



Die Kosten von "Nicht-Schengen"

Wirtschaftliche Auswirkungen neuer Grenzen in Europa

Von Christian Mandl
Wien, 25. Februar 2016
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Grenzkontrollen für Unternehmen und Touristen müssen so kurz wie möglich gehalten werden.
2. Die Abfertigung von LKWs sollte in einer vereinfachten Prozedur von statten gehen.
3. Generell muss die rasche Wiederherstellung des Schengenraums ohne Grenzkontrollen auf europapolitischer Ebene Priorität haben.

Zusammenfassung

Aufgrund der aktuellen Flüchtlingskrise errichten zahlreiche europäische Länder neue Grenzbarrieren an oder nahe der Grenze. Aber diese neuen Barrieren bewirken Kosten für die Wirtschaft und reduzieren die positiven Effekte des Binnenmarktes. Doch wie groß sind diese "Kosten von Nicht-Schengen"? Und welche Effekte sind schon jetzt zu spüren? Unvorhersehbare Wartezeiten, Probleme mit "Just-in-time-Lieferungen", die Notwendigkeit einer Verdoppelung der Chauffeure in Bussen und LKWs aufgrund der Arbeitszeitbeschränkung sind nur einige der Kostenfaktoren im Warenverkehr für

Unternehmen. Aktuelle Schätzungen gehen schon derzeit von Kosten in Höhe von rund 2,5 Mio. Euro täglich aus. Sollte Österreich die Grenzkontrollen flächendeckend an allen Grenzen einführen und die Wartezeiten im Durchschnitt 3 Stunden betragen, erhöhen sich diese Kosten auf 8,5 Mio. Euro täglich. Auch der Tourismus würde leiden – einige Schigebiete in Salzburg verzeichnen schon jetzt einen signifikanten Rückgang von bayrischen Tagestouristen. In Summe sind für Österreich Kosten von mindestens 1,2 Mrd. Euro zu erwarten.



Die Kosten von "Nicht-Schengen"

Wirtschaftliche Auswirkungen neuer Grenzen in Europa

Nichts beherrscht derzeit mehr Politik, Medien und die öffentliche Meinung wie die Frage, ob Österreich (und die anderen europäischen Staaten in- und außerhalb der EU) wieder Grenzzäune und andere physische Barrieren („Türen mit Seitenteilen“) einführen.

Die Reisefreiheit im Personenverkehr, die durch das Schengen-Abkommen eingeführt wurde, ist neben der gemeinsamen Währung im Euroraum die wohl augenscheinlichste Errungenschaft des europäischen Einigungswerks.

„Ein Aspekt, der in der öffentlichen Diskussion bisher eher wenig betrachtet wurde, ist, welche Kosten mit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen für die private Wirtschaft verbunden sind.“

Ein Aspekt, der in der öffentlichen Diskussion bisher eher wenig betrachtet wurde, ist, welche Kosten mit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen für die private Wirtschaft verbunden sind. Es sind damit nicht die Anschaffungs- und Herstellungskosten für Zäune, Grenzmanagement und Sicherungsmaßnahmen gemeint, die primär von der öffentlichen Hand zu tragen sind, sondern die durch Wartezeiten verursachten Kosten im Verkehrsbereich, Verzögerung von Just-in-Time-Lieferungen, Pönalezahlungen bei Lieferverzögerungen, ausbleibende bayrische Tagestouristen z.B. in Schigebieten in Salzburg und Tirol oder von Ungarn, Slowaken am Semmering.

Analog zu einer Studie, die die damalige EU-Kommission Ende der 80er Jahre zur Vollendung des Binnenmarktes erstellen ließ („Cecchini-Report

– The Costs of Non-EU“¹⁾), könnte man diese Betrachtung „The Costs of Non-Schengen“ nennen.

Dazu vorweg ein paar wirtschaftliche Fakten über die wirtschaftliche Verflechtung Österreichs insbesondere mit den Ländern der EU (Quelle: Statistik Austria):

Warenverkehr:

- Rund 6 von 10 Euro des österreichischen Wohlstands werden im Ausland erwirtschaftet, (5 von 10 durch die EU!). Mehr als 50% der Österreichischen Wertschöpfung basiert heute auf dem Export von Waren und Dienstleistungen.
- Der Anteil der reinen Warenexporte am Bruttoinlandsprodukt ist von 1995 bis 2014 von 23,4% auf 38,1% gestiegen (Exportquote im engen Sinn).
- Der Anteil der Waren und Dienstleistungsexporte am Bruttoinlandsprodukt ist von 1995 bis 2014 von 33,6% auf 53,4% gestiegen (Exportquote im weiten Sinn).
- Auch 2014 fiel der Großteil (ca. 70%) - des österreichischen Außenhandels auf Länder der EU. Alle an Österreich angrenzenden EU Länder (auch die Schweiz) gehören zum Schengen-Raum.
- Seit dem Beitritt Österreichs zur EU stiegen die Exporte in die heutigen 27 anderen EU-Mitgliedstaaten von 33 Mrd. Euro im Jahr 1995 auf 88 Mrd. Euro im Jahr 2014.

1) Erstellt unter der Leitung des italienischen Bankers und Wirtschaftswissenschaftlers Paolo Cecchini im Auftrag der Europäischen Kommission, veröffentlicht am 29.3.1988; Kurzfassung in deutscher Sprache: Cecchini, P., Europa \92. Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988



- Mit rund 70% aller Exporte und Importe ist die Europäische Union Österreichs bei weitem wichtigster Handelspartner. Offene (Wirtschafts-)Grenzen sind daher für die österreichische Wirtschaft unabdingbar.

Tourismus:

- Der Beitritt zur EU bzw. die EU-Erweiterung haben aber vor allem zu einem weiteren Zustrom von Touristen nach Österreich geführt: von ca. 97 Millionen Übernachtungen von Nicht-Österreichern entfallen ca. 82 Millionen auf die anderen EU-Länder.
- Nach der Schengen-Erweiterung 2007 um die Mittel-/Osteuropäischen Länder haben sich die Touristennachtungen im Vergleich 2006-2014 wie folgt entwickelt (Quelle: Statistik Austria):

	2006	2014
Polen	654.981	1.600.172
Tschechien	840.999	2.217.239
Slowakei	165.214	591.102
Slowenien	178.362	410.682
Ungarn	967.196	1.651.131
Summe	2.806.752	6.470.326

Schengen bedeutet auch einen Vorteil für Reisende aus Drittstaaten z.B. aus den wachsenden Herkunftsmärkten China, Indien und dem arabischen Raum, die für eine Europareise etwa mit den Destinationen Budapest-Prag-Wien nicht mehr drei verschiedene Visa brauchen, sondern nur noch ein Schengen-Visa.

Personenkontrollen durch das (zeitweise) Außerkräftsetzen des Schengen-Abkommens führen daher zwangsläufig auch zu **Verzögerungen im grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr (insb. im Tourismus)**.

Aktuell bereits entstandene Schäden

2,5 Millionen Euro pro Tag! Der Transportwirtschaft ist bereits durch die bisherigen Kontrollen großer Schaden entstanden: Schon aufgrund der bisherigen Grenzkontrollen an einigen Grenzübergängen (konkret die Grenzen zu Slowenien bzw. Ungarn sowie zu Deutschland, nämlich Suben, Walsberg und Kufstein sowie in Nickelsdorf) entstanden für die Transportwirtschaft Mehrkosten in Summe von 2,5 Mio. Euro pro Tag (Quelle: Sparte Transport und Verkehr, WKÖ). Diese Kosten sind auf längere Stehzeiten der LKW und Busse an den Grenzen (Schätzung 3 Stunden/Tag durchschnittlich) und auf höhere Sach- und Personalkosten zurückzuführen. Beispielsweise könnten die Wartezeiten an den Grenzen dazu führen, dass die maximalen Lenkzeiten für Bus- und LKW-Chauffeure überschritten werden. Entweder muss dann die Fahrt auf einem Rastplatz unterbrochen werden oder für die Fahrt ein zweiter Chauffeur eingesetzt werden.

Potenzielle wirtschaftliche Schäden („Costs of Non-Schengen“)

Mindestens 1,2 Mrd. Euro zusätzliche Kosten im Warenverkehr! Analog zu einer Studie der EU-Kommission Ende der 80er Jahre über die Kosten der Nichtvollendung des Binnenmarkts (Cecchini-Bericht „The Costs of Non-EU“) können die gesamtwirtschaftlichen Kosten geschätzt werden. Damals berechnete die EU-Kommission die Kosten der Grenzkontrollen im Warenverkehr mit rund 2-5% des Warenwertes im grenzüberschreitenden Warenverkehr. Unter Berücksichtigung, dass damals auch noch Bürokratiekosten für die Kontrolle der bereits weggefallenen Warenbegleitpapiere (bis zu 17 verschiedene Dokumente, u.a. für die Außenhandels-Statistik, Ursprungszeugnisse, (Phyto-)Sanitärzeugnisse, etc.) eingerechnet wurden, dürften die Schätzungen für die reinen Grenzkontrollen und Wartezeiten mit rund 2% - also am unteren Wert der damaligen Schätzung - angesetzt werden. Da Österreich nicht mit allen EU-Staaten gemeinsame Grenzen hat, sondern „nur“ mit Deutschland, der Tschechischen Republik, der



Slowakei, Ungarn, Slowenien und Italien werden diese Grenzkontroll- und Wartezeitkosten unmittelbar für die Exportzahlen in diese Länder wirksam. Damit sind rund 60 Mrd. Euro Exportvolumen betroffen. 2% des Exportwarenwertes mit den angrenzenden EU-Staaten entsprechen daher 1,2 Mrd. Euro Zusatzkosten für die Wirtschaft!

Just-in time Lieferungen sind stark erschwert! Nachdem Wartezeiten an den Grenzen nicht kalkulierbar sind und z.B. die großen Automobilwerke im benachbarten Deutschland die Zulieferungen innerhalb eines Zeitfensters von +/- einer Stunde erwarten, um sich die Lagerhaltung zu ersparen, müssen österreichische Lieferanten in der Lieferkette eventuell überlegen, Auslieferungslager in Deutschland oder einem anderen Zielland einzurichten, um rechtzeitig liefern zu können und hohe Pönalestrafen für verspätete Lieferungen zu vermeiden. Dies betrifft insbesondere die (KFZ-) Zulieferindustrie.

Worst-Case Szenario – 2,1 Mrd. Euro! Sollten die Grenzkontrollen nun im Sinne von flächendeckenden Sicherheitsmaßnahmen an allen Autobahngrenzübergängen wiedereingeführt werden (also das „Schengen-Abkommen“ de facto aufgehoben werden) wären zusätzliche Kosten von bis zu 8,5 Mio. EUR pro Tag zu erwarten. Dieser Worst-Case-Fall würde zu zusätzlichen jährlichen Kosten von 2,125 Mrd. Euro (bei rund 250 Werktagen) führen. Basis dieser Berechnung der Bundessparte Transport und Verkehr in der WKÖ sind durchschnittliche 3-stündige Verzögerungen bei Ein- und Ausreise an allen Autobahngrenzübergängen, wobei pro Stunde Kosten von rund 50 Euro (Personal-, Sach- und Kapitalkosten) anfallen, multipliziert mit der Anzahl der grenzüberschreitenden LKWs an diesen Grenzübergängen.

Tagestourismus leidet besonders! Auch im Tourismus sind schon negative Effekte der vermehrten Grenzkontrollen und Wartezeiten an den Grenzen zu verzeichnen. Insbesondere in grenznahen Schigebieten ist der Rückgang von Tagestouristen signifikant. Welcher italienische Tourist

möchte schon gerne stundenlang an der österreichischen Grenze stehen, bevor er dann endlich im Zielgebiet die Pisten hinunterwedeln kann? Und welcher bayrische Tourist will nach einem anstrengenden Schitag in Österreich bei der Rückreise im Stau stehen? Im Durchschnitt liegen die Schätzungen bei einem Rückgang zwischen 10-30 % in Westösterreich, wobei manche Schigebiete stärker betroffen sind als andere (Befragung einzelner Unternehmen im Bereich der Sparte Tourismus und Freizeitwirtschaft der WKÖ). Auch das Schigebiet am Semmering in Niederösterreich, das vor der Ostöffnung und EU-Erweiterung eher ein „Schattendasein“ geführt hatte, und durch einen Tourismusboom aus Ungarn und der Slowakei zum „Zauberberg“ aufblühte, könnte wieder schlechtere Zeiten erleben. Gleiches gilt natürlich auch für den Kulturtourismus im Rahmen von Kurzreisen. Sollten sich die Wartezeiten (derzeit bis zu 1 Stunde) deutlich erhöhen, würde der Einbruch bei Tagestouristen signifikant stärker werden. Das Verhältnis zwischen Zeitaufwand und Treibstoffverbrauch einerseits und Erlebniswert andererseits wäre massiv negativ beeinträchtigt. Das betrifft nicht nur den Wintertourismus und Gastronomie bzw. Hotels, sondern auch Tages-Besuche von Freizeiteinrichtungen sowie von Kino- Kultur- und Vergnügungsbetrieben.

Pendler massiv betroffen! Nicht vergessen werden sollen aber auch zahlreiche Arbeitnehmer, die entweder aus Österreich zu Arbeitsstellen im Ausland pendeln oder Arbeitskräfte mit ausländischem Wohnsitz, die nach Österreich zur Arbeit hereinqupendeln. Nach den verfügbaren Arbeitsmarktstatistiken (Quelle: Statistik Austria, zum Stichtag 31.10.2013.) gibt es rund 25.600 österreichische Berufspendler, die im EU-Ausland, Schweiz oder Liechtenstein tätig sind, davon fast die Hälfte (45 %) in Deutschland. Umgekehrt pendeln rund 68.800 Ausländer nach Österreich ein, davon 1/3 aus Deutschland, ein weiteres Drittel aus Ungarn, gefolgt von der Slowakei und Slowenien. Grenzkontrollen und -wartezeiten würden auch hier zu einer massiven Verschlechterung der Situation für diese Arbeitnehmer führen.



Andere europäische Studien bestätigen die Richtigkeit der österreichischen Einschätzungen:

EU-Kommission, dänisches Forschungsinstitut Cepos, Think Tank Bruegel

Laut Kommissionspräsident Juncker² gibt es pro Jahr **57 Millionen grenzüberschreitende Straßentransporte** in der EU. Pro LKW könnten jährliche Zusatzkosten von 55.000 Euro durch Steh- und Wartezeiten entstehen! Wenn bei diesen Fahrten jeweils eine Stunde zusätzlicher Wartezeit in Kauf genommen werden müsste, würden **zusätzliche Kosten von drei Milliarden Euro entstehen. Zusätzliche Belastungen für Unternehmen** sind zu erwarten, weil sie zu höheren Lagerbeständen gezwungen werden oder auf nationale Zulieferer umstellen müssten, um Verzögerungen infolge der Grenzkontrollen zu vermeiden.

Hinsichtlich der Pendlerproblematik beruft sich die EU-Kommission auf eine Studie des dänischen Forschungsinstituts Cepos, wonach die Öresund-Brücke zwischen Dänemark und Schweden täglich von 100.000 Pendlern genutzt wird. Demnach verlängert sich die Fahrzeit wegen der Passkontrollen um 20 Minuten, wodurch allein an dieser Brücke ein volkswirtschaftlicher Schaden von 300 Millionen Euro pro Jahr entstehe. Die Kosten durch Grenzkontrollen zwischen Deutschland und Dänemark beziffert Cepos laut EU-Kommission auf 90 Millionen Euro pro Jahr.

Die Kommission weist auf eine Erhebung des Forschungsinstituts Bruegel³ hin, wonach der Anteil der Pendler an der Gesamtbevölkerung in der Slowakei mit 5,7 Prozent, in Estland mit 3,5 Prozent

und in Ungarn mit 2,4 Prozent besonders hoch sei. Die slowakische und ungarische Regierung gelten als scharfe Kritiker der Flüchtlingspolitik von EU-Kommission und deutscher Bundesregierung.

Studie der französischen Denkfabrik France Stratégie

Nach dieser Studie lägen die wirtschaftlichen Kosten einer dauerhaften Wiedereinführung von Grenzkontrollen für die Schengenländer längerfristig bei mehr als 100 Milliarden Euro. Grenzkontrollen würden sich negativ auf Tourismus, Handel und Grenzgänger auswirken, allein für **Frankreich würden die kurzfristigen wirtschaftlichen Kosten bei ein bis zwei Milliarden Euro pro Jahr** liegen, weil Touristen ausblieben, grenzüberschreitende Arbeit behindert und der Handel zwischen den Staaten gebremst werde.

Die **längerfristigen Folgen** wären noch schwerwiegender: Permanente Grenzkontrollen kämen einer Steuer auf den Handel zwischen den Schengen-Ländern in Höhe von drei Prozent gleich. Der Handel würde in der Folge um zwischen zehn bis 20 Prozent zurückgehen. Die Forscher beziffern diese Kosten im Jahr 2025 für Frankreich auf mehr als 13 Milliarden Euro – das entspricht einer Verminderung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 0,5 Prozentpunkte. „Für die Länder des Schengen-Raums lägen die Auswirkungen eher bei 0,8 Punkten des BIP, also mehr als 100 Milliarden Euro“, heißt es in der Studie. Eine Wiedereinführung der Grenzkontrollen hätte auch Folgen für ausländische Investitionen und die Finanzströme. Diese seien aber nur schwer abzusehen.

Prognos AG im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung

Eine aktuelle Untersuchung der Prognos AG, die im Auftrag der Bertelsmann Stiftung durchgeführt wurde, berechnet die Wachstumsverluste verschiedener europäischer Staaten im Zeitraum 2016-2025. Sie kommt zum Ergebnis, dass die Wiedereinführung von innereuropäischen Grenzkontrollen

2) Statement vom 15. Jänner 2016, zitiert in EurActiv unter <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/juncker-restoring-borders-will-kill-internal-market/>

3) <http://bruegel.org/2015/12/cross-border-commuters-and-trips-the-relevance-of-schengen/>



das wirtschaftliche Wachstum in der EU erheblich drosseln würde. Einige Länder wären demnach von dauerhaften Grenzkontrollen besonders stark betroffen. Dazu zählen Deutschland, Frankreich, Spanien, Großbritannien, Polen und vor allem Österreich.

Ausgangspunkt der Berechnungen sind die Zeitverluste, die sich aus den Kontrollen an den Grenzen innerhalb Europas ergäben. Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen würde somit zu Kosten- und Preissteigerungen führen, die sich negativ auf das Wirtschaftswachstum in Europa auswirkten.

In einem optimistischen Szenario mit einem moderaten Anstieg (1% der Preise) für aus dem europäischen Ausland importierte Güter wären die damit verbundenen Wachstumseinbußen erheblich: für die EU werden Einbußen beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Höhe von insgesamt rund 470 Milliarden Euro innerhalb von zehn Jahren erwartet.

In einem pessimistischen Szenario wird von einem höheren Anstieg der Importpreise (3 % der Preise) ausgegangen. Die Wachstumsverluste würden im 10-Jahreszeitraum auf rund 1.430 Milliarden Euro aufsummieren. Für Frankreich lägen die Einbußen zwischen 81 und 244 Milliarden Euro, für Deutschland zwischen 77 und 235 Milliarden Euro aus und für Österreich zwischen 14,2 und 43,2 Mrd. Euro in den kommenden 10 Jahren 2016-2025).

Fazit

Die Einführung von (flächendeckenden) Grenzkontrollen und die damit verbundenen Wartezeiten an Österreichs Grenzen zum benachbarten EU-Ausland (in diesem Artikel wurden die Nicht-EU-Länder Schweiz und Liechtenstein ausgespart, obwohl beide Länder auch dem Schengen-Raum angehören) führen bereits jetzt zu massiven Kostenbelastungen in der österreichischen Wirtschaft.

Die Politik ist daher gefordert, die Maßnahmen so zu setzen, dass der Warenverkehr möglichst wenig betroffen wird. Generell muss die rasche Wiederherstellung des Schengenraums ohne Grenzkontrollen auf europapolitischer Ebene Priorität haben. Neben der gemeinsamen Währung in der Euro-Zone ist die Reisefreiheit im Schengenraum der wohl augenscheinlichste Vorteil der Europäischen Integration für die Bürger. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Schengenausgrenzen wirksam sind und die Kontrollen funktionieren! Unter den gegebenen – suboptimalen – Rahmenbedingungen bieten sich folgende Lösungsvorschläge an: Grenzkontrollen für Touristen und den Warenverkehr sollten so kurz wie möglich gehalten werden, beispielsweise durch Einrichtung von eigenen Wirtschaftsspuren. Bzw. sollten die Kontrollen der LKW auf das absolute Mindestmaß beschränkt werden (z.B. Einsatz von Wärme-(Infrarot-)kameras, CO2-Meßgeräte etc.) um sehr schnell feststellen zu können, ob im betreffenden Transportmittel Schlepper Flüchtlinge transportieren oder nicht.

„Österreich als kleine, offene Volkswirtschaft mit einer sehr hohen Außenorientierung sowohl im Warenverkehr als auch im Dienstleistungsbereich (Tourismus) ist im Vergleich mit großen Volkswirtschaften mit wenigen Außengrenzen und einem großen Binnenmarkt von den wirtschaftlichen Schäden besonders betroffen!“

Österreich als kleine, offene Volkswirtschaft mit einer sehr hohen Außenorientierung sowohl im Warenverkehr als auch im Dienstleistungsbereich (Tourismus) ist im Vergleich mit großen Volkswirtschaften mit wenigen Außengrenzen und einem großen Binnenmarkt von den wirtschaftlichen Schäden besonders betroffen!



Über den Autor

MMag. Christian Mandl ist Leiter der Stabsabteilung EU-Koordination in der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) und Vizepräsident der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE).

Kontakt: christian.mandl@wko.at

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Schlagworte:

Schengen-Abkommen, Grenzen in Europa, wirtschaftliche Auswirkungen, Binnenmarkt, Tourismus, Just-in-Time-Lieferungen, Österreich, Cecchini-Bericht

Zitation

Mandl, C. (2016). *Die Kosten von "Nicht-Schengen": Wirtschaftliche Auswirkungen neuer Grenzen in Europa*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 08'2016

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>