zur

Slowakischen Republik ab 4. Oktober 2023 beschlossen und inzwischen auch verlängert haben. Die Slowakische Republik hat ihrerseits ab 5. Oktober 2023 Binnengrenzkontrollen zu Ungarn wiedereingeführt und diese inzwischen verlängert. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Einführung von temporären Kontrollen zur Republik Polen, zur Schweizerischen Eidgenossenschaft und zur Tschechischen Republik ab dem 16. Oktober 2023 angeordnet und im Anschluss verlängert. Zudem wurden ab 21. Oktober 2023 Binnengrenzkontrollen seitens der Republik Slowenien zur Republik Ungarn und Republik Kroatien sowie seitens der Italienischen Republik zur Republik Slowenien wiedereingeführt. All diese Maßnahmen wurden nunmehr verlängert, wobei Slowenien seine Maßnahmen ab dem 22. Dezember für 6 Monate einführen wird.

Es ist zu erwarten, dass Schlepperorganisationen rasch auf die Wiedereinführung der oben skizzierten Grenzkontrollen reagieren. Für Österreich entsteht dadurch ein unmittelbar resultierendes Bedrohungsszenario durch die Verlagerung der Migrationsrouten über Ungarn und die Slowakische Republik in Richtung Österreich. Eine derartige Entwicklung würde die österreichischen Systeme zusätzlich unter Druck setzen und überlasten.

Im Bereich der Schleppereibekämpfung konnten durch die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen bereits wesentliche Ermittlungserfolge erzielt werden. So wurden seit Beginn der von Österreich wiedereingeführten Kontrollen am 4. Oktober 2023 bis zum 3. November 2023 19 Schlepper an der slowakischen Grenze festgenommen und über 180 illegal eingereiste Personen aufgegriffen. Da Schlepperorganisationen die irreguläre Migration wesentlich vorantreiben, ist die Verhinderung der irregulären Einreise bzw. die Schleppereibekämpfung in dieser Situation von höchster Bedeutung.

#### **Durchführung**

Die Kontrollen werden nicht systematisch, sondern gemäß eines „Spot Check“ Konzepts durchgeführt, weshalb die Kontrollen an der Binnengrenze nicht mit jenen an der Außengrenze vergleichbar sind. Österreich ist zudem im regelmäßigen Austausch mit slowakischen Behörden und setzt des Weiteren darüberhinausgehende polizeiliche Maßnahmen, um die Auswirkungen der Binnengrenzkontrollen auf den Personen- und Warenverkehr zu minimieren.

Aufgrund der zu erwartenden Ausweichbewegungen der Migrationsströme von der Slowakischen Republik in Richtung Österreich ist davon auszugehen, dass polizeiliche Ausgleichsmaßnahmen an



der österreichisch-slowakischen Grenze nicht ausreichen, um der vorliegenden Bedrohung angemessen zu begegnen und ist daher die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen auf Grundlage des Artikels 25 iVm 27 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex) notwendig.

Es werden daher auf Grundlage des Art. 25 iVm 27 der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex), die Binnengrenzkontrollen zur Slowakischen Republik ab dem 3. Dezember 2023 für die Dauer von zwei Monaten wiedereingeführt.

Die weitere Entwicklung der Lage und die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen werden laufend analysiert. Eine wesentliche Verbesserung der Lage kann zu einer Reduzierung der Intensität der Kontrollen hin zur vorzeitigen Beendigung der Binnengrenzkontrollen führen. Die Kontrollmodalitäten an den elf zur Slowakischen Republik bestehenden Grenzübergangsstellen werden derart gestaltet, dass diese verhältnismäßig und an die bestehende Bedrohungslage angepasst sind sowie den grenzüberschreitenden Reise- und Warenverkehr möglichst wenig beeinträchtigen.

Mit freundlichen Grüßen,



Gerhard Karner

ANNEX: Liste der Grenzübergangsstellen

Anlage F

Sonstige Grenzübergangsstellen zu der Slowakischen Republik				
Laufende Nummer	Name des Grenzüberganges	Stelle/Gebiet	Verkehrszeiten	Bereitzungsumfang
1	Angem-Mach Zahorska Vasa	Grenzzeichen XI/4	ganzjährig 05.00 - 22.00 Uhr	Fußgänger, Radfahrer, Motorräder, Personenkraftwagen, Lastkraftwagen bis 7,5 t Gesamtgewicht
2	Anlagestelle Wien Donaukanal	Schiffanlegestelle im Bereich des Donaukanals in Wien bei Kanal kilometer 6,2 zwischen Maffelbrücke und Schweibendücke am Ponton EP1	durchgehend	Personenverkehr
3	Beig (Bistrica-Patrarka)	Grenzzeichen III/51	durchgehend	Fußgänger, Fischer, Motorräder, Personenkraftwagen, Busse allg., Lastkraftwagen bis 7,5 t Gesamtgewicht ausgenommen Quall- und Zwerchschiff, entlang der B 6 die Maua-Eiland sowie Handthorn oder Fähren über die Donaubrücke
4	Hainburg Devin	Östliche Steganlage bei Flusskilometer 1929,700	durchgehend	Personen- und Güterverkehr
5	Hohenfurt Moravsky Svätý Jan	Grenzzeichen XI/7 (Marchenka)	ganzjährig 05.00 - 24.00 Uhr	Fußgänger, Radfahrer, Motorräder, Personenkraftwagen, Busse bis zu 16 t, Lastkraftwagen bis zu 7,5 t Gesamtgewicht
6	Kitsee (Banskava-Jarovec)	Bahnhof Kitsee	durchgehend	Personen- und Güterverkehr
7	Kitsee Jarovec (Autobahn)	Grenzstein IV/9	durchgehend	Motorräder, Personenkraftwagen, Busse allg., Lastkraftwagen ohne Turnwagenbeschränkung
8	Kitsee Jarovec (Bundesstrasse)	Zwischen den Grenzsteinen III/142 und III/143	ganzjährig 05.00 - 22.00 Uhr	Fußgänger, Radfahrer, Motorräder, Personenkraftwagen, Lastkraftwagen bis 3,5 t Gesamtgewicht (ausgenommen landwirtschaftlicher Verkehr)
9	Marchegg Devínska Nová Ves (Bah)	Grenzzeichen XI/19 (Bahnhof Marchegg)	durchgehend	Personen- und Güterverkehr
10	Schlöss Hof Devínska Nová Ves	Zwischen den Grenzzeichen XI/22 und XI/23	durchgehend	Fußgänger und Radfahrer
11	Wien - Praterkel	Länderbereich Wien-Praterkel zwischen Stromkilometer 1927,625 bis 1925,460 und 1925,170 bis 1931,560 m rechts der Ufer sowie Höhe Lobau zwischen Stromkilometer 1916,800 und 1917,180 links Ufer	durchgehend	Personen- und Güterverkehr

www.ris.bka.gv.at