



Council of the  
European Union

Brussels, 12 April 2019  
(OR. en, de)

8518/19

LIMITE

FRONT 145  
COMIX 214

**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 April 2019 regarding temporary reintroduction of border controls by Austria at its internal borders between 12 May and 11 November 2019.

 **Bundesministerium  
Inneres**

bmi.gv.at

KBM 8038/4

Herrn  
Frans Timmermans  
Erster Vizepräsident der  
Europäischen Kommission  
1049 Brüssel  
BELGIEN

Herbert Kickl  
Bundesminister

[ministerbuero@bmi.gv.at](mailto:ministerbuero@bmi.gv.at)  
+43 1 531 36-0  
Herrengasse 7, 1010 Wien, Österreich

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

Herrn  
Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN  
Generalsekretariat des Rates  
1049 Brüssel  
BELGIEN

An die  
Innenministerinnen/Innenminister  
der EU und Schengener-Vertragsstaaten

**Binnengrenzkontrollen: Entwicklungen in den Bereichen Migrationsbewegungen,  
innere Sicherheit und Sekundärmigration**

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 Migrationsbewegungen Richtung Europa, der Sekundärmigration im Schengen-Raum und der inneren Sicherheit eingehend beobachtet. Aufgrund nach wie vor zu hoher Zahlen von Aufgriffen illegal eingereister bzw. aufhältiger Personen gerade im Zuge der Kontrollen sowie der verschärften Ausgleichsmaßnahmen kommt die österreichische Bundesregierung zum Schluss, dass die Lage nach wie vor nicht ausreichend stabil ist und der Schutz der Außengrenze noch nicht hinreichend effektiv durchgeführt wird. Dies ist die Grundvoraussetzung, um die Freizügigkeit im Inneren des Schengen-Raumes wieder zu ermöglichen. Aus diesem Grunde wird Österreich Binnengrenzkontrollen zu Slowenien und Ungarn auch nach dem 12. Mai 2019 durchführen. 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, da nur diese den österreichischen Grenzkontrollorganen das Instrument der Zurückweisung in den Nachbarstaat ermöglicht. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen in der Türkei und Griechenland ist es nicht zu erwarten, dass sich eine signifikante positive Änderung der Lage kurzfristig 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 den 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 der militärischen Niederlage des IS in Syrien und im Irak – stellt ein entsprechendes Gefahrenpotential für die Nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung dar. Solche Personen könnten etwa über den Westbalkan zurück nach Zentraleuropa gelangen. Ein weiteres imminentes 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 versuchen der IS und andere terroristische Gruppen weiterhin, Flüchtlings- und Migrantenrouten zu nutzen, um Personen nach Europa zu bringen, die terroristische Anschläge vorbereiten, begehen oder an diesen mitwirken 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.

Jüngste Entwicklungen auf dem Westbalkan geben zudem Anlass zur Sorge. Es bedarf konkreter Maßnahmen, um Ereignissen wie im Jahr 2015 rechtzeitig vorzubeugen. Entlang der Balkanrouten sind die illegalen Grenzübertritte und Aufgriffszahlen im Steigen begriffen. Bei den steigenden Aufgriffszahlen können Bosnien-Herzegowina und Nord-Mazedonien hervorgehoben werden. Gleichzeitig weichen Migranten 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. Auch die andauernde Verlegung vieler tausender Migranten von den griechischen Inseln auf das griechische Festland lässt nicht nur erwarten, dass der Druck via Balkanroute auf Mitteleuropa zunehmen wird. Ein Blick auf die aktuellen Aufgriffszahlen an der österreichischen Grenze ist jedenfalls nicht hinreichend. Die Quantität der Zahlen wird durch die derzeit stattfindenden Grenzkontrollen determiniert.

Die Ankunftsahlen über die Landgrenze „Evros“ sind weiterhin im Steigen begriffen und werden auch durch aktuelle ISAA Berichte belegt. Laut Social Media Analysen ist ein kontinuierlicher Anstieg der Suchanfragen bezüglich der östlichen Mittelmeerroute inklusive „Evros-Grenzübertritte“ zu erkennen.

Die Union bietet gemäß Art. 3 EUV ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen. Dafür bedarf es aber, wie im EUV festgehalten, einer konsequenten Kontrolle an den Außengrenzen, um Kriminalität vorzubeugen und zu bekämpfen sowie das Asyl- und Einwanderungswesen in geordneten Bahnen zu halten. Geeignete Außengrenzkontrollen und ein krisenfestes Asylsystem sind also letztlich wesentliche Voraussetzungen für Freiheit, Sicherheit und Recht in einem Raum ohne Binnengrenzen. Diesbezüglich bestehen grundsätzliche Defizite weiter, wie etwa laufende Arbeiten im Bereich Asyl zeigen.

In diesem Lichte bedarf es aller verfügbaren Maßnahmen, um die Sicherheit der österreichischen Bevölkerung gewährleisten zu können. Österreich führt deshalb laufend Risikoanalysen und Gefährdungseinschätzungen durch und wird bei Bedarf geeignete Maßnahmen setzen.

Ich habe daher entschieden, dass an der österreichisch-ungarischen und der österreichisch-slowenischen Landgrenze auch nach dem 12. Mai 2019 für einen Zeitraum von 6 Monaten Binnengrenzkontrollen durchgeführt werden.

Mit freundlichen Grüßen



 Republik Österreich

bmi.gv.at

Federal Ministry of the Interior  
[ministerbueero@bmi.gv.at](mailto:ministerbueero@bmi.gv.at)

Herbert Kickl  
Federal Minister of the Interior

Herrengasse 7, 1010 Vienna, Austria

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 States

Vienna, 8 April 2019

**Internal Border Controls: Developments regarding migratory movements, internal security and secondary movements**

Dear First 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 regarding migration towards Europe, secondary movements in the Schengen area and internal security. Due to the still high numbers of apprehensions of persons illegally entering or staying in Austria, especially in the course of border controls and reinforced compensatory measures, the Austrian Federal Government comes to the conclusion that the situation is still not sufficiently stable and that the protection of the external border is not yet sufficiently effective. This is, however, the basic prerequisite for allowing the freedom of movement within the Schengen area. For this reason, Austria will continue to carry out internal border controls with Slovenia and Hungary after 12 May 2019. Smuggling organisations, in particular, would regard abandoning internal border controls as a wrong signal and would 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 affected internal border sections, does not see any other possibility, as only this will allow the Austrian border control authorities to make use of the instrument to turn back people to the neighbouring country. With a view to the current developments in Turkey and Greece, a significant positive change of the situation in the short term is not expected. The aspiration to return to an area without internal border controls in the future is explicitly supported. When this will be possible, remains subject to the development of the overall situation.

Austria will continue to design the control modalities 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 calls for appropriate controls to prevent the entry of potential perpetrators. The Europe-wide terrorism threat

2 von 4

situation – the return of foreign terrorist fighters from the combat zones in connection with the military defeat of the IS in Syria and Iraq – represents a relevant risk potential for national security and public order. Such persons could, for example, return to Central Europe via the Western Balkans. A further 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 increased security due to the filter effect achieved in this way. In addition, the IS and other terrorist groups continue to attempt using refugee and migrant routes, in order to bring people to Europe to prepare, commit or participate in 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 many years. These more stringent 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.

Moreover, recent developments in the Western Balkans give cause for concern. Concrete measures are needed to timely prevent events such as those in 2015. Along the Balkan routes, illegal border crossings and apprehensions are on the rise. Bosnia-Herzegovina and Northern Macedonia can be highlighted regarding the increasing numbers of apprehensions at the border. At the same time, migrants are choosing alternative routes through Bosnia-Herzegovina in order to continue their journey into the Schengen area. Despite all efforts, significant shortcomings remain in the affected countries of the Western Balkans regarding readmission and return of migrants as well as regarding resources, in particular reception capacities. Not only the continuing transfer of many thousands of migrants from the Greek islands to mainland Greece suggests that the pressure on Central Europe via the Balkan route will increase. In any case, a glance at the current number of people apprehended at the Austrian border is not sufficient. The quantity of the figures is determined by the current border controls.

The number of arrivals across the land border "Evros" continues to rise and is also evidenced by recent ISAA reports. According to social media analyses, there is a continuous increase in search queries for the Eastern Mediterranean route including "Evros border crossings".

In accordance with Article 3 of the EU Treaty, the Union offers its citizens an area of freedom, security and justice without internal frontiers. This requires, however, as stated in the TEU, consistent controls at the external borders in order to prevent and combat crime and to keep



*Courtesy translation*

the asylum and immigration system in an orderly manner. Appropriate external border controls and a crisis-proof asylum system are therefore ultimately essential 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 the ongoing work in the field of asylum.

In this light, all available measures are needed to ensure the safety of the Austrian population. Austria therefore carries out risk analyses and hazard assessments on an ongoing basis and will take appropriate measures if necessary.

I have therefore decided that internal border controls at the Austrian-Hungarian and Austrian-Slovenian land borders will continue to be carried out after 12 May 2019 for a period of 6 months.

With kind regards

4 von 4