

Kurzstudie

Abkehr vom Schengen- Abkommen

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen auf Deutschland und
die Länder der Europäischen Union

Auftraggeber
Bertelsmann Stiftung

Ansprechpartner
Dr. Michael Böhmer

Mitarbeiter
Jan Limbers
Ante Pivac
Heidrun Weinelt

München,
15. Februar 2016

Das Unternehmen im Überblick

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Präsident des Verwaltungsrates

Gunter Blickle

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht

Gründungsjahr

1959

Tätigkeit

Die Prognos AG berät europaweit Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Auf Basis neutraler Analysen und fundierter Prognosen entwickeln wir praxisnahe Entscheidungsgrundlagen und Zukunftsstrategien für Unternehmen, öffentliche Auftraggeber sowie internationale Organisationen.

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz

Prognos AG

Henric Petri-Str. 9

4010 Basel | Schweiz

Telefon +41 61 3273-310

Telefax +41 61 3273-300

Prognos AG

Domshof 21

28195 Bremen | Deutschland

Telefon +49 421 517046-510

Telefax +49 421 517046-528

Prognos AG

Schwanenmarkt 21

40213 Düsseldorf | Deutschland

Telefon +49 211 91316-110

Telefax +49 211 91316-141

Prognos AG

Nymphenburger Str. 14

80335 München | Deutschland

Telefon +49 89 9541586-710

Telefax +49 89 9541586-719

Internet

info@prognos.com

www.prognos.com

Weitere Standorte

Prognos AG

Goethestr. 85

10623 Berlin | Deutschland

Telefon +49 30 520059-210

Telefax +49 30 520059-201

Prognos AG

Science 14 Atrium; Rue de la Science 14b

1040 Brüssel | Belgien

Telefon +32 2808-7209

Telefax +32 2808-8464

Prognos AG

Schnewlinstr. 6

79098 Freiburg | Deutschland

Telefon +49 761 7661164-810

Telefax +49 761 7661164-820

Prognos AG

Eberhardstr. 12

70173 Stuttgart | Deutschland

Telefon +49 711 3209-610

Telefax +49 711 3209-609

Inhalt

1	Hintergrund	1
2	Methodisches Vorgehen	2
3	Ergebnisse	4
4	Weiterführende Kosten einer Abkehr vom Schengen-Abkommen	7
5	Fazit	10
	Literatur	12

1 Hintergrund

Das **Abkommen von Schengen** trat 1995 in Kraft und umfasst heute 26 Staaten. Dazu zählen alle EU-Mitglieder mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs, Irland, Rumänien, Bulgarien, Zypern und Kroatien sowie die Nicht-EU-Länder Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz. Das Abkommen sieht die Aufhebung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums vor. Im Schengen-Durchführungsabkommen ist zudem die Vereinheitlichung von Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen geregelt sowie die Ausstellung von Visa für den gesamten Schengen-Raum. Auch auf Maßnahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sowie auf Asyl-Bestimmungen einigte man sich damals.

Im Zuge der stark angestiegenen **Flüchtlingsbewegungen** nach Europa werden derzeit teilweise wieder Grenzkontrollen durchgeführt. Besonders der Bürgerkrieg in Syrien, aber auch die seit Jahren instabile politische Situation in Ländern wie Afghanistan oder Pakistan sowie die schwierige ökonomische und politische Lage vieler Menschen im westlichen Balkan tragen zu einem deutlichen Anstieg der Asylsuchenden in der Europäischen Union bei. Dazu zählen Österreich, Deutschland und Frankreich, aber auch Schweden und Dänemark.

Während ein vorübergehendes, zeitlich klar befristetes Aussetzen des Schengen-Abkommens rechtlich möglich ist, wird von einigen Seiten diskutiert, wieder **dauerhafte Grenzkontrollen** innerhalb der Europäischen Union einzuführen und damit das Schengen-Abkommen faktisch aufzukündigen. Da Deutschland aufgrund seiner geographischen Lage heute ausschließlich von Schengen-Staaten umgeben ist, ist es besonders vom Abkommen betroffen. Offene Binnengrenzen gelten als zentraler Aspekt eines intensiven grenzüberschreitenden Handels innerhalb der Europäischen Union.

Die vorliegende Kurzstudie untersucht, welche **volkswirtschaftlichen Wirkungen** eine dauerhafte Abkehr vom Schengen-Abkommen – also eine dauerhafte Wiedereinführung von Personenkontrollen an EU-Binnengrenzen – für Deutschland und andere EU-Länder sowie für die Europäische Union insgesamt hätte. Der Betrachtungshorizont erstreckt sich bis zum Jahr 2025.

2 Methodisches Vorgehen

Im Falle einer dauerhaften Wiedereinführung von Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen werden die Reisedokumente und gegebenenfalls auch die Fahrzeuge von Personen überprüft, die die Grenze überschreiten wollen. Dies wird voraussichtlich zu längeren Wartezeiten für LKW-Fahrer, Berufspendler und Touristen führen. Zur Abschätzung der zu erwartenden Kostensteigerungen konzentrieren wir uns auf den **Kanal der Grenzkontrollen im Warenverkehr**. Dabei nehmen wir an, dass Kontrollen an sämtlichen EU-Binnengrenzen stattfinden, dass andere Regelungen des Europäischen Binnenmarkts wie die Zollfreiheit aber davon unberührt bleiben.

Betriebswirtschaftlich betrachtet müssen Unternehmen dann zum Beispiel höhere Personalkosten einkalkulieren oder ihre Lagerbestände aufstocken, weil eine Just-in-time-Lieferung nur noch bedingt möglich ist. Dadurch erhöhen sich die Transportkosten bei grenzüberschreitendem Handel in der Europäischen Union.

Die volkswirtschaftliche Modellierung setzt bei diesen erhöhten Kosten für Importe an. Diese basieren im Wesentlichen auf dem zeitlichen Aufwand beim Grenzübergang, der in Relation zum Warenwert umgerechnet werden muss und dadurch monetär erfasst werden kann. Wissenschaftliche Studien modellieren diese Form der **Transaktionskosten** häufig mithilfe von Zolläquivalenten (Smith und Venables 1988, Harrison, Rutherford und Tarr 1994, Keuschnigg und Kohler 1996, Aussilloux und Le Hir 2016 etc.). Zolläquivalente werden prozentual auf Importpreise aufgeschlagen. Ältere Analysen der Binnenmarktintegration verwenden meist einen Aufschlag von 2,5 %, wobei darunter häufig auch Zollkontrollen, unterschiedliche Standards oder zusätzlicher administrativer Aufwand durch Ursprungslanderklärungen gefasst werden. Aussilloux and Le Hir (2016) veranschlagen eine Steigerung des Warenwerts um 3 %, um längere Wartezeiten an den Grenzen allein zu simulieren. Harrison, Rutherford and Tarr (1994) quantifizieren die Kosten von Grenzkontrollen mit einem Aufschlag von 1,7 %. Flam (1995) modelliert die Transaktionskosten durch Grenzkontrollen in Form eines Zolläquivalents von 1,4 %. Von Grenzkontrollen ist besonders der Warenverkehr betroffen, der auf der Straße transportiert wird.

Der Literaturüberblick zeigt, dass die Höhe der entstehenden Transaktionskosten, die aus einer Abkehr vom Schengen-Abkommen resultieren, nur schwer genau zu quantifizieren ist. Zahlreiche aus heutiger Sicht unbekannte Faktoren wie beispielsweise die Effizienz und Häufigkeit der Grenzkontrollen oder die Anpassungsfähigkeit der Logistik-Unternehmen spielen dabei eine Rolle. Vor diesem Hintergrund definieren wir zwei verschiedene Szenarien, um das Spektrum der Auswirkungen einer Abkehr vom Schengen-Abkommen abzugrenzen. Die Erkenntnisse aus der Literatur zeigen,

dass sich die tatsächlich zu erwartenden Kosten mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit in dieser Bandbreite befinden würden:

- **Szenario 1** (konservative Annahme): Grenzkontrollen im Schengen-Raum erhöhen die Importpreise im innereuropäischen Handel um 1 %.
- **Szenario 2** (pessimistische Annahme): Grenzkontrollen im Schengen-Raum erhöhen die Importpreise im innereuropäischen Handel um 3 %.

Die damit verbundenen Steigerungen der Importpreise werden in VIEW, dem globalen Prognose- und Simulationsmodell der Prognos AG, implementiert und ihre gesamtwirtschaftlichen Folgen simuliert. In diesem Modell können Interaktionen und Rückkopplungen zwischen einzelnen Ländern erfasst werden, die gerade für die engen Handelsverflechtungen innerhalb Europas eine große Rolle spielen.

Das VIEW – Modell

Die mittel- bis langfristige gesamtwirtschaftliche Wirkungskette im Falle höherer Importpreise ist in VIEW folgendermaßen nachgezeichnet: Importpreise beeinflussen die Preisentwicklung in einer Volkswirtschaft. Steigen die Preise für Importe durch die Wiedereinführung von Grenzkontrollen, so steigt zunächst anteilig das allgemeine Preisniveau. Diese Preissteigerungen verringern das reale Einkommen der privaten Haushalte und Unternehmen, die dann weniger konsumieren und investieren. Als Reaktion auf diesen inflationären Schub nimmt die Lohnndynamik zu, um den Preisanstieg auszugleichen. Temporär wird dadurch die Lohn-Preis-Spirale beschleunigt, weil höhere Löhne die Lohnstückkosten und damit erneut die Preise steigen lassen. An dieser Stelle der Wirkungskette kommt auch der Außenhandel ins Spiel, denn höhere Lohnstückkosten schwächen die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Unter der Verschlechterung des realen Wechselkurses leidet die Exportperformance dieser Länder. Als Anpassung an das steigende Preisniveau werden die (nominalen) Zinsen steigen. Damit erhöhen sich die Zinszahlungen.

Die Ergebnisse der beiden Szenarien „ohne Schengen“ werden dem Resultat unserer Basisprognose (Referenzszenario) gegenübergestellt. Wir betrachten bei den Berechnungen einen mittleren Zeithorizont bis 2025. Die Auswirkungen werden **über den ganzen Betrachtungszeitraum betrachtet**, um die gesamten Kosten einer Abkehr vom Schengen-Abkommen abzuschätzen.

3 Ergebnisse

Nach der konservativen Annahme (Szenario 1) würde **Deutschlands** Wirtschaft bis 2025 durchschnittlich um 0,03 Prozentpunkte pro Jahr weniger wachsen als gemäß der Basisprognose, in der die offenen Grenzen bestehen bleiben. Über den gesamten Betrachtungszeitraum von 10 Jahren (2016 – 2025) würde die Wiedereinführung von Grenzkontrollen allein Deutschland rund 77 Mrd. Euro kosten. Die volkswirtschaftlichen Effekte sind erwartungsgemäß höher in Szenario 2. In diesem Fall würde die Abkehr vom Schengen-Abkommen das jährliche BIP-Wachstum in Deutschland im Schnitt um 0,08 Prozentpunkte senken. Bis 2025 würden sich diese jährlichen Wachstumseinbußen auf 235 Mrd. Euro summieren (Abbildung 1). Das Deutschland aus gegenwärtiger Sicht nicht stärker betroffen wäre, ist auch dem Umstand zu verdanken, dass sich die Volkswirtschaft gegenwärtig in einer vergleichsweise robusten Lage befindet, in der Belastungen dieser Art besser kompensiert werden könne als in anderen historischen Situationen.

Abbildung 1: BIP-Abweichung vom Referenzszenario, in Mrd. Euro, 2025, Länderauswahl 1

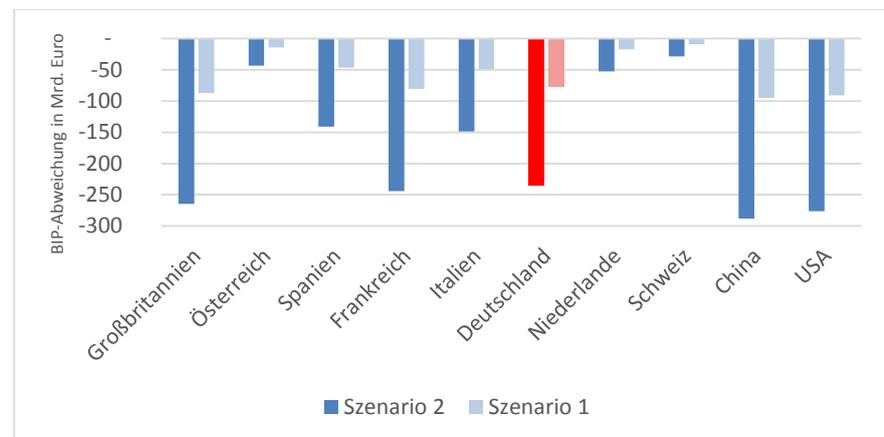
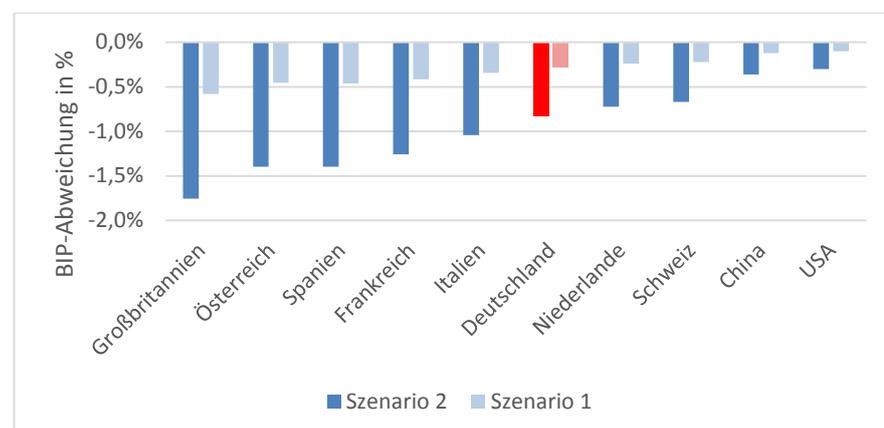


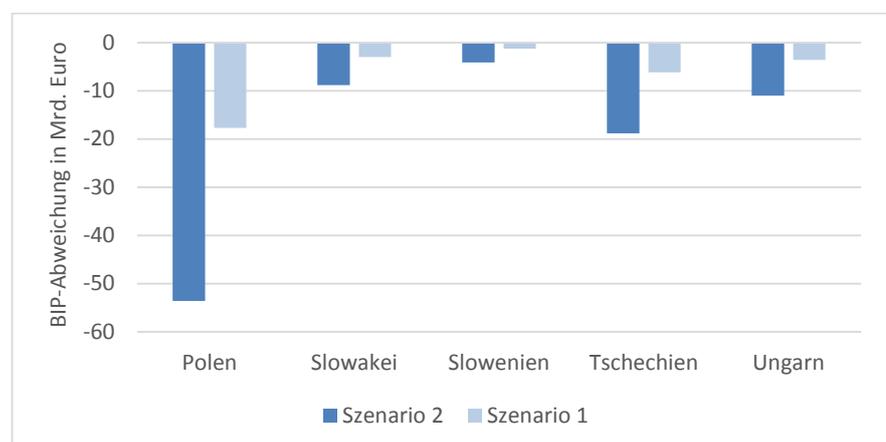
Abbildung 2: BIP-Abweichung vom Referenzszenario, in %, 2025, Länderauswahl 1



Auch die Wirtschaftskraft anderer EU-Staaten wäre von einer dauerhaften Wiedereinführung von Grenzkontrollen negativ betroffen. Die in Tabelle 1 betrachteten **westeuropäischen Länder** würden bis 2025 in der konservativen Prognose zwischen 0,02 und 0,06 Prozentpunkten an BIP-Wachstum pro Jahr einbüßen (Szenario 1). In Szenario 2 lägen diese Werte zwischen 0,07 und 0,18 Prozentpunkten. Abbildung 2 zeigt, dass Grenzkontrollen besonders für die Volkswirtschaften in Österreich, Spanien und Großbritannien relativ betrachtet spürbare Konsequenzen hätten. Trotz günstiger Konjunkturlage wäre **Großbritannien** unseren Berechnungen zufolge von einer langfristigen Wiedereinführung von Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen in deutlich höherem Maße betroffen als Deutschland. Wir erwarten, dass Grenzkontrollen das Vereinigte Königreich bis 2025 zwischen 87 Mrd. Euro (Szenario 1) und 264 Mrd. Euro (Szenario 2) kosten würden. Die absoluten volkswirtschaftlichen Kosten einer Abkehr vom Schengen-Abkommen für **Frankreich** wären vergleichbar mit denen Deutschlands. Sie lägen kumuliert über den Betrachtungszeitraum 2015 bis 2025 zwischen 81 Mrd. Euro und 244 Mrd. Euro. Wie hoch die Auswirkungen in den verschiedenen Volkswirtschaften sind, hängt von einem komplexen Zusammenspiel länderspezifischer Charakteristika ab. Dazu gehören u.a. die konjunkturelle Ausgangslage und Mechanismen der Lohnanpassung, die sich beispielsweise je nach Struktur des Arbeitsmarkts oder Verhandlungsmacht der Gewerkschaften unterscheiden.

Osteuropäische Volkswirtschaften wären von einer Abkehr vom Schengen-Abkommen ebenfalls spürbar betroffen. Das jährliche Wirtschaftswachstum in Polen, Slowenien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn würde sinken. Die Ergebnisse von Szenario 1 legen jährliche Wachstumseinbußen in Höhe von 0,03 bis 0,05 Prozentpunkten bis 2025 für diese Länder im Vergleich zur Basisprognose nahe. Tritt Szenario 2 ein, würde sich das jährliche BIP-Wachstum dieser Staaten um 0,10 bis 0,14 Prozentpunkte verringern.

Abbildung 3: BIP-Abweichung vom Referenzszenario, in Mrd. Euro, 2025, Länderauswahl 2



Besonders stark betroffen wäre **Polen**. Unter den betrachteten ost-europäischen Staaten wären die negativen Auswirkungen von Grenzkontrollen innerhalb der EU in Polen nicht nur absolut sondern relativ am höchsten (Abbildung 3). Polen ist gemessen am Bruttoinlandsprodukt mit Abstand die größte Volkswirtschaft dieser Länderauswahl. Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen würde das Land schätzungsweise zwischen 18 Mrd. Euro (Szenario 1) und 54 Mrd. Euro kosten (Szenario 2). Die **Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn** zeichnen sich – auch im Vergleich zu Deutschland – durch hohe Importquoten aus, d.h. sie importieren viele Güter und Dienstleistungen gemessen an ihrer Wertschöpfung. Würden die Preise für importierte Ware im Zuge der Wiedereinführung von Grenzkontrollen steigen, wären in diesen Ländern die Auswirkungen auf die Preisentwicklung besonders stark.

Ausgehend von den Berechnungen für einzelne Länder lassen sich die Effekte auf europäischer Ebene quantifizieren (Tabelle 1). Wir erwarten bei Szenario 1 für die **EU-24**¹ jährliche Wachstumseinbußen in Höhe von 0,04 Prozentpunkten im Vergleich zur BIP-Entwicklung im Referenzszenario mit offenen Grenzen. Fasst man die Jahreswerte zusammen, ergäben sich für die EU-24 kumuliert bis zum Jahr 2025 gesamtwirtschaftliche BIP-Einbußen in Höhe von 471 Mrd. Euro. Im pessimistischen Szenario 2 ergeben sich erwartungsgemäß stärkere Effekte. Über den Betrachtungszeitraum 2015 bis 2025 würde die Wirtschaftsleistung der Europäischen Union um rund 1,43 Billionen Euro niedriger ausfallen als im Referenzszenario. Dieser Wert entspricht nahezu der Wirtschaftsleistung Italiens im vergangenen Jahr (1,55 Billionen Euro).

Tabelle 1: BIP-Abweichungen Westeuropa, 2015 – 2025

Westeuropa	Szenario 1		Szenario 2	
	Differenz Referenzszenario, in %-Punkten p.a.	Kumulierter Effekt, in Mrd. Euro	Differenz Referenzszenario, in %-Punkten p.a.	Kumulierter Effekt, in Mrd. Euro
Deutschland	-0,03	-77,2	-0,08	-234,8
Frankreich	-0,04	-80,5	-0,13	-244,3
Großbritannien	-0,06	-87,2	-0,18	-264,3
Italien	-0,03	-48,9	-0,11	-148,5
Österreich	-0,05	-14,2	-0,14	-43,2
Schweiz	-0,02	-9,4	-0,07	-28,7
Spanien	-0,05	-46,2	-0,14	-140,8
EU-24	-0,04	-470,5	-0,12	-1430,1

¹ Die EU24 umfassen alle EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Luxemburg, Malta, Zypern und Kroatien.

Aufgrund enger Handelsverflechtungen wären von einer Abkehr vom Schengen-Abkommen nicht allein die Mitgliedstaaten der Europäischen Union betroffen. Auch auf die beiden größten außereuropäische Volkswirtschaften, die **USA** und **China**, hätte eine Wiedereinführung von Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen indirekte, aber spürbare Auswirkungen. Die Unterschiede in der BIP-Entwicklung zwischen den Szenarien „ohne Schengen“ und dem Referenzszenario fielen bei diesen Ländern jedoch niedriger aus als bei Staaten der Europäischen Union. Das durchschnittliche Wachstum der US-amerikanischen Wirtschaft läge pro Jahr zwischen 0,01 (Szenario 1) und 0,03 (Szenario 2) Prozentpunkten unter dem prognostizierten BIP-Wachstum im Falle offener EU-Binnengrenzen. Für China ergäbe sich je nach Szenario eine Spanne zwischen 0,01 und 0,04 Prozentpunkten Unterschied. Die absoluten Wachstumseinbußen bei diesen großen Volkswirtschaften fielen dennoch hoch aus. Die Kosten, die sich aus nicht realisiertem Wirtschaftswachstum für die USA ergäben, liegen absolut betrachtet sogar höher als in Deutschland, Frankreich oder Großbritannien. Über den gesamten Zeitraum von 2015 bis 2025 erwarten wir für die USA insgesamt Einbußen zwischen 91 Mrd. Euro und 276 Mrd. Euro. Für China ergäben sich Kosten zwischen 95 Mrd. Euro und 288 Mrd. Euro.

4 Weiterführende Kosten einer Abkehr vom Schengen-Abkommen

Eine Aufkündigung des Schengen-Abkommens hätte nicht nur ökonomische Kosten zur Folge, sondern auch weitgehende gesellschaftliche und politische Konsequenzen. Auch von den ökonomischen Kosten lässt sich nur ein Teil quantifizieren.

Weitere ökonomische Auswirkungen

Bei den ökonomischen Kosten zeigt der Importpreis durch die **Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen**, nur einen – wenn auch gewichtigen – Teil der Auswirkungen auf. Durch die Wiedereinführung von Grenzkontrollen wären Just-in-time-Lieferungen und dezentrale Produktionsprozesse, bei der Lagerkapazitäten durch die passgenaue Zulieferung von Vorleistungen weitestgehend entfallen, über europäische Binnengrenzen hinweg schwieriger zu bewerkstelligen. Moderne Wertschöpfungsketten, bei denen die Vorleistungen aus verschiedenen europäischen Ländern stammen, wären mit höheren Kosten verbunden. Dies hätte Einfluss auf die Struktur und das Niveau der Wertschöpfungsketten, von ausländischen Direktinvestitionen, Standortentscheidungen von Unternehmen sowie auf die preislichen Wettbewerbsfähigkeiten. Diese Auswirkungen lassen sich nur bedingt beziffern.

Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen hätte auch Folgen für den Tourismus. Bei EU-Staatsbürgern dürfte der effektive Zeitverlust, der sich durch die Grenzkontrollen ergeben würde, zumindest bei Kurzreisen und Tagestouristen zu einem Rückgang führen. Die dadurch entfallene Wertschöpfung würde insbesondere bei grenznahen Destinationen zu vermutlich spürbar rückläufigen Besucherzahlen führen. Durch die Definition geeigneter Annahmen lassen sich diese Auswirkungen quantitativ abschätzen.

Des Weiteren wären interstaatliche Berufspendler (Grenzgänger) von einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen besonders stark betroffen. Bei Grenzgängern liegen Wohnort und Arbeitsplatz in unterschiedlichen Ländern. In der Regel erfolgt die An- und Abreise zur Arbeitsstätte am selben Tag. Durch die Grenzkontrollen würde sich die Pendelzeit, insbesondere in den stark frequentierten Hauptverkehrszeiten, die gerade von Berufspendlern genutzt werden, spürbar verlängern. Eingeschränkte Arbeitsmobilität, eine stärkere Heterogenität der regionalen Arbeitsmärkte sowie eine ungleichere Entwicklung der Immobilienpreise könnten die Folge sein. Die Grenzkontrollen würden die bereits existierenden Schwierigkeiten (soziale Sicherungssysteme, direkte Besteuerung, Sozialleistungen, etc.), die mit einer Tätigkeit im EU-Ausland verbunden sind, weiter verstärken. Aktuelle statistische Erhebungen über die Zahl der Grenzgänger, die alle Staaten des Schengen-Raums einschließen, gibt es derzeit nicht. Allein zwischen der Schweiz und Luxemburg pendeln derzeit rund eine halbe Million Grenzgänger zur Arbeit. Potenzielle Auswirkungen auf die Höhe und Struktur der Pendlerbewegungen, welche sich durch die Einführung von Personenkontrollen ergeben könnten, lassen sich nur schwer schätzen bzw. ableiten.

Die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen ist die bekannteste und wahrnehmbarste Säule des Abkommens von Schengen. Gleichwohl ist für Unternehmen des Beherbergungsgewerbes ein anderer Faktor oft bedeutender: das Schengen-Visum. Es umfasst eine einheitliche Visumerteilung sowie eine gegenseitige Anerkennung innerhalb der Schengen-Staaten. Bürger aus Drittstaaten, die zur Einreise in den Schengen-Raum ein Visum benötigen, können mit einem Schengen-Visum eines Landes auch alle anderen Schengen-Länder innerhalb einer bestimmten Zeitspanne besuchen. Werden diese Regelungen im Zuge einer Abkehr vom Schengen-Abkommen aufgehoben, müssen Visaanträge erneut separat auf nationaler Ebene bearbeitet werden. Der Verwaltungsaufwand würde dadurch erheblich zunehmen, obwohl zugleich die Zahl der ausländischen Besucher voraussichtlich zurückgehen würde. Das Ausmaß des Rückgangs sowie die ökonomischen Auswirkungen lassen sich nicht quantifizieren.

Ohne das Schengen-Abkommen ergeben auch grenzüberschreitende Verkehrsinfrastruktur-Projekte wie die Magistrale für Europa

(TEN-Projekt 17), das die Errichtung einer Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsachse zwischen Paris und Budapest/Bratislava anstrebt, wenig Sinn. Eine Fahrt von Paris ins Rheinland würden sich beispielsweise erheblich verlängern, wenn Grenzkontrollen eingehalten und durchgeführt werden müssten. Vertreter europäischer Verkehrsunternehmen bezweifeln, dass internationaler Zugverkehr ohne die Freizügigkeit des Schengen-Abkommens in diesem Maße überhaupt tragbar wäre.

Politische Auswirkungen

Neben den ökonomischen Auswirkungen würde die Aüfkuöndigung des Schengen-Abkommens auch politische Effekte mit sich bringen. Der Austausch sicherheitsrelevanter Daten, welcher derzeit über das Schengen-Informationssystem (SIS) erfolgt, müsste künftig wieder bilateral geregelt werden. Das SIS ist ein Informationssystem für die Sicherheitsbehörden der Schengen-Länder. Es dient der automatisierten Personen- und Sachfahndung. Ohne das SIS wären automatische Eintragungen und Zugriffe quer über alle Mitgliedstaaten nicht mehr möglich. Die Koordination zur Bekämpfung der Schleuser- und Rauschgiftkriminalität sowie des organisierten Verbrechens und internationalen Terrorismus würde schwieriger werden. Auch die justizielle Zusammenarbeit der Länder wäre von einer Abkehr vom Schengen-Abkommen betroffen.

Zudem stellt das Schengen-Abkommen die Grundlage für eine einheitliche Asyl- und Flüchtlingspolitik dar. Ohne das Schengen-Abkommen ist die Verwirklichung einer europaweiten Koordination der Flüchtlings- und Migrationsströme de facto und de jure kaum möglich.

Die Aufkündigung des Schengen-Abkommens wäre ein einmaliger Vorgang in der bisherigen Nachkriegsgeschichte in Europa. Zum ersten Mal in dem Europäischen Integrationsprozess würde eine zentrale Säule des europäischen Eingungsprozesses ersatzlos verschwinden. Damit würde es nicht wie in der Vergangenheit zu einem vorübergehenden Stillstand im Eingungsprozess kommen, sondern zu einem wahrnehmbaren Rückschritt.

Aber nicht nur für EU-Staaten, sondern auch für westeuropäische Länder, die nicht Mitglieder der Europäischen Union sind, hätte die Abschaffung des Schengensystems erhebliche Folgen. Das Schengen-Abkommen sowie die Teilnahme am Binnenmarkt waren bisher Möglichkeiten für Drittstaaten, sich an den Fortschritten und Errungenschaften des Europäischen Einigungsprozesses zu beteiligen. So ist beispielsweise die europaskeptische Schweiz Mitglied des Schengen-Raums. Norwegen, Island und das Fürstentum Liechtenstein sind sowohl Mitglieder des Schengen-Raums als auch des EU-Binnenmarktes. Ohne das Schengen-Abkommen wären Anknüpfungspunkte mit europäischen Nicht-EU-Ländern ausschließlich über den Binnenmarkt möglich.

Gesellschaftliche Bedeutung

Das Schengen-Abkommen sowie die daraus resultierenden Vorteile wie beispielsweise der grenzfreie Reiseverkehr sind für die Europäische Bevölkerung wahrnehmbar und werden begrüßt. Dies bestätigen auch demoskopische Erhebungen (Allensbach, 2014). Der grenzfreie Reiseverkehr ist neben dem Euro die für Bürger wahrnehmbarste Form des Europäischen Einigungsprozesses. Die erneute Einführung von Grenzkontrollen innerhalb des Schengen-Raums hätte dementsprechend große Symbolkraft.

Die Trennung von Arbeits- und Lebensräumen oder der kurzfristige Ausflug zum Einkauf ins Nachbarland sind in den europäischen Grenzregionen bei einer dauerhaften Wiedereinführung von Grenzkontrollen nur schwer vorstellbar. Kultureller Austausch, grenzüberschreitende Bewegungen sowie länderübergreifende Erfahrungen würden zurückgehen. Die gesellschaftlichen und politischen Kosten einer Aufkündigung des Schengen-Abkommens lassen sich nicht beziffern.

5 Fazit

Die dauerhafte Wiedereinführung von Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen würde spürbar negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaften der Europäischen Union nach sich ziehen. Der Zeitverlust durch Grenzkontrollen im Warenverkehr stößt eine komplexe volkswirtschaftliche Wirkungskette an, deren Effekte für die einzelnen Länder unterschiedlich hoch ausfallen. Je nach konjunktureller Ausgangslage, Importquote oder Lohn-Preis-Dynamik sind einige Staaten stärker von Grenzkontrollen betroffen als andere.

Unseren Szenarienrechnungen zufolge wären allein in Deutschland Wachstumseinbußen in Höhe von mindestens 77 Mrd. Euro bis zum Jahr 2025 zu erwarten. Unter pessimistischeren Annahmen summieren sich die gesamtwirtschaftlichen Kosten auf bis zu 235 Mrd. Euro. Andere EU-Staaten wie Frankreich, Spanien, Großbritannien, Österreich oder Polen wären von einer Abkehr vom Schengen-Abkommen ebenfalls stark betroffen. Bis 2025 wäre die kumulierte Wirtschaftsleistung der EU insgesamt zwischen fast 500 Mrd. Euro und rund 1,4 Billionen Euro niedriger als im Falle offener EU-Binnengrenzen. Zusätzliche negative ökonomische Effekte auf Berufspendler in Grenzregionen, auf die Tourismusbranche oder auf die mittelfristigen Anpassungen der internationalen Wertschöpfungsketten sind dabei noch nicht berücksichtigt. Unsere Berechnungen zeigen, dass die Auswirkungen nicht auf Europa beschränkt wären. Aufgrund enger Handelsverflechtungen wären auch China und die USA spürbar von Grenzkontrollen innerhalb der EU betroffen.

Die vorliegende Studie identifiziert außerdem diverse politische und gesellschaftliche Wirkungskanäle und Konsequenzen. Der grenzfreie Reiseverkehr innerhalb der EU wäre nicht mehr möglich. Darüber hinaus erschwert eine Abkehr vom Schengen-Abkommen nationalen Sicherheitsbehörden den grenzüberschreitenden Datenaustausch. Schließlich dürfte besonders die politische Symbolkraft einer Aufkündigung des Schengen-Abkommens für den europäischen Einigungsprozess von enormer Bedeutung sein.

Literatur

Allensbach (2014): Ein veränderter Blick auf Europa? Erschienen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 111 vom 14. Mai 2014.

Aussilloux und Le Hir (2016): The Economic Cost of Rolling Back Schengen. France Stratégie (http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/the_economic_cost_of_rolling_back_schengen_0.pdf).

EU Kommission (2014): EU transport in figures – Statistical pocketbook 2014 (<http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/doc/2014/pocketbook2014.pdf>) .

Flam (1995): From EEA to EU – Economic consequences for the EFTA countries.

Harrison/Rutherford/Tarr (1994): Product Standards, Imperfect Competition, and Completion of the Market of the EU (<https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/3524.pdf>).

Keuschnigg und Kohler (1996): Austria in the European Union – Dynamic Gains from Integration and Distributional Implications.

Smith und Venables (1988): Completing the Internal Market in the European Community.