



Bern, 21. Februar 2018

Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz

Zusammenfassung des Berichtes des Bundesrates
in Erfüllung des Postulats 15.3896 der
sozialdemokratischen Fraktion

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 erschwerter 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.

Link zum Bericht und der Studie: www.eda.admin.ch/europa/schengen_berichte