



Bern, 21. Februar 2018

Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats
15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion

Inhaltsübersicht

Zusammenfassung.....	II
Inhaltsverzeichnis.....	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	IX
Einleitung.....	1
Teil I Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“	3
Teil II Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Assoziierung an Schengen/Dublin	36
Teil III Die finanziellen Auswirkungen der Assoziierung an Schengen/Dublin.....	70
Schlussfolgerungen	113

Zusammenfassung

Ausgangslage und Vorgehensweise

Zur Beantwortung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion „Wirtschaftliche Vorteile dank Schengen-Partnerschaft“ legt der Bundesrat diesen Bericht vor. Wie das Postulat festhält, waren die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen von Schengen/Dublin auf die Schweiz bisher noch nicht Gegenstand umfassender Untersuchungen. Mit dem vorliegenden Bericht will der Bundesrat diese Lücke schliessen und nimmt eine Bewertung der Schengen/Dublin-Assoziierung aus volkswirtschaftlicher und finanzieller Perspektive vor. Mit der Erarbeitung des Berichts wurde das Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) beauftragt. Das EDA wurde dabei von einer Begleitgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Bundesämter unterstützt. Für die Ermittlung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Schengen/Dublin wurde im Rahmen einer Ausschreibung das Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan AG (nachfolgend Ecoplan) beauftragt, eine entsprechende wirtschaftswissenschaftliche Studie zu erarbeiten, deren Ergebnisse in diesem Bericht vorgestellt werden. Die Daten hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen von Schengen/Dublin wurden verwaltungsintern erhoben. Der Bericht ist in drei Teile gegliedert: Zunächst wird der rechtliche und inhaltliche Rahmen eines Szenarios „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ definiert. Anschliessend werden im zweiten Teil die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Schengen/Dublin beschrieben, während sich der dritte Teil mit den finanziellen Auswirkungen von Schengen/Dublin auf die öffentliche Hand befasst.

Teil I: Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“

Um die volkswirtschaftlichen und die finanziellen Auswirkungen von Schengen/Dublin abschätzen zu können, wurden zwei Szenarien miteinander verglichen: Das „Basisszenario“ beruht auf dem Status Quo, d.h. die Assoziierungsabkommen an Schengen und an Dublin kommen in ihrer heutigen Form zur Anwendung. Im Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ nimmt die Schweiz nicht mehr an der Schengen/Dublin-Zusammenarbeit der EU teil. Die Festlegung des Szenarios „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ ist zwingend mit hypothetischen Annahmen verbunden. Ein Vergleich mit der Situation von vor 2008, als die Schweiz noch nicht an Schengen/Dublin teilnahm, ist dabei nicht zielführend, da sich die Schengener Zusammenarbeit seit Beginn der Teilnahme der Schweiz substantiell weiterentwickelt hat.

Während die rechtliche Situation klar ist – der gesamte Schengen/Dublin-Besitzstand wäre nicht mehr anwendbar und die Schweizer Grenze würde aus Sicht der EU zu einer Schengen-Aussengrenze – so stellt sich die Frage, wie sich ein Wegfall von Schengen/Dublin in der Praxis auswirken würde. Zwar hätten die Nachbarstaaten der Schweiz grundsätzlich ein Eigeninteresse, trotz der erforderlichen systematischen Grenzkontrollen einen möglichst flüssigen Grenzverkehr zu ermöglichen. Allerdings wäre ihr Handlungsspielraum aufgrund der bestehenden Rechtsvorschriften im Bereich Grenzschutz sowie der sicherheits- und innenpolitischen Risiken, die in Zeiten der erhöhten Terrorismusbedrohung mit nicht rechtskonformen Kontrollen verbunden wären, eng begrenzt. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass es in jedem Fall zu regelmässiger Stauentwicklung und zu Wartezeiten beim Grenzübertritt kommen würde. Wie gravierend diese Effekte schlussendlich ausfallen würden, ist davon abhängig, wie viele Ressourcen die Nachbarstaaten in die Durchführung dieser Kontrollen zu investieren bereit sind.

Um diesem Aspekt Rechnung zu tragen, wurde im Rahmen dieses Berichts mit verschiedenen Szenarien gearbeitet und die möglichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen wurden als Bandbreiten formuliert. Der Bericht macht dabei keine Annahmen zu hypothetischen Verhandlungslösungen für erleichterte Grenzkontrollen an den Schweizer Landesgrenzen.

Teil II: Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Schengen/Dublin

Auf Basis eines Vergleichs des Basisszenarios („Schweiz mit Schengen/Dublin“) mit dem Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ wurden im Rahmen der Studie von Ecoplan die volkswirtschaftlichen Effekte eines Wegfalls der Schengen- und der Dublin-Assoziierung für den Zeitraum von 2016 bis 2030 untersucht. Die grössten volkswirtschaftlichen Effekte treten dabei in den Bereichen Grenzkontrolle und Visum auf: Die systematischen Grenzkontrollen, welche die Nachbarstaaten an der neuen Schengen-Aussengrenze zur Schweiz durchführen müssten, würden zu signifikanten Wartezeiten und Stauentwicklung an den Grenzübergängen führen, und durch den Wegfall des Schengen-Visums würden Reisende aus visumpflichtigen Staaten für eine Reise in die Schweiz ein zusätzliches Visum benötigen, mit entsprechenden Konsequenzen für den Tourismus-, Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort.

Systematische Grenzkontrollen führen zu Wartezeiten und Staus beim Grenzübertritt

Täglich überqueren über 1.7 Mio. Personen und 1.2 Mio. Fahrzeuge die Schweizer Grenze. Der grenzüberquerende Verkehr ist dabei von starken Morgen- und Abendspitzen geprägt. Bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung müssten die Nachbarstaaten sämtliche dieser Personen einer Schengen-konformen Grenzübertrittskontrolle unterziehen. Die Einführung solcher systematischen Kontrollen würde enorme Ressourcen binden und zwangsläufig zu Wartezeiten und Staus an den Grenzübergängen führen. Im Rahmen der Studie von Ecoplan wurden verschiedene Umsetzungsvarianten für die systematischen Grenzkontrollen durch die Nachbarstaaten berechnet, in denen diese unterschiedlich hohe Ressourcen in die systematische Grenzkontrolle investieren. Dabei wurden die Kapazitäten zur Bewältigung des anfallenden Grenzverkehrs, die Stauzeiten und die Reaktion der Grenzgänger auf diese Grenzstaus abgeschätzt. Staus an der Grenze lassen sich insbesondere in Spitzenzeiten in keinem Szenario vermeiden. Je länger die Wartezeit pro Person an der Grenze ist und je mehr Personen vom Stau betroffen sind, desto höher sind die kumulierten Stauzeiten (von 204'000 bis zu 448'000 Stunden pro Werktag). Durch diese Staus würden Kosten von 1.5 bis zu 3.2 Mrd. CHF verursacht. Die Rekrutierung von Fachkräften würde sich damit insbesondere für Firmen in den Grenzregionen erschweren. Der Rückgang der Anzahl an Grenzgängern beträgt je nach Umsetzungsvariante zwischen 27% und 62%. Die Ecoplan-Studie geht davon aus, dass ein Teil der Grenzgänger, welche aufgrund der langen Wartezeiten an den Grenzen nicht mehr in die Schweiz pendeln wollen, ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegen würde.

Der Wegfall des Schengen-Visums führt zu einem Rückgang der touristischen Nachfrage

Im Visumbereich führt der Wegfall der Schengen-Assoziierung dazu, dass es für visumpflichtige Reisende aufwändiger wird, in die Schweiz zu reisen. Einerseits wäre das Schengen-Visum nicht mehr für die Schweiz gültig und es müsste ein zusätzliches Visum für die Schweiz beantragt werden, was mit einem finanziellen, zeitlichen und logistischen Zusatzaufwand verbunden wäre. Gleichzeitig würde die Beschaffung eines Schweizer Visums aufwändiger, da ohne Schengen weniger Visum-Annahmestellen zur Verfügung stünden.

So wären ohne Schengen keine Vertretungsvereinbarungen mit anderen Schengen-Staaten mehr möglich und die heute praktizierte Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern (ESP) wäre zudem nur noch beschränkt möglich. Letzteres hängt insbesondere damit zusammen, dass die Schweiz für die ESP aus wirtschaftlicher Sicht an Attraktivität einbüßen dürfte, da ein Schweizer Visum nicht mehr den Zugang in den gesamten Schengenraum ermöglichen und so bei den potentiellen Visakundinnen und -kunden (und damit auch bei der ESP-Kundschaft) auf weniger Interesse stossen würde. Diese Erschwernisse betreffen grundsätzlich alle visumpflichtigen Reisenden, insb. aber Mehrstaatenreisende, welche mehrere Destinationen in Europa im Rahmen einer Reise besuchen wollen. Der finanzielle und administrative Mehraufwand für die Beantragung des zusätzlichen Visums bedeutet eine Hemmschwelle und einen Wettbewerbsnachteil für den Schweizer Tourismus, was zu einem Rückgang der touristischen Nachfrage aus den betroffenen visumpflichtigen Staaten führt. Je nach Umsetzungsvariante und abhängig von diversen Annahmen kann im Visumbereich bis zum Jahr 2030 alleine im Segment der Mehrstaatenreisenden aus visumpflichtigen Staaten mit einem Rückgang von 15% bis 40% der Reisenden ausgegangen werden, was rund 370'000 bis 1 Mio. Touristen jährlich entspricht. Dies führt zu einem Rückgang der touristischen Nachfrage im Umfang von 200 bis 530 Mio. CHF aus den betroffenen visumpflichtigen Staaten. Daneben wird auch die Attraktivität der Schweiz als Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort sowie als Sitz internationaler Organisationen eingeschränkt.

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen

Für das Jahr 2030 würde ein Wegfall der Schengen/Dublin-Assoziierung je nach berechneter Variante zu einem jährlichen Einkommensverlust zwischen 4.7 bis 10.7 Mia. CHF für die Schweizer Volkswirtschaft führen, was einem um 1.6% bis 3.7% tieferem Bruttoinlandsprodukt (BIP) entspricht. Die Importe würden um 1.6% bis 3.7% zurückgehen, die Exporte um 2.4% bis 5.6%. Diese Ergebnisse zeigen die Gesamteffekte für die Schweiz auf. Die Effekte der Grenzkontrollen wirken jedoch vor allem in den Grenzregionen, welche eine hohe Anzahl an Grenzübertritten verzeichnen. Es handelt sich dabei insbesondere um die Regionen Basel, Genf und Tessin. Entsprechend ist mit überdurchschnittlich hohen Auswirkungen in diesen Regionen zu rechnen. Der Wegfall des Schengen-Visums wiederum trifft besonders ausgeprägt diejenigen Regionen, welche stark auf die Reisenden aus nicht visumbefreiten Staaten (insbesondere China, Indien, Russland, arabischer Raum) setzen. Dies dürfte bspw. Premiumdestinationen wie die Jungfrauregion, Zermatt, die Innerschweiz, aber auch die grösseren Schweizer Städte treffen.

Nicht alle volkswirtschaftlich relevanten Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen/Dublin-Assoziierung konnten im Rahmen der Studie von Ecoplan quantifiziert werden. Die quantifizierten Auswirkungen zeigen also nicht das volle Ausmass der volkswirtschaftlichen Folgen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung (bspw. Sicherheitslücken aufgrund erschwelter polizeilicher Zusammenarbeit, die Auswirkungen des Wegfalls des Schengen-Visums auf das internationale Genf, die Attraktivität der Schweiz als Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort).

Teil III: Die finanziellen Auswirkungen von Schengen/Dublin

Um die finanziellen Auswirkungen von Schengen/Dublin auf die öffentliche Hand zu berechnen, wurden für einen Referenzzeitraum, welcher die vergangenen fünf Jahre umfasst (2012-2016), sämtliche Schengen/Dublin-bedingten Kosten und Einsparungen erhoben und einander gegenübergestellt.

Des Weiteren wurde analysiert, welche Kosten beim Versuch, die bei einem Wegfall von Schengen/Dublin entstehenden Lücken (bspw. im Bereich innere Sicherheit) wenigstens teilweise zu schliessen, entstehen könnten.

Kosten und Einsparungen durch die Schengen/Dublin-Assoziierung

Schengen hat auf die Schweiz primär in den folgenden Bereichen finanzielle Auswirkungen: Der Grenzkontrolle, dem Visumbereich und der Polizeizusammenarbeit. Daneben sind in geringerem Masse auch die Bereiche Datenschutz, Waffenrecht und Drogenpolitik betroffen und die Schweiz leistet verschiedene bereichsübergreifende Beitragszahlungen, bspw. für die europäische IT-Agentur eu-LISA. Im Bereich Schengen hat die Assoziierung der Schweiz im Berichtszeitraum zu durchschnittlichen Mehrkosten in der Höhe von rund 53 Mio. Franken pro Jahr geführt. Diese Kosten entstanden grossmehrheitlich durch den Betrieb der Datenbanken SIS und VIS und die Beteiligung der Schweiz an Frontex und dem Aussengrenzenfonds.

Dublin im Gegenzug ermöglicht der Schweiz im Asylbereich substantielle Einsparungen. Diese Einsparungen entstehen dadurch, dass die Schweiz deutlich mehr Personen an andere Dublin-Staaten überstellt als sie selbst von diesen übernimmt. Im Berichtszeitraum beliefen sich die durchschnittlichen Einsparungen auf rund 270 Mio. CHF pro Jahr und übersteigen damit die im gleichen Zeitraum angefallenen Schengen-bedingten Kosten um ein Mehrfaches. Ohne Dublin-Assoziierung wäre die Schweiz für die inhaltliche Prüfung dieser Asylgesuche zuständig gewesen und ein wesentlicher Teil dieser Asylsuchenden wäre längerfristig in der Schweiz verblieben. Bei einem Ausstieg aus dem Dublin-System könnte zudem jede asylsuchende Person, deren Gesuch in einem Staat des Dublin-Raumes abgewiesen wurde, in der Schweiz erneut ein Asylgesuch stellen. Dieses müsste die Schweiz im ordentlichen Asylverfahren materiell prüfen. Je nach Annahme zur Anzahl zusätzlicher Zweitgesuche wäre mit zusätzlichen Kosten in der Grössenordnung von 109 Mio. CHF bis zu 1.1 Mrd. CHF pro Jahr zu rechnen.

Insgesamt ist unter Berücksichtigung der oben genannten Bereiche bei einem Wegfall der Schengen/Dublin-Assoziierung für die Schweiz mit jährlichen Mehrkosten in der Höhe von rund 220 Mio. CHF pro Jahr zu rechnen.

Zusätzliche Mehrkosten im Bereich der inneren Sicherheit bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung

Der Wegfall der Schengen-Instrumente im Bereich der Polizeizusammenarbeit würde zudem im Bereich der inneren Sicherheit zu einer substantiellen Lücke führen, da die Schweiz keinen Zugang mehr zu den Daten des Fahndungssystems SIS, der Visumdatenbank VIS und der Fingerabdruckdatenbank Eurodac hätte. Dadurch würde die Qualität der Grenzkontrollen, aber auch der polizeilichen Personenkontrollen sinken. Ebenfalls betroffen wäre der Bereich der Terrorismusbekämpfung, da auch dort die Entwicklung immer mehr hin zu automatisiertem Datenaustausch bspw. via Europol geht. Auch wenn der Wegfall der Schengen-Instrumente nur sehr punktuell kompensierbar sein dürfte, müsste gleichwohl versucht werden, durch zusätzliche Massnahmen im Sicherheitsbereich ein möglichst hohes Niveau an innerer Sicherheit zu gewährleisten. Würden bspw. die kantonalen Polizeikorps aufgestockt, um die Polizeipräsenz in den Städten und Gemeinden zu erhöhen, vermehrt Videoüberwachungssysteme eingesetzt oder auch Personalaufstockungen für das Grenzwachtkorps und/oder den Nachrichtendienst erwogen, so wäre dies nicht ohne entsprechende Kostenfolgen zu realisieren.

Derartige Massnahmen wären leicht mit zusätzlichen jährlichen Mehrkosten in der Höhe von schätzungsweise 400 bis 500 Mio. CHF verbunden. Eine Einführung von systematischen Grenzkontrollen an den Schweizer Landesgrenzen dürfte gemäss Schätzungen gar rund 1.5 Mrd. CHF pro Jahr kosten, wobei die Wirksamkeit der Kontrollen infolge des fehlenden Zugriffs auf die Schengener Datenbanken eingeschränkt wäre.

Positive volkswirtschaftliche und finanzielle Bilanz

Wie der Bericht zeigt, profitiert die Schweiz volkswirtschaftlich und finanziell von ihrer Assoziierung an Schengen/Dublin. Ein Wegfall der beiden Assoziierungsabkommen hätte deutlich negative Auswirkungen auf die zukünftige Wirtschaftsentwicklung der Schweiz und wäre mit signifikanten Mehrkosten für die öffentliche Hand verbunden.

Die Vorteile von Schengen/Dublin gehen über rein monetäre Aspekte hinaus: Dadurch, dass die Grenzen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten dank Schengen praktisch an jedem Ort und zu jeder Zeit ungehindert überschritten werden können, sind die urbanen Grenzregionen in den vergangenen Jahren stark zusammengewachsen. Für die Schweiz bedeutet dies, dass in Metropolitanregionen wie Genf oder Basel eigentliche bi- resp. trinationale Lebens- und Wirtschaftsräume entstanden sind. Bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung würden die Landesgrenzen der Schweiz auch wieder stärker zu einer Grenze der Wirtschafts- und der Lebensräume.

Auch im Bereich der inneren Sicherheit bietet Schengen/Dublin einen Mehrwert, der sich monetär nicht erfassen lässt: Als Teil des europäischen Sicherheitsraums profitiert die Schweiz von der gegenseitigen Vernetzung der Schengen-Staaten untereinander, dem automatischen Austausch von Daten mit allen Schengen-Staaten sowie durch ihre Integration in den europäischen Fahndungsraum. Es hat sich gezeigt, dass der Schlüssel zum Erfolg nicht in rein nationalen Massnahmen, sondern in mehr Zusammenarbeit liegt. Schengen hat sich dabei als unverzichtbares Instrument im Kampf gegen den Terrorismus und die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität erwiesen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	II
Inhaltsverzeichnis.....	VII
Abkürzungsverzeichnis.....	IX
1. Einleitung.....	1
1.1. Ausgangslage und Auftragsverständnis.....	1
1.2. Fragestellung und Vorgehen.....	1
Teil I Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“	3
1. Grundannahmen	3
1.1. Der rechtliche Rahmen	3
1.2. Der inhaltliche Rahmen des Szenarios „Schweiz ohne Schengen/Dublin“	5
2. Der Bereich Grenzkontrollen	6
2.1. Schengen-Besitzstand im Bereich Grenzkontrollen	6
2.2. Die Grenzkontrollen der Schweiz gegenüber den Nachbarstaaten	6
2.3. Das Grenzkontrollregime der Nachbarstaaten gegenüber der Schweiz	9
2.4. Zusammenfassung	14
3. Der Bereich Visa	15
3.1. Rechtsgrundlagen	15
3.2. Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ im Bereich Visa.....	16
3.3. Zusammenfassung	21
4. Der Bereich Polizeizusammenarbeit.....	21
4.1. Rechtsgrundlagen	21
4.2. Die Polizeizusammenarbeit im Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“	23
4.3. Zusammenfassung	27
5. Der Bereich justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	28
5.1. Rechtsgrundlagen	28
5.2. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen im Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“	28
6. Der Bereich Betäubungsmittel	29
6.1. Rechtsgrundlagen	29
6.2. Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ im Bereich Betäubungsmittel.....	29
7. Der Bereich Feuerwaffen.....	29
7.1. Rechtsgrundlagen	29
7.2. Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ im Bereich Feuerwaffen	30
8. Der Bereich Datenschutz	30
8.1. Rechtsgrundlagen	30
8.2. Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ im Bereich Datenschutz	30
9. Der Bereich Dublin/Asyl.....	31
9.1. Rechtsgrundlagen	31
9.2. Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ im Bereich Asyl.....	32
9.3. Zusammenfassung	35
Teil II Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Assoziierung an Schengen/Dublin.....	36
1. Ausgangslage	36
2. Die Studie der Ecoplan AG	36
2.1. Auftrag und Ziel der Studie	36
2.2. Vorgehen und Analysedesign	37
2.3. Grenzen der Studie	38
3. Resultate der Ecoplan-Studie: Die Primäreffekte der Assoziierung an Schengen/Dublin in ausgewählten Bereichen ..	40
3.1. Primäreffekte einer systematischen Grenzkontrolle	40
3.2. Primäreffekte im Visumbereich am Beispiel der touristischen Nachfrage	48
3.3. Primäreffekte im administrativen und im Asylbereich	62
4. Resultate der Ecoplan-Studie: Volkswirtschaftliche Gesamteffekte.....	63
4.1. Das Mehrländer-Gleichgewichtsmodell von Ecoplan	63
4.2. Modellresultate: Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen.....	64
4.3. Die Varianten im grafischen Überblick	68
Teil III Die finanziellen Auswirkungen der Assoziierung an Schengen/Dublin.....	70
1. Ausgangslage	70
2. Der Bereich Grenze.....	71
2.1. Bauliche Infrastruktur an den Landesgrenzen	71
2.2. Frontex.....	72
2.3. Europäische Fonds (AGF/ISF-Grenze)	74
2.4. Advanced Passenger Information (API)	76
2.5. Ausblick: Smart Borders und ETIAS.....	77

Inhaltsverzeichnis

2.6.	Zusammenfassung: Finanzielle Auswirkungen im Bereich Grenze	78
3.	Der Bereich Visa	78
3.1.	Das Visa-Informationssystem (VIS) und damit verbundene IT-Systeme	79
3.2.	Reisedokumente und Aufenthaltstitel	81
3.3.	Das Vertretungsnetz	81
3.4.	Zusammenfassung: Aufwendungen und Einsparungen im Bereich Visa	82
4.	Der Bereich Polizeizusammenarbeit	83
4.1.	Das Schengen Information System (SIS) und das SIRENE-Büro	83
4.2.	Europol	85
4.3.	Ausblick: Anstehende Entwicklungen	85
4.4.	Zusammenfassung: Aufwendungen im Bereich Polizeizusammenarbeit	86
5.	Die Bereiche justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Betäubungsmittel, Feuerwaffen und Datenschutz	87
6.	Der Bereich Dublin/Asyl	87
6.1.	Eurodac	87
6.2.	DubliNet	89
6.3.	EASO	89
6.4.	Asylverfahren	90
6.5.	Zusammenfassung: Aufwendungen und Einsparungen im Bereich Dublin/Asyl	95
7.	Bereichsübergreifende Zusammenarbeit	96
7.1.	eu-LISA	96
7.2.	Beitragszahlungen, die sich keinem bestimmten Bereich zuordnen lassen	97
7.3.	Zusammenfassung: Bereichsübergreifende finanzielle Aufwendungen	98
8.	Personalaufwand	98
8.1.	EJPD	99
8.2.	EFD	100
8.3.	EDA	101
8.4.	Zusammenfassung: Aufwendungen und Einsparungen im Bereich Personal	102
9.	Zusätzliche Mehrkosten im Bereich der inneren Sicherheit bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung	102
9.1.	Ausschluss aus dem europäischen Sicherheitsnetzwerk	103
9.2.	Mögliche Alternativen zum automatisierten Datenaustausch im Rahmen von Schengen/Dublin	104
9.3.	Schlussfolgerung	110
10.	Zusammenfassung: Die finanziellen Auswirkungen der Assoziierung an Schengen/Dublin	111
	Schlussfolgerungen	113

Abkürzungsverzeichnis

AGF	Aussengrenzfonds
API	Advanced Passenger Information
AsylG	Asylgesetz
AsylV 2	Asylverordnung 2
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
DAA	Dublin-Assoziierungsabkommen
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
eu-LISA	European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice
Eurodac	European Dactyloscopy
Eurojust	Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union
Europol	Europäisches Polizeiamt
Eurostat	Das Statistische Amt der Europäischen Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
GWK	Grenzwachtkorps
MIV	Motorisierter Individualverkehr
ISF	Internal Security Fund
PNR	Passenger Name Record
SAA	Schengen-Assoziierungsabkommen
SEM	Staatssekretariat für Migration
SGK	Schengener Grenzkodex
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry
SIS	Schengen Information System
VAS	Visumgesuch-Annahmestelle
VIS	Visa Information System

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage und Auftragsverständnis

Die sozialdemokratische Fraktion hat mit ihrem Postulat „Wirtschaftliche Vorteile dank Schengen-Partnerschaft“ (15.3896) den Bundesrat eingeladen, „in einem Bericht die wirtschaftlichen Auswirkungen der Assoziierung an Schengen aufzuzeigen, namentlich mit Blick auf den Tourismus und die Vereinfachung von Verwaltungsabläufen“. Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats. Der Nationalrat nahm das Postulat am 10. Dezember 2015 an.

Wie das Postulat festhält, waren die wirtschaftlichen Auswirkungen von Schengen auf die Schweiz bisher noch nicht Gegenstand umfassender Untersuchungen. Zwar sind die wichtigsten Auswirkungen von Schengen hinlänglich bekannt: Durch die Abschaffung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen werden Staus und Wartezeiten beim Grenzübertritt vermieden, und durch das Schengen-Visum benötigen Touristen und Geschäftsreisende bei einer Europareise kein zusätzliches Visum für die Schweiz. Allerdings wurden diese Effekte bisher noch nie quantifiziert. Mit dem vorliegenden Bericht und der ihm zugrundeliegenden wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchung präsentiert der Bundesrat nun die Ergebnisse solcher Untersuchungen.

Neben den volkswirtschaftlichen Auswirkungen untersucht dieser Bericht auch die finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung auf die Schweiz. Zwar existieren verschiedene Berichte¹, welche Teilaspekte der finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung aufzeigen, allerdings konzentrieren sich diese Arbeiten primär auf die Kostenseite und quantifizieren die Auswirkungen in wichtigen Bereichen wie bspw. dem Asylwesen oder dem Vertretungsnetz der Schweiz nicht oder nur teilweise. Dieser Bericht will auch diese Lücke schliessen und die Kosten wie auch die Einsparungen, welche der Schweiz durch ihre Assoziierung an Schengen entstanden sind, möglichst umfassend aufzeigen.

Das Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA)² und das Dublin-Assoziierungsabkommen (DAA)³ sind rechtlich miteinander verknüpft: Wird eines der beiden Abkommen gekündigt, so fällt automatisch auch das andere dahin. Aus diesem Grund ist der Bundesrat der Ansicht, dass im Rahmen eines Berichtes über die finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung auch die Auswirkungen der Assoziierung an Dublin mitberücksichtigt werden müssen. Deshalb schliesst der vorliegende Bericht auch die volkswirtschaftlichen und die finanziellen Auswirkungen der Dublin-Assoziierung der Schweiz mit ein.

1.2. Fragestellung und Vorgehen

Basierend auf dieser Ausgangslage ergeben sich die beiden folgenden Hauptfragen:

- Welche volkswirtschaftliche Bedeutung hat die Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin?

¹ Zu nennen sind insb. der Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2013 in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857 vom 1. Oktober 2010 (Konsequenzen des Schengen-Anpassungszwangs, BBl 2013 6319) sowie der erste und der zweite Kurzbericht des EJPD über die finanziellen und personellen Auswirkungen der Assoziierung an Schengen/Dublin zuhanden der Finanzdelegation der Bundesversammlung von 2011 resp. 2013. Die Berichte sind unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html> abrufbar).

² Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (SAA, SR 0.362.31).

³ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (DAA, SR 0.142.392.68).

- Welches sind die finanziellen Auswirkungen der Assoziierung an Schengen/Dublin auf die öffentliche Hand?

Die Analyse dieser beiden Fragestellungen erfolgt anhand eines Vergleiches von zwei Szenarien: Das „Basiszenario“ beruht auf dem Status Quo, d.h. die Assoziierungsabkommen an Schengen und an Dublin bleiben in ihrer heutigen Form bestehen. Im Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ dagegen nimmt die Schweiz nicht an der Schengen/Dublin-Zusammenarbeit der EU teil. Das heisst z.B., dass sie wieder ein eigenes Visum ausstellt und Kontrollen an ihren Landesgrenzen nach eigenem Ermessen durchführt. Gleichzeitig werden in diesem Szenario die Grenzen der Nachbarstaaten zur Schweiz zu Schengen-Aussengrenzen. Ein Vergleich mit der Situation von vor 2008 ist dabei nur bedingt möglich, da sich die Schengener Zusammenarbeit seit Beginn der Teilnahme der Schweiz im Jahr 2008 substantiell weiterentwickelt hat. Dies betrifft insb. den Bereich des Schutzes der Aussengrenze. So wurde vor der Schengen-Assoziierung der Schweiz die gemeinsame Grenze durch die Behörden der Nachbarstaaten in der Praxis nur stichprobenartig kontrolliert. Das wäre heute nicht mehr möglich, da die Nachbarstaaten als Schengen-Mitglieder durch den geltenden Schengener Grenzkodex zu systematischen Kontrollen ihrer Aussengrenzen verpflichtet sind. Aufgrund dieser Ausgangslage kommt der Festlegung des Szenarios „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ eine grosse Bedeutung zu. Ihr ist folglich der erste Teil dieses Berichts gewidmet. Der Bericht baut zudem auf einem Vergleich der beiden Szenarien auf, ohne darauf einzugehen, ob die Schweiz im Szenario „ohne Schengen/Dublin“ die Assoziierung an Schengen gekündigt hat bzw. diese automatisch beendet wurde, oder ob sie gar nie an Schengen assoziiert war. Daraus ergibt sich, dass auch allfällige Ein- und Austrittskosten nicht Teil dieses Berichts sind.

Der zweite Berichtsteil widmet sich den volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Schengen/Dublin. Hierfür wurde im Rahmen einer Ausschreibung das Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan AG (nachfolgend Ecoplan) beauftragt, eine entsprechende Studie durchzuführen. In diesem Berichtsteil findet sich eine Synthese der Studie, welche diesem Bericht als Anhang beigelegt ist. Der dritte Berichtsteil über die finanziellen Auswirkungen von Schengen und von Dublin wurde verwaltungsintern erarbeitet.

Diesem Vorgehen folgend gliedert sich der vorliegende Bericht wie folgt:

- In einem *ersten* Teil (S. 3) wird das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ festgelegt. Neben einigen bereichsübergreifenden Grundannahmen wird dort für jeden von Schengen und Dublin tangierten Bereich eine Auslegeordnung vorgenommen und beschrieben, wie sich die Schweiz im Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ im jeweiligen Bereich organisieren würde.
- Der *zweite* Teil (S. 36) befasst sich mit den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Assoziierung der Schweiz an Schengen und an Dublin und stellt die Ergebnisse der Studie vor, welche diesbezüglich im Auftrag des Bundes von Ecoplan erarbeitet worden ist.
- In einem *dritten* Teil (S. 70) werden die finanziellen Auswirkungen der Assoziierung der Schweiz an Schengen und an Dublin für den Berichtszeitraum von 2012 bis 2016 untersucht.

Am Ende des zweiten und dritten Teils erfolgt jeweils eine zusammenfassende Bewertung. Abgeschlossen wird der Bericht durch eine Gesamtwürdigung, in welche auch der aktuelle politische Kontext miteinbezogen wird.

Teil I Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“

1. Grundannahmen

Mit dem Ziel, die gesamtwirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Assoziierung der Schweiz an Schengen und an Dublin zu analysieren, vergleicht der vorliegende Bericht das Basisszenario, in welchem die beiden Assoziierungsabkommen weiterhin Bestand haben (Szenario „Schweiz mit Schengen/Dublin“), mit einem Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“, in welchem die Schweiz nicht an der Schengener und Dubliner Zusammenarbeit teilnimmt. Dieser erste Teil des Berichts widmet sich der Beschreibung dieses Szenarios „Schweiz ohne Schengen/Dublin“. Zunächst werden der rechtliche und der inhaltliche Rahmen des Basisszenarios sowie des Szenarios „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ definiert und einige bereichsübergreifende Grundannahmen getroffen. Anschliessend wird für jeden einzelnen Bereich der Schengen-Zusammenarbeit (Grenzkontrollen, Visapolitik, Polizeizusammenarbeit, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Betäubungsmittel, Feuerwaffen und Datenschutz) und von Schengen tangierten Bereichen (Zusammenarbeit im Asylbereich durch die Dublin-Assoziierung und die Teilnahme an EASO) eine Auslegeordnung vorgenommen und beschrieben, wie sich die Schweiz im Szenario „ohne Schengen/Dublin“ im jeweiligen Bereich organisieren würde.

1.1. Der rechtliche Rahmen

Im Basisszenario ist die Schweiz durch das 2004 unterzeichnete Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA)⁴ an die Schengener Zusammenarbeit assoziiert und hat damit den zu diesem Zeitpunkt bestehenden Schengen-Besitzstand und die seither ergangenen Weiterentwicklungen übernommen. Der Schengen-Besitzstand beruht auf dem Schengener Übereinkommen (SÜ)⁵ und dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)⁶ sowie den seinerzeit durch den Schengener Exekutivausschuss erlassenen Sekundärrechtsakten (vgl. Anhang A SAA). Dazu kommen zahlreiche weitere Rechtsakte, mit welchen die EU den Besitzstand seit dessen Einbeziehung in den EU-Rahmen im Jahr 1999 (Vertrag von Amsterdam) weiterentwickelt und ergänzt hat (vgl. Anhang B SAA). Seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 bis dato wurden der Schweiz schliesslich insgesamt 206 zusätzliche Schengen-Weiterentwicklungen notifiziert, wobei rund ein Drittel (74 Rechtsakte) davon inzwischen obsolet geworden sind.⁷

⁴ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (SAA, SR 0.362.31).

⁵ Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14. Juni 1985, ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 13.

⁶ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990, ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19-62.

⁷ Eine vollständige Liste der Weiterentwicklungen kann auf der Internetseite des BJ abgerufen werden unter <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten/weiterentwicklungen-schengen-d.pdf>

Ergänzt wird der Schengen-Besitzstand durch die Zusatzabkommen, welche die Schweiz mit der EU abgeschlossen hat oder noch abschliessen wird, um die Teilnahmemodalitäten der Schweiz an den Fonds und Agenturen zu regeln, welche Teil des Schengen-Besitzstandes sind. Dies betrifft die Zusatzvereinbarungen für die Teilnahme an der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)⁸, dem Aussengrenzenfonds (AGF)⁹, dem Fonds für die innere Sicherheit, Teilinstrument Grenze (ISF-Grenze)¹⁰ und an der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA)¹¹.

Daneben gibt es weitere Abkommen, welche rechtlich mit Schengen verknüpft sind in dem Sinne, dass sie ohne SAA nicht hätten abgeschlossen werden können. Das sind die Vertretungsvereinbarungen der Schweiz mit anderen Schengen-Staaten im Visa-Bereich sowie das Dublin-Assoziierungsabkommen (DAA)¹². Eine weitere Reihe von Abkommen, die wiederum auf dem DAA basieren, sind somit ebenfalls indirekt an Schengen gekoppelt: Die bilateralen Dublin-Vereinbarungen der Schweiz mit Deutschland¹³, Frankreich¹⁴, Österreich¹⁵ und Liechtenstein¹⁶ sowie das Abkommen zur Beteiligung der Schweiz am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)¹⁷ und das Abkommen betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf die Eurodac-Datenbank.¹⁸

Ebenfalls in Betracht gezogen werden müssen Abkommen, welche zwar juristisch nicht an den Schengen-Besitzstand gebunden sind, aber bedingt durch den Abkommensinhalt als eigentliche Erweiterung der Schengener Zusammenarbeit angesehen werden müssen. Dies ist im Rahmen des geplanten Abkommens zur Teilnahme der Schweiz an der Prümmer Zusammenarbeit der Fall, die eine Vertiefung der Schengener Zusammenarbeit im Polizeibereich darstellt.

⁸ Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein einerseits sowie der Europäischen Gemeinschaft andererseits zur Festlegung der Modalitäten der Beteiligung dieser Staaten an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (SR 0.362.313).

⁹ Vereinbarung zwischen der Europäischen Gemeinschaft sowie der Republik Island, dem Königreich Norwegen, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über zusätzliche Regeln im Zusammenhang mit dem Aussengrenzenfonds für den Zeitraum 2007-2013 (SR 0.362.312).

¹⁰ Die Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit, Teilinstrument Grenze, konnte am 21. April 2017 paraphiert werden. Die Unterzeichnung steht noch aus (Stand Februar 2018).

¹¹ Die Verhandlungen für die Zusatzvereinbarung zu eu-LISA sind abgeschlossen, die Paraphierung steht allerdings noch aus (Stand Februar 2018).

¹² Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (DAA, SR 0.142.392.68).

¹³ Absprache zwischen dem EJPD und dem Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik über praktische Modalitäten zur erleichterten Anwendung der Dublin III-Verordnung (nicht in der SR publiziert).

¹⁴ Vereinbarung zwischen dem Justiz- und Polizeidepartement der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Innenministerium der französischen Republik über praktische Modalitäten zur erleichterten Anwendung der Dublin III-Verordnung (SR 0.142.392.681.349).

¹⁵ Vereinbarung vom 21. Juni 2010 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, handelnd durch das EJPD, und dem Bundesministerium für Inneres der Republik Österreich über praktische Modalitäten zur erleichterten Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (SR 0.142.392.681.163).

¹⁶ Vereinbarung vom 7. Dezember 2012 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über praktische Modalitäten zur erleichterten Anwendung der Dublin-Verordnung (SR 0.142.395.141.1).

¹⁷ Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Festlegung der Modalitäten ihrer Beteiligung am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen vom 10. Juni 2014 (SR 0.142.392.681).

¹⁸ Das Abkommen betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf die Eurodac-Datenbank wurde paraphiert, aber noch nicht unterzeichnet (Stand Februar 2018).

Für das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ wird davon ausgegangen, dass das SAA¹⁹ sowie die darauf aufbauenden Notenaustausche zur Übernahme von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes nicht existieren. Die Schweiz ist somit nicht an der Zusammenarbeit im Rahmen von Schengen beteiligt. Die gleiche Annahme gilt für die oben erwähnten rechtlich oder faktisch mit Schengen verknüpften Abkommen.

Nicht betroffen sind im Rahmen des Szenarios „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ dagegen die anderen bestehenden sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU, auch nicht das thematisch mit Schengen in Verbindung stehende Abkommen zur Personenfreizügigkeit. Sowohl die Bilateralen I wie auch die übrigen Abkommen der Bilateralen II sind rechtlich nicht mit der Schengen-Assoziierung verknüpft.

1.2. Der inhaltliche Rahmen des Szenarios „Schweiz ohne Schengen/Dublin“

Inhaltlich deckt der Schengen-Besitzstand die Bereiche Grenzkontrollen, Visapolitik, Polizeizusammenarbeit, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Betäubungsmittel, Feuerwaffen und Datenschutz ab. Im Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ müssten diese Bereiche folglich anderweitig geregelt werden. Grundsätzlich wird dabei als Ausgangspunkt wo immer möglich auf die rechtliche Situation der Schweiz von vor 2008 zurückgegriffen. Dabei muss aber immer auch mitberücksichtigt werden, dass sich die Schengener Zusammenarbeit inhaltlich seit Beginn der Teilnahme der Schweiz 2008 substantiell weiterentwickelt hat. Dies betrifft insb. den Bereich des Schutzes der Aussengrenze. So wurde bspw. vor der Schengen-Assoziierung der Schweiz die Grenze durch die Behörden der Nachbarstaaten nur stichprobenartig kontrolliert. Das wäre heute undenkbar, da die Nachbarstaaten durch den Schengener Grenzkodex zu systematischen Kontrollen der Aussengrenzen verpflichtet sind.

Ein direkter Vergleich ist somit in diesem Bereich nur bedingt möglich. Die Frage, inwieweit die Schweiz im Szenario „ohne Schengen/Dublin“ die fehlenden Schengen-Instrumente kompensieren könnte, stellt sich insb. im Sicherheitsbereich. Hier gilt die Annahme, dass versucht würde, ein möglichst hohes Niveau der inneren Sicherheit anzustreben, was aber nicht ohne Kostenfolgen realisiert werden könnte. Diese Überlegung ist wichtig, da man gerade im Bereich der inneren Sicherheit den Kosten von Schengen auch die Kosten von allfälligen Alternativlösungen gegenüberstellen muss.

Ebenfalls muss im Szenario „ohne Schengen/Dublin“ definiert werden, wie bestehende Abkommen behandelt werden, welche zwar rein rechtlich nicht an Schengen gekoppelt sind, bei denen aber eine enge thematische und/oder politische Verbindung zu Schengen besteht, wie bspw. beim Kooperationsabkommen der Schweiz mit dem europäischen Polizeiamt (Europol). Dazu wird im jeweiligen Kapitel eine entsprechende Einschätzung vorgenommen und begründet.

¹⁹ Ebenfalls betroffen sind die damit verknüpften Assoziierungsabkommen mit Norwegen und Island sowie mit Dänemark und das Beitrittsprotokoll für Liechtenstein.

Aufgrund der Fragestellung geht der Bericht von einem Vergleichsszenario aus, in dem die Schweiz nicht an der Schengener Zusammenarbeit teilnimmt. Aus diesem Grund werden für diesen Bericht auch keine Annahmen zu allfälligen politischen Vereinbarungen zwischen der Schweiz und der EU getroffen, mit welchen einzelne Teilaspekte der Schengen-Assoziierung aufrechterhalten werden könnten (bspw. eine Teilnahme ausschliesslich im Bereich Polizeizusammenarbeit, wie sie das Vereinigte Königreich praktiziert). Der Bundesrat hat zudem bereits mehrfach erklärt, dass für eine partielle Neuverhandlung des SAA in einzelnen Bereichen aus seiner Sicht keine Aussicht auf Erfolg besteht.²⁰

2. Der Bereich Grenzkontrollen

2.1. Schengen-Besitzstand im Bereich Grenzkontrollen

Der Schengen-Besitzstand im Bereich Grenzkontrollen regelt den Abbau von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen sowie als Ausgleichsmassnahme die Verstärkung und Vereinheitlichung der Kontrollen der Aussengrenzen. Die rechtlichen Grundlagen finden sich insb. im Schengener Grenzkodex (SGK)²¹, welcher die Durchführung der Kontrollen an den Aussengrenzen regelt und dem eine grosse praktische Bedeutung zukommt. Des Weiteren sind auch die Schaffung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)²², des Aussengrenzenfonds (AGF)²³ sowie des Fonds für die innere Sicherheit, Teilinstrument Grenze (ISF-Grenze)²⁴ dem Bereich Grenzkontrollen zuzuordnen.

Ohne Schengen-Assoziierung sind diese Bestimmungen durch die Schweiz und auf die Schweiz nicht mehr anwendbar. Dies führt in Bezug auf das Szenario „Schweiz ohne Schengen“ zu folgenden zwei Grundannahmen:

1. Der **Schweiz** steht es frei, wie und in welchem Umfang sie an ihren Landesgrenzen Grenzkontrollen durchführen möchte. Gleichzeitig ist sie von der Verpflichtung befreit, an ihren heutigen Aussengrenzen (Flughäfen) systematische Kontrollen gemäss SGK durchzuführen.
2. Die **Nachbarstaaten** dagegen sind verpflichtet, an den Land-, See- und Luftgrenzen zur Schweiz sämtliche Personen bei der Ein- und Ausreise einer systematischen Kontrolle gemäss SGK zu unterziehen, da die jetzigen Binnengrenzen zu Schengen-Aussengrenzen werden.

2.2. Die Grenzkontrollen der Schweiz gegenüber den Nachbarstaaten

Ohne Schengen-Assoziierung gibt es im Szenario „ohne Schengen“ für die Schweiz keine Unterscheidung zwischen Binnen- und Aussengrenzen mehr.

²⁰ Siehe Antworten des Bundesrates auf die Interpellationen 10.3964 und 16.3242.

²¹ Verordnung (EU) Nr. 2016/399, ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.

²² Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, ABl. L 349 vom 25.11.2004, S. 1.

²³ Entscheidung Nr. 574/2007/EG, ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 22.

²⁴ Verordnung (EU) Nr. 515/2014, ABl. L 150 vom 20.5.2014, S. 143.

Die Schweiz kann sämtliche Landesgrenzen nach eigenem Ermessen kontrollieren²⁵. Somit entspricht die Ausgangslage der Situation von vor der Schengen-Assoziierung. Der einzige Unterschied liegt darin, dass die Nachbarstaaten aufgrund der in der Zwischenzeit erfolgten Verschärfung der Schengener Bestimmungen zum Aussengrenzschutz zu strengeren Grenzkontrollen gegenüber der Schweiz verpflichtet sind. Dies hat aber keinen direkten Einfluss darauf, wie die Schweiz ihre Kontrollen ausgestaltet. Aus diesem Grund wird für das Szenario „ohne Schengen“ davon ausgegangen, dass sich die **Grenzkontrollen der Schweiz** grundsätzlich an den Grenzkontrollen orientieren, wie sie vor der Schengen-Assoziierung bis 2008²⁶ durchgeführt wurden.

Da die Schweiz nicht Mitglied der Zollunion ist und deshalb auch unter Schengen an der Grenze nach wie vor Zollkontrollen durchführt, verfügt sie im Gegensatz zu den anderen Schengen-Staaten noch immer über ein Kontrolldispositiv an den Grenzen. Von den durchschnittlich rund 1,5 Mio. Personen und 1,2 Mio. Fahrzeugen, die täglich die Schweizer Binnengrenzen/Landgrenzen überqueren, werden rund 3% einer eingehenden Kontrolle unterzogen. Dieser Wert entspricht demjenigen von vor der Schengen-Assoziierung. In anderen Worten, die Anzahl Kontrollen an der Grenze hat sich mit Schengen nicht wesentlich verändert, sondern lediglich die Art und Weise, wie diese Kontrollen durchgeführt werden. Eine lückenlose Kontrolle aller Grenzübertritte wäre aufgrund der Verkehrsdichte kaum möglich und unverhältnismässig, die Anzahl der Kontrollen müsste im Vergleich zu heute um rund das 33-fache erhöht werden. Dies zeigt, dass das ausschlaggebende Element für die Kontrolldichte an der Schweizer Grenze nicht die Schengen-Assoziierung ist, sondern der jeweilige Personalbestand und das Budget des Grenzwachtkorps (GWK).

Im Unterschied zum Basisszenario ist die Schweiz im Szenario „ohne Schengen“ grundsätzlich frei, systematisch verdachtsunabhängige Personenkontrollen durchzuführen. Dies ist jedoch abhängig von den Kapazitäten der Grenzkontrollbehörden. Aufgrund der personellen Ressourcen²⁷ des GWK wären solche systematischen Kontrollen aber nur für eine beschränkte Dauer und nur an bestimmten Grenzabschnitten möglich.

Da aber die Grenzkontrollbehörden im Vergleichsszenario ohne Schengen-Assoziierung keine Abfragen im Schengener Informationssystem (SIS) und dem Visa-Informationssystem (VIS) tätigen können, ist die Qualität der Personenkontrollen beim Grenzübertritt im Szenario „ohne Schengen“ im Vergleich zum Basisszenario geringer, da nur noch nationale Datenbanken sowie die entsprechenden INTERPOL-Datenbanken abgefragt werden können. Ob bspw. jemand in einem anderen Schengen-Staat zur Verhaftung ausgeschrieben ist, kann für die kontrollierende Person nicht mehr ohne weiteres nachvollzogen werden.

²⁵ Einen Spezialfall stellt die Schengen-Assoziierung von Liechtenstein dar, welche in einem direkten Zusammenhang mit derjenigen der Schweiz steht. Liechtenstein ist seit 1923 mit der Schweiz über ein Zollanschlussabkommen verbunden, an der Grenze zur Schweiz existieren weder Personen- noch Güterkontrollen. Die Assoziierung von Liechtenstein mit Schengen ist eine direkte Folge der Schweizer Assoziierung. Es ist deshalb davon auszugehen, dass im Falle einer Kündigung des SAA durch die Schweiz Liechtenstein sein Assoziierungsabkommen ebenfalls kündigen würde. Dies bedeutet für das Szenario „ohne Schengen“, dass die Schweiz auch die Grenze zwischen Liechtenstein und Österreich kontrollieren würde, die Grenze zwischen der Schweiz und Liechtenstein hingegen ohne Kontrollen passierbar bliebe.

²⁶ Die Schweiz nimmt seit dem 12. Dezember 2008 auf operationeller Ebene an Schengen/Dublin teil. An den Flughäfen erfolgte die Aufhebung der Personenkontrollen für Flüge innerhalb des Schengener Raumes am 29. März 2009.

²⁷ Der personelle Bestand des GWK wurde durch die Schengen-Assoziierung kaum beeinflusst. Die Anzahl Etatstellen ist seit der Assoziierung sogar leicht gestiegen von 1'927 auf 2'073 Etatstellen. Diese Erhöhung ist vor allem auf die Übernahme neuer Aufgaben zurückzuführen, welche nicht in direktem Zusammenhang mit der Schengen-Assoziierung stehen.

Der fehlende Zugang zu den Datenbanken des Schengen-Systems stellt insb. auch für die Polizeibehörden ein Problem dar (vgl. Abschnitt zum SIS, S. 25). Gleichzeitig führt die Tatsache, dass im Szenario „ohne Schengen“ die Nachbarstaaten verpflichtet sind, systematische Grenzkontrollen gemäss SGK durchzuführen, zu der Situation, dass jede Person, welche die Landgrenzen der Schweiz überschreitet, einer Kontrolle im SIS unterzogen wird, und zwar durch die Grenzkontrollbehörden des jeweiligen Nachbarstaates.²⁸ Zwar hat die Schweiz keinerlei Einfluss auf diese Kontrollen, aber schlussendlich führt dies zu der paradoxen Situation, dass die Schweiz zwar selber keinen Zugang mehr zum SIS hat, aber im Vergleich zum Basisszenario im Szenario „ohne Schengen“ die Anzahl der SIS-Abfragen beim Überschreiten der Schweizer Landgrenzen zunimmt. Die Schweiz profitiert hier also, was ihre innere Sicherheit betrifft, von den Kontrollen durch die angrenzenden Schengen-Staaten. Dies vermag aber den Verlust des eigenen Zugriffes auf das SIS und das VIS nicht zu kompensieren. Überdies muss berücksichtigt werden, dass Personen, welche aus der Schweiz in den benachbarten Schengenraum ausreisen möchten, aber mit einer Schengen-weiten Einreisesperre belegt sind, an der Landesgrenze von den Schweizer Behörden übernommen werden müssen. Entscheiden sich die Schweizer Behörden, dass diese Personen auch in der Schweiz nicht erwünscht sind, müssen deren Ausreisen via Flughäfen organisiert werden. Dies dürfte den Aufwand für die Schweizer Behörden weiter erhöhen.

Bei den Luftgrenzen ergibt sich ein ähnliches Bild: Auch hier wird im Szenario „ohne Schengen“ davon ausgegangen, dass die Schweiz ein Kontrollregime anwendet, welches mit demjenigen vor der Schengen-Assoziierung weitgehend identisch ist. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass die Schweiz ohne den Anlass der Schengen-Assoziierung ihre Kontrollpraxis an den Flughäfen wesentlich verändert hätte. Insbesondere würde die physische Trennung von Schengen und Nicht-Schengen-Passagieren nicht bestehen. Für das Szenario „ohne Schengen“ bedeutet dies, dass auch an den Flughäfen wie vor der Schengen-Assoziierung nur stichprobenartig kontrolliert wird, allerdings auch die Flüge aus dem Schengen-Raum, welche im Basisszenario grundsätzlich nicht kontrolliert werden. Indem die Grenzwächter resp. Kantonspolizisten, die im Basisszenario systematisch sämtliche Nicht-Schengen-Flüge kontrollieren, im Szenario „ohne Schengen“ für die stichprobenartigen Kontrollen sämtlicher Flüge eingesetzt werden, ergeben sich – wie auch bei den Landgrenzen – bezüglich benötigtem Personalbestand bei den Grenzkontrollorganen grundsätzlich keine Unterschiede zwischen Basis- und Vergleichsszenario. Allerdings steht im Vergleichsszenario auch für die Kontrollen an den Flughäfen das SIS nicht zur Verfügung. Dies wird im Falle von Flügen von ausserhalb des Schengen-Raumes nicht durch die Ausreisekontrollen durch die Schengen-Staaten kompensiert. Da für gewisse Transitpassagiere aus visumpflichtigen Drittstaaten für die Flughäfen Genf und Zürich im Szenario „ohne Schengen“ zusätzlich ein Transitvisum für die Schweiz beschafft werden muss, gilt die Annahme, dass es dort zu einem leichten Passagierrückgang kommt.

²⁸ Aufgrund der Verordnung (EU) 2017/458 müssen seit dem 7. April. 2017 auch freizügigkeitsberechtigte Personen bei jeder Ein- und auch Ausreise einer Kontrolle im SIS unterzogen werden.

Für den binationalen Flughafen Basel, der gemeinsam von Frankreich und der Schweiz betrieben wird, wird davon ausgegangen, dass im Szenario „ohne Schengen“ eine Sektorentrennung besteht, wie sie vor der Schengen-Assoziierung schon bestanden hatte, d.h. die Zufahrt aus der Schweiz erfolgt über die abgesperrte Zollfreistrasse und das Check-In sowie die Personenkontrollen erfolgen im Schweizer Sektor des Flughafens, von welchem aus kein Übertritt in den französischen Sektor möglich ist. Erst nach den jeweiligen Grenzkontrollen werden die Passagierströme zusammengeführt.

Für das Szenario „ohne Schengen“ wird insgesamt davon ausgegangen, dass der Personalbestand der Grenzkontrollbehörden mit demjenigen im Basisszenario identisch ist und Kontrollen in einem quantitativ vergleichbaren Rahmen durchgeführt werden. Die Kontroll*dichte* ist also in beiden Szenarien identisch. Im Gegensatz dazu ist aber die Qualität der Kontrollen im Szenario „ohne Schengen“ tiefer: Die taktische Freiheit, auch systematisch und verdachtsunabhängig zu kontrollieren, vermag den Nachteil des fehlenden Zugangs zu den Datenbanken SIS und VIS nicht zu kompensieren. Das erreichte Niveau an innerer Sicherheit ist somit im Bereich der Grenzkontrollen im Szenario „ohne Schengen“ tiefer wie im Szenario „mit Schengen“. Will die Schweiz auch ohne Schengen ein vergleichbares Niveau an innerer Sicherheit gewährleisten, muss sie folglich im Szenario „ohne Schengen“ entsprechende Alternativmassnahmen im Bereich der inneren Sicherheit ergreifen, um die geringere Qualität der Grenzkontrollen auszugleichen. Dies kann – muss aber nicht – durch eine Erhöhung der Kontroll*dichte* erfolgen, bis hin zur Einführung von systematischen Grenzkontrollen. Denkbar wären aber auch andere Massnahmen im Sicherheitsbereich wie bspw. eine erhöhte Polizeipräsenz im Inland, der vermehrte Einsatz technischer Hilfsmittel oder mehr Mittel für die Strafverfolgungsbehörden auf Stufe Bund und Kantone sowie den Nachrichtendienst. Den verschiedenen Varianten, mit denen die Schweiz den Verlust der Schengen-Instrumente SIS und VIS ausgleichen könnte, ist im dritten Teil dieses Berichts zu den finanziellen Auswirkungen ein eigenes Kapitel gewidmet (S. 102-110).

2.3. Das Grenzkontrollregime der Nachbarstaaten gegenüber der Schweiz

Für die Nachbarstaaten werden im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ ihre Grenzen zur Schweiz zu Schengen-Aussengrenzen. Es wird davon ausgegangen, dass sie den SGK mit seinen Bestimmungen zum Schutz der Aussengrenzen vollumfänglich anwenden und ein entsprechendes Regime mit systematischen Grenzkontrollen unterhalten. Eine „pragmatische“ Lösung im Sinne von lediglich stichprobenartigen Grenzkontrollen, wie sie noch vor der Schengen-Assoziierung der Schweiz praktiziert wurden, muss für das Szenario „ohne Schengen“ ausgeschlossen werden. Schengen hat sich den vergangenen Jahren stark weiterentwickelt: Die Bestimmungen zum Schutz der Aussengrenzen wurden Schritt für Schritt verstärkt, seit April 2017 werden auch Freizügigkeitsberechtigte bei der Ein- und Ausreise einer systematischen Abfrage in den einschlägigen Datenbanken unterzogen.

Eine mögliche Verhandlungslösung mit der EU zu einer Vereinfachung der Grenzkontrollen im Sinne eines „Schengen light“ im Bereich der Grenzkontrollen wird – obwohl theoretisch möglich – für diesen Bericht nicht in Betracht gezogen, da es sich dabei um eine politische Frage handelt, deren Realisierbarkeit einem grossen Fragezeichen ausgesetzt ist, wie dies der Bundesrat in Beantwortung von parlamentarischen Anfragen bereits mehrfach festgehalten hat.²⁹

Der SGK (Art. 7-14) verpflichtet die Mitgliedstaaten, an den Schengen-Aussengrenzen systematische Personenkontrollen durchzuführen. Die Aussengrenzen dürfen nur an den Grenzübergangsstellen während deren Öffnungszeiten überschritten werden (Art. 5 Abs. 1 SGK). Beim Grenzübertritt werden sämtliche Personen einer Kontrolle unterzogen. Bei freizügigkeitsberechtigten Personen besteht diese aus einer Feststellung der Identität und der Gültigkeit der vorgelegten Reisedokumente sowie einer obligatorischen Abfrage in den relevanten Datenbanken (insbesondere dem SIS) (Art. 8 Abs. 2 SGK). Dies gilt sowohl für die Ein- wie auch die Ausreise. Bei den übrigen Personen, welche nicht nach Unionsrecht Anspruch auf freien Personenverkehr haben (Drittstaatangehörige), findet zudem eine erweiterte Kontrolle statt, die sich auf alle Einreisevoraussetzungen nach Artikel 5 SGK bezieht. Hierzu gehört auch die Überprüfung eines allfälligen Visums inkl. einer Abfrage des VIS (Art. 8 Abs. 3 SGK). Diese Bestimmungen haben für das Szenario „Schweiz ohne Schengen“ zur Folge, dass es aus Sicht der Nachbarstaaten keine „grüne Grenze“ mehr gibt und die Landesgrenzen nur noch an offiziellen Grenzübergangsstellen überquert werden dürfen, im Gegensatz zum heutigen System, bei dem die Grenzen zu jeder Zeit an jeder beliebigen Stelle überquert werden können. Dies hat einschneidende Konsequenzen für den Strassen-, Güter-, Flug-, Schiffs- und den Schienenverkehr.

2.3.1. Der Personenverkehr auf der Strasse

Für das Szenario „Schweiz ohne Schengen“ gilt die Annahme, dass die Nachbarstaaten versuchen, unter Einhaltung der Bestimmungen des SGK, einen möglichst reibungslosen Grenzverkehr zu ermöglichen. Auf Basis der vor der Schengen-Assoziierung bestehenden Grenzübergänge werden diejenigen, welche die meisten Grenzübertritte zu verzeichnen haben, ausgebaut und sind durchgehend während 24 Stunden an 7 Tagen pro Woche für den Verkehr geöffnet. Um Staubildung möglichst zu vermeiden, enthalten diese Grenzübergangsstellen mehrere Fahrspuren, vergleichbar mit Maut-Stellen auf europäischen Autobahnen. Entsprechende Anlagen sind bereits an den Schengen-Aussengrenzen in Nord- und Osteuropa in Betrieb, bspw. in Finnland, Polen, Ungarn oder der Slowakei. Im Unterschied zu den Schweizer Landesgrenzen werden diese Grenzen aber von weitaus weniger Fahrzeugen überquert und sie verlaufen im Gegensatz zur Schweiz nicht mitten durch grenzüberschreitende, urban vernetzte Metropolitanregionen. Wahrscheinliche Standorte für solche Anlagen wären die bestehenden 7 Autobahngrenzübergänge³⁰, aber auch vielbefahrene Grenzübergänge nahe der grösseren Schweizer Städte in Grenznähe wie bspw. Basel oder Genf oder wichtige Verkehrsverbindungen wie Kreuzlingen/Konstanz oder Singen. Parallel zu diesen rund um die Uhr geöffneten Grenzübergangsstellen würden sämtliche bereits bestehenden Grenzübergangsstellen weiterhin betrieben, allerdings zu festgelegten Öffnungszeiten. Anders als im Basisszenario wären sie ausserhalb der Öffnungszeiten für jeglichen Verkehr gesperrt und es müsste auf andere Grenzübergangsstellen ausgewichen werden.

²⁹ Vgl. Antworten des Bundesrates auf die Motion 11.3056 und die Interpellation 16.3242.

³⁰ Basel-St. Louis, Basel-Weil am Rhein, Rheinfelden, Genf-Bardonnex, Chiasso-Brogada, St. Margarethen und Au.

Die systematischen Grenzkontrollen sind für die Nachbarstaaten personal- und kostenintensiv. Nicht nur müssen sämtliche Reisenden systematisch einer Kontrolle bei der Ein- und auch Ausreise unterzogen werden, es muss auch die gesamte Landgrenze zur Schweiz (1'899km, teils in extrem unwegsamem Gelände) konstant überwacht und wo nötig allenfalls durch bauliche Massnahmen unpassierbar gemacht werden. Sämtliche Strassen und Wege, welche über die Grenze führen und nicht eine offizielle Grenzübergangsstelle passieren, müssen blockiert oder rückgebaut werden. Obwohl die Nachbarstaaten selber ein ebenso grosses Interesse an einem funktionierenden Grenzverkehr wie die Schweiz haben, kann aufgrund der Verkehrsdichte kein verzögerungsfreier Grenzübertritt gewährleistet werden. Somit würden an den vielbefahrenen Grenzübergängen insb. zu den Stosszeiten regelmässig Staus entstehen. Dies betrifft insb. die Zupendler aus den Nachbarstaaten, d.h. die Grenzgänger, die in der Schweiz arbeiten, aber auch zahlreiche Auslandschweizer, welche im grenznahen Ausland wohnen. Diese Gruppe setzt für den Arbeitsweg gemäss bestehenden Studien primär auf den motorisierten Individualverkehr, alleine die Stadt Basel verzeichnet über 95'000 Grenzgänger-Zupendlerfahrten täglich.³¹ Bereits 2004 führte Deutschland während mehreren Wochen systematische, dem (damals noch weniger strikten) SGK entsprechende Grenzkontrollen durch, was zu teilweise chaotischen Zustände an der Grenze, Wartezeiten von über einer Stunde und kilometerlangen Staus führte.³² Da die umfangreichsten Kontrollen bei der Einreise in den Schengenraum entstehen, würde dies schwergewichtig den Feierabendverkehr auf der Schweizer Seite der Grenze betreffen.

2.3.2. Der Güterverkehr auf der Strasse

Da die Schweiz nicht Mitglied der Zollunion ist, werden auch trotz der Schengen-Assoziierung der Schweiz auf beiden Seiten der Grenze Zollkontrollen durchgeführt. Im Falle des grenzüberschreitenden Güterverkehrs auf der Strasse erfolgen diese systematisch, d.h. jeder der rund 21'000 Lastwagen, die täglich die Grenze überqueren, wird zolltechnisch abgefertigt. Solche Kontrollen dauern durchschnittlich (abhängig von Menge, Art und Herkunft der Waren) zwischen 5 bis 15 Minuten pro Lastwagen und werden von den jeweiligen Zollbehörden durchgeführt. Die entsprechende Infrastruktur besteht auf beiden Seiten der Grenze und umfasst auch separate Spuren auf den Autobahnen in Grenznähe sowie Warteräume. Diese Zollabfertigung erfolgt folglich unabhängig von Schengen sowohl im Basis- wie auch im Vergleichsszenario. Es wird davon ausgegangen, dass die im Szenario „ohne Schengen“ erforderlichen Personenkontrollen der Lastwagenchauffeure (durchschnittliche Dauer unter einer Minute) ohne weiteres im Rahmen dieser Zollformalitäten (5-15 Minuten) durchgeführt werden können. Aus diesem Grund ist anzunehmen, dass ein Wegfall von Schengen grundsätzlich nur geringe Auswirkungen auf den Güterverkehr hätte, insb. auch, da die Zufahrtswege zu den Kontrollstellen leicht physisch vom restlichen Strassenverkehr getrennt werden können, resp. es heute schon sind.

³¹ Gemäss einer Verkehrserhebung des *Trinationalen Eurodistrict Basel* (TEB) von 2012 nutzen in der Region Basel 79% der Zupendler aus Deutschland und 87% der Zupendler aus Frankreich den motorisierten Individualverkehr für den Arbeitsweg.

³² Im März 2004 wurde die Grenze zwischen Deutschland und der Schweiz durch den Bundesgrenzschutz (BGS) während mehrerer Wochen systematisch kontrolliert. Ziel der Aktion des BGS war, Grenzkontrollen gemäss den rechtlichen Vorschriften für die Schengen-Aussengrenzen durchzuführen, da die bisherigen Kontrollen nach Aussage des BGS „zu large“ (sic) seien. Die systematischen Kontrollen führten zu kilometerlangen Staus im Pendlerverkehr, insb. beim Autobahnzollamt Basel/Weil am Rhein, sowie in der Basler Gemeinde Riehen. Die Wartezeiten betrugen bis über eine Stunde. Durch den Rückstau bis in die Stadt Basel kam es zudem zu massiven Behinderungen des öffentlichen Verkehrs. Zudem führten laut der Wirtschaftskammer Baselland die Kontrollen beim Fachhandel auf beiden Seiten der Grenze sowie den grenzüberschreitend tätigen Handwerksbetrieben zu Umsatzeinbussen von bis zu 50 Prozent.

Im Falle von extremen Staulängen von über 10km wäre dies aber nicht mehr der Fall. Zumindest in Fahrtrichtung Ausland wäre bei entsprechenden Staulängen das gesamte Stadtgebiet überlastet, was auch den Lastwagenverkehr deutlich behindern würde.

2.3.3. Der Luftverkehr

Im Bereich Luft-Aussengrenzen finden im Szenario „ohne Schengen“ die systematischen Personenkontrollen aller Flüge mit Start- oder Zieldestination Schweiz in den Flughäfen der jeweiligen Schengen-Staaten statt. Dort werden diese Flüge im Vergleich zum Basisszenario einfach vom Schengen- in den Non-Schengen-Bereich verlegt. Primärer Unterschied zwischen Basis- und Vergleichsszenario ist somit, dass in letzterem die Passagiere am Schengen-Flughafen die Passkontrolle passieren müssen, was je nach Destination zu einer längeren Aufenthaltszeit am Flughafen führt.

2.3.4. Der Schienenverkehr

Im Bereich des Personenverkehrs auf der Schiene muss grundsätzlich zwischen Fern- und Nahverkehr unterschieden werden. Während im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ der Fernverkehr mit Einschränkungen noch möglich ist, existiert der grenzüberschreitende schienengebundene öffentliche Nahverkehr wie wir ihn heute kennen, dort nicht mehr.

Die Nachbarstaaten müssen sämtliche grenzüberschreitenden Züge vollständig kontrollieren, insb. diejenigen, welche die Grenze von der Schweiz aus in Richtung Schengen-Raum überqueren. Für diese Kontrollen gibt es drei Möglichkeiten: Eine Kontrolle im fahrenden Zug, bei der die Grenzkontrollbehörden zwischen dem letzten Halt in der Schweiz und dem ersten Halt im Schengen-Raum sämtliche Passagiere kontrollieren, eine Kontrolle an der Grenze oder an einem Bahnhof, wo der Zug einen zusätzlichen Halt zum Zweck der Grenzkontrolle einlegt, oder eine Kombination der beiden Varianten.

Die erste Variante, die Kontrolle im fahrenden Zug, führt zwar zu keinem Zeitverlust durch einen zusätzlichen Halt, allerdings stellen systematische Kontrollen in fahrenden Zügen eine grosse Herausforderung dar, da die Zeitfenster extrem kurz sind. Da der SGK systematische Kontrollen verlangt, ist es auch nicht möglich, im Falle von Zeitdruck eine Kontrolle abubrechen oder unvollständig durchzuführen. In diesem Falle müsste der Zug angehalten werden, was zu regelmässigen Verspätungen mit Implikationen auf den gesamten Fahrplan führen würde, oder die von der Kontrolle betroffenen Fahrgäste müssten aus dem Zug entfernt werden, was insb. im Fernverkehr nicht ohne weiteres möglich ist.

Die zweite Variante, bei der die Züge beim Überqueren der Grenze einen zusätzlichen Halt einlegen, um die Grenzkontrollen zu ermöglichen, hätte den Vorteil, dass sie logistisch einfacher zu bewältigen wäre, da die Kontrollteams sich nicht konstant zwischen verschiedenen Bahnhöfen hin und her bewegen müssten sondern jeweils fix an einem Ort stationiert werden könnten. Der Nachteil dieser Variante liegt darin, dass sich die Reisedauer für die Passagiere um die vollständige Dauer der Kontrollen verlängern würde.

Die dritte Variante wäre eine Kombination: Die Grenzkontrolle könnte grundsätzlich im fahrenden Zug durchgeführt werden, wobei beim ersten Halt im Schengenraum zusätzlich ein verlängerter Aufenthalt für jeden Zug vorgesehen wird, damit genug Zeit bleibt, um die Kontrolle ordnungsgemäss abzuschliessen.

Für den Fernverkehr wird im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ davon ausgegangen, dass für die Personenkontrollen die dritte Variante Anwendung finden würde. Die Grenzkontrollbehörden der Nachbarstaaten steigen jeweils beim letzten Halt in der Schweiz zu und beginnen mit den Kontrollen. Am ersten Bahnhof im Schengen-Raum werden falls nötig die Kontrollen weitergeführt, hierfür steht jeweils ein Zeitfenster von 5 bis 30 Minuten zur Verfügung, welches an die erwartete Auslastung des Zuges angepasst ist. Es ist davon auszugehen, dass es in der Praxis aufgrund des logistisch hochkomplexen Umfelds im Eisenbahnverkehr dennoch zu regelmässigen Verspätungen aufgrund der Kontrollen kommt. Alleine von Basel aus verlassen täglich über 60 Intercity-Züge die Schweiz in Richtung Deutschland und Frankreich, von Genf aus starten rund 30 Intercity-Züge mit Zieldestinationen in Frankreich. Für das Szenario „Schweiz ohne Schengen“ ist davon auszugehen, dass sich die durchschnittliche Reisedauer im grenzüberschreitenden Fernverkehr aufgrund der längeren Verweildauer in den Grenzbahnhöfen um durchschnittlich 15 Minuten erhöhen wird und es bei diesen Zügen aufgrund der Kontrollen zu regelmässigen grösseren Verspätungen von über 15 Minuten kommt.

Anders sieht es für den grenzüberschreitenden Nahverkehr aus: Dieser wäre ohne Schengen in dieser Form nicht möglich. Während im Fernverkehr die grösseren Distanzen und die längere Reisedauer das Durchführen von Kontrollen erlauben, so ist dies im Nahverkehr, wo der erste Halt nach der Grenze bereits wenige Minuten nach dem Grenzübertritt erfolgt, schlicht nicht möglich. Deshalb wird davon ausgegangen, dass der grenzüberschreitende Nahverkehr in seiner jetzigen Form nicht existieren würde. Die jeweiligen Tram- und S-Bahnlinien führen nur noch bis zum jeweils letzten Bahnhof vor der Grenze. Die Grenzkontrollen selber würden nicht in den Zügen durchgeführt werden sondern die Passagiere müssten zu Fuss die Grenzübergangsstellen passieren. In grösseren Schweizer Städten nahe der Grenze würde sich das Modell des „Badischen Bahnhofs“ in Basel etablieren. Beim „Badischen Bahnhof“ handelt es sich um einen Bahnhof im Norden von Basel, der von der Deutschen Bahn betrieben wird und bei dem bereits beim Zutritt zum Perronbereich Zollkontrollen (und im Falle des Szenario „Schweiz ohne Schengen“ auch die Personenkontrollen) durch den deutschen Zoll und die Bundespolizei durchgeführt werden. Auch an den Bahnhöfen „Basel SBB“ und Genf existiert ein ähnliches Modell: Dort betreibt die SNCF je einen eigenen französischen Sektor, der physisch vom restlichen Bahnhof getrennt ist und Zutrittskontrollen ermöglicht. Für das Szenario „Schweiz ohne Schengen“ wird auf Basis einer Fahrplanauswertung davon ausgegangen, dass dieses Modell zusätzlich auch in Chiasso, Lugano und St. Gallen Anwendung findet. In den jeweiligen Bahnhöfen wird ein Sektor physisch abgetrennt und sämtliche Nahverkehrszüge in Richtung Schengenraum werden dorthin verlegt.

Für die Grenzgänger bedeutet dies, dass sich im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ ihr Arbeitsweg je nach Wohn- und Arbeitsort signifikant verlängert, entweder weil sie über einen der zentralen Bahnhöfe mit „Schengen-Sektoren“ reisen müssen, oder weil sie für den Grenzübertritt ein zusätzliches Mal umsteigen sowie die Grenze zu Fuss passieren müssen.

Was die Kontrollen durch die Schweiz Behörden betrifft, so wird davon ausgegangen, dass analog zum Strassenverkehr auch im Zugverkehr lediglich stichprobenartige Kontrollen in den fahrenden Zügen oder beim Austritt aus den „Schengen-Sektoren“ an den Bahnhöfen durchgeführt würden. Dies entspricht der Praxis, wie sie sowohl vor wie auch mit der Schengen-Assoziierung von den Schweizer Behörden praktiziert wurde und wird.

Hinsichtlich des Güterverkehrs auf der Schiene wird davon ausgegangen, dass die Auswirkungen eines Wegfalls von Schengen vernachlässigbar sind.

2.3.5. Urbane Vernetzung

Dadurch dass die Grenzen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten seit Jahrzehnten praktisch an jedem Ort und zu jeder Zeit ungehindert überschritten werden können, sind die urbanen Grenzregionen stark zusammengewachsen. Im Falle von Metropolitanregionen wie Basel oder Genf haben sich eigentliche tri- resp. binationale Lebens- und Wirtschaftsräume gebildet, welche neben dem Grenzgängerverkehr auch das grenzüberschreitende Erbringen von Dienstleistungen und das gemeinsame Nutzen von Infrastruktur beinhalten. Für diese urbane Vernetzung stellt die Reisefreiheit eine *conditio sine qua non* dar. Für das Szenario „Schweiz ohne Schengen“ wird deshalb davon ausgegangen, dass die volkswirtschaftlichen Effekte der urbanen Vernetzung nicht (mehr) zum Tragen kommen. Die Landesgrenze wird auch zu einer Grenze der Wirtschafts- und der Lebensräume.

2.3.6. Beteiligung an Frontex und ISF-Grenze

Im Szenario „ohne Schengen“ nimmt die Schweiz nicht an der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) sowie dem Fonds für die innere Sicherheit, Teilinstrument Grenze (ISF-Grenze), dem Nachfolgefonds für den ausgelaufenen Aussengrenzenfonds (AGF), teil. Somit fallen die entsprechenden Beitragszahlungen weg und das GWK entsendet keine Grenzwächter im Rahmen von Frontex-Operationen. Im Gegenzug kann die Schweiz nicht an den Rückführungsflügen von Frontex partizipieren und hat keinen Zugang zu den Frontex-Risikoanalysen. Der ISF-Grenze unterstützt keine Schweizer Projekte.

2.4. Zusammenfassung

Die wichtigsten Annahmen für das Szenario „Schweiz ohne Schengen“ im Bereich Grenzkontrollen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Schweiz kontrolliert ihre Grenzen in einer mit dem Basisszenario vergleichbaren Art und Weise, insb. was das eingesetzte Personal von GWK und Kantonspolizeien betrifft. Die Grenzen werden nicht systematisch kontrolliert.
- Die Nachbarstaaten kontrollieren ihre Grenzen zur Schweiz systematisch gemäss den Regelungen des SGK. Die dadurch entstehenden Wartezeiten beim Grenzübertritt im Strassen- und Bahnverkehr sind in den Regionen mit hohem Grenzgängerverkehr signifikant. Im Flugverkehr bleiben die Auswirkungen gering.
- Der Güterverkehr wird durch die Grenzkontrollen nur wenig tangiert, da die systematischen Zollkontrollen in diesem Bereich ohnehin zu Wartezeiten führen. Die Personenkontrollen können im Güterverkehr ohne weiteres im Rahmen der bestehenden Strukturen in die Zollabfertigung integriert werden.
- Das Sicherheitsniveau in der Schweiz ist aus Perspektive des Grenzschutzes tiefer wie im Basisszenario, da der fehlende Zugriff auf die europäischen Datenbanken SIS und VIS weder durch die zusätzlichen taktischen Möglichkeiten der Schweizer Grenzkontrollbehörden, die im Szenario „ohne Schengen“ nicht durch den SGK eingeschränkt werden, noch die systematischen Kontrollen durch die Nachbarstaaten kompensiert werden kann.

Die Schweiz muss, soweit dies überhaupt möglich ist, entsprechende Kompensationsmassnahmen ergreifen, um das gleiche Niveau an innerer Sicherheit zu erreichen.

3. Der Bereich Visa

3.1. Rechtsgrundlagen

3.1.1. Schengen-Besitzstand im Bereich Visa

Der Schengen-Besitzstand im Bereich Visa regelt und vereinheitlicht die Visapolitik für Kurzaufenthalte von bis zu 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen. Die rechtlichen Grundlagen finden sich in den entsprechenden Schengen-Weiterentwicklungen, von denen insb. dem Visakodex³³ sowie den Bestimmungen über das Visa-Informationssystem (VIS)³⁴ eine grosse Bedeutung zukommen. Vereinheitlicht werden das Visumsverfahren, die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums, die Visumsgestaltung sowie die Festlegung der Staaten, deren Angehörige von der Visumspflicht befreit sind. Mit dem VIS wird zudem eine zentrale Datenbank geführt, in denen die Daten zu allen Anträgen, Ausstellungen, Ablehnungen, Annullierungen, Widerrufen und Verlängerungen von Visa gespeichert werden. Durch das Kommunikationssystem VIS-Mail lassen sich zudem im Rahmen der Visumerteilung zum Zweck der Konsultation der zentralen Behörden und der konsularischen Zusammenarbeit Daten austauschen. Das Schengen-Visum erlaubt es seiner Inhaberin oder seinem Inhaber, den Schengen-Raum zu betreten und sich während maximal 90 Tagen darin aufzuhalten. Auch Drittstaatsangehörige, die in einem Schengen-Staat einen gültigen Aufenthaltstitel besitzen, können sich mit ihrem Aufenthaltstitel und einem gültigen Reisedokument während maximal 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen im Schengen-Raum bewegen.

3.1.2. Weitere betroffene Abkommen

Basierend auf dem Schengen-Besitzstand im Bereich Visa hat die Schweiz Abkommen mit anderen Schengen-Staaten geschlossen, um sich im Visabereich an bestimmten Standorten zu vertreten. Die Schweiz wird dabei an 58 Standorten von anderen Schengen-Staaten vertreten und übernimmt dafür in 61 Fällen die Vertretung von anderen Schengen-Staaten. Diese Vereinbarungen basieren auf Art. 8 des Visakodex, welcher eine solche Möglichkeit vorsieht.

Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, gilt ein zwischen der EU und einem Drittstaat abgeschlossenes Abkommen zur gegenseitigen Visaliberalisierung nicht automatisch auch für Schweizer Bürger.³⁵ Aus diesem Grund schliesst die Schweiz sofern für sie von Interesse mit den jeweiligen Staaten ein zusätzliches Abkommen ab, damit auch Schweizer Staatsangehörige im entsprechenden Staat visumsbefreit sind. Die Schweiz hat zudem in zahlreichen Fällen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, in eigener Kompetenz bilaterale Visumbefreiungsabkommen für Inhaber/innen von Diplomaten-, Dienst-, und Sonderpässen abzuschliessen.

³³ Verordnung (EG) Nr. 810/2009, ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.

³⁴ Verordnung (EG) Nr. 767/2008, ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60.

³⁵ Ebenso stellt jede im Rahmen einer EU-Visaliberalisierung vorgenommene Anpassung der EU VO 539/2001 zwar sicher, dass auch die Schweiz Staatsangehörigen des betroffenen Staates den visumfreien Aufenthalt gewähren muss, garantiert aber im Gegenzug nicht die Reziprozität für Schweizer Bürger.

Die bilateralen Abkommen zur Visaliberalisierung sind rechtlich grundsätzlich nicht an die Schengen-Assoziierung gekoppelt.

3.2. Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ im Bereich Visa

Ohne Schengen-Assoziierung ist Art. 8 des Visakodex für die Schweiz nicht mehr anwendbar, womit die Möglichkeit von Vertretungsabkommen im Visabereich dahinfällt. Weiterhin möglich bleiben bilaterale Visaliberalisierungsabkommen durch die Schweiz. Daraus ergibt sich für das Szenario „ohne Schengen“ die folgende Ausgangslage:

1. Die Schweiz ist bei der Ausgestaltung ihrer Visapolitik frei und stellt auch für Kurzaufenthalte ein eigenes Schweizer Visum aus.
2. Die Schweiz nimmt nicht an der Visazusammenarbeit unter den Schengen-Staaten teil und hat keinen Zugang zum VIS, VIS-Mail und dem SIS.
3. Die Vertretungsvereinbarungen welche die Schweiz mit verschiedenen Schengen-Staaten abgeschlossen hat, existieren nicht. Die Schweiz ist an 58 Standorten entweder nicht mehr vertreten oder muss eigene Vertretungen eröffnen.
4. Das Schengen-Visum berechtigt nicht zur Einreise in die Schweiz. Reisende benötigen für die Einreise grundsätzlich ein Schweizer Visum.
5. Die Schweiz entscheidet selber, welche Staaten sie von der Visumpflicht befreit und mit welchen Ländern sie Abkommen zur Visaliberalisierung anstrebt.
6. Von der Schweiz ausgestellte Aufenthaltstitel berechtigen nicht zur visumsfreien Einreise in den Schengen-Raum; in der Schweiz wohnhafte Drittstaatsangehörige sind für den Schengen-Raum je nach Nationalität visumpflichtig und umgekehrt.

Auf dieser Ausgangslage aufbauend werden in den folgenden Kapiteln die erforderlichen Annahmen getroffen, um zu bestimmen, welche Visapolitik die Schweiz im Szenario „ohne Schengen“ verfolgen und wie ihr Vertretungsnetz im konsularischen Bereich ausgestaltet sein würde.

3.2.1. Die Schweizer Visapolitik

Für das Szenario „ohne Schengen“ wird von einem Schweizer Visum ausgegangen, welches grundsätzlich auf demjenigen von vor 2008 basiert. Bis 2008 stellte die Schweiz ein Visum aus, welches zu einem Aufenthalt von maximal 3 Monaten innerhalb eines Zeitraumes von 6 Monaten berechtigte. Die Voraussetzungen, die ein Antragssteller erfüllen musste, waren in der Verordnung über die Einreise und Anmeldung von Ausländerinnen und Ausländern (VEA) geregelt und stimmten weitgehend mit den entsprechenden Bestimmungen zum Schengen-Visum überein. Die einzige Ausnahme betrifft die biometrischen Visa-Daten, welche im Schengen-Raum gestaffelt ab 2011 eingeführt wurden und die heutzutage Standard sind. Aus diesem Grund wird von einem Schweizer Visum ausgegangen, in welchem auch biometrische Daten erfasst sind. Als IT-System für die Visumsausstellung und -kontrolle wird für das Szenario „ohne Schengen“ davon ausgegangen, dass das gleiche System wie im Szenario „Schweiz mit Schengen“ verwendet wird.

Es handelt sich dabei um die Anwendung ORBIS³⁶, welche eine Schweizer Entwicklung ist und grundsätzlich eigenständig funktioniert. Im Rahmen des Szenarios „ohne Schengen“ entfällt aber die Koppelung an die Schengen-Systeme VIS und SIS.

Ohne Schengen-Assoziierung kann die Schweiz selber entscheiden, mit welchen Drittstaaten sie Abkommen zur gegenseitigen Visaliberalisierung abschliessen möchte. Für das Szenario „ohne Schengen“ wird davon ausgegangen, dass die Visaliberalisierungspolitik der Schweiz grundsätzlich derjenigen des Szenarios „Schweiz mit Schengen“ entspricht. Dies aus den folgenden Gründen: Die Visaliberalisierungspolitiken der Schweiz und der EU waren bereits vor der Schengen-Assoziierung der Schweiz nahezu deckungsgleich³⁷, und zum Zeitpunkt der Assoziierung wurden neben einigen Inselstaaten³⁸ einzig Südafrika und Bolivien hinsichtlich Visumspflicht nicht gleich behandelt.³⁹ Zudem hat sich die Schweiz seit ihrer Assoziierung im Rahmen ihrer Mitspracherechte aktiv in die Verhandlungen über weitere Visaliberalisierungen eingebracht und die ab diesem Zeitpunkt entstandenen Visaliberalisierungen unterstützt. Allerdings wäre es möglich, dass die Schweiz bei überwiegenden sicherheits- und migrationspolitischen Interessen, welche gegen eine Visaliberalisierung sprechen würden, trotz Liberalisierung der EU auf eine solche verzichten könnte.

Durch das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA)⁴⁰ gewähren sich die Schweiz und die Schengen-Staaten auch im Szenario „ohne Schengen“ gegenseitig Visafreiheit. Diese gilt dort aber nur für Schweizer Staatsangehörige und nicht für Drittstaatsangehörige mit Wohnsitz in der Schweiz, da Schweizer Aufenthaltstitel nur im Rahmen der Schengen-Assoziierung zur visumsfreien Einreise auch von Drittstaatsangehörigen in den Schengen-Raum berechtigen. Wie auch vor der Schengen-Assoziierung der Schweiz sind diese Personen für den Schengen-Raum somit im Szenario „ohne Schengen“ grundsätzlich visumpflichtig, sofern sie durch ihre Staatsangehörigkeit nicht in den Genuss einer Visaliberalisierung durch die EU kommen. Dies trifft auf rund 500'000 dauerhaft in der Schweiz wohnhafte Personen zu, welche für die Einreise in den Schengenraum im Szenario „ohne Schengen“ jeweils ein Visum benötigen.

Somit sind im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ die Angehörigen der 31 Schengen-Staaten sowie der 60 Staaten, mit denen die EU Abkommen⁴¹ zur gegenseitigen Visaliberalisierung unterhält, zur visumsfreien Einreise in die Schweiz berechtigt, sofern und sobald die Schweiz mit all diesen Staaten ebenfalls Visaliberalisierungsabkommen abschliessen kann.

³⁶ ORBIS ist Januar 2014 in Betrieb und hat das Vorgängersystem EVA („Elektronische Visumsausstellung“) abgelöst. Diese Massnahme wurde dadurch nötig, dass das EVA am Ende seiner Lebensdauer angelangt und technisch nicht mehr zeitgemäss war, und ist somit nicht Schengen-induziert.

³⁷ Vgl. Botschaft zu Schengen zur Genehmigung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, einschliesslich der Erlasse zur Umsetzung der Abkommen («Bilaterale II») vom 1. Oktober 2004, S. 6144.

³⁸ Antigua und Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Fidschi-Inseln, Grenada, Guyana, Jamaika, Kiribati, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und Grenadinen, Salomon-Inseln, Surinam, Trinidad und Tobago, Tuvalu.

³⁹ Seitens der Schweiz mussten bolivianische Staatsangehörige von der Visumspflicht befreit werden, südafrikanische Staatsangehörige mussten neu der Visumspflicht unterstellt werden.

⁴⁰ Art. 1 in Anhang I des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681).

⁴¹ Liste abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02001R0539-20140609&from=EN>.

Weitergehende Visaliberalisierungsabkommen, bspw. mit für den Tourismussektor wichtigen Staaten wie China, Indien oder Russland, werden für das Szenario „Schweiz ohne Schengen“ ausgeschlossen, da dieses auf der Überlegung basiert, ein mit Schengen vergleichbares Sicherheitsniveau zu bieten. Durch eine Visaliberalisierung dieser drei Staaten würde auf einen Schlag rund 2.7 Mrd. Menschen – über einem Drittel der Weltbevölkerung – theoretisch die visumsfreie Einreise in die Schweiz ermöglicht.

Aus dem gleichen Grund wird auch eine unilaterale Anerkennung des Schengen-Visums ausgeschlossen. Zwar würde bei dieser Variante jeder Antragsteller einer Sicherheitsüberprüfung inkl. Abfrage im VIS und SIS unterzogen, allerdings nicht durch die Schweizer Behörden, sondern diejenigen eines anderen Schengen-Staates. Die Schweiz hatte vor ihrer Schengen-Assoziierung diese Variante für Taiwan und mehrere Golfstaaten angewendet (Art. 4 Abs. 2. Bst. d VEA). Sie hat bei dieser Variante aber keinerlei Kontrolle mehr darüber, wer ein Visum erhält und wer nicht, und würde de facto kein eigenständiges Visumsystem mehr betreiben. Zudem wäre die Schweiz auf technische Unterstützung durch die EU angewiesen, da sie ohne VIS die Gültigkeit eines Schengen-Visums gar nicht überprüfen könnte.

Ebenfalls nicht in Betracht gezogen werden Gebührenbefreiungen (bspw. bei Vorliegen eines Schengen-Visums), da für Visaantragssteller erfahrungsgemäss nicht in erster Linie die Kosten für das Visum, sondern der administrative Aufwand und die damit verbundenen Mehrkosten im Vordergrund stehen. Eine Gebührenbefreiung hätte keinen signifikanten Einfluss auf die Anzahl ausgestellter Visa.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass für das Szenario „ohne Schengen“ von einem Schweizer Visum ausgegangen wird, welches in seiner Ausgestaltung dem Schweizer Visum von vor 2008 nachempfunden ist, allerdings mit biometrischen Daten arbeitet. Hinsichtlich Visaliberalisierungen geht es davon aus, dass die Schweiz mit den gleichen 60 Staaten Visaliberalisierungsabkommen abgeschlossen hat, wie dies im Basisszenario der Fall ist, und dass auf weitergehende Liberalisierungen oder eine unilaterale Anerkennung des Schengen-Visums verzichtet wird. Diese Visapolitik bringt für die Schweiz die Konsequenz mit sich, dass es für visumpflichtige Drittstaatsangehörige mit einem Mehraufwand verbunden ist, neben dem Schengen-Raum auch noch in die Schweiz zu reisen. Einerseits, weil zusätzlich zu einem Schengen-Visum noch ein Schweizer Visum benötigt wird, andererseits, weil aufgrund fehlender Vertretungsvereinbarungen für den Visaantrag unter Umständen eine Schweizer Vertretung in einem benachbarten Staat aufgesucht werden muss, wenn es im Staat des Antragsstellers keine Schweizer Vertretung gibt. Dies hat sich mit dem Aufkommen der Biometrie in den letzten Jahren akzentuiert, da die biometrische Erfassung die Bereitstellung kostspieliger technischer Geräte sowie i.d.R. die persönliche Anwesenheit des Antragsstellers erfordert (diese Problematik kann teilweise durch den Einsatz von externen Visadienstleistern entschärft werden, vgl. Kap. 4.2.2). Somit käme es im Vergleich zum Szenario „mit Schengen“ zu einem Rückgang bei der Anzahl visumpflichtiger Personen, die in die Schweiz reisen.

3.2.2. Das Vertretungsnetz der Schweiz

Auf der Grundlage der im vorhergehenden Kapitel definierten Visapolitik stellt sich die Frage, inwiefern das Vertretungsnetz der Schweiz im Szenario „ohne Schengen“ angepasst werden müsste.

Die Schweiz hat seit 2008 verschiedene Anpassungen an ihrem Vertretungsnetz vorgenommen, auch im Bereich der konsularischen Dienstleistungen. Diese werden in Kapitel 3.3 zu den finanziellen Auswirkungen von Schengen im Bereich Visa detailliert vorgestellt. Gesamthaft lässt sich feststellen, dass das Vertretungsnetz der Schweiz seit der Schengen-Assoziierung gestrafft wurde, wodurch jährliche Einsparungen erzielt werden konnten. Allerdings sind diese Einsparungen primär das Resultat von Optimierungs- und Sparmassnahmen und der Ausrichtung des Aussennetzes auf Schwerpunktaufgaben pro Standort. Indes hat die Schengen-Assoziierung der Schweiz diese Entwicklung massiv begünstigt, in dem sie zwei Instrumente zur Verfügung gestellt hat, durch welche die Visumgesuchseinreichung auch ohne eigene Vertretung vor Ort sichergestellt werden kann: Das Instrument der Vertretungsvereinbarungen und die Auslagerung von Visa-Dienstleistungen an externe Partnerfirmen.

Durch Vertretungsvereinbarungen kann die Ausstellung von Schengen-Visa in Staaten resp. an Standorten, an denen die Schweiz nicht selbst vertreten ist, lokal an einen anderen Mitgliedstaat des Schengen-Raumes delegiert werden. Dies ermöglicht es, an mittlerweile 58 Standorten (Stand Februar 2018) ohne Schweizer Vertretung den Zugang zu Visa-Dienstleistungen sicherzustellen. Mit der Schengen-Assoziierung würde das Instrument der Vertretungsvereinbarungen wegfallen, und die Schweiz wäre an den entsprechenden Standorten nicht mehr vertreten.

Seit 2013 nehmen - auch dies erst möglich gestützt auf die Schengen-Bestimmungen - zwei externe Firmen in mittlerweile 63 Outsourcing-Zentren in 23 Staaten die Visaanträge im Zuständigkeitsbereich der Schweiz entgegen, was zu einer Ausweitung des Angebots durch eine Erhöhung der Anzahl Annahmestellen geführt hat. Dank der Zusammenarbeit mit externen Partnern können damit auch Staaten und Standorte abgedeckt werden, wo die Schweiz keine eigene konsularische Vertretung hat und auch nicht durch einen anderen Schengen-Staat vertreten wird. Im Rahmen dieses Auslagerungssystems wurden 2016 insgesamt 75 Prozent der Visumsanträge für die Schweiz von externen Firmen entgegengenommen. Diese erfassen die biometrischen Daten, prüfen die Anträge auf Vollständigkeit und leiten sie sodann der zuständigen Vertretung zur weiteren Bearbeitung und zum Entscheid zu. Diese kann sich auf die materielle Prüfung der Visagesuche konzentrieren. So ist es denn auch zwingend immer die Vertretung, nicht die externe Unternehmung, die letztlich den materiellen Visaentscheid fällt. Durch das Outsourcing entstehen der Schweiz keine direkten Zusatzkosten, da die Dienstleistungserbringer ihre Aufwendungen vollumfänglich und zu mit der Schweiz vereinbarten Konditionen, den Visa-Antragstellenden in Rechnung stellen.

Grundsätzlich ist es denkbar, dass die Schweiz auch ohne Schengen-Assoziierung mit externen Dienstleistungserbringern im Visabereich zusammenarbeiten würde. Dies allerdings in geringerem Ausmass wie unter Schengen, da ihr Einsatz nur bei hohem Visaaufkommen betriebswirtschaftlich Sinn macht („economy of scale“), was unter Schengen meistens dadurch gegeben ist, dass diese Unternehmen pro Standort für mehrere Schengen-Staaten gleichzeitig tätig sind. Dort, wo es jedoch nur eine geringe Nachfrage nach Visa gibt – also primär genau an jenen Standorten, die heutzutage durch Vertretungsvereinbarungen abgedeckt sind – würde sich für diese Unternehmen in der Regel ein Einsatz nur für die Schweiz nicht rentieren. An Standorten mit hohem Visaaufkommen wie bspw. in den wichtigen Tourismuskäkten China oder Indien könnte die Schweiz allerdings auch ohne Schengen mit externen Dienstleistungserbringern im Visabereich zusammenarbeiten, da die Nachfrage auch nach einem Schweizer Visum hoch genug sein dürfte.

Im Visabereich spielt neben den Bedürfnissen der Schweizer Tourismusindustrie und dem Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort auch das internationale Genf als Standort für internationale Organisationen und Konferenzen eine Rolle. Auch hier bietet die Schengen-Zusammenarbeit mit der Möglichkeit von Vertretungsvereinbarungen einen Vorteil, da so zahlreiche Staaten, insb. auf dem afrikanischen Kontinent, ohne grossen Aufwand zusätzlich abgedeckt werden können. Auf diese Weise kann an Standorten, an welchen sich alleine aufgrund der Anzahl Visaanträge keine konsularische Abteilung rechtfertigt, der Visa-Zugang dennoch sichergestellt werden.

Ohne Schengen-Assoziierung könnte zudem die Schweiz nicht mehr wie bisher die Visa für das Schengen-Mitglied Liechtenstein ausstellen. Es ist davon auszugehen, dass im Szenario ohne Schengen die Schweiz diese Zusammenarbeit mit Liechtenstein beenden müsste, sofern sich Liechtenstein für einen Verbleib im Schengen-Raum entscheiden sollte.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Schweiz durch die beiden Schengen-Instrumente der Vertretungsvereinbarung und der Möglichkeit der Auslagerung von Visa-Dienstleistungen an externe Partner ihr konsularisches Dienstleistungsangebot signifikant verbessern konnte, da auch Standorte abgedeckt werden können, wo die Schweiz über keine konsularische Vertretung verfügt. Ohne Schengen-Assoziierung würde das Instrument der Vertretungsvereinbarung nicht mehr zur Verfügung stehen und die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern wäre unter den heutigen Konditionen vermutlich nur noch an Standorten mit einem hohen Visaaufkommen möglich. Somit würden fast hundert Annahmestellen für Visumanträge wegfallen. Dieser Rückgang kann im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ nicht kompensiert werden: Die Kosten, an jedem dieser Standorte eigene konsularische Vertretungen aufzubauen, wären enorm und stünden in keinem Verhältnis zum Nutzen. Für das Szenario „Schweiz ohne Schengen“ wird somit von folgenden Annahmen ausgegangen:

- In den durch die Schweiz visaliberalisierten Staaten (inkl. sämtlicher Schengen-Staaten) entspricht das Vertretungsnetz der Schweiz grundsätzlich demjenigen des Szenarios „Schweiz mit Schengen“, da dort ohnehin nur wenige Visa ausgestellt werden.
- In für die Schweiz visumpflichtigen Staaten entspricht das Vertretungsnetz grundsätzlich ebenfalls demjenigen des Basisszenarios, es gilt die Annahme, dass es zu einem vergleichbaren Anpassungsprozess gekommen wäre.
- Die Vertretungsvereinbarungen fallen ersatzlos weg, an den entsprechenden Standorten können keine Visumsanträge für die Schweiz eingereicht werden. Es muss jeweils die nächstliegende Schweizer Vertretung aufgesucht werden.
- Die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern ist zwar möglich, allerdings nur an Standorten mit einem genügend hohen Visaaufkommen, damit deren Einsatz betriebswirtschaftlich Sinn macht.

Basierend auf diesen Annahmen kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass im Szenario „ohne Schengen“ der Straffungs- und Konsolidierungsprozess der letzten Jahre im Vertretungsnetz ebenfalls stattgefunden hätte, allenfalls in etwas weniger starkem Ausmass. Der Spardruck der letzten Jahre wäre ohne Schengen noch schwieriger zu bewältigen gewesen.

3.3. Zusammenfassung

Die wichtigsten Annahmen für das Szenario „Schweiz ohne Schengen“ im Bereich Visa lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Schweiz stellt ein eigenes Schweizer Visum aus, welches auf dem Schweizer Visum von vor 2008 basiert, aber biometrische Daten enthält.
- Die Schweiz unterhält mit den gleichen Staaten Visaliberalisierungsabkommen wie im Basisszenario, zusätzlich sind sämtliche Schengen-Staaten gestützt auf das FZA von der Visumpflicht befreit.
- Die Schweiz unterhält ein mit dem Szenario „Schweiz mit Schengen“ vergleichbares Vertretungsnetz. Durch den Wegfall der Vertretungsvereinbarungen sowie die Einschränkungen bei der Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern reduziert sich die Anzahl der Annahmestellen, an denen Visumanträge für die Schweiz eingereicht werden können, um fast die Hälfte.
- Der administrative und finanzielle Zusatzaufwand für Reisende aus Drittstaaten, sich zusätzlich zum Schengen-Visum ein Visum für die Schweiz zu beschaffen, führt dazu, dass weniger Touristen und Geschäftsreisende aus diesen Staaten die Schweiz besuchen.

4. Der Bereich Polizeizusammenarbeit

4.1. Rechtsgrundlagen

4.1.1. Schengen-Besitzstand im Bereich Polizeizusammenarbeit

Der Schengen-Besitzstand im Bereich Polizeizusammenarbeit regelt den polizeilichen Informationsaustausch unter den Schengen-Staaten und schafft durch das *Schengener Informationssystem* (SIS) einen einheitlichen europäischen Fahndungsraum, in dem Personen und Gegenstände praktisch europaweit zur Fahndung ausgeschrieben werden können. Die rechtlichen Grundlagen finden sich im SDÜ (Art. 39-47) sowie den entsprechenden Schengen-Weiterentwicklungen, welche die allgemein gehaltenen Bestimmungen des SDÜ präzisieren bzw. ablösen. Von Bedeutung sind dabei insb. die Schaffung des SIS der zweiten Generation (SISII) ⁴² sowie die „schwedische Initiative“⁴³ zur Vertiefung der polizeilichen Amtshilfe.

Wichtigstes Element der Schengener Polizeizusammenarbeit ist das SIS als gemeinsames elektronisches Fahndungssystem. Es enthält Daten zu Personen, die zur Verhaftung ausgeschrieben oder als vermisst gemeldet sind, sowie Daten zu gestohlenen Dokumenten und Gegenständen wie bspw. Waffen oder Fahrzeugen. Darüber hinaus enthält das System Ausschreibungen zum Zweck der Einreise- und Aufenthaltsverweigerung von Drittstaatsangehörigen.

⁴² Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 4, und Beschluss 2007/533/JI, ABl. L 205 vom 7.8.2007, S. 63.

⁴³ Beschluss (EU) Nr. 2006/960, ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89.

Solche europaweit gültigen Einreiseverweigerungen stellen ein wichtiges Hindernis für die illegale Einreise von Personen dar, welche von einem Schengen-Staat als ein Risiko für die Sicherheit und Ordnung eingestuft werden oder die von einem Schengen-Staat bereits einmal zurückgewiesen oder ausgeschafft worden sind, indem das SIS bei jeder Ein- und Ausreise aus dem Schengen-Raum und vor jeder Ausstellung eines Visums abgefragt wird. Die SIS-Ausschreibungen erfolgen jeweils über das sog. SIRENE-Büro⁴⁴, das in jedem am SIS teilnehmenden Schengen-Staat eingerichtet wurde und dem die Verantwortung für den jeweils nationalen Teil des SIS obliegt. Das Schweizer SIRENE-Büro ist beim Bundesamt für Polizei (fedpol) angesiedelt. Das SIRENE-Büro waltet jeweils als zentrale Kontaktstelle für den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Ausschreibungen im SIS.

Der polizeiliche Informationsaustausch im Rahmen von Schengen geht aber weit über das SIS hinaus. So begründet das SDÜ eine explizite Verpflichtung zum gegenseitigen Austausch von polizeilichen Informationen (Art. 46 SDÜ). Das Fundament der polizeilichen Zusammenarbeit bildet somit der Grundsatz, dass die Polizeidienste der Schengen-Staaten einander gegenseitig bei der Prävention und der Verfolgung von Straftaten Unterstützung leisten müssen, und dass jede Information, die den Polizeibehörden eines Schengen-Staates vorliegt, den Polizeibehörden der anderen Staaten verfügbar gemacht werden muss (Verfügbarkeitsprinzip). Dieser Grundsatz wurde in der Schweiz im Schengen-Informationsaustausch-Gesetz⁴⁵ verankert. Im Zentrum der möglichen Hilfeleistungen stehen die Erhebung und Übermittlung personenbezogener und nichtpersonenbezogener Daten. Dieser polizeiliche Informationsaustausch kann unter anderem folgende Unterstützungsmassnahmen betreffen: Halter- und Fahrerfeststellungen, Führerscheinanfragen, Aufenthalts- und Wohnsitzfeststellungen, Feststellung von Telekommunikationsanschlussinhabern sowie Spurenfeststellungen. Daneben legt der Schengen-Besitzstand in den Bereichen der grenzüberschreitenden Observation (Art. 40 SDÜ i.V. mit Art. 42-43 SDÜ) und Nacheile (Art. 41 SDÜ) sowie der kontrollierten Lieferung von Betäubungsmitteln (Art. 73 SDÜ) gewisse Mindeststandards fest und regelt die Entsendung von Polizeiverbindungsbeamten (Art. 47 SDÜ). Schengen sieht zudem explizit vor, dass die Mitgliedstaaten untereinander bilaterale Abkommen abschliessen können, um die Bestimmungen des SDÜ zu präzisieren und zu erweitern.

4.1.2. Weitere betroffene Abkommen

Die Schweiz verhandelt zurzeit⁴⁶ mit der EU über ein Abkommen zu einer Teilnahme der Schweiz an der „Prümer Zusammenarbeit“. Diese basiert auf den beiden sogenannten Prümer Beschlüssen⁴⁷, welche auf eine Vertiefung der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit in Europa abzielen. Zentrale Elemente der Prümer Zusammenarbeit sind der erleichterte Austausch von DNA-Profilen, Fingerabdrücken und Fahrzeug- und Fahrzeughalterdaten über miteinander verbundene nationale Datenbanken. Daneben regelt Prüm auch Massnahmen im Bereich Terrorismusbekämpfung und grenzüberschreitender Polizeizusammenarbeit.

⁴⁴ Supplementary Information REquest at the National Entry.

⁴⁵ SR 362.2

⁴⁶ Stand Februar 2018.

⁴⁷ Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (Abl L 210 vom 06.08.2008, S.1) und Beschluss 2008/616/JI zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, Abl L 210 vom 06.08.2008, S. 12.

Die Prümer Zusammenarbeit ist rechtlich nicht an den Schengen-Besitzstand geknüpft. Allerdings stellt sie inhaltlich eine Vertiefung und Intensivierung der Schengener Polizeikooperation dar, indem sie den im SDÜ begründeten allgemeinen polizeilichen Informationsaustausch (Art. 39 und 46 SDÜ) automatisiert.

Zwar nicht Teil des Schengen-Besitzstandes, aber sachlich mit diesem verlinkt, ist der Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf die Eurodac-Datenbank. In der Eurodac-Datenbank werden die Fingerabdrücke von Drittstaatsangehörigen gespeichert, die in einem Dublin-Staat ein Asylgesuch einreichen oder die beim illegalen Überqueren der Schengen-Aussengrenzen aufgegriffen und registriert werden. Die Eurodac-Verordnung⁴⁸ ist Teil des Dublin-Besitzstandes und somit rechtlich an Schengen gekoppelt. Seit 2015 enthält die Eurodac-Verordnung neu Bestimmungen über den Zugriff der nationalen Strafverfolgungsbehörden bzw. Europol zu den Daten, welche in der Eurodac-Datenbank gespeichert sind. Die entsprechenden Bestimmungen werden allerdings von der EU nicht Teil des Dublin-Besitzstandes angesehen und sind somit nicht auf die Schweiz anwendbar. Aus diesem Grund hat die Schweiz mit der EU 2015 Verhandlungen über ein Abkommen über den Zugriff auf die Eurodac-Datenbank zu Strafverfolgungszwecken aufgenommen und in der Zwischenzeit abgeschlossen.⁴⁹

4.2. Die Polizeizusammenarbeit im Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“

Ohne Schengen-Assoziierung sind die in Kap. 4.1 erläuterten Rechtsgrundlagen durch die Schweiz und auf die Schweiz nicht mehr anwendbar. Daraus ergibt sich für das Szenario „ohne Schengen“ die folgende Ausgangslage:

1. Die Schweiz hat keinen Zugriff auf das SIS und verfügt über kein SIRENE-Büro.
2. Kooperationsformen, die in einem gewissen sachlichen Bezug zu Schengen stehen, wie der Strafverfolgungsbehördenzugriff auf Eurodac, stehen der Schweiz nicht offen.
3. Für die Schengen-Staaten besteht im Polizeibereich grundsätzlich keinerlei rechtliche *Verpflichtung* zur Hilfeleistung gegenüber den Schweizer Behörden. Diese erfolgt freiwillig.
4. Die Schengen-Staaten können mit der Schweiz bilaterale Abkommen zur Polizeikooperation abzuschliessen. Diese Abkommen können theoretisch auch über das Kooperationsniveau von Schengen hinausgehen. Sie können den fehlenden Zugriff auf das SIS allerdings nicht kompensieren.

Damit fällt die Schweiz im Bereich der Polizeikooperation grundsätzlich auf das Niveau von vor der Schengen-Assoziierung zurück, bei dem ihr lediglich die beiden klassischen Formen der Polizeikooperation zur Verfügung stehen: Die bilaterale Zusammenarbeit mit einzelnen Staaten und der INTERPOL-Kanal.

⁴⁸ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Eurodac-Verordnung), ABl. L 180 vom 29.06.2013, S.1.

⁴⁹ Das Abkommen wurde paraphiert, aber noch nicht unterzeichnet (Stand Februar 2018).

4.2.1. Die bilaterale Zusammenarbeit

Während eine Teilnahme am SIS als EU-Instrument für die Schweiz nur über Schengen möglich ist, so ist eine vertiefte Zusammenarbeit im Polizeibereich auf bilateraler Basis grundsätzlich auch ohne Schengen möglich. Die Bestimmungen zur Schengener Polizeikooperation schliessen Drittstaaten nicht von der Zusammenarbeit aus, sondern legen lediglich gewisse Mindeststandards fest und verpflichten die Schengen-Staaten zu gegenseitiger Hilfe. Es steht den Schengen-Staaten also frei, untereinander, aber auch mit Drittstaaten, bilaterale Abkommen in diesem Bereich abzuschliessen, die über diese Bestimmungen hinausgehen. So verfügte die Schweiz bereits vor ihrer Assoziierung an Schengen über sechs bilaterale Polizeiabkommen⁵⁰ mit anderen Schengen-Staaten, von denen fünf eine mit Schengen vergleichbare Zusammenarbeit mit Ausnahme des automatisierten Datenaustausches ermöglichten. Einzig das damalige Abkommen mit Italien erfüllte diese Anforderungen nicht.

Da es im Szenario „ohne Schengen“ für die Schweiz keine garantierte Mindestzusammenarbeit im Polizeibereich gibt, gilt die Annahme, dass versucht wird, diese Lücke durch möglichst viele bilaterale Abkommen mit anderen Schengen-Staaten zu schliessen. Diese Abkommen müssen dabei einen Zusammenarbeitsstandard erfüllen, der zumindest demjenigen von Schengen entspricht. Bereits vor ihrer „Schengen-Mitgliedschaft“ hat die Schweiz solche bilateralen Abkommen abgeschlossen, und zwar mit sämtlichen Nachbarstaaten sowie mit den EU-Staaten Ungarn, Slowenien⁵¹, Tschechien⁵² und Lettland⁵³. Seit der Assoziierung wurden die Polizeiabkommen mit Österreich / Liechtenstein⁵⁴ und Italien⁵⁵ auch unter Berücksichtigung des Schengen-Besitzstandes revidiert, eine Revision des Polizeivertrags mit Deutschland ist im Gange. In der Praxis dürfte es aber schwierig sein, mit sämtlichen Schengen-Staaten solche Abkommen abzuschliessen, da einerseits eine Verhandlungsbereitschaft seitens der Schengen-Staaten vorhanden sein muss und zudem die Schweiz keine Garantie hat, dass sie ihre Interessen in den Verhandlungen auch durchsetzen kann, resp. dass die ausgehandelten Abkommen effektiv eine gleichwertige Kooperation wie Schengen bieten.

Nicht betroffen sind im Szenario „ohne Schengen“ die beiden bestehenden Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD) in Genf und Chiasso. Diese haben ihre Grundlagen in den jeweiligen Polizeiabkommen mit Frankreich und Italien.

⁵⁰ Deutschland (SR 0.360.136.1), Frankreich (SR 0.360.349.1), Italien (SR 0.360.454.1), Österreich und Liechtenstein (SR 0.360.163.1), Ungarn (SR 0.361.418.1).

⁵¹ SR 0.360.691.1

⁵² SR 0.360.743.1

⁵³ SR 0.360.487.1

⁵⁴ SR 0.360.163.1

⁵⁵ SR 0.360.454.1

4.2.2. Die multilaterale Zusammenarbeit

Während im Bereich der bilateralen Polizeizusammenarbeit die ohne Schengen-Assoziierung bestehenden Lücken durch flächendeckende bilaterale Abkommen kompensiert werden können, so zeigt bei der multilateralen Zusammenarbeit ein anderes Bild: Der Zugang zum automatisierten Datenaustausch unter den Schengen-Staaten ist im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ nicht möglich. Dies betrifft das SIS, die Prüm-Zusammenarbeit und der Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf die Eurodac-Datenbank und das VIS. Nicht betroffen ist dagegen die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Polizeiamt (Europol).

Das SIS

Die praktische Bedeutung, die das SIS für die tägliche Arbeit der Polizeibehörden und damit auch für die innere Sicherheit im Schengen-Raum hat, hat in den letzten Jahren laufend zugenommen. Die Anzahl der im SIS abgelegten Datensätze ist allein seit der Einführung des SIS II um über 50 Prozent auf rund 100 Mio. gestiegen. 2016 wurden von den Schweizer Behörden 126'929'353 SIS-Anfragen getätigt und 15'808 effektive Fahndungstreffer⁵⁶ bearbeitet. Ohne Schengen-Assoziierung kann die Schweiz nicht von den Vorteilen des SIS profitieren, da ein automatisierter Zugang zum SIS und den darin enthaltenen Informationen (insbesondere Ausschreibungen zur Festnahme, Einreiseverweigerung und diskreten Überwachung) nicht über bilaterale Abkommen mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten realisierbar ist. Auch kann die Schweiz eigene Fahndungsersuchen nicht mehr über dieses Instrument rasch im ganzen Schengen-Raum verbreiten. Dies hat empfindliche Auswirkungen, weil die Schengen-Staaten ihre Fahndungsersuchen grundsätzlich nur über das SIS ausschreiben. Interpol-Fahndungen werden in der Zone 2 (Europa) nur noch bei schwerwiegenden Fällen ausgeschrieben, damit die Nicht-Schengen-Staaten in dieser geographischen Zone abgedeckt werden können.

Als einzige direkte Alternative steht der Schweiz im Szenario „ohne Schengen“ der Interpol-Kanal zur Verfügung. Jedoch ist vor allem die Schnelligkeit der Verbreitung der Fahndungsinformationen beim SIS deutlich höher als bei Interpol. Zudem ist der administrative Aufwand für die Verwaltung von Interpol-Fahndungen einiges höher als jener bei SIS-Fahndungen. Denn im Unterschied zum SIS werden Interpol-Ausschreibungen von den einzelnen Staaten nicht immer automatisiert in das nationale Fahndungssystem übernommen. Dadurch besteht das Risiko, dass vermehrt Schweizer Fahndungen in einzelnen Schengen-Staaten nicht mehr berücksichtigt werden.

Ohne SIS hat die Schweiz zudem keinen Zugang zu SIS-Ausschreibungen von Einreisesperren in den Schengen-Raum und verdeckten Registrierungen, weil diese Kategorien von Interpol gar nicht abgedeckt werden. Personen, die wegen Gefährdung der inneren Sicherheit zur Einreiseverweigerung in den Schengen-Raum oder zur verdeckten Registrierung ausgeschrieben sind, werden von der Schweiz nicht mehr automatisch als solche erkannt, so dass ihnen die Ausstellung eines Visums oder die Einreise in die Schweiz nicht ohne weiteres verweigert wird. Nationale Einreisesperren sind zwar möglich, hierfür wären aber Kenntnisse zur Person notwendig, die den Schweizer Behörden nicht mehr zur Verfügung stünden.

⁵⁶ Diese betreffen sowohl von der Schweiz ausgelöste Fahndungen im Schengen-Ausland als auch ausländische Fahndungen mit Treffer in der Schweiz.

Der Zugang zu den verdeckten Registrierungen entfällt ersatzlos, was speziell in Bezug auf die aktuelle Bedrohung im Bereich Terrorismus zu einem nicht kompensierbaren Verlust führt.

Ohne Schengen-Assoziierung könnten Schweizer Bürger zudem von Schengen-Staaten als Drittstaatsangehörige zur Einreiseverweigerung im SIS ausgeschrieben werden. Allerdings könnten Einreiseverweigerungen nur unter den (restriktiven) Voraussetzungen des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA)⁵⁷ ausgesprochen werden.

Indirekt kann die Schweiz im Szenario „ohne Schengen“ allerdings in einem gewissen Umfang davon profitieren, dass ihre Nachbarstaaten an den Grenzen zur Schweiz systematisch sämtliche Personen, welche die Grenzen überschreiten, einer Abfrage im SIS unterziehen (vgl. Kap. 3.2). Dies gilt auch für Personen, die den Schengen-Raum in Richtung Schweiz verlassen, auch wenn derartige Ausreisekontrollen zulässigerweise weniger engmaschig sein dürfen. Aufgrund der grossen Anzahl Grenzübertritte (rund 1.5 Mio. Personen täglich) führt dies im Vergleich zum Basisszenario ohne systematische Grenzkontrollen bis zu 500 Mio. zusätzlichen SIS-Abfragen jährlich durch die Nachbarstaaten. Die Schweiz selber hat 2016 127 Mio. SIS-Abfragen durchgeführt. Das bedeutet, dass im Szenario „ohne Schengen“ im Vergleich zum Szenario „mit Schengen“ rund viermal mehr SIS-Abfragen stattfinden. Allerdings muss diese Zahl relativiert werden, da die Abfragen im Szenario „ohne Schengen“ nur im Kontext der Grenzkontrollen entstehen, während die SIS-Abfragen der Schweizer Behörden durch die Koppelung des nationalen Fahndungssystem RIPOl an das SIS auch im Rahmen von sämtlichen polizeilichen Kontrollen sowie der Visaausstellung erfolgen. Zudem hat die Schweiz keinerlei Einfluss auf diese Kontrollen. Somit kommt es aus Sicht der kantonalen Polizeikörper und der Visabehörden aufgrund des fehlenden SIS-Zugangs zu einem signifikanten Sicherheitsdefizit im Vergleich zum Szenario „mit Schengen“. Dieses Sicherheitsdefizit kann nicht durch einen Ausbau nationaler Datenbanken kompensiert werden, da die erforderlichen ausländischen Daten zum einen nicht automatisiert und zum anderen teilweise auch gar nicht beschafft werden können. Somit kommt es im Szenario „ohne Schengen“ nicht nur zu einem Mehraufwand im Bereich der polizeilichen und nachrichtendienstlichen Informationsbeschaffung, sondern auch zu einem signifikanten Informationsverlust. Dieser Informationsverlust kann nur indirekt durch andere Massnahmen im Bereich der inneren Sicherheit kompensiert werden. Den verschiedenen Varianten, mit denen die Schweiz versuchen könnte, den Verlust des SIS auszugleichen, ist im dritten Teil dieses Berichts zu den finanziellen Auswirkungen ein eigenes Kapitel gewidmet (S. 102-110).

Prüm

Wie in Kapitel 4.1.2 dargelegt, handelt es sich bei der Prümer Zusammenarbeit um eine *inhaltliche* Vertiefung der Schengener Polizeizusammenarbeit. Auch wenn es keine rechtliche Verknüpfung gibt, ist es unwahrscheinlich, dass die EU im Szenario „ohne Schengen“ bereit wäre, die Schweiz ohne Schengen-Assoziierung an Prüm teilnehmen zu lassen. Die inhaltliche Verbindung zwischen Prüm und Schengen zeigt sich auch im Prüm-Assoziierungsabkommen von Norwegen und Island sowie im Entwurf des Prüm-Abkommens mit der Schweiz und Liechtenstein, wo in den Erwägungsgründen explizit auf Schengen Bezug genommen wird⁵⁸.

⁵⁷ Anhang I des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681).

⁵⁸ Abl. L 353 vom 31.12.2009, S. 1.

Aus diesem Grund wird davon ausgegangen, dass die Schweiz im Szenario „ohne Schengen“ keine Verhandlungen mit der EU für eine Teilnahme an Prüm führt. Dies führt dazu, dass die Schweiz auch nicht am entsprechenden Datenaustausch teilnehmen kann, was für die Polizeibehörden einen ermittlungstechnischen Nachteil darstellt. Da innerhalb der EU vermehrt das Prümer-System genutzt wird, führt dies dazu, dass Anfragen der Schweiz nur zeitlich verzögert oder gar nicht beantwortet werden. Es gilt allerdings zu beachten, dass auch im Basisszenario die Schweiz (noch) nicht an Prüm teilnimmt, sondern lediglich entsprechende Verhandlungen führt.

Eurodac-Strafverfolgungsbehördenzugriff

Da es sich bei der Eurodac-Datenbank um einen Teil des Dublin-Besitzstandes handelt, der wiederum mit dem Schengen-Besitzstand rechtlich verknüpft ist, hat die Schweiz im Szenario „ohne Schengen“ keinen Zugang zu dieser Datenbank, womit auch das Abkommen zum Zugriff der Strafverfolgungsbehörden obsolet wird. Damit ist es den Schweizer Strafverfolgungsbehörden nicht möglich, in Fällen von schwerer Kriminalität und Terrorismus auf die Datensätze der Eurodac-Datenbank zuzugreifen.

Europol

Das Kooperationsabkommen von 2004 zwischen der Schweiz und dem Europäischen Polizeiamt (Europol) ist nicht Teil des Schengen-Besitzstandes. Naturgemäss bestehen zwischen Europol und Schengen gewisse Berührungspunkte, da beide Kooperationsformen den Polizeibereich betreffen. Europol hat indes primär eine Koordinationsfunktion und widmet sich ausschliesslich der Bekämpfung von Schwerstkriminalität und Terrorismus. Es ist rechtlich möglich, ohne Schengen-Assoziation mit Europol ein Kooperationsabkommen abzuschliessen. So bestehen diverse Abkommen zwischen Europol und anderen Drittstaaten, etwa mit Norwegen, Island, Liechtenstein, den USA, Kanada, etc. Zwar wurde bei der Aushandlung des Abkommens zwischen der Schweiz und Europol seitens der EU eine politische Verknüpfung mit den damals laufenden Verhandlungen zu den Bilateralen II hergestellt, wodurch sich die Genehmigung des Abkommens auf EU-Seite verzögerte. Diese Verknüpfung war allerdings dem Umstand geschuldet, dass die entsprechenden Verhandlungen parallel stattgefunden hatten. Es wird deshalb davon ausgegangen, dass das Kooperationsabkommen mit Europol auch im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ besteht.

4.3. Zusammenfassung

Die wichtigsten Annahmen für das Szenario „Schweiz ohne Schengen“ im Bereich Polizeikooperation lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Den durch Schengen gewährleisteten Mindeststandard im Bereich der bilateralen Polizeizusammenarbeit kompensiert die Schweiz, indem sie versucht, mit möglichst vielen Schengen-Staaten entsprechende bilaterale Abkommen abzuschliessen. Ob dies möglich ist, hängt aber nicht nur von der Schweiz ab sondern auch von der Bereitschaft der anderen Schengen-Staaten, sich auf solche Verhandlungen einzulassen.
- Der fehlende Zugang zum SIS, die Nicht-Teilnahme an der Prümer Zusammenarbeit sowie der fehlende Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf die Eurodac-Datenbank und das VIS können alleine durch den Interpol-Kanal nicht vollständig kompensiert werden und es entsteht im Vergleich zum Basisszenario ein Sicherheitsdefizit.

- Um das gleiche Niveau an innerer Sicherheit wie im Basisszenario zu erreichen, muss die Schweiz Kompensationsmassnahmen in anderen Bereichen ergreifen.
- Die Zusammenarbeit mit Europol ist auch im Szenario „ohne Schengen“ möglich, allerdings in eingeschränkter Form.

5. Der Bereich justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

5.1. Rechtsgrundlagen

Der Schengen-Besitzstand im Bereich justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen basiert auf den einschlägigen Übereinkommen des Europarats⁵⁹ (siehe Art. 48 Abs. 1, 59 Abs. 1 und 67 SDÜ) und enthält darauf aufbauend in den Artikeln 48–69 zusätzliche Bestimmungen auf dem Gebiet der Rechtshilfe, der Auslieferung, sowie der Vollstreckung ausländischer Strafurteile, welche die justizielle Zusammenarbeit erleichtern sollen. Im Interesse einer grösstmöglichen Kooperation bleiben weitergehende Vereinbarungen zwischen den Vertragsparteien unberührt (Art. 48 Abs. 2 und 59 Abs. 2 SDÜ).

5.2. Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen im Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“

Ein Wegfall des Schengen-Besitzstandes in diesem Bereich hat auf das Szenario „Schweiz ohne Schengen“ nur geringfügige Auswirkungen, da die entsprechenden Regelungen grösstenteils in anderen Abkommen enthalten sind. Aus diesem Grund ist ein Wegfall der Rechtsgrundlagen grösstenteils kompensierbar, namentlich via die Europaratskonventionen wie das Europäische Rechtshilfeübereinkommen⁶⁰ und dessen Zweites Zusatzprotokoll⁶¹, das für die Schweiz seit Februar 2005 in Kraft ist, sowie das (formell noch nicht in Kraft getretene) Betrugsbekämpfungsabkommen mit der EU⁶². Die Zusammenarbeit mit den Schengen-Staaten ist in diesem Bereich grundsätzlich weiterhin gewährleistet.

Auch die Möglichkeit der direkten postalischen Zustellung (Art. 52 SDÜ) sowie die Bestimmungen zum direktem Behördenverkehr (Art. 53 SDÜ) finden sich einerseits bereits in bilateralen Rechtshilfeverträgen mit den Nachbarstaaten (vor der Schengen-Assoziierung der Schweiz abgeschlossen) und andererseits auch im oben genannten Zweiten Zusatzprotokoll zum Europäischen Rechtshilfeübereinkommen. Mit lediglich sechs Schengen-Staaten verfügt die Schweiz weder über einen entsprechenden bilateralen Zusatzvertrag noch haben diese Staaten das 2. Zusatzprotokoll bislang ratifiziert, mit der Folge, dass die erwähnten Bestimmungen mit Ausnahme der postalischen Zustellung in die Schweiz gemäss Art. 30 der Rechtshilfeverordnung⁶³ im Verhältnis zu diesen Staaten nicht gelten. In der Praxis hat dies allerdings kaum konkrete Auswirkungen.

⁵⁹ Europäisches Übereinkommen vom 20. April 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen (EUeR; SR 0.351.1), Europäisches Auslieferungsübereinkommen vom 13. Dez. 1957 (EAUe; SR 0.353.1) und Übereinkommen vom 21. März 1983 über die Überstellung verurteilter Personen (SR 0.343).

⁶⁰ SR 0.351.1

⁶¹ SR 0.351.12

⁶² SR 0.351.926.81

⁶³ SR 351.11

Die im Schengener Durchführungsübereinkommen vorgesehene Möglichkeit der vereinfachten Auslieferung, die ebenfalls zu Kosteneinsparungen führen könnte, da mit Zustimmung der betroffenen Person eine raschere Auslieferung an das Ausland ermöglicht wird, führt ebenfalls zu keinem anderen Schluss. Die vereinfachte Auslieferung fand nämlich bereits vor der Schweizer Assoziierung an Schengen ihre Grundlage in Art. 54 des schweizerischen Rechtshilfegesetzes.⁶⁴

Somit ergibt sich im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen für die Schweizer Behörden im Szenario „ohne Schengen“ in der Praxis kein Mehraufwand im Vergleich zum Status quo.

6. Der Bereich Betäubungsmittel

6.1. Rechtsgrundlagen

Grundlage der betäubungsmittelrechtlichen Vorgaben der Schengener Zusammenarbeit bilden die Artikel 70-76 SDÜ. Verglichen mit anderen Teilen des Schengen-Besitzstands erscheinen die Betäubungsmittelbestimmungen als eine eher heterogene Zusammenstellung verschiedener Einzelaspekte von jeweils unterschiedlicher Tragweite.

6.2. Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ im Bereich Betäubungsmittel

Auf Grund ihres geringen Konkretisierungsgrades wahren die Vorschriften einen beachtlichen Spielraum für eine weiterhin national geprägte Drogenpolitik. Aus diesem Grund kann festgehalten werden, dass sich das Szenario „ohne Schengen“ in diesem Bereich praktisch nicht vom Szenario „mit Schengen“ unterscheidet. Das schweizerische Betäubungsmittelrecht entsprach bereits vor der Assoziierung der Schweiz grösstenteils den Vorgaben von Schengen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass Schengen auf die Vorgaben verweist, die in den verschiedenen Drogen-Übereinkommen der UNO niedergelegt sind. Die Schweiz hat diese Abkommen mit Ausnahme des Wiener Übereinkommens von 1988, welches den unerlaubten Verkehr mit Betäubungsmitteln und psychotropen Stoffen zum Gegenstand hat, bereits ratifiziert und auch umgesetzt.

7. Der Bereich Feuerwaffen

7.1. Rechtsgrundlagen

Die Bestimmungen des SDÜ im Bereich Feuerwaffen wurden im Rahmen der Eingliederung des Schengen-Besitzstandes in den Rechtsrahmen der EU praktisch vollständig durch die Waffenrichtlinie⁶⁵ ersetzt, welche aber Teil des Schengen-Besitzstandes ist. Die Schweiz hat diese Richtlinie im Rahmen der Genehmigung des SAA übernommen und umgesetzt. Im weiteren Verlauf wurde die Richtlinie in der EU zweimal revidiert, einmal im Jahr 2008⁶⁶ und einmal im Jahr 2017⁶⁷. Die Änderungen aus dem Jahr 2008 hat die Schweiz übernommen und umgesetzt.

⁶⁴ SR 351.1; Art. 54

⁶⁵ Richtlinie 91/477/EWG des Rates vom 18. Juni 1991 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (Anhang B SAA).

⁶⁶ Richtlinie 2008/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen, ABl. L 179 vom 8.7.2008, S. 5.

⁶⁷ Richtlinie (EU) 2017/853 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Mai 2017 zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen, ABl. L 137 vom 24.5.2017, S. 22.

Demgegenüber befindet sich die Übernahme und Umsetzung der letzten Änderungen zurzeit im innerstaatlichen Genehmigungsprozess. Die Waffenrichtlinie legt Mindeststandards bezgl. des Erwerbs und Besitzes von Feuerwaffen fest und enthält Regelungen zur Ein- und Ausfuhr. Sie betrifft ausschliesslich den zivilen Teil des Waffenrechts.

7.2. Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ im Bereich Feuerwaffen

Im Waffengesetz mussten auf Grund der Schengen-Assoziierung verschiedene Regelungsaspekte angepasst werden. Umfangmässig beschränkten sich die Änderungen auf jene Aspekte, welche im Lichte der Schengener Mindeststandards zwingend vorgenommen werden mussten. Es wird davon ausgegangen, dass bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung die entsprechenden Anpassungen im Schweizer Waffenrecht, welche 2008 (Genehmigung des SAA) und 2010 in Kraft getreten sind, bestehen bleiben würden. Diese Vorschriften haben vorhandene Lücken geschlossen und haben sich zudem auch sachlich bewährt. Insofern würde sich das Waffenrecht in den beiden Szenarien nur punktuell unterscheiden, ohne dass dies für diesen Bericht relevante wirtschaftliche oder finanzielle Konsequenzen hätte.

8. Der Bereich Datenschutz

8.1. Rechtsgrundlagen

Der Schengen-Besitzstand im Bereich Datenschutz besteht aus den entsprechenden Bestimmungen im SDÜ (Art. 102-118 und 126-130) sowie der Datenschutzrichtlinie⁶⁸. Die Datenschutzgrundverordnung⁶⁹ wurde von der EU als nicht schengenrelevant eingestuft und entsprechend der Schweiz nicht notifiziert. Aus diesem Grund ist sie auch im Basisszenario nicht auf die Schweiz anwendbar. Inhaltlich regeln die Bestimmungen den Datenschutz im Rahmen der Schengener Zusammenarbeit, insb. bei der Übermittlung von Daten durch die IT-Systeme Eurodac, SIS und VIS.

8.2. Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ im Bereich Datenschutz

Der Schengen-Besitzstand im Bereich Datenschutz sowie die Datenschutzgrundverordnung, dort wo sie Schengen-Aspekte berührt, sind im Szenario „ohne Schengen“ nicht auf die Schweiz anwendbar. Da diese Regelungen lediglich den Datenschutz im Rahmen der Schengener Zusammenarbeit regeln, an der die Schweiz im Szenario „ohne Schengen“ nicht teilnimmt, müssen sie dort nicht durch andere Rechtsgrundlagen kompensiert werden.

⁶⁸ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

⁶⁹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

9. Der Bereich Dublin/Asyl

9.1. Rechtsgrundlagen

9.1.1. Der Dublin/Eurodac-Besitzstand

Der Dublin/Eurodac-Besitzstand regelt die Zuständigkeit für die Prüfung eines im Dublin-Raum gestellten Asylantrages und besteht aus der Dublin-Verordnung („Dublin-III-Verordnung“)⁷⁰, der Dublin-Durchführungsverordnung⁷¹ sowie der Eurodac-Verordnung⁷².

Die Dublin-Zusammenarbeit geht zurück auf das Dubliner Übereinkommen⁷³, das am 15. Juni 1990 von den damals zwölf EG-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde und am 1. September 1997 in Kraft trat. 2003 wurde dieses Übereinkommen durch die sogenannte Dublin-II-Verordnung ersetzt, die wiederum 2013 durch die Dublin-III-Verordnung abgelöst wurde.

Die Schweiz hat sich durch das 2004 unterzeichnete Dublin-Assoziierungsabkommen (DAA)⁷⁴ am Dublin-Besitzstand assoziiert und nimmt seit dem 12. Dezember 2008 operationell an der Dublin-Zusammenarbeit teil. Das DAA ist rechtlich mit dem SAA verknüpft, die beiden Abkommen bilden somit eine Einheit und werden nur gemeinsam angewendet.⁷⁵

Der Dublin-Raum umfasst sämtliche EU-Staaten sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Diese 32 Dublin-Staaten wenden einheitliche Regeln an, um festzulegen, welcher Staat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Innerhalb des Dublin-Raumes wird jedes Asylgesuch nur von einem Dublin-Staat behandelt. Dadurch soll einerseits vermieden werden, dass ein Gesuch gewissermassen mehrfach geprüft wird. Andererseits soll sichergestellt sein, dass ein Staat für eine asylsuchende Person zuständig ist. Das Dublin-Verfahren vereinheitlicht damit nicht das Asylverfahren im Dublin-Raum, sondern regelt lediglich die Zuständigkeit eines bestimmten Dublin-Staates für die Durchführung des Asylverfahrens. Hierfür legt die Dublin-III-Verordnung die Kriterien für die Zuständigkeit fest (Art. 7-17). Falls ein anderer Staat zuständig ist, so wird die asylsuchende Person an diesen überstellt.

⁷⁰ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31.

⁷¹ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014 der Kommission vom 30. Januar 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 39 vom 8.2.2014, S. 1.

⁷² Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 1.

⁷³ Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags (97/C 254/01).

⁷⁴ Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags (DAA, SR 0.142.392.68).

⁷⁵ Vgl. Art. 14 Abs. 2 DAA und Art. 15 Abs. 4 SAA.

Die Modalitäten dieser Überstellungen werden ebenfalls durch die Verordnung (Art. 29-32) geregelt. Nicht betroffen von Dublin sind dagegen die nationalen Asylverfahren. Die Eurodac-Verordnung regelt den Betrieb der gleichnamigen europäischen Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken von Asylsuchenden und irregulär einreisenden Migranten, mit dem Ziel, die Anwendung der Dublin-III-Verordnung zu erleichtern.

9.1.2. Weitere betroffene Abkommen

Um die praktische Umsetzung des Dublin-Besitzstandes zu erleichtern hat die Schweiz mit den Nachbarstaaten Deutschland⁷⁶, Frankreich⁷⁷, Österreich⁷⁸ und Liechtenstein⁷⁹ bilaterale Dublin-Vereinbarungen abgeschlossen, in denen vornehmlich die praktischen Modalitäten von Dublin-Überstellungen geregelt werden.

Ebenfalls dem Bereich Migration zuzuordnen, ist das Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zur Beteiligung der Schweiz am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)⁸⁰. Das Abkommen ist zwar nicht Teil des Dublin-Besitzstandes, aber rechtlich an die Assoziierung der Schweiz an Dublin gekoppelt. EASO unterstützt Dublin-Staaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind, indem es die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Asylfragen koordiniert und fördert. Das Abkommen gibt der Schweiz die Möglichkeit, sich an den Aktivitäten von EASO zu beteiligen.

9.2. Das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ im Bereich Asyl

Im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ existiert aufgrund der fehlenden Schengen-Assoziierung auch keine Dublin-Assoziierung. Der Dublin-Besitzstand ist somit durch die Schweiz und auf die Schweiz nicht anwendbar. Daraus ergibt sich für das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ die folgende Ausgangslage:

1. Die Schweiz kann Asylsuchende und unerlaubt aufhältige Personen nicht mehr in einen anderen Dublin-Staat überstellen, auch wenn dieser gemäss Dublin-Regeln für die Behandlung des Gesuchs zuständig wäre. Im Gegenzug können andere Dublin-Staaten keine Asylsuchenden und unerlaubt aufhältige Personen in die Schweiz überstellen.
2. Asylsuchende können zusätzlich zu ihrem Gesuch in einem Dublin-Staat auch ein Gesuch in der Schweiz einreichen, das dann in der Regel materiell geprüft werden muss. Dies kann parallel zu oder auch nach einem negativen Verfahrensausgang im Dublin-Raum geschehen.

⁷⁶ Absprache zwischen dem EJPD und dem Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik über praktische Modalitäten zur erleichterten Anwendung der Dublin III-Verordnung (nicht in der SR publiziert).

⁷⁷ Vereinbarung zwischen dem Justiz- und Polizeidepartement der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Innenministerium der französischen Republik über praktische Modalitäten zur erleichterten Anwendung der Dublin III-Verordnung (SR 0.142.392.681.349).

⁷⁸ Vereinbarung zwischen dem Schweizerischen Bundesrat, handelnd durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, und dem Bundesministerium für Inneres der Republik Österreich über praktische Modalitäten zur erleichterten Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (SR 0.142.392.681.163).

⁷⁹ Vereinbarung vom 7. Dezember 2012 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über praktische Modalitäten zur erleichterten Anwendung der Dublin-Verordnung (SR 0.142.395.141.1).

⁸⁰ Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Festlegung der Modalitäten ihrer Beteiligung am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen vom 10. Juni 2014.

3. Die Schweiz ist nicht an EASO beteiligt.

9.2.1. Wegfall der Möglichkeit zu Dublin-Überstellungen

Aufgrund ihrer geographischen Lage inmitten Europas profitiert die Schweiz davon, dass sie mehr asylsuchende Personen an andere Dublin-Staaten überstellen kann als dass sie selbst übernehmen muss. So konnte die Schweiz seit 2009 gesamthaft 25'898 Personen an andere Dublin-Staaten überstellen, während sie 4'443 Personen übernehmen musste.⁸¹

Ohne Dublin-Assoziierung sind diese Nichteintretensentscheide und Überstellungen nicht mehr möglich. Die entsprechenden Asylgesuche müssen in der Schweiz in der Regel materiell geprüft werden, was zu einem Anstieg der Anzahl nationaler Asylverfahren und somit zu erheblicher Mehrarbeit bei der Durchführung der Verfahren führt. Damit geht einerseits eine längere Verfahrensdauer einher, da nationale Asylverfahren bedeutend länger dauern als Dublin-Verfahren. Andererseits werden mehr Personen nach durchgeführtem Asylverfahren ein Bleiberecht in der Schweiz als anerkannte Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene erhalten, weil eine Überstellung in einen sicheren Dublin-Staat nicht mehr möglich wäre, was wiederum einen erhöhten administrativen Aufwand/Kosten bei der Betreuung nach sich zieht. Zudem erhöht sich auch die Anzahl Personen, die aus der Schweiz in ihren Herkunfts- oder Heimatstaat zurückgeführt werden müssen. Solche Rückführungen sind teurer und komplexer als Dublin-Transfers.

Theoretisch besteht für die Schweiz die Möglichkeit, die fehlende Dublin-Mitgliedschaft zumindest teilweise zu kompensieren, indem sie mit den sie umgebenden, grundsätzlich sicheren Staaten Rückübernahmeabkommen abschliesst bzw. die bestehenden aktiviert und erweitert. Allerdings besteht für diese Staaten im vorliegenden Szenario kein Anreiz, solche Abkommen neu zu schliessen oder den persönlichen Geltungsbereich zu erweitern, da sie netto Asylsuchende übernehmen müssten. Zudem hat die Schweiz im Szenario „ohne Schengen/Dublin“ keinen Zugang zur europäischen Asyl-Fingerabdruckdatenbank Eurodac und könnte somit selbst bei Bestehen von bilateralen Rückübernahmeabkommen in vielen Fällen nicht nachweisen, dass die entsprechende Person über einen Nachbarstaat eingereist ist.

9.2.2. Mehr Asylverfahren in der Schweiz

Ohne Dublin-Assoziierung wird die Schweiz im Szenario „ohne Schengen/Dublin“ zu einem attraktiven Ziel für Asylsuchende, deren Gesuch von einem Dublin-Staat abgelehnt worden ist. Da diese Personen aufgrund der Dublin-Regeln bei einem abgelehnten Gesuch in der Regel keine Erfolgsaussichten auf Asyl im Dublin-Raum haben, wird davon ausgegangen, dass es zu einem „Pull-Effekt“ kommt und ein Teil dieser Personen in die Schweiz reist, um ein erneutes Asylgesuch zu stellen.

Ohne Dublin-Assoziierung muss die Schweiz die entsprechenden Asylgesuche in der Regel materiell prüfen. Ein Nichteintretensentscheid allein aufgrund der Tatsache, dass die entsprechende Person über einen sicheren Dublin-Staat eingereist ist, ist sowohl aus rechtlichen wie aus praktischen Gründen nicht möglich.

⁸¹ Quelle: Asylstatistik 2016 des Staatsekretariats für Migration (SEM).

Rechtlich gesehen ist die Schweiz an das Non-Refoulement-Prinzip gebunden, welches durch das Asylgesetz (Art. 5 Abs. 1 AsylG)⁸², die Bundesverfassung (Art. 25 BV)⁸³, die Europäische Menschenrechtskonvention (Art. 3 EMRK)⁸⁴, der UNO Antifolterkonvention (Art. 3)⁸⁵ sowie die Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 33)⁸⁶ garantiert wird. Dieses Prinzip verbietet die Auslieferung, Ausweisung oder Rückschiebung einer Person in einen anderen Staat, falls ernsthafte Gründe für die Annahme vorliegen, dass für die betreffende Person im Zielstaat ein ernsthaftes Risiko von Folter bzw. unmenschlicher Behandlung oder einer anderen sehr schweren Menschenrechtsverletzung besteht. Ebenfalls zum Non-Refoulement-Prinzip gehört das Verbot von „Kettenabschiebungen“ (oder Weiterschreibungen). Darunter ist zu verstehen, wenn eine von Misshandlung bedrohte Person nicht direkt in den potentiellen Verfolgerstaat, sondern in einen Drittstaat abgeschoben wird und dort die Gefahr der Weiterschreibung in den Verfolgerstaat besteht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) legt Art. 3 EMRK dahingehend aus, dass ein Vertragsstaat stets dann gegen das Non-Refoulement-Prinzip verstösst, wenn er eine Person in einen Drittstaat abschiebt, in dem zwar selbst kein Risiko einer Art. 3 EMRK widersprechenden Behandlung droht, in dem aber das „reale Risiko“ besteht, in einen Staat abgeschoben zu werden, in dem eine entsprechende Behandlung droht. Während das Dublin-System durch seine Zuständigkeitsregeln garantiert, dass ein Asylgesuch in einem Dublin-Staat effektiv geprüft wird, so kann die Schweiz ohne Dublin-Assoziierung nicht garantieren, dass ein Asylsuchender, auf dessen Gesuch mit der Begründung nicht eingetreten wird, dass er über einen sicheren Drittstaat eingereist sei, dort ein Asylgesuch stellen kann oder dass er von diesem Drittstaat nicht in das Land, in dem er verfolgt wird, zurückgeschoben wird.

Zusätzlich stellen sich auch praktische Probleme: Da die Schweiz im Szenario „ohne Schengen/Dublin“ keinen Zugang zu der Eurodac-Datenbank hat, kann sie in den meisten Fällen gar nicht nachweisen, dass eine Person über einen bestimmten Dublin-Staat eingereist ist. Ebenso wenig hat die Schweiz Kenntnis, ob eine Person bereits im Dublin-Raum ein Asylgesuch gestellt hat und wie dieses beurteilt wurde. Des Weiteren hat die Schweiz, selbst wenn sie auf diese Gesuche nicht eintreten sollte, ohne bilaterale Abkommen nicht die Möglichkeit, Personen in andere Dublin-Staaten rückzuführen, da diese völkerrechtlich nicht verpflichtet sind, sie aufzunehmen.

Wie viele Personen ohne Dublin-Assoziierung aufgrund des beschriebenen „Pull-Effektes“ in die Schweiz einreisen, um ein Asylgesuch zu stellen, ist abhängig einerseits von der allgemeinen Migrationssituation im Dublin-Raum, sowie von der Registrierungsquote in Bezug auf die Eurodac-Datenbank. Je höher diese Quote ist, desto mehr Asylsuchende stellen in den primären Erstaufnahmestaaten im Dublin-Raum Italien und Griechenland ein Gesuch. Da das Ziel der Migranten in den meisten Fällen aber andere Dublin-Staaten sind, in denen sie aufgrund der Registrierung aber kaum noch Chancen auf ein Asylverfahren haben, bietet sich die Schweiz als alternatives Reiseziel an.

⁸² SR 142.31

⁸³ SR 101

⁸⁴ SR 0.101

⁸⁵ SR 0.105

⁸⁶ SR 0.142.30

9.3. Zusammenfassung

Die wichtigsten Annahmen für das Szenario „ohne Schengen/Dublin“ im Asylbereich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Es sind keine Dublin-Überstellungen und –Nichteintretensentscheide mehr möglich. In der Schweiz eingereichte Asylgesuche müssen von dieser in der Regel materiell geprüft werden und die Rückführung in den Heimatstaat obliegt der Schweiz.
- Es kommt zu einem „Pull-Effekt“, indem Asylsuchende, deren Gesuch von einem Dublin-Staat abgelehnt wurde, in die Schweiz reisen um ein zweites Gesuch zu stellen.

Es kommt somit zu einer Mehrbelastung des Schweizerischen Asylwesens durch mehr und längere Verfahren sowie zu über Jahre anfallenden Kosten, da mehr Personen langfristig in der Schweiz verbleiben.

Teil II Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Assoziierung an Schengen/Dublin

1. Ausgangslage

Um die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Assoziierung der Schweiz an Schengen und an Dublin zu analysieren, vergleicht der vorliegende Bericht das Basisszenario, in welchem die beiden Assoziierungsabkommen weiterhin Bestand haben, mit dem Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“, in welchem die Schweiz nicht an der Schengener und Dubliner Zusammenarbeit teilnimmt. Dieses Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ wurde im ersten Teil dieses Berichts beschrieben.

Für die Berechnung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen wurde im Rahmen einer Ausschreibung das Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan AG beauftragt, auf der Grundlage des in Teil I skizzierten Szenarios eine entsprechende Studie zu erarbeiten.⁸⁷ Auftraggeber der Studie waren die Direktion für europäische Angelegenheiten (DEA) des EDA, das Bundesamt für Justiz (BJ) und das Staatssekretariat für Migration (SEM). Die Arbeiten an der Studie wurden beratend unterstützt durch eine Begleitgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Bundesstellen. Die in der Studie gemachten Annahmen, die Resultate sowie die Schlussfolgerungen liegen in der Verantwortung von Ecoplan und müssen nicht zwingend der Haltung des Bundesrats entsprechen.

In den folgenden Kapiteln werden die Ziele, die Methodik und die Resultate dieser Studie vorgestellt und diskutiert.

2. Die Studie der Ecoplan AG

2.1. Auftrag und Ziel der Studie

Ziel der Studie von Ecoplan ist es, auf Basis des in Teil I des Berichts definierten Szenarios „Schweiz ohne Schengen“ die folgende Hauptfrage zu beantworten:

„Welche volkswirtschaftliche Bedeutung hat die Schengen/Dublin-Assoziierung der Schweiz?“

Dabei wurden in Zusammenarbeit mit der Begleitgruppe zwei Hauptthemen formuliert, welche im Rahmen der Studie vertieft analysiert wurden: Dies sind die Effekte der Schengen-Assoziierung

- im grenzüberschreitenden Verkehr, insbesondere bei den Grenzgängern; und
- im Visumbereich, insbesondere deren Auswirkungen auf den Tourismussektor.

Diese beiden Themen wurden ausgewählt, da hier aufgrund von Voranalysen die grössten volkswirtschaftlichen Auswirkungen erwartet wurden. Neben diesen beiden Hauptthemen wurden auch die mit der Schengen-Assoziierung verknüpften öffentlichen Aufwendungen, welche in Teil III dieses Berichts analysiert werden, in die volkswirtschaftliche Beurteilung miteinbezogen.

⁸⁷ Ecoplan: „Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz“. Bern, 2017.

2.2. Vorgehen und Analysedesign

Um die volkswirtschaftliche Bedeutung der Schengen-Assoziierung für die Schweiz zu untersuchen, wurden zwei *ex-ante* Szenarien mit Zeithorizont 2030 verglichen:

- Szenario „mit Schengen/Dublin“: dieses Szenario beruht auf dem Status Quo, d.h. die Assoziierungsabkommen an Schengen und an Dublin bleiben in ihrer heutigen Form bestehen.
- Szenario „ohne Schengen/Dublin“: in diesem in Teil I des Berichts skizzierten alternativen Szenario nimmt die Schweiz nicht an der Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit teil.

Die nachfolgende Abbildung zeigt das Vorgehen. In einem ersten Schritt wurden die Unterschiede im Grenzkontroll- und Visumbereich zwischen den beiden Szenarien erhoben und die Primäreffekte soweit möglich quantifiziert. Diese Quantifizierung der Primäreffekte wurde für verschiedene Umsetzungsvarianten mittels Vor-Ort-Besuche, Datenanalyse und Experteninterviews vorgenommen. Die von der Bundesverwaltung für den dritten Teil dieses Berichts *ex post* erhobenen finanziellen Auswirkungen dienten als Grundlage zur Einschätzung der bei einem allfälligen Wegfall der Schengen-Assoziierung auf die Schweiz zukommenden künftigen finanziellen Belastungen. Dabei wurden nicht nur die Kosten, sondern auch die Nutzen (bspw. die wegfallenden Transferzahlungen) miteinbezogen.

Die quantifizierten Primäreffekte aus dem Grenzkontroll- und Visumbereich zusammen mit den finanziellen Netto-Auswirkungen aus den übrigen Bereichen flossen in einem zweiten Schritt als Input in ein Mehrländer-Gleichgewichtsmodell ein. Mit diesem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell von Ecoplan, welches die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den Industriesektoren und verschiedenen Staaten abbildet, wurden die Folgeeffekte der Schengen-Assoziierung quantifiziert. Das Mehrländer-Gleichgewichtsmodell zeigt damit die gesamten quantifizierbaren volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Schengen-Assoziierung. Die Konzentration auf diese *quantifizierbaren* Aspekte gibt allerdings nur ein unvollständiges Bild der Auswirkungen eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung.

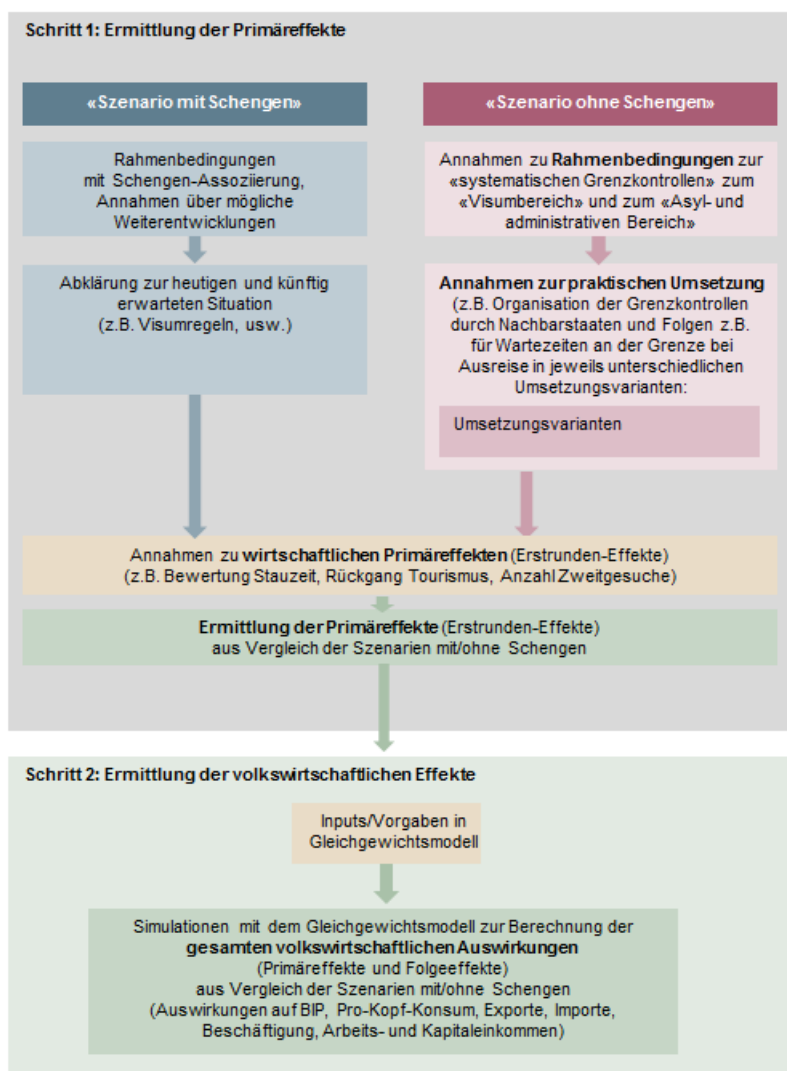


Abbildung 1: Analysedesign der Ecoplan-Studie (Quelle: Ecoplan).

2.3. Grenzen der Studie

Die vorliegende Studie von Ecoplan kann keine umfassende Bewertung der Schengen-Assoziierung der Schweiz bieten – sie beschränkt sich auf die *quantifizierbaren* volkswirtschaftlichen Effekte. Daneben gibt es aber noch eine Vielzahl von weiteren Bereichen, in welchen wahrscheinlich volkswirtschaftliche Auswirkungen zu erwarten sind, allerdings ist es nicht möglich, diese Effekte zuverlässig zu quantifizieren. Dies betrifft bspw. die Auswirkungen des Wegfalls des Schengen-Visums auf das internationale Genf oder auf die Attraktivität der Schweiz als Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort. Diese Effekte, die von erheblicher Bedeutung sein dürften, werden in der Studie zwar beschrieben, aber nicht quantifiziert.

Wie ein allfälliger Wegfall der Schengen-Assoziierung der Schweiz konkret umgesetzt würde, liegt zudem nur zum Teil in den Händen der Schweiz. Es mussten also Annahmen getroffen werden, wie die Schengen-Staaten auf eine Kündigung oder Beendigung der Assoziierung der Schweiz reagieren würden. Des Weiteren gibt es teilweise keine historische Rückfallpositionen bzw. Bezugspunkte, auf die man sich abstützen könnte. So gab es zum Beispiel auch vor der Schengen-Assoziierung keine systematische Grenzkontrolle an den Schweizer Landesgrenzen.

Des Weiteren besteht eine grosse Unsicherheit darüber, wie die Nachbarstaaten ihre Kontrollen an den Grenzen zur Schweiz ausgestalten würden oder wie viele Personen, welche bereits in einem Dublin-Staat ein Asylgesuch gestellt haben, in einer Schweiz ohne Dublin-Assoziierungsabkommen ein Zweitgesuch stellen würden.

Ebenfalls wurden im Rahmen der Studie von Ecoplan wie auch des vorliegenden Berichts keine Annahmen zu möglichen Verhandlungslösungen für erleichterte Grenzkontrollen mit der EU oder einzelnen Schengen-Staaten gemacht. Solche Verhandlungslösungen könnten sich bspw. auf die Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 zum „kleinen Grenzverkehr“⁸⁸ abstützen, welcher es den Schengen-Staaten erlaubt, unter festgelegten Bedingungen bilaterale Abkommen mit Drittstaaten abzuschliessen, um bestimmte Erleichterungen der Grenzkontrollen für spezifische Personengruppen (bspw. Grenzgänger) vorzusehen. Allerdings ist auch im Rahmen von solchen bilateralen Abkommen stets eine Kontrolle bei jeder Ein- und Ausreise erforderlich, lediglich auf eine Abfrage in den einschlägigen Schengener Datenbanken kann bei den spezifischen Personengruppen verzichtet werden. Um diesen Unsicherheiten Rechnung zu tragen, wurden die Auswirkungen *verschiedener* Umsetzungsvarianten berechnet und die Resultate als Bandbreiten formuliert. Welche – unter Umständen auch disruptiven – volkswirtschaftlichen Auswirkungen die Kündigung des Schengen-Assoziierungsabkommens auf den ganzen Transformationsprozess haben könnte, wurde im Rahmen der Studie nicht untersucht.

Aus obigen Überlegungen heraus versteht sich diese Studie mit Ihren verschiedenen Szenarien und Umsetzungsvarianten denn auch als Diskussionsbeitrag, wie die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen/Dublin-Assoziierung sein *könnten*.

⁸⁸ Verordnung (EG) Nr 19/31/2006 (Weiterentwicklung Nr. 24) sieht vor, dass Schengen-Staaten (im Falle der Schweiz wären dies Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich) mit dem Einverständnis der EU-Kommission mit benachbarten Drittstaaten (in diesem Falle der Schweiz) bilaterale Abkommen schliessen können, um den „kleinen Grenzverkehr“ im Sinne von Verordnung (EG) Nr 1931/2006 zu regeln. Dabei werden für bestimmte Kategorien von Grenzbewohnern Grenzübertrittsgenehmigungen ausgestellt. Diese Genehmigungen berechtigen zum Aufenthalt im Grenzgebiet, welches bis maximal 30km ins Landesinnere reichen darf. Die Sicherheitsmerkmale und technischen Spezifikationen dieser Genehmigungen müssen den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige entsprechen. Für Inhaber solcher Genehmigungen können spezielle Kontrollspuren an Grenzübergängen eingerichtet werden, zudem müssen sie nicht jedes Mal im SIS abgefragt werden (die entsprechende Überprüfung erfolgt bei Ausstellung der Genehmigung). Auf eine systematische Kontrolle bei der Ein- und Ausreise darf aber auch beim „kleinen Grenzverkehr“ nicht verzichtet werden, da eine solche Ausnahme nur für Personen möglich ist, welche „dem Grenzbeamten aufgrund des häufigen Grenzübertritts wohlbekannt sind“ (Art. 15 Abs. 3).

Die folgende Abbildung zeigt, welche Aspekte im Rahmen der Ecoplan-Studie miteinbezogen wurden und welche nicht.

Bereich	Quantifiziert: ✓	Nicht berücksichtigt: ✗
Systematische Grenzkontrolle		
– Auswirkungen der systematischen Grenzkontrolle im Personenverkehr (MIV, ÖV) auf die Grenzgänger (weniger Grenzgänger aufgrund von zusätzlichen Staus an den Grenzübergängen) und die übrigen Reisenden	✓	
– Auswirkungen auf den Personen- und Güterverkehr aufgrund von Rückstaus in den grenznahen Raum (relevant vor allem für die Räume Basel und Genf)		✗
Visumbereich		
– Auswirkungen des zusätzlich zu beschaffenden Schweizer Visums auf die touristische Nachfrage der betroffenen, visumpflichtigen Urlaubsreisenden mit weiteren Urlaubszielen im Schengen-Raum	✓	
– Auswirkungen des zusätzlichen zu beschaffenden Schweizer Visums auf Geschäftsreisende		✗
– Verminderte Standortattraktivität der Schweiz (Wirtschaft, Wissenschaft, internationales Genf)		✗
Asylbereich und administrativer Bereich		
– Zusätzliche Kosten während und nach Abschluss der Asylverfahrens (basierend auf den Erhebungen in Teil III dieses Berichts), zusätzliche Anzahl Zweitgesuche	✓	
– Einsparungen durch den Wegfall der Aufwendungen und Beitragszahlungen zugunsten der Schengen-Institutionen (basierend auf den Erhebungen in Teil III dieses Berichts)	✓	
Weitere relevante Aspekte		
– Kosten der „Sicherheitslücke“ aufgrund der erschwerten internationalen polizeilichen Zusammenarbeit (insbesondere des entstehenden Informationsvakuum)		✗

Abbildung 2: Quantifizierte und nicht berücksichtigte Aspekte eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung im Rahmen der Ecoplan-Studie.

3. Resultate der Ecoplan-Studie: Die Primäreffekte der Assoziierung an Schengen/Dublin in ausgewählten Bereichen

Die im Hinblick auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen relevantesten Teilbereiche von Schengen/Dublin sind die systematischen Grenzkontrollen, welche die Nachbarstaaten der Schweiz einführen müssten, sowie der Wegfall des Schengen-Visums, womit gewisse Drittstaatsangehörige für Reisen in die Schweiz ein zusätzliches Schweizer Visum beschaffen müssten. Die folgenden Kapitel beschreiben die durch Ecoplan abgeschätzten Primäreffekte dieser beiden Bereiche. Ebenfalls berücksichtigt werden in der Ecoplan-Studie die Primäreffekte, welche durch die Einsparungen für die öffentliche Hand aufgrund der Schengen/Dublin-Assoziierung entstehen. Die diesen Primäreffekten zugrunde liegenden Daten finden sich in Teil III dieses Berichts zu den finanziellen Auswirkungen von Schengen/Dublin (S. 70-111).

3.1. Primäreffekte einer systematischen Grenzkontrolle

In Teil I des Berichts (Kapitel 2) wurde aufgezeigt, dass im Szenario „ohne Schengen“ die Schweizer Grenze zu einer Aussengrenze des Schengen-Raums würde. Dies würde bedeuten, dass von den Nachbarstaaten der Schweiz bei Grenzübertritten systematische Personenkontrollen durchgeführt werden müssten. Diese systematischen Personenkontrollen würden aufgrund der Verkehrsdichte zu Wartezeiten an der Grenze führen, da jede Person bei Ein- und Ausreise einer umfassenden Kontrolle unterzogen werden müsste.

Wie hoch die Wartezeiten aber ausfallen, hänge massgeblich davon ab, wieviel Ressourcen die Nachbarstaaten in die Durchführung dieser Kontrollen investieren würden. Dabei begäbe sich die Schweiz in der Abhängigkeit der Nachbarstaaten.

Ausnahmen von dieser Praxis, wie zum Beispiel eine verminderte Kontrolldichte, sind nur für eine kurze Zeitdauer möglich. Gemäss Szenario „ohne Schengen“ (Teil I, Kapitel 2) wird davon ausgegangen, dass die Nachbarstaaten ihre Grenzen jeweils systematisch kontrollieren und die Schweiz keinen „Sonderstatus“ erhält. Für die Schweiz wird davon ausgegangen, dass die eigenen Kontrollen im bisherigen Umfang weitergeführt werden.

3.1.1. Drei Varianten der Umsetzung einer systematischen Grenzkontrolle durch die Nachbarstaaten

Aufgrund der verschiedenen Möglichkeiten der Ausgestaltung der Grenzkontrollen durch die Nachbarstaaten wurden von Ecoplan für die Analyse der volkswirtschaftlichen Effekte deshalb drei verschiedene Umsetzungsvarianten berechnet:

- **„Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten“:** In dieser Variante bleibt die bestehende Infrastruktur weitgehend unverändert. Lediglich kleine Verbesserungen (z.B. zusätzliche Spuren im Rahmen des bestehenden Strassenraums) sind möglich. Das hätte jedoch zur Folge, dass wohl verschiedene kleinere Grenzübergänge geschlossen werden müssten.
- **„Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten“:** In dieser Variante sind weitergehende infrastrukturelle Anpassungen möglich. In diesem Fall gilt die Rahmenbedingung, dass bauliche Anpassungen vorgenommen werden, aber der bestehende Perimeter eingehalten wird. Denkbar sind beispielsweise versetzte Kontrollspuren oder Anpassungen an Gebäuden. Massnahmen, die eine grosse Investition bedingen, wie z.B. die Ausdehnung des Perimeters einer Grenzstelle oder gar doppelstöckige Grenzstellen werden auch in dieser Variante ausgeschlossen.
- **„Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten“:** In dieser Variante wird davon ausgegangen, dass die Nachbarstaaten nicht bereit sind, innerhalb der bestehenden Infrastruktur alle realisierbaren Kontrollpunkte zu bedienen. Im Vergleich zur Variante „Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten“ wird deshalb die Zahl der Kontrollpunkte und damit auch der personelle Aufwand für die Grenzkontrollen halbiert.⁸⁹ Im Vergleich zur Umsetzungsvariante „mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten“ würde potentiell noch eine grössere Anzahl Grenzübergänge wegfallen.

Um die Effekte dieser systematischen Grenzkontrollen abschätzen zu können, muss auch eine Annahme zur Dauer dieser Mindestkontrolle getroffen werden. Auf Basis der durchschnittlichen Dauer von bestehenden Grenzkontrollen an den Schweizer Flughäfen und künftigen Effizienzsteigerungen wird von einer Kontrolldauer von 30 Sekunden im motorisierten Individualverkehr (MIV) und von 20 Sekunden im öffentlichen Verkehr (ÖV) ausgegangen. Pro Minute kann ein Kontrollpunkt im MIV also zwei Fahrzeuge und im ÖV drei Personen kontrollieren. Es wird also eine sehr effiziente Kontrolle unterstellt.

Es wird davon ausgegangen, dass die Grenzgänger und auch die übrigen Personen, welche die Grenze überqueren, pro Richtung eine maximale Wartezeit von zusätzlich 45 Minuten durch die Grenzkontrollen akzeptieren.

⁸⁹ Mit Ausnahme des öffentlichen Fernverkehrs.

Gemäss nachfolgender Abbildung nehmen unter 10% der Arbeitnehmenden einen Arbeitsweg von über 60 Minuten und nur einige Prozent von über 90 Minuten in Kauf. Wird davon ausgegangen, dass der durchschnittliche Grenzgänger bereits ohne Grenzstau einen Arbeitsweg von 15 bis 30 Minuten hat, so kann die Inkaufnahme einer maximalen Wartezeit von 45 Minuten begründet werden.

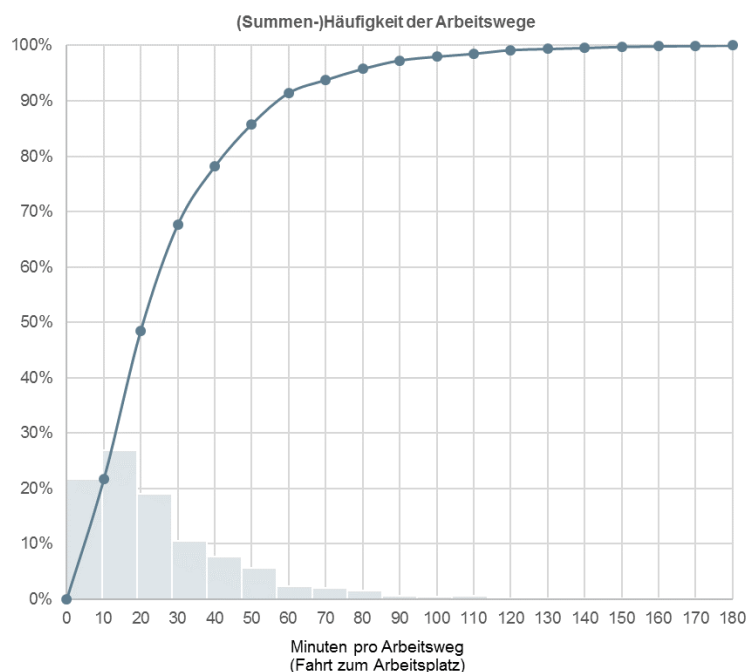


Abbildung 3: Zeitbedarf für einen Arbeitsweg (Quelle: BFS, Strukturerhebung 2015, Darstellung Ecoplan).

Entsprechend reduziert sich das Verkehrsvolumen und die Zahl der Grenzgänger in den Varianten „Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten“ und „Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten“. Da in der Umsetzungsvariante „minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten“ an jedem Grenzübergang geringere Kontrollkapazitäten vorhanden sind, ist die Abnahme entsprechend grösser als in der Umsetzungsvariante „Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten“. In der Umsetzungsvariante „Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten“ wird die Zahl der Kontrollpunkte soweit erhöht, dass pro Grenzübertritt die Wartezeit maximal 15 Minuten beträgt und entsprechend kein Rückgang des Verkehrs und der Anzahl Grenzgänger stattfindet.

Weiter wird davon ausgegangen, dass vom Wegfall der Schengen-Assoziierung nur der Personenverkehr in bedeutendem Masse betroffen ist. Im Bereich des Güterverkehrs finden sowieso systematische Zollkontrollen mit separater Abfertigung statt, der Aufwand einer zusätzlichen Grenzkontrolle ist zu vernachlässigen (vgl. Teil I, Kapitel 2.3.2).

3.1.2. Mengengerüst Grenzgänger und grenzüberschreitender Verkehr

Systematische Grenzkontrollen würden den grenzüberschreitenden Verkehr beeinträchtigen, welcher vor allem in den Regionen Basel, Genf und Tessin massgeblich durch den Verkehr der Grenzgänger geprägt ist. Als Grenzgänger in der Schweiz gelten ausländische Personen, die in der Schweiz arbeiten, aber in einem anderen Staat wohnhaft sind. Insbesondere im Raum Genf dürfte zudem auch eine erhebliche Zahl Schweizerinnen und Schweizer aus Frankreich in die Schweiz pendeln. Die Zahl der Grenzgänger ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen. Seit 2000 hat sich die Zahl der Grenzgänger verdoppelt.

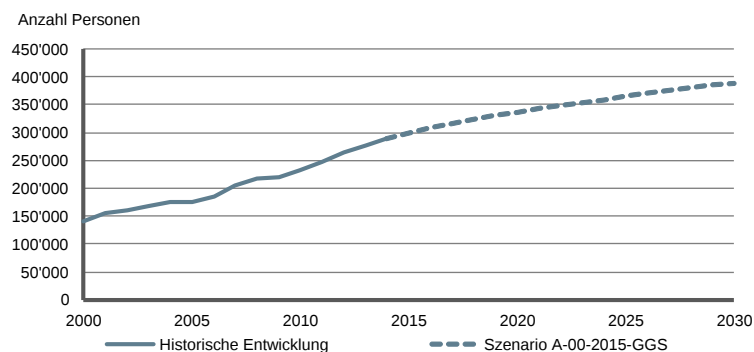


Abbildung 4: Entwicklung der Zahl der ausländischen Grenzgänger in der Schweiz (Quelle: Grenzgängerstatistik des BFS, Szenario A-00-2015-GGS, Darstellung Ecoplan).

Es zeigt sich, dass rund zwei Drittel der 314'000 Grenzgänger im 3. Quartal 2016 in den Regionen Basel, Genf und Tessin arbeiten, wobei der Kanton Genf mit insgesamt 85'000 Grenzgängern deutlich an der Spitze liegt. Das restliche Drittel verteilt sich vor allem auf die übrigen grenznahen Regionen. Aufgrund der starken Konzentration der Grenzgänger in den Regionen Basel, Genf und Tessin wurde für diese drei Regionen eine jeweils separate Analyse des Wegfalls der Schengen-Assoziierung vorgenommen. Die Grenzgängerszenarien des Bundesamts für Statistik (BFS) gehen davon aus, dass sich die Zahl der Grenzgänger bis 2030 auf rund 389'000 Personen erhöht, was 361'000 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) entspricht.

	Grenzgänger (VZÄ) 2030		
	Anzahl	Anteile	
Basel (BS, BL, SO)	69'164	19%	66%
Genf	97'375	27%	
Tessin	71'449	20%	
Übrige Schweiz	122'565	34%	34%
Schweiz Total	360'553	100%	100%

Abbildung 5: Zahl der Grenzgänger (VZÄ) nach Regionen 2030 (Quelle: Grenzgängerstatistik des BFS, Darstellung Ecoplan).

Für die vorliegende Analyse wurde der grenzüberquerende Verkehr im Jahr 2015 gemäss der Erhebung „Alpen- und grenzüberquerender Personenverkehr“ des BFS als Grundlage verwendet. Diese enthält die grenzüberquerenden Fahrten im motorisierten Individualverkehr und mit der Eisenbahn. Nicht berücksichtigt sind der Langsamverkehr (Fussgänger und Velos), sowie der öffentliche Nahverkehr mit Bussen, Trams und Schiffen.

Es ist dabei anzumerken, dass insbesondere im öffentlichen Nahverkehr im Moment mehrere Projekte zum Ausbau des Schienenverkehrs bestehen, vor allem im Tessin und im Raum Genf. Diese Projekte können die Verkehrsflüsse potentiell deutlich weg vom MIV hin zum ÖV lenken. Diese Verlagerung wurde in der vorliegenden Studie nicht berücksichtigt. Es ist aber anzumerken, dass sich die notwendigen Kontrollkapazitäten und somit die Primäreffekte im Grenzbereich nur wenig verändern, wenn bei gleichbleibender Anzahl Grenzüberquerungen diese öfter mit dem ÖV als mit dem MIV geschehen.

An einem durchschnittlichen Werktag überquerten im Jahr 2015 pro Richtung rund 590'000 Personenfahrzeuge die Schweizer Grenze. Dies entspricht kumuliert einem Total von 1'180'000 Grenzüberquerungen in beiden Richtungen. Wie bereits bei den Grenzgängern entfallen rund zwei Drittel der Frequenzen auf die Regionen Basel, Genf und Tessin. Das restliche Drittel verteilt sich auf die übrigen Grenzregionen, wobei hier der grösste Teil auf die Grenzübergänge in der Nord- und Ostschweiz zwischen Basel und Graubünden entfällt.

Bei einem geschätzten durchschnittlichen Belegungsgrad von 1.3 Personen pro Fahrzeug entspricht dies rund 1'530'000 Personen, die täglich die Schweizer Grenze überqueren und bei der Einführung von systematischen Grenzkontrollen überprüft werden müssten. Der grenzquerende Verkehr ist von starken Morgen- und Abendspitzen geprägt. Die Morgenspitzen sind jeweils Richtung Schweiz am stärksten, die Abendspitzen in Richtung Ausland.⁹⁰

Durchschnittlicher Werktagerverkehr pro Richtung			
	Anzahl Fahrzeuge	Anteile	
Basel (BS, BL, SO)	119'682	20%	} 66%
Genf	179'174	30%	
Tessin	93'551	16%	
Übrige Schweiz	197'911	34%	34%
Schweiz Total	590'318	100%	100%

Abbildung 6: Grenzquerender motorisierter Werktagerverkehr 2015 (Quelle: Grenzgängerstatistik des BFS, Darstellung Ecoplan).

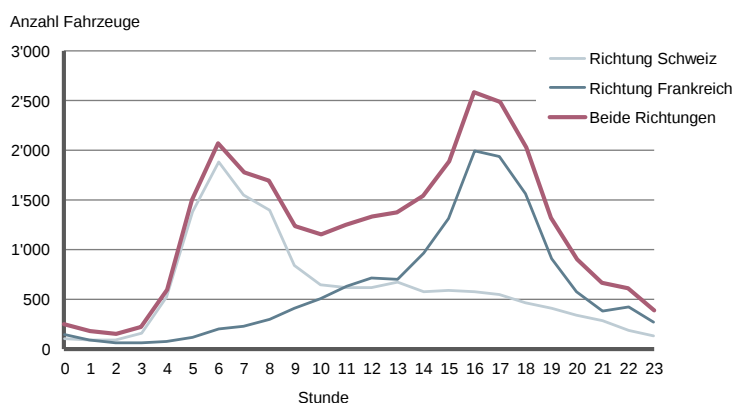


Abbildung 7: Verkehrsaufkommen Übergang Basel St. Louis A3/A35 werktags 2015 Grenzquerender motorisierter Werktagerverkehr 2015 (Quelle: Ecoplan).

Im Vergleich zum MIV kommt dem grenzquerenden Personenverkehr mit der Eisenbahn eine kleine Rolle zu. Pro Tag überqueren rund 85'000 Personen die Grenze auf diese Weise in beiden Richtungen. Es fällt dabei auf, dass fast die Hälfte dieser Grenzquerungen im Raum Basel stattfindet. Insbesondere im Raum Genf hat der grenzquerende Verkehr mit der Eisenbahn nur eine marginale Bedeutung.

Durchschnittlicher Werktagerverkehr in beide Richtungen		
	Anzahl Personen	Anteile
Basel (BS, BL, SO)	38'246	45%
Genf	5'201	6%
Tessin	10'547	12%
Übrige Schweiz	30'991	36%
Schweiz Total	84'985	100%

Abbildung 8: Grenzquerender Werktagerverkehr Eisenbahnen 2015 (Quelle: BFS, Darstellung Ecoplan).

Mangels Datenverfügbarkeit wird im Bereich des öffentlichen Verkehrs nur die Eisenbahn berücksichtigt, nicht aber Tram und Bus. Lediglich im Raum Basel werden alle öffentlichen Verkehrsträger berücksichtigt.⁹¹

⁹⁰ Es sind nicht für alle Grenzübergänge detaillierte Angaben zum Verkehrsvolumen im Tagesverlauf verfügbar. Für diese Übergänge wird der Tagesgang auf Basis der DWV, MSP und ASP analog zum Gesamtverkehr der anderen Übergänge nachgebildet. Zur Berechnung des Verkehrs im Referenzjahr 2030 wird von einer Verkehrszunahme im Vergleich zum Basisjahr 2015 von 14% im MIV gemäss den Verkehrsperspektiven des ARE ausgegangen.

⁹¹ Zur Berechnung des Verkehrs im Referenzjahr 2030 wird von einer Verkehrszunahme im Vergleich zum Basisjahr 2015 von 36% im ÖV gemäss den Verkehrsperspektiven des ARE ausgegangen.

3.1.3. Primäreffekte einer systematischen Grenzkontrolle

Die Primäreffekte von systematischen Grenzkontrollen unterscheiden sich stark zwischen den verschiedenen Umsetzungsvarianten. Für die Bestimmung der monetären Folgen sind drei Effekte relevant:

- Reduktion des Verkehrsvolumens wegen den entstehenden Wartezeiten und gleichzeitiger Rückgang der Anzahl Grenzgänger;
- Kosten der Wartezeiten (Stauzeitkosten) der verbleibenden grenzüberquerenden Personen (die Wartezeiten führen zu einem Zeitverlust, welcher mithilfe von Richtgrössen aus der Verkehrsplanung kostenmässig bewertet werden kann);
- Notwendige Kosten zum Betrieb der Kontrollpunkte durch die Nachbarstaaten;

Mit mehr Kontrollpunkten und somit höheren Kontrollkosten kann eine weniger starke Abnahme des Verkehrsvolumens und der Grenzgänger erreicht werden. Mit zunehmender Anzahl Kontrollpunkte nehmen die Stauzeitkosten zu, da aufgrund der höheren Kontrollkapazität immer mehr Personen bis zu einer maximalen Wartezeit von 45 Minuten die Grenze überqueren können. Erst wenn die Zahl der Kontrollpunkte so gross ist, dass Wartezeiten unter 45 Minuten entstehen, nehmen die Stauzeitkosten wieder ab.

Umsetzungsvariante „Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten“

In der Umsetzungsvariante „Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten“ stehen schweizweit 318 Kontrollpunkte im MIV und 48 Kontrollpunkte im ÖV zur Kontrolle der grenzquerenden Personen zur Verfügung. Damit diese Variante umgesetzt werden kann, müssten die Nachbarstaaten allerdings jährlich rund 550 Mio. CHF zur Verfügung stellen, um die notwendigen gut 5'500 Grenzschutzexperten/Grenzpolizisten zu finanzieren und die Infrastruktur zu unterhalten (für die Herleitung dieser Annahmen wird auf die Ecoplan-Studie verwiesen).

Diese Zahl Kontrollpunkte würde aber keineswegs ausreichen, um alle grenzquerenden Personen zeitnah zu kontrollieren. Unter der Annahme der Bereitschaft zu einer Wartezeit von 45 Minuten in Spitzenzeiten würde das Verkehrsvolumen um 27% abnehmen. Diese Abnahme ist jedoch von Region zu Region sehr unterschiedlich: Im Raum Genf wäre eine Abnahme von 54% notwendig, also gut eine Halbierung des Verkehrsvolumens. In den Regionen Basel und Tessin wäre ebenfalls eine Abnahme des Verkehrsvolumens um rund 30% zu erwarten. Aufgrund der zahlreichen Übergänge in den restlichen – mehrheitlich ländlichen – Grenzabschnitten der Schweiz und den vergleichsweise tiefen Verkehrsvolumen würde sich im Rest der Schweiz keine deutliche Verkehrsabnahme zeigen, da mit der bestehenden Infrastruktur die Wartezeiten knapp unter 45 Minuten bleiben. In dieser Umsetzungsvariante „Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten“ würde sich die Zahl der Grenzgänger schweizweit von 361'000 auf 265'000 Personen reduzieren.

Die entstehenden Wartezeiten an den Grenzübergängen haben erhebliche Stauzeitkosten zur Folge: Bei einer täglichen Stauzeit von 448'000 Personenstunden betragen diese jährlich 3.2 Mrd. CHF. Rund 2.8 Mrd. CHF davon würde auf die verbleibenden Grenzgänger entfallen, der Rest etwa hälftig auf die übrigen ausländischen und schweizerischen Personen, die die Grenze überqueren.

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitze [h/Werktag]	Zeitkosten Grenzgänger [Mio. CHF/a]	Zeitkosten Schweizer [Mio. CHF/a]	Zeitkosten Ausländer [Mio. CHF/a]	Stauzeit Total [h/Werktag]	Zeitkosten Total [Mio. CHF/a]
MIV	246'079	1.46	2'751	191	164	410'934	3'106
ÖV Nahverkehr	12'124	0.87	42	36	19	25'724	97
ÖV Fernverkehr	6'482	0.50	13	17	11	11'075	41
Total	264'685		2'806	244	194	447'733	3'244

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV	318	4'770	477
ÖV Nahverkehr	26	395	39
ÖV Fernverkehr	24	360	36
Total	368	5'525	552

Abbildung 9: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante „Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten“ (Quelle: Ecoplan).

Umsetzungsvariante „Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten“

Um die Wartezeiten beim Grenzübertritt auf maximal 15 Minuten in den Spitzenzeiten reduzieren zu können, wäre knapp eine Verdoppelung der Kontrollpunkte im Vergleich zur Umsetzungsvariante „Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten“ notwendig. Im MIV müssten die Kontrollpunkte stärker erhöht werden als im ÖV. Analog zu den obigen Ausführungen müssten im Raum Genf die Kontrollpunkte am stärksten erhöht werden. Zur Besetzung der 607 Kontrollpunkte pro Richtung müssten die Nachbarstaaten der Schweiz rund 9'100 Grenzschutzexperten/Grenzpolizisten zur Verfügung stellen, was für diese mit jährlichen Kosten von rund 910 Mio. CHF verbunden wäre.

In dieser Umsetzungsvariante überqueren pro Tag gleich viele Fahrzeuge und Personen die Grenze wie im Szenario „mit Schengen“. Auch die Zahl der Grenzgänger bleibt unverändert. Es wird angenommen, dass eine Wartezeit von 15 Minuten pro Richtung in Kauf genommen würde.

Die verbleibenden Wartezeiten würden zu Stauzeitkosten von rund CHF 1.5 Mrd. jährlich führen. Die Stauzeitkosten sind darum nach wie vor erheblich, weil 15 Minuten Wartezeit bei der gleichbleibend hohen Zahl von Grenzquerungen zu einer Gesamtwartezeit von 204'000 Personenstunden pro Werktag führen würden. Diese Stauzeitkosten entfielen zum grossen Teil auf die Grenzgänger, da sich die Wartezeit auf die Pendlerzeiten beschränkt.

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitze [h/Werktag]	Zeitkosten Grenzgänger [Mio. CHF/a]	Zeitkosten Schweizer [Mio. CHF/a]	Zeitkosten Ausländer [Mio. CHF/a]	Stauzeit Total [h/Werktag]	Zeitkosten Total [Mio. CHF/a]
MIV	340'970	0.50	1'203	84	73	180'053	1'360
ÖV Nahverkehr	13'101	0.42	22	16	10	12'922	49
ÖV Fernverkehr	6'482	0.50	13	17	11	11'075	41
Total	360'553		1'238	117	94	204'050	1'450

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV	551	8'265	826
ÖV Nahverkehr	32	474	47
ÖV Fernverkehr	24	360	36
Total	607	9'099	909

Abbildung 10: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante „Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten“ (Quelle: Ecoplan).

Umsetzungsvariante „Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten“

Die Umsetzungsvariante „Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten“ geht davon aus, dass die Nachbarstaaten der Schweiz aus Kostengründen nicht alle innerhalb der bestehenden Infrastruktur realisierbaren Kontrollpunkte bedienen.

Es wird unterstellt, dass Grenzkontrollpersonal für die Bedienung von rund 200 Kontrollpunkten bereitgestellt wird, also ungefähr die Hälfte zur Umsetzungsvariante „Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten“.⁹² Zur Besetzung der 200 Kontrollpunkte wären rund 2'900 Grenzwächter notwendig, die die Nachbarstaaten der Schweiz gut 290 Mio. CHF kosten würden.

Da die Kapazitäten für die Grenzkontrollen in dieser Umsetzungsvariante sehr beschränkt sind, ist unter der Annahme einer maximalen Wartezeit in den Spitzenstunden von 45 Minuten mit einer starken Abnahme des Verkehrsvolumens von 62% zu rechnen. Wiederum wäre im Raum Genf mit 76% die grösste Abnahme notwendig. In den Regionen Basel und Tessin wäre ebenfalls eine Abnahme von gut 60% zu erwarten, in der restlichen Schweiz eine Abnahme von knapp 50%. Entsprechend würde sich die Anzahl Grenzgänger im Vergleich zum Szenario „mit Schengen“ von 361'000 auf 139'000 Personen beinahe um zwei Drittel reduzieren. Analog zum Verkehrsvolumen wäre der Effekt in der Region Genf am stärksten.

Die verbleibenden grenzquerenden Personen müssten täglich rund 249'000 Staustunden in Kauf nehmen, was Stauzeitkosten von 1.8 Mrd. CHF zur Folge hätte. Mehr als zwei Drittel davon würde auf die Grenzgänger entfallen, der Rest rund hälftig auf die übrigen grenzquerenden Schweizer und Ausländer.

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Stauzeit Morgen- und Abendspitze Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit [h/Werktag] Grenzgänger	Zeitkosten [Mio. CHF/a] Grenzgänger	Zeitkosten Schweizer [Mio. CHF/a]	Zeitkosten Ausländer [Mio. CHF/a]	Stauzeit Total [h/Werktag]	Zeitkosten Total [Mio. CHF/a]
MIV	124'008	1.50	1'436	98	84	214'009	1'619
ÖV Nahverkehr	8'298	1.45	48	28	16	24'154	92
ÖV Fernverkehr	6'482	0.50	13	17	11	11'075	41
Total	138'788		1'497	143	111	249'238	1'752

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV	159	2'385	239
ÖV Nahverkehr	13	197	20
ÖV Fernverkehr	24	360	36
Total	196	2'942	295

Abbildung 11: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante „Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten“ (Quelle: Ecoplan).

Zusammenfassung zu den drei Umsetzungsvarianten

Die nachfolgende Abbildung zeigt die wichtigsten Folgen einer systematischen Grenzkontrolle für die drei untersuchten Umsetzungsvarianten. Je grösser die bereitgestellten Ressourcen für die Grenzkontrollen, desto geringer der Rückgang bei den Grenzgängern. Die gesamte Stauzeit – gemessen in Personenstunden – ist abhängig von der Wartezeit an der Grenze und dem Ausmass des Grenzverkehrs. In der Umsetzungsvariante „maximaler Ausbau der Kontrollkapazität“ resultieren zwar pro Grenzübertritt die geringsten Stauzeiten, aber das Ausmass des Grenzverkehrs bleibt sehr hoch, was insgesamt immer noch zu hohen Stauzeiten führt. Bei der Umsetzungsvariante „minimaler

⁹² Knapp die Hälfte, da im öffentlichen Fernverkehr von weiterhin 8 Dreierteams ausgegangen wird.

Ausbau der Kontrollkapazitäten“ resultieren lange Wartezeiten an der Grenze, das Volumen des Grenzverkehrs nimmt aber stark ab. Dies ist der Grund dafür, dass die gesamte Stauzeit in der Umsetzungsvariante „minimaler Ausbau der Kontrollkapazität“ nicht deutlich höher ausfällt.

Die Stauzeiten an der Grenze summieren sich in der Umsetzungsvariante „mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten“ pro Werktag auf bis zu 450'000 Personenstunden. Aufsummiert auf das Jahr und mit einem Kostensatz von gut 28 CHF/Staustunde ergeben sich Stauzeitkosten von bis zu 3.05 Mrd. CHF bei den in die Schweiz pendelnden Grenzgänger.

	Grenzgänger Anzahl [in 1000]	Stauzeit [1000 Personen- stunden pro Werktag]	Stauzeitkosten		Kosten für syst. Grenzkontrolle Ausland [Mrd. CHF]
			Ausländer [Mrd. CHF]	Inländer [Mrd. CHF]	
Szenario «mit Schengen»	361	-	-	-	-
Szenario «ohne Schengen» mit der Umsetzungsvariante:					
«Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»	265	448	3.05	0.19	0.55
«Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»	361	204	1.36	0.10	0.91
«Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»	139	249	1.64	0.11	0.29

Abbildung 12: Erwartete Kostenfolgen der drei Umsetzungsvarianten (Quelle: Ecoplan).

3.2. Primäreffekte im Visumbereich am Beispiel der touristischen Nachfrage

In diesem Kapitel werden die Primäreffekte in Bezug auf die touristische Nachfrage in einem Szenario „ohne Schengen“ so weit wie möglich quantifiziert. Wie in Teil I (Kapitel 3.2) aufgezeigt, müssen visumpflichtige Drittstaatsangehörige im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ für eine Reise in die Schweiz ein zusätzliches Schweizer Visum beantragen, da das Schengen-Visum nicht mehr für eine Einreise in die Schweiz berechtigt. Dieser finanzielle und administrative Aufwand für das zusätzliche Visum bedeutet eine Hemmschwelle und einen Wettbewerbsnachteil für den Schweizer Tourismus. Daher ist in einem Szenario „ohne Schengen“ mit einem Rückgang an Reisenden zu rechnen. In diesem Kapitel wird das Ausmass dieses Nachfragerückgangs abgeschätzt.

3.2.1. Eingeschränkte Quantifizierbarkeit der Auswirkungen im Visumbereich

Der Visumbereich berührt neben dem Tourismus auch verschiedene andere Gebiete: Insbesondere der Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Schweiz profitiert in hohem Ausmass von dem erleichterten Zugang zu Visa durch Schengen und der Möglichkeit, dass Inhaber von Schengen-Visa sich frei im Schengen-Raum bewegen können. Zu nennen ist bspw. der chinesische Kadermitarbeiter eines Basler Pharmakonzerns oder die indische ETH-Dozentin, die ohne zusätzliches Schengen-Visum nicht mehr ohne weiteres eine Konferenz im benachbarten Ausland besuchen können. Gleiches gilt auch umgekehrt beispielsweise für eine Forschungsgruppe eines Drittstaates, die in einem Schengen-Staat arbeitet, für einen Besuch an einer Fachtagung in der Schweiz aber zusätzlich ein Schweizer Visum beantragen müsste. Das Schengen-Visum trägt hier heute also wesentlich zur Standortattraktivität der Schweiz bei.

Ebenfalls stark vom Schengen-Visum profitiert das internationale Genf als Sitz internationaler Organisationen und Gastgeber von internationalen Konferenzen. Das internationale Genf befindet sich seit geraumer Zeit in einem Konkurrenzkampf mit anderen Standorten um die Ansiedlung neuer Organisationen, darunter befinden sich auch Städte aus dem Schengen-Raum wie Wien oder

Kopenhagen. Ein Wegfall des Schengen-Visums und dem dadurch ermöglichten Instrument der Vertretungsvereinbarung würde dazu führen, dass insb. Delegierte aus afrikanischen Staaten teilweise lange Reisewege auf sich nehmen müssten, um ein Schweizer Visum zu beantragen (vgl. Teil I, Kapitel 3.2.2). Dies würde die Attraktivität von Genf als Standort internationaler Organisationen empfindlich schwächen.

Während diese Effekte durchaus eine relevante Rolle für die Standortattraktivität der Schweiz spielen und somit volkswirtschaftlich relevant sind, so lassen sie sich nur sehr schwer quantifizieren. Zudem wäre eine entsprechende Abschätzung mit zu vielen Variablen verbunden, was entsprechende Hypothesen wiederum zu beliebig machen würde. Aus diesem Grund konzentriert sich die Ecoplan-Studie auf die Folgen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung lediglich auf den Tourismusbereich, verzichtet darüber hinaus aber auf den Versuch der Quantifizierung der vermutlich beträchtlichen Auswirkungen auf die Standortattraktivität.

Aber selbst im Tourismusbereich ist die Abschätzung der Auswirkungen mit vielen Variablen verbunden, da die Datenlage lückenhaft ist und der Zugang zu Visa bei der Entscheidung von touristischen Akteuren, eine bestimmte Destination zu besuchen, nur ein Faktor von vielen ist. Um dennoch eine Schätzung der möglichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen vornehmen zu können, mussten im Rahmen der Studie von Ecoplan diverse – nur teilweise empirisch fundierte – Annahmen getroffen werden. Aus diesem Grund wurden in der Studie jeweils verschiedene Szenarien formuliert und die Resultate in Form von Bandbreiten dargestellt.

3.2.2. Vorgehen zur Schätzung der Primäreffekte im Visumbereich

Die folgende Abbildung beschreibt, wie im Rahmen der Ecoplan-Studie vorgegangen wurde, um den Rückgang der touristischen Nachfrage bzw. der Anzahl Reisenden und deren Ausgaben im Szenario „ohne Schengen“ zu bestimmen.

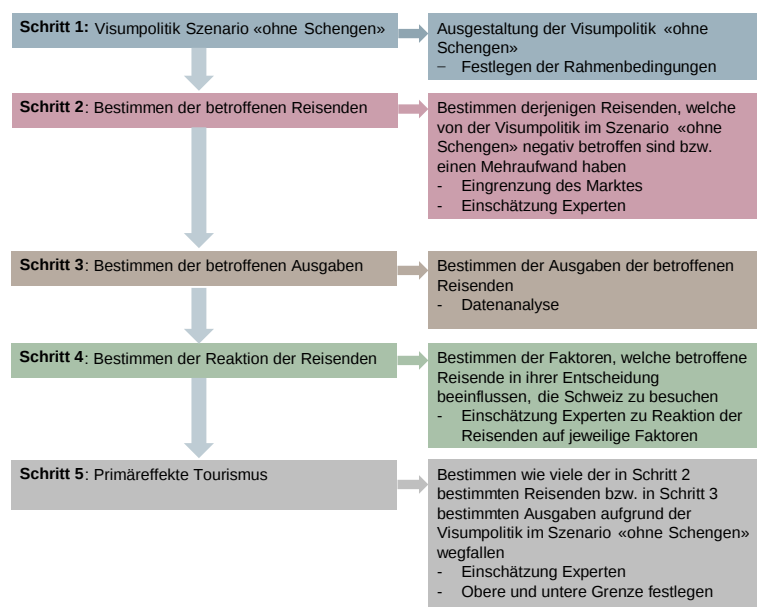


Abbildung 13: Vorgehen zur Bestimmung des Rückgangs der touristischen Nachfrage im Szenario „ohne Schengen“ (Quelle: Ecoplan).

Die Rahmenbedingungen im Visumbereich (Schritt 1) wurden bereits im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ (Teil I, Kapitel 3.2) umfassend definiert. Anschliessend wurden von Ecoplan die von einem Szenario „ohne Schengen“ betroffenen Reisenden und deren Ausgaben geschätzt (Schritte 2 und 3). Mittels Plausibilitätsüberlegungen und Einschätzungen von Tourismusexperten wurde dann

geschätzt, wie viele Touristen wegen des nötigen Mehraufwands für die Visumbeschaffung von einer Reise in die Schweiz abgehalten werden (Schritt 4). Aus dem geschätzten Rückgang der Reisenden und deren Ausgaben in der Schweiz kann der Rückgang der Tourismusnachfrage berechnet werden (Schritt 5).

3.2.3. Bestimmen der betroffenen Reisenden und ihrem Ausgabeverhalten (Schritte 1-3)

Der Wegfall der Schengen-Assoziierung hat je nach Zielgruppe unterschiedliche Auswirkungen:

- *Schweizerinnen und Schweizer sowie Staatsangehörige von Schengen-Staaten:* Dank dem Personenfreizügigkeitsabkommen sind diese Personengruppen jeweils gegenseitig zur visumsfreien Einreise in den Schengen-Raum resp. die Schweiz berechtigt. Diese Personengruppen sind somit von einem Wegfall der Schengen-Assoziierung nicht betroffen.
- *Drittstaatenangehörige mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz:* Angehörige von Drittstaaten mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz benötigen je nach Herkunftsland ein Visum, um aus der Schweiz in den Schengen-Raum zu reisen. Gemäss Schätzungen des SEM sind davon rund 500'000 Drittstaatenangehörige betroffen. Dies hat allerdings nur indirekte volkswirtschaftliche Auswirkungen, indem bspw. die Standortattraktivität der Schweiz beeinträchtigt würde. Dieser Effekt wurde im Rahmen der Ecoplan-Studie *nicht* quantifiziert (vgl. Kapitel 3.2.1).
- *Reisende aus visumpflichtigen Drittstaaten:*
 - *Reisende mit Hauptinteresse Schweiz:* Für Touristen, Geschäftsreisende und weitere betroffene Personengruppen, welche nur in die Schweiz reisen bzw. deren Hauptinteresse der Schweiz gilt, wird davon ausgegangen, dass der Wegfall der Schengen-Assoziierung ihr Reiseverhalten nicht ändert. Die Reisenden müssten im Szenario „ohne Schengen“ einzig anstelle eines Schengen Visums ein Schweizer Visum beantragen.⁹³ Der Aufwand für die Beschaffung des Schweizer Visums könnte allerdings höher sein als für das Schengen Visum, da für den Visumantrag aufgrund der im Szenario „ohne Schengen“ geringeren Anzahl der Visum-Annahmestellen (Vertretungen und externe Dienstleistungserbringer) je nachdem längere Anreisezeiten in Kauf genommen werden müssen. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass dies den Entschluss in die Schweiz zu reisen, nicht entscheidend beeinflusst, d.h. dass der potentielle Rückgang dieser Reisenden aufgrund des Mehraufwands für die Visumbeschaffung gering ausfällt.
 - *Mehr-Staaten-Reisende:* Für Personen, welche mehrere Staaten im Schengen-Raum und die Schweiz besuchen möchten, bringt die Visumregelung im Szenario „ohne Schengen“ einen finanziellen und zeitlichen Mehraufwand mit sich. Dies, weil neben dem Schengen-Visum zusätzlich ein Schweizer Visum beantragt werden muss, was evtl. mit höheren Reise- und Opportunitätskosten verbunden ist, falls die Schweiz weniger Visum-Annahmestellen zur Verfügung stellt. Zudem gilt es anzumerken, dass der Entscheid, neben dem Schengen-Raum auch die Schweiz besuchen zu wollen, u.U. auch erst spontan im Schengen-Raum und nicht schon im Rahmen der Reisevorbereitung im Heimatstaat gefällt wird. Folglich fällt diese Spontaneität weitgehend dahin, wenn ein zusätzliches Schweizer Visum eingeholt werden müsste, nachdem die Reisenden bereits in den Schengen-Raum eingereist sind.

⁹³ Je nach Flugverbindung ist für den Transit in einem Schengen-Flughafen das Schweizer Visum nicht ausreichend.

- *Transitpassagiere Luftverkehr*: Falls Flugpassagiere des konzessionierten Linienverkehrs den Transitbereich eines Flughafens nicht verlassen, müssen sie beim Erfüllen einiger Kriterien – wie z.B. ein gültiges Reisedokument – kein Visum für die Schweiz oder den Schengen-Raum beantragen.

Es wird davon ausgegangen, dass sich die Regelung diesbezüglich im Szenario „ohne Schengen“ nicht ändert, folglich sind Transitpassagiere nicht betroffen.

Reisende	Auswirkungen Szenario „ohne Schengen“
Reisende von der Schweiz in den Schengen-Raum (ausgenommen in der Schweiz wohnhafte im Schengen-Raum visumpflichtige Ausländer)	gering
Reisende aus Schengen-Staaten in die Schweiz (ausgenommen Schweizer Visumpflichtige im Schengen- Raum wohnende Ausländer)	gering
Visumpflichtige Drittstaatenangehörige auf Mono-Schweiz- Reise	Gering bis mittel ⁹⁴
Visumpflichtige Drittstaatenangehörige auf Mehr-Staaten- Reise u.a. in die Schweiz	Ja, wird in der Studie quantifiziert
Visumpflichtige Drittstaatenangehörige mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz bzw. aus Schengen- Staaten, welche in den Schengen-Raum bzw. die Schweiz reisen möchten	Ja, wird in der Studie nicht quantifiziert
Transit-Reisende	gering

Abbildung 14: Betroffene Reisende im Szenario „ohne Schengen“ (Quelle: Ecoplan).

Gemäss obiger Auslegeordnung könnten sich in einem Szenario „ohne Schengen“ v.a. Reisende aus visumpflichtigen Drittstaaten, welche neben der Schweiz auch in andere Schengen-Staaten reisen, gegen einen Aufenthalt in der Schweiz entscheiden. Weiter ist zu beachten, dass Urlaubsreisende eine elastischere Nachfrage haben als andere Reisegruppen wie bspw. Geschäftsreisende. Aber auch bei den Geschäftsreisenden, deren Nachfrage zwar unelastischer ist als diejenige der Touristen, muss aufgrund der geringeren Standortattraktivität der Schweiz im Szenario „ohne Schengen“ mit einem Rückgang gerechnet werden. Die restlichen Reisenden wie z.B. Reisende, welche ihre Familien besuchen möchten oder Studierende sind eher geringfügig von einem Austritt aus dem Schengen-Raum betroffen. Die Effekte auf die wenigen betroffenen Transittouristen, welche bei einem Gabelflug auf einen Zwischenstopp in der Schweiz verzichten könnten, sind aus Schweizer Sicht vernachlässigbar.

Aus diesem Grund liegt der Fokus der Studie somit auf der Quantifizierung des Rückgangs an Touristen, die sich auf einer Mehr-Staaten-Reise befinden. Die allfälligen negativen Auswirkungen auf die Standortattraktivität der Schweiz für Drittstaatenangehörige mit Aufenthaltsrecht in der Schweiz sowie Geschäftsreisende werden in der Studie zwar nicht berücksichtigt, dürfen aber nicht unerwähnt bleiben.

In einem nächsten Schritt wurde die Anzahl der betroffenen Reisenden geschätzt, indem eine Analyse basierend auf BFS-Daten, dem Visa-Monitoring des SEM sowie Daten von Schweiz Tourismus durchgeführt wurde (für die detaillierte Beschreibung des Vorgehens sowie der Berechnungen wird

⁹⁴ Das Szenario „ohne Schengen“ hat auch Auswirkungen auf visumpflichtigen Drittstaatenangehörige auf „Mono-Schweiz-Reise“, da sogar für „Mono-Schweiz-Reisende“ das Instrument der Vertretungsvereinbarung oft nützlich ist (bspw., wenn es eine kostspielige Anreise auf die ansonsten zuständige Visasektion vermeidet). Hinzu kommt der Fall von Reisenden, die ein mehrjähriges Multiple-Entry-Visum für den Schengen-Raum besitzen: Diese Personen könnten durchaus eine reine Schweizer Reise planen, aber aufgrund der separaten Visumpflicht davon absehen.

auf die Ecoplan-Studie, S. 55-64 verwiesen, in diesem Kapitel wird lediglich eine Zusammenfassung dieser Analyse wiedergegeben).

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Zusammensetzung sämtlicher Schweiz-Reisenden:

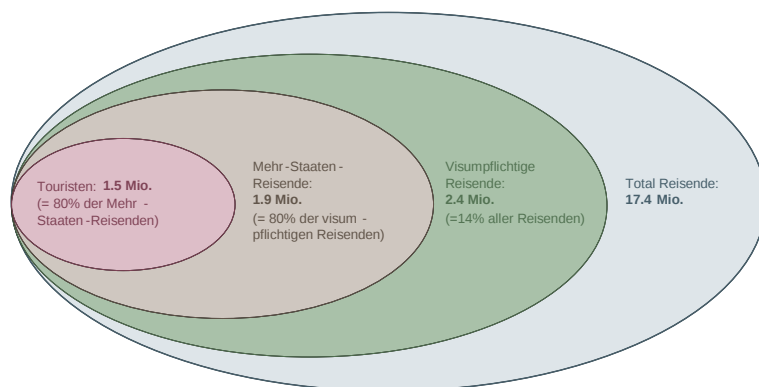


Abbildung 15: Betroffene Reisende im Szenario „ohne Schengen“ (Quelle: Ecoplan).

Der Anteil der Mehr-Staaten-Reisenden an der Gesamtheit der visumpflichtigen Reisenden wurde dabei anhand der durchschnittlichen Länge ihres Aufenthaltes geschätzt. Durchschnittlich bleiben die Reisenden aus visumpflichtigen Staaten 1.85 Nächte in der Schweiz.⁹⁵ Dabei verweilen die chinesischen Reisenden mit durchschnittlich 1.23 Tagen deutlich kürzer in der Schweiz als beispielsweise afrikanische Reisende mit 3.29 Tagen. Es wird unterstellt, dass Reisende, die weniger als 2 Tage in der Schweiz bleiben, neben der Schweiz auch andere Staaten besuchen und folglich Mehr-Staaten-Reisende sind. Weiter wird davon ausgegangen, dass je tiefer die durchschnittliche Reisedauer ist, desto höher ist der Anteil der Mehr-Staaten-Reisenden. Gemäss Schätzungen von Ecoplan sind knapp 80% der visumpflichtigen Reisenden Mehr-Staaten-Reisende.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Zusammensetzung der betroffenen 1.5 Mio. visumpflichtigen Mehr-Staaten-Touristen:

Visumpflichtige Länder	Gesamt-reisende	Schätzung Mehr-Staaten-Reisende		Schätzung Betroffene Mehr-Staaten-Reisende (Touristen)	
		absolut	in % von Herkunfts-land	absolut	in % von Herkunfts-land
China (ohne Taiwan, Hongkong)	1'122'852	1'086'921	97%	869'537	77%
Thailand	97'133	86'448	89%	69'159	71%
Russland	133'043	70'513	53%	56'410	42%
Indien	266'427	189'163	71%	151'331	57%
Saudi-Arabien und Golfstaaten	214'341	105'962	49%	84'769	40%
Übrige visumpflichtige Länder	524'727	336'241	64%	268'993	51%
Total	2'358'523	1'875'248	80%	1'500'199	64%

Abbildung 16: Zusammensetzung der betroffenen Reisenden (Quelle: Ecoplan).

⁹⁵ BFS-Daten für das Jahr 2015. Über alle Reisenden hinweg liegt die durchschnittliche Verbleibdauer mit 2.04 Tagen etwas höher.

Für diese betroffenen Touristengruppen lassen sich wiederum die durchschnittlichen Ausgaben bestimmen:

Visumpflichtige Länder	Schätzung betroffene Mehr-Staaten-Reisende (Touristen)	Durchs. Ausgaben pro Tag in CHF	Durchs. Aufenthaltsdauer in Tagen	Betroffene Ausgaben in Mio. CHF
China (ohne Taiwan, Hongkong)	869'537	330	1.2	352
Thailand	69'159	260	1.6	30
Russland	56'410	230	2.8	36
Indien	151'331	240	2.2	81
Saudi-Arabien und Golfstaaten	84'769	430	2.9	106
Übrige visumpflichtige Länder	268'993	318	2.3	193
Total	1'500'199			798

Abbildung 17: Schätzung der betroffenen Ausgaben (Quelle: Ecoplan).

3.2.4. Schätzung des Rückgangs der betroffenen Reisenden aufgrund des Mehraufwands bei der Visumbeschaffung (Schritt 4)

Als nächstes gilt es zu bestimmen, welche Faktoren die Reiseentscheidung eines Mehr-Staaten-Touristen beeinflussen. Folgende Faktoren und ihre Ausprägung sind für die Reiseentscheidung der betroffenen visumpflichtigen Mehr-Staaten-Touristen ausschlaggebend:

- *Administrativer und finanzieller Aufwand für die Beschaffung des Schweizer Visums:* Je höher der finanzielle und administrative Aufwand für die Antragsstellung für das zusätzliche Schweizer Visum, desto grösser die Auswirkungen auf die betroffenen Reisenden im Szenario „ohne Schengen“.
- *Wartezeiten an Schweizer Grenzen durch zusätzliche Kontrollen:* Längere Wartezeiten könnten v.a. Pauschalreisende mit knappen Zeitbudgets bzw. Reisende mit kurzer Aufenthaltsdauer von einem Besuch der Schweiz abhalten.
- *Weitere Faktoren* wie beispielsweise die Konjunktur des Herkunftsstaates der Reisenden, die innen- und aussenpolitische Lage, das touristische Angebot der Schweiz und dessen internationale Wettbewerbsfähigkeit und Wechselkursentwicklungen.

Die Faktoren sind bezüglich ihrer Wirkung auf die touristische Nachfrage unterschiedlich zu gewichten. Der finanzielle und administrative Mehraufwand für die Beschaffung des Schweizer Visums sowie die längeren Wartezeiten an der Grenze wären eine direkte Folge eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung. Die negativen Auswirkungen auf die touristische Nachfrage durch die längeren Wartezeiten an den Grenzen werden von Ecoplan als eher klein eingeschätzt, wobei allfällige Wartezeiten an den Grenzen für die eng getakteten Pauschalreisen, bei denen das Zeitelement ein wichtiger Faktor ist, nicht zu vernachlässigen sind.

Für die Entscheidung in die Schweiz zu reisen, ist der finanzielle und administrative Mehraufwand für die Beschaffung des Schweizer Visums ausschlaggebend. Entscheidend für die touristische Nachfrage sind aber auch die unter „weitere Faktoren“ zusammengefassten Einflüsse. Diese Faktoren beinhalten die Konjunktur sowie die innen- und aussenpolitische Lage in den Herkunftsstaaten, die Entwicklung des Wechselkurses des Schweizer Frankens gegenüber anderen Währungen sowie das touristische Angebot der Schweiz.

So haben beispielsweise die erhebliche Abwertung des russischen Rubels, die Instabilität und die schwierige aussenpolitische Lage Russlands zu einem Einbruch in den Besucherzahlen aus Russland geführt. Aber auch andere Faktoren wie die Gefahr von Terroranschlägen, das Image der Schweiz, politische Entscheide usw. können einen Einfluss auf die touristische Nachfrage haben. Laut Schweiz Tourismus waren beispielsweise die andauernde Flüchtlingskrise sowie die Zunahme von Terroranschlägen in Europa für den Rückgang der chinesischen Touristen im Jahr 2015 mitverantwortlich. Diese Faktoren sind unabhängig von der Schengen-Assoziierung der Schweiz zu sehen.

Finanzieller und administrativer Aufwand für die Beschaffung eines zusätzlichen Schweizer Visums

Der anfallende Mehraufwand für ein zusätzliches Schweizer Visum im Szenario „ohne Schengen“ könnte Mehr-Staaten-Reisende von einer Reise in die Schweiz abhalten. Eine Einschätzung über die Höhe des Aufwands für die Beschaffung eines Schweizer Visums im Szenario „ohne Schengen“ ist daher zentral.

Der Aufwand für die Antragsstellung wird u.a. von folgenden Faktoren bestimmt:

- Preis für das Schweizer Visum sowie Gebühren für die administrative Erfassung durch den externen Dienstleister
- Administrative Aufwände für die Beschaffung der einzureichenden Unterlagen
- Durch das persönliche Erscheinen auf der Visum-Annahmestelle verursachte Aufwände

Basierend auf dem Szenario „Schweiz ohne Schengen“ (Teil I, Kapitel 3.2) wird davon ausgegangen, dass die Schweiz zur Ausstellung des Schweizer Visums dieselben Anforderungen an die Reisenden stellen würde, wie es aktuell für das Schengen-Visum der Fall ist. Ebenfalls wird davon ausgegangen, dass das einzureichende Unterlagendossier für das Schweizer Visum demjenigen für das Schengen-Visum entspricht. Zu erwähnen ist jedoch, dass die Vertretungen für die Prüfung der Unterlagen immer die Originaldokumente vorliegend haben müssen. Folglich kann ein Antragsteller die Originaldokumente nicht gleichzeitig bei einer Schweizer und Schengener Visum-Annahmestelle einreichen.

Für die Erfassung der biometrischen Daten ist unabhängig vom Herkunftsland oder dem Reisezweck ein persönliches Erscheinen bei einer Visum-Annahmestelle für die erste Antragsstellung erforderlich. Daher ist die einfache und schnelle Erreichbarkeit einer Visum-Annahmestelle zentral. Durch das kleinere Angebot von Annahmestellen im Szenario „ohne Schengen“ kann es dazu kommen, dass Antragsteller für ein Schweizer Visum grössere Anfahrtsdistanzen und folglich zusätzliche Kosten auf sich nehmen müssen.

Mögliche Umsetzungsvarianten

Der finanzielle und administrative Mehraufwand für die Antragstellung für ein Schweizer Visum hängt von den in einem Szenario „ohne Schengen“ geltenden Gegebenheiten ab. Diesbezüglich besteht aber eine grosse Unsicherheit.

So ist beispielweise nicht klar, welche Visum-Annahmestelle die Schweiz auch „ohne Schengen“ aufrechterhalten würde, ob sich die rechtlichen Bestimmungen bezüglich der externen Dienstleister ändern bzw. wie die Visumabwicklung im Jahr 2030 generell organisiert sein wird.⁹⁶ Um diesen Unsicherheiten ansatzweise gerecht zu werden, wurden von Ecoplan zwei verschiedene Umsetzungsvarianten berechnet:

- *Variante „Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert“:* Es gelten die heutigen rechtlichen Bestimmungen, was dazu führt, dass das Netz externer Dienstleister für die Ausstellung des Schweizer und des Schengen Visums nicht deckungsgleich ist, was bei den Reisenden zu zusätzlichen Aufwendungen führt.
- *Variante „Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert“:* Umsetzung mit einem dichten Netz externer Dienstleister, die sowohl Schweizer als auch Schengen Visa am selben Ort ausstellen können. Dazu wären rechtliche Anpassungen notwendig.

Die zu Grunde liegenden Annahmen dieser zwei Varianten und deren Auswirkungen auf die betroffenen Reisenden werden nachfolgend genauer erklärt:

Annahmen zur Variante „Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert“

In dieser Umsetzungsvariante wird davon ausgegangen, dass sich die rechtlichen Bestimmungen im Visumbereich im Rahmen von Schengen nicht verändern. Die folgende Abbildung zeigt für diese Umsetzungsvariante die Annahmen und die daraus resultierenden Auswirkungen für einen Antragsteller auf:

Umsetzungsvariante „Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert“	Mögliche Auswirkungen ⁹⁷
Weniger CH-Visum-Annahmestellen „ohne Schengen“: Durch den Wegfall der Vertretungsvereinbarungen ist das Angebot an Visum-Annahmestellen im Szenario „ohne Schengen“ kleiner.	Höhere Reisekosten (Anreise- und Zeitopportunitätskosten) für einen Antragsteller
Zusammenarbeit mit andern Dienstleistern wie unter Schengen: Die Schweiz muss aus rechtlichen Gründen (WTO) für die Auswahl der externen Dienstleister eine Ausschreibung vornehmen, wodurch nicht garantiert werden kann, dass der für die Schweiz tätige Dienstleister derselbe ist wie für die Schengen-Staaten.	Höhere Reisekosten (Anreise- und Zeitopportunitätskosten) für einen Antragsteller
Einschränkende Datenschutzbestimmungen: Aus Datenschutzgründen dürfen die externen Dienstleister die persönlichen Daten eines Antragstellers nicht an verschiedene Staaten weiterreichen.	Die Visumbeantragung erfordert die zweimalige Anwesenheit des Antragstellers, auch wenn die Schweiz und die Schengen-Staaten mit denselben Dienstleistern zusammenarbeiten würden. Folglich fallen Aufenthaltskosten an. Diese setzen sich aus Übernachtungskosten, Zeitopportunitätskosten und Reisekosten zwischen den Annahmestellen zusammen.
Einreichen der Originaldokumente: Für die eigentliche Gesuchserteilung durch die Auslandsvertretung werden die Originaldokumente benötigt.	Durch die Notwendigkeit der Einreichung der Originaldokumente kann ein verlängerter Aufenthalt am Ort der Visum-Annahmestellen nötig werden. Dabei fallen Aufenthaltskosten an. Da die Bearbeitungsfristen in Einklang mit den geltenden Bestimmungen unterschiedlich lange betragen können, ist eine vorgängige Planung und Zeitabschätzung schwierig.

Abbildung 18: Annahmen zur Umsetzungsvariante „Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert“ und ihre Auswirkungen (Quelle: Ecoplan).

⁹⁶ Es ist heute weitgehend unklar, wie das Visumverfahren im Jahr 2030 geregelt sein wird. Es ist durchaus denkbar, dass im Jahr 2030 bspw. das gesamte Verfahren online abläuft und daher ein persönliches Erscheinen auf einer Schweizer Vertretung nicht notwendig sein wird. Die Abwicklung könnte zentralisiert gesteuert sein und das Visum erst an der Grenze anlässlich der Einreise ausgestellt werden. Da der hierzu notwendige technologische Fortschritt aber nicht garantiert ist bzw. es nicht abschätzbar ist, ob diese Technologie auch politisch akzeptiert werden würde, wurde auf einen Einbezug verzichtet.

⁹⁷ Diese Auswirkungen können auftreten, müssen jedoch nicht, da sie von der jeweiligen Situation des Antragstellers abhängen.

Inwieweit ein Antragsteller von zusätzlichen Kosten im Szenario „ohne Schengen“ betroffen ist, hängt einerseits davon ab, ob er von einem Angebotsabbau bei den Visum-Annahmestellen betroffen ist und wie gross die Distanz zu einer Schengen- bzw. Schweizer Visum-Annahmestelle ist.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die möglichen Situationen, in welchen sich der Antragsteller befinden kann, sowie den daraus resultierenden zusätzlichen Kosten:

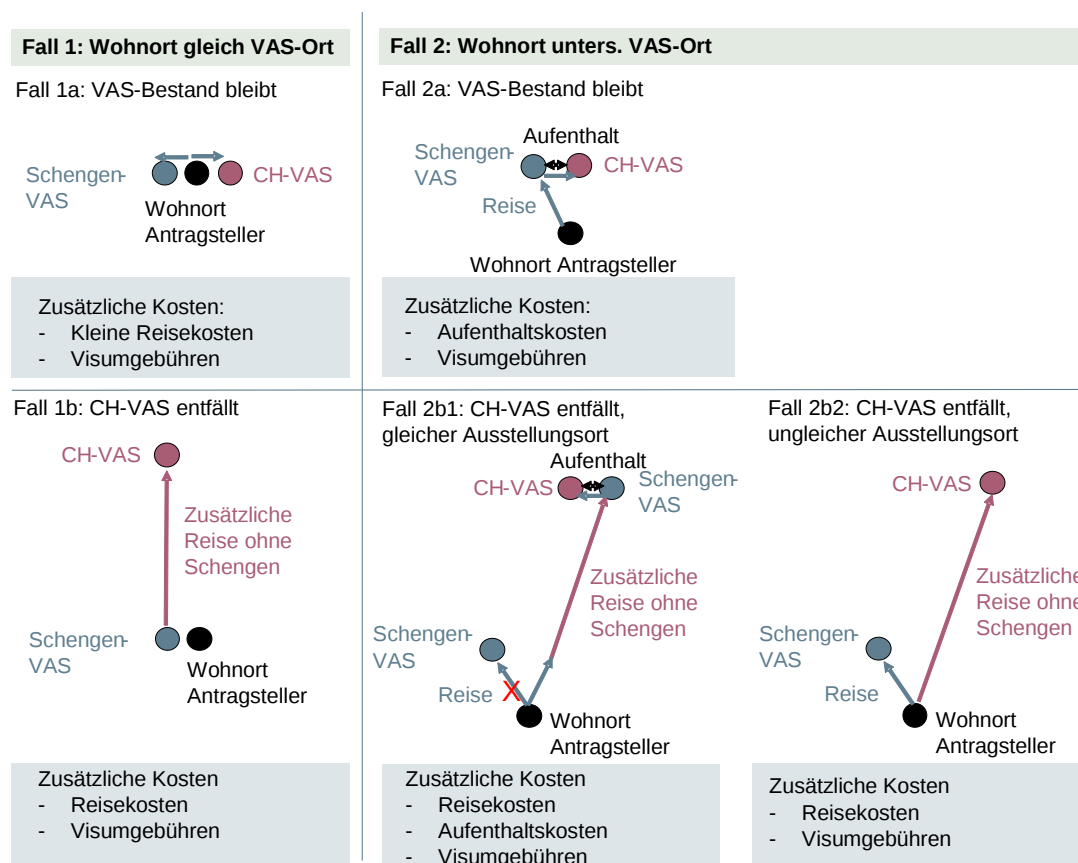


Abbildung 19: Überblick über die zusätzlichen Kosten „ohne Schengen“ in Abhängigkeit des Wohnortes sowie des schweizerischen Angebots an Visum-Annahmestellen (Quelle: Ecoplan). VAS steht dabei für Visum-Annahmestelle. Es wird unterstellt, dass sich das Schengen-VAS-Angebot durch einen Austritt der Schweiz aus Schengen nicht verändern wird.

Unabhängig von der Situation des Antragstellers fallen Visumgebühren an. Diese umfassen den Preis für das Schweizer Visum sowie allenfalls die Gebühren eines externen Dienstleisters, falls die Abwicklung über einen solchen verläuft.

In Fall 1 wohnt der Antragsteller in Pendeldistanz zur Schengener Visum-Annahmestelle. Dabei gilt es zwei Fälle zu unterscheiden:

- Fall 1a: Die Schweiz stellt im Szenario „ohne Schengen“ am gleichen Ort eine Visum-Annahmestelle zur Verfügung wie im Szenario „mit Schengen“. Folglich fallen beim Antragsteller zum einen zusätzliche Visumgebühren an und zum anderen muss der Antragsteller geringe Reisekosten auf sich nehmen, da zwei Visum-Annahmestelle aufgesucht werden müssen.
- Fall 1b: die Schweiz entscheidet sich im Szenario „ohne Schengen“ gegen eine Visum-Annahmestelle am bisherigen Ort der Schengen-Visum-Annahmestelle. Infolgedessen ist der Antragsteller gezwungen, für das Schweizer Visum eine längere Reise auf sich zu nehmen. Daher fallen beim Antragsteller zusätzliche Reisekosten an, welche wahrscheinlich deutlich höher ausfallen als im Fall 1a, da aufgrund der längeren Distanz neben den höheren Anreisekosten auch höhere Zeitopportunitätskosten anfallen.

In Fall 2 muss der Antragsteller bereits für die Beantragung des Schengen-Visums eine längere Anreise auf sich nehmen, da sich die Schengener Visum-Annahmestelle nicht in Pendeldistanz zum Wohnort des Antragstellers befindet.

Dabei gilt es analog zum Fall 1 zwei Fälle zu unterscheiden:

- Fall 2a: Die Schweiz stellt im Szenario „ohne Schengen“ am selben Ort eine Visum-Annahmestelle zur Verfügung wie im Szenario „mit Schengen“. Der Antragsteller hat keine zusätzlichen Reisekosten zu tragen. Da die Originalunterlagen für beide Visa eingereicht werden müssen, kann der Antragsteller die Visa für die Schweiz und Schengen nicht gleichzeitig anfordern. Wir gehen davon aus, dass der Antragsteller in der Nähe der Visum-Annahmestelle zuwartet, bis die Originalunterlagen von der einen Visum-Annahmestelle zurückgesandt werden um sie anschliessend bei der anderen erneut einzureichen. Dieses Zuwarten verursacht dem Antragsteller jedoch zusätzliche Kosten einerseits für die Übernachtungen und andererseits in Form von Opportunitätskosten. Es wird davon ausgegangen, dass der Antragsteller zwischen zwei bis drei Tagen auf die Rücksendung der Originalunterlagen warten muss.⁹⁸
- Fall 2b: Die Schweiz stellt keine Schweizer Visum-Annahmestelle am Wohnort des Antragstellers zur Verfügung. Der Antragsteller hat nun zwei Möglichkeiten:
 - Fall 2b₁: Der Antragsteller erledigt beide Gesuche am gleichen geographischen Ort. In diesem Fall muss der Antragsteller zusätzlich zu den Aufenthaltskosten zusätzliche Reisekosten in Kauf nehmen. Zu beachten ist, dass nur diejenigen Kosten zusätzlich anfallen, die in einem Szenario „mit Schengen“ nicht anfallen würden. D.h. die Reisekosten, die auch im Szenario „mit Schengen“ angefallen wären, können von den Reisekosten „ohne Schengen“ abgezogen werden.
 - Falls 2b₂: Der Antragsteller erledigt die Gesuche an geografisch unterschiedlichen Orten. Der Antragsteller erspart sich dadurch zwar die Aufenthaltskosten, dafür fallen höhere zusätzliche Reisekosten an. Dies deshalb, weil die gesamte Anreise zur Schweizer Visum-Annahmestelle als Mehrkosten verrechnet werden, während in Fall 2b₁ die im Szenario „mit Schengen“ anfallenden Reisekosten abgezogen werden können.

Obige Ausführungen machen ersichtlich, dass der Mehraufwand für einen Antragsteller unterschiedlich hoch ausfallen kann, je nach Situation welche für den Antragsteller zutrifft und je nach gewählter Option.⁹⁹ Die Höhe der zusätzlichen Kosten wird neben den zwei erwähnten Parametern durch etliche weitere Faktoren beeinflusst, wie beispielsweise das Herkunftsland des Antragstellers sowie dessen Opportunitätskosten. Folglich ist eine generelle Abschätzung des Mehraufwandes äusserst schwierig, da die Spannweite der zusätzlichen Kosten gross sein kann. Die Mehrkosten fallen für jeden betroffenen Antragsteller unterschiedlich hoch aus. So variieren beispielweise die Opportunitätskosten nicht nur zwischen Reisenden verschiedener Staaten, sondern es kann auch innerhalb eines Landes grosse Unterschiede bei den Gehältern und folglich den entgangenen Einnahmen geben.¹⁰⁰

⁹⁸ Die Bearbeitungsfristen können in Einklang mit den geltenden Bestimmungen deutlich länger als zwei Tage betragen, eine vorgängige Planung und Zeitabschätzung ist daher schwierig. Mit der Annahme einer Wartezeit von zwei bis drei Tagen auf die Rücksendung der Originalunterlagen gehen wir davon aus, dass sich der Antragsprozess in Zukunft beschleunigen wird.

⁹⁹ Nicht berücksichtigt wird der Fall, falls die Schweiz in einem Land keine Vertretung hat und ein Antragsteller ein zusätzliches Visum beantragen muss, um zur Vertretung reisen zu können.

¹⁰⁰ Das Durchschnittsgehalt und damit die Opportunitätskosten anderer visumpflichtigen Länder kann deutlich höher sein als dasjenige für China.

Die Mehrkosten dürften sich unter der heutigen Situation – mit aller Vorsicht geschätzt – auf rund 200 bis 300 CHF pro Visum belaufen. Für die Ecoplan-Studie wurde mit durchschnittlichen Visum-Mehrkosten im Szenario „ohne Schengen“ von 300 CHF in der Variante „Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert“ gerechnet.

Annahmen zur Variante „Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert“:

In dieser Variante wird das Szenario „ohne Schengen“ von folgenden Bestimmungen im Jahr 2030 (Zeithorizont der Studie) aus:

- Die Schweiz wird stark mit externen Dienstleistern zusammenarbeiten. Durch die stärkere Zusammenarbeit mit den Dienstleistern wird die Anzahl der Visum-Annahmestelle nicht reduziert und die Schweiz verfügt über Annahmestellen an den gleichen Standorten wie unter Schengen.
- Die Schweiz arbeitet an jedem Standort jeweils an mit dem gleichen externen Dienstleister zusammen wie die Mehrheit der Schengen-Staaten.
- Der gemeinsame externe Dienstleister erfasst die persönlichen Daten des Antragstellers für das Schweizer Visum und das Schengen Visum einmalig und kümmert sich um die Erledigung beider Gesuche. Dies beinhaltet die sukzessive Einsendung der Originaldokumente inkl. biometrischen Daten des externen Dienstleisters an die jeweiligen Vertretungen gegen eine Zusatzgebühr. Dies macht einen längeren Aufenthalt des Antragstellers am Ort der Visum-Annahmestellen unnötig.

Unabhängig vom Wohnort des Antragstellers kommen auf einen Antragsteller ausser den Visumgebühren inkl. der Zusatzgebühr für die Doppelerledigung keine zusätzlichen Kosten hinzu. Die Zusatzgebühren belaufen sich auf 20 CHF. Folglich summieren sich die Visum-Mehrkosten im Szenario „ohne Schengen“ auf 130 CHF in der Variante „Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert“.

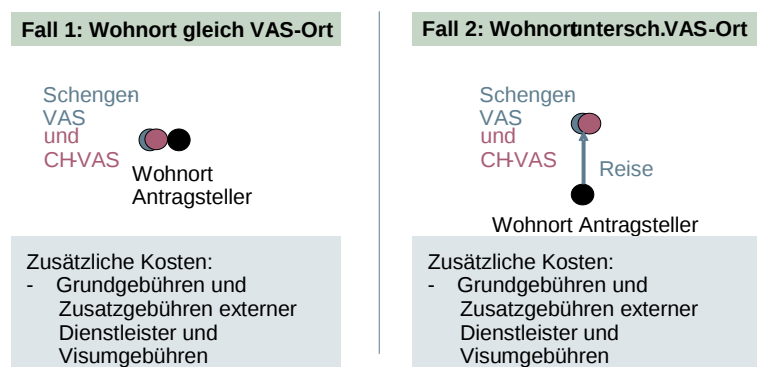


Abbildung 20: Überblick über die zusätzlichen Kosten „ohne Schengen“ in Abhängigkeit des Wohnortes (Quelle: Ecoplan).

Aus heutiger Sicht stehen dieser Umsetzungsvariante einige Hindernisse im Weg. Einerseits gibt es rechtliche Schwierigkeiten bei der Übermittlung der Schengen-Daten auch innerhalb eines Dienstleisters (u.a. wegen Datenschutzbestimmungen, nicht kompatibler nationaler Systeme). Zudem ist es nicht klar, ob die Schweiz im Szenario „ohne Schengen“ mit denselben Dienstleistern wie die anderen Schengen-Staaten und zu denselben Preisen wie heute zusammenarbeiten könnte¹⁰¹.

¹⁰¹ Die Schweiz müsste bspw. aus rechtlichen Gründen (WTO) eine Ausschreibung vornehmen für die Auswahl der externen Dienstleister. So kann nicht garantiert werden, dass der für die Schweiz tätige Dienstleister derselbe wäre wie für die Schengen-Staaten.

Um den Prozess zur Beantragung eines Visums generell zu vereinfachen werden weltweit verschiedenste Methoden getestet. Der Einsatz von mobilen Biometriestationen, an denen Fingerabdrücke erhoben werden können, ist bereits Realität. Etihad Airways bietet in Zusammenarbeit mit TT Services einen Onlineservice zur Visumeinholung für die Vereinigten Arabischen Emirate an. Das Visum kann online beantragt werden, indem ein Visumantragsformular ausgefüllt wird und die benötigten Dokumente wie Passfoto, Kopie des Reisepasses und das Flugticket hochgeladen werden.

Solche und weitere Vereinfachungen könnten den Mehraufwand für das zusätzliche Schweizer Visum reduzieren. Folglich ist die Umsetzung der Variante *„Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert“* aus heutiger Sicht zwar nicht möglich, durch die künftig denkbaren Vereinfachungen in der Visumbeantragung jedoch nicht unrealistisch.

Reaktion der Reisenden

Aufgrund der grossen Unsicherheiten bezüglich der rechtlichen Gegebenheiten im Jahr 2030 im Szenario „ohne Schengen“ sowie der unterschiedlichen Betroffenheit der Antragsteller muss mit einer grossen Spannweite an möglichen Mehrkosten für die Antragsteller gerechnet werden. Die untere Grenze für die Visum-Mehrkosten im Szenario „ohne Schengen“ wurde bei 130 CHF festgelegt, was dem durchschnittlichen Mehraufwand in der Variante *„Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert“* entspricht. Als obere Grenze wurde von zusätzlichen Kosten von 300 CHF ausgegangen, welches dem durchschnittlichen Mehraufwand in der Variante *„Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert“* entspricht.

Um eine Einschätzung zur Höhe dieser Mehraufwände zu erhalten, bietet sich ein Vergleich der zusätzlichen Kosten für ein Visum mit den gesamten Kosten für die Europareise eines Mehr-Staaten-Reisenden an. In Relation zu den gesamten Reisekosten für eine Europareise von schätzungsweise rund 1'600 CHF, macht der finanzielle Mehraufwand von 130 bis 300 CHF für das Schweizer Visum einen kleinen Teil aus.¹⁰² Betrachtet man hingegen die Schweiz als Reiseziel herausgelöst aus dem Gesamtpaket, so fallen die zusätzlichen Kosten stark ins Gewicht. Die obere Grenze des finanziellen Mehraufwands entspricht fast den durchschnittlichen Ausgaben für einen Reisetag in der Schweiz von 318 CHF, die untere Grenze beinahe der Hälfte der durchschnittlichen Tagesausgaben. Bei einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 1.85 Tagen und durchschnittlichen Ausgaben pro Tag von 318 CHF belaufen sich die Visumgebühren minimal auf etwas mehr als einen Sechstel und maximal auf einen Drittel der Gesamtausgaben.^{103 104} Aufgrund dieses hohen Anteils an den Gesamtausgaben sind diese zusätzlichen Kosten nicht vernachlässigbar.

Wichtige Auskünfte über die Reaktion der touristischen Nachfrage auf einen Preisanstieg bzw. zusätzliche Kosten aufgrund des Visums kann die Preiselastizität der touristischen Nachfrage liefern.

¹⁰² Utours bietet eine 7-tägige Europareise mit Aufenthalt in der Schweiz für knapp 600 CHF an. Hinzu kommen Anreisekosten (Flugticket für Hin- und Rückflug von Peking nach Paris aktuell bei rund 600 CHF) und Ausgaben für Reiseversicherungen und Souvenirs von insgesamt schätzungsweise 1'000 CHF – zusammen also 1600 CHF.

¹⁰³ Bei den 5 betrachteten Herkunftsländern sind zwar die durchschnittlichen Ausgaben pro Tag höher als der Durchschnitt über alle Herkunftsländer, dafür ist die Aufenthaltsdauer kürzer. Folglich ist der Anteil der Visagebühren an den Gesamtausgaben nicht geringer.

¹⁰⁴ Berechnung: Im Durchschnitt geben die betroffenen Reisenden 318 CHF pro Tag aus und verbleiben 1.85 Tage in der Schweiz. Folglich haben sie mit den Visakosten von 130-300 CHF im Durchschnitt in der Schweiz Ausgaben in der Höhe von 720 bis 890 CHF. Der Anteil der Visagebühren an den Gesamtkosten macht daher minimal 18% und maximal 34% aus.

Die Preiselastizität der touristischen Nachfrage misst die prozentuale Veränderung der touristischen Nachfrage, falls sich der Preis des touristischen Produktes um ein Prozent erhöht. Die Preiselastizität der internationalen touristischen Nachfrage variiert dabei stark mit dem Zweck der Reise, dem Herkunftsland der Reisenden, dem Reiseziel und weiteren Faktoren. Touristen reagieren stärker auf Preiserhöhungen als Geschäftsreisende oder Reisende, welche ihre Familie oder Freunde besuchen. Die durchschnittliche Preiselastizität für die internationale touristische Nachfrage liegt zwischen -0.6 und -0.8.¹⁰⁵ Für gewisse Touristengruppen erreicht die Elastizität Werte bis zu -2.

Die touristische Nachfrage ist also elastisch, d.h. Preiserhöhungen haben grosse negative Auswirkungen auf die Nachfrage. Wir gehen davon aus, dass die Preissensitivität der betroffenen Reisenden bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung insgesamt leicht überdurchschnittlich ist, da bei Mehrstaatenreisenden die verschiedenen Zieldestinationen zu einem gewissen Grade austauschbar sind. Bei den nachfolgenden Abschätzungen wurde von einer Preiselastizität von -1.0 ausgegangen.

Unter der Annahme, dass eine Touristin oder ein Tourist pro Tag 318 CHF ausgibt und 1.85 Tage in der Schweiz bleibt, bedeutet der Mehraufwand von 130 bis 300 CHF einen Preisaufschlag um minimal 18% bis maximal 50%. Mit einer durchschnittlichen Preiselastizität von -1.0 würde die touristische Nachfrage aufgrund des Preisanstiegs um minimal 18% und maximal 50% zurückgehen. Ähnliche Ergebnisse bei gleicher Preiselastizität erhält man für den Nachfragerückgang, falls die Schweiz als Teilpaket einer Pauschalreise durch Europa betrachtet wird.¹⁰⁶ Geht man hingegen von den Gesamtkosten einer pauschalen Europareise aus, welche schätzungsweise 1'600 CHF kostet, käme es durch den finanziellen Mehraufwand des Schweizer Visums bei derselben Preiselastizität von -1.0 nur zu einem Rückgang der Nachfrage von minimal 8% bis maximal 19%.¹⁰⁷

3.2.5. Rückgang der Tourismusnachfrage (Schritt 5)

Gemäss obigen Erläuterungen muss im Szenario „ohne Schengen“ mit einem Rückgang der touristischen Nachfrage gerechnet werden. Ein Rückgang wird v.a. aufgrund der finanziellen Mehraufwände für das zusätzliche Schweizer Visum bei den Mehr-Staaten-Touristen erwartet. Ob es im Szenario „ohne Schengen“ zu einer Abnahme der touristischen Nachfrage kommt, hängt einerseits von der zur Verfügung gestellten Anzahl Visazentren/Vertretungen ab und andererseits inwieweit die Schweiz auf eine stärkere Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern setzt bzw. setzen kann. Es gilt hier erneut darauf hinzuweisen, dass etliche weitere Faktoren, welche hier nicht berücksichtigt werden, einen Rückgang oder Anstieg in den Tourismuszahlen herbeiführen können.

Wie bereits erwähnt, ist eine Schätzung über den zu erwarteten Rückgang in den Touristenzahlen aufgrund der vielen Unsicherheiten schwierig. Um eine Schätzung für den Rückgang an Touristen für das Jahr 2030 zu erhalten, wurde auf die zwei Umsetzungsvarianten im Kapitel 3.2.4 zurückgegriffen.

¹⁰⁵ Crouch (1994), Price elasticities in international tourism.

¹⁰⁶ Utours, der grösste Anbieter von Pauschalreisen in China, bietet einen 2-tägigen Jungfraujochtrip mit Übernachtung, Transport und Verköstigung für rund 500 CHF an (exkl. Flug). Der Mehraufwand für das Visum führt folglich ebenfalls zu einem Preisaufschlag von 26% bis 60%, d.h. einem maximalen Nachfragerückgang um 60% bei einer Preiselastizität von -1.

¹⁰⁷ Utours bietet eine 7-tägige Europareise mit Aufenthalt in der Schweiz für knapp 600 CHF an. Hinzu kommen Reisekosten (Flugticket für Hin- und Rückflug von Peking nach Paris aktuell bei rund 600 CHF) und Ausgaben für Reiseversicherungen und Souvenirs von insgesamt schätzungsweise 1'000 CHF – zusammen also 1600 CHF. Durch den Mehraufwand kommt es zu einem Preisaufschlag von 8 bis 19%.

Wie dort beschrieben, nimmt die Anzahl Touristen in der Umsetzungsvariante „*Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert*“ bei einer Preiselastizität der touristischen Nachfrage von -1.0 um 19% bis 50% ab, je nachdem ob von den Effekten des Preisaufschlags auf das Gesamtpreisepaket eines Mehr-Staaten-Reisenden oder nur auf den isolierten Schweiz-Teil ausgegangen wird (vgl. Kapitel 3.2.4). In der Umsetzungsvariante „*Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert*“ beträgt der Rückgang je nach betrachteten Reisekosten schätzungsweise zwischen 8% und 18%.

Im Schnitt ergibt sich folglich für die zwei Umsetzungsvarianten, grob geschätzt, folgende Abnahme in der touristischen Nachfrage im Jahr 2030:

- Variante „*Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert*“: Rückgang der Anzahl visumpflichtiger, betroffener Reisenden um ca. 40%
- Variante „*Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert*“: Rückgang der Anzahl visumpflichtiger, betroffener Reisenden um ca. 15%

Um die finanziellen Einbussen im Tourismus für das Jahr 2030 im Falle einer Abkehr von der Schengen-Assoziierung zu prognostizieren, wurden folgende Annahmen getroffen:

- Die durchschnittlichen Ausgaben pro Tag sowie die durchschnittliche Aufenthaltsdauer sind konstant, d.h. die Grössen für das Jahr 2030 entsprechen den Werten von 2015.
- Die Anzahl der betroffenen Reisenden aus den „übrigen Staaten“ wächst jährlich im gleichen Masse wie dies für die Gruppe von Reisenden aus den Staaten Thailand, China, Russland und Indien im Durchschnitt prognostiziert wurde.¹⁰⁸
- Das jährliche Wachstum für die Jahre ab 2026 bis 2030 entspricht dem durchschnittlichen jährlichen Wachstum zwischen 2015 und 2026 für alle Herkunftsstaaten.¹⁰⁹ Für die Herkunftsstaaten Thailand, China, Russland und Indien wird für das Jahr 2026 im Vergleich zu 2015 ein Wachstum von 43% prognostiziert. Dies entspricht im Zeitraum 2015 bis 2026 einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 3.4%.
- Es werden die gleichen Wachstumsraten für Touristen wie für Gäste mit anderen Reisegründen verwendet.

Unter diesen Annahmen muss die Schweiz im Szenario „ohne Schengen“ im Jahr 2030 für die zwei Umsetzungsvarianten mit folgenden finanziellen Umsatzeinbussen rechnen (vgl. Abbildung 21):

- Umsetzungsvariante „*Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert*“: Nachfragerückgang in der Höhe von 200 Mio. CHF bei einem Rückgang der betroffenen Reisenden um 15%.
- Umsetzungsvariante „*Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert*“: Nachfragerückgang in der Höhe von 530 Mio. CHF bei einem Rückgang der betroffenen Reisenden um 40%.

¹⁰⁸ Es liegen keine Daten zu Saudi-Arabien vor.

¹⁰⁹ Es liegen keine Wachstumsprognosen für die Jahre nach 2026 vor.

Umsetzungsvariante	Jahr 2030		
	Rückgang touristische Nachfrage	Wegfallende Touristen	Veränderung der touristischen Nachfrage [in Mio. CHF]
Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert	-15%	ca. 370'000	ca. - 200
Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert	-40%	ca. 1'000'000	ca. - 530

Abbildung 21: Rückgang der betroffenen, visumpflichtigen Touristen und deren Ausgaben in der Schweiz für das 2030 im Szenario „ohne Schengen“ für die zwei Umsetzungsvarianten (Quelle: Ecoplan).

Falls die Schweiz weiterhin Teil der Schengen-Partnerschaft ist, kann sie im Jahr 2030 im Vergleich zu 2015 mit einem Zuwachs bei den betroffenen, visumpflichtigen Reisenden und den entsprechenden Ausgaben um jährlich 3.4% oder insgesamt um +65% rechnen.

Aufgrund der Visumbestimmungen im Szenario „ohne Schengen“ und den damit verknüpften erwarteten Rückgang in den Touristenzahlen wird das prognostizierte durchschnittliche Wachstum der touristischen Nachfrage für das Jahr 2030 jedoch sinken. In der

- Umsetzungsvariante „*Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert*“ mit einem Rückgang der betroffenen, visumpflichtigen Reisenden um -15% sinkt das jährliche Wachstum auf 2.3% bzw. auf nur noch +41% auf den gesamten Zeithorizont 2015 bis 2030 bezogen.
- Umsetzungsvariante „*Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert*“ mit einem Rückgang der betroffenen, visumpflichtigen Reisenden um -40% kommt es zu einer Abnahme der Anzahl Reisenden und Ausgaben um -1% im Vergleich zu 2015. Jährlich sinkt die Anzahl der betroffenen, visumpflichtigen Reisenden und somit deren Ausgaben zwischen 2015 und 2030 um -0.05%.

in Mio. CHF

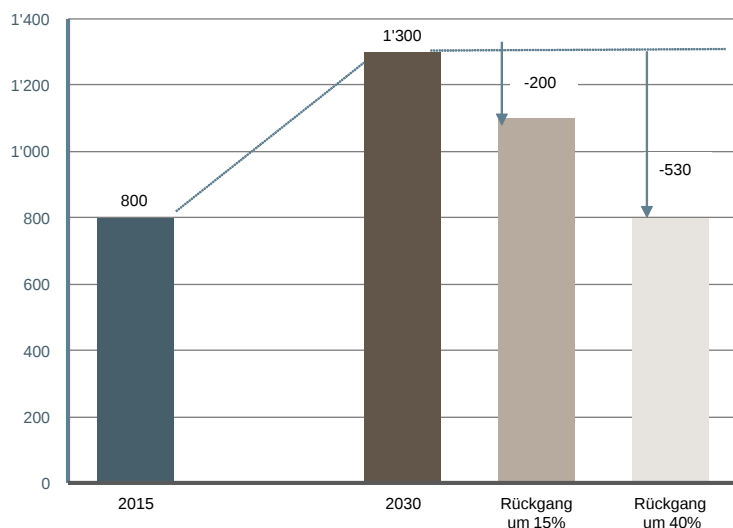


Abbildung 22: Schätzung über finanzielle Einbussen im Jahr 2030 bei den betroffenen, visumpflichtigen Reisenden (Quelle: Ecoplan).

3.3. Primäreffekte im administrativen und im Asylbereich

In der Ecoplan-Studie wurden auch die Kosten und die Einsparungen für die öffentliche Hand im Hinblick auf ihre volkswirtschaftlichen Auswirkungen berücksichtigt, welche von der Verwaltung erhoben wurden und in Teil III des Berichts vorgestellt werden.

Hier könnten bei einem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung jährlich rund 40 Mio. CHF (insbesondere für Personalaufwendungen und den Betrieb von IT-Systemen) und bei den Beitragszahlungen bzw. Transfers an die Schengen-Institutionen jährlich rund 30 Mio. CHF Einsparungen für die Schweiz resultieren (vgl. Teil III des Berichts).

Im Asylbereich würden zudem bei einem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung zusätzliche Kosten auf die Schweiz zukommen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Dublin-Überstellungen und -Nichteintretensentscheide nicht mehr möglich sind. Dazu muss noch mit zusätzlichen sogenannten Zweitgesuchen gerechnet werden, da bei einem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung Asylsuchende bei einem abgelehnten Antrag im Dublin-Raum oder parallel zum Antrag im Dublin-Raum ein zweites Gesuch in der Schweiz stellen könnten (vgl. Teil III, Kapitel 6.4.4).

Die Anzahl zusätzlicher Zweitgesuche stellt eine grosse Unbekannte dar, da nicht auf historische Daten zurückgegriffen werden konnte. Von Ecoplan wurden hierfür zwei verschiedene Varianten mit wenigen bzw. vielen Zweitgesuchen berechnet. Bei der Variante mit *wenigen Zweitgesuchen* wird von Ecoplan davon ausgegangen, dass 1% der Asylsuchenden mit einem abgelehnten Asylgesuch von den Nachbarstaaten der Schweiz ein Zweitgesuch in der Schweiz stellen würde – dies entspricht rund 1'450 zusätzlichen Zweitgesuchen. Bei der Variante mit *vielen Zweitgesuchen* wurde mit 10% dieser Asylsuchenden und folglich mit 14'500 Zweitgesuchen gerechnet.

Insgesamt verursacht das Szenario „ohne Schengen“ in der Ecoplan-Studie Mehrkosten für die Schweiz im Asyl- und administrativen Bereich von -283 bis -1'262 Mio. CHF.

Zwei Varianten bei der Anzahl Zweitgesuchen	Veränderungen im Szenario "ohne Schengen" im Vergleich zum Szenario "mit Schengen"
Variante "wenig Zweitgesuche"	
Einsparungen im administrativen Bereich	40 Mio. CHF/a
Einsparungen bei den Transfers an Schengeninst.	30 Mio. CHF/a
Mehrkosten im Asylbereich (Verfahrenskosten, Zweitgesuche)	-353 Mio. CHF/a
Total Mehrkosten Variante "wenige Zweitgesuche"	-283 Mio. CHF/a
Variante "viele Zweitgesuche"	
Einsparungen im administrativen Bereich	40 Mio. CHF/a
Einsparungen bei den Transfers an Schengeninst.	30 Mio. CHF/a
Mehrkosten im Asylbereich (Verfahrenskosten, Zweitgesuche)	-1332 Mio. CHF/a
Total Mehrkosten Variante "viele Zweitgesuche"	-1'262 Mio. CHF/a

Abbildung 23: Primäreffekte im administrativen und im Asylbereich (Quelle: Ecoplan).

4. Resultate der Ecoplan-Studie: Volkswirtschaftliche Gesamteffekte

4.1. Das Mehrländer-Gleichgewichtsmodell von Ecoplan

Die vorgängig dargestellten Primäreffekte dienten als Vorgabe für das gesamtwirtschaftliche Mehrländer-Gleichgewichtsmodell von Ecoplan. Mit diesem Modell wurden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Szenarios „ohne Schengen“ – also die Auswirkungen der Primäreffekte auf Makrogrössen wie das Bruttoinlandsprodukt und den privaten Konsum unter Berücksichtigung aller wirtschaftlichen Folgeeffekte und Rückkoppelungen – berechnet.

Für die Modellsimulation für das Jahr 2030 kam ein numerisches Gleichgewichtsmodell (computable general equilibrium – CGE) zum Einsatz, das die Schweiz in ihren heimischen Wirtschaftsstrukturen sowie dem internationalen Handel und die Arbeitsmigration mit den Schengen-Ländern und anderen wichtigen Handelspartnern abbildet. CGE-Modelle ermöglichen ex ante einen systematischen Vergleich alternativer Handlungsstrategien („mit Schengen“ versus „ohne Schengen“). Ein mikroökonomischer Erklärungsansatz, welcher am Verhaltenskalkül einzelner Wirtschaftssubjekte ansetzt, ermöglicht es, preisabhängige Substitutions-, Output- und Einkommenseffekte wirtschaftspolitischer Massnahmen – wie dem Wegfall der Schengenpartnerschaft – auf der Basis plausibler, empirisch fundierter Verhaltensannahmen zu analysieren. Dies lässt sich auf den Wegfall der Schengen-Partnerschaft übertragen. CGE-Modelle haben sich in der wissenschaftlich fundierten Politikberatung als zentrales Instrument etabliert, um die wirtschaftlichen Auswirkungen von Politikeingriffen auf zentrale ökonomische Indikatoren wie Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosigkeit, sektoralen Strukturwandel oder Aussenhandel abzuschätzen.¹¹⁰

4.2. Modellresultate: Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen

In den folgenden Ausführungen werden die von Ecoplan errechneten gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen wiedergegeben, welche aus der Modellsimulation aller Primäreffekte resultieren. Die Studie selber enthält auch separate Modellsimulationen für jeden einzelnen der Primäreffekte. Aus Platzgründen wurde in diesem Bericht auf eine detaillierte Wiedergabe der Modellresultate zu den einzelnen Bereichen verzichtet, diese können aber in der Studie nachgelesen werden (vgl. Ecoplan, S. 92-109).

Da für die einzelnen untersuchten Bereiche jeweils mit verschiedenen Umsetzungsvarianten gearbeitet wurde und eine Analyse aller theoretisch möglichen Kombinationen nicht sinnvoll ist, wurde für die Analyse der gesamten volkswirtschaftlichen Auswirkungen eine „mittlere Bandbreite“ sowie „untere“ und eine „obere Bandbreite“ berechnet. Die nachfolgende Abbildung zeigt, wie sich die berechneten Umsetzungsvarianten in den drei Bereichen zu den drei Varianten des Szenarios „ohne Schengen“ zusammensetzen. Es muss betont werden, dass den einzelnen Varianten keine Umsetzungswahrscheinlichkeiten unterstellt werden können. Alle Varianten sind möglich und massgeblich abhängig von der Reaktion der Nachbarstaaten der Schweiz.

Umsetzungsvarianten	Systematische Grenzkontrolle	Visumbereich	Asylbereich und admin. Bereich
Untere Bandbreite	Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten	<i>Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert</i>	Wenig Zweitgesuche
Mittlere Variante	Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten	<i>Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert</i>	Wenig Zweitgesuche
Obere Bandbreite	Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten	<i>Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert</i>	Viele Zweitgesuche

Abbildung 24: Zusammensetzung der verschiedenen Umsetzungsvarianten in den drei untersuchten Bereichen (Quelle: Ecoplan).

¹¹⁰ Für eine detaillierte formale Beschreibung des Ecoplan-Gleichgewichtsmodells wird auf die Studie verwiesen. Siehe Ecoplan, S. 89-91.

Die drei Varianten (mittlere Variante, untere und obere Bandbreite) präsentieren sich hinsichtlich der wichtigsten Kennzahlen wie folgt:

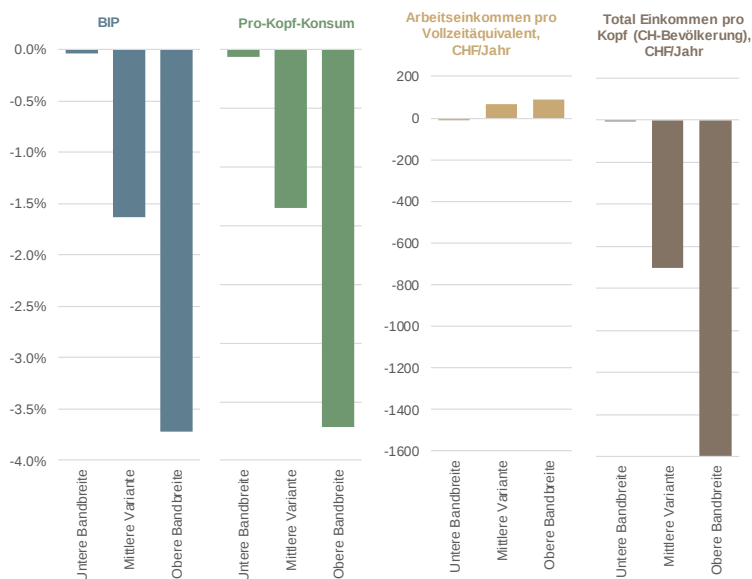


Abbildung 25: Volkswirtschaftliche Auswirkungen „ohne Schengen“ für das Jahr 2030 (Quelle: Ecoplan).

Den potenziell grössten negativen Einfluss auf die Schweizer Volkswirtschaft hat dabei die Einführung systematischer Grenzkontrollen durch die Nachbarstaaten. Wie gross der volkswirtschaftliche Schaden ist, hängt davon ab, wie unsere Nachbarstaaten die systematische Grenzkontrolle vollziehen. In Bezug auf den Pro-Kopf-Konsum zeigt insbesondere der Asylbereich ebenfalls spürbare Auswirkungen. Bei einer hohen Anzahl von zusätzlichen Zweitgesuchen aufgrund des wegfallenden Dublin-Assoziierungsabkommens wird über eine Milliarde Franken des privaten Konsums der Haushalte zur Finanzierung der Aufwendungen für die Zweitgesuche zum Staat verschoben. Dies hat zwar relativ wenig Einfluss auf das Bruttoinlandsprodukt, schmälert aber den privaten Pro-Kopf-Konsum. Der Rückgang der touristischen Nachfrage aus den visumpflichtigen Staaten ist zwar beträchtlich, was im Tourismussektor zu empfindlichen Einbussen führt. Aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive halten sich die negativen Auswirkungen aber im Vergleich zu denjenigen der systematischen Grenzkontrollen im Rahmen.

Sehr grosse Unsicherheit zum Ausmass der volkswirtschaftlichen Auswirkungen

Bei einer für die Schweiz günstigen Umsetzung des Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung ergeben sich nur kleine quantifizierbare volkswirtschaftliche Effekte. Dies wäre bspw. der Fall, wenn die Nachbarstaaten der Schweiz sehr viele Ressourcen (fast eine Milliarde Franken jährlich) für eine möglichst staufreie systematische Grenzkontrolle investieren würden. Die Schweiz begibt sich bei einer Aufgabe der Schengen-Assoziierung in die Abhängigkeit der Nachbarstaaten bzw. der Schengen-Staaten.

Hohes volkswirtschaftliches „Schädigungspotenzial“ bei einem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung

Abbildung 25 zeigt aber auch, dass das „Schädigungspotenzial“ eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung sehr hoch ist.

Bei einer für die Schweiz ungünstigen Umsetzung besteht ein hohes „Schädigungspotenzial“ bis zu einem Pro-Kopf-Konsumverlust von -3.2%, einem (jährlichen) Einkommensverlust von durchschnittlich -1'600 CHF pro Kopf der Schweizer Bevölkerung oder ein um bis zu -3.73% tieferes BIP (vgl. Abbildung 28). Das BIP pro Kopf würde mit -4.89% stärker zurückgehen als das BIP. Der Grund dafür liegt darin, dass nur ein Teil der Grenzgänger ihren Wohnsitz in die Schweiz wechseln würde. Die sinkende Anzahl Grenzgänger führt zu einem Rückgang der Wirtschaftsaktivität und damit des BIP, welcher grösser ist als die Zunahme der Wohnbevölkerung in der Schweiz. Die Folge davon ist, dass das BIP pro Kopf von einem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung stärker negativ betroffen wäre als das BIP.

In der Umsetzungsvariante mit dem grössten „Schädigungspotenzial“ wäre auch der Aussenhandel stark betroffen (vgl. Abbildung 28). Die Importe würden bei diesem ungünstigen Fall ähnlich reagieren wie das BIP; sie würden bei einem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung um -3.74 % tiefer liegen. Deutlich stärkere Auswirkungen sind bei den Exporten zu erwarten. Diese würden sogar um -5.6% tiefer liegen. Dies ist in erster Linie auf die Produktionsverlagerungen zurückzuführen, welche eine Folge der sinkenden Anzahl Grenzgänger ist. Die Produktionsverlagerung konzentriert sich auf diejenigen Branchen, die dem internationalen Wettbewerb stark ausgesetzt sind – also die exportorientierten Branchen.

Der Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung wird sich bei einer für die Schweiz günstigen Umsetzungsvariante in den quantifizierbaren volkswirtschaftlichen Grössen kaum spürbar negativ auswirken. Die quantifizierbaren volkswirtschaftlichen Verluste liegen deutlich unter -0.1% (vgl. Abbildung 27). Die mittlere Umsetzungsvariante, die zwischen den beiden Extremen liegt, zeigt ein um -1.64% tieferes BIP bei einem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung (vgl. Abbildung 26). Der Pro-Kopf-Konsumverlust beträgt in dieser mittleren Umsetzungsvariante -1.35% und der (jährliche) Einkommensverlust von -702 CHF pro Kopf der Schweizer Bevölkerung.

Die nachfolgenden Ausführungen zeigen, dass sich der Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung auf Löhne und Kapitalrenditen unterschiedlich auswirkt:

Durch den Rückgang der Anzahl an Grenzgängern und damit der Verknappung des Faktors Arbeit in der Schweiz steigen die Reallöhne leicht. Dank der Personenfreizügigkeit kann der Rückgang der Anzahl Grenzgänger zumindest teilweise kompensiert werden, indem ein Teil der Grenzgänger ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegt (bis zu 130'000 Personen inkl. Familienangehörige). Mit der Verknappung des Faktors Arbeit und den leicht zunehmenden Löhnen steigen auch die Arbeitseinkommen der Arbeitskräfte in der Schweiz. In der mittleren Variante nehmen diese um 65 CHF pro Vollzeitäquivalent und Jahr zu. Als obere Bandbreite wurde eine Zunahme von bis zu 88 CHF pro Vollzeitäquivalent und Jahr berechnet. Die untere Bandbreite liegt nahe Null.

Mit dem Modell von Ecoplan können nur durchschnittliche gesamtschweizerische Auswirkungen berechnet werden. Da sich der Rückgang der Anzahl Grenzgänger besonders auf die grenznahen Regionen konzentrieren wird, ist auch damit zu rechnen, dass sich regional akzentuierte Auswirkungen zeigen würden.

Beim Kapitaleinkommen besteht die Gefahr, dass die Schweiz in erster Linie aufgrund der systematischen Grenzkontrollen mit relativ grossen Verlusten rechnen muss: Verursachen die systematischen Grenzkontrollen Staus, dann bleibt ein Teil der Grenzgänger weg und das hat zur Folge, dass die Kapitalrendite sinkt, weniger Kapital in der Schweiz eingesetzt und investives Kapital von der Schweiz ins Ausland verschoben wird (Produktionsverlagerungen). In der mittleren Variante sinkt das Kapitaleinkommen um -2.15% oder -4.92 Mrd. CHF im Jahr 2030. Das Kapitaleinkommen könnte bei einem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung um bis zu -4.81% oder knapp -11 Mrd. CHF sinken (obere Bandbreite).

Der Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung kann insgesamt zu spürbaren Einkommenseinbussen führen

Hauptverantwortlich für die gesamten Einkommenseinbussen ist – wie oben erwähnt – der Verlust an Kapitaleinkommen, welche den leicht positiven Effekt auf das Arbeitseinkommen mehr als kompensieren: In der mittleren Variante wurde mit einem Einkommensrückgang im Jahr 2030 von -4.72 Mrd. CHF gerechnet, was umgerechnet -702 CHF pro Kopf der Schweizer Bevölkerung entspricht. Das „Schädigungspotenzial“ (obere Bandbreite) beträgt bis zu -10.7 Mrd. CHF oder -1600 CHF/Kopf der Schweizer Bevölkerung.

Weiter sind die volkswirtschaftlichen Auswirkungen auch in Bezug auf ihre räumliche Wirkung zu differenzieren:

Räumliche Auswirkungen – starke Konzentration auf die Räume Basel, Genf, Tessin sowie die Premiumdestinationen im Tourismussektor

Die oben ausgewiesenen volkswirtschaftlichen Auswirkungen beziehen sich immer auf die Gesamtschweiz. Da die Auswirkungen sehr stark durch den Rückgang der Grenzgänger in den Regionen Basel, Genf und Tessin geprägt werden, wären diese Räume auch sehr stark von einem Wegfall der Schengen-Assoziierung betroffen. Die ausgewiesenen volkswirtschaftlichen Verluste konzentrieren sich also stark auf die Räume Basel, Genf und Tessin. Die anderen Regionen können als Zulieferer zu diesen drei stark betroffenen Räumen ebenfalls durch den Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung negativ tangiert werden. Weiter wird das touristische Entwicklungspotenzial durch den Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung für diejenigen Regionen begrenzt werden, welche stark auf die Reisenden aus nicht visumbefreiten Staaten (insbesondere China, Indien, Russland, arabischer Raum) setzen. Dies dürfte bspw. Premiumdestinationen wie die Jungfrauregion, St. Moritz, die Innerschweiz, aber auch die grösseren Schweizer Städte treffen.

Verlierer und Gewinner bei den Nachbarstaaten der Schweiz

Neben den heute stark auf Grenzgänger zurückgreifenden Unternehmen der Räume Basel, Genf und Tessin sowie der Tourismusindustrie gehören die in den Nachbarstaaten wohnhaften Grenzgänger zu den hauptsächlich geschädigten Wirtschaftsteilnehmern eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung: Diejenigen Grenzgänger, welche die Stelle oder den Wohnort wechseln, müssen zusätzliche Kosten tragen. Die Grenzgänger, welche trotz Grenzstau weiterhin in die Schweiz pendeln, haben mit zusätzlichen Stauzeitkosten von jährlich bis zu 3 Mrd. CHF zu rechnen.

Der Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung führt aber nicht nur zu Verlusten für die Schweizer Volkswirtschaft, sondern auch zu einer – wenn auch bescheidenen – Zunahme der Gesamteinkommen unserer Nachbarstaaten um +0.05% (mittlere Variante). Dies hat insbesondere damit zu tun, dass die von den Grenzstaats abgehaltenen Grenzgänger nun eine Beschäftigung in den Nachbarstaaten wahrnehmen und eine Verschiebung von Produktivkapital von der Schweiz in diese Staaten stattfindet. Für die restlichen Staaten ergeben sich erwartungsgemäss keine nennenswerten Folgen der systematischen Grenzkontrollen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten.

Nur ein Teil der volkswirtschaftlichen Effekte konnte quantifiziert werden

Nicht alle volkswirtschaftlich relevanten Auswirkungen einer systematischen Grenzkontrolle, im Visum- und Asylbereich konnten quantifiziert und in ihrem gesamten Wirkungsgefüge erfasst werden. Die quantifizierten Auswirkungen zeigen also nicht das volle Ausmass der volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung – auch weil weitere Aspekte wie bspw. Sicherheitslücken aufgrund erschwelter polizeilicher Zusammenarbeit gar nicht berücksichtigt wurden. Weiter ist zu erwähnen, dass sich die quantitativen Berechnungen auf einen langfristigen Zeithorizont beziehen. Es ist nicht auszuschliessen, dass ein Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung in der Übergangsphase zu noch grösseren Verlusten führt.

4.3. Die Varianten im grafischen Überblick

4.3.1. Mittlere Umsetzungsvariante

	Schweiz	Nachbar-Schengen-länder (D/I/F/A)	Rest Schengen-länder	ROW (Rest der Welt)
Wirtschaftliche Aktivität				
BIP - Bruttoinlandsprodukt	-1.64%	0.12%	0.00%	0.00%
BIP pro Kopf	-2.18%			
Wohlfahrt/Konsum pro Kopf	-1.35%			
Exporte	-2.42%	0.17%	0.00%	0.00%
Importe	-1.59%	0.11%	0.00%	0.00%
Faktorpreise (Löhne und Kapitalrenditen)				
Löhne Niedrigqualifizierte	0.06%	-0.04%	0.00%	0.00%
Löhne Hochqualifizierte	0.08%	-0.06%	0.00%	0.00%
Kapitalrendite	-0.54%	0.05%	0.00%	0.00%
Arbeits-, Kapitaleinkommen (Arbeitseinkommen der "Einheimischen", inländ. Kapitaleinkommen)				
Arbeitseinkommen Niedrigqualifizierte	0.06%	-0.04%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Hochqualifizierte	0.08%	-0.06%	0.00%	0.00%
Kapitaleinkommen	-2.15%	0.15%	0.00%	0.00%
Total Einkommen	-0.98%	0.05%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Niedrig- und Hochqual.	0.19	Mrd. CHF		
	65	CHF/Vollzeitäquivalent		
Kapitaleinkommen	-4.92	Mrd. CHF		
Total Einkommen	-4.72	Mrd. CHF		
	-702	CHF/Kopf (CH-Bevölkerung)		
Wartezeiten an Grenze (Zeitkosten)	-0.19	-3.05	Mrd. CHF	

Abbildung 26: Volkswirtschaftliche Auswirkungen „ohne Schengen“ (Jahr 2030), mittlere Umsetzungsvariante (Quelle: Ecoplan).

4.3.2. Untere Bandbreite

	Schweiz	Nachbar-Schengen-länder (D/I/F/A)	Rest Schengen-länder	ROW (Rest der Welt)
Wirtschaftliche Aktivität				
BIP - Bruttoinlandsprodukt	-0.03%	0.00%	0.00%	0.00%
BIP pro Kopf	-0.01%			
Wohlfahrt/Konsum pro Kopf	-0.06%			
Exporte	-0.05%	0.00%	0.00%	0.00%
Importe	-0.04%	0.00%	0.00%	0.00%
Faktorpreise (Löhne und Kapitalrenditen)				
Löhne Niedrigqualifizierte	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Löhne Hochqualifizierte	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Kapitalrendite	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Arbeits-, Kapitaleinkommen (Arbeitseinkommen der "Einheimischen", inländ. Kapitaleinkommen)				
Arbeitseinkommen Niedrigqualifizierte	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Hochqualifizierte	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Kapitaleinkommen	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Total Einkommen	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Niedrig- und Hochqual.	-0.03	Mrd. CHF		
	-11	CHF/Vollzeitäquivalent		
Kapitaleinkommen	-0.02	Mrd. CHF		
Total Einkommen	-0.05	Mrd. CHF		
	-8	CHF/Kopf (CH-Bevölkerung)		
Wartezeiten an Grenze (Zeitkosten)	-0.10	-1.36	Mrd. CHF	

Abbildung 27: Volkswirtschaftliche Auswirkungen „ohne Schengen“ (Jahr 2030), untere Bandbreite (Quelle: Ecoplan).

4.3.3. Obere Bandbreite

	Schweiz	Nachbar-Schengen-länder (D/I/F/A)	Rest Schengen-länder	ROW (Rest der Welt)
Wirtschaftliche Aktivität				
BIP - Bruttoinlandsprodukt	-3.73%	0.28%	0.00%	0.00%
BIP pro Kopf	-4.89%			
Wohlfahrt/Konsum pro Kopf	-3.21%			
Exporte	-5.60%	0.40%	0.00%	0.00%
Importe	-3.74%	0.26%	0.00%	0.00%
Faktorpreise (Löhne und Kapitalrenditen)				
Löhne Niedrigqualifizierte	0.00%	-0.10%	-0.01%	0.00%
Löhne Hochqualifizierte	0.12%	-0.14%	0.01%	0.00%
Kapitalrendite	-1.21%	0.11%	0.01%	0.00%
Arbeits-, Kapitaleinkommen (Arbeitseinkommen der "Einheimischen", inländ. Kapitaleinkommen)				
Arbeitseinkommen Niedrigqualifizierte	0.00%	-0.10%	-0.01%	-0.01%
Arbeitseinkommen Hochqualifizierte	0.12%	-0.14%	0.01%	0.00%
Kapitaleinkommen	-4.81%	0.34%	0.00%	0.00%
Total Einkommen	-2.22%	0.11%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Niedrig- und Hochqual.	0.26	Mrd. CHF		
	88	CHF/Vollzeitäquivalent		
Kapitaleinkommen	-11.01	Mrd. CHF		
Total Einkommen	-10.74	Mrd. CHF		
	-1'597	CHF/Kopf (CH-Bevölkerung)		
Wartezeiten an Grenze (Zeitkosten)	-0.11	-1.64	Mrd. CHF	

Abbildung 28: Volkswirtschaftliche Auswirkungen „ohne Schengen“ (Jahr 2030), obere Bandbreite (Quelle: Ecoplan).

Teil III Die finanziellen Auswirkungen der Assoziierung an Schengen/Dublin

1. Ausgangslage

Dieser Teil des Berichtes stellt die finanziellen Auswirkungen dar, welche sich für die öffentliche Hand aus der Assoziierung an Schengen und Dublin ergeben. Dabei werden nicht nur die sich aus der Assoziierung ergebenden Kosten aufgelistet, sondern diesen auch die durch Schengen und Dublin ermöglichten Einsparungen gegenüberstellt.

Im Rahmen der Arbeiten an diesem Bericht hat sich gezeigt, dass sowohl Kosten wie auch Einsparungen jährlich gewissen Schwankungen unterliegen. Die Ursachen hierfür liegen einerseits in der dynamischen Weiterentwicklung der Schengener und Dubliner Zusammenarbeit (bspw. periodische Modernisierung bestehender oder die Einführung neuer IT-Systeme) wie auch der Abhängigkeit von globalen Entwicklungen (bspw. Schwankungen bei den Migrationsströmen). Aus diesem Grund liegt diesem Bericht ein fünfjähriger Berichtszeitraum (2012-2016) zu Grunde, um möglichst aussagekräftige Resultate zu erhalten. Für diesen Zeitraum werden die jeweiligen Kosten und Einsparungen für jedes einzelne Kalenderjahr ausgewiesen. Um das Bild abzurunden werden allerdings auch Hinweise auf die Jahre davor oder danach gegeben, wo und soweit dies im konkreten Zusammenhang sinnvoll und möglich ist.

Wie in Teil I des Berichts zum Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ werden auch die finanziellen Auswirkungen im Folgenden nach Themenbereichen dargestellt. Die personellen Auswirkungen, welche ebenfalls kostenwirksam sind, werden dagegen in einem separaten Unterkapitel (S. 98ff.) dargestellt, da sich nicht alle Schengen/Dublin-Stellen klar einem Themenbereich zuordnen lassen. Dort wo aufgrund der Übungsanlage (Vergleich des Ist-Zustandes mit einem hypothetischen Szenario „Schweiz ohne Schengen“) die Aussagen zu Kosten und/oder Einsparungen auf den im Teil I gemachten Grundannahmen beruhen, ist dies durch entsprechende Verweise gekennzeichnet.

Dieser Bericht geht davon aus, dass die Schweiz bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung das gleiche Niveau an innerer Sicherheit anstreben würde, wie es durch die Schengener Zusammenarbeit ermöglicht wird. Aus diesem Grund zeigt dieser Berichtsteil in einem gesonderten Kapitel auch auf, mit welchen Zusatzkosten die Schweiz zu rechnen hätte, wenn sie den Wegfall der mit Schengen direkt oder indirekt verbundenen Instrumente im Bereich der inneren Sicherheit (SIS, Prüm etc.) durch eigene Ersatzmassnahmen kompensieren müsste (S. 102-110).

Nicht berücksichtigt werden in dem Bericht allfällige Austrittskosten, welche der Schweiz bei einem Austritt aus der Schengen/Dublin-Zusammenarbeit entstehen würden. Insbesondere die Abkoppelung von den Datenbanken SIS und VIS dürfte mit signifikanten einmaligen Kosten verbunden sein, ebenso die Entwicklung eines eigenen Schweizer Visumausstellungssystems sowie die Anpassung des RIPOL. Diese Kosten lassen sich aber nicht zuverlässig quantifizieren.

Eine zusammenfassende Gesamtübersicht über die Kosten und Einsparungen sämtlicher Themenbereiche findet sich schliesslich auf S. 111.

2. Der Bereich Grenze

Die Abschaffung der systematischen Personenkontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums hatte, wie in Teil I zum Szenario „Schweiz ohne Schengen“ (Teil I, Kapitel 2.2) ausgeführt, kaum direkte finanzielle Folgen für die Schweiz. Mit der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen ging jedoch gleichzeitig als Ausgleichsmassnahme eine Verstärkung der Kontrolle und Überwachung der Aussengrenzen einher. Die Schweiz hat in diesem Bereich verschiedene Instrumente im Zuge der Weiterentwicklung übernommen, was zu neuen Aufwendungen geführt hat. Entsprechend ergeben sich finanzielle Auswirkungen insbesondere durch die Beteiligung an der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) und an den Europäischen Fonds (Aussengrenzfonds und Fonds für die innere Sicherheit, Teilinstrument Grenze), sowie im Bereich des Austausches von Fluggastdaten, sogenannten API-Daten (*Advanced Passenger Information*). Nennenswerte finanzielle Auswirkungen im Bereich Grenze dürfte voraussichtlich auch die Umsetzung des IT-Grossprojektes „Smart Borders“ haben. Diese anstehende Entwicklung ist zwar für den Berichtszeitraum noch nicht finanzwirksam, die für die Schweiz zu erwartenden Kosten werden aber im Folgenden ebenfalls kurz erläutert.

2.1. Bauliche Infrastruktur an den Landesgrenzen

Wie bereits in Teil I zum Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ (S. 6) dargelegt, blieb die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) und das ihr unterstellte Grenzwachkorps (GWK) auch nach der Schengen-Assoziierung im Rahmen ihrer Zollaufgaben mit einem Kontrolldispositiv an der Grenze präsent, da die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Zollunion ist. Aus diesem Grund hat sich auch die Infrastruktur an der Grenze (Zollämter, Grenzposten, Beschilderungen) im Vergleich zu den Nachbarstaaten kaum verändert. Dies gilt auch für die benötigten personellen Ressourcen des GWK, wo einzig durch die Einsätze zugunsten von Frontex ein Mehraufwand zu verzeichnen ist (vgl. Kapitel „Personalaufwand“, S. 98). Einzige Ausnahme bilden die Flughäfen, an denen eine räumliche Trennung der Schengen- und Nicht-Schengen-Passagiere eingerichtet werden musste, was zu Kosten von über 100 Mio. CHF führte. Diese Investitionskosten wurden aber vollumfänglich von den privaten Flughafenbetreibern getragen. Für den Bund entstanden dadurch keine Kosten.

Aufgrund der zeitlich verschobenen Assoziierung der Schweiz und des Fürstentum Liechtensteins an Schengen wurde die Grenze zwischen den beiden Staaten zwischen 2008 und 2011 zu einer temporären Schengen-Aussengrenze. Die Schweiz war entsprechend verpflichtet, im Sinne einer Übergangslösung einen Katalog von Massnahmen zur Sicherung dieser Grenze umzusetzen, welche den Besonderheiten dieser Grenze Rechnung trug. Die Übergangsmassnahmen zogen in den Jahren 2008 und 2009 einmalige Investitions- und Personalkosten in der Höhe von insgesamt 4.5 Mio. CHF nach sich. Mit der operationellen Teilnahme Liechtensteins an Schengen am 19. Dezember 2011 konnten diese temporären Massnahmen wieder abgebaut werden.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass im Bereich der baulichen Infrastruktur für den Berichtszeitraum 2012-2016 keine finanziellen Auswirkungen für den Bund auszumachen sind.

2.2. Frontex

Finanzielle Auswirkungen im Bereich Grenze hatte neben der Beteiligung an den Europäischen Fonds vor allem die Teilnahme der Schweiz an Frontex. Am 1. August 2010 trat die Frontex-Zusatzvereinbarung¹¹¹ in Kraft, seit diesem Datum leistet die Schweiz jährliche Beitragszahlungen an die Agentur. Zusätzliche Kosten entstanden dem GWK durch die Entsendung von Schweizer Grenzwächtern an Frontex Operationen. Gleichzeitig führte die Möglichkeit, an Rückführungsflügen von Frontex zu partizipieren, zu entsprechenden Einsparungen. Sämtliche durch die Teilnahme an Frontex entstandenen Kosten und Einsparungen können als klar Schengen-induziert eingestuft werden. Im Folgenden werden die durch die Beitragszahlungen, GWK-Einsätze und Rückführungsflüge angefallenen Aufwendungen und Rückflüsse im Rahmen der Teilnahme an Frontex einzeln diskutiert und zum Schluss tabellarisch aufgeführt.

2.2.1. Beitragszahlungen

Die Beitragszahlungen der Schweiz werden auf der Basis des Budgets von Frontex anteilmässig mittels der im Assoziierungsabkommen verankerten BIP-Standardformel¹¹² berechnet. Der Beitrag schwankt dem jährlichen Budget von Frontex entsprechend. Aufgrund des zunehmenden Ausbaus der Agentur und der Übernahme weiterer Aufgaben, namentlich auch im Zusammenhang mit der illegalen Migration, wurde das Budget der Agentur in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Beitragszahlungen in naher Zukunft steigen dürften. 2016 wurde Frontex durch eine Nachfolgeagentur abgelöst, welche nicht nur den Namen, sondern auch die Rechtspersönlichkeit von Frontex beibehalten hat, was auch die mit der Schweiz abgeschlossene Zusatzvereinbarung zu Regelung der Beteiligungsmodalitäten miteinschliesst. Die neue Agentur verfügt über erweiterte Kompetenzen und Ressourcen, was wiederum eine Erhöhung ihres Budgets zur Folge hat. Diese Budgeterhöhung wirkt sich proportional auf die Beitragszahlungen der Schweiz aus. Gemäss aktuellen Schätzungen wird sich der Beitrag für das Jahr 2017 auf rund 13 Mio. CHF erhöhen.

2.2.2. Einsätze des GWK

Seit 2011 beteiligt sich die Schweiz auch personell an Frontex-Einsätzen. Jährlich leisten Schweizer Grenzwächter im Schnitt rund 1'500 Einsatztage im Rahmen verschiedener Operationen. Die mit den Einsätzen verbundenen Kosten (Transport, Unterkunft, Verpflegung) der schweizerischen Grenzwächter werden von der Agentur grösstenteils übernommen und der Schweiz rückvergütet. Die Gehälter werden jedoch weiterhin durch das GWK ausgerichtet. Die 11 zusätzlichen Stellen beim GWK aufgrund der Schengen/Dublin-Assoziierung dienen denn auch der Abdeckung solcher Einsätze (vgl. Kapitel 8.2).

¹¹¹ SR 0.362.313

¹¹² Für die Berechnung der Beiträge an die EU im Rahmen von Schengen ist in den meisten Fällen die in Artikel 11 Absatz 3 SAA enthaltene BIP-Standardformel relevant. Danach beteiligt sich die Schweiz an operativen Kosten, „indem sie im Verhältnis des Prozentsatzes ihres Bruttoinlandsprodukts zum Bruttoinlandsprodukt aller teilnehmenden Staaten einen Jahresbeitrag zum genannten Haushalt leistet“. Das heisst, dass zunächst ein Koeffizient ermittelt wird, der sich aus dem Anteil ergibt, den das Schweizer BIP eines bestimmten Jahres am aggregierten BIP sämtlicher Schengen-Staaten darstellt. Der resultierende Koeffizient wird auf die jährlichen Aufwendungen der EU für eine bestimmte Massnahme des Schengen-Besitzstands angewendet. Die Beiträge an die EU sind immer in Euro geschuldet, weshalb der Wechselkurs des Schweizer Francs zum Euro einen massgeblichen Einfluss auf die tatsächlichen Kosten hat. Sofern nicht anders angegeben, basieren die in den folgenden Kapiteln aufgeführten Beitragszahlungen auf der Staatsrechnung und beziehen sich jeweils auf das Kalenderjahr, in welchem die entsprechende Zahlung *ausgeführt* wurde, und nicht auf das jeweilige EU-Haushaltsjahr. Das bedeutet, wenn z.B. ein Beitrag für 2012 erst 2013 in Rechnung gestellt wurde, so wird er in diesem Bericht für das Jahr 2013 aufgeführt.

Die Frontex-Nachfolgeagentur wird neu einen Soforteinsatzpool von 1'500 Grenzschutzexperten als ständige Reserve erhalten. Die Schweiz hat sich im Rahmen bilateraler Gespräche mit der EU bereit erklärt, diesem Pool 16 Grenzschutzexperten (0,8% des GWK-Personalbestandes) zur Verfügung zu stellen. Da der Soforteinsatzpool jeweils nur befristet zum Einsatz kommt, werden die 16 Experten nicht gleichzeitig und auch nicht laufend im Einsatz sein. Trotz der zusätzlichen Beanspruchung der Experten durch den Soforteinsatzpool ist geplant, dass sich die Grenzschutzexperten auch weiterhin im bisherigen Umfang an den regulären Einsätzen von Frontex beteiligen.

2.2.3. Rückführungsflüge

Seit Januar 2009 hat die Schweiz die Möglichkeit, sich an EU-Sammelflügen für zur Rückkehr verpflichteter Personen zu beteiligen, die durch Frontex koordiniert und kofinanziert werden. Bis 2014 hat die Schweiz von dieser Möglichkeit aufgrund von sicherheitspolizeilichen Vorgaben seitens der Kantone kaum Gebrauch gemacht. Im November 2015 haben das EJPD und die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) entschieden, sich definitiv und ohne Einschränkungen an den EU-Sammelflügen zu beteiligen. Die Kosten für den Wegweisungsvollzug können durch eine stärkere Beteiligung an den EU-Sammelflügen deutlich gesenkt werden; dies, weil u.a. die Flugkosten sowie die Kosten für die medizinische Begleitung vollumfänglich durch Frontex rückvergütet werden. So konnten im Jahr 2016 über 1.5 Mio. CHF eingespart werden. Die neue Frontex-Agentur wird in Zukunft noch mehr EU-Sammelflüge finanzieren bzw. selbst organisieren, sodass im Bereich der Rückkehr mit weiteren Einsparungen zu rechnen ist.

2.2.4. Zusammenfassung: Aufwendungen und Einsparungen durch die Beteiligung an Frontex

Für den Berichtszeitraum präsentieren sich die Aufwendungen aufgrund der Beteiligung an der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex wie folgt (Angaben in EUR und CHF¹¹³):

	2012	2013	2014	2015	2016
Beitragszahlungen (EUR)	3'251'175	3'029'200	2'990'700	3'903'000	9'878'000
Beitragszahlungen umgerechnet in CHF	4'063'969	3'635'040	3'738'375	4'683'600	10'371'900
Anzahl Einsatztage von Schweizer Grenzwächtern	1'145	1'264	1'397	1'500	1'639
Kosten der Einsatztage (CHF) ¹¹⁴	255'335	281'872	311'531	334'500	365'497
Total Aufwendungen (CHF)	4'319'304	3'916'912	4'049'906	5'018'100	10'737'397
Rückvergütungen Frontex (EUR)	305'534	284'798	315'277	400'214	332'858
Rückvergütungen EU-Sammelflüge (EUR)	-	-	42'716	334'253	1'473'535
Total Rückvergütungen (EUR)	305'534	284'798	357'993	734'467	1'806'393
Total Rückvergütungen (CHF)	381'918	341'758	447'491	881'361	1'896'713
Total (CHF)	3'937'386	3'575'154	3'602'415	4'136'739	8'840'684

Abbildung 29: Aufwendungen, Rückflüsse und Einsparungen aufgrund der Beteiligung an Frontex (in EUR und CHF). Nicht berücksichtigt sind dabei die Lohnkosten der zugunsten von Frontex eingesetzten Grenzwächter, diese werden in Kapitel 8.2 separat behandelt.

2.3. Europäische Fonds (AGF/ISF-Grenze)

2.3.1. Aussengrenzenfonds

Beim Aussengrenzenfonds (AGF) handelte es sich um einen Solidaritätsfonds zur Unterstützung insbesondere jener Schengen-Mitgliedstaaten, welche aufgrund ihrer ausgedehnten Land- und Seegrenzen auf Dauer hohe Kosten für den Schutz der Schengen-Aussengrenzen tragen. Für den Zeitraum 2007 bis 2013¹¹⁵ wurde für den Aussengrenzenfonds ein Gesamtbetrag in der Höhe von 1'820 Millionen Euro festgesetzt. Die Schweiz beteiligte sich rückwirkend ab 2009 daran. Die Beteiligung der Schweiz am AGF wurde analog zu Frontex in einer Zusatzvereinbarung geregelt¹¹⁶. Die Schweiz zahlte insgesamt 70.5 Mio. CHF (53.4 Mio. Euro) in den Fonds ein und schöpfte 20.4 Mio. CHF (17,6 Mio. Euro) ab.¹¹⁷ Die Berechnung der jährlichen finanziellen Beteiligung wurde wie bei Frontex basierend auf der BIP-Standardformel berechnet.

¹¹³ Es gelten die jährlich von der Eidgenössischen Finanzverwaltung fixierten Wechselkurse.

¹¹⁴ Diese beinhalten An- und Rückreise, Transporte, Unterkunft, Verpflegung, Material, Ausbildung, etc. aber nicht die Lohnkosten, diese werden in Kapitel 8.2 separat behandelt.

¹¹⁵ Die Laufzeit der EU-Fonds ist an die Laufzeit des jeweiligen Mehrjährigen Finanzrahmens der EU gebunden, dieser deckt jeweils einen Zeitraum von 7 Jahren ab.

¹¹⁶ SR 0.362.312

¹¹⁷ Die genannten Beiträge stützen sich auf die gesamte Fondslaufzeit. Für die Berichterstattung werden jedoch lediglich die Zahlen von 2012 bis 2016 berücksichtigt.

Die Schweiz erhielt im Gegenzug zu den geleisteten Beiträgen jährliche Mittelzuweisungen für die Kofinanzierung nationaler Projekte. Die Mittelzuweisungen resultierten aus einer jährlichen Programmplanung, für welche die Schweiz Fondsbeiträge beantragen konnte. Die Schweiz erhielt im November 2016 die letzten Zuweisungen aus dem AGF. In der Übersichtstabelle am Schluss dieses Kapitels werden die Mittelzuweisungen gesamthaft im jeweiligen Programmjahr zusammengefasst.

Mit ihren Mitteln aus dem AGF kofinanzierte die Schweiz im Bereich Visa unter anderem die Anbindung an das zentrale Visa-Informationssystem der EU (CS-VIS) sowie ein neues nationales Visasystem. Im Bereich Grenze wurden neue Systeme für die Grenzkontrolle inklusive der notwendigen Ausrüstung, die Entsendung von zwei Immigration Liaison Officers (Migrationsattachés) sowie ein Teilprojekt für die Anbindung an das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) kofinanziert.

Für den Berichtszeitraum präsentieren sich die Beitragszahlungen an und Rückflüsse aus dem AGF wie folgt (Angaben in EUR und CHF¹¹⁸):

	2012	2013	2014	2015	2016
Beitragszahlungen AGF	11'682'000 €	20'731'429 €	-	-	-
Umgerechnet in CHF	14'602'500 CHF	24'877'715 CHF ¹¹⁹	-	-	-
Rückflüsse AGF	4'299'020 €	5'664'961 €	-	-	-
Umgerechnet in CHF	4'959'236 CHF ¹²⁰	6'458'492 CHF	-	-	-
Total	9'643'264 CHF	18'419'223 CHF	-	-	-

Abbildung 30: Beitragszahlungen und Rückflüsse im Rahmen des Aussengrenzfonds (in EUR und CHF).

2.3.2. ISF-Grenze

Der AGF wurde 2014 durch das Nachfolgeinstrument, den „Fonds für die innere Sicherheit – Teilinstrument Grenze“ (ISF-Grenze) mit einer neuen Laufzeit von 2014 bis 2020 ersetzt. Der ISF-Grenze ist, wie auch der AGF, ein Solidaritätsfonds. Er soll dazu beitragen, die Effizienz der Kontrollen und damit den Schutz der Aussengrenzen zu verbessern sowie die Zahl illegaler Einreisen zu verringern. Zudem soll er der EU ermöglichen, rasch und wirksam auf sicherheitsbezogene Krisen, die das Funktionieren des Schengen-Systems gefährden, zu reagieren. Gerade vor dem Hintergrund der anhaltenden Migrationskrise kommt dem Fonds als Ausdruck der Solidarität sowie als praktisches Instrument zur Unterstützung der Sicherung der Schengen-Aussengrenze, eine wichtige Funktion zu.

Das Parlament hat der Beteiligung der Schweiz am ISF-Grenze am 16. Dezember 2016 zugestimmt. Nach Ablauf der Referendumsfrist ist die entsprechende Verordnung am 11. April 2017 in Kraft getreten.

¹¹⁸ Es gelten die jährlich von der Eidgenössischen Finanzverwaltung fixierten Wechselkurse.

¹¹⁹ Die Beitragszahlung für das Jahr 2013 setzt sich aus dem Jahresbeitrag (16'473'715 EUR) sowie der Korrekturzahlung (4'257'714 EUR) zusammen.

¹²⁰ Diese Mittelzuweisungen erfolgen in zwei Tranchen, 50 Prozent der jährlichen Mittelzuweisungen werden jeweils nach Genehmigung der einzelnen Jahresprogramme als Vorfinanzierung und 50 Prozent nach Genehmigung des Abschlusses der einzelnen Jahresprogramme als Schlusszahlung ausbezahlt. Der Wechselkurs entspricht deshalb nicht dem für 2012 resp. 2013 von der Eidgenössischen Finanzverwaltung fixierten Wechselkurs.

Da der Fonds eine Einrichtung der EU und die Schweiz nicht Mitglied derselben ist, müssen die notwendigen Regeln für die Beteiligung der assoziierten Staaten am Fonds – und somit auch der Schweiz – jeweils in einer Zusatzvereinbarung festgelegt werden. In dieser Zusatzvereinbarung werden insbesondere die Höhe der finanziellen Beteiligung der Schweiz sowie die weiteren Beteiligungsrechte und -pflichten geregelt.

Als Grundlage für die Berechnung der Beitragszahlungen der Schweiz sowie der anderen assoziierten Staaten dient der Schengen-Schlüssel gemäss SAA. Laut diesem Schlüssel richtet sich der Beitrag der Schweiz am Fonds nach dem «Verhältnis des Prozentsatzes des nationalen BIP zum BIP aller teilnehmenden Schengen-Staaten. Die Höhe des Schweizer Beitrages wird aufgrund derselben Formel wie beim AGF berechnet. Das Budget des ISF-Grenze wurde für 2014 bis 2020 auf 2.76 Mrd. Euro (ohne Beiträge der assoziierten Staaten) veranschlagt. Die Schweiz wird sich voraussichtlich mit insgesamt 144 Mio. CHF am Fonds beteiligen, was einem Durchschnitt von 20.6 Mio. CHF pro Jahr für den Berichtszeitraum entspricht.¹²¹ Was die Rückflüsse aus dem ISF-Grenze anbelangt, so ist die genaue Höhe derzeit weder pro Jahr noch insgesamt bestimmbar, da sie auch von der Höhe der Kosten der konkreten Projekte abhängt, für die die Kofinanzierung durch den Fonds beantragt wird. Gemäss aktuellen Schätzungen ist damit zu rechnen, dass die Schweiz über die gesamte Laufzeit des ISF-Grenze ca. 21 Mio. CHF erhalten wird.

Für den Berichtszeitraum präsentieren sich die geschätzten Beitragszahlungen an den und Rückflüsse aus dem ISF-Grenze wie folgt (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Beitragszahlungen ISF (Schätzungen)	-	-	20'601'444	20'601'444	20'601'444
Rückflüsse ISF (Schätzungen)	-	-	2'857'143	2'857'143	2'857'143
Total	-	-	17'744'301	17'744'301	17'744'301

Abbildung 31: Geschätzte Beitragszahlungen und Rückflüsse im Rahmen des ISF-Grenze (in CHF); Durchschnittswerte rückwirkend auf die Fondsjahre verteilt.

2.4. Advanced Passenger Information (API)

Im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung hat die Schweiz die Richtlinie 2004/82/EG des EU-Rates für die Verbesserung der (Aussen-)Grenzkontrolle und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung umgesetzt und die rechtlichen Grundlagen für ein nationales System zur Übermittlung von sog. *Advanced Passenger Information* (API) geschaffen. Bei API-Daten handelt es sich um Fluggastdaten (Personalien sowie Angaben zum Reisedokument und Flug), welche von den Fluggesellschaften den Grenzkontrollbehörden an den Ziel-Flughäfen noch vor der Landung des Flugzeugs übermitteln. Die Schweiz hat die Vorgaben der Richtlinie durch eine Anpassung des Ausländergesetzes (Art. 104 und 120b AuG) umgesetzt. Die Entwicklungskosten für die Schweizerische API-Anwendung betrugen insgesamt knapp 3 Mio. CHF und fielen zwischen 2007 bis 2011 an. Die von den Fluggesellschaften elektronisch gelieferten Passagierdaten werden durch die API-Anwendung in einem automatisierten Suchlaufverfahren mit den Datenbanken (ZEMIS, RIPOL, SIS) abgeglichen, die Treffer werden den Grenzkontrollbehörden noch vor der Ankunft zur Verfügung gestellt.

¹²¹ Es handelt sich hierbei jedoch um einen Schätzwert, die definitive Beteiligung der Schweiz am Fonds wird erst 2019 berechnet werden, gestützt auf die am 31. März 2019 verfügbaren BIP-Zahlen für die Jahre 2013 bis 2017. Die Schweiz kann sich voraussichtlich ab der zweiten Hälfte 2018, rückwirkend ab 2014, am Fonds beteiligen. In der Übersichtstabelle werden für die betroffenen Jahre entsprechend lediglich Schätzwerte aufgeführt.

Mit einer Revision von Art. 104 AuG, welche am 1. Oktober 2015 in Kraft trat, wurden die Funktionalitäten des API-Systems angepasst, so dass nun auch die automatisierte Abfrage der relevanten Datenbanken vollumfänglich möglich ist. Für den Berichtszeitraum präsentieren sich die Betriebs- und Weiterentwicklungskosten der API-Anwendung wie folgt (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Weiterentwicklungskosten	179'458	90'813	157'851	176'764	120'829
Betriebskosten	397'209	406'543	262'027	277'243	310'792
Total	576'667	497'356	419'878	454'007	431'621

Abbildung 32: Weiterentwicklungs- und Betriebskosten der Schweizer API-Anwendung (in CHF).

2.5. Ausblick: Smart Borders und ETIAS

Die EU hat am 30. November 2017 im Rahmen des IT-Grossprojekts „Smart Borders“ die Verordnungen (EU) 2017/2226¹²² und (EU) 2017/2225¹²³ verabschiedet, welche den Aufbau eines Ein- und Ausreisystems (Entry-Exit-System, EES) vorsehen, das die automatische Registrierung der Ein- und Ausreise aller Drittstaatsangehörigen, unabhängig von der Visumspflicht, ermöglicht. Die beiden EES-Verordnungen wurden der Schweiz am 17. Januar 2018 notifiziert und befinden sich zurzeit im innerstaatlichen Übernahmeverfahren. Die EU-weite Inbetriebnahme des EES ist für 2020 vorgesehen und wird Anpassungen bei der Grenzkontrollinfrastruktur nach sich ziehen. Die finanziellen Auswirkungen können derzeit noch nicht abschliessend eingeschätzt werden. Die EU-Kommission schätzt die EES-Entwicklungskosten inkl. Betriebskosten für das erste Jahr auf Stufe EU auf insgesamt 480 Mio. Euro, welche mit Mitteln aus dem ISF-Grenze bestritten werden sollen. Auf nationaler Ebene sind derzeit 14.2 Mio. CHF für die Umsetzungsarbeiten eingeplant, wobei mit Fördermitteln in der Höhe von ca. 4.5 Mio. EUR aus dem ISF-Grenze gerechnet werden kann. Die jährlichen Betriebskosten werden auf 2.8 Mio. CHF geschätzt..

Zusätzlich hat die Europäische Kommission Ende 2016 einen Verordnungsvorschlag für die Schaffung eines europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS) vorgeschlagen. Analog dem amerikanischen ESTA (Electronic System for Travel Authorisation) würde damit ein automatisiertes System zur elektronischen Erteilung von Einreiseautorisationen für Bürgerinnen und Bürger aus visumbefreiten Drittstaaten geschaffen. Staatsangehörige von visaliberalisierten Ländern würden nach wie vor ohne Visum reisen können, müssten jedoch vor ihrer Einreise in den Schengen-Raum eine Reiseautorisation einholen. Die Verhandlungen über den Vorschlag haben Anfang 2017 begonnen. Wie bereits beim EES müsste die Schweiz auch diese Schengen-Weiterentwicklung übernehmen. Die Konsequenzen und Kosten der Einführung und des Betriebs des Systems für die Schweiz sind derzeit noch nicht abschliessend einzuschätzen. Die EU schätzt die Entwicklungskosten von ETIAS insgesamt auf rund 212 Mio. EUR, die jährlichen Betriebskosten auf Stufe der Schengen-Staaten auf rund 29 Mio. EUR. Die Betriebskosten sollen jedoch über die durch den Reisenden für die Genehmigung zu zahlende Gebühr gedeckt werden.

¹²² Verordnung (EU) 2017/2226 des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20.

¹²³ Verordnung (EU) 2017/2225 des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisensystems, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 1.

2.6. Zusammenfassung: Finanzielle Auswirkungen im Bereich Grenze

Zusammengefasst ergeben sich für den Berichtszeitraum folgende *Schengen-induzierten* Aufwendungen im Bereich Grenze (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Frontex	4'319'304	3'916'912	4'049'906	5'018'100	10'737'397	28'041'619
Europäische Fonds	14'602'500	24'877'715	20'601'444	20'601'444	20'601'444	101'284'547
API	576'667	497'356	419'878	454'007	431'621	2'379'529
Total Aufwendungen	19'498'471	29'291'983	25'071'228	26'073'551	31'770'462	131'705'695

Abbildung 33: Schengen-induzierte bereichsübergreifende Aufwendungen im Bereich Grenze (in CHF).

Diesen Aufwendungen müssen die *Schengen-induzierten* Einsparungen und Rückflüsse im Bereich Grenze gegenübergestellt werden (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Rückflüsse/Rückvergütungen Frontex	381'918	341'758	447'491	881'361	1'896'713	3'949'241
Rückflüsse Europäische Fonds	4'959'236	6'458'492	2'857'143	2'857'143	2'857'143	19'989'157
Total Einsparungen und Rückflüsse	5'341'154	6'800'250	3'304'634	3'738'504	4'753'856	23'938'398

Abbildung 34: Schengen-induzierte bereichsübergreifende Einsparungen und Rückflüsse im Bereich Grenze (in CHF).

Daraus lassen sich die finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung im Bereich Grenze in folgender Tabelle zusammenfassen (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Aufwendungen	19'498'471	29'291'983	25'071'228	26'073'551	31'770'462	131'705'695
Einsparungen und Rückflüsse	5'341'154	6'800'250	3'304'634	3'738'504	4'753'856	23'938'398
Total Aufwendungen	14'157'317	22'491'733	21'766'594	22'335'047	27'016'606	107'767'297

Abbildung 35: Schengen-induzierte finanzielle Auswirkungen im Bereich Grenze (in CHF).

Im Berichtszeitraum sind somit im Bereich Grenze finanzielle Aufwendungen in der Höhe von insgesamt 108 Mio. CHF festzustellen, was einem Durchschnitt von rund 21.5 Mio. CHF pro Jahr entspricht. Diese wiederkehrenden Kosten würden ohne Schengen-Assoziierung wegfallen. Es ist aber zum einen darauf hinzuweisen, dass einige der Zahlen lediglich auf Schätzungen beruhen. Zum anderen lassen sich nicht alle Auswirkungen der Assoziierung an Schengen im Bereich Grenze beziffern lassen. So wirkt sich Schengen beispielsweise über die Frontex-Einsätze an den Aussengrenzen des Schengen-Raums auch auf den Migrationsstrom in die Schweiz aus und führt so indirekt zu Einsparungen für den Bundeshaushalt.

3. Der Bereich Visa

Die wahrscheinlich grössten Veränderungen brachte die Schengen-Assoziierung für die Schweiz im Bereich der Visumszusammenarbeit mit sich: Da das Schweizer Visum für kurzfristige Aufenthalte bis 90 Tage komplett durch das Schengen-Visum ersetzt wurde, musste der gesamte Prozess der Visumsausstellung umgestaltet und an Schengen angepasst werden. Dies hat insb. während der Umstellungsphase zu erheblichen Kosten im Informatikbereich geführt.

Im Gegenzug haben die vielfältigen Kooperationsmöglichkeiten im Rahmen von Schengen dazu beigetragen, dass im Vertretungsnetz signifikante Einsparungen erzielt werden konnten.

3.1. Das Visa-Informationssystem (VIS) und damit verbundene IT-Systeme

Finanzielle Auswirkungen im Bereich Visa hatte vor allem die Schaffung des Schengen-weiten Visum-Informationssystems, des VIS. Das VIS besteht aus einer zentralen Datenbank, einer nationalen Schnittstelle in den Schengen-Staaten und einer Infrastruktur zur Kommunikation zwischen den beiden. Anders als etwa im Bereich der Polizeizusammenarbeit im Rahmen des SIS, wurde mit dem VIS jedoch nicht ein zusätzliches Instrument auf multilateraler Ebene geschaffen. Das VIS trat vielmehr an Stelle der nationalen Visumsausstellungssysteme und hat diese ersetzt. Entsprechend können die Aufwendungen für die Realisierung und den Betrieb des VIS denn auch nicht vollständig als neue, allein Schengen-bedingte finanzielle Aufwendungen betrachtet werden (zu Einzelheiten siehe sogleich im Text).

3.1.1. Beitragszahlungen

Als klar Schengen-induziert können die Beitragszahlungen der Schweiz an die EU für die Entwicklung und den Betrieb der zentralen europäischen Datenbank des VIS eingestuft werden. Die Schweiz beteiligt sich seit 2008 an dessen Betrieb und Weiterentwicklung mit jährlichen Beitragszahlungen. 2012 wurden der Betrieb und die Weiterentwicklung des VIS von der damals neu geschaffenen EU-Agentur eu-LISA übernommen, ab diesem Zeitpunkt teilen sich die Beitragszahlungen der Schweiz daher auf die EU-Kommission und eu-LISA auf. Neben dem Beitrag an die operativen Kosten beteiligt sich die Schweiz auch an den Verwaltungs- und Personalkosten von eu-LISA. Diese Beiträge werden in einem gesonderten Kapitel betrachtet (siehe Kapitel 7.1).

Für den Berichtszeitraum ergibt sich hinsichtlich der Beitragszahlungen somit folgendes Bild (Angaben in EUR und CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
VIS-Beitragszahlungen an die EU-Kommission (EUR)	892'689	1'179'053	578'834	354'614	481'979
VIS-Beitragszahlungen an eu-LISA (EUR)	-	-	-	1'110'434	- ¹²⁴
Total in EUR	892'689	1'179'053	578'834	1'465'048	481'979
Umgerechnet in CHF ¹²⁵	1'115'861	1'414'864	694'601	1'758'058	506'078

Abbildung 36: Jährliche Beitragszahlungen an die EU-Kommission und eu-LISA für das VIS (EUR und CHF). Nicht enthalten sind dabei die Beitragszahlungen an eu-LISA zur Abgeltung von Verwaltungs- und Personalkosten.

3.1.2. Realisierungs- und Betriebskosten des VIS

Während die Beitragszahlungen eindeutig auf die Schengen-Assoziierung zurückzuführen sind, so ergibt sich bei der nationalen Umsetzung ein komplexeres Bild: Die Übernahme und Umsetzung der VIS-Verordnung (VIS-Anbindung sowie das Kommunikationssystem VISION/VIS-Mail) hat seit 2008 informatikseitig Realisierungs- und Betriebskosten in der Schweiz von insgesamt rund 71.87 Mio. CHF verursacht.

¹²⁴ Diese Rechnung wurde von eu-LISA erst 2017 gestellt.

¹²⁵ Es gelten die jährlich von der Eidgenössischen Finanzverwaltung fixierten Wechselkurse.

Allerdings kann nur ein Teil dieser Kosten als Schengen-induziert betrachtet werden, da die Schweiz auch ohne Schengen-Assoziierung ein biometrisches Visumsausstellungssystem betreiben und zu gegebener Zeit technisch modernisieren müsste.

Die Schweiz hat das VIS in zwei Phasen umgesetzt. In einer ersten Etappe nach der Assoziierung musste das damalige nationale Elektronische Visumsausstellungssystem (EVA) als Übergangslösung an die Anforderungen einer nationalen Schnittstelle zum VIS angepasst werden, was mit *Investitionskosten* von insgesamt 17.8 Mio. CHF verbunden war. Diese Anpassungskosten in Bezug auf das EVA müssen als Schengen-induziert betrachtet werden.

In einer zweiten Etappe wurde von 2011 bis 2014 das sogenannte ORBIS als neues Visumsausstellungssystem und nationale Schnittstelle zum VIS entwickelt, welches am 20. Januar 2014 den Betrieb aufnahm und das EVA ersetzte. Die Entwicklungskosten von ORBIS – insgesamt rund 10.1 Mio. CHF – können indes nicht als Schengen-induzierte Kosten angesehen werden. Das EVA musste aufgrund seines Alters ohnehin ersetzt werden. Selbst ohne Teilnahme an der Schengener Zusammenarbeit wären durch die notwendige Entwicklung eines neuen nationalen Visumsausstellungssystems somit Investitionskosten angefallen. Für eine Entwicklung eines anderen Visumsausstellungssystems sind indessen keine Kostenschätzungen vorhanden, da aufgrund der Vorgaben des Schengener Besitzstands keine Alternative zur Anbindung an das VIS bestand. Aus Gründen der Vollständigkeit werden die Investitionskosten für diese letzte Realisierungsetappe, welche teilweise in den Berichtszeitraum fallen, hier dennoch angegeben.

Die Betriebskosten der nationalen Schnittstelle zum VIS können ebenfalls nicht als Schengen-induzierte Kosten betrachtet werden, da die Schweiz auch ohne das VIS ein nationales Visumsausstellungssystem betreiben müsste, welches ebenfalls entsprechende Betriebskosten verursachen würde. Sie werden deshalb ebenfalls lediglich aus Transparenzgründen ausgewiesen.

Die mit der ersten Realisierungsetappe (Anpassung des EVA für den Betrieb als nationale VIS-Schnittstelle) verbundenen Investitionskosten betragen insgesamt 17.8 Millionen CHF. Zusammen mit den Kosten für die zweite Realisierungsetappe (Entwicklung des ORBIS) ergeben sich bis Ende 2016 Gesamtinvestitionskosten von rund 27.9 Millionen CHF, von denen 8.94 Mio. im Berichtszeitraum von 2012 bis 2016 angefallen sind. Im Überblick präsentieren sich die Investitions- und Betriebskosten für den Berichtszeitraum wie folgt, wobei lediglich die Kosten der Anpassung des EVA als Schengen-induziert bezeichnet werden können (Angaben CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Anpassung des EVA (1. Etappe)	557'162	-	-	-	-
Entwicklung des ORBIS (2. Etappe)	4'513'061	3'870'502	-	-	-
Betriebskosten EVA/ORBIS ¹²⁶	2'005'323	2'862'092	4'310'079	3'061'166	2'832'239
Total	7'075'546	6'732'594	4'310'079	3'061'166	2'832'239

Abbildung 37: Kosten der VIS-Anbindung der Schweiz (in CHF).

¹²⁶ Die Betriebskosten von EVA/ORBIS und auch VIS-Mail/VISION umfassen einerseits die jährlich wiederkehrende Abgeltung des Betriebs durch den Leistungserbringer sowie Unterhaltsarbeiten, welche durch Anforderungen der EU (neue Versionen und funktionale Erweiterungen der EU-Anwendungen) sowie durch nationale Anforderungen (Fehlerkorrekturen, neue Bedürfnisse der Anwender, neue Informatikstandards, kontinuierliche Modernisierung der Informatiklandschaft, Ablösungen von Schnittstellen zu Partnersystemen etc.) notwendig werden.

3.1.3. Realisierungs- und Betriebskosten von VIS-Mail und VISION

Eine Besonderheit des VIS stellt das Kommunikationssystem „VIS-Mail“ resp. sein Vorgänger „VISION“ dar. Dabei handelt es sich um ein gesichertes Netzwerk, in welchem Visum-relevante, personenbezogene Dokumente in elektronischer Form zum Zwecke der Durchführung des Visumverfahrens übermittelt werden können. Auf diese Weise konnte die konsularische Zusammenarbeit von der Verwendung herkömmlicher Kommunikationsmittel (Fax, Telefon, Botengänge, etc.) befreit werden. Während VISION noch als eigenständige Anwendung funktionierte, wurde die Nachfolgelösung VIS-Mail schrittweise in das ORBIS integriert. Informatikmässig wurden in der Schweiz aber sowohl VISION wie auch die Umsetzung von VIS-Mail als separate Projekte geführt. Da VISION und VIS-Mail ausschliesslich der Kommunikation unter den Schengen-Staaten dienen, müssen die mit diesen beiden Systemen verbundenen Investitions- und Betriebskosten vollständig als Schengen-induziert betrachtet werden.

Die Aufwendungen im Bereich „VIS-Mail/VISION“ präsentieren sich für den Berichtszeitraum wie folgt (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Investitionskosten	723'891	1'275'146	-	-	-
Betriebskosten	372'712	619'367	1'486'704	1'460'681	512'120
Total	1'096'603	1'894'513	1'486'704	1'460'681	512'120

Abbildung 38: Investitions- und Betriebskosten von VISION/VIS-Mail (in CHF).

3.2. Reisedokumente und Aufenthaltstitel

Aufgrund der Schengen-Assoziierung musste die Schweiz zudem einen spezifischen Ausländerausweis für Personen einführen, welche nicht Staatsangehörige von Schengen-Staaten sind. Diese Ausweise für Drittstaatsangehörige müssen sich von Ausweisen für ausländische Personen aus den Schengen-Staaten und von Ausweisen für Personen aus dem Asylbereich unterscheiden sowie den Vorgaben der EU entsprechen.

Zudem müssen diese Ausweise seit 2011 über einen integrierten Chip mit biometrischen Daten verfügen. Die Gesamtkosten für die verschiedenen Realisierungsetappen dieses Ausländerausweises belaufen sich auf rund 3.88 Mio. CHF, allerdings sind diese Kosten allesamt zwischen 2008 und 2011 und damit ausserhalb des Berichtszeitraumes angefallen, weshalb sie im Rahmen dieses Berichts nicht weiter vertieft werden.

Als nicht direkt Schengen-induziert muss die Einführung des biometrischen Reisepasses ab 2010 betrachtet werden. Wie im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ (vgl. Teil I, Kapitel 3.2.1) dargelegt, sind biometrische Daten sowohl für Reisepässe wie auch für Visa heutzutage internationaler Standard. Es ist wird deshalb davon ausgegangen, dass die Schweiz den biometrischen Reisepass auch ohne Schengen-Assoziierung ohnehin im Verlaufe der vergangenen Jahre eingeführt hätte. Aus diesem Grund werden die damit verbundenen Kosten in diesem Bericht nicht behandelt.

3.3. Das Vertretungsnetz

Die Schweiz hat in den letzten 10 Jahren im Bereich der konsularischen Dienstleistungen laufend verschiedene Anpassungen an ihrem Vertretungsnetz vorgenommen.

So wurden seit der Schengen-Assoziierung an insgesamt 25 Standorten die konsularischen Dienstleistungen abgezogen und 9 Generalkonsulate sowie eine Botschaft geschlossen. Gleichzeitig wurden in diesem Zeitraum 6 neue Botschaften und 3 neue Generalkonsulate eröffnet sowie 4 bestehende Vertretungen zu Botschaften aufgewertet. Zudem wurden an 17 Standorten die konsularischen Dienstleistungen in regionalen Konsularzentren zusammengefasst. In diesem Anpassungsprozess war die Schengen-Assoziierung aber nur einer von mehreren Faktoren. Ebenfalls eine Rolle gespielt haben:

- Sparmassnahmen
- Entstehung neuer Wachstumsmärkte für den Schweizer Tourismus und die Wirtschaft in Asien und den Golfstaaten
- Konzentration auf Schwerpunktländer der internationalen Zusammenarbeit
- Vermehrte Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern im Visaprozess

Haupttriebkkräfte in diesem Prozess waren und sind Optimierungs- und Sparmassnahmen sowie die Ausrichtung des Aussennetzes auf Schwerpunktaufgaben. Schengen kann folglich nicht als alleinige Ursache für die Veränderungen im Vertretungsnetz ausgemacht werden, sondern hat vielmehr beeinflusst, wie diese Veränderungen umgesetzt wurden. So konnten bspw. durch den Abschluss von Vertretungsvereinbarungen, die erst durch die Schengen-Assoziierung überhaupt möglich wurden, die negativen Folgen des Abzugs konsularischer Dienstleistungen abgefedert werden.

Aus diesem Grund werden im Rahmen dieses Berichtes die Einsparungen, welche aus diesen Anpassungen im Vertretungsnetz resultieren, nicht als Schengen-induziert berücksichtigt, da es nicht möglich ist, den Anteil von „Schengen“ an diesen Einsparungen zu quantifizieren. Es bleibt aber festzuhalten, dass im Bereich des Vertretungsnetzes dank Schengen Einsparungen stattgefunden haben. Dies nicht zuletzt durch die Auslagerung von Visa-Dienstleistungen an externe Partner, was zu einer Entlastung der Vertretungen geführt hat. Allerdings lassen sich auch diese Einsparungen nicht beziffern. Die Vertretungsvereinbarungen haben zu einer kostenneutralen Verbesserung des Angebotes an konsularischen Dienstleistungen an Standorten ohne Schweizer Vertretung geführt. Dies betrifft aber fast ausnahmslos Standorte, an denen es auch vor der Schengen-Assoziierung keine Vertretungen gab, d.h. es wurden keine Schweizer Vertretungen als direkte Konsequenz eines Abschlusses einer Vertretungsvereinbarung am entsprechenden Standort geschlossen. Somit haben die Vertretungsvereinbarungen auch nicht zu Einsparungen im eigentlichen Sinn geführt.

3.4. Zusammenfassung: Aufwendungen und Einsparungen im Bereich Visa

Zusammengefasst ergeben sich für den Berichtszeitraum folgende *Schengen-induzierten* Aufwendungen des VIS und von VISION/VIS-Mail (Angaben CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
VIS-Beitragszahlungen	1'115'861	1'414'864	694'601	1'758'058	516'369	5'499'753
Anpassung des EVA	557'162	-	-	-	-	557'162
Gesamtkosten VISION/VIS-Mail	1'096'603	1'894'513	1'486'704	1'460'681	512'120	6'450'621
Total Aufwendungen	2'769'626	3'309'377	2'181'305	3'218'739	1'028'489	12'507'536

Abbildung 39: Schengen-induzierte Aufwendungen im Visabereich (in CHF).

Ohne Schengen-Assoziierung wären diese Aufwendungen in der Höhe von rund 12.5 Mio. CHF nicht angefallen. Gleichzeitig wären aber die im Berichtszeitraum realisierten Einsparungen im Vertretungsnetz in dieser Form nicht möglich gewesen. Da sich im Bereich der Visumszusammenarbeit aber lediglich die Schengen-bedingten Aufwendungen, nicht aber die Einsparungen zuverlässig quantifizieren lassen, können die finanziellen Auswirkungen von Schengen in diesem Bereich nur unvollständig abgebildet werden, und es werden im Rahmen dieses Berichtes aufgrund ihrer Quantifizierbarkeit lediglich die im Berichtszeitraum angefallenen Aufwendungen von insgesamt 12.5 Mio. CHF berücksichtigt. Es muss aber festgehalten werden, dass diesen Aufwendungen bei einer umfassenden Betrachtungsweise auch die hier nicht quantifizierten Einsparungen im Vertretungsnetz gegenübergestellt werden müssten.

4. Der Bereich Polizeizusammenarbeit

Im Bereich der Polizeizusammenarbeit sind die finanziellen Auswirkungen schwergewichtig im Bereich SIS zu finden. Da sich die Polizeizusammenarbeit im Rahmen von Schengen laufend weiterentwickelt, enthält dieses Kapitel auch einen Ausblick auf anstehende Entwicklungen in diesem Bereich, welche zwar für den Berichtszeitraum noch nicht finanzwirksam sind, aber in absehbarer Zukunft voraussichtlich nennenswerte finanzielle Auswirkungen auf die Schweiz haben werden.

4.1. Das Schengen Information System (SIS) und das SIRENE-Büro

Kernstück der Polizeizusammenarbeit im Rahmen von Schengen ist das SIS. Im Gegensatz zum VIS, welches die nationalen Visumsausstellungssysteme ersetzt hat, handelt es sich beim SIS um ein zusätzliches Instrument, welches die nationalen Fahndungsdatenbanken – im Falle der Schweiz das RIPOL und das ZEMIS – *ergänzt* und nicht ersetzt. Aus diesem Grund sind sämtliche Aufwendungen für die nationale Schnittstelle des SIS (N-SIS) als Schengen-induziert zu betrachten. Dies betrifft somit neben den Beitragszahlungen auch die Investitions- und Betriebskosten für das N-SIS sowie die Betriebskosten inkl. Personalaufwand für das SIRENE-Büro der Schweiz, welches bei fedpol angesiedelt ist.

4.1.1. Beitragszahlungen

Die Schweiz beteiligt sich an den Aufwendungen der EU im Bereich SIS I und SIS II durch jährliche Beitragszahlungen. Wie auch beim VIS wurden der Betrieb und die Weiterentwicklung des SIS 2012 von der damals neu geschaffenen EU-Agentur eu-LISA übernommen, ab diesem Zeitpunkt teilen sich die Beitragszahlungen der Schweiz für das SIS II daher auf die EU-Kommission und eu-LISA auf. Neben dem Beitrag an die operativen Kosten beteiligt sich die Schweiz auch an den Verwaltungs- und Personalkosten von eu-LISA. Diese Beiträge werden in einem gesonderten Kapitel betrachtet (siehe Kapitel 7.1).

Für den Berichtszeitraum ergibt sich hinsichtlich der Beitragszahlungen somit folgendes Bild (Angaben in EUR und CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Beiträge SIS I an die EU-Kommission (EUR)	207'844	41'123	77'079	-	-
Beiträge SIS II an die EU-Kommission (EUR)	930'544	1'172'950	939'845	224'488	250'908
Beiträge SIS II an eu-LISA (EUR)	-	-	-	306'579	217'239
Total in EUR	1'138'388	1'214'073	1'016'924	531'067	468'147
Umgerechnet in CHF ¹²⁷	1'422'985	1'456'888	1'271'155	637'280	491'555

Abbildung 40: Jährliche Beitragszahlungen an die EU-Kommission und eu-LISA für das SIS (in EUR und CHF). Nicht enthalten sind dabei die Beitragszahlungen an eu-LISA zur Abgeltung von Verwaltungs- und Personalkosten.

4.1.2. Realisierungs- und Betriebskosten

Die Anbindung der Schweiz an das SIS erfolgte in mehreren Etappen: Da das SIS II aufgrund EU-seitiger Verzögerungen erst 2013 (statt wie ursprünglich vorgesehen im Jahr 2006) hatte eingeführt werden können, musste die Schweiz sich in Form einer Übergangslösung zunächst an das SIS I anbinden. Somit ergab sich die Situation, dass die Schweiz neben dem Projekt zum raschen Anschluss an das SIS I gleichzeitig auch die bevorstehende Anbindung an das SIS II bewerkstelligen musste.¹²⁸ Als Folge dieser Entwicklungen lassen sich die Projekte SIS I und SIS II finanziell nicht klar trennen und zwar weder hinsichtlich der Investitions- noch hinsichtlich der Betriebskosten. Im Rahmen der Finanzberichterstattung zum Verpflichtungskredit Schengen/Dublin wurden die Projektaufwendungen für das SIS I/SIS II deshalb aggregiert. Auch im vorliegenden Bericht wird dieser Weg beschritten.

Im Überblick präsentieren sich die Investitions- und Betriebskosten für die Anbindung der Schweiz an das SIS I und das SIS II im Berichtszeitraum wie folgt (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Investitionskosten	8'600'783	3'673'768	1'986'432	1'248'852	1'144'676
Betriebskosten ¹²⁹	6'214'973	6'668'562	4'856'573	3'839'241	4'356'779
Total	14'815'756	10'342'330	6'843'005	5'088'093	5'501'455

Abbildung 41: Investitions- und Betriebskosten von SIS I und SIS II (in CHF).

¹²⁷ Umrechnung mit den im jeweiligen Jahr im Vorschlag angewendeten Wechselkursen.

¹²⁸ Das SIS II-Projekt wurde durch die EU-Kommission ursprünglich im Jahre 2002 mit dem Ziel initialisiert, das bestehende SIS I bis 2006 abzulösen. Das Vorhaben war bezüglich Projektmanagement, Technik und Organisation äusserst komplex. Nachdem der Einführungstermin bereits mehrmals verschoben werden musste, geriet das Projekt 2008 in eine ernsthafte Krise, da bei den Systemtests mit dem Zentralsystem gravierende Probleme auftraten. In der anschliessend durchgeführten Problemanalyse waren gravierende Konstruktionsmängel identifiziert worden. Schlussendlich konnte das SIS II erst am 9. April 2013 eingeführt werden, also mit rund sieben Jahren Verspätung. Mit der Einführung des SIS II konnten die oben beschriebenen Probleme weitestgehend behoben werden. Das System des zentralen SIS II wie auch die nationalen Komponenten und die betroffenen Fachapplikationen funktionieren seit der Einführung stabil und mit den benötigten Funktionen einwandfrei. Bei den nationalen Umsetzungsarbeiten musste allerdings aufgrund der oben erwähnten Turbulenzen laufend priorisiert werden, weshalb in der Schweiz zunächst nicht alle SIS-II-Funktionalitäten zur Verfügung standen. Seit dem 19. November 2015 sind aber sämtliche Ausschreibungsmöglichkeiten der SIS-II-Sachfahndung auch in der Schweiz implementiert.

¹²⁹ Die Betriebskosten des SIS umfassen einerseits die jährlich wiederkehrende Abgeltung des Betriebs durch den Leistungserbringer sowie Unterhaltsarbeiten, welche durch Anforderungen der EU (neue Versionen und funktionale Erweiterungen der EU-Anwendungen) sowie durch nationale Anforderungen (Fehlerkorrekturen, neue Bedürfnisse der Anwender, neue Informatikstandards, kontinuierliche Modernisierung der Informatiklandschaft, Ablösungen von Schnittstellen zu Partnersystemen etc.) notwendig werden.

Dabei gilt es festzuhalten, dass ein Grossteil der Investitionskosten für das SIS ausserhalb des Berichtszeitraums während den ersten Jahren der Schengen-Assoziierung angefallen ist. Für den Zeitraum von 2006-2011 betragen sie gesamthaft 43 Mio. CHF.

Zusammenfassend ergeben sich die Aufwendungen im Bereich SIS aus folgender Überblickstabelle (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Beiträge	1'422'985	1'456'888	1'271'155	637'280	491'555
Investitions- und Betriebskosten	14'815'756	10'342'330	6'843'005	5'088'093	5'501'455
Total	16'238'741	11'799'218	8'114'160	5'725'373	5'993'010

Abbildung 42: Gesamtkosten von SIS I und SIS II (in CHF).

4.2. Europol

Wie im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ dargelegt (vgl. Kapitel 4.2.2), ist das Kooperationsabkommen zwischen der Schweiz und Europol nicht Teil des Schengen-Besitzstandes und es wird davon ausgegangen, dass es auch ohne Schengen-Assoziierung bestehen würde. Aus diesem Grund sind die entsprechenden finanziellen Aufwendungen, die primär aus dem Betrieb eines Verbindungsbüros in den Den Haag bestehen, nicht als Schengen-induziert einzustufen.

4.3. Ausblick: Anstehende Entwicklungen

4.3.1. Prüm

Die Schweiz verhandelt zurzeit (Stand Februar 2018) mit der EU über ein Abkommen zu einer Teilnahme der Schweiz an der „Prümer Zusammenarbeit“ (vgl. S. 26), welche den automatisierten Abgleich von DNA-Profilen und Fingerabdrücken sowie einen Direktzugang zu den Fahrzeug- und Fahrzeughalterdaten ermöglicht. Wie bereits dargelegt, ist die Prümer Zusammenarbeit zwar keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes, aber eine inhaltliche Vertiefung der Schengener Polizeizusammenarbeit. Je nach Verlauf der Verhandlungen wird die Schweiz voraussichtlich ab 2022 an der Prümer Zusammenarbeit operativ teilnehmen können. Die nötigen Investitionskosten dürften sich auf insgesamt rund 9 Mio. CHF belaufen, bei jährlichen Betriebskosten von rund 3 Mio. CHF.

4.3.2. Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac

Ebenfalls nicht Teil des Schengen-Besitzstandes, aber auf diesem aufbauend und rechtlich mit ihm verlinkt, ist der Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf die Eurodac-Datenbank (vgl. S. 27). Die Schweiz hat 2017 ein entsprechendes Abkommen mit der EU ausgehandelt, aber noch nicht unterzeichnet. Die parlamentarische Genehmigung und die Umsetzung der Prümer Zusammenarbeit und des Eurodac-Zugriffs sollen gemeinsam erfolgen. Da ein Eurodac-Zugriff jeweils zwingend eine vorgängige Abfrage der Prümer Datenbanken voraussetzt, kann das System frühestens parallel zur operationellen Teilnahme an Prüm den Betrieb aufnehmen. Für die erforderlichen Anpassungen an der nationalen Eurodac-Infrastruktur wird mit Investitionskosten von rund 3 Mio. CHF gerechnet, bei jährlichen Betriebskosten von rund 12'000 CHF.

4.3.3. Passenger Name Records (PNR)

Als Reaktion auf die Terroranschläge 2015 und 2016 in Frankreich und Belgien hat die EU am 27. April 2016 die Richtlinie (EU) 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität verabschiedet, welche die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, innerhalb von zwei Jahren nationale PNR-Systeme aufzubauen.

Bei PNR-Daten handelt es sich, in Abgrenzung zu den API-Daten (vgl. Kapitel 2.4), um Daten, welche die Fluggesellschaften in ihren Buchungs- und Abfertigungssystemen erfassen. Da die Richtlinie nicht Teil des Schengen-Besitzstandes ist, ergeben sich aus ihr für die Schweiz keinerlei rechtliche Verpflichtungen. Dennoch stellt sich für die Schweiz die Frage, ob sie sich am europäischen PNR-System beteiligen möchte oder nicht. Denn obwohl die PNR-Richtlinie nicht Schengen-relevant ist, so würde sich bei einer Nicht-Teilnahme der Schweiz eine Sicherheitslücke in Europa ergeben, da via eine Reiseroute durch die Schweiz in den Schengenraum die Erfassung der PNR-Daten umgangen werden könnte.

Die Schweiz prüft derzeit, inwiefern die Nutzung von Flugpassagierdaten auch für die Schweizer Sicherheitsbehörden von Nutzen sein kann und wie sich der Austausch von Flugpassagierdaten in der EU auf die Schweiz auswirkt. Der Aufbau und Betrieb eines PNR-Systems ist aufwendig, da im Vergleich zum bestehenden API-System mehr Daten gesammelt, analysiert und verifiziert werden müssen. Die konkreten personellen und finanziellen Auswirkungen eines solchen Systems in der Schweiz können derzeit noch nicht bestimmt werden.

4.4. Zusammenfassung: Aufwendungen im Bereich Polizeizusammenarbeit

Zusammengefasst ergeben sich für den Berichtszeitraum folgende *Schengen-induzierten* Aufwendungen, welche allesamt durch das SIS bedingt sind (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Total Aufwendungen	16'238'741	11'799'218	8'114'160	5'725'373	5'993'010	47'870'502

Abbildung 43: Schengen-induzierte Aufwendungen im Bereich Polizeizusammenarbeit (in CHF).

Im Berichtszeitraum sind somit im Bereich Polizeizusammenarbeit finanzielle Aufwendungen von insgesamt 48 Mio. CHF festzustellen, welche ohne Schengen-Assoziierung nicht angefallen wären. Direkte Schengen-bedingte Einsparungen sind im Bereich der Polizeizusammenarbeit keine zu verzeichnen. Allerdings gilt es zu festzuhalten, dass im Falle der Prämisse eines vergleichbaren Niveaus an innerer Sicherheit auch die Kosten von möglichen Alternativen zum SIS berücksichtigt werden müssten. Deren Kosten lassen sich zwar nicht exakt quantifizieren, es ist aber davon auszugehen, dass sie die Kosten des SIS mit Sicherheit deutlich übersteigen würden. Die möglichen Alternativmassnahmen zum SIS und die damit verbundenen Zusatzkosten werden in einem gesonderten Kapitel vorgestellt (S. 102). Zudem führt der direkte Zugang zu Informationen via SIS zu einer effizienteren Strafverfolgung, da viele Informationen auf diese Weise schneller und mit weniger Aufwand beschafft werden können. Allerdings lässt sich dieser Effizienzgewinn nicht quantifizieren.

5. Die Bereiche justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Betäubungsmittel, Feuerwaffen und Datenschutz

Wie bereits im ersten Teil des Berichts zum Szenario „Schweiz ohne Schengen“ (vgl. S. 28-30) dargelegt, waren die Auswirkungen der Schengen-Assoziierung in den Bereichen justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Betäubungsmittel, Feuerwaffen und Datenschutz auf die Schweiz vergleichsweise gering. Im Rahmen der Assoziierung mussten zwar einige Rechtsgrundlagen angepasst werden, allerdings konnte die praktische Durchführung der neuen Vorgaben (Vollzug) mit dem bestehenden Personal abgewickelt werden. Es mussten keine zusätzlichen Stellen geschaffen werden.

Das Gleiche gilt auch für die Folgejahre: Während weder im Bereich „Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ noch auf dem Gebiet der Betäubungsmittel überhaupt Weiterentwicklungen zu verzeichnen waren, mussten in den anderen angesprochenen Bereichen ebenfalls nur wenige Schengen-Weiterentwicklungen ins nationale Recht übernommen werden. So die Richtlinien 2008/51/EG und (EU) 2017/853 zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie 91/477/EWG sowie die neue Datenschutzrichtlinie (EU) 2016/680, wobei nur die letzten beiden Richtlinien in den Berichtszeitraum fallen und die entsprechenden Übernahmeverfahren noch nicht abgeschlossen sind. Keiner der angesprochenen Weiterentwicklungen war bzw. ist mit einem signifikanten finanziellen Mehraufwand für den Bund verbunden. So konnte resp. kann der Vollzug auch dieser Weiterentwicklungen mit dem bestehenden Personal bewältigt werden. Des Weiteren sind in diesen Bereichen keine Beitragszahlungen an die EU zu leisten. Der Betrieb von ausschliesslich elektronischen Waffenregistern durch die Kantone wäre voraussichtlich auch ohne den Beitritt zu Schengen notwendig geworden.

Somit kann festgehalten werden, dass für den Bund in den Bereichen justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Betäubungsmittel, Feuerwaffen und Datenschutz für den Berichtszeitraum keine finanziellen Auswirkungen zu verzeichnen sind.

6. Der Bereich Dublin/Asyl

6.1. Eurodac

Ein wesentlicher Bestandteil des Dublin-Systems ist die Eurodac-Datenbank. In ihr werden die Fingerabdrücke von Asylsuchenden und illegal eingereisten Personen gespeichert. So kann in vielen Fällen leichter festgestellt werden, welcher Dublin-Staat für die Durchführung des Asylverfahrens resp. für eine Rückübernahme zuständig ist. Im Rahmen des DAA hat die Schweiz auch die Eurodac-Verordnung¹³⁰ übernommen und wendet diese seit dem 12. Dezember 2008 an. Vor der Assoziierung an Dublin wurden in der Schweiz die in der nationalen Fingerabdruck-Datenbank AFIS (Automatisches Fingerabdruck-Identifikations-System) gespeicherten Fingerabdrücke von Asylantragsstellenden mit den dort bereits gespeicherten Datensätzen verglichen. Für die zusätzliche Speicherung resp. den Vergleich mit den Daten in Eurodac musste ein National Access Point (NAP) errichtet und das IT-System, welches die Resultatmeldungen aus den verschiedenen Systemen zusammenfasst, angepasst werden. Die Aufwendungen der Schweiz für die Anbindung an und den Betrieb des Zentralsystems können damit als Dublin-induziert betrachtet werden.

¹³⁰ Verordnung (EG) Nr. 2725/2000, ABl. L 316 vom 15.12.2000, S. 1.

Dieses Kapitel weist die Beitragszahlungen sowie die Investitions- und Betriebskosten im IT-Bereich aus. Die im Zusammenhang mit Eurodac stehenden Personalkosten werden im Kapitel 8 zum Personalaufwand behandelt.

6.1.1. Beitragszahlungen

Basierend auf Art. 8 Abs. 1 DAA leistet die Schweiz einen jährlichen Beitrag an die Verwaltungskosten und die operativen Kosten im Zusammenhang mit der Einrichtung und dem Betrieb des Eurodac-Zentralsystems. Bis 2011 zahlte die Schweiz diesen auf dem Berechnungsschlüssel des DAA basierenden jährlichen Beitrag an die EU-Kommission. Mit der Errichtung der Agentur eu-LISA wurde der Betrieb von Eurodac – analog zum VIS und SIS – an die Agentur übertragen. Ab diesem Zeitpunkt teilen sich die Beitragszahlungen der Schweiz daher auf die EU-Kommission und eu-LISA auf. Neben dem Beitrag an die operativen Kosten beteiligt sich die Schweiz auch an den Verwaltungs- und Personalkosten von eu-LISA. Diese Beiträge werden in einem gesonderten Kapitel betrachtet (siehe Kapitel 7.1). Für den Berichtszeitraum ergibt sich hinsichtlich der Beitragszahlungen somit folgendes Bild (Angaben in EUR und CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Eurodac-Beitragszahlungen an die EU-Kommission (EUR)	75'826	30'676	8'714	- ¹³¹	19'183
Eurodac-Beitragszahlungen an eu-LISA (EUR)	-	-	-	228'705	213'254
Total in EUR	75'826	30'676	8'714	228'705	232'437
Total in CHF¹³²	94'783	36'811	10'892	274'446	244'058

Abbildung 44: Jährliche Beitragszahlungen an die EU-Kommission und eu-LISA für Eurodac (in EUR und CHF). Nicht enthalten sind dabei die Beitragszahlungen an eu-LISA zur Abgeltung von Verwaltungs- und Personalkosten.

6.1.2. Realisierungs- und Betriebskosten

Wie die Beitragszahlungen können auch die Kosten für die nationale Umsetzung der Eurodac-Verordnung eindeutig auf die Dublin-Assoziierung zurückgeführt werden. Denn ohne die Assoziierung an Dublin hätte die Schweiz keinen Zugang zu den Eurodac-Daten, da diese nicht an einen Drittstaat übermittelt werden dürfen sondern nur an jene Staaten, welche die Dublin-Verordnung anwenden. Insgesamt war die Realisierung des NAP zur Verbindung des AFIS mit dem Eurodac-Zentralsystem mit *Investitionskosten* in der Höhe von 5.7 Mio. CHF verbunden. Diese fielen im Zeitraum 2008 bis 2011 an und werden für den Berichtszeitraum nicht berücksichtigt. Eingang finden hingegen die *Betriebskosten*, die im Berichtszeitraum insgesamt 2.8 Mio. CHF betrugen.

¹³¹ Wurde erst 2016 in Rechnung gestellt.

¹³² Umrechnung mit den im jeweiligen Jahr im Voranschlag angewendeten Wechselkursen.

Diese präsentieren sich wie folgt (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Betriebskosten ¹³³	603'326	698'703	371'266	809'831	326'415

Abbildung 45: Betriebskosten von Eurodac (in CHF).

6.2. DubliNet

Zusätzlich zum Zentralsystem Eurodac wurde auf EU-Ebene das gesicherte Netzwerk „DubliNet“ geschaffen. Über dieses geschützte elektronische Kommunikationsnetz sind die Gesuche und die Antworten sowie der gesamte Schriftwechsel zwischen den Mitgliedstaaten in der Anwendung von Dublin zu übermitteln. Die Gesuche bzw. Ersuche können sich auf Daten stützen, die von Eurodac zur Verfügung gestellt wurden. Die Schweiz verfügt über eine nationale Systemzugangsstelle, die für die Bearbeitung der eingehenden und die Übermittlung der ausgehenden Daten zuständig ist. Die Einführung des DubliNet führte in der Schweiz zu *Investitionskosten* in der Höhe von insgesamt 327'539 CHF. Diese fielen jedoch zwischen 2007 und 2010 an und sind damit für den Berichtszeitraum nicht relevant. Die Aufwendungen im Hinblick auf die *Betriebskosten* beliefen sich in den Jahren 2012 bis 2016 auf insgesamt 742'498 CHF und präsentieren sich wie folgt (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Betriebskosten	157'380	146'470	169'516	144'216	124'916

Abbildung 46: Investitions- und Betriebskosten von DubliNet (in CHF).

6.3. EASO

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (*European Asylum Support Office, EASO*) unterstützt Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderen Belastungssituationen ausgesetzt sind, indem es u.a. massgeblich am Aufbau und der Tätigkeit der Hotspots in Italien und Griechenland beteiligt ist, in denen Asylsuchende registriert werden. Darüber hinaus erleichtert, koordiniert und fördert es die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Asylfragen in weiteren Bereichen. Die Verordnung zur Schaffung des EASO ist nicht Teil des Schengen/Dublin-Besitzstandes.

Sie sieht aber die Möglichkeit vor, dass sich die assoziierten Staaten an den Aktivitäten des Büros beteiligen. Die Schweiz hat sich entschieden, beim EASO mitzuwirken. Da es sich um eine inhaltliche Vertiefung der Dubliner Zusammenarbeit handelt, sind die finanziellen Aufwendungen verbunden mit dieser Teilnahme als Dublin-induziert einzustufen.

Durch die Beteiligung am EASO entstehen der Schweiz finanzielle Aufwendungen, einerseits in Form von jährlichen Beitragszahlungen und andererseits durch die Entsendung von Experten in die Hotspots. Da sich die Schweiz erst seit dem 1. März 2016 offiziell am EASO beteiligt, berechnen sich die Beitragszahlungen für das Jahr 2016 nicht für ein volles Kalenderjahr, sondern pro rata temporis ab diesem Datum (insgesamt 295 Tage).

¹³³ Die Betriebskosten von Eurodac wie auch DubliNet umfassen einerseits die jährlich wiederkehrende Abgeltung des Betriebs durch den Leistungserbringer sowie Unterhaltsarbeiten, welche durch Anforderungen der EU (neue Versionen und funktionale Erweiterungen der EU-Anwendungen, Umsetzung von Verordnungsänderungen) sowie durch nationale Anforderungen (Fehlerkorrekturen, neue Bedürfnisse der Anwender, neue Informatikstandards, kontinuierliche Modernisierung der Informatiklandschaft, Ablösungen von Schnittstellen zu Partnersystemen etc.) notwendig werden.

Der Beitrag der Schweiz, der sich wie bei den Beitragszahlungen an Frontex und die Europäischen Fonds auf Basis der BIP-Standardformel berechnet, beträgt für das Jahr 2016 1'184'086 CHF. Zusätzlich zu ihrem finanziellen Beitrag entsendete die Schweiz 2016 Experten des SEM für insgesamt 1'266 Einsatztage in die Registrierungszentren in den Hotspots in Italien und Griechenland. Die Gehälter dieser Experten gingen zulasten des SEM, die mit dem Einsatz verbundenen Kosten (Spesen, Reisen, usw.) werden dem SEM vom EASO rückerstattet.

Für den Berichtszeitraum präsentieren sich die Kosten und Rückflüsse für die Teilnahme am EASO wie folgt (Angaben in EUR und CHF¹³⁴):

	2012	2013	2014	2015	2016
Beitragszahlungen (EUR)	-	-	-	-	1'127'701
Beitragszahlungen in CHF					1'184'086
Anzahl Einsatztage von CH-Experten	-	-	-	-	1'266
Total	-	-	-	-	1'184'086

Abbildung 47: Beitragszahlungen und Einsatztage im Rahmen der Teilnahme am EASO (in EUR und CHF). Nicht berücksichtigt sind dabei die Lohnkosten der zugunsten von EASO eingesetzten SEM-Mitarbeiter, diese werden in Kapitel 8.1. separat behandelt. Die mit dem Einsatz verbundenen Kosten werden dem SEM vom EASO rückerstattet.

6.4. Asylverfahren

Die grössten Einsparungen, welche im Rahmen der Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin entstehen, fallen im Asylbereich an. Wie im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ (vgl. S. 33f.) dargelegt, kann die Schweiz aufgrund ihrer geographischen Lage inmitten Europas deutlich mehr asylsuchende Personen an andere Dublin-Staaten überstellen als dass sie selbst übernehmen muss. So konnte die Schweiz seit dem 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2016 gesamthaft 25'898 Personen an andere Dublin-Staaten überstellen, während sie 4'443 Personen übernehmen musste, was einem Verhältnis von rund 6 zu 1 entspricht. Ohne Dublin-Assoziierung wäre die Schweiz in der Regel für die inhaltliche Prüfung dieser Asylgesuche zuständig gewesen und ein wesentlicher Teil dieser Personen wäre, mit entsprechenden Kostenfolgen, längerfristig in der Schweiz verblieben.

Die dadurch entstandenen Einsparungen lassen sich quantifizieren, indem den Kosten der Dublin-Verfahren die Kosten gegenübergestellt werden, die entstanden wären, wenn diese Fälle das reguläre nationale Asylverfahren in der Schweiz durchlaufen hätten. Für den vorliegenden Bericht wurden vom SEM entsprechende Berechnungen durchgeführt, deren Resultate in diesem Kapitel vorgestellt werden.

6.4.1. Berechnungsgrundlagen

Als Grundlage für die Berechnungen dienten die vom Bund an die Kantone ausgerichteten Pauschalen gemäss Asylgesetz (Art. 88 AsylG) und Asylverordnung 2 (Art. 20-30 AsylV 2). Mit diesen Pauschalen entschädigt der Bund die Kantone für sämtliche Kosten, die diesen durch die Unterbringung und Versorgung der Asylsuchenden, vorläufige aufgenommenen Personen und der anerkannten Flüchtlinge entstehen (Sozial- und Nothilfe, Miete, obligatorische Krankenpflegeversicherung, Betreuung, Integration, etc.).

¹³⁴ Es gelten die jährlich von der Eidgenössischen Finanzverwaltung fixierten Wechselkurse.

Auf diese Weise lassen sich die dem Bund durch den Aufenthalt von Personen aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich in der Schweiz entstehenden Kosten ganzheitlich abbilden.

Die finanzielle Zuständigkeit des Bundes für die Personen im Asylbereich beginnt mit der Einreichung des Asylgesuches und bleibt je nach Konstellation über die Zeiteinheit des Asylverfahrens hinaus für eine Dauer von bis zu fünf Jahren nach Einreichen des Asylgesuchs (anerkannte Flüchtlinge) resp. sieben Jahren nach der Einreise (vorläufig Aufgenommene) bestehen.¹³⁵ Die Höhe der Pauschalen wird jährlich angepasst und variiert zudem im Falle der „Globalpauschale“, welche die Sozialhilfekosten abgilt, aufgrund der unterschiedlich hohen Mietkosten und Krankenkassenprämien von Kanton zu Kanton. Während gewisse Pauschalen einmalig ausgerichtet werden (Nothilfe- und Integrationspauschale), erfolgt die Ausrichtung der Globalpauschalen quartalsweise während der gesamten Zuständigkeit des Bundes. Im schweizerischen Durchschnitt betrug diese Globalpauschale für das Jahr 2016 monatlich 1'487 resp. 1'467 CHF (Globalpauschalen 1 resp. 2), die einmalig ausgerichteten Nothilfe- und die Integrationspauschalen jeweils 5'994 CHF.

Für die diesem Bericht zugrunde liegenden Berechnungen wurden die ausgerichteten Pauschalen und Asylzahlen verwendet, verrechnet mit der durchschnittlichen Verfahrensdauer im jeweiligen Jahr, welche wiederum nach Verfahrenstyp resp. -ausgang aufgeschlüsselt wurde.¹³⁶ Ebenso miteinbezogen wurden die durchschnittlichen Erwerbsquoten der betroffenen Personengruppen, da die Pauschalen nur für erwerbslose Personen ausbezahlt werden. Auf dieser Basis konnten die durchschnittlichen Kosten ermittelt werden, welche dem Bund pro asylsuchender Person entstehen, und zwar für Personen im Dublin-Verfahren auf der einen, und für die Personen im regulären nationalen Asylverfahren auf der anderen Seite. Darauf basierend konnte geschätzt werden, welche Kosten die Personen aus dem Dublin-Verfahren verursacht hätten, wenn ihre Gesuche von der Schweiz hätten materiell geprüft werden müssen. Dabei wurden für jedes Berichtsjahr die zu erwartenden Gesamtkosten berechnet, welche entstanden wären, wenn die im jeweiligen Jahr eingereisten Asylsuchenden nicht ein Dublin-, sondern ein reguläres nationales Verfahren durchlaufen hätten.¹³⁷

Nicht miteingeflossen in die Berechnungen sind die Personalkosten des SEM für die Abwicklung der Verfahren. Dieser Aspekt wird im Kapitel zum Personalaufwand (S. 98) gesondert behandelt. Zu beachten ist ebenfalls, dass dieser Bericht nur die Kosten auf Stufe Bund betrachtet. Allfällige zusätzliche Kosten der Kantone werden nicht berücksichtigt, wobei aber die Pauschalen so festgelegt werden, dass sie grundsätzlich sämtliche Kosten vollumfänglich abdecken sollten.¹³⁸

¹³⁵ Die Dauer der finanziellen Zuständigkeit des Bundes ist in Art. 20 und 24 AsylV 2 geregelt. Wenn auf ein Asylgesuch nicht eingetreten wird (wie bspw. bei Dublin-Fällen) oder das Gesuch abgelehnt wird, endet die Zuständigkeit, sobald der entsprechende Entscheid rechtskräftig wird. Wird eine Person vorläufig aufgenommen oder als Flüchtling anerkannt, werden die entsprechenden Globalpauschalen ausbezahlt, längstens aber bis fünf Jahre nach dem Asylgesuch (anerkannte Flüchtlinge) resp. sieben Jahre nach der Einreise (vorläufig Aufgenommene).

¹³⁶ Hinsichtlich des Verfahrensausgangs wurde unterschieden zwischen Asylgewährung, vorläufiger Aufnahme, Ablehnung, Nichteintretensentscheid, Gesuchsabschreibung, und Dublin-Nichteintretensentscheid (erfolgreich/nicht erfolgreich umgesetzt).

¹³⁷ Beispiel: Eine Person ist 2014 in die Schweiz eingereist und wurde noch im selben Jahr über ein Dublin-Verfahren in einen anderen Dublin-Staat überstellt. Hätte bei dieser Person im Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ stattdessen das reguläre nationale Asylverfahren durchgeführt werden müssen und wäre dieser Person aufgrund der geltenden gemachten Fluchtgründe von der Schweiz Asyl gewährt worden, wären für sie durch den Bund während fünf (oder sogar sieben) Jahren, also bis 2019 (resp. 2021), Pauschalen ausgerichtet worden.

¹³⁸ Die effektiven Kosten, welche den Kantonen entstehen, können u.U. auch höher ausfallen wie die ausgerichteten Pauschalen. Zudem werden die Pauschalen lediglich ausbezahlt, bis die Personen einer tragenden Erwerbstätigkeit nachgehen; in jedem Fall aber nicht länger wie 5 (anerkannte Flüchtlinge) resp. 7 (vorläufig Aufgenommene) Jahre. Ab diesem Zeitpunkt sind die Kantone vollumfänglich für sämtliche weiteren Kosten verantwortlich.

6.4.2. Vergleich der Kosten während dem Verfahren

Der Anteil der asylsuchenden Personen in der Schweiz, deren Asylverfahren mit einem rechtskräftigen Dublin-Nichteintretensentscheid beendet wurden, variiert von Jahr zu Jahr und bewegt sich jeweils zwischen 21 und 37 Prozent im Verhältnis zu den Personen, deren Asylgesuch im regulären ordentlichen Asylverfahren entschieden wurden. Für den Berichtszeitraum ergeben sich folgende Zahlen:

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Anzahl erledigte Asylgesuche	23'798	22'351	22'329	24'226	27'845	120'549
Davon Dublin-Nichteintretensentscheide	8'907	7'359	4'604	6'596	8'550	36'016
Prozentualer Anteil	37%	33%	21%	27%	31%	30%

Abbildung 48: Anteil Dublin-Fälle an sämtlichen im jeweiligen Jahr erledigten Asylgesuchen.

Dabei werden nur diejenigen Fälle als Dublin-Fälle aufgeführt, bei denen der ersuchte Dublin-Staat bereits einer Übernahme zugestimmt hat, d.h. bei denen die Person tatsächlich einen rechtskräftigen Dublin-Nichteintretensentscheid erhalten hat. Wird das Ersuchen um Übernahme vom empfangenden Dublin-Staat abgelehnt, werden die Personen ohnehin in das nationale Asylverfahren überführt.

Auch die durchschnittliche Verfahrensdauer (Datum des Asylgesuchs bis zur Rechtskraft des Entscheides) sowohl der Dublin- wie auch der nationalen Asylverfahren variiert von Jahr zu Jahr und ist von verschiedenen Faktoren abhängig (Anzahl Gesuche, Herkunft der Personen etc.). Für den Berichtszeitraum präsentiert sich die durchschnittliche Verfahrensdauer wie folgt (Angaben in Tagen):

	2012	2013	2014	2015	2016	Ø
Dublin-Verfahren	87.8	77.5	87.1	84.0	92.3	8.7
Nat. Asylverfahren	307.6	341.8	481.6	380.8	333.4	369

Abbildung 49: Durchschnittliche Verfahrensdauer in Tagen.

Wie die Tabelle zeigt, ist die Dauer eines Dublin-Verfahrens im Durchschnitt signifikant tiefer als diejenige eines regulären nationalen Asylverfahrens. Aus diesem Grund müssen die entsprechenden Pauschalen für eine weniger lange Zeit ausbezahlt werden.

Für die Personen im Dublin-Verfahren wurden im Berichtszeitraum insgesamt Pauschalen in der Höhe von 414 Mio. CHF ausgerichtet (siehe Tabelle). Wenn man davon ausgeht, dass diese Personen im Szenario ohne Dublin-Assoziierung stattdessen ein nationales Asylverfahren durchlaufen hätten, ist aufgrund der längeren durchschnittlichen Verfahrensdauer von ausgerichteten Pauschalen im Umfang von 622 Mio. CHF auszugehen. Die Differenz von 208 Mio. CHF zwischen diesen beiden Zahlen entspricht somit den Einsparungen, welche im Berichtszeitraum 2012-2016 dank Dublin *während* dem Asylverfahren entstanden sind.

Die folgende Tabelle ergibt einen Überblick (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Ausgerichtete Pauschalen im Rahmen der Dublin-Verfahren	101'271'740	74'367'283	58'844'559	82'280'598	97'720'467	414'484'647
Ausgerichtete Pauschalen, falls im Rahmen des nat. Verfahrens behandelt	141'244'614	117'393'999	103'711'354	121'587'988	138'129'866	622'067'821
Jährliche Einsparungen dank Dublin während dem Verfahren	39'972'874	43'026'716	44'866'795	39'307'390	40'409'399	207'583'174

Abbildung 50: Jährliche Einsparungen durch Dublin während den Asylverfahren (Schätzung, in CHF).

6.4.3. Vergleich der Kosten nach Verfahrensabschluss

Die Einsparungen, welche durch Dublin erzielt werden, beruhen neben der kürzeren Verfahrensdauer vor allem auf der Tatsache, dass bei Personen, die im Rahmen eines Dublin-Verfahrens überstellt werden keine über das Verfahren hinausgehenden Kosten mehr anfallen. Hätten diese Personen in einem Szenario ohne Dublin-Assoziierung stattdessen das nationale Verfahren durchlaufen, würden sie je nach Verfahrensausgang (vorläufige Aufnahme, Asylgewährung) langfristig in der Schweiz verbleiben. Diese Kosten lassen sich berechnen, indem man als Vergleich die durchschnittlichen Kosten zuzieht, welche dem Bund durch eine asylsuchende Person entstehen, die das nationale Verfahren durchlaufen hat.

Auf dieser Basis präsentieren sich die zusätzlichen Kosten, die bei Personen aus dem Dublin-Verfahren angefallen wären, wenn sie stattdessen das reguläre nationale Verfahren durchlaufen hätten, wie folgt:

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Anzahl Personen im Dublin-Verfahren	8'907	7'359	4'604	6'596	8'550	36'016
Davon mit erfolgreich umgesetzten Dublin-Nichteintretensentscheid ¹³⁹	8'473	6'955	4'190	6'191	7'762	33'571
Summe der ausgerichteten Pauschalen (in CHF)	172'494'485	172'611'025	189'049'331	336'193'110	364'559'286	1'234'907'237

Abbildung 51: Jährliche Einsparungen durch Dublin nach Verfahrensabschluss (Schätzung, in CHF).

Diesen Einsparungen dank Dublin gilt es lediglich die Kosten gegenüberzustellen, welche der Schweiz dadurch entstehen, wenn sie selber Asylsuchende von anderen Dublin-Staaten übernehmen muss (sog. "Dublin In-Verfahren"). Allerdings ist diese Zahl – aufgrund der geographischen Lage der Schweiz inmitten Europas – zum einen wesentlich geringer als diejenige der Personen, die sie an andere Dublin-Staaten überstellen kann. Zum anderen sind solche Personen, die die Schweiz übernehmen muss, nur kostenrelevant, wenn sie auch tatsächlich der Schweiz überstellt werden, d. h. wenn diese Personen in die Schweiz einreisen und daraufhin ein reguläres nationales Verfahren durchgeführt werden muss.

¹³⁹ Da die Personen bei nicht erfolgreichem Dublin-Nichteintretensentscheid in beiden Szenarien („mit Dublin“ und „ohne Dublin“) in der Schweiz verbleiben, müssen sie für diese Berechnung ausgeklammert werden.

Die der Schweiz im Berichtszeitraum durch „Dublin In-Verfahren“ entstandenen Kosten präsentieren sich wie folgt:

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Anzahl Personen	225	221	339	217	209	1'211
Summe der ausgerichteten Pauschalen (in CHF)	8'375'055	9'554'225	24'595'063	16'349'563	14'089'125	72'963'031

Abbildung 52: Jährliche Kosten durch „Dublin In-Verfahren“ (Schätzung, in CHF).

6.4.4. Mehr Asylverfahren in der Schweiz ohne Dublin-Assoziierung

Bei einem Ausstieg aus dem Dublin-System würde die Schweiz als Asylland stark an Attraktivität gewinnen. Jede asylsuchende Person, deren Gesuch in einem Staat des Dublin-Raumes abgewiesen wurde, könnte in der Schweiz erneut ein Asylgesuch stellen, welches die Schweiz im ordentlichen Asylverfahren prüfen müsste. Ein Asylgesuch in der Schweiz würde somit zur einzig verbleibenden Alternative, um innerhalb von Europa ein zweites Asylverfahren zu durchlaufen.

Wie im Szenario „Schweiz ohne Schengen“ dargelegt, müsste die Schweiz diese Asylgesuche in der Regel materiell prüfen. Ein Nichteintretensentscheid allein aufgrund der Tatsache, dass die entsprechende Person über einen sicheren Dublin-Staat eingereist ist, wäre sowohl aus rechtlichen wie aus praktischen Gründen nur noch in geringem Masse möglich (vgl. S. 33-35).

Wie hoch dieser Effekt ausfallen würde, ist schwierig festzulegen. Um dennoch gewisse Anhaltspunkte zu den potentiell zusätzlichen Zweitgesuchen zu erhalten, böte sich ein Abgleich mit den im EU-Raum abgelehnten Asylgesuchen der letzten Jahre an. Die Gesamtzahl der abgelehnten Asylgesuche beziffert die Gesamtmenge der Personen, die potentiell ein zweites Asylverfahren in der Schweiz anstrengen könnten.¹⁴⁰ Es kann davon ausgegangen werden, ein Teil dieser Personen ein Zweitgesuch in der Schweiz stellen würde und diese v.a. aus den Nachbarstaaten der Schweiz zu erwarten wären. Wenn nun 1% der Asylsuchenden mit einem abgelehnten Asylgesuch aus den Nachbarstaaten der Schweiz ein Zweitgesuch in der Schweiz stellen würde – dies entspricht rund 1'450 Zweitgesuchen – ergäben sich für den Bund Mehrkosten in der Höhe von schätzungsweise 109 Mio. CHF pro Jahr. Geht man von 10% aus, also rund 14'500 Zweitgesuchen, so würden sich die Mehrkosten auf schätzungsweise 1.09 Mrd. CHF pro Jahr summieren. Da sich dieser Effekt aber, im Gegensatz zu den effektiven Einsparungen durch die Dublin-Verfahren (vgl. vorhergehendes Kapitel), nicht exakt quantifizieren lässt und eine Abschätzung auf zu vielen hypothetischen Annahmen beruhen würde, wird er im Rahmen dieses Berichtsteils nicht weiter berücksichtigt.

¹⁴⁰ Im Zeitraum 2012 bis 2015 wurden im gesamten EU-Raum (28 Länder) jährlich durchschnittlich knapp 225'000 Asylgesuche abgelehnt. Bei den EU-Nachbarstaaten der Schweiz – Deutschland, Italien, Österreich und Frankreich – waren es im gleichen Zeitraum durchschnittlich 145'000 abgelehnte Asylgesuche. Aufgrund unterschiedlicher Handhabung bei den Asylgesuchen sind die Ablehnungsquoten unter den Ländern nicht vergleichbar, und folglich ist die statistische Aggregation über die Länder mit Vorsicht zu interpretieren. So gilt beispielsweise ein Gesuch in gewissen Ländern als abgelehnt, wenn der Asylbewerber untertaucht, und in anderen nicht.

6.4.5. Zusammenfassung für den Bereich Asylverfahren

Zusammenfassend präsentieren sich die finanziellen Auswirkungen von Dublin im Bereich Asylverfahren wie folgt (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Einsparungen während Verfahren	39'972'874	43'026'716	44'866'795	39'307'390	40'409'399	207'583'174
Einsparungen nach Verfahrensabschluss	172'494'485	172'611'025	189'049'331	336'193'110	364'559'286	1'234'907'237
Mehrkosten durch „Dublin In-Verfahren“	- 8'375'055	-9'554'225	-24'595'063	-16'349'563	-14'089'125	-72'963'031
Total Einsparungen	204'092'304	206'083'517	209'321'063	359'150'936	390'879'560	1'369'527'381

Abbildung 53: Jährliche Einsparungen durch Dublin (Schätzung, in CHF).

Diese Einsparungen beziehen sich auf die jeweils im entsprechenden Kalenderjahr in die Schweiz eingereisten Personen und umfassen die Kosten ihres gesamten Aufenthalts von bis zu 5 (Flüchtlinge) resp. 7 (vorläufig aufgenommene) Jahren. Der Betrag von 390 Mio. CHF für das 2016 bspw. umfasst also die Kosten, welche die im Jahr 2016 eingereisten Personen schätzungsweise verursacht hätten, wenn sie nicht via Dublin-Verfahren an einen anderen Dublin-Staat überstellt hätten werden können.

Somit wurden durch Dublin im Berichtszeitraum von 2012 bis 2016 insgesamt über 1.3 Mrd. CHF eingespart. Wenn man diese Methodik auf die gesamte bisherige Dauer der Assoziierung seit 2009 anwendet, so hat die Schweiz durch Dublin im Asylbereich insgesamt rund 2 Mrd. CHF eingespart.

Bei diesen Beträgen handelt es sich um reale Einsparungen, welche auf den im Berichtszeitraum effektiv und erfolgreich durchgeführten Dublin-Überstellungen beruhen. Somit sind sie auch unabhängig von der politischen Debatte um das Funktionieren des Dublin-Systems zu sehen. Sollte sich bspw. die Registrierungsquote in gewissen Dublin-Staaten oder die Zustimmungsquote von Schweizer Übernahmeersuchen verbessern, so würden die Einsparungen entsprechend noch höher ausfallen.

Dabei nicht miteinberechnet ist der Effekt, dass es ohne Dublin wahrscheinlich zu signifikant mehr Zweitgesuchen in der Schweiz kommen würde. Die entsprechenden Mehrkosten durch diese Gesuche dürften sich - je nach Migrationssituation - im Bereich von 109 Mio. bis zu über 1.09 Mia. CHF jährlich bewegen.

6.5. Zusammenfassung: Aufwendungen und Einsparungen im Bereich Dublin/Asyl

Zusammengefasst ergeben sich für den Berichtszeitraum folgende *Schengen/Dublin-induzierten* Aufwendungen im Asylbereich (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Eurodac	698'109	735'514	382'158	1'084'277	570'473	3'470'531
Dublinet	157'380	146'470	169'516	144'216	124'916	742'498
EASO	-	-	-	-	1'184'086	1'184'086
Dublin In-Verfahren	8'375'055	9'554'225	24'595'063	16'349'563	14'089'125	72'963'031
Total Aufwendungen	9'230'544	10'436'209	25'146'737	17'578'056	15'968'600	78'360'146

Abbildung 54: Schengen/Dublin-induzierte Aufwendungen im Asylbereich (in CHF).

Diesen Aufwendungen müssen die im Bereich Asylverfahren erzielten Einsparungen gegenübergestellt werden. Diese präsentieren sich wie folgt (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Einsparungen während Verfahren	39'972'874	43'026'717	44'866'795	39'307'389	40'409'399	207'583'174
Einsparungen nach Verfahrensabschluss	172'494'485	172'611'025	189'049'331	336'193'110	364'559'286	1'234'907'237
Total Einsparungen	212'467'359	215'637'742	233'916'126	375'500'499	404'968'685	1'442'490'411

Abbildung 55: Schengen/Dublin-induzierte Einsparungen im Asylbereich (in CHF).

Aus der Differenz dieser beiden Tabellen ergeben sich die finanziellen Gesamtauswirkungen im Asylbereich, welche durch Schengen/Dublin entstehen (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Einsparungen	212'467'359	215'637'742	233'916'126	375'500'499	404'968'685	1'442'490'411
Aufwendungen	-9'230'544	-10'436'209	-25'146'737	-17'578'056	-15'968'600	-78'360'146
Total Einsparungen	203'236'815	205'201'533	208'769'389	357'922'443	389'000'085	1'364'130'265

Abbildung 56: Aufwendungen und Einsparungen im Asylbereich (in CHF).

Insgesamt konnten im Asylbereich also dank Schengen/Dublin im Berichtszeitraum von 2012 bis 2016 insgesamt über 1.3 Mrd. CHF eingespart werden. In einem Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ wären diese Einsparungen nicht möglich gewesen, da die entsprechenden Asylgesuche von der Schweiz hätten inhaltlich geprüft werden müssen und die Personen längerfristig in der Schweiz verblieben wären. Ein Wegfall der Schengen/Dublin-Assoziierung würde für die Schweiz somit zu jährlichen Mehrkosten von durchschnittlich rund 270 Mio. CHF pro Jahr führen, wobei diese in der Zukunft eher noch zunehmen dürften (vgl. Abbildung 56).

7. Bereichsübergreifende Zusammenarbeit

7.1. eu-LISA

Die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA) wurde auf der Basis der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 errichtet, mit dem Ziel, den Betrieb der grossen Informationssysteme VIS, SIS und Eurodac zu übernehmen. Mit dem Übergang der Betriebsführung der Schengen/Dublin-Informatiksysteme an die Agentur hat sich auch die Finanzierungsstruktur für diese Systeme geändert. Vor der Schaffung der Agentur leistete die Schweiz separate Beiträge entsprechend dem jeweiligen Verwaltungsaufwand der Europäischen Kommission für die verschiedenen IT-Systeme (vgl. Kapitel zu VIS, SIS und Eurodac). Diese Aufschlüsselung nach IT-Systemen ist seit der Schaffung der IT-Agentur nur noch bedingt möglich, da diese den Schengen-Staaten ihre Verwaltungs- und Personalkosten pauschal und nicht nach IT-Systemen aufgeschlüsselt in Rechnung stellt. Lediglich die technischen und operativen Kosten werden pro IT-System in Rechnung gestellt. Während diese Beitragszahlungen im technischen und operativen Bereich bereits in den Kapiteln zu den jeweiligen IT-Systemen ausgewiesen sind (vgl. Kapitel 3.1.1, 4.1.1 und 6.1.1), enthält dieses Kapitel eine Zusammenstellung der Beitragszahlungen zur Deckung der Verwaltungs- und Personalkosten der Agentur, welche im Rahmen des Betriebs von VIS, SIS und Eurodac anfallen.

Da die Zusatzvereinbarung zwischen der Schweiz und der EU über die Modalitäten der Beteiligung der Schweiz an eu-LISA noch nicht in Kraft getreten ist, können die Beitragszahlungen zur Deckung der Verwaltungs- und Personalkosten der Agentur zum jetzigen Zeitpunkt lediglich geschätzt werden.¹⁴¹ Für den Berichtszeitraum wird, basierend auf dem im Vereinbarungsentwurf festgehaltenen Verteilschlüssel, mit den folgenden Beitragszahlungen gerechnet (Angaben in EUR und CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Beiträge eu-LISA (EUR)	-	-	329'172	1'604'978	1'755'556
Umgerechnet in CHF ¹⁴²	-	-	411'465	1'925'974	1'843'334

Abbildung 57: Schätzung der jährlichen Beitragszahlungen an eu-LISA für die Verwaltungs- und Personalkosten der Agentur (in EUR und CHF). Die definitiven Beträge werden mit Inkrafttreten der Zusatzvereinbarung zwischen der Schweiz und der EU über die Modalitäten der Beteiligung der Schweiz an eu-LISA definitiv festgelegt.

7.2. Beitragszahlungen, die sich keinem bestimmten Bereich zuordnen lassen

Neben den bereichsspezifischen Beitragszahlungen die EU (VIS, SIS, Eurodac, europäische Fonds) entrichtet die Schweiz im Rahmen der Schengen- und der Dublin-Assoziierung auch Beiträge an das EU-Budget, welche sich keinem bestimmten Bereich zuordnen lassen.

Es handelt sich dabei um einen allgemeinen Verwaltungsbeitrag sowie um die Beiträge im Rahmen der Vereinbarung über die Beteiligung der assoziierten Staaten an den Schengen-Ausschüssen der Kommission („Komitologie-Vereinbarung“).

Die Höhe des allgemeinen Verwaltungsbetrages orientiert sich an einer in Art. 11 SAA festgelegten Formel, nach die Schweiz jährlich einen Anteil von 7,286% des Betrages von EUR 8'100'000 an die Verwaltungskosten für die Anwendung des SAA zu entrichten hat, wobei dieser Betrag unter Berücksichtigung der Inflationsrate innerhalb der EU jährlich angepasst wird.

Das 2012 in Kraft getretene Komitologie-Abkommen¹⁴³ regelt die Modalitäten der Beteiligung von Schweizer Expertinnen und Experten an den Ausschüssen, welche die Europäische Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse im Bereich Schengen unterstützen. Basierend auf Art. 6 der Vereinbarung leistet die Schweiz einen Beitrag an die durch die Teilnahme der assoziierten Staaten an den Schengen-Komitologie-Ausschüssen verursachten Zusatzkosten. Dieser Beitrag berechnet sich analog der in Artikel 11 Abs. 3 SAA festgelegten Formel auf der Basis eines jährlich an die Inflation anzupassenden Referenzbetrags von EUR 500'000. Der Beitrag wurde 2013 erstmals fällig.

¹⁴¹ Die Zusatzvereinbarung zwischen der Schweiz und der EU über die Modalitäten der Beteiligung der Schweiz an eu-LISA wurde zum Zeitpunkt der Publikation dieses Berichts noch nicht unterzeichnet, der Vereinbarungsentwurf liegt aber vor. Er regelt, wie die Beträge der assoziierten Staaten berechnet werden und hält den Grundsatz fest, wonach jeder assoziierte Staat nur einen finanziellen Beitrag leistet zu den IT-Systemen, an denen er sich tatsächlich beteiligt. Die Zusatzvereinbarung wird voraussichtlich 2018 in Kraft treten und soll die Beitragszahlungen an die Verwaltungs- und Personalkosten an eu-LISA rückwirkend ab 2012 regeln.

¹⁴² Es gelten die jährlich von der Eidgenössischen Finanzverwaltung fixierten Wechselkurse.

¹⁴³ SR 0.362.11

Für den Berichtszeitraum präsentieren sich diese Beitragszahlungen wie folgt (Angaben in EUR und CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Allgemeiner Beitrag (EUR)	643'260	656'529	661'869	661'975	661'865
Komitologie (EUR)	-	29'620	17'814	18'158	19'693
Total in EUR	643'260	686'149	679'683	680'133	681'558
Umgerechnet in CHF¹⁴⁴	804'076	823'378	849'603	816'159	715'635

Abbildung 58: Bereichsübergreifende Beitragszahlungen an den EU-Haushalt (in EUR und CHF).

7.3. Zusammenfassung: Bereichsübergreifende finanzielle Aufwendungen

Zusammengefasst ergeben sich für den Berichtszeitraum folgende *Schengen-induzierte*, bereichsübergreifenden Aufwendungen (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
eu-LISA	-	-	411'465	1'925'974	1'843'334	4'180'773
Allg. Beiträge	804'076	823'378	849'603	816'159	715'635	4'008'851
Total Aufwendungen	804'076	823'378	1'261'068	2'742'133	2'558'969	8'189'624

Abbildung 59: Schengen-induzierte bereichsübergreifende Aufwendungen (in CHF).

Im Berichtszeitraum sind somit bereichsübergreifende finanzielle Aufwendungen von insgesamt 8.2 Mio. CHF festzustellen, welche ohne Schengen/Dublin-Assoziierung nicht angefallen wären.

8. Personalaufwand

Neben den Beitragszahlungen und den Aufwendungen im IT-Bereich ergeben sich bei den Personalkosten die grössten finanziellen Auswirkungen für den Bund. Da sich nicht alle Schengen/Dublin-Stellen klar einem Bereich zuordnen lassen, werden sie hier in einem gesonderten Kapitel behandelt.

Für den Berichtszeitraum 2012 bis 2016 präsentiert sich der Personalbestand weitgehend stabil, durchschnittlich waren in der Bundesverwaltung jeweils rund 156 Vollzeitstellen auszumachen, welche in einem direkten Bezug zu Schengen/Dublin stehen. Die grössten personellen Auswirkungen ergeben sich naturgemäss im EJPD, daneben mussten im Rahmen von Schengen aber auch im EFD zusätzliche Stellen geschaffen werden. Die Veränderungen im Personalbestand des EDA waren Bestandteil von Optimierungs- und Straffungsprozessen aufgrund gegebener Sparvorgaben, die mit dem „Beitritt“ zu Schengen einfacher zu gestalten waren, und sind somit nicht als Schengen-bedingt einzustufen. Neben diesem personellen Mehrbedarf konnten aber insb. im Asylbereich aufgrund der kürzeren Verfahren dank Dublin auch Stellen eingespart werden. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die in den jeweiligen Departementen geschaffenen Stellen.

¹⁴⁴ Es gelten die jährlich von der Eidgenössischen Finanzverwaltung fixierten Wechselkurse.

Aufgrund der in den letzten Jahren erfolgten Ausweitung der Schengen-Zusammenarbeit auf Kosten der traditionellen bilateralen Polizei- und Justizkooperation (vgl. Teil I, Kapitel 4.1.1) ist insgesamt davon auszugehen, dass ein Teil dieser Stellen auch ohne Teilnahme der Schweiz an Schengen und Dublin entstanden wäre, um wenigstens eine Mindestzusammenarbeit mit der EU in diesen Bereichen sicherzustellen. Im Rahmen dieses Berichts werden aber gleichwohl sämtliche dieser Stellen als Schengen-induziert betrachtet.

8.1. EJPD

Im EJPD hat sich im Berichtszeitraum der bewilligte Stellenbedarf bei rund 153 Vollzeitstellen stabilisiert und verhält sich bezüglich der anfallenden Kosten konstant. Das Personal wird schwergewichtig bei fedpol und dem SEM eingesetzt. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick, wie sich der effektive Stellenbestand im EJPD im Berichtszeitraum entwickelt hat (Angaben in Vollzeitstellen):

	2012	2013	2014	2015	2016
fedpol	63	61.3	61	60.2	58.1
SEM	51.3	49	52.1	50	52.5
BJ	6.1	6.1	6.1	6.1	6.1
ISC	28	27	27.8	28	28
Total EJPD	148.4	143.4	147	144.3	144.7
Personalaufwand (in CHF)	17'327'050	17'596'821	18'136'353	18'693'961	18'809'254

Abbildung 60: Anzahl Schengen/Dublin-Stellen im EJPD und damit verbundene Personalkosten (effektiver Stellenbestand).

Diese Stellen umfassen die verschiedensten Tätigkeitsbereiche. Bei fedpol betreffen sie zu einem grossen Teil das SIRENE-Büro (Fahndungsspezialisten und -sachbearbeiter, Kommissariatsleiter etc.) und die damit verbundenen IT-Systeme, namentlich das N-SIS und die Schnittstellen zu nationalen Systemen wie bspw. RIPOL.

Beim SEM sind die Schengen/Dublin-Stellen einerseits im Asylbereich angesiedelt, stehen aber auch im Zusammenhang mit der Betreuung und Weiterentwicklung der IT-Systeme N-VIS, VIS-Mail, Eurodac und Dublinet.

Eine Besonderheit ergibt sich beim SEM im Bereich Asyl: Aufgrund der Dublin-Assoziierung der Schweiz konnte der Asylbereich umstrukturiert und eine Dublin-Abteilung geschaffen werden, welche die entsprechenden Verfahren durchführt. Diese Dublin-Abteilung hat zu einer Entlastung der mit den nationalen Asylverfahren beschäftigten Einheiten geführt, weil die Gesuche im Dublin-Verfahren im Durchschnitt erheblich schneller erledigt werden können als im nationalen Verfahren (vgl. Kapitel 6.4). Für den Asylbereich hat die Assoziierung an Dublin also keine effektive Erhöhung des Personalbestandes mit sich gebracht: Wäre die Schweiz nicht Teil der Dublin-Zusammenarbeit, müssten die Stellen aus dem Dublin-Office für die Bearbeitung der Asylgesuche der Personen eingesetzt werden, die nicht mehr an einen anderen Dublin-Staat rücküberstellt werden können und stattdessen das aufwändigere nationale Verfahren durchlaufen. Es ist sogar vielmehr so, dass in diesem Bereich durch die Dublin-Assoziierung Stellen „eingespart“ werden konnten.

Vergleicht man den Aufwand, den die Abteilung Dublin für alle Ersuchen und Entscheide benötigt, mit dem Aufwand, den ein nationales Verfahren durchschnittlich verursacht, so ergibt dies eine Differenz von mind. 14 Vollzeitstellen. Es kann also festgehalten werden, dass durch die Dublin-Assoziierung im SEM der Aufwand von 14 Vollzeitstellen in der entsprechenden Lohnklasse¹⁴⁵ eingespart werden kann. Dies ergibt für den Berichtszeitraum die folgenden jährlichen geschätzten Einsparungen, welche dem in obenstehender Tabelle aufgezeigten Personalaufwand gegenübergestellt werden müssen:

	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Stellen	14	14	14	14	14
Eingesparter Personalaufwand (Schätzung, in CHF) ¹⁴⁶	2'207'000	2'207'000	2'207'000	2'207'000	2'207'000

Abbildung 61: Durch Dublin eingesparte Stellen im Direktionsbereich Asyl des SEM (Schätzung, in CHF).

Neben diesen operativen Tätigkeiten und den Stellen im IT-Bereich hängt ein Teil der Schengen-Dublin-Stellen im EJPD aber auch mit der Teilnahme der Schweiz an der Weiterentwicklung der Schengen- und der Dublin-Zusammenarbeit auf EU-Ebene zusammen. Die Schweiz macht aktiv von ihrem in den beiden Assoziierungsabkommen geregelten Mitwirkungsrechten Gebrauch. Experten von fedpol, dem SEM sowie dem BJ, welchem überdies noch die Aufgabe der ämterübergreifenden Koordination im Bereich Schengen/Dublin zukommt, vertreten die Schweiz in den entsprechenden technischen Arbeitsgruppen in Brüssel, erarbeiten die Schweizer Positionen zu anstehenden Weiterentwicklungen und bringen diese in den Entscheidungsprozess auf allen Stufen¹⁴⁷ ein. Zudem müssen neue Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin-Besitzstandes regelmässig in das Schweizer Recht übernommen und national umgesetzt werden.

Beim Informatik Service Center (ISC) des EJPD schliesslich fallen 28 Stellen im Zusammenhang mit dem Betrieb der nationalen Komponenten der IT-Systeme Eurodac, SIS und VIS an.

8.2. EFD

Wie im Kapitel 2.1 zum Bereich Grenze erläutert, hatte die Assoziierung an Schengen keinen direkten Einfluss auf den eingesetzten Personalbestand des GWK an den Schweizer Landesgrenzen. Ein personeller Mehraufwand für das GWK entstand aber durch die regelmässigen Einsätze für die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex an den Schengen-Aussengrenzen (vgl. S. 72). Zudem nehmen Experten des GWK an verschiedenen Arbeitsgruppen auf EU-Ebene im Bereich Grenzschutz teil und vertreten die Schweiz am Frontex-Hauptsitz in Warschau (Verbindungsoffiziere, Vertretung im Verwaltungsrat, usw.). Aufgrund der Schengen/Dublin-Assoziierung hat der Bundesrat 2010 einen personellen Mehrbedarf des GWK zur Kenntnis genommen und im Rahmen des Bundesbeschlusses zum Voranschlag 2011¹⁴⁸ hat das Parlament entsprechend der Schaffung von 11 Vollzeitstellen zugestimmt.

¹⁴⁵ Die Stellenkategorien „Fachspezialist Asyl“ wie auch „Fachspezialist Dublin“ sind in Lohnklasse 23 eingestuft.

¹⁴⁶ Basierend auf den durchschnittlichen Lohnkosten von Mitarbeitenden in der Lohnklasse 23 des SEM.

¹⁴⁷ Neben den technischen Arbeitsgruppen sind die der Ausschuss der ständigen Vertreter (COREPER) und der Rat der Justiz- und Innenminister.

¹⁴⁸ BBl 2011 2007

Die Kosten dieser Stellen präsentieren sich wie folgt:

	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Stellen	11	11	11	11	11
Personalaufwand (Mio. CHF)	1'425'000	1'425'000	1'425'000	1'425'000	1'425'000

Abbildung 62: Schengen/Dublin-bedingte Stellen beim GWK.

8.3. EDA

Im Bereich der konsularischen Zusammenarbeit wurden im EDA im Rahmen des Voranschlags 2009 insgesamt 36 neue Stellen bewilligt, u.a. weil die Schengen-Evaluation der Schweiz im Jahr 2008 bestätigt hatte, dass sie im Vergleich zu den europäischen Nachbarländern über einen verhältnismässig geringen Bestand an konsularischem Personal verfügte. Mit Beschluss vom 21. Mai 2014 sprach der Bundesrat dem EDA zudem für den Bereich Visa 10 zusätzliche versetzbare Stellen zu.

Diese Aufstockungen wurden allerdings aus verschiedenen Gründen notwendig, welche nur teilweise mit Schengen zusammenhängen: So sind sie einerseits auf den Mehraufwand in Zusammenhang mit der Einführung eines biometrischen Visums zurückzuführen (Erfassung der Biometriedaten der Gesuchstellenden; nach Regionen gestaffelt eingeführt ab 2011, seit November 2015 bei sämtlichen Schengen-Visagesuchen erforderlich), andererseits aber auch auf eine Erhöhung der Visanachfrage und auf eine weltweit veränderte Sicherheitslage (erheblicher Mehraufwand wegen erhöhtem Kontrollaufwand, vertiefte Prüfung der einzelnen Dossiers, Mehrarbeit im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens). Es liegt in der Natur der Sache, dass es jeweils mehrere Gründe gibt, die zu verändertem Personalbedarf im Visabereich führen. Einfluss auf den Personalbedarf haben beispielsweise nicht nur die Entwicklung der Visumgesuchszahlen, sondern auch die Möglichkeiten flankierender Massnahmen, um dieser Entwicklung zu begegnen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern, die jedoch nur an Standorten mit einem wirtschaftlich interessanten und damit genügend grossen Visumgesuchsvolumen möglich sind, da sich andernfalls keine externen Partner finden lassen (vgl. S. 18f.).

Ebenfalls zu erwähnen ist der Abschluss von Schengen-Vertretungsvereinbarungen, die ihrerseits aufgrund der geltenden rechtlichen Bestimmungen nur unter Schengen-Staaten, nicht aber in einem Szenario ohne Schengen möglich sind, und die zu einer Entlastung der der Schweizer Visabehörden führen.

Die seit der Schengen-Assoziierung erfolgte Personalaufstockung um 46 Stellen im konsularischen Bereich alleine auf den Beitritt zu Schengen zurückzuführen, wäre somit nicht korrekt: Dies verdeutlicht beispielsweise der Hinweis auf die veränderte Sicherheitslage. Ferner kann davon ausgegangen werden, dass die Biometrie im Visabereich auch ohne Schengen eingeführt worden wäre, was ebenfalls zusätzliche Ressourcen erfordert hätte. Im Hinblick auf das Szenario „Schweiz ohne Schengen“ sind somit Aussagen zum konsularischen Personalbedarf nicht möglich, da sie nicht in verlässlicher Weise mit Zahlen dokumentiert werden können. In anderen Worten: Der Einfluss von Schengen auf den konsularischen Personalbestand ist nicht quantifizierbar.

8.4. Zusammenfassung: Aufwendungen und Einsparungen im Bereich Personal

Die Entwicklung des Schengen/Dublin-bedingten Personalaufwandes ergibt sich aus folgender Tabelle (Angaben in Mio. CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total
EJPD	17'327'050	17'596'821	18'136'353	18'693'961	18'809'254	90'563'439
EFD	1'425'000	1'425'000	1'425'000	1'425'000	1'425'000	7'125'000
Einsparungen im Asylbereich	- 2'207'000	- 2'207'000	- 2'207'000	- 2'207'000	- 2'207'000	- 11'035'000
Total Aufwendungen	16'545'050	16'814'821	17'354'353	17'911'961	18'027'254	86'653'439

Abbildung 63: Schengen/Dublin-induzierter Personalaufwand (in Mio. CHF).

Im Berichtszeitraum sind somit im Personalbereich finanzielle Aufwendungen von insgesamt rund 87 Mio. CHF festzustellen, was einem jährlichen Durchschnitt von rund 17 Mio. CHF entspricht. Der Stellenbestand hat sich im Berichtsraum stabil präsentiert. Durchschnittlich waren rund 156 Stellen dem Bereich Schengen/Dublin zuzuordnen, während konstant rund 14 Stellen im Asylbereich dank Dublin eingespart werden konnten. Es ist davon auszugehen, dass ohne Schengen/Dublin-Assoziierung folglich in der Bundesverwaltung rund 142 Vollzeitstellen und damit verbunden rund 17 Mio. CHF pro Jahr eingespart werden könnten.

9. Zusätzliche Mehrkosten im Bereich der inneren Sicherheit bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung

Wie im Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ (vgl. Teil I) beschrieben, würde ein Wegfall der Schengen-Assoziierung zu einem Rückgang der inneren Sicherheit in der Schweiz führen, denn die Schweiz wäre von der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Polizei und Strafverfolgung zu einem massgeblichen Teil ausgeschlossen. Unter der Prämisse, dass auch ohne Schengen ein hohes Sicherheitsniveau erreicht werden soll, muss bei einer umfassenden Untersuchung der finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung auch mitberücksichtigt werden, dass die Schweiz mit Zusatzkosten konfrontiert wäre.

Schengen stellt ein elementares Instrument der Politik des Bundesrates im Bereich der inneren Sicherheit dar. Bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung müsste folglich eine umfassende Überprüfung des Politikmix in diesem Bereich erfolgen, und die Schweiz müsste sich für die Gewährleistung der inneren Sicherheit neu aufstellen. Eine solche umfassende Neuausrichtung müsste unter Einbezug sämtlicher Interessengruppen durchgeführt werden, neben dem Bundesrat und dem Parlament wären dies insbesondere auch die Kantone, Gemeinden sowie die Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Der vorliegende Bericht kann selbstverständlich nicht das Ergebnis eines solchen Prozesses vorwegnehmen. Der Bundesrat geht aber davon aus, dass eine solche Neuausrichtung der Instrumente und Strukturen im Bereich der inneren Sicherheit aufgrund eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung zwingend zu Mehrausgaben für Bund und Kantone führen würde. In diesem Kapitel soll deshalb aufgezeigt werden, welche Bereiche von solchen Mehrausgaben betroffen sein könnten und in welcher Grössenordnung sich die entsprechenden Mehrkosten jeweils bewegen könnten. Dabei handelt es sich um mittlere Schätzungen, die auf einer Reihe von hypothetischen Annahmen beruhen.

Insbesondere die Gewichtung und die konkrete Ausgestaltung der verschiedenen Massnahmen wären schlussendlich Ermessensfragen, welche im oben skizzierten Prozess beantwortet werden müssten. Im Rahmen eines solchen Prozesses könnten selbstverständlich auch andere Massnahmen wie die im Folgenden aufgeführten in Betracht gezogen werden. Unabhängig von der Art und Zusammensetzung möglicher Kompensationsmassnahmen gilt es jedoch immer zu berücksichtigen, dass die Sicherheitskooperation im Rahmen von Schengen durch rein nationale Massnahmen nicht ersetzt werden kann.

9.1. Ausschluss aus dem europäischen Sicherheitsnetzwerk

Kern der europäischen Zusammenarbeit im Polizei- und Strafverfolgungsbereich ist der automatisierte Austausch von Fahndungsinformationen. In Europa erfolgt dieser Austausch primär über das Schengen-Instrument SIS und die auf Schengen aufbauende Prümmer Zusammenarbeit für den Austausch von Fingerabdrücken, DNA-Profilen und Fahrzeugkennzeichen.

Der Zugang zu diesen Datenbanken ist nur im Rahmen von Schengen möglich. Zwar bietet grundsätzlich auch Interpol die Möglichkeit, Fahndungsdaten mit anderen Staaten auszutauschen. Allerdings kommen Interpol-Ausschreibungen weder hinsichtlich Schnelligkeit noch hinsichtlich Effizienz an den Datenaustausch im Rahmen von Schengen heran. Es besteht zudem die Gefahr, dass die Schweiz nach Beendigung der Schengen-Assoziierung Fahndungsersuchen der Schengen-Staaten auch nicht via den Interpol-Kanal erhält. Wenn es um Fahndungen geht, verliert die „klassische“ bilaterale Polizeizusammenarbeit in Europa zugunsten von automatisierten Systemen wie z.B. dem SIS zunehmend an Bedeutung (vgl. Teil I, Kapitel. 4.2.1).

Der hier beschriebene automatisierte Datenaustausch betrifft zudem nicht nur die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden: Auch für die Grenzkontrollbehörden und im Visabereich ist das SIS ein zentrales Arbeitsinstrument, insb. durch den Zugriff auf Daten zu Einreisesperren. Ergänzt wird das SIS durch die Datenbestände der Visadatenbank VIS, welches die Daten sämtlicher Visaantragssteller (inkl. Ablehnungen) enthält. Auf diese Weise kann die Einreise von Personen verhindert werden, die ein Sicherheitsrisiko darstellen (vgl. Teil I, Kapitel 3.2.1).

Zusammenfassend lässt sich für das Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ als Konsequenz eines Wegfalls der entsprechenden Datenbanken Folgendes festhalten:

- Die Quantität und Qualität der Daten, die den Schweizer Polizei-, Strafverfolgungs-, Grenzkontroll- und Visabehörden zur Verfügung steht, würde sich deutlich verschlechtern;
- Die Effizienz und die Qualität von Personenkontrollen, aber auch von strafrechtlichen Ermittlungen, würden sinken;
- Die Folge wäre eine vermehrte Einreise von Personen, welchen unter Schengen die Einreise aus Sicherheitsgründen verweigert worden wäre;
- Im Bereich der Strafverfolgung und -prävention stünden weniger Informationen zur Verfügung, was die Fahndung nach Straftätern und die Bekämpfung von Straftaten erschweren würde.

Der Zugang zu den in SIS, VIS und Eurodac gespeicherten Daten wäre für die Schweiz ohne Schengen/Dublin nicht realisierbar, da der Zugang zu diesen Systemen für Drittstaaten ausgeschlossen ist.

Zudem wäre auch keine direkte Kompensation dieses wegfallenden Zugriffs möglich, da die in diesen Datenbanken enthaltenen Daten über keine anderen Kanäle bzw. bilaterale Abkommen mit einzelnen Schengen-Staaten automatisiert beschafft werden könnten. Somit müsste die Schweiz versuchen, dieses Sicherheitsdefizit indirekt zu kompensieren, indem sie andere Massnahmen im Bereich der inneren Sicherheit ergreift. Ein Vergleich mit der Situation von vor 2008 ergibt wenig Sinn, da sich der Datenaustausch in der Zwischenzeit rasant weiterentwickelt hat und massiv an Bedeutung gewonnen hat. Trotz des Mangels an Vergleichsdaten sollen hier zu zwei möglichen Szenarien Schätzungen angestellt werden, um eine Diskussionsgrundlage zu erhalten. Es ist nämlich unbestritten, dass eine solche Kompensation stattfinden müsste. Ihr genauer Umfang müsste jedoch letztendlich in einem politischen Prozess ermittelt werden.

9.2. Mögliche Alternativen zum automatisierten Datenaustausch im Rahmen von Schengen/Dublin

Im Folgenden sollen mögliche Kompensationsmassnahmen und deren Kostenfolgen aufgeführt werden. Im Vordergrund stehen dabei zwei Szenarien: Die Einführung von systematischen Grenzkontrollen an der Schweizer Grenze sowie eine Kombination von verschiedenen Massnahmen an der Grenze und im Landesinneren (engere Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene mit EU-Staaten, vermehrte Nutzung von Interpol und Europol, mehr Grenzkontrollen, mehr Polizeipräsenz und Videoüberwachung im öffentlichen Raum, mehr Mittel und Kompetenzen für die Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen sowie den Nachrichtendienst des Bundes). Bei beiden vorgestellten Szenarien handelt es sich um Annahmen, wie die Schweiz einen allfälligen Wegfall der Schengen-Assoziierung in der Praxis zu kompensieren versuchen *könnte*, ohne deren Auswirkungen auf das Sicherheitsniveau in der Schweiz zu beurteilen.

9.2.1. Variante „Einführung von systematischen Grenzkontrollen“

Um zu versuchen, den durch den Wegfall des Zugangs zu ausländischen Datenbanken entstehenden Sicherheitsverlust zu kompensieren, könnte die Schweiz an ihren Grenzen systematische Personenkontrollen einführen; dies analog zum System des Schengen-Raums, bei dem der Wegfall von Grenzkontrollen im Binnenraum mit einer verstärkten Kontrolle der Aussengrenzen kompensiert wird. Dabei würde *jede* grenzquerende Person einer umfassenden Kontrolle, d.h. neben einer Dokumentenüberprüfung auch einer Abfrage in den zur Verfügung stehenden nationalen Datenbanken (insb. RIPOL) unterzogen. Dabei kann zwar nicht garantiert werden, dass von Schengen-Staaten ausgeschriebene Personen oder Gegenstände erkannt werden. Mit umfassenden Kontrollen könnte jedoch unabhängig von Effizienzüberlegungen das Maximum dessen erreicht werden, was Grenzkontrollen mit ihrer allgemeinen Filterwirkung an die innere Sicherheit beitragen könnten. Neben den systematischen Grenzkontrollen würden wie bisher Zollkontrollen stattfinden. Die exakten Kosten eines solchen Kontrollregimes sind schwierig zu beziffern, da die Schweiz über keine Erfahrungswerte verfügt, da die Landesgrenzen bisher nie lückenlos und systematisch kontrolliert worden sind, sondern stets lageabhängig und risikobasiert. Auch vor der Assoziierung an Schengen wurden dementsprechend nur rund 3% der Reisenden einer Kontrolle unterzogen. Insofern bestehen keine Präzedenzfälle, auf die für die Schätzung der Kosten zurückgegriffen werden könnte.

Grundsätzlich muss hinsichtlich der Kosten unterschieden werden zwischen denjenigen für die eigentlichen *Grenzkontrollen* an den Grenzübergängen und denjenigen der damit verbundenen *Grenzsicherung* und *-überwachung*, durch welche u.a. sichergestellt werden müsste, dass niemand die Grenze ausserhalb der offiziellen Grenzübergänge überqueren kann.

Kosten der Grenzkontrollen

Bei gleichbleibendem Grenzverkehr müssten die Schweizer Grenzkontrollbehörden täglich rund 1.5 Mio. Personen einer Grenzkontrolle unterziehen. Dies wäre, wenn negative wirtschaftliche Auswirkungen vermieden werden sollen, nur mit einem massiven Personaleinsatz und unter einer signifikanten Ausweitung der Kontrollinfrastruktur möglich, welche die aktuellen Kapazitäten um ein Vielfaches übersteigen würde. Die grösseren Grenzübergänge müssten rund um die Uhr geöffnet und kleinere Grenzübergänge zumindest während den Öffnungszeiten, und zur Bewachung reduziert auch nachts, stets mit Personal besetzt sein. Um den Pendlerverkehr auf den Strassen während der Stosszeiten bewältigen zu können, müsste die bestehende Infrastruktur erheblich ausgebaut werden. Es müssten zusätzliche Kontrollspuren und Wartezonen errichtet werden. Besonders betroffen wären die stark von Grenzgängern frequentierten Regionen Genf und Basel sowie das Tessin. Zusätzlich müsste auch im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr durch den Umbau von Grenzbahnhöfen eine entsprechende Kontroll-Infrastruktur aufgebaut werden.

Um u.a. die Auswirkungen von systematischen Grenzkontrollen auf die Schweiz zu untersuchen, hat das Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan im Auftrag des Bundes eine Studie durchgeführt. Diese Studie bildet die Grundlage des zweiten Teils dieses Berichts, welcher sich den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen/Dublin-Assoziierung widmet. Sie enthält aber auch eine Berechnung und Beschreibung des für eine systematische Kontrolle der Landesgrenzen der Schweiz notwendigen Kontrollapparates und des für dessen Betrieb benötigten Personals. Diese Berechnungen beruhen auf statistischen Daten, Einschätzungen des GWK sowie Ortsbesichtigungen in den Regionen Genf, Basel und im Tessin.

In diesem Kapitel werden lediglich die Kosten für die Durchführung solcher Kontrollen auf Schweizer Seite aufgezeigt. Für weitere Informationen zu den Berechnungsgrundlagen sei auf Teil II dieses Berichts bzw. auf die entsprechende Ecoplan-Studie im Anhang verwiesen.¹⁴⁹

Das Modell von Ecoplan geht davon aus, dass die bestehenden Grenzübergänge für systematische Kontrollen hergerichtet würden. An kleineren und mittleren Grenzübergängen würden je zwei Kontrollspuren pro Richtung während geregelten Öffnungszeiten betrieben, die grösseren Grenzübergänge (insb. die Autobahngrenzübergänge) entsprechend den Platzverhältnissen auf 4-6 Kontrollspuren pro Richtung ausgebaut und rund um die Uhr das ganze Jahr über besetzt werden. Bereits in dieser Variante würden rund 5'500 Grenzwächter für die Durchführung der systematischen Personenkontrollen benötigt, was im Vergleich mit dem heutigen Personalbestand des GWK alleine schon, d.h. ohne Berücksichtigung der übrigen Aufgaben des GWK, mehr als einer Verdoppelung gleichkäme. Auch eine solche aufwändige Umsetzung würde an den Grenzübergängen aber immer noch zu massiver Staubildung vor allem während der Stosszeiten und regelmässigen Wartezeiten von über einer Stunde führen.

¹⁴⁹ Ecoplan: „Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz“. Bern, 2017.

Des Weiteren müsste mit einem Rückgang der Anzahl Grenzgänger um knapp ein Drittel gerechnet werden, was wiederum weitreichende wirtschaftliche Auswirkungen mit sich brächte.¹⁵⁰

Bereits ein solches Szenario erscheint aufgrund der genannten zu erwartenden Auswirkungen nicht realistisch. Würden die Kontrollen soweit optimiert, dass ein einigermaßen reibungsloser Grenzübertritt auch während Stosszeiten gewährleistet werden könnte, müsste der Personaleinsatz jedoch nochmals erhöht und die Infrastruktur noch weiter ausgebaut werden: Durch eine Verdoppelung der Anzahl Kontrollspuren an den Grenzübergängen könnten die durchschnittlichen Wartezeiten auf rund eine Viertelstunde reduziert werden.¹⁵¹ Allerdings wären für die Durchführung dieser Kontrollen statt den oben skizzierten 5'500 insgesamt über 9'000 Grenzwächter nötig, was einem zusätzlichen Personalaufwand von jährlich rund 1 Mrd. CHF entspräche.

Kosten der Grenzüberwachung und -sicherung

Systematische Grenzkontrollen bedingen auch eine konsequente Überwachung der gesamten Grenze, um sicherzustellen, dass diese nur an den dafür vorgesehen Grenzübergangsstellen überschritten werden kann. Eine Möglichkeit der Überquerung der „grünen Grenze“, wie wir sie heute kennen, wäre in diesem Szenario konsequenterweise ausgeschlossen.

Die Grenze müsste einerseits durch bauliche Massnahmen (Zäune, Mauern, Bewegungsmelder etc.) unpassierbar gemacht werden. Dort, wo dies nicht möglich ist (Gebirge, Flüsse, Seen etc.) müsste zumindest eine glaubwürdige Überwachung sichergestellt werden, entweder durch Patrouillentätigkeit oder durch andere technische Hilfsmittel wie Kameras, Bewegungsmelder oder Drohnen mit entsprechender Ausrüstung (Nachtsichtgeräte, Wärmebildkameras etc.).¹⁵²

Da ein grosser Teil der 1'899km langen Landesgrenze der Schweiz durch unwegsames Gelände verläuft, wären die Kosten einer solchen Grenzsicherung enorm. Neben den Baukosten würden sie vor allem aus Unterhalts- und Personalkosten bestehen. Wenn man davon ausgeht, dass pro 10km Grenze eine Zweierpatrouille im 24h-Dienst¹⁵³ im Einsatz stehen würde, so würde dies einen zusätzlichen Bedarf von rund 3'000 Grenzwächtern ergeben, um die gesamte Schweizer Landesgrenze zu sichern. Schon nur die Personalkosten hierfür würden rund 450 Mio. CHF pro Jahr betragen. Dazu kämen noch weitere Kosten für bauliche Massnahmen, Fahrzeuge, Fluggeräte und weitere technische Hilfsmittel. So ist bspw. davon auszugehen, dass zumindest an der Westgrenze zu Frankreich, wo weder Gebirge noch Wasser ein natürliches Hindernis bilden, eine Grenzbefestigung in Form eines rund 300km langen Zaunes errichtet werden müsste, da ansonsten keine systematischen Grenzkontrollen durchgesetzt werden könnten.

Wie hoch die Kosten für die Grenzsicherung schlussendlich ausfallen würden, hängt auch davon ab, ob die Schweiz eher eine Minimal- oder eine Maximalvariante wählen würde und ob sie gemeinsam mit den Nachbarstaaten – welche ohne Schengen-Assoziierung der Schweiz systematische Grenzkontrollen durchführen müssten – Synergien nutzen könnte.

¹⁵⁰ Dieses Modell geht davon aus, dass die bestehende Infrastruktur weitgehend erhalten bliebe und nur punktuell ausgebaut würde (vgl. Ecoplan, S. 40ff.).

¹⁵¹ Vgl. Ecoplan, S. 41.

¹⁵² Bereits heute nutzt werden via eine Leistungsvereinbarung zwischen dem GWK und der Armee Drohnen zur Grenzüberwachung genutzt. Diese Zusammenarbeit könnte im Falle von systematischen Kontrollen ausgebaut oder die Armee könnte (unter Anpassung der Rechtsgrundlagen) direkt mit der Luftunterstützung für die Grenzüberwachung betraut werden.

¹⁵³ Die Besetzung einer Stelle rund um die Uhr während des ganzen Jahres entspricht rund 8 Vollzeitstellen.

Es ist aber davon auszugehen, dass sich die Gesamtkosten der Grenzüberwachung und –sicherung aufgrund der im vorhergehenden Abschnitt erläuterten Massnahmen im Rahmen von mindestens 500 Mio. CHF pro Jahr bewegen dürften.

Gesamtkosten von systematischen Grenzkontrollen

Insgesamt ist somit davon auszugehen, dass systematische Grenzkontrollen kombiniert mit der dafür nötigen Grenzsicherung die Schweiz jährlich rund 1.5 Mrd. CHF kosten würden. Primäre Kostentreiber wären dabei die Personalkosten des GWK, dessen Bestand von 2'076 Korpsangehörigen (Stand 2016) auf über 12'000 erhöht werden müsste. Zudem wäre mit massiven Verkehrsproblemen gerade in den urbanen Grenzregionen Genf und Basel zu rechnen. Da die enormen Kosten und die wirtschaftlichen Folgen dieser Kontrollen in keinem Verhältnis zu dem erzeugten Sicherheitsgewinn stehen, wird diese Variante aber als unrealistisch eingestuft und würde deshalb kaum weiter verfolgt.

9.2.2. Variante „Kombination verschiedener Massnahmen im Sicherheitsbereich“

Realistischer und aus Sicherheitsperspektive auch effizienter als die Einführung von systematischen Grenzkontrollen erscheint eine Kombination von verschiedenen Massnahmen auf kantonaler Ebene und Stufe Bund, mit denen die Schweiz versuchen würde, ohne Teilnahme am europäischen Sicherheitsnetzwerk ein adäquates Niveau an innerer Sicherheit zu gewährleisten und ihren Ausschluss aus dem europäischen Sicherheitsnetzwerk zu kompensieren. Denkbar wäre u.a. eine Verstärkung der Kontrolle und der Überwachung der Grenzen, eine engere Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene mit EU-Staaten, eine vermehrte Nutzung von Interpol und Europol, eine stärkere Polizeipräsenz und Videoüberwachung im öffentlichen Raum, sowie mehr Mittel und Kapazitäten für polizeiliche und nachrichtendienstliche Aktivitäten im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Auch in diesem Szenario müssten die anzustrebenden Massnahmen im politischen Prozess unter Beachtung der föderalen Kompetenzverteilung ermittelt werden. Die nachfolgenden Schätzungen können jedoch als Diskussionsgrundlagen für den politischen Prozess dienen.

Massnahme 1: Mehr Ressourcen für die Zusammenarbeit mit Interpol, Europol und den bilateralen Informationsaustausch mit den Polizeibehörden der Nachbarstaaten

Bei einem Wegfall des SIS-Zugangs wäre es realistisch anzunehmen, dass die Schweiz in einem ersten Schritt versuchen würde, zumindest einen Teil der dort gespeicherten Daten durch andere Kanäle zu beschaffen. Dies könnte einerseits durch eine verstärkte Nutzung des Interpol- und Europol-Kanals geschehen, andererseits könnten durch den verstärkten Einsatz von Personal im Bereich der bilateralen Polizeikooperation die direkten Kontakte und der Austausch mit anderen europäischen Polizeidiensten intensiviert werden. Allerdings nimmt der Grenznutzen von Personaleinsatz in diesem Bereich relativ schnell ab, da damit die Kapazitäten von Interpol und der Polizeibehörden der Nachbarstaaten für den Informationsaustausch mit der Schweiz nicht direkt beeinflusst werden kann. Es wäre somit selbst mit unlimitiertem Personaleinsatz auf Schweizer Seite in diesem Bereich nicht möglich, die gleiche Quantität an Daten der gleichen Qualität zu beschaffen, wie dies mit dem SIS möglich ist (vgl. Kapitel 4). Zudem ist der administrative Aufwand für die Verwaltung von Interpol-Fahndungen höher als jener bei SIS-Fahndungen, da die Übernahme in die nationalen Fahndungssysteme nicht durchgehend automatisiert geschieht.

Es besteht zudem die Gefahr, dass die Schweiz bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung Fahndungsersuchen der Schengen-Staaten auch nicht via den Interpol-Kanal erhält. Auch Anfragen zum Austausch von Fingerabdruck- oder DNA-Daten werden heutzutage innerhalb des Schengen-Raumes gar nicht mehr oder nur mit erheblicher Verzögerung bearbeitet, wenn sie nicht via die Schnittstellen der Prümer Zusammenarbeit erfolgen.

Aufgrund einer Schätzung rechnet fedpol mit einem Mehrbedarf von rund 10 zusätzlichen Stellen für die Zusammenarbeit mit Interpol, Europol und den bilateralen Informationsaustausch mit europäischen Polizeibehörden, um den Informationsaustausch zu optimieren sowie die erhaltenen Informationen in das nationale Fahndungssystem RIPOL einzuspeisen und sie so den Grenzkontroll- und Polizeibehörden der Schweiz zur Verfügung zu stellen. Die Kosten dieser zusätzlichen Stellen würden sich auf rund 1.5 Mio. CHF pro Jahr belaufen.

Massnahme 2: Verstärkung der Kontrolle und Überwachung der Grenzen

Ohne Zugang zu SIS und VIS wäre die Effizienz der Grenzkontrollen in sicherheitspolitischer Hinsicht geringer. Als Kompensation wäre es möglich, die Anzahl der Kontrollen zu erhöhen. Mit mehr Kontrollen könnte zwar ebenso wenig erkannt werden, welche Personen im SIS ausgeschrieben sind, aber aufgrund ihrer allgemeinen Filterwirkung ist zu erwarten, dass mehr Kontrollen zu mehr Fahndungserfolgen führen würden, auch wenn nicht mit der gleichen Effizienz wie bei einer Nutzung von SIS und VIS. Umgekehrt könnten ohne Schengen-Assoziierung Personen wieder stichprobenweise kontrolliert werden, ohne dass dafür ein polizeilicher Anfangsverdacht erforderlich wäre.

Stark vereinfachend wird für diesen Bericht von einer ersten Bestandserhöhung des GWK um rund 15 bis 25 Prozent ausgegangen, wobei die zusätzlichen Stellen schwerpunktmässig an der Grenze eingesetzt würden, und zwar für die Durchführung der eigentlichen Grenzkontrollen, aber auch zur Grenzüberwachung. Ohne Anhaltspunkte für die Effizienz solcher Kontrollen müssten auch im Anwendungsfall zuerst Annahmen getroffen, in der Praxis überprüft und danach die getroffenen Massnahmen allenfalls angepasst werden.

Eine solche Bestandserhöhung um rund 300 bis 500 Personen (Personalbestand des GWK 2016: 2'073 Grenzwächter) würde zu jährlichen Mehrkosten von rund 45 bis 75 Mio. CHF führen. Davon unabhängig wären allfällige Massnahmen der Kantone, welche es den kantonalen Polizeikörpern ermöglichen würden, mehr Personenkontrollen im grenznahen Raum durchführen.

Massnahme 3: Mehr Polizeipräsenz und Videoüberwachung im öffentlichen Raum

Ohne Zugang zum SIS könnten von Schengen-Staaten zur Festnahme oder verdeckten Registrierung ausgeschriebene oder mit einer für den Schengen-Raum gültigen Einreisesperre belegte Personen im Rahmen der Grenzkontrolle nur dann erkannt werden, wenn diese ihre Fahndungen auch über Interpol ausschreiben. Andernfalls können solche Personen ungehindert in die Schweiz einreisen, selbst wenn sie an der Grenze kontrolliert würden. Es ist deshalb anzunehmen, dass auch über eine Stärkung von Kontrollmassnahmen im Landesinnern diskutiert werden müsste.

Naheliegender erschiene eine Erhöhung der Kapazitäten der kantonalen Polizeikörper, um vermehrt Patrouillen und Kontrollen durchführen zu können. Dafür müssten diese ihren Personalbestand entsprechend erhöhen können, was wiederum mit Mehrkosten verbunden wäre.

Vereinfachend wird angenommen, dass die Kantone ihre Polizeibestände gesamthaft um 10 Prozent erhöhen würden, was einer Schaffung von rund 2'000 zusätzlichen Stellen entsprechen würde. Dies würde schwergewichtig die grösseren Kantone betreffen; alleine für den Kanton Zürich würde dies rund 500 zusätzliche Polizeikräfte bedeuten. Bei einer kantonsübergreifenden Aufstockung des Bestandes um 2'000 von heute knapp 18'000 auf 20'000 Polizeikräften wäre von Mehrkosten im Umfang von 250 bis 300 Mio. CHF pro Jahr auszugehen. Hinzu kämen weitere Kosten für Ausrüstung, Fahrzeuge, Büros etc.

Eine weitere Möglichkeit wäre ein Ausbau der Videoüberwachung im öffentlichen Raum. So setzt bspw. Grossbritannien, das nur begrenzt an der Schengener Zusammenarbeit teilnimmt, auf den flächendeckenden Einsatz von Videokameras insb. in städtischen Ballungsgebieten. Gemäss verschiedenen Schätzungen gibt es allein im Grossraum London rund 10'000 von lokalen Behörden betriebene Kameras, in ganz Grossbritannien dürften es über 30'000 sein. Auch in der Schweiz gibt es bereits ein entsprechendes Pilotprojekt: Seit 2014 wird in Genf ein rund 12 Hektaren grosses und 15 Strassen umfassendes Gebiet im Pâquis-Quartier mit insgesamt 29 Kameras rund um die Uhr überwacht. Die Betriebs- und Unterhaltskosten dieser Kameras sowie der dazugehörigen Videozentrale betragen rund 1 Mio. CHF pro Jahr. Wenn man dieses Kameradispositiv und die für den Betrieb nötige Infrastruktur und das Personal auf weitere Quartiere der Stadt Genf hochrechnet, so steigen die Kosten entsprechend: Für eine Überwachung der gesamten Innenstadt, bestehend aus den Quartieren Pâquis, Saint-Gervais, Cité und Plainpalais mit einer Fläche von insgesamt rund 2km², würden sich die jährlichen Kosten auf über 15 Mio. CHF belaufen. Wenn man davon ausgeht, dass entsprechende Anlagen in den Innenstädten der zehn grössten Schweizer Städte¹⁵⁴ betrieben würden, würden die Kosten je nach Kameradichte zwischen 70 bis 100 Mio. CHF pro Jahr betragen.

Aufgrund obiger Annahmen kann somit davon ausgegangen werden, dass eine Aufstockung der Polizeikorps sowie ein Ausbau der Videoüberwachung zu Mehrkosten von insgesamt zwischen 320 bis 400 Mio. CHF pro Jahr führen würden.

Massnahme 4: Mehr Mittel und Kompetenzen für nachrichtendienstliche Aktivitäten

Der Schengener Informationsaustausch ist nicht nur im Bereich der grenzüberschreitenden Kriminalitätsbekämpfung von grosser Bedeutung. Auch die Möglichkeit der verdeckten Registrierung von terroristisch motivierten Reisenden im SIS hat sich als wichtiges Instrument für die Nachverfolgung der Reisebewegungen registrierter Personen erwiesen. Und dies mit steigender Bedeutung: Sowohl die Anzahl registrierter Personen wie auch die entsprechenden Treffer im SIS nehmen Jahr für Jahr zu. Ohne Zugang zum SIS hätte die Schweiz keinen Zugang mehr zu diesen Informationen, was die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden und des Nachrichtendienstes im Bereich Terrorismusbekämpfung erschweren würde. Für eine allgemeine Verstärkung der Terrorismusbekämpfung könnten deren personelle Ressourcen entsprechend ausgebaut werden. Erhöht werden könnten auch die Kapazitäten für Überwachungsmassnahmen im Post- und Fernmeldeverkehr, was eine Erhöhung der Ressourcen des zuständigen Dienstes für Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (Dienst ÜPF) des EJPD bedingen würde, ohne dass die Schranken für solche Überwachungen jedoch verringert werden dürften.

¹⁵⁴ Zürich, Genf, Basel, Bern, Lausanne, Winterthur, Luzern, St. Gallen, Lugano und Biel.

Auch der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) könnte die eigenen technischen Mittel in der Beschaffung erhöhen und die Kooperation mit Partnerdiensten ausbauen. Ebenfalls denkbar wäre eine Aufstockung der derzeit rund 80 vom Bund finanzierten Stellen in den kantonalen Staatsschutzabteilungen, welche nachrichtendienstliche Aufgaben wahrnehmen. Der genaue Personalbestand resp. das Budget des NDB sind nicht öffentlich. Es kann aber gesagt werden, dass eine Erhöhung der personellen Ressourcen in den drei erwähnten Bereichen um je 10 Prozent jährliche Mehrkosten in der Grössenordnung von rund 5 bis 7 Mio. CHF verursachen würde.

Geschätzte Gesamtkosten

Die Kosten der hier aufgezeigten Variante einer Kombination von verschiedenen Massnahmen im Sicherheitsbereich würden sich gesamthaft auf rund 400 bis 500 Mio. CHF pro Jahr belaufen. Zu diesen jährlich wiederkehrenden Kosten würden auch substantielle einmalige Investitionskosten kommen, insb. im Bereich der Videoüberwachung und der Grenzsicherung.

9.3. Schlussfolgerung

Wie in diesem Kapitel dargelegt, würde ein Ausschluss der Schweiz aus dem durch Schengen begründeten europäischen Sicherheitsnetzwerk dazu führen, dass die Schweiz eine Debatte über erhebliche Investitionen im Bereich der inneren Sicherheit führen müsste, um den Wegfall der Schengen-Instrumente zumindest teilweise zu kompensieren. Grundsätzlich kann sie dies auf unterschiedliche Art und Weise tun. Die hier vorgestellten Massnahmen stellen eine Diskussionsgrundlage für eine Auswahl von verschiedenen Möglichkeiten – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – dar. Zudem sind auch die genannten durch diese Massnahmen entstehenden Kosten nur grobe Schätzungen, um die ungefähre Grössenordnung der anfallenden Kompensationskosten aufzuzeigen. Da die Einführung von systematischen Grenzkontrollen aufgrund der enormen Kosten von bis zu 1.5 Mrd. CHF pro Jahr und ihrem vergleichsweise geringen Sicherheitsgewinn unrealistisch erscheint, dürfte eine Kombination der oben aufgeführten Massnahmen auf Ebene Bund und Kantone die wahrscheinlichere Variante darstellen.

Die Kosten dieser Massnahmen könnten sich wie aufgezeigt im Rahmen von 400 bis 500 Mio. CHF pro Jahr bewegen. Aber auch mit diesen Massnahmen kann der Wegfall der Schengen-Instrumente, vor allem des SIS, nicht vollständig kompensiert werden und es bestünde nach wie vor ein erhebliches Sicherheitsdefizit im Vergleich zu einer Beteiligung an Schengen.

10. Zusammenfassung: Die finanziellen Auswirkungen der Assoziierung an Schengen/Dublin

Für diesen Bericht wurden sämtliche Bereiche der Schengen- und der Dublin-Zusammenarbeit umfassend auf ihre finanziellen Auswirkungen hin untersucht und die Ergebnisse bereichsweise in den entsprechenden Kapiteln vorgestellt. Das Gesamtergebnis, welches sich aus der Summe der Ergebnisse in den einzelnen Bereichen ergibt, präsentiert sich folgendermassen:

In den Bereichen Grenze, Visa und Polizeizusammenarbeit sowie in Bezug auf den Personalaufwand hat die Schengen/Dublin-Assoziierung zu Aufwendungen geführt. Ins Gewicht fallen dabei insbesondere die Beteiligung an der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Frontex), dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF) sowie der Betrieb und Unterhalt des Fahndungssystems SIS.

Für den Berichtszeitraum von 2012 bis 2016 präsentieren sich diese Aufwendungen wie folgt (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Ø
Bereich Grenze	14'157'317	22'491'733	21'766'594	22'335'047	27'016'606	107'767'297	21'553'459
Bereich Visa	2'769'626	3'309'377	2'181'305	3'218'739	1'028'489	12'507'536	2'501'507
Bereich Polizeizusammenarbeit	16'238'741	11'799'218	8'114'160	5'725'373	5'993'010	47'870'502	9'574'100
Bereichsübergreifende Beiträge	804'076	823'378	1'261'068	2'742'133	2'558'969	8'189'624	1'637'925
Personalaufwand	16'545'050	16'814'821	17'354'353	17'911'961	18'027'254	86'653'439	17'330'688
Total Kosten	50'514'810	55'238'527	50'677'480	51'933'253	54'624'328	262'988'398	52'597'679

Abbildung 64: Aufwendungen durch Schengen/Dublin nach Bereichen (in CHF). Die Zusammensetzung der Aufwendungen orientiert sich an den jeweiligen Kapiteln.

Diesen Aufwendungen sind die Einsparungen gegenüberzustellen, welche im Asylbereich durch die Dublin-Assoziierung möglich sind. Sie übertreffen die Aufwendungen, welche in den anderen Bereichen entstehen, um ein Mehrfaches. Bei einem Wegfall der Schengen/Dublin-Assoziierung würden folglich die Aufwendungen in den oben genannten Bereichen wegfallen, ebenso aber auch die folgenden Einsparungen im Asylbereich (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Ø
Einsparungen im Asylbereich durch Schengen/Dublin	203'236'815	205'201'533	208'769'389	357'922'443	389'000'085	1'364'130'265	272'826'053

Abbildung 65: Einsparungen durch Schengen/Dublin im Asylbereich (in CHF).

Somit ergibt sich das folgende Gesamtergebnis im Bereich Schengen/Dublin (Angaben in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Ø
Kosten	50'514'810	55'238'527	50'677'480	51'933'253	54'624'328	262'988'398	52'597'680
Einsparungen	203'236'815	205'201'533	208'769'389	357'922'443	389'000'085	1'364'130'265	272'826'053
Gesamtergebnis (Einsparungen durch Schengen/Dublin)	152'722'005	149'963'006	158'091'909	305'989'190	334'375'757	1'101'141'867	220'228'373

Abbildung 66: Gesamtergebnis der Kosten und Einsparungen aufgrund von Schengen/Dublin (in CHF).

Ein Wegfall der Schengen/Dublin-Assoziierung würde für die Schweiz somit zu jährlichen Mehrkosten in der Höhe von rund 220 Mio. CHF pro Jahr führen. Für den gesamten Berichtszeitraum von 2012 bis 2016 betrugen die effektiven Einsparungen dank Schengen/Dublin insgesamt rund 1.1 Mrd. CHF. Während die Schengen/Dublin-bedingten Kosten sich stabil präsentierten, so unterliegen die Dublin-bedingten Einsparungen im Asylbereich jährlichen Schwankungen. Allerdings lässt sich hier klar ein Trend hin zu steigenden Einsparungen erkennen, es ist also für die Zukunft eher mit noch höheren Einsparungen durch Dublin zu rechnen.

Die genannten Einsparungen geben aber noch nicht das vollständige Bild wieder. Es gilt **weitere Zusatzkosten** zu berücksichtigen, welche im Falle eines Wegfalls der Schengen/Dublin-Assoziierung auf die Schweiz zukommen würden:

- Um einen Wegfall der Schengen-Instrumente im Bereich der Polizeizusammenarbeit zu kompensieren, müsste die Schweiz zwischen 400 bis 500 Mio. CHF pro Jahr in die innere Sicherheit investieren (vgl. Kapitel 9.3).
- Ohne Dublin-Mitgliedschaft würde die Schweiz zu einem attraktiven Zielland für Asylsuchende, deren Gesuch im Dublin-Raum abgelehnt wurde. Es wäre mit zusätzlichen Asylgesuchen und Mehrkosten im dreistelligen Millionenbereich zu rechnen (vgl. Kapitel 6.4.4).

Daneben hat Schengen der Schweiz eine signifikante und kostenneutrale Erhöhung des Dienstleistungsangebots im Visabereich ermöglicht, da sich die Schweiz in diesem Bereich durch andere Staaten vertreten lassen und gewisse Tätigkeiten zusammen mit anderen Schengen-Staaten an externe Dienstleister vergeben kann. Wollte die Schweiz ohne Schengen-Mitgliedschaft ein gleichwertiges Dienstleistungsangebot aufrechterhalten, so müsste sie ihr eigenes Vertretungsnetz massiv ausbauen (vgl. S. 81). Es ist zudem fraglich, ob der in den letzten Jahren stattgefundene Optimierungsprozess im Vertretungsnetz in dieser Form möglich gewesen wäre.

Die Kosten durch die Schengen/Dublin-Assoziierung haben sich für den Berichtsraum vergleichsweise stabil gezeigt. Aufgrund des Ausbaus von Frontex, des Projekts Smart Borders und der geplanten Teilnahme der Schweiz an Prüm/Eurodac dürften die Schengen-bedingten bzw. mit der Schengen Zusammenarbeit im Zusammenhang stehenden Kosten in den kommenden Jahren ansteigen - mittelfristig sind Mehrkosten von jährlich 15 bis 20 Mio. CHF zu erwarten. Die Höhe der Einsparungen im Asylbereich ist jeweils von der Anzahl Asylgesuche, der Effizienz der Asylverfahren und der Entwicklung der Migrationsströme im Dublin-Raum abhängig. Auch hier zeigt sich ein Trend hin zu steigenden Einsparungen dank Dublin: Während 2012 rund 200 Mio. CHF im Asylbereich eingespart werden konnten, waren es 2016 bereits rund 390 Mio. CHF.

Schlussfolgerungen

Die Schweiz profitiert volkswirtschaftlich und finanziell von ihrer Assoziierung an Schengen und an Dublin. Ein Wegfall der beiden Assoziierungsabkommen hätte negative Auswirkungen auf die zukünftige Wirtschaftsentwicklung der Schweiz und wäre mit Mehrkosten für die öffentliche Hand verbunden:

- Bis 2030 würde das Bruttoinlandsprodukt bei einem Wegfall der Schengen/Dublin-Assoziierung 1.6% bis 3.7% tiefer ausfallen. Das Pro-Kopf-Einkommen würde je nach Szenario um 700 bis zu 1'600 CHF zurückgehen. Stark betroffen wäre insb. der Aussenhandel, da die tiefere Nachfrage sowie der Verlust von Wettbewerbsfähigkeit zu einem tieferen Handelsvolumen führen würde. Die Importe würden um bis zu 3.7 % tiefer liegen, während um bis zu 5.6% weniger exportiert würde. Zudem wäre mit einer verstärkten Zuwanderung von Grenzgängern zu rechnen, welche ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegen würden.
- Ein Wegfall der Schengen/Dublin-Assoziierung würde zudem zu Mehrkosten in der Höhe von rund 220 Mio. CHF pro Jahr für die öffentliche Hand führen, hauptsächlich im Asylbereich. Zudem wäre mit weiteren Mehrkosten im dreistelligen Millionenbereich aufgrund von zusätzlichen Zweitgesuchen von Personen zu rechnen, deren Gesuche im Dublin-Raum abgelehnt wurden.
- Um den Wegfall der Schengen-Instrumente wie dem SIS zu kompensieren, müssten alternative Massnahmen im Bereich der inneren Sicherheit mit Kosten von bis zu 500 Mio. CHF pro Jahr ergriffen werden. Allerdings wäre eine vollständige Kompensation selbst mit unbeschränktem Mitteleinsatz nicht möglich, da viele der unter Schengen ausgetauschten Daten mit einer rein nationalen Lösung gar nicht beschafft werden könnten.

Diese Zahlen sind zwar lediglich als Schätzungen zu verstehen, da für ihre Herleitung verschiedene Annahmen zum Szenario „Schweiz ohne Schengen/Dublin“ getroffen werden mussten. Dennoch lassen die Resultate der Studie von Ecoplan wie auch die Erhebungen zu den Kosten und Einsparungen durch Schengen/Dublin keinen Zweifel daran, dass die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen von Schengen/Dublin auf die Schweiz in ihrer Gesamtheit positiv sind. Da zudem nur ein Teil der zu erwartenden Auswirkungen quantifiziert werden konnte und gewisse Bereiche wie bspw. das internationale Genf in der Studie gar nicht untersucht worden sind, ist davon auszugehen, dass die realen volkswirtschaftlichen Auswirkungen noch grösser ausfallen dürften, als sie in der Studie von Ecoplan geschätzt werden.

Die Vorteile von Schengen/Dublin gehen aber über rein monetäre Aspekte hinaus: Die Reisefreiheit ist eine der wichtigen Errungenschaften der europäischen Integration. Dadurch, dass die Grenzen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten dank Schengen praktisch an jedem Ort und zu jeder Zeit ungehindert überschritten werden können, sind die urbanen Grenzregionen in den vergangenen Jahren stark zusammengewachsen. Für die Schweiz bedeutet dies, dass in Metropolitanregionen wie Genf oder Basel eigentliche bi- resp. trinationale Lebens- und Wirtschaftsräume entstanden sind, welche neben dem Grenzgängerverkehr auch das grenzüberschreitende Erbringen von Dienstleistungen und das gemeinsame Nutzen von Infrastruktur beinhalten. Für diese urbane Vernetzung stellt die Reisefreiheit eine *conditio sine qua non* dar. Bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung würden die Landesgrenzen der Schweiz auch wieder zu einer Grenze der Wirtschafts- und der Lebensräume.

Aber auch im Bereich der inneren Sicherheit bietet Schengen/Dublin einen Mehrwert, der sich monetär nicht erfassen lässt: Als Teil des europäischen Sicherheitsraums profitiert die Schweiz von der gegenseitigen Vernetzung der Schengen-Staaten untereinander und dem automatischen Austausch von Daten. Auf der anderen Seite profitiert auch die Europäische Union von der Schengen-Assoziierung der Schweiz. Aufgrund ihrer geographischen Lage im Herzen von Europa stellt die Schweiz ein wichtiges Transitland für den grenzüberschreitenden Verkehr dar. Entsprechend hoch sind auch die Treffer auf SIS-Fahndungen der europäischen Staaten. Überdies gehört die Schweiz zu den Staaten, welche am meisten Fahndungen im SIS publiziert haben. Die Schweiz ist somit auch für die EU-Staaten ein wichtiger und verlässlicher Partner. Nur gemeinsam können die europäischen Staaten effizient auf die bestehenden Bedrohungen reagieren. Dies gilt insbesondere auch für die Bekämpfung des Terrorismus. Es hat sich gezeigt, dass der Schlüssel zum Erfolg nicht in rein nationalen Massnahmen, sondern in mehr Zusammenarbeit liegt. Schengen hat sich dabei als unverzichtbares Instrument im Kampf gegen den Terrorismus und die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität erwiesen.

Schengen/Dublin ist in den letzten Jahren aber auch unter Druck geraten: Aufgrund der anhaltenden Migrationskrise und der Terroranschläge in Europa der letzten Jahre haben in der jüngeren Vergangenheit mehrere Schengen-Staaten zeitlich befristet Grenzkontrollen an bestimmten Grenzabschnitten eingeführt und dies mit der Migrationskrise (Dänemark, Deutschland, Norwegen, Österreich, Schweden, Slowenien, Ungarn) oder der anhaltenden Terrorgefahr (Belgien, Frankreich, Malta) begründet. Diese Kontrollen stehen zwar im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex, welcher solche Massnahmen in Krisensituationen explizit vorsieht, aber sie sind keine langfristige Lösung. Das Fundament von Schengen als ein Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen ist das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander, dass diese ihren Verpflichtungen zum Schutz der Aussengrenzen nachkommen. Die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen wird kompensiert durch eine einheitliche, systematische Kontrolle der Aussengrenzen und einen verstärkten Informationsaustausch der Mitgliedstaaten untereinander. Die Migrationskrise ist eine Belastungsprobe für dieses System. Die möglichen Lösungen liegen in einem verbesserten Schutz der Aussengrenzen, einer vermehrten gegenseitigen Unterstützung der Schengen-Staaten untereinander und mehr Solidarität bei der Aufnahme und Verteilung von Migrantinnen und Migranten.

Der Bundesrat anerkennt die Vorteile von Schengen/Dublin, ist sich aber auch der aktuellen Herausforderungen bewusst. Aus diesem Grund setzt sich die Schweiz in den entsprechenden Debatten auf EU-Ebene für konstruktive und nachhaltige Lösungen ein. Das Schweizer Engagement erfolgt ebenfalls durch die Teilnahme an den Aktivitäten von Frontex und dem EASO sowie durch bilaterale Unterstützung der am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten, insbesondere Griechenland und Italien. Mit der Teilnahme an den Resettlement- und Relocation-Programmen der EU unterstützt die Schweiz zudem Massnahmen, die eine ausgewogenere Verteilung der Schutz suchenden Personen unter den Dublin-Staaten bezwecken. Längerfristig erachtet der Bundesrat aber eine Reform des Dublin-Systems als unabdingbar, um dieses für zukünftige Herausforderungen und Krisensituationen nachhaltig zu stärken und vorzubereiten.