



Binnengrenzkontrollen: Österreich kontrolliert die Einreise von Personen aus Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Slowenien

Flucht und illegale Migration

In Österreich wurden 2023 um die Hälfte weniger Asylanträge als im Vorjahr gestellt.¹ Ausschlaggebend dafür war die Verlagerung von Schlepperaktivitäten und Migrationsrouten.

Die Zahlen in Österreich sind umso beeindruckender mit Blick auf die verschlechterte Migrationslage in der Europäischen Union: 2023 wurden um ein Fünftel mehr Anträge als im Vorjahr registriert, also rund 1,1 Millionen Anträge.² Die österreichischen Nachbarstaaten verzeichneten ausnahmslos wesentlich mehr Migrationsdruck als im Vorjahr. Der Druck auf die gesamte EU-Außengrenze ist gestiegen. Auf dem Gebiet des Westbalkans wurden 390.000 Aufgriffe unrechtmäßig eingereister Fremde verzeichnet, über das Mittelmeer reisten 260.000 Menschen illegal in die EU ein. Ausschlaggebend für die Zahlen in Österreich war die Verlagerung von Schlepperaktivitäten und Migrationsrouten. Diese Entwicklung ist auf eine Strategie zurückzuführen, die anhand polizeilicher Maßnahmen und politisch-strategischer Initiativen umgesetzt wurde.

Strategie. Die österreichische Migrationsstrategie ist seit Gründung der Sektion V „Migration und Internationales“ 2019 unverändert: Übergeordnete Ziele sind der Schutz von Asylsuchenden in Österreich und Verhinderung der

schleppergesteuerten illegalen Migration nach Österreich. Dahingehend wird das Modell der vier Sicherheitsnetze umgesetzt: Maßnahmen an der österreichischen Binnengrenze, in den Nachbarstaaten Österreichs, an der EU-Außengrenze und in Drittstaaten beziehungsweise entlang der Migrationsrouten.³

Das erste Sicherheitsnetz: Binnengrenzkontrollen. Österreich kontrolliert die Einreise von Personen aus Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Slowenien. Gleichzeitig werden aus Österreich ausreisende Personen an der deutschen Grenze kontrolliert. Diese Kontrollen erfolgen nicht systematisch, sondern gemäß eines „Spot-Check“-Konzepts und sind so gestaltet, dass der Passagier- und Warenverkehr so wenig wie möglich eingeschränkt wird. Diese Kontrollen hängen mit dem hohen Migrationsdruck zusammen. Binnengrenzkontrollen sind einerseits ein operatives Instrument gegen Schlepperei sowie illegale Migration und andererseits ein politisches Aufmerksammachen auf die Defizite im EU-Außengrenzschutz. Binnengrenzkontrollen haben zu opera-

tiven Erfolgen in Form von Aufgriffen von Schleppern sowie irregulären Migranten geführt und haben zusätzlich einen nicht quantifizierbaren „abschreckenden“ Effekt. Die Migrationsrouten machen derzeit einen Bogen um die österreichische Grenze, etwa die 2023 dominanten Routen: Bosnien und Herzegowina-Kroatien-Slowenien-Italien und Serbien-Ungarn-Slowakei-Tschechien.

Das politische Signal, das zweite Ziel der Kontrollen, ist notwendig, weil Österreich seit vielen Jahren einem nicht proportional hohen Migrationsdruck ausgesetzt ist, obwohl Österreich nicht an der EU-Außengrenze liegt.⁴ Die Stärkung der EU-Außengrenze und Verringerung des Migrationsdrucks auf Österreich sind die Voraussetzungen für den Wegfall der Kontrollen.

Österreich führt seit der Migrationskrise 2015 Kontrollen an den Binnengrenzen zu Slowenien und Ungarn durch; Frankreich, Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen ebenfalls.⁵ Diese „2015-Gruppe“ umfasst Zielstaaten für illegale Migration, die während der Krise 2015 nicht proportional hohe Asylantragszahlen im EU-



Die „Operation Fox“ an der ungarisch-serbischen sowie ungarisch-rumänischen Grenze hat 2023 zur Festnahme von 660 Schleppern geführt

Vergleich verzeichneten, obwohl sie nicht an einem migrationsrelevanten EU-Außengrenzabschnitt liegen. Einige Mitgliedstaaten, darunter Österreich und Deutschland, sind jetzt noch unter massiven Migrationsdruck. Die Asylantragszahlen in Österreich sind zwar um die Hälfte gesunken, aber Österreich verzeichnet nach wie vor die zweit höchste pro Kopf Belastung in der EU. Im Oktober 2023 eskalierte die Migrationssituation, als EU-weit 123.000 Asylanträge in einem Monat gestellt wurden. Somit war der Oktober der antragsstärkste Monat in sieben Jahren. Daraufhin erfolgte die Einführung neuer Kontrollen seitens Tschechiens und Polens zur Slowakei, seitens der Slowakei zu Ungarn, seitens Österreichs zu Tschechien und zur Slowakei, seitens Sloweniens zu Ungarn sowie Kroatien, seitens Italiens zu Slowenien und seitens Deutschlands zu Polen, Tschechien sowie zur Schweiz.

Die „2015-Gruppe“ wurde im Oktober um fünf weitere Mitgliedstaaten erweitert, die bis dahin eher als Transitstaaten gegolten hatten. Insgesamt führen derzeit elf Mitgliedstaaten Binnengrenzkontrollen durch. Die Einführungen im Oktober erfolgten nach einer Kaskaden-Logik: Tschechien und Polen führten Kontrollen zur Slowakei ein. Kurz darauf führte Deutschland Kontrollen zur Schweiz, zu Tschechien und zu Polen ein. Daraus entstand ein Bedrohungsszenario für weitere Mitgliedstaaten, dass Schlepperorganisationen ihre Routen rasch anpassen würden. Dem wurde durch weitere Kontroll-

len vorgebeugt. Österreich reagierte und führte im Oktober die Kontrollen zu Tschechien und zur Slowakei ein. Der gezielte Einsatz von Kontrollen seitens Österreichs ist ein Faktor, der zur Verlagerung von Schlepperaktivitäten und Migrationsrouten weg von Österreich beigetragen hat.

Das zweite Sicherheitsnetz: Maßnahmen in den Nachbarstaaten Österreichs. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten ist unerlässlich, um gegen Schlepperei und illegale Migration vorzugehen. Österreich hat im Jahr 2023 die bilaterale Polizeikooperation mit Nachbarstaaten und Staaten entlang der dominanten Routen weiter ausgebaut und ist in mehreren Mitgliedstaaten und am Westbalkan vertreten, wobei die größten Kontingente in Ungarn und Serbien eingesetzt werden.

Die im Dezember 2022 gestartete „Operation Fox“ an der ungarisch-serbischen sowie ungarisch-rumänischen Grenze hat im Jahr 2023 zur Festnahme von 660 Schleppern geführt. Der Einsatz soll im Jahr 2024 weitergeführt werden und wird damit weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit Österreichs leisten. Österreich unterstützt zudem Serbien im Süden an der serbisch-nordmazedonischen Grenze, wobei hier eine enge Zusammenarbeit mit der EU-Grenzschutzagentur Frontex besteht. Frontex ist nun verstärkt an der nordmazedonisch-serbischen Grenze vertreten, seit letztes Jahr eine neue Statusvereinbarung⁶ mit Nordmazedonien abgeschlossen worden ist.

2023 war Serbien mit einer angespannten Sicherheitslage im Norden des Landes konfrontiert. Anfang September setzte Serbien eine Reihe von Sondermaßnahmen gegen illegale Migration um. Das Zusammenwirken der „Operation Fox“, serbischer Sondermaßnahmen im Norden Serbiens und österreichischer sowie Frontex-Unterstützung im Süden Serbiens hat zu einem Rückgang des Migrationsdrucks entlang der Route Serbien-Ungarn geführt. Die Migrationsströme weichen teils in Richtung Bosnien und Herzegowina, Kroatien und Slowenien aus. Diese Sub-Route wird das Bundesministerium für Inneres im Jahr 2024 verstärkt beschäftigen.

Das dritte Sicherheitsnetz: Maßnahmen an der EU-Außengrenze. Der EU-Außengrenzschutz ist mangelhaft, weshalb Österreich stark belastet ist. Die Defizite sind einerseits auf einen überholten EU-Rechtsrahmen (noch aus dem Jahr 2013) und andererseits auf mangelhafte Kontrollmaßnahmen der Außengrenz-Mitgliedstaaten zurückzuführen. Die europäische Antwort auf den überholten Rechtsrahmen ist der „Migrationspakt“, also eine umfassende Reform der Asyl- und Grenzschutz-Regeln der Europäischen Union. Die Reform verfolgt zwei Kernziele: die Stärkung der EU-Außengrenze und die Verhinderung von Migrationsströmen innerhalb der Europäischen Union. Die Außengrenz-Mitgliedstaaten sollen mehr Verantwortung übernehmen und mehr Unterstützung von den anderen Mitgliedstaaten bekommen.

Die Verhandlungen zum Migrationspakt wurden nach jahrelangem Stillstand im Februar 2024 abgeschlossen, wobei die vollständige Umsetzung der Reform erst in zwei Jahren erfolgen wird. Österreich konnte Verhandlungserfolge erzielen, etwa die Einführung eines flexiblen Solidaritätsmechanismus ohne verpflichtende Umverteilung und neuer Checks für alle irregulär Ankommenden sowie gestraffte Asylverfahren für gewisse Personengruppen, etwa aus sicheren Herkunftsstaaten.

Die Einigung zum Migrationspakt ist ein wichtiger und notwendiger Schritt, um den EU-Außengrenzschutz nachhaltig zu stärken. Allerdings greifen die Maßnahmen erst in zwei Jahren. Fortschritte sind aber jetzt schon nötig, um den Migrationsdruck auf Österreich weiter zu reduzieren. Österreich hat nur

mittelbar Einfluss auf die EU-Außengrenze, weil der Grenzschutz eine Zuständigkeit des jeweiligen Mitgliedstaats ist. Deswegen muss Österreich proaktiv politisch-strategische Initiativen vorantreiben, um Defizite an der EU-Außengrenze zu beheben. Das ist Österreich im Jahr 2023 besonders gut gelungen.

Schengen. Vor diesem Hintergrund ist die österreichische Position zur Schengenweiterung zu sehen. Österreich hat im Dezember 2022 gegen die Aufnahme von Rumänien und Bulgarien in den Schengenraum gestimmt. Die erforderliche Einstimmigkeit war damit nicht gegeben. Innenminister Gerhard Karner argumentierte, dass das schwer angeschlagene Schengensystem nicht erweitert werden sollte und dass davor korrektive Maßnahmen erforderlich sind, um den Migrationsdruck innerhalb der EU beziehungsweise auf Österreich zu reduzieren. Das traf einen wunden Punkt der EU, weil weder die Europäische Kommission noch die Außengrenz-Mitgliedstaaten eingestehen wollten, dass der Schengenraum defizitär ist.

Migration stand nun ganz oben auf der politischen Agenda der EU. Auf Initiative Österreichs wurde im Februar 2023 das Thema „Migration“ im Europäischen Rat (Gremium der Staats- und Regierungschefs) umfassend behandelt. Seitdem wurde Migration zusätzlich im Juni, Oktober und Dezember 2023 im Europäischen Rat diskutiert. Das allein ist ein Erfolg, denn davor wurde das Thema Migration zuletzt im Juni 2018 im Europäischen Rat behandelt. Zudem konnten Ergebnisse erzielt werden: zusätzliche 600 Millionen Euro für den EU-Außengrenzschutz, die Umsetzung von „Grenzschutz-Pilotprojekten“ in Rumänien und Bulgarien⁷ und die Umsetzung eines operativen EU-Aktionsplans gegen illegale Migration im Westbalkan.

Im Dezember 2023 wurden Rumänien und Bulgarien teilweise in den Schengenraum aufgenommen, indem die Luft- und Seegrenzen geöffnet wurden, die Kontrollen an den Landgrenzen jedoch aufrechterhalten sind. Im Gegenzug wurde eine gemeinsame österreichisch-bulgarisch-rumänische Erklärung und eine unterstützende Erklärung der Europäischen Kommission verabschiedet, die die Umsetzung fol-



Österreich unterstützt Serbien an der serbisch-nordmazedonischen Grenze in Zusammenarbeit mit der EU-Grenzschutzagentur Frontex

gender Maßnahmen über das Jahr 2024 vorsieht: eine Verdreifachung des Frontex-Personalstands an der bulgarischen EU-Außengrenze und mehr Grenzschutz-Finanzierung, verstärkte Kontrollen an den Grenzen zwischen Rumänien und Bulgarien sowie Ungarn und Rumänien, mehr Dublin-Überstellungen⁸ von Österreich nach Rumänien und Bulgarien sowie die Entsendung von Dokumentenberaterinnen und -beratern nach Rumänien und Bulgarien zur Überwachung der nun offenen Luftgrenzen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die politisch-strategische Initiative „Schengenerweiterung“ die politische Führung der Europäischen Union tätig gemacht und zur finanziellen, technischen und operativen Stärkung des EU-Außengrenzschutzes geführt hat. Die Rückgewinnung der staatlichen Kontrolle über Migrationsbewegungen bleibt die große Herausforderung der österreichischen und europäischen Migrationspolitik. In diesem Sinne wird das Bundesministerium für Inneres den Fortschritt des letzten Jahres vorantreiben und die vier Sicherheitsnetze weiter bekräftigen.

Georg Luke

Anmerkungen

¹ 2023: 58.000 Asylanträge; 2022: 112.000. Die rund 108.000 in Österreich registrierte Ukrainerinnen und Ukrainer sind nicht von diesen Zahlen umfasst.

² Es wurden zudem 380.000 Aufgriffe in der Europäischen Union registriert. Der Unterschied zwischen den

Asylantrags- und Aufgriffszahlen ist auf zwei Faktoren zurückzuführen: Erstens kann ein Asylantrag in Folge legaler Einreise gestellt werden, sodass es nie zu einem Aufgriff in Folge illegaler Einreise kommt. Ein Beispiel ist die visafreie Einreise von Venezolanern und Kolumbianern nach Spanien, die anschließend Asyl beantragen. Sie zählen zu den fünf asylantragsstärksten Nationalitäten in der EU. Zweitens werden Anträge und nicht Personen erfasst, sodass eine mehrfache Asylantragsstellung durch eine Person möglich ist.

³ Dieser Artikel behandelt die ersten drei Sicherheitsnetze.

⁴ Die Luft-Außengrenze der internationalen Flughäfen in Österreich ist hier ausgenommen.

⁵ Norwegen ist Mitglied des Schengenraums aber kein EU-Mitgliedsstaat.

⁶ Statusvereinbarungen haben ihre Rechtsgrundlage in der Frontex-Verordnung und regeln die operative Zusammenarbeit zwischen Frontex und dem jeweiligen Drittstaat.

⁷ Die Grenzschutz-Pilotprojekte umfassen eine verstärkte operative Zusammenarbeit seitens Bulgariens und Rumäniens mit den EU-Agenturen.

⁸ Die Dublin-III-Verordnung sieht vor, dass der Ersteinreise-Mitgliedstaat Verantwortung für einen Asylwerber übernehmen. Wenn der Asylwerber in einen anderen Mitgliedstaat trotzdem weiterreisen, dann sollten diese gemäß der Dublin-III-Verordnung wieder in den Ersteinreise-Mitgliedstaat überstellt werden. Diese Regelung soll auch im neuen Rechtsrahmen aufrechterhalten bleiben.