



SCHLUSSBERICHT – 01.06.2017

Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Asso- ziierung der Schweiz

Im Auftrag der Direktion für europäische Angelegenheiten DEA,
des Staatssekretariats für Migration SEM und des Bundesamts
für Justiz BJ

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz
Auftraggeber: Direktion für europäische Angelegenheiten DEA, Staatssekretariat für Migration SEM, Bundesamt für Justiz BJ
Ort: Bern
Datum: 01.06.2017

Begleitgruppe

Daniel Klingele, DEA (Leitung)
Tim Fürst, DEA
Reto Gruber, BJ
Lionel Kapff, SEM
Fabian Mahnig, DEA
Larissa Müller, SECO

Projektteam Ecoplan

André Müller (Projektleitung)
Michael Mattmann
Sarina Steinmann

Unterstützung bei der Modellierung der gesamtwirtschaftlichen Effekte:
Prof. Dr. Christoph Böhringer

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Das Wichtigste in Kürze	2
	Inhaltsverzeichnis	4
	Abkürzungsverzeichnis	6
	Kurzfassung.....	8
1	Einleitung	19
2	Literatur zu den Auswirkungen der Schengen-Assoziierung	23
3	Die Szenarien «mit/ohne Schengen»	27
4	Primäreffekt einer systematischen Grenzkontrolle	31
5	Primäreffekte im Visumbereich	46
6	Nutzen der Schengen-Assoziierung im Asylbereich.....	82
7	Administrative Aufwendungen für Schengen-Assoziierung	87
8	Volkswirtschaftliche Auswirkungen «ohne Schengen»	89
9	Sensitivitätsanalyse	119
10	Schlussbemerkungen	122
11	Anhang: Detailresultate zum Primäreffekt einer systematischen Grenzkontrolle	124
	Literaturverzeichnis	160

Das Wichtigste in Kürze

Im Rahmen der Arbeiten zur Erfüllung des Postulats «Wirtschaftliche Vorteile der Schengenpartnerschaft» (15.3896) wurde ECOPLAN von der DEA, dem SEM und dem BJ beauftragt, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz zu quantifizieren. Ein Wegfall der Schengen-Assoziierung würde automatisch auch zu einer Beendigung der Dublin-Zusammenarbeit mit der Schweiz führen. Deren Auswirkungen werden deshalb im Rahmen der vorliegenden Studie ebenfalls berücksichtigt.

Auf Basis der mit der Verwaltung entwickelten Szenarien untersucht die vorliegende Studie die volkswirtschaftlichen Effekte eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung für das Jahr 2030. Dazu werden für das Jahr 2030 die Unterschiede zwischen den beiden Szenarien «mit Schengen» und «ohne Schengen» dargestellt. Die Studie fokussiert dabei auftragsgemäss auf die systematische Grenzkontrolle, den Visumbereich, den Asyl- und administrativen Bereich. Wie der Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung insbesondere bei der Umsetzung der systematischen Grenzkontrollen durch die Nachbarstaaten der Schweiz umgesetzt würde, liegt nicht im Ermessen der Schweiz. Die Schweiz begibt sich bei einer Aufgabe der Schengen-Assoziierung in die *Abhängigkeit der Nachbarstaaten* bzw. der Schengen-Staaten. Die Berechnungen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines hypothetischen Wegfalls der Schweiz Schengen-Assoziierung wurde daher mit verschiedenen Umsetzungsvarianten illustriert. Aus der Studie werden folgende Schlüsse gezogen:

Effekte eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung auf einzelne Bereiche:

- Die durch die *systematische Grenzkontrolle* im Szenario «ohne Schengen» ausgelösten Effekte haben ein hohes «Schädigungspotenzial» für die Schweiz: Ausschlaggebend sind die von den Nachbarstaaten zur Verfügung gestellten Grenzkontrollkapazitäten. Damit die systematische Grenzkontrolle mit geringen Stauwirkungen an der Grenze bewältigt werden kann, müssten die Nachbarstaaten Grenzkontrollpersonal im Umfang von über viermal des heutigen Schweizer Grenzwachtkorps zur Verfügung stellen. Wird von den Nachbarstaaten Grenzkontrollpersonal im Umfang des anderthalbfachen des Schweizer Grenzwachtkorps für die systematische Grenzkontrolle eingesetzt, würden lange Staus an den Grenzen entstehen. Die Zahl der Grenzgänger könnte längerfristig um bis zu zwei Drittel abnehmen. Weiter würde die Behinderung des Grenzgängerverkehrs auch zu einer verstärkten Zuwanderung von Arbeitskräften mit ihren Familienangehörigen in die Schweiz führen.
- In einem Szenario «ohne Schengen» müssen Reisende für einen Abstecher in die Schweiz ein zusätzliches Schweizer *Visum* vorweisen. Dieser finanzielle und administrative Mehraufwand für die Beantragung des zusätzlichen Schweizer Visums bedeutet eine Hemmschwelle und einen Wettbewerbsnachteil für den Schweizer Tourismus, was im Jahr 2030 zu einem Rückgang der touristischen Nachfrage im Umfang von -200 bis -530 Mio. CHF aus den betroffenen visumpflichtigen Ländern führt.
- Im *administrativen Bereich*, insbesondere dem Personalaufwand, könnten bei einem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung jährlich 40 Mio. CHF und bei den Beitragszahlungen bzw. Transfers an die Schengen-Institutionen jährlich 30 Mio. CHF Einsparungen für die Schweiz resultieren.

- Im *Asylbereich* würden 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. Die Anzahl zusätzlicher Zweitgesuche stellt eine grosse Unbekannte dar. Je nach Annahme zur Anzahl zusätzlicher Zweitgesuche verursacht das Szenario «ohne Schengen» Mehrkosten für die Schweiz im Asylbereich von jährlich -353 bis -1'332 Mio. CHF.

Volkswirtschaftliche Effekte eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung:

- Es besteht eine sehr *grosse Unsicherheit* zum Ausmass der volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Bei einer für die Schweiz günstigen Umsetzung des Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung zeigen sich keine massgeblichen, direkt messbaren volkswirtschaftlichen Effekte. Allerdings besteht bei einer für die Schweiz ungünstigen Umsetzung 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 -3.7% tieferes Bruttoinlandsprodukt.
- Ein potenzieller Verlust würde vor allem bei den *Kapitaleinkommen* auftreten. Bei den *Arbeitseinkommen* könnten die Löhne aufgrund des Rückgangs der Grenzgänger sogar leicht ansteigen. Die Wirtschaftsaktivität würde insbesondere in den Räumen Basel, Genf und Tessin mit einem hohen Anteil an potenziell wegfallenden Grenzgängern zurückgehen. Zu den hauptsächlichen Verlierern gehören aber die Grenzgänger selbst: 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.
- Von einem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung wären vor allem die grenznahen Regionen Basel, Genf und Tessin betroffen. Die negativen Effekte auf den Tourismus tragen diejenigen Regionen, welche stark auf die Reisenden aus nicht visumsbefreiten Staaten (insbesondere China, Indien, Russland, arabischer Raum) setzen – also vor allem Premiumdestinationen wie die Jungfrauregion, St. Moritz, die Innerschweiz, aber auch die grösseren Schweizer Städte.

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 grösseren volkswirtschaftlichen Verlusten führt.

Inhaltsverzeichnis

	Das Wichtigste in Kürze	2
	Inhaltsverzeichnis	4
	Abkürzungsverzeichnis	6
	Kurzfassung.....	8
1	Einleitung	19
2	Literatur zu den Auswirkungen der Schengen-Assoziierung	23
3	Die Szenarien «mit/ohne Schengen»	27
4	Primäreffekt einer systematischen Grenzkontrolle	31
4.1	Grenzkontrolle in den Szenarien «mit/ohne Schengen»	31
4.2	Mengengerüst Grenzgänger und grenzüberschreitender Verkehr	36
4.2.1	Grenzgänger	36
4.2.2	Grenzüberschreitender Verkehr.....	37
4.3	Primäreffekte einer systematischen Grenzkontrolle	40
4.3.1	Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»	40
4.3.2	Umsetzungsvariante «Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»	41
4.3.3	Umsetzungsvariante «Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»	42
4.3.4	Zusammenfassung zu den drei Umsetzungsvarianten.....	43
5	Primäreffekte im Visumbereich	46
5.1	Aktuelle Visumpolitik unter der Schengen-Assoziierung	47
5.1.1	Einheitliche und gemeinsame Visumpolitik für Kurzzeitvisa	47
5.1.2	Vertretungsvereinbarungen.....	48
5.1.3	Externe Dienstleister	49
5.1.4	Vorteile durch Schengen-Partnerschaft	49
5.2	Schätzung der Primäreffekte.....	50
5.2.1	Schritt 1: Rahmenbedingungen für die Visumpolitik im Szenario «ohne Schengen».....	53
5.2.2	Schritt 2: Bestimmen der betroffenen Reisenden	55
5.2.3	Schritt 3: Bestimmen der betroffenen Ausgaben/Einnahmen.....	64
5.2.4	Schritt 4: Bestimmen der Reaktion der Reisenden	65
5.2.5	Schritt 5: Primäreffekte im Visumbereich.....	78
6	Nutzen der Schengen-Assoziierung im Asylbereich.....	82
6.1	Aktueller Nutzen der Schengen-Assoziierung im Asylbereich.....	82

6.2	Kosten eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung im Jahr 2030	85
7	Administrative Aufwendungen für Schengen-Assoziierung	87
7.1	Aktuelle Aufwendungen	87
7.2	Einsparungen beim Wegfall der Schengen-Assoziierung im Jahr 2030.....	88
8	Volkswirtschaftliche Auswirkungen «ohne Schengen»	89
8.1	Berechenbares Gleichgewichtsmodell	89
8.2	Systematische Grenzkontrollen	92
8.3	Visumbereich.....	102
8.4	Asyl- und administrativer Bereich.....	106
8.5	Volkswirtschaftliche Auswirkungen «ohne Schengen»	110
9	Sensitivitätsanalyse	119
10	Schlussbemerkungen	122
11	Anhang: Detailresultate zum Primäreffekt einer systematischen Grenzkontrolle	124
11.1	Kontrollen an der Grenze	124
11.2	Mengengerüst Grenzgänger und grenzüberschreitender Verkehr	125
11.2.1	Grenzüberschreitender Verkehr Region Basel	125
11.2.2	Grenzüberschreitender Verkehr übrige Regionen	129
11.3	Methodisches Vorgehen	129
11.4	Das Szenario «ohne Schengen» im MIV und ÖV	133
11.4.1	Das Szenario «ohne Schengen» im MIV	133
11.4.2	Das Szenario «ohne Schengen» im öffentlichen Verkehr	134
11.5	Primäreffekte MIV und ÖV in der Region Basel.....	135
11.5.1	Detailanalyse MIV – «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»	135
11.5.2	Detailanalyse ÖV – «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»	143
11.5.3	Monetisierung der Primäreffekte	144
11.6	Primäreffekte MIV und ÖV in der Region Genf.....	150
11.7	Primäreffekte MIV und ÖV im Kanton Tessin	153
11.8	Primäreffekte MIV und ÖV in den übrigen Regionen.....	156
11.9	Weitere Themen.....	159
	Literaturverzeichnis	160

Abkürzungsverzeichnis

AGF	Aussengrenzenfonds
AuG	Ausländergesetz
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ASP	Abendspitzestunde
BFS	Bundesamt für Statistik
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BL	Basel-Landschaft
BS	Basel-Stadt
CGE	Computable general equilibrium
CHF	Schweizer Franken
DEA	Direktion für europäische Angelegenheiten
DNA-Profil	Anhand eines DNA-Profiles können Personen identifiziert werden
DWV	Durchschnittlicher Werktagsverkehr
EBCG	Europäische Verordnung über die Grenz- und Küstenwache
EDA	Departement für auswärtige Angelegenheiten
EES	Entry Exit System
EU	Europäische Union
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Eurodac	European Dactyloscopy ist eine europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken
ETIAS	Europäisches Einreisensystem analog dem amerikanischen ESTA (Electronic System for Travel Authorization)
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
Frontex	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen für Grenz- und Küstenwache
GWK	Grenzwachtkorps
IRTS	Increasing Returns of Scale – steigende Skalenerträge
ISF	Fonds für die innere Sicherheit
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
LV	Langsamverkehr (Fussgänger und Fahrradfahrer)
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MSP	Morgenspitzestunde
MwSt	Mehrwertsteuer
ÖV	Öffentlicher Verkehr (Bahn, Bus, Tram)
Pkm	Personenkilometer
PSVA	Pauschale Schwerverkehrsabgabe
RE	RegioExpress
SGK	Schengener Grenzkodex
SIS	Schengener Informationssystem

SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SO	Solothurn
VAC	Visa Acceptance Center
VEV	Verordnung über die Visa und Einreise
VIS	Visa-Informationssystem
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Kurzfassung

Ausgangslage

Im Rahmen der Arbeiten zur Erfüllung des Postulats «Wirtschaftliche Vorteile der Schengenpartnerschaft» (15.3896) wurde ECOPLAN von der DEA, dem SEM und dem BJ beauftragt, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz zu quantifizieren.

Ziel und Methodik

Auf Basis der mit der Verwaltung entwickelten Szenarien untersucht die vorliegende Studie die volkswirtschaftlichen Effekte eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung für das Jahr 2030. Dazu werden für das Jahr 2030 die Unterschiede zwischen den beiden Szenarien «mit Schengen» und «ohne Schengen» dargestellt. Die Studie fokussiert dabei auftragsgemäss auf die systematische Grenzkontrolle, den Visumbereich, den Asyl- und administrativen Bereich. Für diese Bereiche wurden die Primäreffekte – also die Erstrundeneffekte – eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung abgeschätzt. Die Primäreffekte dienen ihrerseits als Vorgabe für die Berechnungen mit dem Gleichgewichtsmodell von EcoPlan, mit welchem die gesamten volkswirtschaftlichen Effekte unter Einbezug der Folge- bzw. wirtschaftlichen Rückkoppelungseffekte abgeschätzt wurden (siehe Abbildung 1).

Den Autoren sind folgende Punkte wichtig: (i) Die vorliegende Studie kann keine umfassende Bewertung der Schengen-Assoziierung der Schweiz bieten – sie beschränkt sich auftragsgemäss auf die quantifizierbaren volkswirtschaftlichen Effekte. (ii) Wie ein allfälliger Wegfall der Schengen-Assoziierung der Schweiz konkret umgesetzt würde, liegt nur zum Teil in den Händen der Schweiz. Es mussten also Annahmen getroffen werden, wie die Schengen-Staaten auf eine Schweizer Kündigung des Schengen-Assoziierungsabkommens reagieren würden. Um dieser Unsicherheit Rechnung zu tragen, wurden die Auswirkungen verschiedener Umsetzungsvarianten berechnet. (iii) Die volkswirtschaftliche Analyse vergleicht zwei künftige Welten: Eine Schweiz mit Schengen-Assoziierung und eine Schweiz ohne Schengen-Assoziierung. Aus diesem Vergleich werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines hypothetischen Wegfalls der Schengen-Assoziierung abgeleitet. Welche – unter Umständen auch disruptiven – volkswirtschaftlichen Auswirkungen die Kündigung des Schengen-Assoziierungsabkommens auf den ganzen Transformationsprozess haben könnte, wurde im Rahmen dieser Studie nicht untersucht.

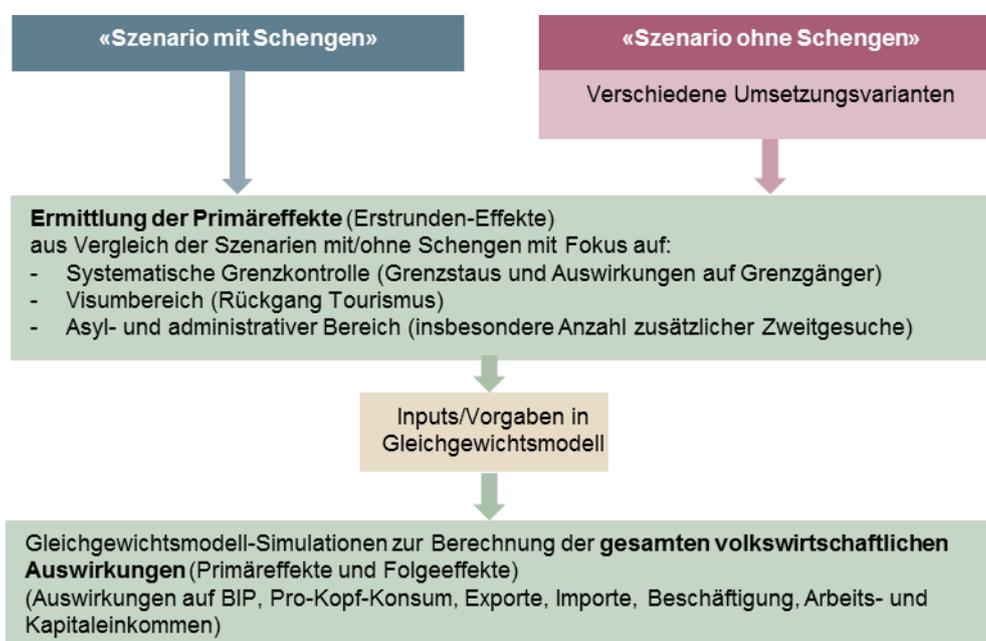
Die Szenarien «mit Schengen» und «ohne Schengen»

Im Szenario «mit Schengen» bleibt die Schweiz durch das 2004 unterzeichnete Schengen-Assoziierungsabkommen an die Schengener Zusammenarbeit assoziiert. Damit hat die Schweiz den Schengen-Besitzstand übernommen und sich dazu verpflichtet, zukünftige Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes zu übernehmen. Mit Schengen eng verknüpft

ist insbesondere das Dublin-Assoziierungsabkommen, das ohne Schengen-Assoziierung nicht hätte abgeschlossen werden können.

Im Szenario «ohne Schengen» wird davon ausgegangen, dass die Schweizer Schengen-Assoziierung wegfällt. Die Schweiz beteiligt sich somit nicht an der Schengen-Zusammenarbeit. Der Schengen-Besitzstand und dessen Weiterentwicklung sowie das damit verknüpfte Dublin-Assoziierungsabkommen fallen für die Schweiz gänzlich weg. Es muss hier klargestellt werden, dass die anderen bilateralen Abkommen, wie bspw. das Personenfreizügigkeitsabkommen, davon nicht betroffen sind und in den untersuchten Szenarien weiterhin in Kraft bleiben.

Abbildung 1: Methodik: von den Primäreffekten zu den gesamten volkswirtschaftlichen Auswirkungen



Die Definition der Modellierungsannahmen zur Umsetzung eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung für das Szenario «ohne Schengen» gestaltet sich schwierig. Dies hat zwei Gründe: Erstens prägt die Art und Weise der Umsetzung eines Ausstiegs der Schweiz aus Schengen durch die verbleibenden Schengen-Staaten die volkswirtschaftlichen Auswirkungen ganz massgeblich. Bspw. ist nicht klar, wie die Nachbarstaaten der Schweiz die systematische Grenzkontrolle an der Grenze zur Schweiz umsetzen würden. Zweitens gibt es teilweise keine historische Rückfallposition bzw. Bezugspunkte, auf die man sich abstützen könnte. So besteht bspw. eine grosse Unsicherheit darüber, wie viele Personen, welche bereits in einem Dublin-Staat ein Asylgesuch gestellt haben, in einer Schweiz ohne Dublin-Assoziierungsabkommen ein Zweitgesuch stellen würden. Aus diesem Grund wurden *verschiedene Umsetzungsvarianten* definiert und berechnet (siehe Abbildung 1). Auch wenn einigermaßen gesicherte Aussagen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung nur schwer getroffen werden können, so kann damit zumindest eine Bandbreite der möglichen «volkswirtschaftlichen Auswirkungen» beziffert werden.

Im Rahmen dieser Studie wurden die wichtigsten quantifizierbaren Aspekte eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierungen erfasst. Es muss aber betont werden, dass die Konzentration auf diese quantifizierbaren Aspekte ein unvollständiges Bild der Auswirkungen eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung gibt. Der nachfolgende Exkurs zeigt, welche Aspekte im Rahmen der vorliegenden Studie miteinbezogen wurden und welche nicht.

Exkurs: Quantifizierte und nicht berücksichtigte Aspekte eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung im Rahmen der vorliegenden Studie	
Bereich	Quantifiziert: ✓ Nicht berücksichtigt: ✗
Systematische Grenzkontrolle	
– Auswirkungen der systematischen Grenzkontrolle im Personenverkehr (MIV, ÖV) auf die Grenzgänger ¹ (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	✗
Asylbereich und administrativer Bereich	
– Zusätzliche Kosten während und nach Abschluss des Asylverfahrens, zusätzliche Anzahl Zweitgesuche, Einsparungen bei den Beitragszahlungen	✓
– Einsparungen durch den Wegfall der Aufwendungen und Beitragszahlungen zugunsten der Schengen-Institutionen (im Bereich Grenze, Visum, Polizeizusammenarbeit und weitere bereichsübergreifende Beiträge)	✓
Weitere wichtige Aspekte	
– Kosten der «Sicherheitslücke» aufgrund der erschwerten internationalen polizeilichen Zusammenarbeit (insbesondere des entstehenden Informationsvakuums)	✗

¹ Aus Datengründen konnte der nicht schienengebundene ÖV und der Langsamverkehr (Fussgänger und Velo) nicht berücksichtigt werden. Weiter wurden auch die im grenznahen Ausland wohnenden Schweizer, welche in der Schweiz arbeiten, in der vorliegenden volkswirtschaftlichen Betrachtung nicht gesondert behandelt. Implizit wurde unterstellt, dass diese ihre Beschäftigung in der Schweiz nicht aufgeben. Bei systematisch langen Wartezeiten an der Grenze wird ein Teil der im grenznahen Ausland lebenden Schweizer ihren Wohnsitz wieder in die Schweiz verlegen.

Primäreffekte des Szenarios «ohne Schengen»

Primäreffekte einer systematischen Grenzkontrolle

Würde die Schengen-Assoziierung der Schweiz wegfallen, so wäre die Schweizer Grenze eine Aussengrenze des Schengen-Raums. Dies würde bedeuten, dass die Nachbarstaaten verpflichtet wären, eine systematische Personenkontrolle durchzuführen. Im Szenario «ohne Schengen» wird davon ausgegangen, dass die Nachbarstaaten ihre Grenzen systematisch und lückenlos kontrollieren und die Schweiz keinen «Sonderstatus» erhält. Die Schweiz selbst führt ihre Grenzkontrollen im bisherigen Umfang weiter. Da nicht klar ist, wie viele Ressourcen die Nachbarstaaten der Schweiz für den reibungslosen Ablauf der systematischen Grenzkontrolle einsetzen würden, wurden die volkswirtschaftlichen Effekte für drei mögliche 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.
- *«Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»*: In dieser Variante sind weitergehende infrastrukturelle Anpassungen durch die Nachbarstaaten der Schweiz im Rahmen des bestehenden Perimeters möglich.
- *«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.

Für diese drei Umsetzungsvarianten, in denen die Nachbarstaaten der Schweiz unterschiedlich hohe Ressourcen in die systematische Grenzkontrolle stecken, wurden die Kapazitäten zur Bewältigung des anfallenden Grenzverkehrs, die Stauzeiten und die Reaktion der Grenzgänger auf diese Grenzstaus abgeschätzt. Die Primäreffekte für die drei untersuchten Umsetzungsvarianten eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung für das Jahr 2030 können wie folgt zusammengefasst werden:

Abbildung 2: Primäreffekte der systematischen Grenzkontrolle im Jahr 2030

	Grenzgänger Anzahl [in 1000]	Stauzeit total [1000 Stunder 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

Aus wirtschaftlicher Sicht ist die Schweiz vor allem durch den Rückgang der Grenzgänger betroffen. Der Rückgang der Anzahl an Grenzgängern beträgt zwischen 0% bis -62% und ist abhängig von der Umsetzungsvariante – also den Ressourcen, welche unsere Nachbarstaaten für die systematische Grenzkontrolle einsetzen. Je mehr Personal zur Verfügung gestellt wird, desto geringer sind die Wartezeiten an der Grenze und desto geringer ist der Rückgang der Grenzgänger.

Staus an der Grenze lassen sich zu Spitzenzeiten nicht gänzlich vermeiden. Je länger die Wartezeit an der Grenze ist und je mehr Personen vom Stau betroffen sind, desto höher sind die Stauzeiten. Die Stauzeiten an der Grenze summieren sich 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 Grenzgängern und zusätzlichen Kosten von bis zu 0.91 Mrd. CHF für die Durchführung der systematischen Grenzkontrolle durch unsere Nachbarstaaten.

Weiter ist davon auszugehen, 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. Rund ein Drittel der Grenzgänger, welche durch die hohen Wartezeiten an der Grenze vom Pendeln in die Schweiz abgehalten werden, würden ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegen. Schon dieser eine Drittel würde die Räume um Basel, Genf und Tessin vor grosse Herausforderungen stellen: Je nach Umsetzungsvariante würden bis zu 130'000 Personen ihren Wohnsitz in diese Räume verlegen. Eine empirische Fundierung zur Anzahl potenzieller Wohnsitzwechsel konnte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht geleistet werden.

Primäreffekte im Visumbereich

Um in den Schengen-Raum einzureisen, benötigen Staatsangehörige von bestimmten Drittstaaten ein Schengen Visum. Eine wichtige Errungenschaft der Schengen-Partnerschaft ist die

einheitliche Visumpolitik für Kurzaufenthalte.² Einerseits führt die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch der Behörden bei der Visumerteilung zu Effizienzgewinnen und verbesserter Sicherheit, andererseits benötigen visumpflichtige Staatsangehörige nur noch ein Visum um sich im Schengen-Raum zu bewegen. In einem Szenario «ohne Schengen» müssen Reisende für einen Abstecher in die Schweiz ein zusätzliches Schweizer Visum vorweisen. Dieser finanzielle und administrative Mehraufwand für die Beschaffung des zusätzlichen Schweizer Visums bedeutet eine Hemmschwelle und einen Wettbewerbsnachteil für den Schweizer Tourismus, was zu einem Rückgang der touristischen Nachfrage aus den betroffenen visumpflichtigen Ländern führt.

Den Rückgang der touristischen Nachfrage im Jahr 2030 wurde hergeleitet, indem als erstes das künftige Potenzial der vom zusätzlichen Schweizer Visum besonders betroffenen Reisenden bestimmt wurde. Danach wurde aufgrund der heutigen Ausgabenprofile und Aufenthaltsdauern der betroffenen Reisenden und deren Reaktion auf die zusätzlichen finanziellen und administrativen Aufwendungen der Rückgang der touristischen Nachfrage geschätzt. Der Rückgang der touristischen Nachfrage aufgrund des zusätzlichen Visums für die Schweiz entspricht dem Primäreffekt im Visumbereich und beträgt für das Jahr 2030 zwischen -200 bis -530 Mio. CHF.

Die grosse Bandbreite ergibt sich daraus, dass unklar ist, welche Vertretungen die Schweiz auch «ohne Schengen» aufrechterhalten würde, ob sich die rechtlichen Bestimmungen bezüglich der externen Dienstleister ändern würden bzw. wie die Visumabwicklung in 2030 Jahren generell organisiert wäre. Um diesen Unsicherheiten ansatzweise gerecht zu werden, wurden zwei verschiedene Umsetzungsvarianten berechnet (siehe Abbildung 3):

- *Variante «Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert»*: Es gelten die heutigen rechtlichen Bestimmungen, was dazu führt, dass das Netz externer Dienstleister für die Erfassung der Daten für das Schweizer und das Schengen Visum nicht deckungsgleich ist, was bei den Reisenden zu zusätzlichen Aufwendungen führt. In dieser Variante muss mit einem Rückgang der betroffenen, visumpflichtigen Reisenden um geschätzte 40% gerechnet werden. Dies würde bedeuten, dass die Anzahl der betroffenen, visumpflichtigen Reisenden gegenüber heute nicht mehr weiterwächst. Das grundsätzlich vorhandene touristische Potenzial in diesem Marktsegment kann somit nicht abgeholt werden, was im Jahr 2030 eine verminderte touristische Nachfrage aufgrund des Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung von -530 Mio. CHF zur Folge hat.
- *Variante ««Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert»»*: Diese Umsetzungsvariante geht von einem dichten Netz externer Dienstleister aus, die sowohl die Daten für das Schweizer als auch das Schengen Visum am selben Ort erfassen können. Ob sich diese Umsetzung künftig auch tatsächlich umsetzen lässt, muss offenbleiben. In dieser Variante muss mit einem Rückgang der betroffenen, visumpflichtigen Reisenden um geschätzte 15% gerechnet werden. Anstatt mit 3.4% jährlich wächst die touristische Nachfrage dieser betroffenen, visumpflichtigen Touristen nur noch mit 2.3%, was im Jahr 2030

² Ein Kurzaufenthalt entspricht einem Aufenthalt bis 90 Tage.

eine verminderte touristische Nachfrage aufgrund des Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung von -200 Mio. CHF zur Folge hat.

Abbildung 3: Primäreffekte im Visumbereich im Jahr 2030

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

Primäreffekte im administrativen Bereich und im Asylbereich

Im administrativen Bereich könnten bei einem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung jährlich 40 Mio. CHF (insbesondere für Personalaufwendungen) und bei den Beitragszahlungen bzw. Transfers an die Schengen-Institutionen jährlich 30 Mio. CHF Einsparungen für die Schweiz resultieren (siehe Abbildung 4).

Im Asylbereich würden 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. Die Anzahl zusätzlicher Zweitgesuche stellt eine grosse Unbekannte dar, da nicht auf historische Daten zurückgegriffen werden konnte. Daher wurden zwei verschiedene Varianten mit wenigen bzw. vielen Zweitgesuchen berechnet. Bei der Variante mit *wenigen Zweitgesuchen* wird 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» Mehrkosten für die Schweiz im Asyl- und administrativen Bereich von -283 bis -1'262 Mio. CHF.

Abbildung 4: Primäreffekte im administrativen Bereich und im Asylbereich

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

Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Szenarios «ohne Schengen»

Die vorgängig dargestellten Primäreffekte dienen als Vorgabe für das gesamtwirtschaftliche Mehrländer-Gleichgewichtsmodell. 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.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen geprägt durch die systematischen Grenzkontrollen

Die Einführung systematischer Grenzkontrollen durch die Nachbarstaaten hat potenziell den grössten negativen Einfluss auf die Schweizer Volkswirtschaft. 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 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 Ländern ist zwar beträchtlich, aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive halten sich die negativen Auswirkungen aber 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 oder wenn von den verbleibenden Schengen-Staaten eine entsprechende Ausnahmeregelung in Bezug auf die Grenzkontrollen zur Schweiz beschlossen würde. Wie der Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung schlussendlich umgesetzt würde, ist abhängig von den Nachbarstaaten bzw. den Beschlüssen der Schengen-Institutionen. 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

Das «Schädigungspotenzial» eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung ist sehr hoch. Das «Schädigungspotenzial» im Jahr 2030 beträgt bis zu einem Pro-Kopf-Konsumverlust von -3.2% und einem (jährlichen) Einkommensverlust von durchschnittlich 1'600 CHF pro Kopf der Schweizer Bevölkerung oder ein um bis zu -3.7% tieferes Bruttoinlandsprodukt.

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

Der Rückgang der Anzahl Grenzgänger führt zu höheren Löhnen im Inland

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. 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.

Kapitaleinkommen sinkt mit dem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung

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

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 visumsbefreiten 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

Wie bereits erwähnt, gehören neben den heute stark auf Grenzgänger zurückgreifenden Unternehmen der Räume Basel, Genf und Tessin sowie der Tourismusindustrie 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 Grenzstaus 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 konnten 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.

1 Einleitung

Ausgangslage

Im Rahmen der Arbeiten zur Erfüllung des Postulats «Wirtschaftliche Vorteile der Schengenpartnerschaft» (15.3896) wurde ECOPLAN von der DEA, dem SEM und dem BJ beauftragt, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz zu quantifizieren.

Ziel der vorliegenden Studie: Quantifizierung der volkswirtschaftlichen Effekte der Schengen-Assoziierung

Die vorliegende Studie untersucht die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung bzw. des Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz. Die Schengen-Assoziierung der Schweiz hat weitreichende Folgen für die Schweiz, welche in der vorliegenden Studie nicht alle thematisiert werden können. EcoPlan hat zusammen mit dem Auftraggeber im Rahmen einer Grobbeurteilung die wichtigsten volkswirtschaftlichen Auswirkungen benannt und sich dann auf diejenigen konzentriert, welche erstens quantifizierbar sind und zweitens volkswirtschaftlich relevant sind. Die Annahmen zur Berechnung der volkswirtschaftlichen Effekte wurden zusammen mit dem Auftraggeber diskutiert. Die Resultate und Schlussfolgerungen liegen in der Verantwortung der Autoren.

Den Autoren sind folgende Punkte wichtig: (i) Die vorliegende Studie kann keine umfassende Bewertung der Schengen-Assoziierung der Schweiz bieten – sie beschränkt sich auftragsgemäss auf die quantifizierbaren volkswirtschaftlichen Effekte. (ii) Wie ein allfälliger Wegfall der Schengen-Assoziierung der Schweiz konkret umgesetzt würde, liegt nur zum Teil in den Händen der Schweiz. Es mussten also Annahmen getroffen werden, wie die Schengen-Staaten auf eine Schweizer Kündigung des Schengen-Assoziierungsabkommens reagieren würden. Um dieser Unsicherheit Rechnung zu tragen, wurden die Auswirkungen verschiedener Umsetzungsvarianten berechnet. (iii) Die volkswirtschaftliche Analyse vergleicht zwei künftige Welten: Eine Schweiz mit Schengen-Assoziierung und eine Schweiz ohne Schengen-Assoziierung. Aus diesem Vergleich werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines hypothetischen Wegfalls der Schengen-Assoziierung abgeleitet. Welche – unter Umständen auch disruptiven – volkswirtschaftlichen Auswirkungen die Kündigung des Schengen-Assoziierungsabkommens auf den ganzen Transformationsprozess haben könnte, wurde im Rahmen dieser Studie nicht untersucht.

Fragestellungen

Die Hauptfrage für die vorliegende Untersuchung lautet:

- Welche volkswirtschaftliche Bedeutung hat die Schengen-Assoziierung der Schweiz?

Der Auftraggeber hat zwei Hauptthemen formuliert, welche im Rahmen dieser 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.

Neben diesen beiden Hauptthemen wurden die vom Auftraggeber erhobenen mit der Schengen-Assoziierung verknüpften öffentlichen Aufwendungen in die volkswirtschaftliche Beurteilung miteinbezogen.

Vorgehen und Analysedesign

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

- Szenario «mit Schengen»: 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»: in diesem alternativen und hypothetischen Szenario nimmt die Schweiz nicht mehr an der Schengen-/Dublin-Zusammenarbeit teil.

Die Abbildung 1-1 zeigt das Vorgehen. In einem ersten Teil werden die Unterschiede im Grenzkontroll- und Visumbereich zwischen einem Szenario «ohne Schengen» und einem Szenario «mit Schengen» erhoben und die Primäreffekte soweit möglich quantifiziert. Diese Quantifizierung der Primäreffekte haben wir für verschiedene Umsetzungsvarianten mittels Datenanalyse und Experteninterviews vorgenommen.

Die vom Auftraggeber *ex post* erhobenen finanziellen Auswirkungen im administrativen Bereich und im Asylbereich dienen 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 Nettowirkungen aus den übrigen Bereichen fliessen im zweiten Teil der Studie als Input in ein Mehrländer-Gleichgewichtsmodell ein. Mit diesem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell, welches die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den Industriesektoren und Ländern abbildet, werden die Folgeeffekte der Schengen-Assoziierung quantifiziert. Das Mehrländer-Gleichgewichtsmodell zeigt damit die gesamten quantifizierbaren volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Schengen-Assoziierung.

Im Rahmen dieser Studie werden die wichtigsten quantifizierbaren Aspekte eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierungen erfasst. Es muss aber betont werden, dass die Konzentration auf diese quantifizierbaren Aspekte ein unvollständiges Bild der Auswirkungen eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung gibt.

Struktur des Berichts

Der Bericht ist entsprechend dem oben dargelegten Vorgehen in zwei Teile gegliedert:

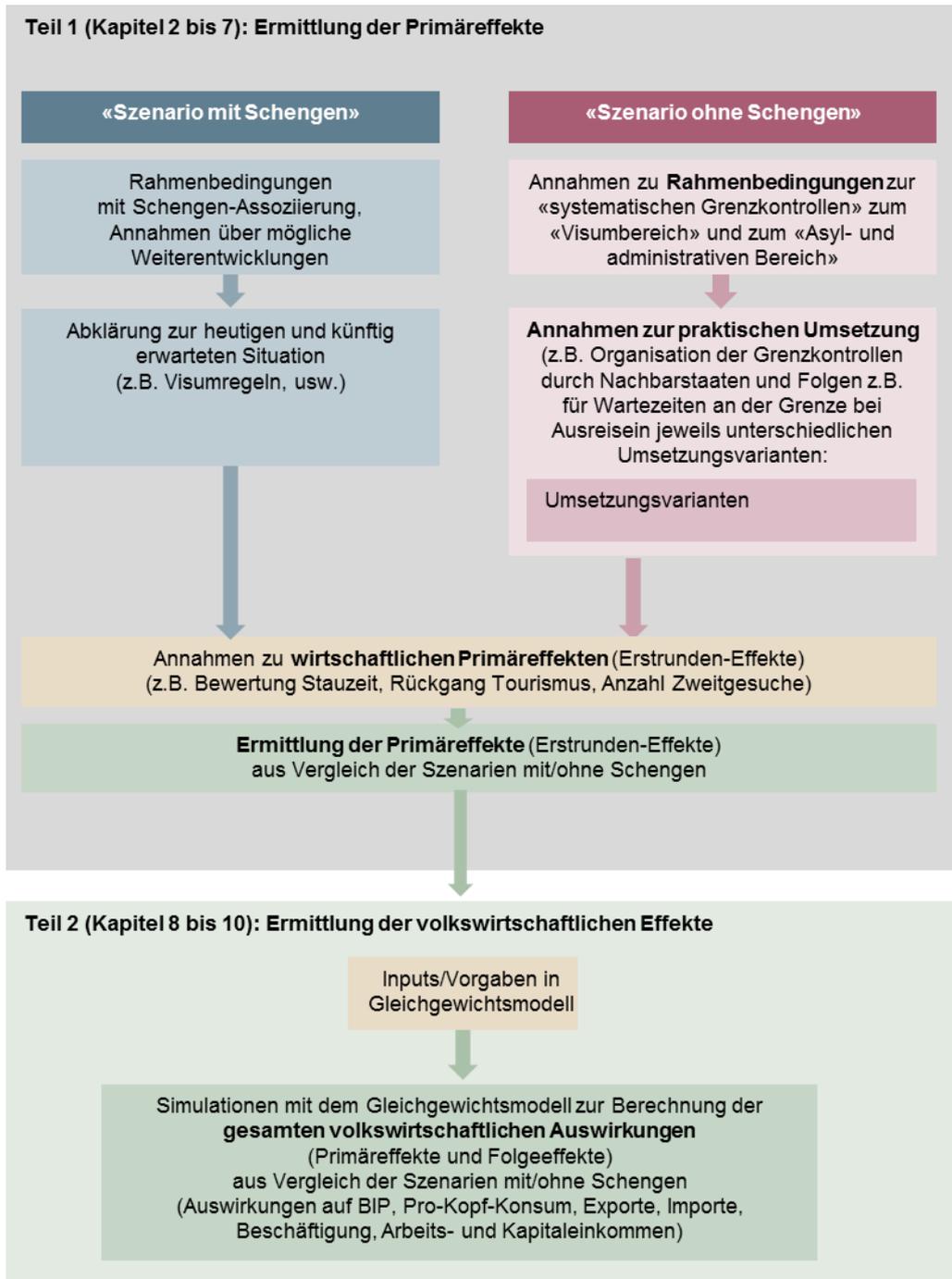
- **Teil 1: Ermittlung der Primäreffekte**

Kapitel 2 präsentiert eine Auslegeordnung der bereits vorhandenen Studien zu den Auswirkungen der Schengen-Assoziierung. Kapitel 3 widmet sich der Festlegung der Szenarien «mit und ohne Schengen». Dabei werden der inhaltliche Rahmen, die Unterschiede zwischen den zwei Szenarien sowie die erwarteten Hauptwirkungen kurz umrissen. Anschließend wird beschrieben, wie sich die Schweiz in den Bereichen «Grenzkontrolle» und «Visumpolitik» organisiert und welche finanziellen Folgen bei einer Abkehr von der Schengen-Assoziierung für die Schweiz zu erwarten wären (Kap 4 und 5). In Kapitel 6 wird der Nutzen der Schengen-Assoziierung im Asylbereich analysiert, in dem aufgezeigt wird, welche Einsparungen durch die Schengen-Assoziierung erzielt werden können. In Kapitel 7 werden die administrativen Kosten und Nutzen der Schengen-Assoziierung zusammenfassend dargestellt.

- **Teil 2: Ermittlung der volkswirtschaftlichen Effekte**

In Kapitel 8 wird das für die Berechnung der volkswirtschaftlichen Effekte benutzte Mehrländer-Gleichgewichtsmodell kurz vorgestellt und aufgezeigt, wie die im Teil 1 hergeleiteten Primäreffekte im Gleichgewichtsmodell erfasst werden. Mit Hilfe eines Vergleichs der beiden Szenarien mit und ohne Schengen können die Effekte auf das Bruttoinlandsprodukt, den Pro-Kopf-Konsum, die Ex- und Importe, die Beschäftigung usw. mit dem Gleichgewichtsmodell simuliert werden. Im Kapitel 9 wird im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse untersucht, ob die Haupteckdaten zu den volkswirtschaftlichen Effekten einer Schengen-Assoziierung auch unter anderen Modellannahmen noch gültig sind. Die Schlussfolgerungen aus der vorliegenden Studie werden im Kapitel 10 zusammengefasst.

Abbildung 1-1: Aufbau des Berichts



2 Literatur zu den Auswirkungen der Schengen-Assoziierung

Zum 30-jährigen Bestehen der Zusammenarbeit von Schengen und aufgrund punktuell wieder aufgenommenen Grenzkontrollen in der Folge der Flüchtlingskrise wurden in den Jahren 2015 und 2016 verschiedene Studien zu den Auswirkungen von Schengen bzw. den Auswirkungen eines (hypothetischen) Wegfalls von Schengen erstellt. Nachfolgend gehen wir auf einige dieser Studien ein.

- *Davis, D., and T. Gift (2014), The Positive Effects of the Schengen Agreement on European Trade:*³ Mit Hilfe einer empirischen Analyse von Daten der Jahre 1980 bis 2011 zeigen Davis und Gift, dass die durch Schengen erleichterte Arbeitsmobilität (insbesondere Grenzgänger) zu positiven Effekten auf den Handel führen. Das ökonometrische Modell und die Resultate sind nicht direkt mit der Schweiz vergleichbar, da die Schweiz keine Zollunion mit den Schengen-Staaten kennt. Weiter sind die Auswirkungen auf den Handel nur ein Teilaspekt, welche keine direkten Rückschlüsse auf bspw. die gesamte Wirtschaftsaktivität und den Pro-Kopf-Konsum erlauben.
- *Ademmer et al. (2015), 30 Years of Schengen:*⁴ Die Studie synthetisiert verschiedene wissenschaftliche Studien und zieht qualitative Schlüsse. Insbesondere wird darauf hingewiesen, dass Schengen in erster Linie für die Grenzgänger selber sowie für die Grenzregionen positive ökonomische Auswirkungen hat. Weiter werden die positiven Effekte auf den Handel und die wirtschaftliche Integration genannt.
- *Morgan Stanley (2016):*⁵ Besonders betroffen von einer Abschaffung von Schengen wären die Branchen Handel und Logistik, und bei den Staaten würde es vor allem die osteuropäischen Länder und das Baltikum treffen. Die Transportkosten würden aufgrund der Grenzstatus um 5% zunehmen und der bilaterale Handel um bis zu 20% einbrechen. Diese massiven Einbussen seien auf geringere Spezialisierung, Skaleneffekte und grenzüberschreitenden Wettbewerb zurückzuführen; insbesondere das europäische Investitionsklima würde sich verschlechtern. Die negativen Auswirkungen werden somit in erster Linie durch die zusätzlichen Hindernisse im internationalen Handel erklärt, was für den Fall Schweiz nur sehr bedingt der Fall ist.
- *Bertelsmann Stiftung (2016), Departure from the Schengen Agreement:*⁶ Diese Studie konzentriert sich ebenfalls auf die Grenzkontrollen für Güter und bedient sich zweier Szenarien: im Szenario 1 (konservative Annahmen) steigen die Importpreise im intra-europäischen

³ Davis, D., Gift T. (2014). The Positive Effects of the Schengen Agreement on European Trade. The World Economy, Volume 37, Issue 11, p 1541-1557.

⁴ Ademmer Esther, Barsbai Toman, Lücke Matthias, Stöhr Tobias (2015), 30 Years of Schengen, Internal blessing, external curse? The Kiel Institute for the World Economy, Kiel Policy Brief No. 88, June 2015, Kiel.

⁵ Morgan Stanley (2016). Diese Studie ist im Internet nicht abrufbar, daher haben wir bei den Ausführungen auf folgende Quelle gestützt: <https://www.welt.de/wirtschaft/article152959330/So-teuer-kaeme-Europa-die-Abschaffung-des-Schengen-Raums.html>.

⁶ Bertelsmann Stiftung (2016), Departure from the Schengen Agreement, Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union, GED Study. (In den Unterlagen des EU-Parlaments wird auf die «Bertelsmann-Studie» verwiesen, sodass wir hier ebenfalls auf Bertelsmann referenzieren und nicht auf die Autoren Böhmer Michael, Limbers Jan, Pivac Ante und Weinelt Heidrun.).

Handel um 1% und im Szenario 2 (pessimistische Annahme) um 3%. Diese Preiszunahme für Importgüter diene als Input für das Makromodell VIEW von Prognos,⁷ mit welchem dann die volkswirtschaftlichen Auswirkungen berechnet wurden. Ein Wegfall von Schengen würde gemäss dieser Studie für Europa bis zum Jahr 2025 zu einen BIP-Verlust zwischen 470 (-0.04% gegenüber einer Situation «mit Schengen») und 1430 Mrd. Euro (-0.12%) führen.

Auch dieser Ansatz kann für die Situation der Schweiz nicht angewendet werden, da (i) einzig die erhöhten Grenzkontrollkosten für gehandelte Güter berücksichtigt wurden und (ii) ein Makromodell für die Berücksichtigung von sektorspezifischen Auswirkungen (bspw. Tourismus oder Sektoren mit hohem Grenzgängeranteil) nicht geeignet ist. Interessant ist aber die Bildung von Szenarien zur Berücksichtigung der grossen Unsicherheiten bei den Primärwirkungen (also im obigen Fall die Wirkung auf die Importpreise).

- *Bruegel (2016)*, The economic consequences of Schengen (kurzer Positionsbezug):⁸ Die Wartekosten für die 1.7 Mio. Grenzgänger im Schengen-Raum belaufen sich grob geschätzt auf 3 bis 4 Mrd. Euro pro Jahr (also rund 1900 bis 2500 CHF pro Grenzgänger und Jahr). In ähnlicher Grössenordnung dürften die Wartekosten bei den rund 200 Mio. Geschäftsreisen innerhalb des Schengen-Raums sein. Als wichtiger werden allerdings auch in diesem kurzen Positionsbezug die zusätzlichen Kosten beim grenzüberschreitenden Güterverkehr eingeschätzt.
- *France Stratégie (2016)*, The Economic Cost of Rolling Back Schengen:⁹ Diese Studie untersucht die Auswirkungen von zwei Grenzkontrollszenarien auf Frankreich. Die beiden Szenarien gehen nicht von systematischen Grenzkontrollen aus: Szenario 1 geht von Stichprobenkontrollen aus, wie sie vor Schengen durchgeführt wurden, Szenario 2 unterstellt eine stärkere, aber keine systematische Grenzkontrolle. Weiter unterscheidet diese Studie zwei Fristigkeiten:
 - Kurzfristige Auswirkungen: Es werden die Effekte auf den Tourismus (allerdings nur die Effekte der Wiedereinführung von Grenzkontrollen)¹⁰, die Grenzgänger und den Gütertransport berechnet. Betroffen von den Grenzkontrollen sind Tagestouristen und Übernachtungstouristen aus Nachbarstaaten mit bis 2 Übernachtungen. Zusammen mit den durchschnittlichen Tagesausgaben dieser Touristen lassen sich die Auswirkungen auf den Tourismus berechnen. Bei den Grenzgängern werden die zusätzlichen Wartezeiten

⁷ Die Studie zeigt leider nicht auf, wie die zusätzlichen Kosten bzw. die höheren Importpreise im Modell berücksichtigt wurden. Grundsätzlich stehen zwei verschiedene Möglichkeiten offen, entweder werden die Zusatzkosten bzw. die Handelsrestriktion mit sog. expliziten Renten oder dissipativen Renten (Eisbergkosten) berücksichtigt. Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine Handelsrestriktion mit dissipativen Renten.

⁸ Bruegel (2016), The economic consequences of Schengen, <http://bruegel.org/2016/02/the-economic-consequences-of-schengen/> (In den Unterlagen des EU-Parlaments wird auf «Bruegel» verwiesen, sodass wir hier ebenfalls auf Bruegel referenzieren und nicht auf den Autor Wolff Guntram B.

⁹ France Stratégie (2016), The Economic Cost of Rolling Back Schengen (In den Unterlagen des EU-Parlaments wird auf «France Stratégie» verwiesen, sodass wir hier ebenfalls auf France Stratégie referenzieren und nicht auf die Autoren Aussilloux Vincent und Le Hir Boris.

¹⁰ In der Studie von France Stratégie (2016) werden allfällige Erschwernisse bei der Visumvergabe nicht berücksichtigt. Es wird aber darauf hingewiesen, dass Erschwernisse bei der Visumvergabe potenziell schwerer wiegen als die Einführung von Grenzkontrollen.

an der Grenze mit den Zahlungsbereitschaften¹¹ bewertet und die Kurzfristreaktion auf dem Arbeitsmarkt mit einer angenommenen Arbeitsangebotselastizität abgeschätzt. Da Frankreich eine Zollunion mit den EU-Ländern hat, ergeben sich zusätzliche Wartezeiten für die Grenzkontrolle im Warenverkehr, welche mit den spezifischen Stauzeitkosten für den Transporteur und für die Waren bewertet werden. Insgesamt ergeben sich so kurzfristige Kosten für Frankreich von 1 bis 2 Mrd. Euro, wovon die Hälfte dem Tourismus, 38% den Grenzgängern und 12% dem Warentransport zuzuschreiben sind.

- Langfristige Auswirkungen: Die langfristigen Effekte wurden mit dem berechenbaren Mehrländer-Gleichgewichtsmodell MIRAGE von CEPII berechnet. Aus empirischen Studien wurde unterstellt, dass eine Wiedereinführung von Grenzkontrollen zu einer Reduktion des Handelsvolumens um -10% führt. Diese -10% sind äquivalent mit einer 3%-*ad-valorem*-Steuer auf allen Handelsströmen zwischen den Schengen-Staaten. Betragen die Zusatzkosten für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen zwischen den Schengen-Staaten 3% des Warenwerts¹², so ergibt sich gemäss den Modellrechnungen ein BIP-Verlust von -0.5% für Frankreich und -0.8% für den Schengen-Raum, was insgesamt rund 100 Mrd. Euro/Jahr entspricht.

Die Studie von France Stratégie enthält gute Ansätze zur Berechnung der kurzfristigen Effekte, welche in unserer Terminologie den sog. Primärwirkungen entsprechen. Für Berechnung der langfristigen Effekte wurde ein Gleichgewichtsmodell eingesetzt, wobei die Zusatzkosten der wiedereingeführten Grenzkontrolle generell über Zusatzkosten beim Warenverkehr modelliert wurden.

- *European Commission (2016), Back to Schengen – A Roadmap*:¹³ Die Primäreffekte (first order effects) im Tourismus, im grenzüberschreitenden Personenverkehr und Warentransport sowie die Vollzugskosten werden auf europaweit insgesamt 5 bis 18 Mrd. Euro geschätzt.
- *European Parliament (2016), The Cost of Non-Schengen*:¹⁴ Diese Studie ist die letzte der oben genannten Studien und basiert teilweise auf deren Resultaten bzw. Annahmen. Vier verschiedene Szenarien von wiedereingeführten Grenzkontrollen im Schengen-Raum wurden auf die wirtschaftlichen Auswirkungen hin untersucht. Berechnet wurden (i) die zusätzlichen Vollzugskosten, (ii) die Stauzeitkosten für die Grenzgänger, (iii) Stauzeitkosten für grenzüberschreitende Touristen, (iv) die Stauzeitkosten beim grenzüberschreitenden Warentransport.¹⁵ Die Wiedereinführung der Grenzkontrollen führt unter Berücksichtigung dieser vier Effekte zu einem BIP-Verlust in der Grössenordnung von -0.07% bis -0.16% (100 bis 230 Mrd. Euro).

¹¹ Es handelt sich dabei um Zahlungsbereitschaften, welche mittels Bevölkerungsbefragungen erhoben wurden. Solche Zahlungsbereitschaftsumfragen liegen auch für andere Länder vor.

¹² Diese Zusatzkosten von 3% wurden als sog. Eisbergkosten (da es sich bei diesen zusätzlichen Kosten um eine Handelsrestriktion mit dissipativer Rente handelt) im Gleichgewichtsmodell erfasst.

¹³ European Commission (2016), Back to Schengen – A Roadmap, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Com(2016) 120 final, 4.3.2016, Brussels.

¹⁴ European Parliament (2016), The Cost of Non-Schengen, Impact of border controls within Schengen on the Single Market, European Parliamentary Research Service.

¹⁵ In einem Szenario wurden zusätzliche volkswirtschaftliche Risikokosten berücksichtigt.

Diese EU-Studie enthält – ähnlich der Studie von France Stratégie – auch für die Schweiz anwendbare Ansätze für die Berechnung der Primäreffekte von Grenzkontrollen auf den Tourismus und die Grenzgänger sowie allenfalls auf den Warentransport. Weitere Auswirkungen (wie bspw. auf den Asylbereich) sind jedoch nicht enthalten.

Fazit Literaturanalyse: Die bisherigen Studien zeigen deutlich, dass die gesamten volkswirtschaftlichen Effekte mehr als die Summe der einzelnen Primäreffekte sind. Zur Berechnung dieser gesamten, volkswirtschaftlichen Effekte ist der Einsatz eines berechenbaren Gleichgewichtsmodells zielführend. Auch rechnen viele der bisherigen Studien aufgrund der grossen Unsicherheit in Bezug auf die Ausgestaltung der Grenzkontrollen eines Szenarios «ohne Schengen» mit einer Bandbreite der möglichen Auswirkungen.

3 Die Szenarien «mit/ohne Schengen»

Die Schengener Zusammenarbeit deckt u.a. die Bereiche Grenzkontrolle, Visumpolitik, Asyl, Polizeizusammenarbeit, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Betäubungsmittel, Feuerwaffen und Datenschutz ab. Ohne Schengen-Assoziierung sind die Bestimmungen in diesen Bereichen für die Schweiz nicht mehr anwendbar. Abbildung 3-1 gibt einen Überblick über die wichtigsten Unterschiede zwischen den beiden Szenarien «mit und ohne Schengen» in den wichtigsten Bereichen sowie die erwarteten Auswirkungen bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung. Auf die genaue Ausgestaltung und die wegfallenden Bestimmungen im Szenario «ohne Schengen» wird in den entsprechenden Kapiteln zu den einzelnen Bereichen im Detail eingegangen. Ohne Schengen-Assoziierung sind in den jeweiligen Bereichen v.a. folgende Hauptunterschiede hervorzuheben:

- **Bereich Grenzkontrolle:**

Hauptveränderung: Ohne Schengen-Assoziierung werden die Grenzen der Schweiz zu Schengen-Aussengrenzen, welche durch die Nachbarstaaten der Schweiz systematisch kontrolliert werden müssen.

Erwartete Auswirkung: Da im Prinzip jede Person, welche die Schengen-Grenze überquert, sowohl bei der Ein- als auch bei der Ausreise einer Kontrolle unterzogen werden muss, werden lange Wartezeiten an der Grenze sowie Einschränkungen im Bahnverkehr erwartet.

- **Bereich Visumpolitik:**

Hauptveränderung: Ohne Schengen-Assoziierung berechtigt das Schengen Visum nicht für die Einreise in die Schweiz. Im Schengen-Raum visumpflichtige Personen müssen daher für einen Kurzaufenthalt in der Schweiz ein zusätzliches Schweizer Visum beantragen.

Erwartete Auswirkung: Durch den Wegfall der Gültigkeit des Schengen Visums für die Schweiz muss mit einem Rückgang bei den Touristenzahlen aus den visumpflichtigen Herkunftsländern gerechnet werden, was entsprechende Konsequenzen für den Tourismussektor haben würde.

- **Bereich Asyl:**

Hauptveränderung: Mit der Schengen-Assoziierung würde auch die Dublin-Assoziierung wegfallen. Die Schweiz könnte Asylsuchende, für deren Prüfung des Asylgesuchs sie gemäss Dublin-Abkommen nicht zuständig ist, nur noch beschränkt in den zuständigen Dublin-Staat überstellen.

Erwartete Auswirkungen: Für die Schweiz entstehen hohe Mehrkosten, da sie Asylsuchende, für welche ansonsten ein anderer Dublin-Staat zuständig wäre, selbst prüfen muss. Zudem muss mit Zweitgesuchen gerechnet werden, da Asylsuchende mit negativem Verfahrensausgang im Dublin-Raum vermehrt zusätzlich in der Schweiz um Asyl bitten könnten.

- **Übrige Bereiche:**

Hauptveränderung: Ohne Schengen-Assoziation hat die Schweiz keinen Zugriff auf etliche sicherheitsrelevante Informationsaustauschplattformen und die Schengen-Staaten sind zu keinerlei Hilfeleistungen gegenüber den Schweizer Behörden verpflichtet.¹⁶

Erwartete Auswirkungen: Ohne Schengen-Assoziation erhöhen sich Risiken für die innere Sicherheit.

Abbildung 3-1: Szenarien mit/ohne Schengen sowie erwartete Auswirkungen

Szenario mit Schengen	Szenario ohne Schengen	Erwartete Auswirkungen
Grenzkontrolle		
Keine systematischen Grenzkontrollen	Schweiz kann system. Grenzkontrollen einführen System. Grenzkontrollen an Aussengrenzen durch Schengen-Staaten	Wartezeiten an Grenzen – Einschränkungen im Verkehr
Visumpolitik		
Einheitliche Visumpolitik mit überall im Schengen-Raum akzeptierten einheitlichem Visum Vertretungsvereinbarungen	Eigene Visumpolitik mit Ausstellen eines eigenen Schweizer Visums für Einreise in die Schweiz Keine Vertretungsvereinbarungen	Rückgang an Touristenzahlen Weniger Visumannahmestellen im Ausland
Asyl		
Dublin-Rückführungen von Asylsuchenden in andere Dublin-Staaten	Kein Dublin-Abkommen, keine Dublin-Überstellungen von Asylsuchenden in andere Dublin-Staaten	Zusätzliche nationale Verfahren Zusätzliche Zweitgesuche von abgelehnten Asylsuchenden im Dublin-Raum
Übrige Bereiche (Justizielle- und Polizeizusammenarbeit, Datenschutz, Waffengesetz, Betäubungsmittel)		
Gemeinsame Justiz- und Polizei-zusammenarbeit Zugriff auf sicherheitsrelevante Informationsplattformen	Eingeschränkter Informationsaustausch Kein Zugriff auf sicherheitsrelevante Informationsplattformen	Sicherheitslücke

¹⁶ Die Sicherheit in der Schweiz könnte sich durch die Einführung systematischer Grenzkontrollen im Szenario «ohne Schengen» erhöhen. Die umliegenden Länder führen bei speziellen Ereignissen (Terroranschläge, G7 Gipfel – Italien, G20 Gipfel – Deutschland) systematischere Grenzkontrollen ein. Es besteht zumindest die Erwartung, dass systematischere Grenzkontrollen die Sicherheit im Landesinnern erhöhen.

Die Effekte der Schengen-Assoziierung in den «übrigen Bereichen» (vgl. Abbildung 3-1) sind kaum zu quantifizieren (vgl. nachfolgender Exkurs) und werden im Rahmen der vorliegenden Studie nicht berücksichtigt.

Exkurs: Weitere von der Schengen-Assoziierung betroffene Bereiche

Die Schengener Zusammenarbeit betrifft neben Grenzkontrollen, Visum- und Asylbereich eine Reihe weiterer Bereiche (Polizeizusammenarbeit, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Waffen, Betäubungsmittel). Aufgrund des potentiell hohen Aufwands und der hohen Komplexität wurden deren wirtschaftlichen Auswirkungen für die vorliegende Studie nicht quantifiziert. Nachfolgend werden ausgewählte Bereiche kurz vorgestellt.

Polizeizusammenarbeit

Das Schengen-Assoziierungs-Abkommen regelt die polizeiliche Zusammenarbeit und den Informationsaustausch unter den Schengen-Staaten. Kernstück bildet dabei das Schengener Informationssystem SIS. Das SIS ist eine Datenbank, in der Fahndungen nach Gegenständen und Personen registriert werden. Durch das SIS wird ein gemeinsames elektronisches Fahndungssystem geschaffen, welches ein wichtiges Instrument im Kampf gegen grenzüberschreitende Verbrechen wie Menschen-, Drogen- und Waffenhandel bildet. Die polizeiliche Zusammenarbeit geht jedoch über die gemeinsame Nutzung von SIS hinaus. Das Verfügbarkeitsprinzip gewährleistet, dass jede Information, die den Polizeibehörden eines Schengen-Staates vorliegt, den Polizeibehörden der anderen Staaten verfügbar gemacht wird.

Zurzeit wird eine Teilnahme der Schweiz an der «Prümer Zusammenarbeit» verhandelt.¹⁷ Dieses Abkommen hat zum Ziel, die grenzüberschreitende Polizeikooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten durch effizienteren Austausch polizeilicher Informationen weiter zu verbessern. Zentrale Elemente der Zusammenarbeit sind der erleichterte Austausch von DNA-Profilen, Fingerabdrücken und Fahrzeug- und Fahrzeughalterdaten.¹⁸ Die «Prümer Zusammenarbeit» ist zwar rechtlich nicht an die Schengen-Assoziierung geknüpft, ist aber mit der Eurodac-Datenbank verbunden. Der Zugriff auf die Eurodac-Datenbank ist Teil der Dublin-Assoziierung und somit rechtlich an Schengen gekoppelt. Im Szenario «ohne Schengen»

- hat die Schweiz keinen Zugriff auf SIS, VIS, Eurodac, EES und ETIAS.
- haben die Schengen-Staaten keinerlei rechtliche Verpflichtung, gegenüber den Schweizer Behörden Hilfe zu leisten.

Im Szenario «ohne Schengen» kann die Schweiz also nicht von der Kooperation und dem Informationsaustausch mit anderen Schengen-Staaten profitieren. Die Schengen-Staaten kontrollieren zwar ihre Außengrenzen zur Schweiz, auf diese Kontrolle hat die Schweiz aber keinen Einfluss. Der Schweiz stehen im Szenario «ohne Schengen» folgende Formen der Polizeikooperation zur Verfügung:

- *Bilaterale Zusammenarbeit mit einzelnen Staaten:* Um eine vergleichbare polizeiliche Zusammenarbeit zu gewährleisten, müsste die Schweiz mit allen Schengen-Staaten bilaterale Abkommen abschliessen. Diesem Vorhaben könnte jedoch eine mangelnde Verhandlungsbereitschaft seitens der Schengen-Staaten im Weg stehen. Der Zugang zum automatisierten Datenaustausch durch den Zugriff auf SIS, VIS, die «Prümer Zusammenarbeit» und den Eurodac ist jedoch nicht durch bilaterale Abkommen erreichbar.

¹⁷ Am 9. Juni 2016 hat der Justiz- und Innenministerrat der EU das Mandat zu Verhandlungen mit der Schweiz über die Teilnahme der Schweiz an der Prümer Zusammenarbeit verabschiedet. DEA (2016), Prüm.

¹⁸ DEA (2016), Prüm, Informationsblatt vom Juni 2016.

- *Interpol:* Im Vergleich zum SIS sind Interpolfahndungen von tieferer Qualität, langsamer und mit höherem Aufwand für die Verwaltung verbunden. Die fehlenden Zugriffe auf die Datenbanken können über den Interpol-Kanal nicht vollständig kompensiert werden, wodurch im Szenario «ohne Schengen» ein Sicherheitsdefizit entstehen würde, welches auch nicht durch die zusätzlichen Grenzkontrollen der Nachbarstaaten der Schweiz kompensiert würde.
- *Ausbau eigener Datenbanken:* Der Aufbau nationaler Datenbanken müsste vorangetrieben werden. Die Experten gehen jedoch davon aus, dass das Sicherheitsdefizit nicht durch den Ausbau nationaler Datenbanken kompensiert werden könnte, da die ausländischen Daten zum einen nicht automatisiert und zum anderen teilweise gar nicht beschafft werden können. Um zu versuchen ein gleiches Sicherheitsniveau wie im Szenario Schengen zu erreichen, müssten die Kapazitäten des Nachrichtendienstes des Bundes und der kantonalen Polizeikörper im Bereich der Informationsbeschaffung erhöht und die diesbezüglichen Rechtsgrundlagen erweitert werden.

Die Sicherheit und die Bearbeitung von Datenbanken nehmen auch im Schengener Visumvergabeprozess eine zentrale Rolle ein, weshalb ein enger Link zwischen Polizeizusammenarbeit und Visum angezeigt ist z.B. im Terrorismus, Menschenhandel, Interpol u.a.m.

Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit enthält die Schengen-Assoziierung zusätzliche Bestimmungen auf dem Gebiet der Rechtshilfe, der Auslieferung sowie der Vollstreckung ausländischer Strafurteile, welche die justizielle Zusammenarbeit erleichtern sollen. Da diese Regelungen grösstenteils in anderen Abkommen festgehalten sind oder festgehalten werden könnten, unterscheiden sich die Szenarien «mit oder ohne Schengen» kaum. Dennoch ist anzumerken, dass neue Verhandlungen anstehen könnten, welche mit einem Zusatzaufwand und damit mit Mehrkosten für die Verwaltung verbunden wären. Ob die Schweiz zudem im Rahmen dieser möglichen neuen Verhandlungen innert vernünftiger resp. überhaupt die benötigten Regelungen abschliessen könnte, ist schwierig zu beurteilen und letztlich eine innen- und aussenpolitische Frage.

Waffengesetz

Schengen fordert zur Bekämpfung von Waffenmissbrauch die Beachtung gewisser Mindestregeln für den Erwerb und Besitz von Waffen. Je nach Waffentyp muss ein Erwerb gemeldet oder ein Waffenerwerbsschein angefordert werden. Schengen schreibt jedoch kein zentrales Waffenregister vor. Im Szenario «ohne Schengen» wird vom Waffenrecht vor der Schengen-Assoziierung ausgegangen, wodurch die verschiedenen Anpassungen des Waffengesetzes aufgrund der Schengen-Assoziierung entfallen.

Datenschutz

Die Schengen-Datenschutz-Regeln regeln nur die Datenschutzbestimmungen im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit. Daher müssen im Szenario «ohne Schengen» die schweizerischen Rechtsgrundlagen nicht angepasst werden.

Betäubungsmittel

Da das schweizerische Betäubungsmittelrecht bereits vor der Schengen-Assoziierung weitgehend den Vorgaben von Schengen entsprach, unterscheiden sich die Auswirkungen im Bereich der Betäubungsmittel nicht wesentlich in den Szenarien «mit oder ohne Schengen».

4 Primäreffekt einer systematischen Grenzkontrolle

Würde die Schengen-Assoziierung der Schweiz wegfallen, so verlief an der Schweizer Grenze eine Aussengrenze des Schengen-Raums. Dies würde bedeuten, dass eine systematische Personenkontrolle von den Nachbarstaaten der Schweiz durchgeführt werden müsste. Nachfolgend werden die vom Auftraggeber entwickelten Annahmen zum Szenario «mit Schengen» und dem Szenario «ohne Schengen» vorgestellt.

4.1 Grenzkontrolle in den Szenarien «mit/ohne Schengen»

Szenario «mit Schengen» – keine systematischen 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.¹⁹ In der Praxis bedeutet dies, dass an den Schweizer Grenzen – mit Ausnahme der internationalen Flughäfen – keine systematischen Grenzkontrollen mehr stattfinden, da alle Nachbarstaaten der Schweiz ebenfalls Teil des Schengen-Raums sind. Die internationalen Flughäfen bilden die einzigen Schengen-Aussengrenzen der Schweiz. Passagiere, die aus Nicht-Schengen-Staaten kommen oder in diese Destinationen fliegen, werden einer systematischen Grenzübertrittskontrolle unterzogen. Passagiere, welche sich innerhalb des Schengen-Raums bewegen, werden keiner systematischen Grenzübertrittskontrolle unterzogen. Deshalb werden die beiden Passagierströme am Flughafen getrennt.

Da die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Zollunion ist, werden an den Schweizer Binnengrenzen nach wie vor Zollkontrollen durchgeführt. Im Rahmen von Zollkontrollen können folglich bei polizeilichem Anfangsverdacht, aus Gründen der Eigensicherung oder zur Abklärung der Herkunft von Waren, nach wie vor auch Personenkontrollen durchgeführt werden.

Das Szenario «mit Schengen» geht davon aus, dass das heutige Regime in Zukunft fortgeführt wird. Es finden also weiterhin keine systematischen Grenzkontrollen statt, jedoch werden die Zollkontrollen wie heute weitergeführt.

¹⁹ Die rechtlichen Grundlagen finden sich insbesondere im Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (AUG; SR 142.20), Schengener Grenzkodex (SGK; Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen, ABl. L 77 vom 23.3.2016, S.1), welcher die Durchführung der Kontrollen an den Aussengrenzen regeln und dem eine grosse praktische Bedeutung zukommt. Des Weiteren sind auch die Europäische Verordnung über die Grenz- und Küstenwache (EBCG; Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September über die Europäische Grenz- und, ABl. L 251 vom 16.09.2016, S. 1) des Fonds für die innere Sicherheit beim Grenzschutz (ISF-Grenze) dem Bereich Grenzkontrollen zuzuordnen.

Szenario «ohne Schengen» – systematische Grenzkontrollen durch Nachbarstaaten

Im Szenario «ohne Schengen» fällt die Schengen-Assoziierung der Schweiz weg. Die Schengen-Bestimmungen durch die Schweiz und auf die Schweiz sind nicht mehr anwendbar. Dies führt zu folgenden zwei Grundannahmen:

- Die **Schweiz** ist frei in der Konzeption und Art der Durchführung der Grenzkontrollen. Die Schweiz kann an ihren Landesgrenzen systematische oder stichprobenartige verdachtsabhängige oder -unabhängige Grenzkontrollen durchführen. Gleichzeitig ist sie von der Verpflichtung befreit, an den Schengen-Aussengrenzen – das trifft für die Schweiz nur an den internationalen Flughäfen zu – systematische Kontrollen gemäss SGK durchzuführen.
- Die **Nachbarstaaten der Schweiz** dagegen sind verpflichtet, an den Land- wie 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.

Für die Nachbarstaaten der Schweiz werden im Szenario «ohne Schengen» ihre Grenzen zur Schweiz zu Schengen-Aussengrenzen. Es wird davon ausgegangen, dass sie im Szenario «ohne Schengen» den SGK mit seinen Bestimmungen zum Schutz der Aussengrenzen korrekt 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, wird für das Szenario «ohne Schengen» ausgeschlossen (vgl. dazu auch die kritische Diskussion des Szenarios «ohne Schengen» am Schluss dieses Kapitels 4). 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 die vorliegende Analyse nicht in Betracht gezogen, da es sich dabei um eine politische Frage handelt.

Systematische Grenzkontrollen

Der SGK verpflichtet die Schengen-Staaten, an den Schengen-Aussengrenzen systematische Personenkontrollen durchzuführen.²⁰ Die Aussengrenzen dürfen nur an den dafür bezeichneten Grenzübergangsstellen während deren Öffnungszeiten überschritten werden.²¹ Beim Grenzübertritt werden sämtliche Personen einer eingehenden Kontrolle unterzogen. Die systematische Kontrolle besteht in der²²:

- Feststellung der Identität und der Staatsangehörigkeit u.a. anhand des Reisedokuments
- Überprüfung des Reisedokuments
- Abfrage der Person und der Dokumente in den europäischen und nationalen Datenbanken

²⁰ Art. 7-14 SGK.

²¹ Art. 5 Abs. 1 SGK.

²² SGK Art. 8

- Überprüfung, ob die Person keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen einer der Schengen-Mitgliedsstaaten darstellt.

Um die Effekte von systematischen Grenzkontrollen abschätzen zu können, muss eine Annahme zur Dauer dieser Mindestkontrolle getroffen werden. Auf Basis der durchschnittlichen Dauer von bestehenden Grenzübertrittskontrollen an den Schweizer Flughäfen und künftigen Effizienzsteigerungen wird von einer Kontrolldauer von 30 Sekunden im MIV und von 20 Sekunden im 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.

Diese Bestimmungen gelten sowohl für die Ein- wie auch die Ausreise. Bei Personen, welche sich nicht auf das Recht auf freien Personenverkehr berufen können, findet zudem eine erweiterte Kontrolle statt, die auch die Überprüfung eines allfälligen Visums inkl. einer Abfrage des VIS (Schengen Visa-Informationssystem) sowie weitere Abklärungen beinhaltet.²³ Diese Bestimmungen haben für das Szenario «ohne Schengen» weiter zur Folge, dass die Landesgrenzen nur noch an offiziellen Grenzübergangsstellen überquert werden dürfen, im Gegensatz zum heutigen System, bei dem die (Schengen-Binnen-)Grenzen zu jeder Zeit an jeder beliebigen Stelle überquert werden können. Dies würde im Szenario «ohne Schengen» auch zu einer Schliessung von Grenzübergängen führen.

Drei Varianten der Umsetzung einer systematischen Grenzkontrolle durch die Nachbarstaaten

Ausnahmen von dieser Praxis, wie zum Beispiel eine verminderte Kontrolldichte, sind nur für eine kurze Zeitdauer möglich. Es wird also für das Szenario «ohne Schengen» davon ausgegangen, dass die Nachbarstaaten ihre Grenzen jeweils systematisch und lückenlos kontrollieren und die Schweiz keinen «Sonderstatus» erhält (wie bspw. Monaco, vgl. die Ausführungen im Exkurs ganz am Ende dieses Kapitels 4). Für die Schweiz wird davon ausgegangen, dass die Kontrollen im bisherigen Umfang weitergeführt werden. Für die Analyse der volkswirtschaftlichen Effekte werden drei Umsetzungsvarianten berechnet:

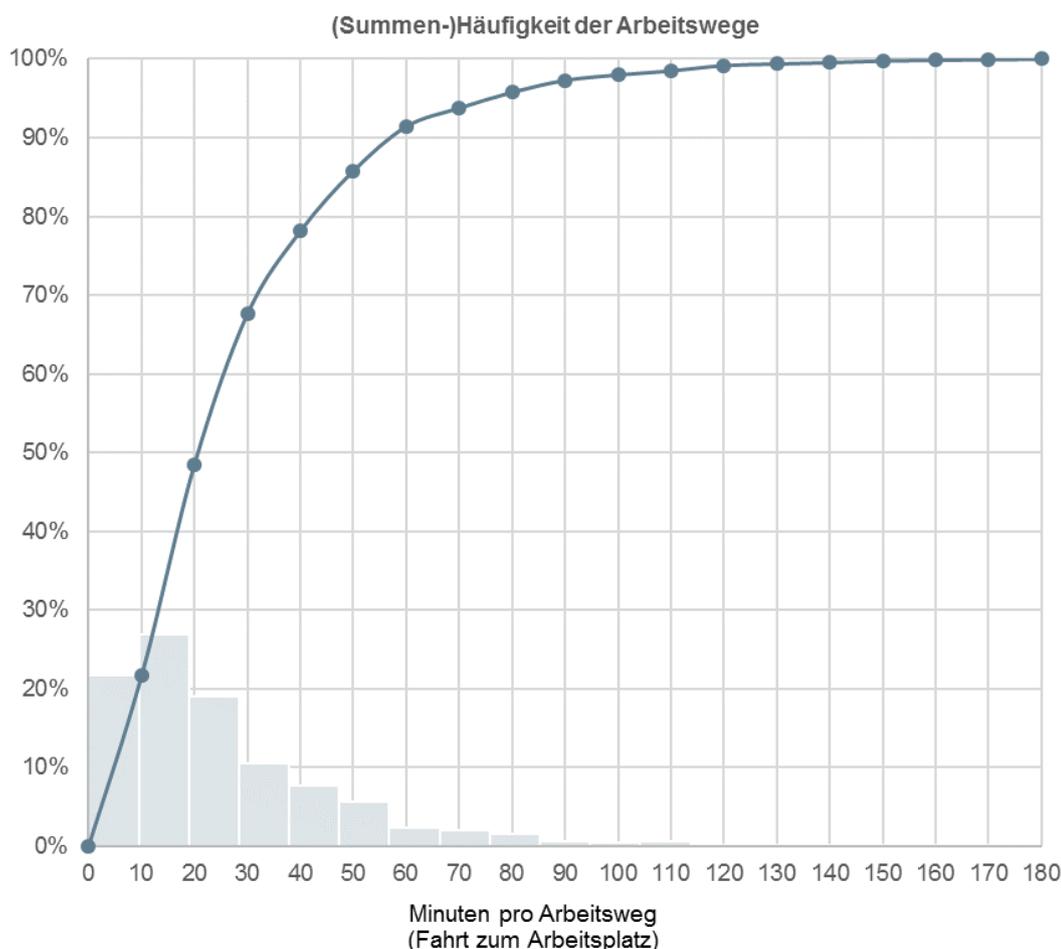
- **«Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»:** In dieser Variante bleibt die bestehende Infrastruktur weitgehend unverändert. Lediglich kleine Verbesserungen (z.B. zusätzliche Spuren im Rahmen des bestehenden Strassenraums) sind möglich. Das hätte jedoch zur Folge, dass wohl verschiedene kleinere 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.

²³ Art. 8 Abs. 3 SGK.

- **«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.²⁴ Im Vergleich zur Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» würde potentiell noch eine grössere Anzahl Grenzübergänge wegfallen.

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 Grenzübertrittskontrollen akzeptieren. Gemäss nachfolgender Abbildung 4-1 nehmen unter 10% der Arbeitnehmenden einen Arbeitsweg von über 60 Minuten und nur einige Prozent von über 90 Minuten in Kauf. Gehen wir davon aus, 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 4-1: Zeitbedarf für einen Arbeitsweg

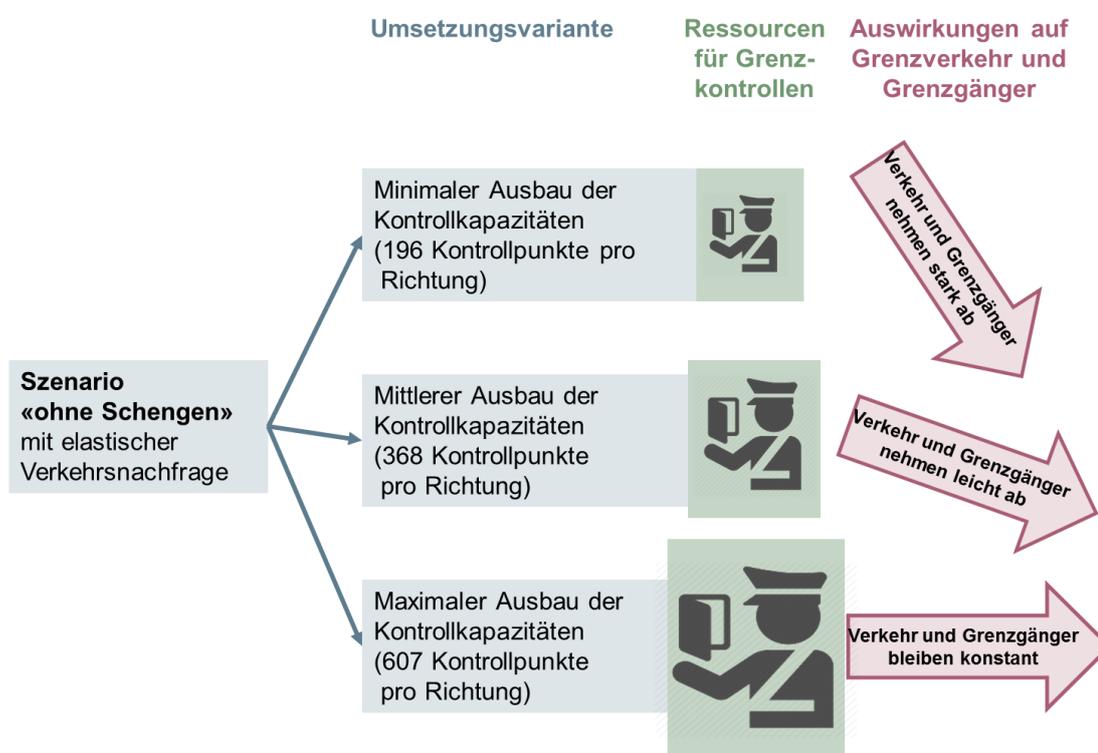


Quelle: BFS, Strukturerhebung 2015, Pendler (erwerbstätige) nach Zeit für einen Arbeitsweg.

²⁴ Mit Ausnahme des öffentlichen Fernverkehrs.

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.

Abbildung 4-2: Schematische Darstellung der drei Umsetzungsvarianten im Szenario «ohne Schengen», inkl. Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung



Anmerkung: Was sind Kontrollpunkte? Ein Grenzübergang kann aus mehreren Kontrollpunkten bestehen. Die Kontrollpunkte bezeichnen die Anzahl gleichzeitig verfügbare und geöffnete Grenzübertrittskontrollstationen in der ersten Kontrolllinie. In der Regel ist jeder Kontrollpunkt mit einer Kontrollperson besetzt.

Quelle: Eigene Darstellung

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. Allenfalls können sich Auswirkungen auf den Güterverkehr ergeben, wenn die durch die Personenkontrollen resultierende Staulänge auch den Lastwagenverkehr beeinträchtigt und somit auch für den Güterverkehr zu zusätzlichen Stauzeiten beim Grenzübertritt führt. Diese Auswirkungen werden aber in den vorliegenden Berechnungen nicht berücksichtigt.

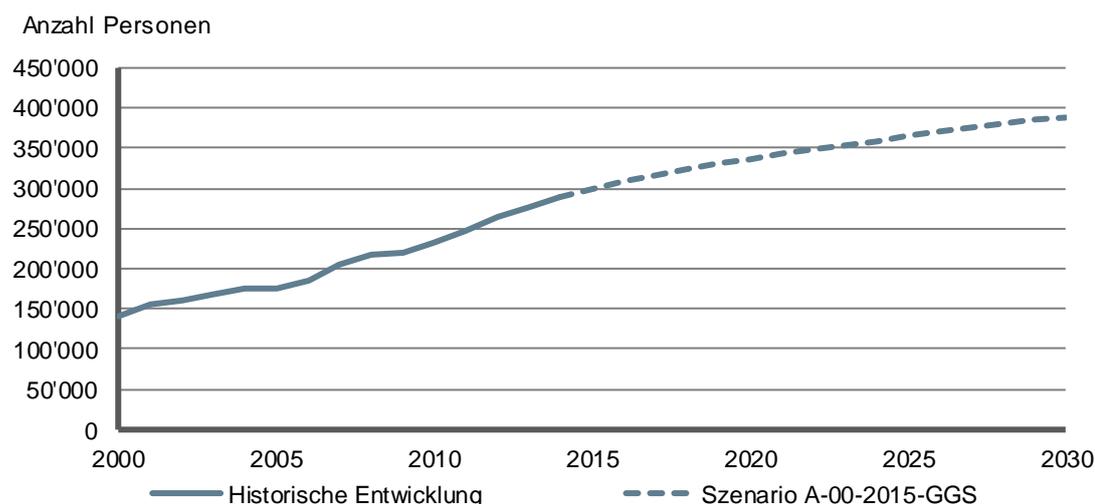
4.2 Mengengerüst Grenzgänger und grenzüberschreitender Verkehr

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.

4.2.1 Grenzgänger

Als Grenzgänger in der Schweiz gelten ausländische Personen, die in der Schweiz arbeiten, aber in einem anderen Staat wohnhaft sind. Die grosse Zahl der Grenzgänger lebt dabei in Pendeldistanz zu ihrem Arbeitsort. Nicht als Grenzgänger gelten Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die im grenznahen Ausland wohnen und für die Arbeit in die Schweiz pendeln. Insbesondere im Raum Genf dürfte eine erhebliche Zahl Schweizerinnen und Schweizer aus Frankreich in die Schweiz pendeln.²⁵ Die Zahl der Grenzgänger ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich angestiegen. Seit 2000 hat sich die Zahl der Grenzgänger verdoppelt.

Abbildung 4-3: Entwicklung der Zahl der ausländischen Grenzgänger in der Schweiz (Szenario A-00-2015-GGS)



Quelle: BFS: Grenzgängerstatistik, eigene Darstellung.

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

²⁵ 18'100 Personen Anfang 2012, Quelle: http://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2015/informations_statistiques/autres_themes/is_travailleurs_non_residants_25_2015.pdf. Die im grenznahen Ausland wohnenden Schweizer, welche in der Schweiz arbeiten, wurden in der vorliegenden volkswirtschaftlichen Betrachtung nicht gesondert behandelt. Implizit wurde unterstellt, dass diese ihre Beschäftigung in der Schweiz nicht aufgeben. Bei systematisch langen Wartezeiten an der Grenze wird ein Teil der im grenznahen Ausland lebenden Schweizer ihren Wohnsitz wieder in die Schweiz verlegen.

Basel, Genf und Tessin wird für diese drei Regionen eine jeweils separate Analyse des Wegfalls der Schengen-Assoziierung vorgenommen.

Die Grenzgängerszenarien des BFS gehen davon aus, dass sich die Zahl der Grenzgänger bis 2030 auf rund 389'000 Personen erhöht, was 361'000 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) entspricht.

Abbildung 4-4: Zahl der Grenzgänger (VZÄ) nach Regionen 2030²⁶

	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%

Quelle: BFS: Grenzgängerstatistik, eigene Darstellung.

4.2.2 Grenzüberschreitender Verkehr

Für die vorliegende Analyse wird der grenzüberquerende Verkehr im Jahr 2015 gemäss der Erhebung «Alpen- und grenzquerender 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.²⁷

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.²⁸ Diese Projekte können die Verkehrsflüsse potentiell deutlich weg vom MIV hin zum ÖV lenken. Diese Verlagerung wird in der vorliegenden Analyse 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.

²⁶ Verteilung auf Regionen analog der Anzahl Grenzgänger im 3. Quartal 2016.

²⁷ In der Region Basel wurde der öffentliche Nahverkehr mit Tram und Bus ergänzt, da entsprechende Zahlen der Verkehrsbetriebe und des Kantons Basel-Stadt vorlagen.

²⁸ Ausbauten im Schienenverkehr im Raum Chiasso und Genf. In Genf dürfte sich ein Teil der Pendler auf das neue Nahverkehrs-Schienennetz verlagern.

Motorisierter Individualverkehr

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 Grenzquerungen 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.

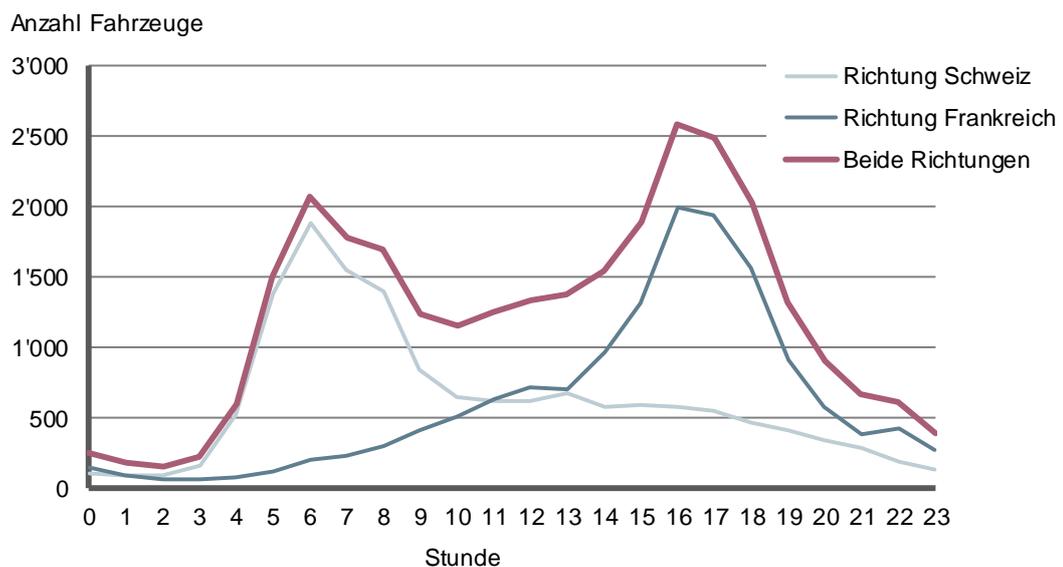
Abbildung 4-5: Grenzquerender Werktagesverkehr MIV 2015

Durchschnittlicher Werktagesverkehr 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	590'319	100%	100%

Quelle: BFS (A+GQPV), eigene Darstellung.

Der grenzquerende Verkehr ist von starken Morgen- und Abendspitzen geprägt. Die Morgenspitzen sind jeweils Richtung Schweiz am stärksten, die Abendspitzen in Richtung Ausland. 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.

Abbildung 4-6: Verkehrsaufkommen Übergang Basel St. Louis A3/A35 werktags 2015



Quelle: Kanton Basel-Stadt, eigene Berechnung und Darstellung

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.

Schienerverkehr

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.²⁹

Abbildung 4-7: Grenzquerender Werktagesverkehr Eisenbahnen 2015

Durchschnittlicher Werktagesverkehr in beide Richtungen			
	Anzahl Personen	Anteile	
Basel (BS, BL, SO)	38'246	45%	} 64%
Genf	5'201	6%	
Tessin	10'547	12%	
Übrige Schweiz	30'991	36%	36%
Schweiz Total	84'986	100%	100%

Quelle: BFS (A+GQPV), eigene Darstellung.

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.

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.

²⁹ Mit Blick auf das Jahr 2030 könnte sich dies mit der CEVA-Linie ändern (<http://www.grand-geneve.org/concretement/realisations/mobilite/ceva>), was in den vorliegenden Abschätzungen nicht berücksichtigt wurde.

4.3 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

Es ist selbstredend, dass mit mehr Kontrollpunkten und somit höheren Kontrollkosten eine weniger starke Abnahme des Verkehrsvolumens und der Grenzgänger erreicht werden kann. 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.

4.3.1 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. Dies hätte für die Nachbarstaaten der Schweiz geschätzte Kosten von rund 550 Mio. CHF zur Folge, um die notwendigen gut 5'500 Grenzwächter zu entlohnen und die Infrastruktur zu unterhalten (für die Herleitung dieser Annahmen wird auf Kapitel 11 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. davon würde auf die verbleibenden Grenzgänger entfallen, der Rest etwa hälftig auf die übrigen ausländischen und schweizerischen Personen, die die Grenze überqueren müssen.

Abbildung 4-8: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzein [h/Werktag, Grenzgänger]	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	3'245

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

Quelle: Eigene Berechnungen.

4.3.2 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 wären rund 9'100 Grenzwachter der Nachbarstaaten der Schweiz notwendig, was zu Kosten von geschätzt 910 Mio. CHF führen würde.

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 1.5 Mrd. CHF 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.

Abbildung 4-9: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante «Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzüberschreitungen	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzen [h/Werktag, Grenzgänger]	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	118	95	204'050	1'451

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

Quelle: Eigene Berechnungen.

4.3.3 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».³⁰ 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 Grenzüberschreitungskontrollen 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 Staukosten in Kauf nehmen, was Stauzeitkosten von 1.8 Mrd. CHF zur Folge hätte. Mehr als zwei Drittel

³⁰ Knapp die Hälfte, da im öffentlichen Fernverkehr von weiterhin 8 Dreier-Teams ausgegangen wird.

davon würde auf die Grenzgänger entfallen, der Rest rund hälftig auf die übrigen grenzquerenden Schweizer und Ausländer.

Abbildung 4-10: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante «Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzein [h/Werktag, Grenzgänger]	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	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	112	249'238	1'752

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

Quelle: Eigene Berechnungen

4.3.4 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 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.

Abbildung 4-11: Erwartete Kostenfolgen der drei Umsetzungsvariante

	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

Exkurs: Kritische Diskussion des Szenarios «ohne Schengen»

In allen drei diskutierten Umsetzungsvarianten sind erhebliche Kosten durch Wartezeiten und Personal- und Infrastrukturaufwand zu erwarten. Zusätzlich dürften die Rückstaus den Verkehr in den verschiedenen Regionen schwer beeinträchtigen.

Es muss darum die Frage gestellt werden, wie realistisch das Szenario «ohne Schengen» mit den drei Umsetzungsvarianten überhaupt ist. Es geht dabei insbesondere um die Interessen der Nachbarstaaten der Schweiz, systematische und lückenlose Grenzkontrollen zu verhindern. Verschiedene Umstände können die Wahrscheinlichkeit einer strengen Umsetzung verringern:

- **Risikoeinschätzung:** Es ist davon auszugehen, dass die Nachbarstaaten das Risikopotential von Reisenden von der und in die Schweiz als eher gering einstufen. Aus sicherheitspolitischer Sicht könnte somit das Interesse der Nachbarstaaten an systematischen Grenzkontrollen zur Schweiz relativ gering sein. Allerdings gilt es im Zuge der aktuellen Diskussion zur Terrorismusbekämpfung zu bedenken, dass die EU zu verhindern suchen wird, dass potentielle Straftäter über die Schweiz in den EU-Raum gelangen können.
- **Benötigte Ressourcen:** Zur Sicherung der gesamten Grenze zur Schweiz sind einerseits Investitionen in die Infrastruktur und vor allem ein erhebliches Personaldispositiv notwendig. Es ist davon auszugehen, dass das Personal der zuständigen Behörden im Ausland deutlich aufgestockt werden müsste. Beispielsweise verfügt die für die Grenzkontrollen zuständige deutsche Bundespolizei über eine Stärke von 40'000 Personen, davon rund 31'000 Polizeivollzugsbeamte, zur Kontrolle sämtlicher Grenzen Deutschlands. Zum Vergleich: Das GWK rechnet für die dauerhafte Besetzung eines Grenzwachtpostens mit zwei Personen mit einem Personaldispositiv von 16 Personen. Die Bundespolizei müsste so einen bedeutenden Anteil ihres Personals zum Schutz der Grenze zur Schweiz abstellen. Schon bei der Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» schätzen wir einen Bedarf von 690 deutschen und französischen Grenzwachern in der Region Basel.
- **Betroffenheit der eigenen Bevölkerung:** Von systematischen Grenzkontrollen wären insbesondere Grenzgänger betroffen, die in den Nachbarstaaten der Schweiz wohnhaft sind. Die betroffene Bevölkerung dürfte sich politisch dafür einsetzen, dass für sie keine lückenlosen Grenzkontrollen stattfinden. Weiter haben die Nachbarstaaten der Schweiz kein Interesse daran, dass ihre in der Schweiz arbeitende Bevölkerung aufgrund der grossen Hindernisse beim Grenzübertritt ihren Wohnsitz in die

Schweiz verlegt, da entsprechend Steuersubstrat verloren geht und in potentiell strukturschwachen Regionen Arbeitslosigkeit droht.

- **Bestehendes Ausnahmeregime:** Zwischen Frankreich und Monaco finden keine Grenzkontrollen statt, Monaco ist kein Schengen-Mitglied. Sein Staatsgebiet gehört jedoch zum Schengen-Raum. Hafen und Flughafen von Monaco gelten als Schengen-Aussengrenze, die Kontrollen bei der Einreise in den Schengen-Raum an diesen Orten obliegen Frankreich. Das Schengen Visum für ausländische Staatsangehörige wird von Monaco uneingeschränkt anerkannt. Die Schengen-Staaten erkennen umgekehrt die Aufenthaltserlaubnisse Monacos grundsätzlich an. Allerdings müssten in einem solchen Szenario an den Schweizer Flughäfen EU-Grenzwächter systematische Kontrollen durchführen.

Dies könnten Gründe darstellen, dass die Schengen-Staaten der Schweiz einen Sonderstatus zugestehen oder eine besondere Ausnahmeregelung für die Schweiz in Betracht ziehen. Es sind längerfristig aber auch andere Entwicklungen denkbar, die eine für die Schweiz ungünstige Umsetzung der systematischen Grenzkontrollen begründen können. So ist nicht ausgeschlossen, dass durch die demografische Alterung das Arbeitsangebot auch im grenznahen Raum knapp wird. Mit den systematischen Grenzkontrollen hätten die Nachbarstaaten der Schweiz ein Instrument, die Attraktivität der Schweiz für die Grenzgänger zu vermindern und so das Arbeitsangebot vermehrt auf ihre eigenen Märkte zu lenken. Ebenfalls ist es möglich, dass die Grenzkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen in Zukunft verschärft werden. Dies würde zu noch negativeren Auswirkungen führen.

5 Primäreffekte im Visumbereich

Zusätzliche Aufwendungen im Visumbereich beeinträchtigen Tourismuskonsum

Um in den Schengen-Raum einzureisen, benötigen Staatsangehörige von bestimmten Drittstaaten ein Visum. Eine wichtige Errungenschaft der Schengen-Partnerschaft ist die einheitliche Visumpolitik für Kurzaufenthalte. Einerseits führen die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch der Behörden bei der Visumerteilung zu Effizienzgewinnen und verbesserter Sicherheit, andererseits benötigen visumpflichtige Staatsangehörige nur noch ein Visum, um sich im Schengen-Raum zu bewegen. Vor der Teilnahme der Schweiz an Schengen mussten viele Reisende für einen Abstecher in die Schweiz ein zusätzliches Schweizer Visum vorweisen. Dieser finanzielle und administrative Aufwand für das zusätzliche Visum bedeutete eine Hemmschwelle und einen Wettbewerbsnachteil für den Schweizer Tourismus. In einem Szenario «ohne Schengen» müssen Reisende diesen Mehraufwand wieder auf sich nehmen, um in die Schweiz einzureisen.³¹ Daher ist in einem Szenario «ohne Schengen» mit einem Rückgang von Reisenden zu rechnen.

Auch Standortattraktivität würde bei Wegfall der Schengen-Assoziierung leiden

Neben dem Tourismus sind auch noch weitere Bereiche von einem Wegfall der Schengen-Assoziierung und den resultierenden Änderungen im Visumbereich betroffen. So könnten sich sämtliche in der Schweiz wohnhaften Drittstaatenangehörige, die der Visumpflicht für Schengen unterstehen, ausserhalb der Schweiz nicht mehr frei bewegen und müssten für den Grenzübertritt ein Visum beantragen. Zudem wäre die Entwicklung des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandortes Schweiz sowie das auf internationale Organisationen ausgerichtete Genf betroffen. In dieser Studie konzentrieren wir uns jedoch nur auf die Folgen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung auf den Tourismus, obwohl die Auswirkungen in anderen Bereichen ebenfalls gross sein dürften (z.B. in Bezug auf internationale Firmen, Wissenschafts- und Forschungsaustausch, internationales Genf, Attraktivitätssteigerung und Standortvorteile etc.).

Struktur der nachfolgenden Ausführungen

Nachfolgend werden die aktuell geltenden Visumformalitäten sowie die monetären und nicht monetären Auswirkungen der Schengenpartnerschaft im Visumbereich aufgezeigt (Kapitel 5.1). Im Kapitel 5.2 werden die Primäreffekte eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung auf die Tourismuskonsumfrage abgeschätzt. Zuerst werden die von einem Szenario «ohne Schengen» betroffenen Reisenden und deren Ausgaben geschätzt. Mittels Plausibilitätsüberlegungen und Einschätzungen von Tourismusexperten wurde anschliessend geschätzt, wie viele Touristen wegen des nötigen Mehraufwands für die Visumbeschaffung von einer Reise in die Schweiz abgehalten werden. Aus dem geschätzten Rückgang der Reisenden und deren Ausgaben in der Schweiz kann der Rückgang der Tourismuskonsumfrage berechnet werden.

³¹ Ohne Schengenpartnerschaft könnte die Schweiz hingegen selber bestimmen, welche Personen visumpflichtig sind und ob sie ein Schengen Visum für die Einreise in die Schweiz anerkennen würde. Wie später erläutert wird, wird angenommen, dass die Schweiz das Schengen Visum nicht unilateral anerkennt (wegen fehlender Kontrollmöglichkeiten, da die Schweiz keinen Zugriff auf VIS mehr hätte) und keine zusätzlichen Staaten von der Visumpflicht befreit.

Wichtig anzumerken ist, dass die nachfolgenden Schätzungen auf vereinfachenden Annahmen und einer lückenhaften Datenlage basieren. Die präsentierten Zahlen müssen daher mit Vorsicht interpretiert werden.

5.1 Aktuelle Visumpolitik unter der Schengen-Assoziierung

5.1.1 Einheitliche und gemeinsame Visumpolitik für Kurzzeitvisa

Wichtiger Bestandteil der Schengen-Partnerschaft ist die gemeinsame Visumpolitik für Kurzzeitvisa. Im Rahmen von Schengen wurden die Visumformalitäten für die Einreise von ausserhalb des Schengen-Raumes vereinheitlicht. Visumpflichtige Besucher, die in den Schengen-Raum einreisen möchten, benötigen ein Schengen Visum (Visum C), welches ihnen erlaubt, für maximal 90 Tage je Bezugszeitraum von 180 Tagen im Schengen-Raum zu verbleiben. Dank den Schengener Visum-Regeln brauchen Touristen und Geschäftsreisende folglich nur noch ein Visum für den ganzen Schengen-Raum, so dass beispielsweise ein von der Schweiz ausgestelltes Schengen Visum in allen Schengen-Staaten gültig ist – und umgekehrt. Seit dem Jahr 2015 müssen grundsätzlich alle Antragsteller ihre Fingerabdrucke abgeben, was ein persönliches Erscheinen auf einer Vertretung des entsprechenden Landes oder bei einem externen Dienstleister nötig macht.³² Durch die Schengen-Assoziierung können zudem auch Angehörige von Drittstaaten, welche einen gültigen Aufenthaltstitel in der Schweiz haben, visumfrei für maximal 90 Tage innerhalb von 180 Tagen in andere Schengen-Staaten reisen.³³ Die Gebühren für ein Schengen Visum betragen zurzeit 60 Euro für einen Erwachsenen und 35 Euro für Kinder zwischen 6 und 12 Jahren.³⁴ Nationale Visa (Visum D) für einen Aufenthalt von länger als 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen werden gemäss der Rechtsordnung des jeweiligen Mitgliedstaates ausgestellt. In der Schweiz sind die kantonalen Behörden für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen zuständig.

Zugriff zu Schengener Informationssystem (SIS) und Visa-Informationssystem (VIS)

Eine wichtige Errungenschaft der vereinheitlichten Visumpolitik ist, dass vor der Erteilung eines Schengen Visums neben den nationalen Datenbanken zusätzlich auch das Schengener Informationssystem (SIS) und das Visa-Informationssystem (VIS) konsultiert werden (siehe Exkurs). Dadurch wird das Visumantragsverfahren vereinfacht, aber auch die Sicherheit im Schengen-Raum gewährleistet, indem der Missbrauch bzw. die Fälschung von Visa bekämpft und ein wichtiger Beitrag in der Zusammenarbeit in der Strafverfolgung geleistet werden kann.

³² Bereits 2011 wurde mit der Biometrieerfassung begonnen, abgeschlossen wurde die Einführung 2015. Gewisse Personenkategorien sind von der Biometrieerfassung ausgenommen (z.B. Kinder unter 12 Jahren usw.). Zudem sind die einmal erfassten Biometriedaten während 59 Monaten gültig. Innerhalb dieser Zeit ist also nicht bei jedem Visagesuch erneut ein persönliches Erscheinen auf der Vertretung nötig.

³³ Verordnung über die Einreise und Visumerteilung (Stand 2016).

³⁴ Verordnung über die Gebühren zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer AuG (Stand 2015).

Exkurs Informationsaustauschsysteme

Schengener Informationssystem (SIS)

Das Schengener Informationssystem (SIS) wurde eingerichtet, um innerhalb der Schengen-Staaten nach dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen die innere Sicherheit weiterhin gewährleisten zu können. Es handelt sich dabei um eine umfangreiche Datenbank, über die Polizei-, Einwanderungs-, Justizbehörden und andere Stellen Vermisste oder im Zusammenhang mit einer Straftat zur Fahndung ausgeschriebene Personen oder Sachen sowie Drittstaatsangehörige, die nicht in den Schengen-Raum einreisen oder sich dort aufhalten dürfen, eingeben oder suchen können. Das SIS stellt somit einen Meilenstein der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung dar. Gleichzeitig trägt es in hohem Mass zum Schutz der Schengen-Aussengrenze bei.³⁵

Visa-Informationssystem (VIS)

Das Visa-Informationssystem (VIS) ist ein IT-System, über das die Auslandsvertretungen der Schengen-Staaten, die zuständigen nationalen Behörden und alle Aussengrenzübergangsstellen der Schengen-Staaten miteinander verbunden sind. Es ermöglicht den Visumbehörden der Schengen-Staaten den Austausch von Informationen über Visumanträge; Grenzschutzbeamte können damit anhand von biometrischen Daten (z. B. Fingerabdrücke) überprüfen, ob es sich bei der Person, die ein Visum vorlegt, um den rechtmässigen Inhaber des Visums handelt, und die zuständigen Behörden können die Identität von Personen feststellen, die im Schengen-Hoheitsgebiet ohne Papiere oder mit falschen Papieren aufgegriffen werden. Das VIS wird auch von den zuständigen Asylbehörden verwendet.³⁶

5.1.2 Vertretungsvereinbarungen

Schengen-Staaten können sich bei der Behandlung von Visumgesuchen untereinander vertreten, namentlich dort, wo sie selbst über keine eigene Visasektion verfügen.

Mit diesen Vertretungsvereinbarungen kann nicht nur das Dienstleistungsangebot für die Visum-Antragsteller verbessert und attraktiver ausgestaltet werden, es lassen sich auch substantielle Synergiegewinne erzielen. Aktuell arbeitet die Schweiz im Bereich solcher Vertretungsvereinbarungen mit 20 Schengen-Staaten zusammen (inkl. Rahmenvertrag mit dem Fürstentum Liechtenstein).³⁷ Durch den Abschluss von Vertretungsvereinbarungen kann die Schweiz aktuell an 61 Standorten, an denen sie nicht oder nicht mehr über eine eigene Visasektion verfügt, eine Vertretung der schweizerischen Interessen sicherstellen, was ihr vor dem Jahr 2008 resp. ohne Schengen-Assoziierung u.a. aufgrund fehlender Rechtsgrundlagen nicht möglich war.³⁸ Auch heute sind die Zusammenarbeitsmöglichkeiten beschränkt, da potentielle

³⁵ Europäische Kommission (2014), der Schengen-Raum.

³⁶ Europäische Kommission (2014), der Schengen-Raum.

³⁷ Tourismusmonitor 2015.

³⁸ Vgl. «Die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz». Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion.

Partnerstaaten über die nötigen Kapazitäten verfügen müssen, um für weitere Staaten Visumdienstleistungen zu erbringen. Bei den entsprechenden Verhandlungen ist das Prinzip des gegenseitigen Gebens und Nehmens denn auch von zentraler Bedeutung: So ist der Schweiz der Aufbau der Partnerschaften nur deshalb gelungen, weil sie ihrerseits an zahlreichen Standorten Visumdienstleistungen für ihre Partner erbringt.³⁹ Die Schweiz wird v.a. in afrikanischen Staaten, aber auch vereinzelt in Asien, Europa und Südamerika vertreten.⁴⁰

5.1.3 Externe Dienstleister

Die Bearbeitung der Visumanträge wird heute oft in Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern (Outsourcing) abgewickelt. Die externen Dienstleister sind für die Erfassung der biometrischen Daten sowie der geforderten Unterlagen der Gesuchstellenden zuständig. Den Auslandvertretungen kommt anschliessend die Aufgabe der materiellen Prüfung der Visumgesuche (Einhaltung der rechtlichen Anforderungen, Überprüfung der sicherheitsrelevanten Fragen etc.) sowie des eigentlichen Gesuchsentscheides (inkl. Einkleben der Visumvignette) zu. Die Schweiz arbeitete Ende 2016 an 70 Standorten in 23 Staaten mit externen Dienstleistungserbringern (TLScontact und VFS Global) zusammen.⁴¹ Reisende in den Schengen-Raum können bei externen Visum-Annahmезentren, sogenannten Visa Acceptance Centers (VAC), ihren Antrag für ein Schengen Visum einreichen und dort ihre Antragsdaten elektronisch erfassen lassen, so dass ein persönliches Erscheinen auf der für den Entscheid zuständigen Vertretung grundsätzlich nicht mehr nötig ist.⁴² Aktuell wird die Abwicklung der Visumanträge etlichen Staaten wie beispielsweise Russland, Saudi-Arabien, China, Thailand und Indien bereits von externen Dienstleistern übernommen.⁴³ Durch die externen Dienstleister können Vertretungen in den entsprechenden Staaten entlastet und gleichzeitig die Anzahl Visumannahmestellen vergrössert werden.

5.1.4 Vorteile durch Schengen-Partnerschaft

Die Schengen-Assoziierung bringt der Schweiz durch die gemeinsame Visumpolitik verschiedene Vorteile:

- *Uneingeschränkter Personenverkehr*: Die gemeinsamen Regeln für Grenzübertritte bzw. die Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen erleichtern den Reiseverkehr zwischen der Schweiz und den Schengen-Staaten.

³⁹ Vgl. «Die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz». Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion.

⁴⁰ Gemäss den Angaben des SEM wird die Schweiz derzeit an 61 Standorten vertreten. Die Schweiz selber vertritt andere Staaten in 60 Fällen.

⁴¹ Interne Angaben des SEM.

⁴² Visa Monitoring Jahresausgabe 2015.

⁴³ https://ch.tlscontact.com/cn/BJS/page.php?pid=center_application, <https://www.vfsglobal.ch/switzerland/india/>.

- *Einheitliche Visumpolitik:* Ein Schengen Visum, das von einem anderen Schengen-Staat ausgestellt wurde, welcher die Hauptreisedestination ist, berechtigt grundsätzlich auch zur Einreise in die Schweiz.

So behebt die einheitliche Visumpolitik einen Wettbewerbsnachteil für den Schweizer Tourismus: Der finanzielle und administrative Mehraufwand für die Beschaffung eines Visums einzig für die Schweiz entfällt. Dies steigert die Attraktivität der Schweiz als Reiseland für Besucher des Schengen-Raums.

- *Gemeinsamer Informationsaustausch:* Die internationale Justiz- und Polizeizusammenarbeit im Kampf gegen die Kriminalität wird u.a. durch den gemeinsamen Aufbau und Zugriff auf VIS und SIS verbessert. Ohne Teilnahme an der Schengen-Partnerschaft hätte die Schweiz keinen Zugriff auf die sicherheitsrelevanten Informationsplattformen. Sie hätte technische Lösungen v.a. im Bereich der Sicherheit eigenhändig entwickeln müssen, was teurer gewesen wäre, als die nun bestehende gemeinsame technische Lösung.
- *Zusammenarbeit bei Abwicklung der Visumanträge:* Durch die Vertretungsvereinbarungen und die enge Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern konnte die Anzahl der Annahmestellen erhöht werden. Die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern basiert auf Skaleneffekten. Skaleneffekte entstehen heute u.a. dadurch, dass der Dienstleister für zahlreiche verschiedene Staaten dieselben harmonisierten Regeln beachten und dieselben vereinheitlichten Prozesse abwickeln muss und kann. Die Schweiz als eigenständiger „Markt“ wäre daher für die externen Dienstleister nicht in gleicher Weise interessant wie als Schengen-Mitglied. Eine unkomplizierte Abwicklung von Visumgesuchen weltweit ist nicht nur für den Tourismus, sondern auch für den Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort Schweiz sowie für die Wahrnehmung der Rolle der Schweiz als Gaststaat internationaler Organisationen von zentraler Bedeutung.

Die Schengen-Assoziierung hat Synergiegewinne für die öffentliche Hand, gleichzeitig aber auch Kosten an anderer Stelle zur Folge. Allerdings lassen sich all diese Folgen nicht exakt und wohl nicht einmal annähernd beziffern. Dies deshalb, da gemäss der Konsularischen Direktion (KD) zu viele Unbekannte bestehen *und zu viele gegenseitige Abhängigkeiten und Wechselwirkungen* gegeben sind.

5.2 Schätzung der Primäreffekte

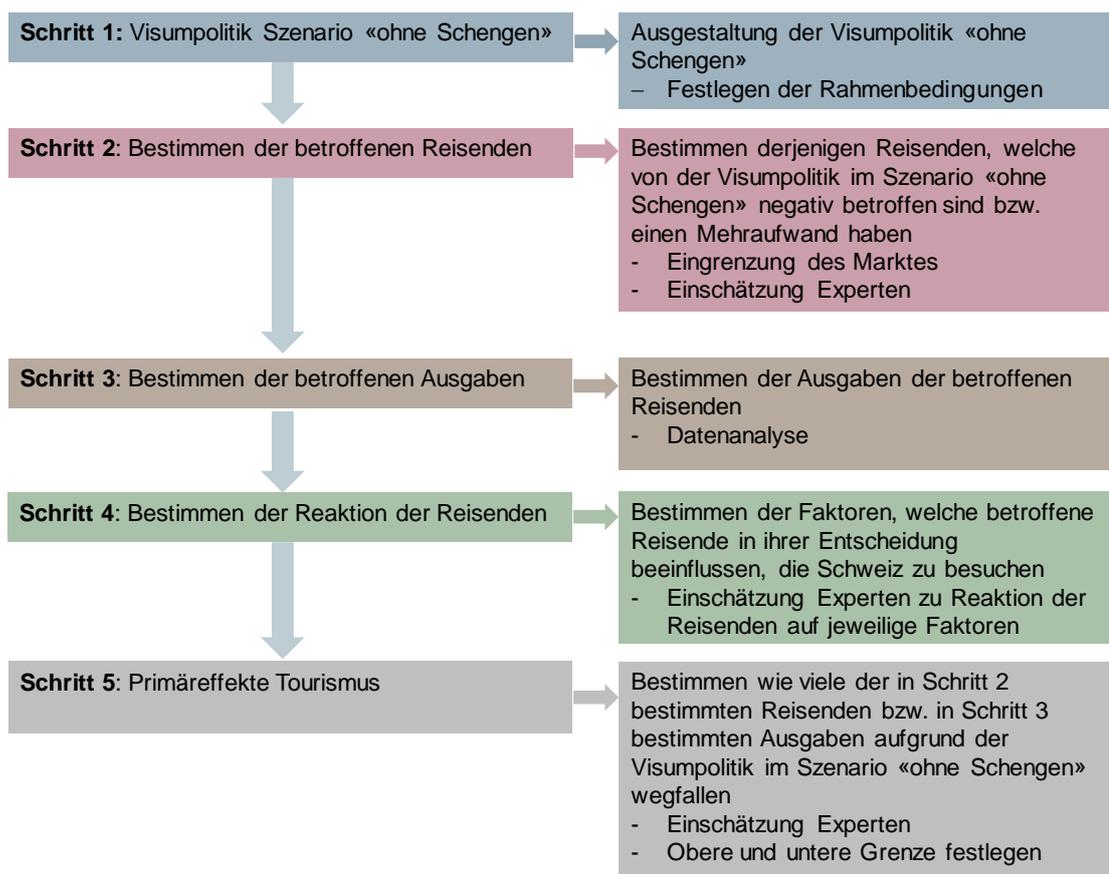
In diesem Abschnitt werden die **Primäreffekte in Bezug auf die touristische Nachfrage** in einem Szenario «ohne Schengen» so weit wie möglich quantifiziert. Negative Auswirkungen auf den Tourismus sind deshalb zu erwarten, weil der Vorteil eines einheitlichen und im ganzen Schengen-Raum gültigen Visums entfällt. Da Touristen im Szenario «ohne Schengen» folglich einen finanziellen und administrativen Mehraufwand für die Beschaffung eines Schweizer Visums auf sich nehmen müssen, muss mit einem Rückgang der Gästezahlen und folglich mit einem Nachfragerückgang im Schweizer Tourismus gerechnet werden. In diesem Kapitel wird das Ausmass dieses Nachfragerückgangs abgeschätzt.

Anmerkung: Zu den nachfolgenden Ausführungen hat uns in Bezug auf die heutige und künftig mögliche Rechtslage der Auftraggeber und die Begleitgruppe fachlich unterstützt. Die diversen – nur teilweise empirisch fundierten – Annahmen zu den Ausprägungen der Szenarien liegen aber vollumfänglich in der Verantwortung der Autoren dieser Studie. Somit liegen die Resultate und deren Interpretation in der Verantwortung der Autoren dieser Studie.

Die Effekte auf den Tourismus werden anhand des erwarteten Rückgangs der touristischen Nachfrage im Szenario «ohne Schengen» geschätzt. Ein Rückgang wird erwartet, da die Einreise in die Schweiz mit einem zusätzlichen finanziellen und administrativen Aufwand verbunden ist, da das Schengen Visum für die Einreise in die Schweiz im Szenario «ohne Schengen» nicht gültig ist.

Abbildung 5-1 beschreibt das Vorgehen um den Rückgang der touristischen Nachfrage bzw. der Anzahl Reisenden und deren Ausgaben im Szenario «ohne Schengen» zu bestimmen.

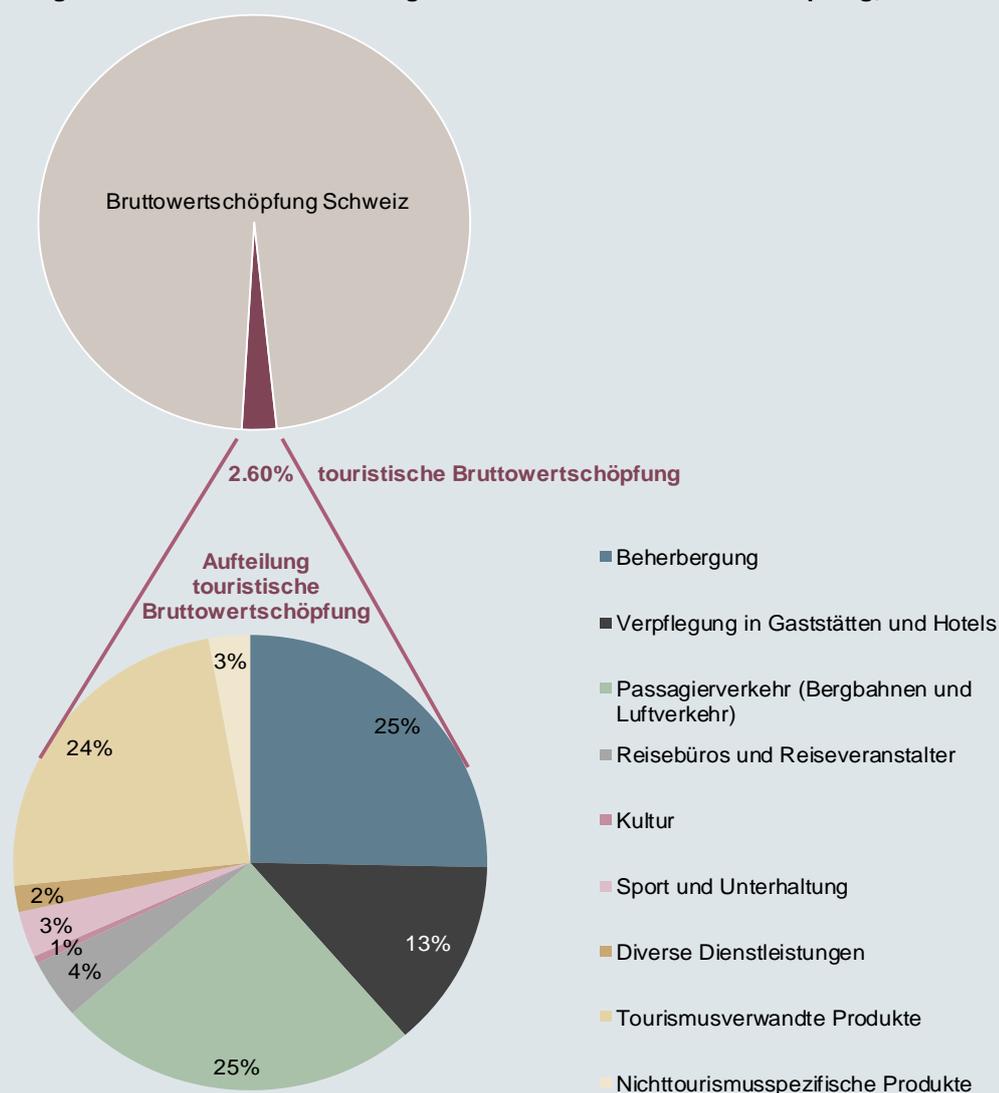
Abbildung 5-1: Vorgehen zur Bestimmung des Rückgangs der touristischen Nachfrage im Szenario «ohne Schengen»



Exkurs: Volkswirtschaftliche Bedeutung des Tourismus in der Schweiz

Der Tourismus und die Hotellerie leisten einen wesentlichen Beitrag zur Schweizer Wirtschaft. Im Jahr 2015 trug die touristische Bruttowertschöpfung 2.6% (16.4 Mrd. CHF) zur gesamten Bruttowertschöpfung der Schweiz bei.⁴⁴ Die Leitbranchen des Tourismus stellen die Beherbergung (ohne Verpflegung) sowie der Passagierverkehr (v.a. Flugverkehr) dar, welche je rund einen Viertel der touristischen Bruttowertschöpfung beisteuern. Nehmen ausländische Gäste in der Schweiz touristische Dienstleistungen in Anspruch, hat dies auf die schweizerische Zahlungsbilanz dieselbe Wirkung wie der Export von Waren. Der Tourismus generiert so fast 5% der Exporteinnahmen.⁴⁵

Abbildung 5-2: Anteil und Aufteilung der touristischen Bruttowertschöpfung, Jahr 2015



* Tourismusverwandte Produkte sind Produkte, die eine bedeutende Rolle bei der Befriedigung der touristischen Bedürfnisse spielen wie der Detailhandel, Gesundheitswesen, Tankstellen etc.

Quelle: BFS, online verfügbare Daten zur touristischen Bruttowertschöpfung, Nachfrage und Beschäftigung 2015

⁴⁴ BFS, online verfügbare Daten zur touristischen Bruttowertschöpfung, Nachfrage und Beschäftigung 2015

⁴⁵ http://www.swisstourfed.ch/index.cfm?parents_id=962.

Einnahmen von ausländischen Touristen – Fremdenverkehrsbilanz

Gemäss der Fremdenverkehrsbilanz erwarben ausländische Gäste im Jahr 2015 Güter und Dienstleistungen im Wert von 15.7 Mrd. CHF.⁴⁶ Etwas über zwei Drittel dieser Einnahmen stammen aus dem Reiseverkehr mit Übernachtung.⁴⁷ Die Konsumausgaben von Grenzgängern und Gästen aus dem Tages- und Transitverkehr stellen das restliche Drittel der Einnahmen dar.⁴⁸

Touristische Nachfrage – Touristen konsumieren v.a. nicht tourismus-spezifische Produkte

Die touristische Nachfrage entspricht der Summe aller Ausgaben für Produkte und Dienstleistungen, welche alle Touristen, also inkl. Schweizer, während ihrer Reise in der Schweiz konsumiert haben. Diese betrug im Jahr 2015 fast 45 Mrd. CHF. Am meisten gaben die Touristen für nicht tourismus-spezifische Produkte aus. Immerhin ein Drittel der Nachfrage wird für gastgewerbliche Produkte wie Beherbergung und Verpflegung aufgewendet. Auch der Passagierverkehr profitiert vom Tourismus, auch wenn der grösste Teil der Nachfrage auf den Luftverkehr entfällt.⁴⁹

Touristische Beschäftigung – Tourismus sorgt für viele Arbeitsplätze

Gut 4% aller Beschäftigten in der Schweiz arbeiten im Tourismus. Im Jahr 2015 entsprach die gesamte touristische Beschäftigung 163'750 Vollzeitäquivalenten. Am meisten Arbeitsplätze finden sich in den arbeitsintensiven Tourismusprodukten Beherbergung und Verpflegung, bei welchen fast die Hälfte aller Vollzeitäquivalente anfallen.⁵⁰

5.2.1 Schritt 1: Rahmenbedingungen für die Visumpolitik im Szenario «ohne Schengen»

In einem ersten Schritt gilt es die Rahmenbedingungen für die Visumpolitik im Szenario «ohne Schengen» aufzuzeigen. Diese Rahmenbedingungen wurden vom Auftraggeber entwickelt.⁵¹ Ohne Schengen-Assoziierung gilt:

- Die Schweiz hat keinen Zugang mehr zum VIS und SIS.
- Die Vertretungsvereinbarungen für Visumgesuche, welche die Schweiz mit den verschiedenen Schengen-Staaten abgeschlossen hat, existieren nicht mehr.
- Angehörige von Drittstaaten mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz bzw. im Schengen-Raum können je nach Herkunftsland nicht mehr visumfrei in den Schengen-Raum bzw. die Schweiz einreisen.
- Touristen mit Schengen Visum sind nicht automatisch berechtigt, in die Schweiz einzureisen.

⁴⁶ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/tourismus/monetaere-aspekte/fremdenverkehrsbilanz.assetdetail.40699.html>

⁴⁷ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/tourismus/monetaere-aspekte/fremdenverkehrsbilanz.assetdetail.40689.html>

⁴⁸ STV FST (2015), Schweizer Tourismus in Zahlen 2015.

⁴⁹ BFS, online verfügbare Daten zur touristischen Bruttowertschöpfung, Nachfrage und Beschäftigung 2015

⁵⁰ http://www.swisstourfed.ch/index.cfm?parents_id=962

⁵¹ Vgl. «Die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz». Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion.

- Die Outsourcing-Zusammenarbeit könnte sich aufgrund der wegfallenden Skaleneffekte unter Umständen reduzieren, da diese nicht mehr rentabel ist. Dazu kommen rechtliche Hürden und beschaffungsrechtliche Restriktionen.

Im Szenario «ohne Schengen» wird im Visumbereich von folgenden Bestimmungen bzw. Rahmenbedingungen ausgegangen:

- *Keine unilaterale Anerkennung des Schengen Visums durch die Schweiz:* Es wird angenommen, dass das Schengen Visum nicht gültig ist für die Einreise in die Schweiz. Geschäftsreisende und Touristen aus visumpflichtigen Staaten müssen für die Einreise in die Schweiz folglich ein Schweizer Visum beantragen. Dieses soll gemäss WVS in der Ausgestaltung auf demjenigen basieren, welches vor der Schengen-Assoziierung (also bis zum Jahr 2008) von der Schweiz ausgestellt wurde, allerdings neu mit biometrischen Daten.
- *Visaliberalisierungs-Abkommen mit denselben Staaten wie bisher:* Die Schweiz kann im Szenario «ohne Schengen» selber entscheiden, mit welchen Drittstaaten sie Verhandlungen über Visaliberalisierungen führt. Es wird davon ausgegangen, dass sie weiterhin mit den bisherigen rund 57 Staaten und den 27 Schengen-Staaten gegenseitige Visaliberalisierungen unterhält. Dies deshalb, weil die Visaliberalisierungspolitik der Schweiz und der EU bereits vor der Schengen-Assoziierung mit einigen Ausnahmen⁵² beinahe deckungsgleich waren.
- *Keine zusätzliche Gebührenbefreiung für Visa:* Eine Gebührenbefreiung z.B. im Falle der Vorweisung eines Schengen Visums wird nicht unterstellt. Zu erwähnen wäre, dass bei einer – hier nicht unterstellten – Gebührenbefreiung der Aufwand für die Beschaffung des Visums (Reisekosten usw.) trotzdem anfällt.
- *Keine eigenen Vertretungen als Kompensation der Vertretungsvereinbarungen:* Die Schweiz kann sich nicht mehr durch andere Schengen-Staaten im Visumbereich vertreten lassen. Der Wegfall der Vertretungsvereinbarungen kann zu Mehraufwand für die Visum-Antragsteller führen. Um einen zu heute vergleichbaren Zugang zu einem Visum für die Schweiz zu garantieren, muss die Schweiz entweder an gewissen Standorten ein umfangreiches Vertretungsnetz betreiben oder vermehrt mit externen Dienstleistern zusammenarbeiten. Ein Ersatz der wegfallenden Vertretungslösungen durch eigene Vertretungen erscheint nicht realistisch.⁵³
- *Ausbau Outsourcing:* Um den Zugang zu einem Schweizer Visum zu ermöglichen, soll die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern erhöht werden. Heute werden bereits 70 bis 75 Prozent aller Visumanträge von Outsourcing-Firmen abgewickelt. Die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern rentiert für die Outsourcing-Firma, wenn eine grosse Nachfrage

⁵² Ausnahmen: Personen aus Südafrika, Bolivien und einigen Inselstaaten mussten für die Einreise in die Schweiz bis zum Jahr 2008 kein Visum beantragen, müssen es aber heute.

⁵³ Ob und wie der Mehraufwand absorbiert werden würde, wäre eine politische Entscheidung. Verschiedene Möglichkeiten sind denkbar. Informationen zum Vertretungsnetz sind beim EDA einzuholen, welches das Schweizer Aussennetz betreibt. Die Schweiz verfügt über ein ausgesprochen universelles, eigenständiges Vertretungsnetz. Dies hat sich mit dem Schengen-Beitritt grundsätzlich nicht geändert. Visasektionen sind zudem Untereinheiten von Vertretungen, nicht eigenständige Vertretungen.

nach Visa besteht. Dies ist gerade in Staaten, die heute primär durch Vertretungsvereinbarungen abgedeckt werden, nicht der Fall. Neben der Abwicklung durch Outsourcing-Firmen könnte auch in Betracht gezogen werden, das Visum über einen Internetantrag zu ausstellen.⁵⁴

5.2.2 Schritt 2: Bestimmen der betroffenen Reisenden

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

Auswirkungen auf Reisende aus der Schweiz in den Schengen-Raum:

- *Schweizerinnen und Schweizer:* Schweizer Staatsangehörige haben aufgrund der Visaliberalisierungsabkommen auch ohne die Schengen-Assoziierung die Möglichkeit ohne Visum in die Schengen-Staaten einzureisen.
- *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 Auftraggebers sind rund 500'000 Drittstaatenangehörige betroffen.

Auswirkungen auf Reisende vom Schengen-Raum oder Drittstaaten in die Schweiz:

- *Staatsangehörige der Schengen-Staaten:* Dank des Personenfreizügigkeitsabkommens können alle Staatsangehörige aus Schengen-Staaten auch ohne die Schengen-Assoziierung visumfrei in die Schweiz einreisen.
- *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, gehen wir davon aus, 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.⁵⁵ Der Aufwand für die Beschaffung des Schweizer Visums könnte leicht höher sein als für das Schengen Visum, da für den Visumantrag aufgrund der möglicherweise abnehmenden Anzahl der Visumannahmestellen längere Anreisezeiten in Kauf genommen werden müssen. Wir gehen jedoch davon aus, dass dies den Entschluss in die Schweiz zu reisen, nicht entscheidend beeinflussen wird, 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.

⁵⁴ Da heute eine Biometrieabnahme Pflicht ist, muss der Gesuchsteller persönlich erscheinen. Diese Voraussetzung könnte grundsätzlich in einem Szenario «ohne Schengen» geändert werden. Im Szenario «ohne Schengen» wird angenommen, dass die Biometripflicht bzw. das persönliche Erscheinen gilt.

⁵⁵ Je nach Flugverbindung ist für den Transit in einem Schengen-Flughafen das Schweizer Visum nicht ausreichend.

mit höheren Reise- und Opportunitätskosten verbunden ist, falls die Schweiz weniger Visumannahmestellen 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 im Schengen-Raum eingereist sind.

- *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. Für gewisse Nationalitäten gilt dies jedoch nicht (z.B. Eritrea, Kongo, Syrien etc.), ausser ihnen wurde ein Visum von einer Auswahl von Staaten, u.a. den Schengen-Staaten, ausgestellt oder der Transitpassagier hat einen Diplomatenstatus. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Regelung diesbezüglich im Szenario «ohne Schengen» nicht ändert, folglich sind Transitpassagiere nicht betroffen.

Abbildung 5-3: Betroffene Reisende im Szenario «ohne Schengen»

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 ⁵⁶
Visumpflichtige Drittstaatenangehörige auf Mehr-Staaten-Reise u.a. in die Schweiz	Ja, wird nachfolgend quantifiziert
Visumpflichtige Drittstaatenangehörige mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz bzw. aus Schengen-Staaten, welche in den Schengen-Raum bzw. die Schweiz reisen möchten	Ja, wird nachfolgend nicht quantifiziert
Transit-Reisende	gering ⁵⁷

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,

⁵⁶ Das Szenario «ohne Schengen» hat auch Auswirkungen auf visumpflichtigen Drittstaatenangehörige auf «Mono-Schweiz-Reise», da sogar für «Mono-Schweiz-Reisende» das Instrument der Schengenvertretung 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.

⁵⁷ Tendenziell vermutlich zunehmend. So ist denkbar (aber nicht belegt), dass sich die Anzahl der Transitvisumpflichtigen ohne Schengen-Assoziierung erhöhen würde.

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 eingebüsst Standortattraktivität der Schweiz durch einen Ausstieg aus der Schengenpartnerschaft mit einem Rückgang gerechnet werden. Die restlichen Reisenden wie z.B. Reisende, welche ihre Familien besuchen möchten und Studierende sind u.E. 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.

Fokus auf Mehr-Staaten-Reisende mit touristischem Zweck

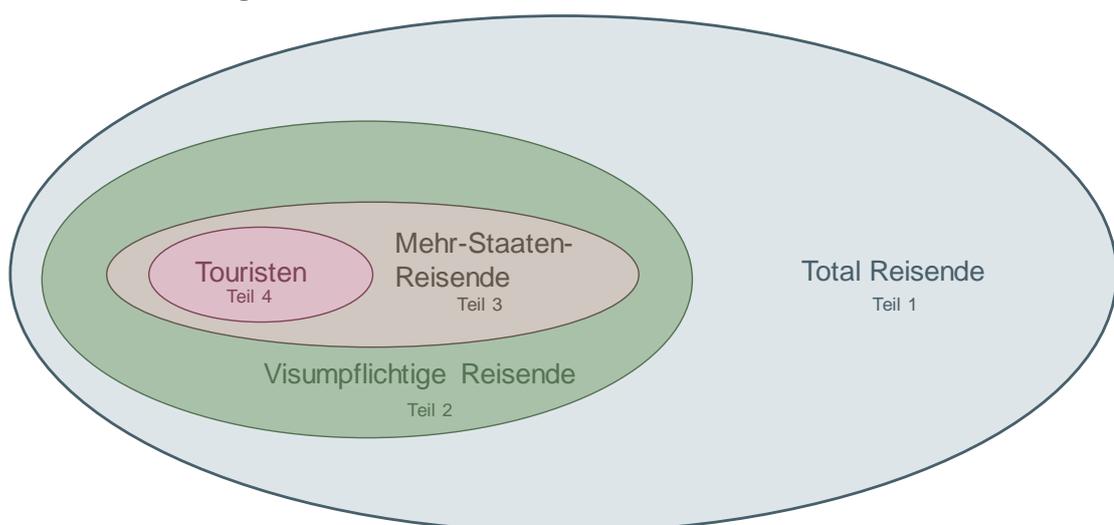
Der Fokus dieser Studie liegt auf der Quantifizierung des Rückgangs an Touristen, die sich auf einer Mehr-Staaten-Reise befinden. Die allfälligen negativen Auswirkungen auf die Standortattraktivität der Schweiz für Drittstaatenangehörige mit Aufenthaltsrecht in der Schweiz sowie Geschäftsreisende werden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

Um ein Bild darüber zu erhalten, wie viele Touristen im Szenario «ohne Schengen» betroffen sind, gehen wir in den nächsten Abschnitten wie folgt vor (vgl. Abbildung 5-4):

- Teil 1: Bestimmen der Anzahl Reisenden in die Schweiz
- Teil 2: Bestimmen der Anzahl visumpflichtige Reisende
- Teil 3: Bestimmen des Anteils der Mehr-Staaten-Reisenden
- Teil 4: Bestimmen des Anteils der aus touristischen Zwecken Reisenden

Die Analyse beruht auf den öffentlich zugänglichen BFS-Daten zum Tourismus für das Jahr 2015.

Abbildung 5-4: Vorgehen: Bestimmen der betroffenen Reisenden im Szenario «ohne Schengen»



a) Teil 1: Anzahl Reisende, ihre Herkunft und Verweildauer in der Schweiz 2015

Abbildung 5-5 gibt einen Überblick über die im Jahr 2015 erfassten Reisenden unterteilt nach ihrer Herkunft. Im Jahr 2015 konnte die Schweiz 17.5 Mio. Ankünfte verzeichnen. Einheimische und europäische Gäste machten dabei mehr als drei Viertel der Reisenden aus. Ohne die Besucher aus der Schweiz stammen mehr als ein Viertel der Gäste aus Europa. Am zweithäufigsten kommen Gäste aus dem asiatischen Raum in die Schweiz, wobei die Chinesen mit Abstand die grösste Besuchergruppe aus Asien sind.

Abbildung 5-5: Anzahl Reisende in die Schweiz 2015

Herkunft	Ankünfte	Anteil Gesamt-reisenden	Anteil Gesamt-reisende Kontinent
Europa	13'168'539	75.6%	100%
Schweiz	8'124'788	46.6%	62%
Schengen-Staaten (ohne CH)	4'091'908	23.5%	31%
Übrige europ. visumfreie Staaten	818'044	4.7%	6%
Übrige europ. visumpflichtige Staaten	133'799	0.8%	1%
Asien	2'920'035	16.8%	100%
China (ohne Taiwan, Hongkong)	1'122'852	6.4%	38%
Hongkong und Taiwan	183'727	1.1%	6%
Thailand	97'133	0.6%	3%
Japan	226'198	1.3%	8%
Korea	230'876	1.3%	8%
Indien	266'427	1.5%	9%
Russland	133'043	0.8%	5%
Saudi Arabien	127'319	0.7%	4%
Vereinigte Arabische Emirate	116'683	0.7%	4%
Übrige Golfstaaten	87'022	0.5%	3%
Israel	73'316	0.4%	3%
Übrige asiatische Staaten	255'439	1.5%	9%
Nord- und Südamerika	1'095'540	6.3%	100%
Usa	802'503	4.6%	73%
Kanada	104'444	0.6%	10%
Mexiko	23'333	0.1%	2%
Übriges Zentralamerika, Karibik	21'024	0.1%	2%
Chile	6'675	0.0%	1%
Brasilien	95'972	0.6%	9%
Argentinien	19'072	0.1%	2%
Übrige südamerikanische Staaten	22'517	0.1%	2%
Australien und Ozeanien	153'359	0.9%	100%
Afrika	91'948	0.5%	100%
Total	17'429'421		

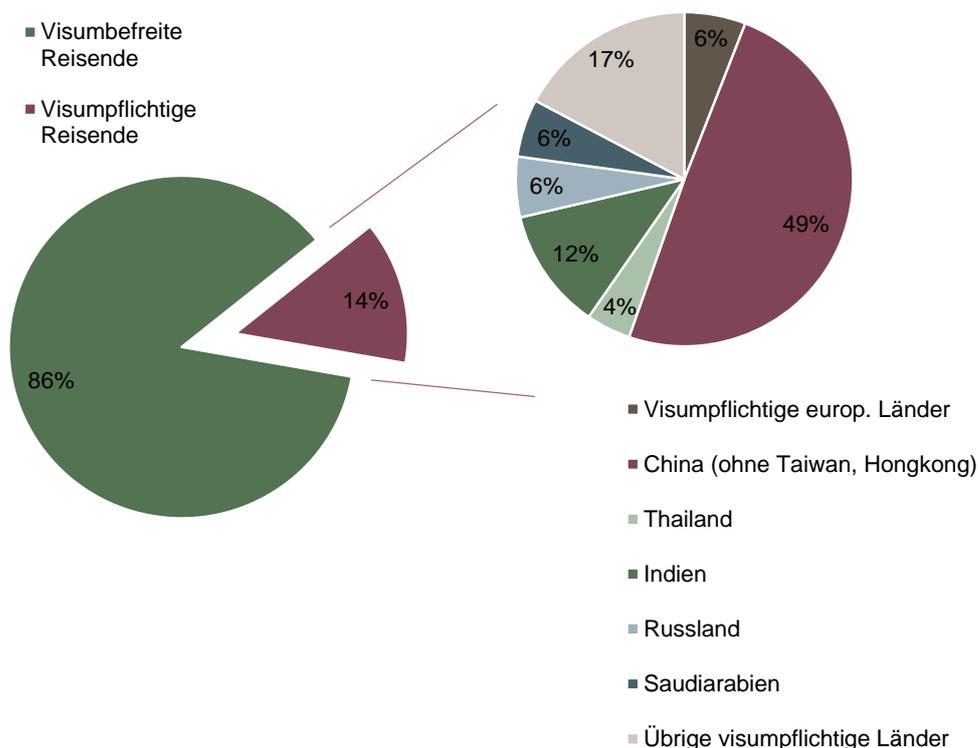
Quelle: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/tourismus.html>.

Während die Nachfrage aus Europa seit Jahren rückläufig ist, hat sich die Nachfrage aus Asien innerhalb der letzten 10 Jahre mehr als verdoppelt. Zu den wichtigsten asiatischen Herkunftsstaaten gehören China, aus welchem die Schweiz 2015 10-mal mehr Touristen verzeichnen konnte als im Jahr 2005, sowie Indien, aus welchem sich die Anzahl Ankünfte im gleichen Zeitraum fast verdreifacht haben. Japan, einst das wichtigste Herkunftsland von Schweiz-Touristen im asiatischen Raum, verzeichnet hingegen seit 10 Jahren einen Rückgang bei den Übernachtungen.

b) Teil 2: Visumpflichtige Reisende

Schätzungsweise 14% aller Reisenden bzw. aller Ankünfte im Jahr 2015 benötigten für ihre Einreise ein Visum.⁵⁸ Dies sind fast 2.4 Mio. Reisende, einschliesslich Geschäftsreisende, Touristen und andere Personengruppen. Dabei stammte im Jahr 2015 fast die Hälfte der visumpflichtigen Reisenden aus China. Zusammen mit den Reisenden aus Thailand, Indien, Russland und Saudi-Arabien decken diese 5 Herkunftsstaaten über drei Viertel aller visumpflichtigen Reisenden ab und sind daher für den Schweizer Tourismus sehr wichtig. Aus diesem Grund gehen wir in den nachfolgenden Schätzungen speziell auf diese 5 Staaten ein.

Abbildung 5-6: Anteile Herkunftsstaaten visumpflichtiger Reisender 2015



Quelle: BFS-Daten sowie SEM, Übersicht der Ausweis- und Visumsvorschriften nach Staatsangehörigkeit, Anhang 1, Liste 1: Staatsangehörige.

⁵⁸ Schätzung basiert auf SEM, Übersicht der Ausweis- und Visumsvorschriften nach Staatsangehörigkeit, Anhang 1, Liste 1: Staatsangehörige.

c) Teil 3: Anteil Mehr-Staaten-Reisende an visumpflichtigen Reisenden

In diesem Abschnitt gilt es den Anteil der Mehr-Staaten-Reisenden an der Gesamtheit der visumpflichtigen Reisenden zu schätzen. In anderen Worten geht es darum, diejenigen Reisenden herauszufiltern, welche als Hauptreiseziel die Schweiz haben, da diese – wie bereits erläutert – auch im Szenario «ohne Schengen» vermutlich in die Schweiz reisen würden.

Der Anteil der Mehr-Staaten-Reisenden an der Gesamtheit der visumpflichtigen Reisenden schätzen wir anhand der durchschnittlichen Länge ihres Aufenthaltes.⁵⁹ Durchschnittlich bleiben die Reisenden aus visumpflichtigen Staaten 1.85 Nächte in der Schweiz.⁶⁰ Dabei verweilen die chinesischen Reisende mit durchschnittlich 1.23 Tagen deutlich kürzer in der Schweiz als beispielsweise afrikanische Reisende mit 3.29 Tagen. Wir unterstellen, 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 gehen wir davon aus, dass je tiefer die durchschnittliche Reisedauer ist, desto höher ist der Anteil der Mehr-Staaten-Reisenden. Gemäss unseren Schätzungen sind knapp 80% der visumpflichtigen Reisenden Mehr-Staaten-Reisende.⁶¹ Abbildung 5-7 gibt einen Überblick über die Anzahl der Mehr-Staaten-Reisenden in Abhängigkeit ihres Herkunftslandes.

Abbildung 5-7: Schätzung der betroffenen Mehr-Staaten-Reisenden 2015

Visumpflichtige Länder	Ankünfte	Durchs. Aufenthaltsdauer in Tagen	Schätzung Mehr-Staaten-Reisende
China (ohne Taiwan, Hongkong)	1'123'000	1.23	1'087'000
Thailand	97'000	1.64	86'000
Russland	133'000	2.78	71'000
Indien	266'000	2.22	190'000
Saudi-Arabien und Golfstaaten	214'000	2.90	106'000
Übrige visumpflichtige Länder	525'000	2.36	336'000
Total	2'358'000	1.85	1'876'000

⁵⁹ Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer ergibt sich aus der Division der Anzahl Logiernächte durch die Ankünfte (Anzahl der Gäste, die eine oder mehrere Nächte in der Schweiz in einer Unterkunft übernachten).

⁶⁰ BFS-Daten für das Jahr 2015. Über alle Reisenden hinweg liegt die durchschnittliche Verbleibdauer mit 2.04 Tagen etwas höher.

⁶¹ Wir verfügen nur über Zahlen zur Dauer, welche die Staatsangehörigen eines Landes im Durchschnitt in einem Land verbringen. Folglich haben wir keine Information über die Verteilung. D.h. wir können keine Aussage darüber machen, wie gross der Anteil der Touristen eines Herkunftslandes ist, der weniger oder genau 2 Nächte bleibt. Daher haben wir den Reisenden für jedes Herkunftsland ausgehend vom Durchschnittswert eine Häufigkeitsverteilung der jeweiligen Anzahl Übernachtungen unterstellt. Grundsätzlich gilt: Je höher die durchschnittliche Reisedauer, desto tiefer der Anteil Mehr-Staaten-Reisender. Gemäss dieser Verteilung sind beispielsweise deutlich mehr Chinesen aufgrund ihrer kurzen durchschnittlichen Aufenthaltsdauer Mehr-Staaten-Reisende als Russen, die im Mittel länger in der Schweiz bleiben.

d) Teil 4: Anteil Touristen an Mehr-Staaten-Reisenden

Da wir uns in diesem Teil der Studie auf die Effekte eines Schengen-Austritts der Schweiz auf den Tourismus konzentrieren, gilt es in diesem Abschnitt zu schätzen, wie viele der Mehr-Staaten-Reisenden aus touristischen Zwecken in die Schweiz reisen.⁶²

Um einen Anhaltspunkt darüber zu erhalten, wie viele der Mehr-Staaten-Reisenden zu touristischen Zwecken in die Schweiz reisen, lohnt sich ein Blick auf das Visa Monitoring 2015 des SEM. Das Visa Monitoring erfasst alle Visa, welche in Schweizer Vertretungen ausgestellt wurden, wobei die Antragsteller den Grund für ihre Reise angeben müssen.⁶³ Gemäss diesen Daten gab 2015 fast die Hälfte der Reisenden an, aus touristischen Gründen in den Schengen-Raum zu reisen.⁶⁴ Je nach Herkunftsland gibt es jedoch grosse Unterschiede beim Hauptmotiv der Reise. So reisen Staatsangehörige aus Saudi-Arabien deutlich öfter für Ferien in den Schengen-Raum (91%) als Russen (26%), welche mehrheitlich in den Schengen-Raum reisen, um ihre Familie bzw. Freunde zu besuchen. Abbildung 5-8 gibt einen Überblick über die im Visa Monitoring 2015 angegebenen Gründe für die Einreise in den Schengen-Raum der fünf Herkunftsstaaten Indien, China, Russland, Saudi-Arabien und Thailand.

Die Daten im Visa Monitoring 2015 beziehen sich auf alle Reisenden, welche in einer Schweizer Vertretung ihr Visum ausstellen liessen. Unser Interesse gilt jedoch nur den Mehr-Staaten-Reisenden. Gerade bei diesen ist zu erwarten, dass sie deutlich öfter aus touristischen Gründen reisen. Denn wenn Reisende mehrere Staaten besuchen, ist die Wahrscheinlichkeit grösser, dass sie beispielweise nicht auf Besuch bei ihren Verwandten/Freunden oder wegen medizinischen Gründen in der Schweiz sind. Deshalb liegt der Anteil der Touristen bei allen visumpflichtigen Reisenden wahrscheinlich deutlich über dem Durchschnittswert von 48% bei den Reisenden mit in Schweizer Vertretungen ausgestellten Visa. Wir gehen davon aus, dass gesamthaft betrachtet bei mindestens 80% bis maximal 95% der Mehr-Staaten-Reisenden touristische Gründe im Vordergrund stehen. Bei 4 der 5 ausgewählten Staaten liegt dieser Wert schätzungsweise bei 90%⁶⁵.

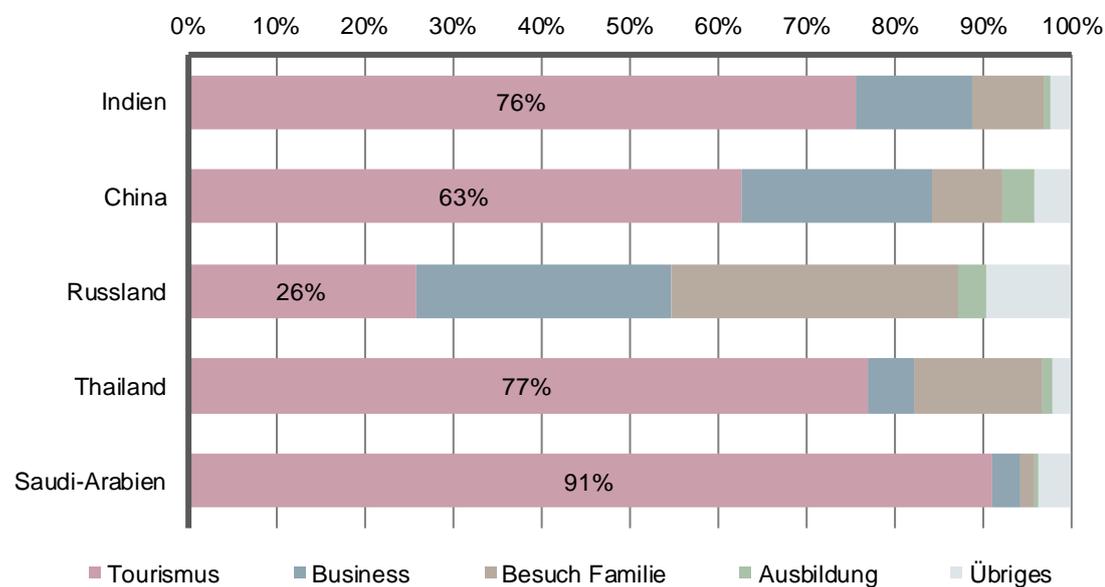
⁶² Wie bereits erwähnt, muss auch bei den anderen Reisegruppen wie beispielweise bei den Geschäftsreisenden und Familienangehörigen mit einer negativen Reaktion gerechnet werden. Den allfälligen Rückgang bei diesen Reisegruppen schätzen wir aber aufgrund deren unelastischeren Nachfrage als geringer, aber nicht vernachlässigbar ein.

⁶³ Aufgrund von Vertretungsvereinbarungen stellt die Schweiz heute auch Visa für andere Schengen-Staaten aus. Es ist in der Praxis gang und gäbe, dass die Schweiz Schengenvisa für Reisende ausstellt, die keinen Abstecher in die Schweiz machen (gleiches gilt auch umgekehrt).

⁶⁴ Wir vernachlässigen hier die Problematik der Mehrfach-Eintritte. Reisende können mehrfach mit dem gleichen Visum in den Schengen-Raum einreisen, müssen jedoch nur einmal den Grund für die Einreise nennen. Dieser könnte sich jedoch bei einem späteren Wiedereintritt ändern. Gegen eine Vernachlässigung der Problematik der Mehrfach-Eintritte spricht, dass Reisende mit Mehrfachvisa, ausgestellt von einem anderen Schengenstaat, gerade aufgrund ihres attraktiven Visums auch einmal die Schweiz besuchen, was sie sonst vielleicht nicht tun würden.

⁶⁵ Diese Annahme wurde mit Tourismus Schweiz diskutiert und für realistisch erachtet.

Abbildung 5-8: Angegebene Gründe für die Reise in die Schweiz bei in Schweizer Vertretungen ausgestellten Visa 2015⁶⁶



Quelle: SEM (2016), Visa Monitoring 2015.

Unter der Annahme, dass 4 von 5 der visumpflichtigen Mehr-Staaten-Reisenden aus touristischen Zwecken in die Schweiz reisen, sind im Szenario «ohne Schengen» rund 1.5 Mio. Touristen betroffen. Folglich wären 9% der Gesamtreisenden und immerhin fast zwei Drittel aller visumpflichtigen Reisenden durch einen Wegfall der Gültigkeit des Schengen Visums für die Schweiz tangiert. Dabei sind die Unterschiede zwischen den Staaten gross: Während fast 80% der Reisenden aus China von den Bestimmungen im Szenario «ohne Schengen» betroffen sind, sind es in den Herkunftsstaaten Russland, Saudi-Arabien und den Golfstaaten weniger als die Hälfte.

⁶⁶ SEM (2016), Visa Monitoring Jahresausgabe 2015.

Abbildung 5-9: Anzahl der betroffenen visumpflichtigen Mehr-Staaten-Touristen

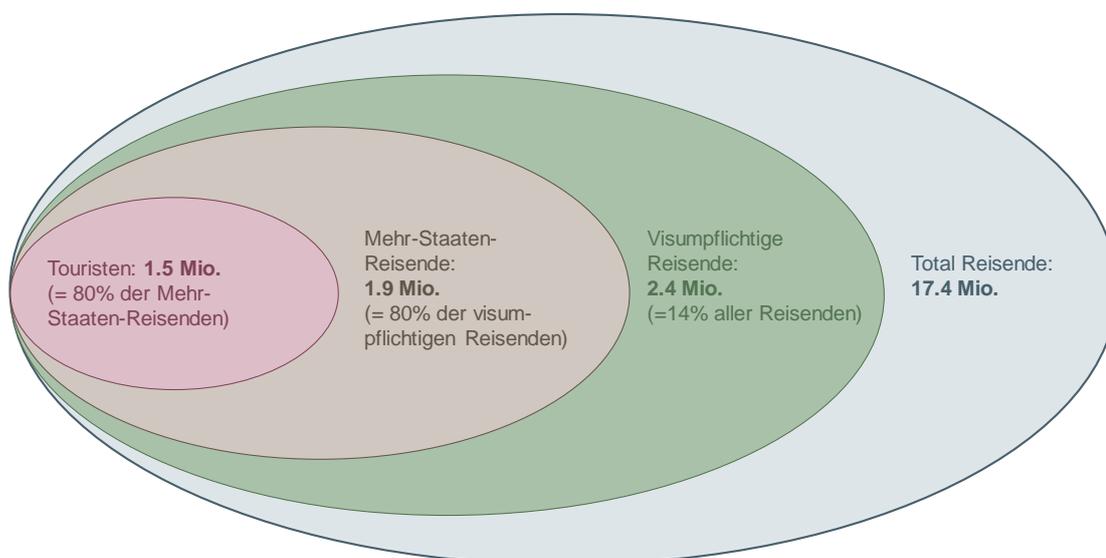
Visumpflichtige Länder	Gesamt-reisende	Schätzung Mehr-Staaten-Reisende		Schätzung Betroffene Mehr-Staaten-Reisende (Touristen)	
		absolut	in % von Herkunfts-land	absolut	in % von Herkunfts-land
China (ohne Taiwan, Hongkong)	1'122'852	1'086'921	97%	869'537	77%
Thailand	97'133	86'448	89%	69'159	71%
Russland	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%	1'500'198	64%

Quelle: BFS Daten und Visa Monitoring 2015, Gespräche mit Experten von Tourismus Schweiz

e) Fazit

Abbildung 5-10 fasst die in den obigen Teilen 1 bis 4 hergeleiteten Zahlen der Reisenden zusammen, welche in einem hypothetischen Szenario «ohne Schengen» im Jahr 2015 betroffen gewesen wären.

Abbildung 5-10: Betroffene Reisenden im Szenario «ohne Schengen» für das Jahr 2015



5.2.3 Schritt 3: Bestimmen der betroffenen Ausgaben/Einnahmen

Um zu bestimmen, wie hoch die Ausgaben der in den vorherigen Abschnitten ermittelten betroffenen Touristen während ihres Aufenthalts in der Schweiz sind, benötigen wir die durchschnittlichen täglichen Ausgaben sowie die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in der Schweiz.

Durchschnittliche Ausgaben pro Tag

Gemäss Schweiz Tourismus gaben ausländische Touristen im Jahr 2013 in der Schweiz im Durchschnitt 180 CHF pro Tag aus.⁶⁷ Dabei gibt es grosse Unterschiede in den durchschnittlichen Ausgaben der Reisenden je nach ihrem Herkunftsland. Während im Jahr 2013 europäische Touristen (exkl. Schweizer Touristen) pro Tag knapp 155 CHF ausgaben, beliefen sich die täglichen durchschnittlichen Ausgaben von asiatischen Touristen auf 315 CHF. Ein Tourist aus den Golfstaaten mit 430 CHF pro Tag gibt beispielsweise mehr als das Dreifache eines deutschen Touristen aus.

Durchschnittliche Aufenthaltsdauer

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer aller Gäste in der Schweiz lag im Jahr 2015 bei rund 2 Nächten pro Person.⁶⁸ Visumpflichtige Reisende sind im Durchschnitt mit 1.85 Nächten etwas weniger lang in der Schweiz.⁶⁹

Betroffene Ausgaben

Gemäss obigen Schätzungen sind rund 1.5 Mio. Mehr-Staaten-Touristen von der Visumpolitik im Szenario «ohne Schengen» betroffen. Um die von ihnen getätigten Ausgaben zu bestimmen, ist eine Annahme über die durchschnittlichen Ausgaben der Staatsangehörigen aus den übrigen visumpflichtigen Staaten notwendig: Der oben genannte Durchschnittswert von 180 CHF pro Tag wird massgeblich von den Ausgaben der hohen Anzahl europäischer Touristen beeinflusst. Diese geben jedoch im Durchschnitt pro Tag deutlich weniger aus als die Staatsangehörigen aus den Staaten China, Indien, Russland, Thailand und Saudi-Arabien. Da die visumpflichtigen Mehr-Staaten-Reisenden sich in ihrem Ausgabeverhalten wohl eher wie die Staatsangehörigen dieser 5 Staaten verhalten, würden deren durchschnittliche Ausgaben mit 180 CHF unterschätzt.

Daher ist es naheliegender für die Ausgaben der übrigen Staaten als Referenzgrösse anstatt des durchschnittlichen Wertes von 180 CHF pro Tag und Kopf, die durchschnittlichen Ausgaben der 5 Staaten zu nehmen. Die Ausgaben dieser Staaten betragen im Schnitt 318 CHF pro Tag, und die mittlere Aufenthaltsdauer beträgt 2.3 Tage.

⁶⁷ Die Ausgaben pro Tag sind exklusive An- und Abreisekosten und beziehen sich explizit auf Freizeittouristen mit Übernachtung.

⁶⁸ Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer ergibt sich aus der Division der Anzahl Logiernächte durch die Ankünfte (Anzahl der Gäste, die eine oder mehrere Nächte in der Schweiz in einer Unterkunft übernachten).

⁶⁹ Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer hat in den letzten 20 Jahren um rund 25 Prozent abgenommen. Hauptverantwortlich hierfür dürfte der Trend zu kürzeren Reisen sein, der sowohl bei inländischen als auch bei ausländischen, insbesondere asiatischen Gästen, festzustellen ist. STV FST (2015), Schweizer Tourismus in Zahlen 2015.

Unter den vereinfachenden Annahmen,

- dass sich die Reisenden aus den übrigen Staaten verhalten wie die Reisenden aus den 5 repräsentativen Staaten und
- sich ihr Ausgabeverhalten in den letzten 2 Jahren nicht geändert hat,

sind Ausgaben in der Höhe von rund 797 Mio. CHF von den Bestimmungen im Szenario «ohne Schengen» betroffen. Abbildung 5-11 gibt einen Überblick über die Ausgaben der betroffenen Mehr-Staaten-Touristen.

Abbildung 5-11: Schätzung der betroffenen Ausgaben

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	1'500'198			797

Quelle: Schweiz Tourismus, Ausgaben im Übernachtungstourismus im Jahr 2013.

Bemerkung: Die Ausgaben pro Tag sind exklusive An- und Abreisekosten und beziehen sich explizit auf Freizeittouristen mit Übernachtung.

5.2.4 Schritt 4: Bestimmen der Reaktion der Reisenden

In diesem Abschnitt 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 des zusätzlichen Schweizer Visums, 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, 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 schätzen wir als eher klein ein. Nicht zu vernachlässigen sind allfällige Wartezeiten an den Grenzen für die eng getakteten Pauschalreisen, bei denen das Zeitelement ein wichtiger Faktor ist. Wir gehen davon aus, dass durch eine geschickte Planung der Reiseveranstalter längere Wartezeiten an der Grenze vermieden werden können (mit längeren Stauzeiten ist nur in den Morgen- und Abendspitzen zu rechnen).

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 sicher 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.⁷⁰ Diese Faktoren sind aber unabhängig von der Schengen-Assoziierung der Schweiz zu sehen. Nachfolgend werden wir uns daher ausschliesslich auf die Auswirkungen des administrativen und finanziellen Aufwandes auf die touristische Nachfrage bei Mehr-Staaten-Reisenden befassen.

Exkurs: Prognose Schweizer Tourismus

In den letzten Jahren kam es zu einem leichten Rückgang der touristischen Gesamtnachfrage. Die schwierige wirtschaftliche Lage infolge der Finanzkrise hat bei den ausländischen Gästen nach dem Jahr 2008 zu einem Einbruch der Nachfrage geführt. Verstärkt wurde dieser Effekt zudem durch die Aufwertung des Schweizer Frankens. Wie bei fast allen Prognosen ist auch eine Vorhersage über die zukünftige Entwicklung im Tourismus mit vielen Unsicherheiten behaftet. Angesichts der positiven Inlandsnachfrage, der Erholung der heimischen Konjunktur und der allmählichen Belebung der Auslandsnachfrage zeigt die Entwicklung der touristischen Nachfrage für die kommenden zwei Jahre (bis zum Jahr 2018) jedoch wieder nach oben. Nachdem die Probleme mit der Einführung des neuen Schengen Visums bewältigt und

⁷⁰ http://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/rueckgang-chinesischer-gaeste_schweizer-tourismus-vor-neuen-herausforderungen/42168494.

die Angst über die Sicherheitslage in den Hintergrund gerückt ist, wird auch mit einer Rückkehr zu steigenden Übernachtungszahlen von Touristen aus den asiatischen Fernmärkten gerechnet. Zudem dürfte durch die bessere Konjunkturlage und den höheren Ölpreis die touristische Nachfrage aus Russland und den Golfstaaten wieder allmählich anziehen.⁷¹ Ein grösseres Wachstum wird vor allem bei den Fernmärkten erwartet: Bis zum Jahr 2026 wird bei den Fernmärkten Russland, China und Indien ein jährliches Wachstum zwischen 3% bis 5% erwartet. Im Vergleich zum Jahr 2015 sollen bis zum Jahr 2026 43% mehr chinesische Touristen die Schweiz besuchen. Bei den indischen Staatsangehörigen wird bis zum Jahr 2026 sogar mit einem Zuwachs um 61% im Vergleich zum Jahr 2015 gerechnet.⁷² Experten gehen davon aus, dass v.a. städtische Gebiete und der Sommertourismus von einem Anstieg der touristischen Nachfrage profitieren, der traditionelle Winter- und Bergtourismus jedoch in Zukunft abnehmen werden.⁷³

a) 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 Visumannahmestelle verursachte Aufwände

Preis und Servicegebühren für das Schweizer Visum

Die Kosten für das Schweizer Visum setzen sich zusammen aus dem Preis für das Schweizer Visum und, falls das Gesuch bei einem externen Dienstleister eingereicht wird, den Servicegebühren für die administrative Erfassung durch den externen Dienstleister.

Gemäss Vorgaben des Auftraggebers soll sich der Preis für das Schweizer Visum im Szenario «ohne Schengen» an den Bestimmungen vor Schengen orientieren. Der Preis für ein Schweizer Visum betrug 55 CHF. Der Preis für das Schengen Visum beläuft sich auf 60 Euro für Erwachsene und 35 Euro für Kinder zwischen 6 und 12 Jahren.⁷⁴ Wir nehmen an, dass der Preis für ein Schweizer Visum für 90 Tage für einen Erwachsenen ungefähr 70 CHF und für ein Kind zwischen 6 und 18 Jahren 35 CHF beträgt. Die Servicegebühren der externen Dienstleister betragen momentan 30 Euro.⁷⁵ Die Servicegebühren für den Outsourcer könnten jedoch

⁷¹ KOF (2016), Prognosen für den Schweizer Tourismus, Ausgabe Oktober 2016.

⁷² Daten aus Country Market Analysis, welche uns von Schweiz Tourismus zur Verfügung gestellt wurde.

⁷³ KOF (2016), Prognosen für den Schweizer Tourismus, Ausgabe Oktober 2016.

⁷⁴ Gebührenverordnung AuG, GEBV-AuG Stand 15. Okt. 2015.

⁷⁵ Momentan dürfen die externen Dienstleister maximal die Hälfte der Visagebühr verlangen, also 30 Euro.

höher liegen, da die Schweiz «ohne Schengen» aufgrund der geringeren Anzahl Reisenden eine schlechtere Verhandlungsposition innehat. Für die nachfolgenden Berechnungen gehen wir von einer Servicegebühr von 40 CHF aus. Folglich belaufen sich die gesamten Visumgebühren (Preis für das Visum inkl. Servicegebühr) im Szenario «ohne Schengen» entweder auf 70 CHF, falls das Visum direkt auf einer Schweizer Vertretung ausgestellt wird oder auf 110 CHF, falls der Antrag über einen externen Dienstleister abgewickelt wird.

Beschaffung der einzureichenden Unterlagen

Die heute geltenden Anforderungen bezüglich der einzureichenden Unterlagen zur Ausstellung des Schengen Visums unterscheiden sich je nach Herkunftsland und Reisezweck. Für die Einreise aus touristischen Gründen werden von den Reisenden für das Schengen Visum folgende Unterlagen verlangt:

- Biometrische Daten inkl. Passfoto usw.
- Reiseunterlagen (bspw. Flugtickets)
- Reisekrankenversicherung
- Unterkunftsnachweis für die Dauer des gesamten, beabsichtigten Aufenthalts
- Nachweis, dass der Reisende über ausreichende finanzielle Mittel während des beabsichtigten Aufenthalts verfügt. Dieser Nachweis ist länderspezifisch.⁷⁶ Meist müssen Kontoauszüge über die letzten 3 Monate sowie ein Arbeitsvertrag vorgelegt werden. Indische Staatsangehörige müssen beispielsweise die Originale ihrer Kontoauszüge und Gehaltsabrechnungen für 3 Monate beilegen, den indischen Einkommenssteuerbescheid für die letzten beiden Veranlagungsjahre, sowie den Arbeitsvertrag und eine Bescheinigung des Arbeitgebers zur Urlaubsgenehmigung. Saudis hingegen müssen nur einen Kontoauszug vorlegen.

Es wird davon ausgegangen, dass die Schweiz im Szenario «ohne Schengen» zur Ausstellung des Schweizer Visums dieselben Anforderungen an die Reisenden stellt, wie es aktuell für das Schengen Visum der Fall ist. Grundsätzlich hätte die Schweiz jedoch die Möglichkeit, andere Anforderungen zu stellen. Wir gehen davon aus, dass Mehr-Staaten-Reisende, welche im Szenario «ohne Schengen» neben dem Schengen Visum zusätzlich ein Schweizer Visum beantragen müssen, für den Antrag des Schengen Visums ein deckungsgleiches Unterlagendossier einreichen können. Dies bedeutet, dass das zusätzliche Schweizer Visum in Bezug auf diese Anforderungen keinen Mehraufwand verursacht. Der Aufwand für die Beschaffung der Unterlagen, der je nach Herkunftsland schwieriger ist, müssen die Reisenden bereits für das Schengen Visum auf sich nehmen. 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 Visumannahmestelle einreichen.

⁷⁶ Liste der geforderten Unterlagen auf <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/bis-90-tage/belege-visumantrag.html>.

Persönliches Erscheinen auf Visumannahmestelle

Für die Erfassung der biometrischen Daten ist unabhängig vom Herkunftsland oder dem Reisezweck ein persönliches Erscheinen bei einer Visumannahmestelle für die erste Antragsstellung erforderlich. Daher ist die einfache und schnelle Erreichbarkeit einer Visumannahmestelle zentral. Im Szenario «ohne Schengen» entfallen die Vertretungsvereinbarungen der Schweiz mit anderen Schengen-Staaten; und es gibt weniger Outsourcing-Verträge mit externen Dienstleistern. Daher ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Visumannahmestellen im Szenario «ohne Schengen» tiefer ist als heute. Durch das kleinere Angebot von Visa-Annahmestellen im Szenario «ohne Schengen» kann es dazu kommen, dass Antragsteller für ein Schweizer Visum grössere Anfahrsdistanzen und folglich zusätzliche Kosten auf sich nehmen müssen.

b) 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 Vertretungen die Schweiz auch «ohne Schengen» aufrechterhält, ob sich die rechtlichen Bestimmungen bezüglich der externen Dienstleister ändern bzw. wie die Visumabwicklung im Jahr 2030 generell organisiert ist. Um diesen Unsicherheiten ansatzweise gerecht zu werden, gehen wir von zwei verschiedenen Umsetzungsvarianten aus:

- *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 sind vermutlich 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 gehen wir davon aus, dass sich die rechtlichen Bestimmungen nicht verändern. Abbildung 5-12 zeigt für diese Umsetzungsvariante die Annahmen und die daraus resultierenden Auswirkungen für einen Antragsteller auf.

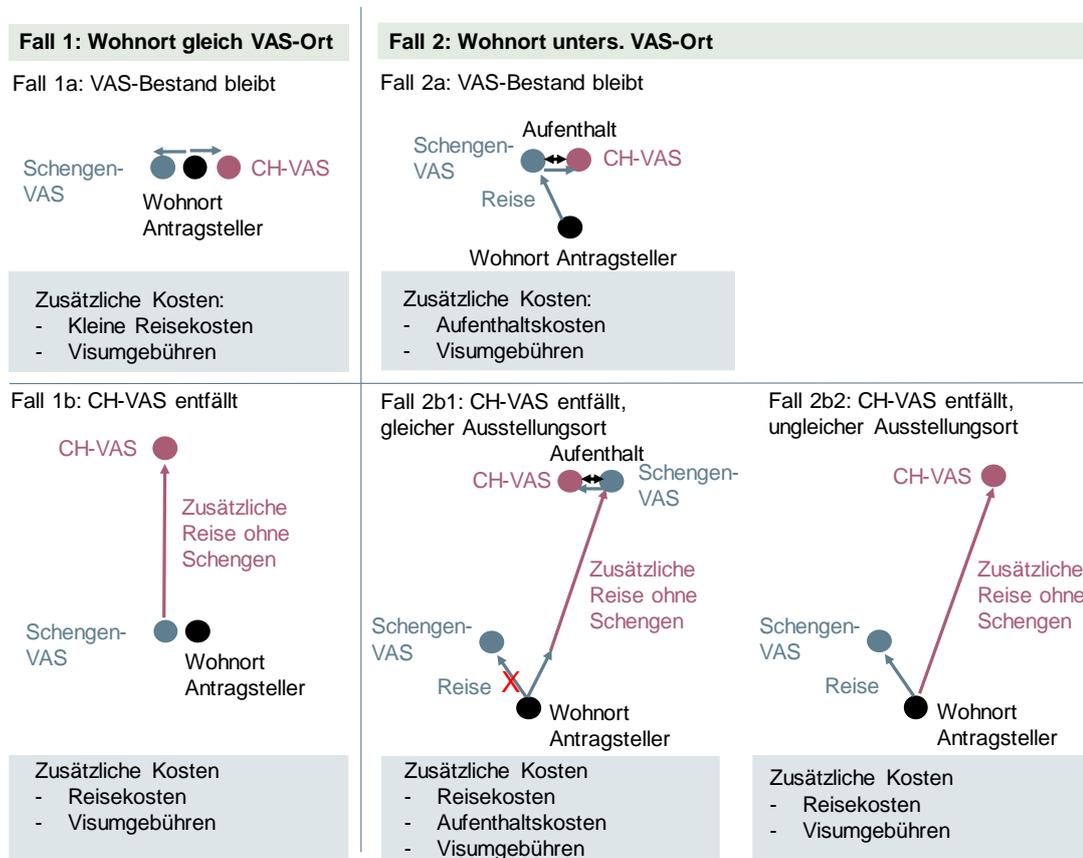
Abbildung 5-12: Annahmen zur Umsetzungsvariante «Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert» und ihre Auswirkungen

Umsetzungsvariante «Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert»	Mögliche Auswirkungen*
<p>Weniger CH-Visumannahmestellen «ohne Schengen»: Durch den Wegfall der Vertretungsvereinbarungen ist das Angebot an Visumannahmestellen im Szenario «ohne Schengen» kleiner.</p>	Höhere Reisekosten (Anreise- und Zeitopportunitätskosten) für einen Antragsteller
<p>Zusammenarbeit mit andern Outsourcern 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 Outsourcer derselbe ist wie für die Schengen-Staaten.</p>	Höhere Reisekosten (Anreise- und Zeitopportunitätskosten) für einen Antragsteller
<p>Einschränkende Datenschutzbestimmungen: Aus Datenschutzgründen dürfen die externen Dienstleister die persönlichen Daten eines Antragstellers nicht an verschiedene Staaten weiterreichen.</p>	Die Visumbeantragung erfordert die zweimalige Anwesenheit des Antragstellers, auch wenn die Schweiz und Schengen mit denselben Outsourcern zusammenarbeiten würden. Folglich fallen Aufenthaltskosten an. Diese setzen sich aus Übernachtungskosten, Zeitopportunitätskosten und Reisekosten zwischen den Annahmestellen zusammen.
<p>Einreichen der Originaldokumente: Für die eigentliche Gesuchserteilung durch die Auslandsvertretung werden die Originaldokumente benötigt.</p>	Durch die Notwendigkeit der Einreichung der Originaldokumente kann ein verlängerter Aufenthalt am Ort der Visumannahmestellen 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.

* 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 der Visumannahmestellen betroffen ist und wie gross die Distanz zu einer Schengen- bzw. CH-Visumannahmestelle ist. Abbildung 5-13 gibt einen Überblick über die möglichen Situationen, in welchen sich der Antragsteller vorfinden kann, sowie den daraus resultierenden zusätzlichen Kosten.

Abbildung 5-13: Überblick über die zusätzlichen Kosten «ohne Schengen» in Abhängigkeit des Wohnortes sowie des schweizerischen Angebots an Visumannahmestellen



Bemerkung: VAS steht für Visumannahmestelle. Wir unterstellen, 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 externen Dienstleister verläuft.

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

- Fall 1a: Die Schweiz stellt im Szenario «ohne Schengen» am gleichen Ort eine Visumannahmestelle 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 Visumannahmestellen aufgesucht werden müssen.
- Fall 1b: die Schweiz entscheidet sich im Szenario «ohne Schengen» gegen eine Visumannahmestelle am bisherigen Ort der Schengen Visumannahmestelle. 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 Schengenvisums eine längere Anreise auf sich nehmen, da sich die Schengen Visumannahmestelle 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 Visumannahmestelle 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 Visumannahmestellen zuwartet, bis die Originalunterlagen von der einen Visumannahmestelle 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.⁷⁷
- Fall 2b: Die Schweiz stellt keine Schweizer Visumannahmestelle 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 Visumannahmestelle 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.⁷⁸ 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, wenn nicht sogar unmöglich. Dies verbildlicht auch der nachfolgende Exkurs zu einem hypothetischen Beispiel zweier Antragsteller in Kunming (China).

⁷⁷ 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 Wartefrist von zwei bis drei Tagen auf die Rücksendung der Originalunterlagen gehen wir davon aus, dass sich der Antragsprozess in Zukunft beschleunigen wird.

⁷⁸ 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.

Exkurs: Illustration des Mehraufwands an einem konkreten Beispiel

Nachfolgend zeigen wir anhand eines hypothetischen Beispiels die Auswirkungen, welche ein Wegfall der Schengen-Assoziierung für einen betroffenen Antragsteller haben kann. Als zufälliges Beispiel dient uns die heutige Schengen Visumannahmestelle von Kunming in China. Kunming verfügt im Vergleich zu den anderen chinesischen Städten mit Visumannahmestellen über die geringste Bevölkerungsanzahl. Nun kann es sein, dass sich die Schweiz aus Ressourcengründen im Falle eines Austritts aus Schengen gegen eine Visumannahmestelle in Kunming entschliesst. Während also das Schengen Visum weiterhin in Kunming beantragt werden kann, muss das Schweizer Visum in einem der umliegenden Schweizer-Annahmestellen beantragt werden. Die nächste Schweizer-Annahmestelle ist im rund 900 km entfernten Chongqing zu finden. In Chongqing besteht auch die Möglichkeit, ein Schengen Visum zu beantragen. Wir gehen davon aus, dass die Visumabwicklung über einen externen Dienstleister erfolgt.

Diskussion Fall 1

Unser Antragsteller lebt in Kunming.

Fall 1a: Die Schweiz stellt eine Visumannahmestelle in Kunming zur Verfügung. Beim Antragsteller fallen neben den Visumgebühren von 110 CHF nur kleine Anreise- und Opportunitätskosten von rund 10 CHF an. Also beläuft sich der Mehraufwand auf mindestens 120 CHF (Fall 1a).

Fall 1b: Die Visumannahmestelle in Kunming entfällt. Der Antragsteller muss nach Chongqing reisen. Mit dem Flugzeug kostet eine Hin- und Rückreise rund 100 CHF bei einer Gesamtflugzeit 3h. Mit dem Zug ist die Reise mit 60 CHF zwar billiger, die Reise dauert jedoch 42h. Unser Reisender entscheidet sich aus Zeitgründen daher für den Flug. Beim Antragsteller fallen neben den Reisekosten nun auch höhere Opportunitätskosten von rund 50 CHF an.⁷⁹ Gesamthaft liegen die zusätzlichen Kosten für das Schweizer Visum inkl. Visumgebühren bei mindestens 260 CHF.

Diskussion Fall 2

Nun betrachten wir einen Antragsteller, der in Lincang wohnt. Mit Schengen musste er für das Schengen Visum bereits die Reise nach Kunming antreten.

Fall 2a: Falls die Schweiz eine Visumannahmestelle in Kunming zur Verfügung stellt, kann der Antragsteller das Schweizer und das Schengenvisum in Kunming beantragen. Da der Antragsteller für beide Visumanträge persönlich auf den Visumannahmestellen in Kunming erscheinen muss und die Originaldokumente jeweils an die Vertretungen ein- und rückgeschickt werden müssen, wird der Antragsteller 3 Nächte in Kunming verbringen müssen. 3 Übernachtungen in einem preisgünstigen Hotel in Kunming kosten rund 30 CHF. Da der Antragsteller in den 4 Tagen für die Visumantragstellung in Kunming nicht arbeiten kann, fallen zusätzlich Opportunitätskosten von rund 200 CHF an. Inklusive Visumgebühren summieren sich die Mehrkosten auf 340 CHF.

Gegeben, dass sich die Schweiz gegen eine Visumannahmestelle in Kunming entscheidet, hat der Antragsteller nun zwei Möglichkeiten:

Fall 2b₁: Der Antragsteller erledigt beide Visumanträge in Chongqing. Die Kosten für den Antragsteller setzen sich zusammen aus

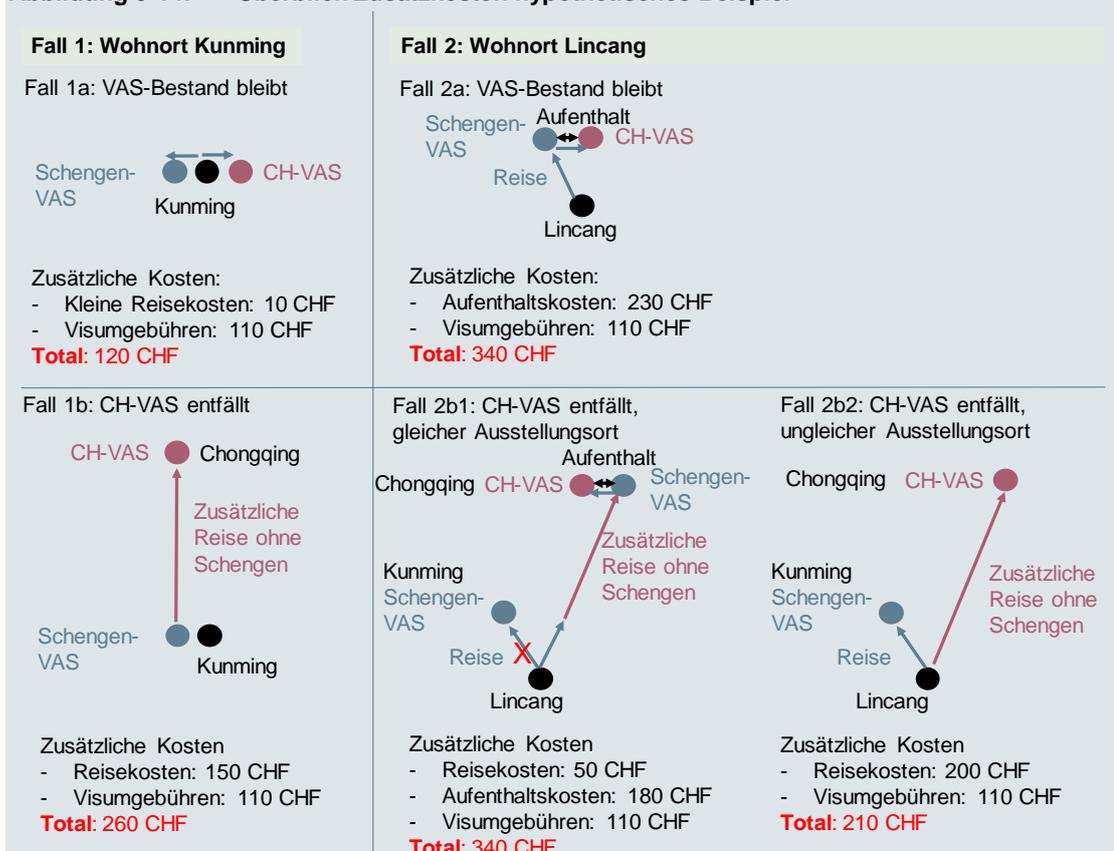
⁷⁹ Das durchschnittliche Monatsgehalt in China betrug 2015 596 Euro. Dasjenige der grössten 32 chinesischen Städte lag 2015 etwas höher – bei rund 845 Euro. Wir gehen davon aus, dass sich eher in der Stadt lebende und tendenziell besserverdienende Chinesen für eine Reise in die Schweiz bzw. den Schengen-Raum entscheiden. Wir schätzen die durchschnittlichen Opportunitätskosten auf 50 CHF pro Tag.

- Anreisekosten: Anreisekosten von Kunming nach Chongqing belaufen sich auf 100 CHF. Die Kosten für die Anreise von Lincang nach Kunming (rund 500 km) belaufen sich auf 50 CHF.
- Übernachtungskosten: Wie bereits in Fall 2a muss der Antragsteller in Chongqing auf die Rücksendung der Originaldokumente warten. Die nötigen Übernachtungen kosten rund 30 CHF.
- Opportunitätskosten: Da der Antragsteller in den 4 Tagen für die Visumantragstellung in Chongqing nicht arbeiten kann, fallen Opportunitätskosten von rund 200 CHF an. Für den Schengen-Antrag in Kunming wären 50 CHF angefallen.
- Gebühren für externen Dienstleister und Schweizer Visum: 110 CHF

Gesamthaft setzen sich die Mehrkosten im Szenario «ohne Schengen» in diesem stark vereinfachten Beispiel aus den im Szenario «ohne Schengen» anfallenden Reise-, Übernachtungs- und Opportunitätskosten sowie Visumgebühren abzüglich der im Szenario «mit Schengen» anfallenden Reise- und Opportunitätskosten im Szenario «mit Schengen» zusammen rund 340 CHF.

Fall 2b₂: Der Antragsteller erledigt die Antragstellung für das Schengen Visum in Kunming und die Antragstellung für das Schweizer Visum in Chongqing. Im Unterschied zu Fall 2b₁ fallen die Aufenthalts- sowie Opportunitätskosten kleiner aus, da der Antragsteller in Chongqing nicht auf die Rücksendung der Originalpapiere warten muss. Die Anreisekosten steigen jedoch, da die gesamte Distanz von Lincang nach Chongqing nun als Mehrkosten verrechnet werden muss. Zudem fallen Opportunitätskosten in Höhe von 50 CHF an. Folglich belaufen sich die Mehrkosten auf 310 CHF.

Abbildung 5-14: Überblick Zusatzkosten hypothetisches Beispiel



Die Mehrkosten eines Mehr-Staaten-Reisenden für das Schweizer Visum betragen zwischen 120 und 340 CHF. Unter der Annahme, dass die 4 Grundszenerien ähnlich häufig auftreten, betragen die durchschnittlichen Kosten rund 250 CHF.

Bereits das stark vereinfachte, hypothetische Beispiel im Exkurs zeigt, dass die Spannweite der zusätzlichen Kosten gross sein kann. Die Mehrkosten werden für jeden betroffenen Antragsteller unterschiedlich hoch ausfallen. So variieren beispielweise die Opportunitätskosten nicht nur zwischen Reisenden verschiedener Staaten, sondern es kann auch innerhalb eines Landes grosse Unterschiede in den Gehältern und folglich den entgangenen Einnahmen geben.⁸⁰ Die Mehrkosten dürften sich unter der heutigen Situation – mit aller Vorsicht geschätzt – auf rund 200 bis 300 CHF pro Visum belaufen. Da wir die Schätzungen auf dem heutigen Kostenstand basieren, rechnen wir für das Jahr 2030 mit durchschnittlichen **Visum-Mehrkosten im Szenario «ohne Schengen» von 300 CHF in der Variante «Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert».**

Annahmen zur Variante «Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert»:

In dieser Variante gehen wir für die Schweiz «ohne Schengen» von folgenden Bestimmungen im Jahr 2030 aus:

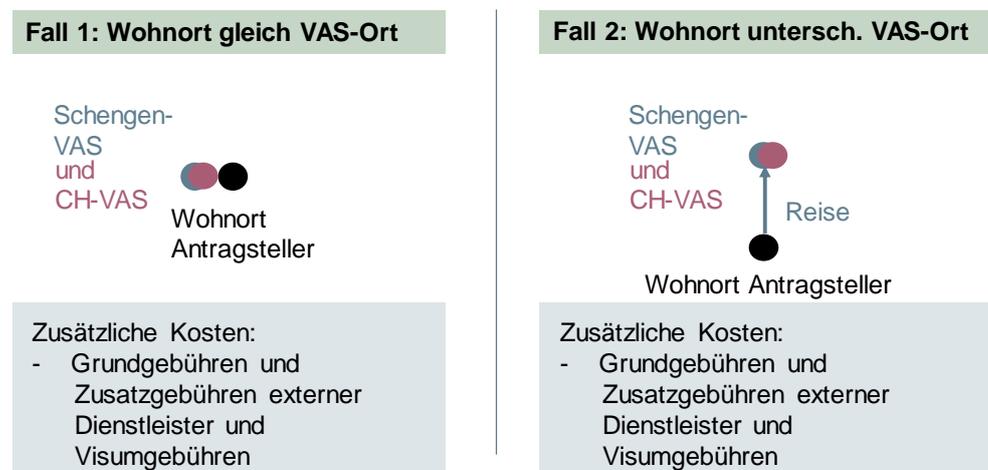
- Die Schweiz wird stark mit externen Dienstleistern zusammenarbeiten. Durch die stärkere Zusammenarbeit mit den Dienstleistern wird die Anzahl der Visumannahmestellen nicht reduziert und die Schweiz verfügt über Annahmestellen an den gleichen Standorten wie der Schengen-Raum.
- Die Schweiz hat mit den gleichen externen Dienstleistern Verträge abgeschlossen wie die 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 Visumannahmestellen unnötig.

Bemerkung: Es ist heute weitgehend unklar, wie das Visumverfahren im Jahr 2030 geregelt sein wird. Es ist durchaus denkbar, dass im Jahr 2030 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, wird auf einen Einbezug verzichtet.

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».**

⁸⁰ Das Durchschnittsgehalt und damit die Opportunitätskosten anderer visumpflichtigen Länder kann deutlich höher sein als dasjenige für China.

Abbildung 5-15: Überblick über die zusätzlichen Kosten «ohne Schengen» in Abhängigkeit des Wohnortes



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 könnte⁸¹. Um den Prozess zur Beantragung eines Visums generell zu vereinfachen werden weltweit verschiedenste Methoden getestet. Der Einsatz von mobilen Biometrie-stationen oder von temporären Stellen, an denen Fingerabdrücke erhoben werden können, werden bereits eingesetzt.⁸² 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.

c) 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» legen wir

⁸¹ Die Schweiz müsste aus rechtlichen Gründen (WTO) eine Ausschreibung vornehmen für die Auswahl der externen Dienstleister. So kann nicht garantiert werden, dass der für die Schweiz tätige Outsourcer derselbe wäre wie für die Schengen-Staaten.

⁸² http://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/rueckgang-chinesischer-gaeste_schweizer-tourismus-vor-neuen-herausforderungen/42168494.

bei 130 CHF fest, was dem durchschnittlichen Mehraufwand in der Variante «*Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert*» entspricht. Als obere Grenze gehen wir von zusätzlichen Kosten von 300 CHF aus, 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.⁸³ 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.^{84 85} 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 könnte die Preiselastizität der touristischen Nachfrage liefern. 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 -0.8.⁸⁶ 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 Mehrstaatenreisende die verschiedenen Zieldestinationen zu einem gewissen Grade austauschbar sind. Wir gehen bei den nachfolgenden Abschätzungen von einer Preiselastizität von -1.0 aus.

⁸³ 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.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Crouch (1994), Price elasticities in international tourism.

Unter der Annahme, dass 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.⁸⁷ 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%.⁸⁸

5.2.5 Schritt 5: Primäreffekte im Visumbereich

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 Touristenzahlen herbeirufen können.

Wie bereits erwähnt, ist eine Schätzung über den zu erwarteten Rückgang in den Touristenzahlen aufgrund der vielen Unsicherheiten schwierig. Auch die befragten Experten haben sich mit einer Einschätzung zum Rückgang in den Touristenzahlen im Falle eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung schwergetan.⁸⁹ Um eine Schätzung für den Rückgang an Touristen für das Jahr 2030 zu erhalten, greifen wir daher auf die zwei Umsetzungsvarianten im Kapitel 5.2.4c) zurück. Wie bereits in Kapitel 5.2.4c) 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. 5.2.4c). In der Umsetzungsvariante «*Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert*» beträgt der Rückgang je nach betrachteten Reisekosten schätzungsweise zwischen 8% und 18%. Im

⁸⁷ Utours, der grösste Anbieter von Pauschalreisen in China, bietet einen 2-tägigen Jungfrauochtrip 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.

⁸⁸ 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%.

⁸⁹ Die Experten sind Vertreter von Schweiz Tourismus und der Länder China, Russland sowie Indien.

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, haben wir 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 in gleicher Masse wie Gruppe von Reisenden aus den Staaten Thailand, China, Russland und Indien im Durchschnitt prognostiziert wurde.⁹⁰
- Das jährliche Wachstum für die Jahre ab 2026 bis 2030 entspricht dem durchschnittlichen jährlichen Wachstum zwischen 2015 und 2026 für alle Herkunftsstaaten.⁹¹ 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 5-16):

- 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%

⁹⁰ Es liegen keine Daten zu Saudi-Arabien vor.

⁹¹ Es liegen keine Wachstumsprognosen für die Jahre nach 2026 vor.

Abbildung 5-16: Rückgang der betroffenen, visumpflichtigen Touristen und deren Ausgaben in der Schweiz für das 2030 im Szenario «ohne Schengen» für die zwei Umsetzungsvarianten

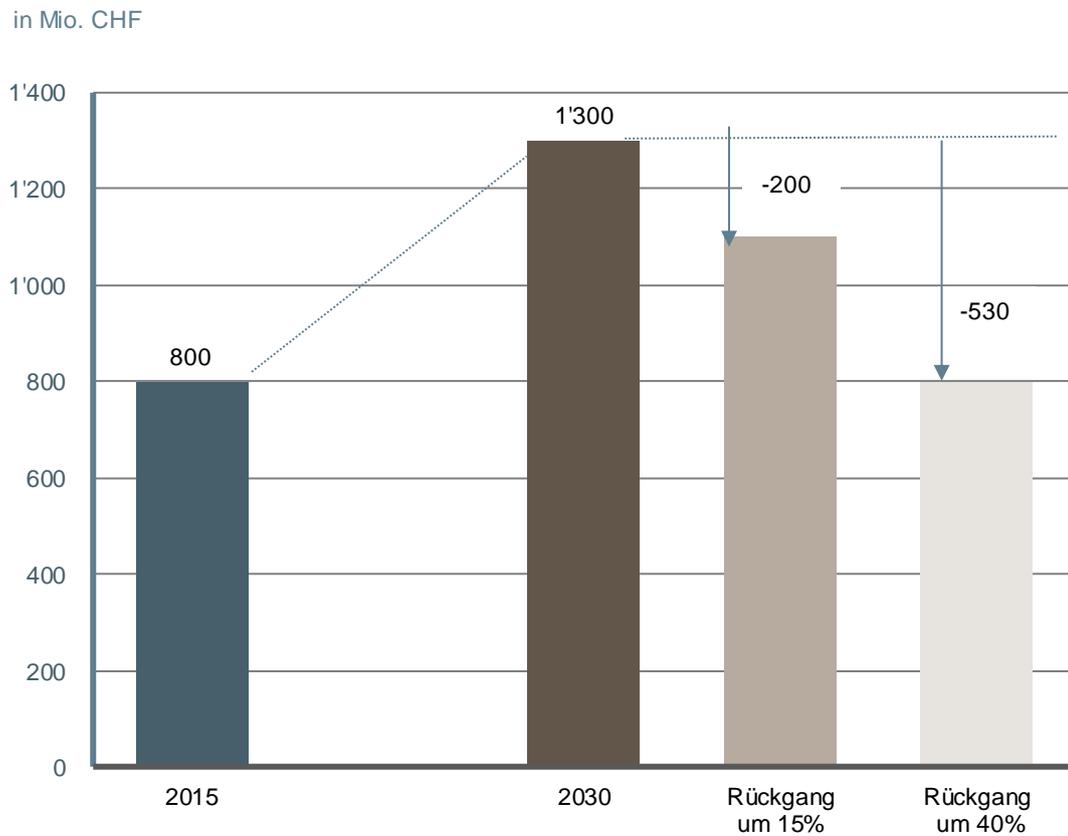
Umsetzungsvariante	Jahr 2030		Veränderung der touristischen Nachfrage [in Mio. CHF]
	Rückgang touristische Nachfrage	Wegfallende Touristen	
Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert	-15%	ca. 370'000	ca. - 200
Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert	-40%	ca.1'000'000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

Wachstumseinbussen im Jahr 2030 im Szenario «ohne Schengen»

Falls die Schweiz weiterhin Teil der Schengen-Partnerschaft ist, kann die Schweiz 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%.

Abbildung 5-17: Schätzung über finanzielle Einbussen im Jahr 2030 bei den betroffenen, visumpflichtigen Reisenden



Exkurs: Auswirkungen des Schengen-Assoziierungsabkommen auf Grossbritannien

Grossbritannien ist nicht Teil des Schengen-Raumes. Für die Einreise nach Grossbritannien wird das Schengen Visum nicht akzeptiert, d.h. visumpflichtige Drittstaatenangehörige benötigen ein zusätzliches Visum zur Einreise nach Grossbritannien. Ein Indiz dafür, dass der britische Tourismus aufgrund seiner Visumpolitik benachteiligt ist, könnte die stagnierende Zahl der ausgestellten UK Visa seit dem Jahr 2008 sein. Während sich die Anzahl der ausgestellten UK Visa seit dem Jahr 2008 nämlich kaum verändert hat, ist die Anzahl ausgestellter Schengen Visa in der gleichen Zeitperiode stark gewachsen. Wie stark der Einfluss einer Schengen-Assoziierung Grossbritanniens auf die touristische Nachfrage wäre, kann aus dem Vergleich der Entwicklung ausgestellter Visa in Grossbritannien und in den Schengen-Staaten allerdings nicht beantwortet werden.

6 Nutzen der Schengen-Assoziierung im Asylbereich

6.1 Aktueller Nutzen der Schengen-Assoziierung im Asylbereich

Gleichzeitig mit dem Schengen-Assoziierungsabkommen hat die Schweiz im Jahr 2008 auch das Dubliner-Assoziierungsabkommen unterzeichnet.⁹² **Die beiden Abkommen sind rechtlich miteinander verknüpft, so dass sie eine Einheit bilden und nur gemeinsam bestehen. Entfällt das Schengen-Abkommen, ist folglich auch das Dublin-Abkommen hinfällig.**

Im Dubliner-Assoziierungsabkommen wird geregelt, welcher Staat für die Behandlung eines Asylgesuchs zuständig ist. Innerhalb des Dublin-Raumes wird ein Gesuch nur einmal materiell geprüft. Dadurch sollen einerseits Mehrfachverfahren vermieden werden, und andererseits soll sichergestellt sein, dass jeweils ein Staat für eine asylsuchende Person zuständig ist bzw. diese ein ordentliches Asylverfahren erhält. Durch die Bestimmung der Zuständigkeiten eines Staates, müssen weitere Gesuche derselben Person von anderen Staaten nicht mehr behandelt werden. Folglich können asylsuchende Personen in den zuständigen Staat überstellt werden. Um Asylsuchende zu identifizieren und um den zuständigen Staat zu bestimmen, der das Asylgesuch behandeln muss, sind alle Dublin-Staaten an die Datenbank Eurodac angeschlossen.

Da die Schweiz (mit einer Schengen-Aussengrenze, die sich auf internationale Flughäfen beschränkt) für Asylsuchende kein typisches Erstasylland ist, wird die Schweiz durch das Dublin-System entlastet. Die Schweiz kann deutlich mehr Asylsuchende in andere Dublin-Staaten überstellen als Asylsuchende in die Schweiz überstellt werden. Zudem reichen von einem anderen Dublin-Staat abgelehnte Asylsuchende aufgrund der geringen Annahmehchancen selten ein Zweitgesuch in der Schweiz ein.

Im Szenario «ohne Schengen» gibt es keine Dublin-Assoziierung mehr. Dies hätte weitreichende Konsequenzen im Asylbereich (vgl. Abbildung 6-1):

- Es wären keine Dublin-Überstellungen und -Nichteintretensentscheide möglich.⁹³ D.h. die Schweiz könnte Asylsuchende nicht mehr in einen anderen Dublin-Staat überstellen, wenn dieser gemäss Dublin-Regeln für die Behandlung des Gesuchs zuständig wäre.⁹⁴ Im Gegenzug können andere Dublin-Staaten keine Asylsuchenden, für deren Asylgesuch die Schweiz gemäss Dublin-Regeln zuständig wäre, in die Schweiz überstellen. Da die Schweiz

⁹² Aufgrund der Flüchtlingskrise wird eine Anpassung des Dublin-Systems diskutiert. Im aktuellen Anpassungsvorschlag der EU-Kommission werden die wesentlichen Zuständigkeitskriterien der Ersteinreise beibehalten, das System aber um einen Korrekturmechanismus ergänzt, der einen Lastenausgleich zwischen den Dublin-Staaten gewährleisten soll. Dieser Mechanismus wird automatisch ausgelöst, wenn ein Dublin-Staat überproportional mit Asylgesuchen belastet wird. Der betroffene Staat muss dann vorübergehend keine Asylsuchenden mehr aufnehmen und die Asylsuchenden werden auf weniger belastete Staaten umverteilt. DEA (2016), Schengen/Dublin.

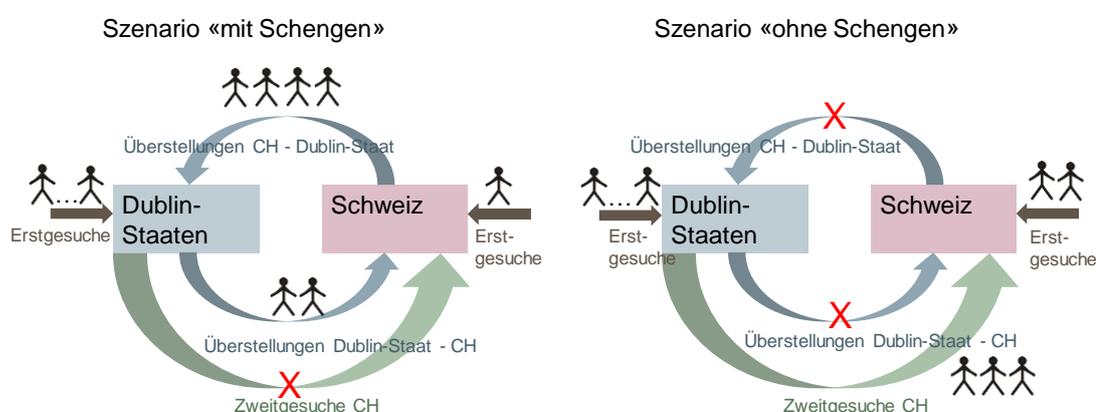
⁹³ Überstellungen in andere europäische Staaten sind je nach bereits vor dem Dublin-Abkommen abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen bei einem Wegfall des Dublin-Abkommens möglich. Diese bilateralen Rückübernahmeabkommen sind hingegen nicht annähernd so effizient wie das Dublin-Abkommen.

⁹⁴ Bilaterale Rücknahmeabkommen mit einzelnen Dublin-Staaten sind im Szenario «ohne Schengen» nicht denkbar, da diese Staaten kaum einen Anreiz hätten, solche Abkommen abzuschliessen.

jedoch deutlich mehr Asylsuchende in andere Dublin-Staaten überstellt als umgekehrt, hätte die Schweiz hier ein Nachsehen.

- Asylsuchende könnten zusätzlich zu ihrem Gesuch in einem Dublin-Staat auch ein Gesuch in der Schweiz einreichen (=Zweitgesuche). Dies könnte nach einem abgelehnten Antrag im Dublin-Raum oder parallel dazu geschehen.
- Die Schweiz hätte keinen Zugriff auf die Datenbanken Eurodac, SIS und VIS. Die Schweiz könnte weder nachprüfen, welches das Ersteinreiseland des Asylsuchenden war, noch ob dieser bereits in einem anderen Land einen (abgelehnten) Antrag gestellt hat.

Abbildung 6-1: Unterschiede im Asylbereich Szenario «mit und ohne Schengen»



Anmerkung: Zweitgesuche sind von Dublin-Staaten in Bearbeitung befindliche oder abgelehnte Gesuche.

Das Szenario «ohne Schengen» bedeutet eine erhebliche Mehrbelastung des schweizerischen Asylwesens. Da Dublin-Überstellungen in andere Staaten nicht mehr möglich wären, müsste die Schweiz alle Gesuche materiell prüfen. Asylsuchende mit einem solchen nationalen Verfahren verursachen dem Bund im Vergleich zu den Dublin-Verfahren, wo nur die Zuständigkeit geprüft wird, deutlich höhere Kosten. Dies einerseits deswegen, weil die Dublin-Verfahren weniger lange dauern als die nationalen Verfahren und andererseits, weil die via Dublin-Verfahren überstellten Asylsuchenden die Schweiz definitiv verlassen und somit keine über das Verfahren hinausgehenden Kosten verursachen (Sozialhilfe, etc.). Zudem muss damit gerechnet werden, dass die Schweiz in einem Szenario «ohne Schengen» als Zielstaat attraktiver würde und folglich mehr Zweitgesuche materiell prüfen müsste.

Um den im Szenario «ohne Schengen» entstehenden administrativen bzw. finanziellen Mehraufwand im Asylbereich zu quantifizieren, kann von folgender Annahme ausgegangen werden: Diejenigen Asylsuchenden, die im Szenario «mit Schengen» ein Dublin-Out-Verfahren durchlaufen und von der Schweiz in den zuständigen Dublin-Staat zurücküberwiesen werden können, müssen im Szenario «ohne Schengen» ein nationales Asylverfahren durchlaufen.

Die Einsparungen durch die Schengen-Assoziierung setzen sich somit wie folgt zusammen:

- Einsparungen aufgrund der Möglichkeit zur Überstellung
 - während des Verfahrens, da Dublin-Verfahren billiger sind als nationale Verfahren
 - Einsparungen nach Verfahrensabschluss, da für ausgewiesene Dublin-Fälle keine Anschlusslösungen finanziert werden müssen (Sozialhilfe, etc.).
- Einsparungen in Form von Mehrkosten, welche durch einen Anstieg an Zweitgesuchen im Szenario «ohne Schengen» anfallen würden.

Den Einsparungen dank Dublin gilt es die Kosten gegenüberzustellen, welche der Schweiz dadurch entstehen, dass sie auch selber Asylsuchende von anderen Dublin-Staaten übernehmen muss. Diese Anzahl zu übernehmender Fälle ist zwar bedeutend geringer, als diejenigen, welche die Schweiz in andere Dublin-Staaten überstellen kann, dennoch kommen je nach Betrachtungsjahr Kosten in der Höhe von 8 bis 16 Mio. CHF zusammen. Zudem werden Beitragszahlungen an Eurodac fällig. Die Kosten für diese Überstellungen und Beitragszahlungen entfallen im Szenario «ohne Schengen».

Abbildung 6-2: Einsparungen durch Schengen-Assoziierung im Asylbereich

in Mio. CHF	2012	2013	2014	2015	Durchschnitt 2012-2015
Einsparungen während Verfahren (1)	40.0	43.0	44.9	39.3	41.8
Einsparungen nach Verfahrensabschluss (2)	172.5	172.6	189.0	336.2	217.6
<i>Einsparungen Summe 1 und 2</i>	<i>212.5</i>	<i>215.6</i>	<i>233.9</i>	<i>375.5</i>	<i>259.4</i>
Einsparungen durch Zweitgesuche	nicht eingerechnet für diese Zeitperiode				
Beitragszahlungen für Eurodac	-0.1	-0.0	-0.0	-0.3	-0.1
Kosten Überführungen aus Dublin-Raum	-8.4	-9.6	-24.6	-16.3	-14.7
Total Einsparungen	204.0	206.0	209.3	358.9	244.6

Quelle: Auftraggeber.

Bemerkung: Es werden nur die Einsparungen für den Bund kalkuliert. Allfällige zusätzliche Kosten der Kantone werden nicht berücksichtigt. Die Personalkosten des SEM für die Abwicklung der Verfahren werden nicht miteinbezogen.

Insgesamt hat also – ohne Einrechnung allfälliger zusätzlicher Zweitgesuche – die Schengen-Assoziierung im Schweizer Asylwesen in den Jahren 2012 bis 2015 zu Einsparungen von durchschnittlich rund 244.6 Mio. CHF pro Jahr geführt.

6.2 Kosten eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung im Jahr 2030

Bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung im Jahr 2030 könnte der Nutzen der Schengen-Assoziierung, wie er im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2015 festgestellt wurde, nicht mehr geltend gemacht werden. Bei diesen Einsparungen im Asylbereich durch das Dublin-System wurden zudem die Mehrkosten, welche durch einen Anstieg an Zweitgesuchen im Szenario «ohne Schengen» anfallen würden, noch nicht miteinbezogen.

Die grosse «Unbekannte» ist die Anzahl zusätzlicher Zweitgesuche

Die Anzahl zusätzlicher Zweitgesuche stellt eine grosse Unbekannte dar, da sich diese im Gegensatz zu den effektiv beobachteten Einsparungen durch die Dublin-Verfahren (siehe vorheriges Kapitel) kaum abschätzen lässt. Um dennoch gewisse Anhaltspunkte zu den potentiell zusätzlichen Zweitgesuchen zu erhalten, bietet sich ein Abgleich mit den im EU-Raum abgelehnten Asylgesuche der letzten Jahre an. Die Gesamtzahl der abgelehnten Asylgesuche beziffert die Gesamtmenge der Personen, die potentiell ein zweites Gesuch in der Schweiz stellen könnten.⁹⁵ Es kann aber davon ausgegangen werden, dass nur ein Bruchteil dieser Personen tatsächlich ein Zweitgesuch in der Schweiz stellen würde und diese v.a. aus den Nachbarstaaten der Schweiz zu erwarten wären.⁹⁶ Je nach Höhe dieses Anteils unterscheidet sich die Höhe der Mehrkosten für den Bund gewaltig:

- *Variante mit geringen Auswirkungen eines Dublin-Austritts:* Geht man davon aus, dass 1% der Asylsuchenden mit einem abgelehnten Asylgesuch aus den EU-Nachbarstaaten der Schweiz ein Zweitgesuch in der Schweiz stellen würde – dies entspricht rund 1'450 Zweitgesuchen – fallen beim Bund Mehrkosten in der Höhe von schätzungsweise 109 Mio. CHF pro Jahr an.
- *Variante mit grossen Auswirkungen eines Dublin-Austritts:* Geht man davon aus, dass 10% der Asylsuchenden mit einem negativen Entscheid aus den EU-Nachbarstaaten der Schweiz ein Zweitgesuch in der Schweiz stellen würden – dies entspricht rund 14'500 Zweitgesuchen – so summieren sich die Mehrkosten auf schätzungsweise 1.09 Mrd. CHF pro Jahr.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Aufgrund der möglicherweise erlernten Sprachkenntnisse während des Asylverfahrens, kämen die Zweitgesuche wahrscheinlich mehrheitlich von Personen, welche in den Nachbarstaaten der Schweiz einen negativen Entscheid erhalten haben.

Abbildung 6-3: Schätzung der Anzahl Zweitgesuche und damit verbundenen Mehrkosten für das Jahr 2030

Variante	Wenig Zweitgesuche	Viele Zweitgesuche
Annahme zu Anzahl Zweitgesuchen als Anteil abgelehnter Asylgesuchen in Nachbarstaaten	1%	10%
Anzahl Zweitgesuche	1'450	14'500
Anteil an abgelehnten EU-Gesuchen	0.65%	6.5%
Erwartete Mehrkosten in Mio. CHF	109	1'090

Bei diesen Schätzungen wird unterstellt, dass der Bund pro Asylgesuch Kosten in der Höhe von rund 75'000 CHF zu tragen hat.

Abbildung 6-4 zeigt die Zusammensetzung der erwarteten Mehrkosten pro Jahr im Asylbereich ohne Schengen-Assoziierung für zwei mögliche Szenarien, wobei beim Szenario «wenig Zweitgesuche» von 1'450 und beim Szenario «viele Zweitgesuche» von 14'500 zusätzlichen Zweitgesuchen ausgegangen wird. Da die Anzahl der Zweitgesuche für die Schweiz «ohne Schengen/Dublin» im Jahr 2030 aufgrund der unzähligen Einflussfaktoren und damit verbundenen Unsicherheiten (u.a. künftige Migrationsströme, Ablehnungsquoten, etc.) nicht zu beziffern ist, resultiert eine grosse Bandbreite für die möglichen Mehrkosten im Szenario «ohne Schengen»: Ein Austritt aus der Schengen-Partnerschaft könnte der Schweiz im Asylbereich Mehrkosten von mindestens 350 Mio. CHF bis maximal 1332 Mio. CHF pro Jahr bescheren.

Abbildung 6-4: Durchschnittliche Einsparungen dank Dublin-System

Szenario in Mio. CHF	Wenig Zweitgesuche	Viele Zweitgesuche
Durchschnittliche jährliche Einsparungen während Verfahren (1)	42	42
Durchschnittliche jährliche Einsparungen nach Verfahrensabschluss (2)	218	218
Einsparungen durch Zweitgesuche (3)	109	1'088
<i>Einsparungen Summe 1 - 3</i>	<i>368</i>	<i>1'347</i>
Durchschnittliche jährliche Einsparungen Beitragszahlungen für Eurodac	-0	-0
Durchschnittliche jährliche Einsparungen durch Kosten Überführungen aus Dublin-Raum	-15	-15
Total Einsparungen	353	1'332

7 Administrative Aufwendungen für Schengen-Assoziierung

7.1 Aktuelle Aufwendungen

In diesem Abschnitt werden die finanziellen Auswirkungen dargelegt, welche sich der Bundesverwaltung aus der Schengen-Assoziierung der Schweiz ergeben haben.

In den Bereichen Grenze, Visum und Polizeizusammenarbeit führt die Teilnahme an der Schengen-Zusammenarbeit zu zusätzlichen (Personal-)Aufwendungen. In den Bereichen justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Betäubungsmittel, Feuerwaffen und Datenschutz müssen weder Beitragszahlungen an die EU geleistet werden noch IT-Systeme betrieben werden. In diesen Bereichen kommt es daher zu keinen zusätzlichen Aufwendungen aufgrund der Schengen-Assoziierung.

Da die Aufwendungen der Schengen-Assoziierung jährlichen Schwankungen unterliegen, werden nachfolgend die Kosten für die Jahre 2012 bis 2015 ausgewiesen. Abbildung 7-1 gibt einen Überblick über die jährlichen Aufwendungen, welche der Schweiz aufgrund der Schengen-Assoziierung anfallen. Diese Aufwendungen setzen sich wie folgt zusammen:

- **Bereich Grenze:** beinhaltet die Kosten durch die Beteiligung an Frontex und an den europäischen Fonds (AGF, ISF-Grenze).
- **Bereich Visum:** umfasst die VIS-Beitragszahlungen an die EU-Kommission und eu-LISA sowie die jährlichen Betriebs- und Investitionskosten für das Programm Vision/VIS-Mail und die Anpassungskosten des EVAs.
- **Bereich Polizeizusammenarbeit:** anfallende Kosten für die Informationsaustauschsysteme SIS und API.⁹⁷

Neben den bereichsspezifischen Beitragszahlungen an die EU sowie den Aufwendungen im IT-Bereich entrichtet die Schweiz im Rahmen der Schengen- und der Dublin-Assoziierung auch Beiträge an das EU-Budget, welche sich keinem bestimmten Bereich zuordnen lassen. Diese werden in der obigen Tabelle in den bereichsübergreifenden Beiträgen zusammengefasst.

Durch die Schengen-Assoziierung ergeben sich zudem Personalkosten für den Bund. Im Durchschnitt waren bei der Bundesverwaltung (fast ausschliesslich beim EJPD) rund 156 Vollzeitstellen nötig, welche in einem direkten Bezug zu Schengen/Dublin stehen. Der Personalbestand ist seit 2012 weitgehend stabil.

⁹⁷ Das Programm beinhaltet API-Daten. Dies sind Fluggastdaten, welche von den Fluggesellschaften den Grenzkontrollbehörden an den Ziel-Flughäfen übermittelt werden.

Abbildung 7-1: Überblick über die jährlichen Aufwendungen aufgrund der Schengen-Assoziierung in Mio. CHF

Aufwendungen in Mio. CHF	2012	2013	2014	2015	Durchschnitt 2012-2015
Bereich Grenze	13.9	22.3	19.9	21.3	19.3
davon Beitragszahlungen an Schengeninst. *)	13.9	22.3	19.9	21.3	19.3
Visumbereich	2.8	3.3	2.6	2.8	2.9
davon Beitragszahlungen an Schengeninst.	1.1	1.4	1.1	1.4	1.3
Bereich Polizeizusammenarbeit	16.8	15.8	15.5	13.0	15.3
davon Beitragszahlungen an Schengeninst.	1.4	1.5	1.3	0.6	1.2
Bereichsübergreifende Beiträge	0.9	2.1	4.0	4.1	2.8
davon Beitragszahlungen an Schengeninst.	0.9	2.1	4.0	4.1	2.8
Personalaufwand	16.7	16.7	17.7	17.7	17.2
Total Kosten	51.1	60.2	59.7	59.0	57.5
davon Beitragszahlungen an Schengeninst.	17.3	27.3	26.3	27.4	24.6

*) Vereinfachend haben wir unterstellt, dass der Nettobetrag im Bereich Grenze als Beitragszahlung an die Schengeninstitutionen interpretiert werden kann.

Bemerkung: In den Aufwendungen nicht einbezogen sind die angefallenen Investitions- und Inbetriebnahmekosten für die IT-Programme (vor 2012) sowie die noch rückwirkend anfallenden Beitragszahlungen.

Quelle: Auftraggeber.

7.2 Einsparungen beim Wegfall der Schengen-Assoziierung im Jahr 2030

Die administrativen Mehrkosten der Schengen-Assoziierung sind aktuell mit knapp 60 Mio. CHF volkswirtschaftlich von untergeordneter Bedeutung. Für das Jahr 2030 nehmen wir an, dass die Kosten mit dem BIP zunehmen und sich somit die gesamten Aufwendungen auf rund 70 Mio. CHF summieren. Allfällige Ersatzmassnahmen im Szenario «ohne Schengen» werden nicht analysiert.

Abbildung 7-2: Jährliche Aufwendungen aufgrund der Schengen-Assoziierung in Mio. CHF

Aufwendungen in Mio. CHF	Durchschnitt 2012-2015	2030
Zusätzliche (nicht abgegoltene) Staatsaufgaben	32.9	40.1
Beitragszahlungen an Schengeninstitutionen	24.6	30.0
Total Aufwendungen	57.5	70.1

8 Volkswirtschaftliche Auswirkungen «ohne Schengen»

In den vorgängigen Kapiteln haben wir die Primäreffekte verschiedener Aspekte wie die systematischen Grenzkontrollen, den Visumbereich usw. hergeleitet. In den folgenden Ausführungen analysieren wir, mit welchen volkswirtschaftlichen Auswirkungen zu rechnen ist, wenn nicht nur die Primäreffekte, sondern auch die wirtschaftlichen Rückkoppelungen miteinbezogen werden. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen schätzen wir mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für das Jahr 2030. Das berechenbare Gleichgewichtsmodell wird im

- Kapitel 8.1: Berechenbares Gleichgewichtsmodell

kurz vorgestellt. In den darauffolgenden Kapiteln zeigen wir zuerst, wie sich die einzelnen Primäreffekte, die wir in den vorgängigen Kapiteln hergeleitet haben, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Rückkoppelungen gesamtwirtschaftlich auswirken. Wir analysieren dabei zuerst die volkswirtschaftlichen Auswirkungen jedes einzelnen Effektes mit einer eigenen Modellsimulation für das Jahr 2030:

- Kapitel 8.2: Systematische Grenzkontrollen
- Kapitel 8.3: Visumbereich
- Kapitel 8.4: Asyl- und administrativer Bereich

Die Summe dieser einzelnen Modellsimulationen entspricht nicht den gesamten Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung, da es Abhängigkeiten bzw. wirtschaftliche Rückkoppelungen zwischen den einzelnen Bereichen gibt. Die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung wurden in einer separaten Modellsimulation für das Jahr 2030 berechnet, bei der alle Primäreffekte simultan vorgegeben wurden:

- Kapitel 8.5: Volkswirtschaftliche Auswirkungen «ohne Schengen»

8.1 Berechenbares Gleichgewichtsmodell

Für die Berechnung der gesamten volkswirtschaftlichen Auswirkungen (inkl. Folgeeffekte) eines Wegfalls von Schengen wird ein numerisches Gleichgewichtsmodell (computable general equilibrium – CGE) eingesetzt, 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. 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. Das Mehrländer-Mehrsektoren-Gleichgewichtsmodell kann wie folgt charakterisiert werden:

- *Mehrländermodell*: Multi-regionales, multi-sektorales allgemeines Gleichgewichtsmodell mit detaillierter Beschreibung von Produktions- und Konsumstrukturen sowie bilateralen Handelsbeziehungen
- *4 Regionen*: Schweiz, Nachbar-Schengen-Staaten, Rest-Schengen-Staaten, übrige Welt (ROW)
- *Güter und Sektoren*: Landwirtschaft, handelsintensives produzierendes Gewerbe, Dienstleistungen, Transport sowie Hotel- und Gastgewerbe (als ein «Tourismussektor»), übrige Güter und Dienstleistungen
- *Repräsentativer Haushalt* (je Region) mit detaillierten Einkommens- und Verbrauchsstrukturen
- *Produktionsfaktoren*: geringqualifizierte Arbeit, hochqualifizierte Arbeit, Kapital, sektorspezifische Ressourcen
- *Internationale Mobilität*: Sowohl Arbeit als auch Kapital sind international mobil.
- *Arbeitsmigration*: Unterscheidung zwischen Grenzgänger und Arbeitsmigration mit Wohnsitznahme
- *Fixe Sparquote* (marginal propensity to save): Konsum und Investitionen ändern sich proportional mit dem Realeinkommen
- *Fixer Pro-Kopf-Staatskonsum*: Die Staatsausgaben nehmen im Umfang des Bevölkerungszuwachses bzw. -rückgangs zu bzw. ab
- *Internationaler Handel*: Melitz-Ansatz für handelsintensive Industrie und Dienstleistung; Armington-Ansatz für die übrigen Sektoren (auch für Tourismussektor gilt Armington).
- *Datengrundlage*: Parametrisierung auf Grundlage des GTAP-Datensatzes 9 (Global Trade Analysis Project, <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/>)

Für eine detaillierte formale Beschreibung des Modells wird auf Ecoplan (2015), Kapitel 8, verwiesen. Der nachfolgende Exkurs fasst die Unterschiede bei der Modellparametrisierung im Vergleich zum Modell Ecoplan (2015) zusammen.

Exkurs: Modellparametrisierung

Im Vergleich zu Ecoplan (2015) basiert das vorliegende Modell auf dem neuen GTAP9-Datensatz. Die Länder- und Sektor-Aggregation wurde der Fragestellung entsprechend angepasst. Bei der Parametrisierung des Modells haben wir einige wenige Anpassungen vorgenommen. Bei den Substitutionsbeziehungen zwischen den höher bzw. weniger stark qualifizierten Grenzgängern und den höher bzw. weniger qualifizierten Schweizer Arbeitnehmern haben wir keine Unterscheidung mehr zwischen höher und niedrig qualifizierter Arbeit vorgenommen. Für beide Qualifikationen haben wir dieselbe Substitutionsbeziehung unterstellt. Der Grund dafür liegt darin, dass die angeführten sprachlichen Hürden bei den Grenzgängern entfallen. In Ecoplan (2015) haben wir eine Substitutionselastizität zwischen heimischen und ausländischen Arbeitskräften von 10 oder höher angesetzt. Im vorliegenden Fall rechnen wir mit einer tieferen Substitutionselastizität zwischen heimischen und Arbeitskräften aus dem Schengen-Raum (Substitutionselastizität von 6), da sich der Wegfall einer Schweizer Schengen-Assoziierung in erster Linie auf

sektoral und/oder regional begrenzte Arbeitsmärkte auswirken würde, was eine geringere Substitutionselastizität zwischen heimischen und ausländischen Arbeitskräften impliziert (vgl. dazu auch die Ausführungen im Kapitel 9).

Weiter wurde das Bevölkerungsszenario A-00-2015 für den Zeithorizont 2030 unterstellt. Auch die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung und der Grenzgänger entsprechen jeweils diesem Referenzszenario A-00-2015. Die nachfolgende Abbildung zeigt die unterstellte Zusammensetzung der Wohn- und Erwerbsbevölkerung sowie Grenzgänger für das Szenario «mit Schengen».

Abbildung 8-1: Annahmen für die Parametrisierung des Modells für die Wohnbevölkerung, Erwerbsbevölkerung und Grenzgänger für die Jahre 2015 und 2030 im Szenario «mit Schengen»

	Wohnbevölkerung [in 1000]	Erwerbsbevölkerung und Grenzgänger [VZÄ in 1000]	Erwerbsquote [Erwerbsbevölkerung in % der Wohnbevölkerung]
Jahr 2015			
Schweizer	6'238	2'996	48.0%
Ausländer Nachbarländer	782	475	60.7%
Ausländer RestSchengen	453	275	60.7%
Ausländer ROW	766	412	53.7%
Grenzgänger Nachbarländer	0	278	
Total	8'239	4'435	
Jahr 2030			
Bevölkerungsszenario A-00-2015			
Schweizer	6'729	2'983	44.3%
Ausländer Nachbarländer	1'178	676	57.4%
Ausländer RestSchengen	682	391	57.4%
Ausländer ROW	878	450	51.2%
Grenzgänger Nachbarländer	0	361	
Total	9'467	4'861	

8.2 Systematische Grenzkontrollen

Die Primäreffekte einer systematischen Grenzkontrolle wurden im Kapitel 4 hergeleitet. Die Primäreffekte für die drei untersuchten Umsetzungsvarianten eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung für das Jahr 2030 können wie folgt zusammengefasst werden:

Abbildung 8-2: Primäreffekte der systematischen Grenzkontrolle im Jahr 2030

	Grenzgänger Anzahl [in 1000]	Zeitkosten		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	3.05	0.19	0.55
«Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»	361	1.36	0.10	0.91
«Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»	139	1.64	0.11	0.29

Aus wirtschaftlicher Sicht ist die Schweiz vor allem durch den Rückgang der Grenzgänger betroffen. Der Rückgang der Anzahl Grenzgänger ist abhängig von der Umsetzungsvariante – also den Ressourcen, welche unsere Nachbarstaaten für die systematische Grenzkontrolle einsetzen. Je mehr Personal zur Verfügung gestellt wird, desto geringer die Wartezeiten an der Grenze und desto geringer der Rückgang der Grenzgänger. Unsere Nachbarstaaten sind vor allem durch zusätzliche Stauzeitkosten bei ihren weiterhin in die Schweiz pendelnden Grenzgänger und den zusätzlichen Kosten für die systematische Grenzkontrolle betroffen.

Modellierung und Annahmen zur systematischen Grenzkontrolle

Im Gleichgewichtsmodell zur Berechnung der wirtschaftlichen Rückkopplung können nicht alle Primäreffekte – wie die Stauzeitkosten – modelliert werden. Die Modellannahmen zur Berechnung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der systematischen Grenzkontrolle sind in der nachfolgenden Abbildung 8-3 zusammengefasst und können wie folgt kommentiert werden:

- *Relativer Rückgang der Anzahl Grenzgänger:* Aus den obigen Annahmen zum Rückgang der absoluten Anzahl der Grenzgänger lassen sich die relativen Veränderungen der Anzahl Grenzgänger leicht bestimmen. Der Rückgang der Anzahl Grenzgänger beträgt im Jahr 2030 in Abhängigkeit der Umsetzungsvariante zwischen 0% bis -62%. Im Modell wird der

Rückgang der Grenzgänger über eine Verminderung der Stundenproduktivität aller Grenzgänger erfasst. Die Stundenproduktivität wird solange reduziert, bis sich der angenommene Rückgang der Anzahl Grenzgänger einstellt.⁹⁸

- *Zusätzliche Staatsausgaben für systematische Grenzkontrollen in den Nachbarstaaten der Schweiz:* Den Nachbarstaaten der Schweiz erwachsen für die systematische Grenzkontrolle zusätzliche Kosten. Diese zusätzlichen Kosten werden als zusätzliche Staatsausgaben im Gleichgewichtsmodell erfasst.

Abbildung 8-3: Modellannahmen zur systematischen Grenzkontrolle im Jahr 2030

	Im Modell erfasst			Nachrichtlich (nicht im Modell erfasst)	
	Relativer Rückgang der Anzahl Grenzgänger [in %]	Zusätzliche Staatsausgaben für syst. Grenzkontrolle in den Nachbarstaaten [Mrd. CHF]	Erhöhung inl. Erwerbsbev. durch Zuzug von Grenzgänger [in %]	Zeitkosten Ausländer [Mrd. CHF]	Zeitkosten Inländer [Mrd. CHF]
	Veränderungen im Szenario «ohne Schengen» im Vergleich zum Szenario «mit Schengen»				
«Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»	-27%	0.55	0.7%	3.05	0.24
«Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»	0%	0.91	0.0%	1.24	0.12
«Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»	-62%	0.29	1.6%	1.50	0.14

- *Erhöhung der inländischen Erwerbsbevölkerung durch Zuzug von Grenzgängern:* Es ist davon auszugehen, 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. Wie hoch dieser Anteil sein wird, ist abhängig von den unterstellten Substitutionselastizitäten zwischen heimischen Arbeitskräften und Arbeitskräften aus dem Schengen-Raum. Unter der – empirisch schwach abgestützten – Annahme einer Substitutionselastizität von 6 (vgl. Ausführungen im vorgängigen Exkurs zur Modellparametrisierung und im Kapitel 9) wechselt ein Drittel der Grenzgänger, welche durch die hohen Wartezeiten an der Grenze vom Pendeln in die Schweiz abgehalten werden, ihren Wohnsitz in die Schweiz. Schon dieser eine Drittel würde die Räume um Basel, Genf und Tessin vor grosse Herausforderungen stellen: So würden je nach Umsetzungsvariante bis zu 130'000 Personen ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegen und dies konzentriert auf die Räume Basel, Genf und

⁹⁸ Die Modellierung des Rückgangs der Anzahl Grenzgänger wird also nicht wie in EcoPlan (2015) über eine Kontingentierung vorgenommen, sondern über den Rückgang der Stundenproduktivität. Zusätzliche Hindernisse an der Grenze, welche das Pendeln für die Grenzgänger erschweren, senken aus einer ökonomischen Perspektive die Stundenproduktivität dieser Grenzgänger.

Tessin. Eine empirische Fundierung dieser Annahme kann im Rahmen der vorliegenden Studie nicht geleistet werden.⁹⁹

- **Stauzeitkosten:** Die zusätzlichen Stauzeitkosten für die noch pendelnden Grenzgänger und den übrigen Grenzverkehr können im verwendeten Gleichgewichtsmodell nicht erfasst werden.¹⁰⁰ Die Stauzeitkosten werden daher zusätzlich zu den Resultaten aus dem Gleichgewichtsmodell angefügt.

Modellresultate: Volkswirtschaftliche Auswirkungen der systemat. Grenzkontrolle

Nachfolgend stellen wir die volkswirtschaftlichen Auswirkungen vor, welche wir mit dem Gleichgewichtsmodell berechnen. Die Abbildung 8-4 zeigt die «isolierten» Auswirkungen einer systematischen Grenzkontrolle für die Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» auf die Schweiz, die Nachbarstaaten, die restlichen Schengen-Länder und alle übrigen Länder im Jahr 2030. «Isolierte» Auswirkungen bedeutet, dass wir nur die systematische Grenzkontrolle im Modell simulieren und die restlichen Effekte der Schengen-Assoziierung hier nicht miteinbezogen werden. Die Abbildung zeigt folgende Modellresultate:

- **Wirtschaftliche Aktivität:** Unter dem Stichwort «wirtschaftliche Aktivität» zeigen wir die Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP)¹⁰¹, das BIP pro Kopf, den Konsum bzw. die Wohlfahrt pro Kopf sowie auf die Exporte und Importe.
- **Faktorpreise – Löhne und Kapitalrenditen:** Es werden die Veränderungen der Reallöhne der Niedrig- und Hochqualifizierten und die realen Kapitalrenditen, des im jeweiligen Land investierten Kapitals, dargestellt.
- **Faktoreinkommen – Arbeits- und Kapitaleinkommen:** Wer Arbeit und Kapital zur Produktion von Gütern anbietet, der erhält im Gegenzug dafür ein Entgelt. Wer Arbeit anbietet, erhält einen Lohn bzw. ein entsprechendes Arbeitseinkommen. Wer sein angespartes Kapital oder seinen Grund und Boden anbietet, erzielt damit eine Rendite und erhält ein entsprechendes Kapitaleinkommen. Beim Kapitaleinkommen sind Vermögens- und Geschäftseinkommen sowie die erzielten Einkommen aus Vermietung von Immobilien oder Bereitstellung von Grund und Boden subsummiert. Werden Arbeits- und Kapitaleinkommen zusammengezählt, erhält man das Volkseinkommen.

Bei den Arbeitseinkommen wird jeweils das Arbeitseinkommen der einheimischen Bevölkerung ausgewiesen. Für die Schweiz wird also die Veränderung des Arbeitseinkommens

⁹⁹ Für einen noch stärkeren Zuzug von ausländischen Grenzgängern in die Schweiz spricht, dass der regionale Arbeitsmarkt in den ausländischen grenznahen Regionen relativ strukturschwach ist.

¹⁰⁰ Das Gleichgewichtsmodell verzichtet auf eine Modellierung der Substitution zwischen Arbeit und Freizeit. Grundsätzlich wäre eine solche Modellierung möglich. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde dieser Aspekt aber nicht weiter vertieft und die berechneten Stauzeitkosten nachrichtlich in den Resultattabellen hinzugefügt.

¹⁰¹ Im nachfolgenden Exkurs zum BIP zeigen wir, dass das BIP oder das BIP/Kopf nicht als Indikator für Wohlfahrtsveränderungen dienen kann.

der Schweizer Arbeitskräfte ausgewiesen. Da in unserem Modell zwar Arbeitsmigration zugelassen ist, aber für die Schweizer Arbeitskräfte insgesamt ein fixes Arbeitsangebot¹⁰² unterstellt wird, ist für die Veränderung des Arbeitseinkommens der Schweizer Arbeitskräfte, welche in der Schweiz beschäftigt sind, allein die Reallohnveränderung massgeblich. Arbeitslosigkeit wird nicht explizit modelliert, d.h. es wird unterstellt, dass sich die Arbeitslosigkeit längerfristig aufgrund des Wegfalls der Schengen-Assoziierung nicht verändert.

Die Veränderungen beim Kapitaleinkommen zeigen, wie stark sich durch die systematische Grenzkontrolle und den Rückgang der Grenzgänger und somit des Arbeitsangebots in der Schweiz das jeweilige inländische Kapitaleinkommen verändert. Die Veränderung des Kapitaleinkommens erklärt sich (i) aus der veränderten Kapitalrendite, (ii) aus dem veränderten Kapitaleinsatz in der Schweiz und (iii) aus Kapitalbewegungen über die Grenze. Sinkt bspw. das Kapitaleinkommen in der Schweiz stärker als das Kapitaleinkommen im Ausland, so kann dies bspw. auf Kapitalverschiebungen von der Schweiz ins Ausland zurückgeführt werden. Diese Kapitalverschiebung kann bspw. die Folge einer schlechteren politikinduzierten Wettbewerbsposition der Schweiz sein – es findet eine Verlagerung der Produktion von der Schweiz ins Ausland statt.

Die relativen Arbeits- und Kapitaleinkommensveränderungen wurden für die Schweiz zusätzlich in Frankenbeträgen für das Jahr 2030 ausgedrückt:

- Beim Arbeitseinkommen der Niedrig- und Hochqualifizierten wird die Veränderung des gesamten Arbeitseinkommens der Schweizer Arbeitskräfte, welche in der Schweiz arbeiten, dargestellt. Illustrativ wird die Veränderung auch in CHF/Vollzeitäquivalent dargestellt.
- Beim Kapitaleinkommen wird – wie bereits erwähnt – die Veränderung des in der Schweiz investierten Kapitals dargestellt.
- Das Total der Einkommen fasst die veränderten Arbeits- und Kapitaleinkommen zusammen. Der gesamte auf Schweizer Territorium erwirtschaftete Einkommensverlust wird zur Illustration auch in CHF/Kopf der Schweizer Bevölkerung ausgedrückt. Bei dieser illustrativen Grösse ist zu beachten, dass die Kapitalrenditen aus dem im Inland investierten Kapital teilweise ins Ausland abfliessen (umgekehrt erhält die Schweiz Einkommen aus dem im Ausland investierten Kapital). Diese grenzüberschreitenden Kapitaleinkommensströme werden im Modell nicht explizit abgebildet.

¹⁰² Im Gleichgewichtsmodell ist keine Freizeit-Arbeits-Entscheidung (labor-leisure choice) modelliert. Reallohnänderungen wirken sich somit nicht auf das Arbeitsangebot der Schweizer Arbeitskräfte aus, führen aber zu Migrationsbewegungen aus der Schweiz (von den in der Schweiz beschäftigten Ausländern) und in die Schweiz (von Ausländern, welche neu in der Schweiz eine Arbeit aufnehmen).

Exkurs: BIP als Indikator für die wirtschaftliche Aktivität einer Volkswirtschaft**Das BIP ist ein Mass für die Wirtschaftsleistung**

Mit dem BIP wird die Veränderung der Wirtschaftsleistung gemessen. Die Wirtschaftsleistung ändert sich, wenn bspw. das Arbeitsangebot der Grenzgänger sinkt oder die touristische Nachfrage weniger stark zunimmt. Daher wird häufig das BIP/Kopf als Indikator für die Wohlfahrtsveränderungen herangezogen. Dieser Indikator ist im vorliegenden Kontext aber nicht immer aussagekräftig, wie nachfolgend aufgezeigt.

BIP-Indexierung hat Einfluss auf die BIP-Resultate

Je nach Art der Deflationierung (oder neutraler „Indexierung“) ergeben sich unterschiedliche Werte für die Veränderung des BIP. Eine unterschiedliche Wahl der BIP-Indexierung¹⁰³ kann nicht nur zu signifikanten Unterschieden beim Niveau, sondern sogar zu einer Änderung der Rangordnung der untersuchten Szenarien führen (vgl. dazu Ecoplan (2006), Exkurs auf Seite 67ff). Es gibt keine "richtige" Indexierung, welche die Effizienz der untersuchten politischen Massnahmen mit Hilfe des realen BIP zum Ausdruck bringt.

Veränderung des Realeinkommens der Schweizer Bevölkerung

Im vorliegenden Kontext messen wir die politikinduzierte Veränderung der Arbeitseinkommen für die Schweizer Arbeitskräfte, die in der Schweiz arbeiten. Zusätzlich bestimmen wir die politikinduzierten Veränderungen beim inländischen Kapitaleinkommen. Die veränderten Realeinkommen sind ein besseres Wohlfahrtsmass als das Bruttoinlandsprodukt. Wobei zu beachten ist, dass bei den aufgezeigten Veränderungen beim inländischen Kapitaleinkommen nicht nur Schweizer, sondern auch Ausländer, welche Kapital in der Schweiz zur Verfügung stellen, betroffen sind. Als weitere Komponente wird die Veränderung des Konsums pro Kopf ausgewiesen, welches ein Indikator für die Wohlfahrt aller in der Schweiz wohnhaften Personen ist.

Die systematische Grenzkontrolle schwächt das Wirtschaftswachstum in der Schweiz

Durch die systematische Grenzkontrolle wird die Bewegungsfreiheit der Grenzgänger eingeschränkt und die Zahl der in der Schweiz beschäftigten Grenzgänger wird abnehmen. Das Arbeitsangebot in der Schweiz nimmt bei der Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» um insgesamt -1.3% ab. Bei einer Verknappung des Arbeitsangebots wird selbstverständlich auch die Wirtschaftsleistung – das Bruttoinlandsprodukt (BIP) – zurückgehen. Wie die Abbildung 8-4 zeigt, nimmt das BIP aufgrund der systematischen Grenzkontrolle im Jahr 2030 um -1.59% ab.¹⁰⁴ Das BIP/Kopf nimmt um -2.16% ab. Der Aussenhandel (Exporte und Importe) zeigt einen ähnlichen Rückgang wie das BIP, wobei die Exporte stärker zurückgehen als die Importe.

¹⁰³ Bei unserer BIP-Berechnung haben wir das BIP mit dem Konsumentenpreisindex deflationiert (Laspeyres). Weitere Möglichkeiten sind komponentenweise Deflationierung auf der Verwendungs- oder Entstehungsseite oder eine andere Art der Berechnung (bspw. Paasche oder Fisher anstelle von Laspeyres).

¹⁰⁴ Die Modellresultate werden mit zwei Nachkommastellen rapportiert und diskutiert. Dies soll keine „Scheingenauigkeit“ vorgaukeln, sondern dient lediglich der leichteren Zuordnung von textlich diskutierten Zahlen mit den in den Abbildungen dargestellten Resultaten.

Abbildung 8-4: „Isolierte“ Auswirkungen einer systematischen Grenzkontrolle (Jahr 2030)
Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»

	Schweiz	Nachbar-Schengen-länder (D/I/F/A)	Rest Schengen-länder	ROW (Rest der Welt)
Wirtschaftliche Aktivität				
BIP - Bruttoinlandsprodukt	-1.59%	0.12%	0.00%	0.00%
BIP pro Kopf	-2.16%			
Wohlfahrt/Konsum pro Kopf	-1.29%			
Exporte	-2.36%	0.17%	0.00%	0.00%
Importe	-1.56%	0.10%	0.00%	0.00%
Faktorpreise (Löhne und Kapitalrenditen)				
Löhne Niedrigqualifizierte	0.06%	-0.04%	0.00%	0.00%
Löhne Hochqualifizierte	0.11%	-0.06%	0.00%	0.00%
Kapitalrendite	-0.56%	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	0.11%	-0.06%	0.00%	0.00%
Kapitaleinkommen	-2.18%	0.14%	0.00%	0.00%
Total Einkommen	-0.97%	0.05%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Niedrig- und Hochqual.	0.27		Mrd. CHF	
	90		CHF/Vollzeitäquivalent	
Kapitaleinkommen	-4.98		Mrd. CHF	
Total Einkommen	-4.72		Mrd. CHF	
	-701		CHF/Kopf (CH-Bevölkerung)	
Wartezeiten an Grenze (Zeitkosten)	-0.19	-3.05	Mrd. CHF	

Der Rückgang der Anzahl Grenzgänger führt zu leicht höheren Löhnen im Inland

Wichtiger als der BIP-Rückgang ist die Betroffenheit der heimischen Bevölkerung. Hier ist zu unterscheiden zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen sowie dem Pro-Kopf-Konsum als Indikator für die Wohlfahrt.

Da nur ein Teil der Grenzgänger ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegt, wird der Faktor Arbeit trotz Personenfreizügigkeit in den betroffenen Grenzregionen knapper. Durch die Verknappung des Faktors Arbeit können die Arbeitnehmenden „Knappheitsrenten“ in Form höherer Löhne auf Kosten der Kapitaleinkommen einfahren. Der Rückgang der Anzahl Grenzgänger führt aber auch zu Netto-Produktionsverlusten und zu einem Kapitaltransfer ins Ausland – dies zum Nachteil der Schweizer Arbeitnehmer. Die negativen Effekte der Netto-Produktionsverluste und des Kapitalabflusses sind aber weniger ausgeprägt als die für die Arbeitnehmer positiven zusätzlichen «Knappheitsrenten». Per Saldo steigen die Reallöhne für die Niedrig- und Hochqualifizierten mit 0.06% bzw. 0.11%. Aufgrund des fixen Arbeitsangebots der Schweizer Arbeitskräfte steigen die Arbeitseinkommen im selben Ausmass.

Das Arbeitseinkommen der Schweizer Arbeitskräfte steigt aufgrund der geringeren Anzahl Grenzgänger im Jahr 2030 um insgesamt 0.27 Mrd. CHF oder 90 CHF pro Vollzeitäquivalent.

Verluste beim Kapitaleinkommen

Beim Kapitaleinkommen muss die Schweiz aufgrund der systematischen Grenzkontrolle allerdings mit relativ grossen Verlusten rechnen:

- (i) Die Kapitalrendite sinkt, da die systematischen Grenzkontrollen das Arbeitsangebot in der Schweiz verknappen und die in der Schweiz Beschäftigten höhere Löhne (Knappheitsrenten) auf Kosten der Kapitaleigner erzielen können.
- (ii) Es wird weniger Kapital in der Schweiz eingesetzt, weil weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stehen und leicht höhere Löhne bezahlt werden müssen.
- (iii) Als Folge davon wird investives Kapital von der Schweiz ins Ausland verschoben (Produktionsverlagerungen).

Insgesamt sinkt das Kapitaleinkommen in der Schweiz um -2.18% oder -4.98 Mrd. CHF im Jahr 2030.

Die systematische Grenzkontrolle führt insgesamt zu spürbaren Einkommenseinbussen in der Schweiz

Hauptverantwortlich für die spürbaren Einkommenseinbussen ist der Verlust an Kapitaleinkommen: Insgesamt wird mit einem Einkommensrückgang im Jahr 2030 von -4.72 Mrd. CHF gerechnet, was umgerechnet -701 CHF pro Kopf der Schweizer Bevölkerung entspricht.

Verlierer und Gewinner bei den Nachbarstaaten der Schweiz

Zu den Verlierern einer systematischen Grenzkontrolle gehören die Grenzgänger. Allerdings führt die systematische Grenzkontrolle zu einer – wenn auch bescheidenen – Zunahme der Gesamteinkommen der Nachbarstaaten der Schweiz von +0.05%. Dies hat insbesondere damit zu tun, dass ein Teil der von den Grenzstaaten abgehaltenen Grenzgänger eine Beschäftigung in den Nachbarstaaten wahrnehmen und eine Verschiebung von Produktivkapital von der Schweiz ins Ausland stattfindet. Für die restlichen Länder ergeben sich erwartungsgemäss keine nennenswerten Folgen der systematischen Grenzkontrollen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten.

Sehr grosse Unsicherheit zum Ausmass der volkswirtschaftlichen Auswirkungen

Wie im Kapitel 4 gezeigt wurde, sind die Effekte der Einführung der systematischen Grenzkontrolle abhängig und der Art und Weise der Umsetzung dieser Kontrolle durch die Nachbarstaaten der Schweiz. Neben der oben besprochenen Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» existiert eine grosse Bandbreite einer möglichen Umsetzung der systematischen Grenzkontrolle durch die Nachbarstaaten der Schweiz. Mit zwei zusätzlichen, exemplarischen Umsetzungsvarianten wurde die Bandbreite grob abgeschätzt.

In der Umsetzungsvariante «Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten» stellen die Nachbarstaaten der Schweiz die notwendigen Ressourcen für die Grenzkontrolle zur Verfügung, damit kein grosser Grenzstau mehr entsteht. In einem solchen Falle würden sich für die Schweiz – wie erwartet – keine nennenswerten negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen ergeben (vgl. dazu die nachfolgende Abbildung 8-5).

Abbildung 8-5: „Isolierte“ Auswirkungen einer systematischen Grenzkontrolle (Jahr 2030)
Umsetzungsvariante «Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

	Schweiz	Nachbar-Schengen-länder (D/I/F/A)	Rest Schengen-länder	ROW (Rest der Welt)
Wirtschaftliche Aktivität				
BIP - Bruttoinlandsprodukt	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
BIP pro Kopf	0.00%			
Wohlfahrt/Konsum pro Kopf	0.00%			
Exporte	0.00%	-0.01%	0.00%	0.00%
Importe	0.00%	-0.01%	0.00%	0.00%
Faktorpreise (Löhne und Kapitalrenditen)				
Löhne Niedrigqualifizierte	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Löhne Hochqualifizierte	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Kapitalrendite	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Arbeits-, Kapitaleinkommen (Arbeitseinkommen der "Einheimischen", inländ. Kapitaleinkommen)				
Arbeitseinkommen Niedrigqualifizierte	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Hochqualifizierte	0.00%	-0.01%	0.00%	0.00%
Kapitaleinkommen	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Total Einkommen	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Niedrig- und Hochqual.	-0.00		Mrd. CHF	
	-0		CHF/Vollzeitäquivalent	
Kapitaleinkommen	-0.00		Mrd. CHF	
Total Einkommen	-0.00		Mrd. CHF	
	-0		CHF/Kopf (CH-Bevölkerung)	
Wartezeiten an Grenze (Zeitkosten)	-0.10	-1.36	Mrd. CHF	

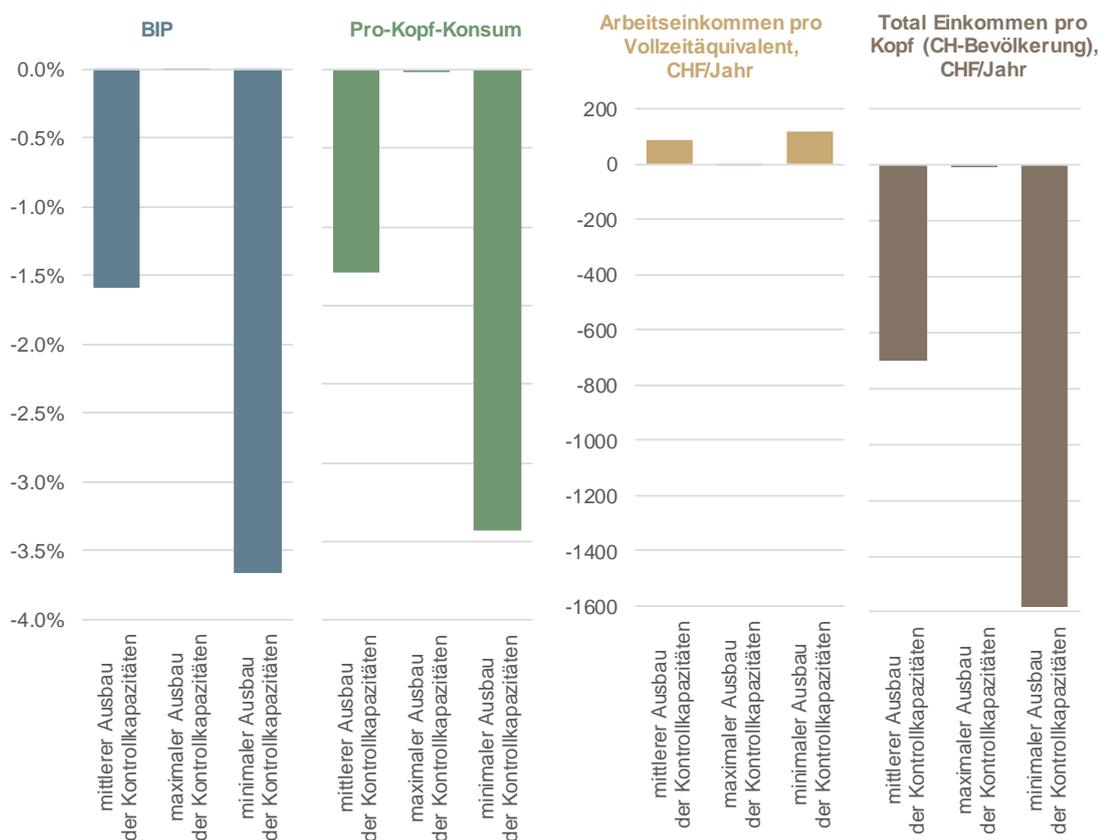
In der Umsetzungsvariante «Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten» stellen die Nachbarstaaten der Schweiz knapp 3000 Grenzwachter für die systematische Grenzkontrolle an der Schweizer Grenze zur Verfügung – also das Anderthalbfache des gesamten Schweizer Grenzwachtkorps. In dieser Umsetzungsvariante würden die Grenzstaus zu einem über 60%igen Rückgang der Grenzgänger führen. Auch wenn berücksichtigt wird, dass ein Drittel der zurückgehaltenen Grenzgänger ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegen, nimmt dadurch das Arbeitsangebot in der Schweiz um 3% ab. Dies dämpft die Wirtschaftsaktivität um -3.66 BIP% (vgl. dazu die Abbildung 8-6). Auch hier ist eine deutliche Umverteilung zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen festzustellen: Die Löhne steigen aufgrund des verknappten Arbeitsangebots leicht, während die Kapitalrenditen sinken. Insgesamt steigt das Arbeitseinkommen um 117 CHF/Vollzeitäquivalent. Das Gesamteinkommen – unter Einrechnung der Verluste auf den Kapitaleinkommen – sinkt aber um -1'580 CHF pro Kopf der Schweizer Bevölkerung. Auch der Pro-Kopf-Konsum – als Wohlfahrtsindikator für die in der Schweiz wohnhafte Bevölkerung – sinkt um -2.93%.

Abbildung 8-6: „Isolierte“ Auswirkungen einer systematischen Grenzkontrolle (Jahr 2030)
Umsetzungsvariante «Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

	Schweiz	Nachbar-Schengenländer (D/I/F/A)	Rest Schengenländer	ROW (Rest der Welt)
Wirtschaftliche Aktivität				
BIP - Bruttoinlandsprodukt	-3.66%	0.27%	0.00%	0.00%
BIP pro Kopf	-4.86%			
Wohlfahrt/Konsum pro Kopf	-2.93%			
Exporte	-5.48%	0.40%	0.00%	0.00%
Importe	-3.64%	0.25%	0.00%	0.00%
Faktorpreise (Löhne und Kapitalrenditen)				
Löhne Niedrigqualifizierte	0.00%	-0.10%	-0.01%	0.00%
Löhne Hochqualifizierte	0.17%	-0.13%	0.01%	0.00%
Kapitalrendite	-1.23%	0.10%	0.01%	0.00%
Arbeits-, Kapitaleinkommen (Arbeitseinkommen der "Einheimischen", inländ. Kapitaleinkommen)				
Arbeitseinkommen Niedrigqualifizierte	0.00%	-0.10%	-0.01%	0.00%
Arbeitseinkommen Hochqualifizierte	0.17%	-0.13%	0.01%	0.00%
Kapitaleinkommen	-4.80%	0.33%	0.00%	0.00%
Total Einkommen	-2.20%	0.11%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Niedrig- und Hochqual.	0.35		Mrd. CHF	
	117		CHF/Vollzeitäquivalent	
Kapitaleinkommen	-10.98		Mrd. CHF	
Total Einkommen	-10.63		Mrd. CHF	
	-1'580		CHF/Kopf (CH-Bevölkerung)	
Wartezeiten an Grenze (Zeitkosten)	-0.11	-1.64	Mrd. CHF	

Die nachfolgende Abbildung zeigt noch einmal die grosse Bandbreite möglicher volkswirtschaftlicher Auswirkungen einer systematischen Grenzkontrolle in Abhängigkeit der Art und Weise der Umsetzung der Grenzkontrollen durch unsere Nachbarstaaten.

**Abbildung 8-7: „Isolierte“ Auswirkungen einer systematischen Grenzkontrolle (Jahr 2030)
Überblick über alle drei Umsetzungsvarianten**



8.3 Visumbereich

Die Primäreffekte im Visumbereich wurden im Kapitel 5 hergeleitet. Die Primäreffekte für die beiden Umsetzungsvarianten eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung für das Jahr 2030 können wie folgt zusammengefasst werden:

Abbildung 8-8: Primäreffekte im Visumbereich für zwei Umsetzungsvarianten im Jahr 2030

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

Modellierung und Annahmen zum Visumbereich (beschränkt auf den Aspekt des Rückgangs der touristischen Nachfrage)

Der Rückgang der touristischen Nachfrage haben wir im Gleichgewichtsmodell durch Einführung von zusätzlichen Kosten¹⁰⁵ modelliert. Diese zusätzlichen Kosten wurden so hoch gewählt, bis sich der in der obigen Abbildung vorgegebene Nachfragerückgang in der Tourismusnachfrage bzw. dem Export für touristische Leistungen ergibt.

Modellresultate: Volkswirtschaftliche Auswirkungen im Visumbereich (beschränkt auf den Aspekt des Rückgangs der touristischen Nachfrage)

Die Auswirkungen auf ausgewählte volkswirtschaftliche Grössen im Visumbereich zeigt die nachfolgende Abbildung 8-9 (für die Detailresultate sei auf die darauffolgende Abbildung 8-10 und Abbildung 8-11 verwiesen).

Im Vergleich zu den Auswirkungen der systematischen Grenzkontrollen sind die volkswirtschaftlichen Auswirkungen im Visumbereich im Szenario «ohne Schengen» deutlich kleiner. Je nach Umsetzungsvariante muss mit BIP-Einbussen von -0.03% bis -0.08% gerechnet werden. Für den Tourismusbereich selber ist der Wegfall eines Teils der touristischen Nachfrage aber spürbar: Je nach Umsetzungsvariante muss mit einem Rückgang der touristischen Nachfrage von 0.4% bis 1.2% gerechnet werden.¹⁰⁶ Da der Tourismusbereich aber nur knapp 3%

¹⁰⁵ Die Kosten wurden als sog. Eisbergkosten auf dem Export von touristischen Leistungen (Sektor Tourismus – zusammengesetzt aus Hotel- und Gastgewerbe und den Transportsektoren) modelliert.

¹⁰⁶ Die touristische Bruttowertschöpfung betrug 2015 rund 16.4 Mrd. CHF und die Nachfrage rund 45 Mrd. CH (vgl. Exkurs zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Tourismus in der Schweiz im Kapitel 5.2). Ein Wegfall der touristischen Nachfrage von -0.2 bis -0.53 Mio. CHF würde somit eine Nachfragereduktion von rund -0.4% bis -1.2% entsprechen (Wachstumseffekte wurden bei dieser Überschlagsrechnung ausgeklammert).

an die gesamte Wertschöpfung beiträgt, bleiben die Auswirkungen auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene gering.

Es sei hier noch einmal erwähnt, dass wir nur den Rückgang der touristischen Nachfrage und deren volkswirtschaftlichen Auswirkungen quantifizieren konnten (weitere negative Effekte im Visumbereich sind in Kapitel 5 erwähnt, aber nicht quantifiziert worden).

Der Pro-Kopf-Konsum – als Indikator für die Wohlfahrt der in der Schweiz wohnhaften Bevölkerung – geht mit -0.01% bis -0.02% deutlich weniger stark zurück als das BIP. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die weniger stark wachsende touristische Nachfrage im Falle eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung durch eine geringere Arbeitsmigration zumindest teilweise kompensiert wird. Der Effekt auf die heimische Bevölkerung bleibt daher relativ gering. Die geringere touristische Nachfrage drückt insgesamt – wenn auch kaum spürbar – auf die Löhne und Kapitalrenditen. Insgesamt sinken daher die Arbeitseinkommen bzw. das totale Einkommen.

Abbildung 8-9: „Isolierte“ Auswirkungen im Visumbereich (Jahr 2030)
Überblick über die beiden Umsetzungsvarianten

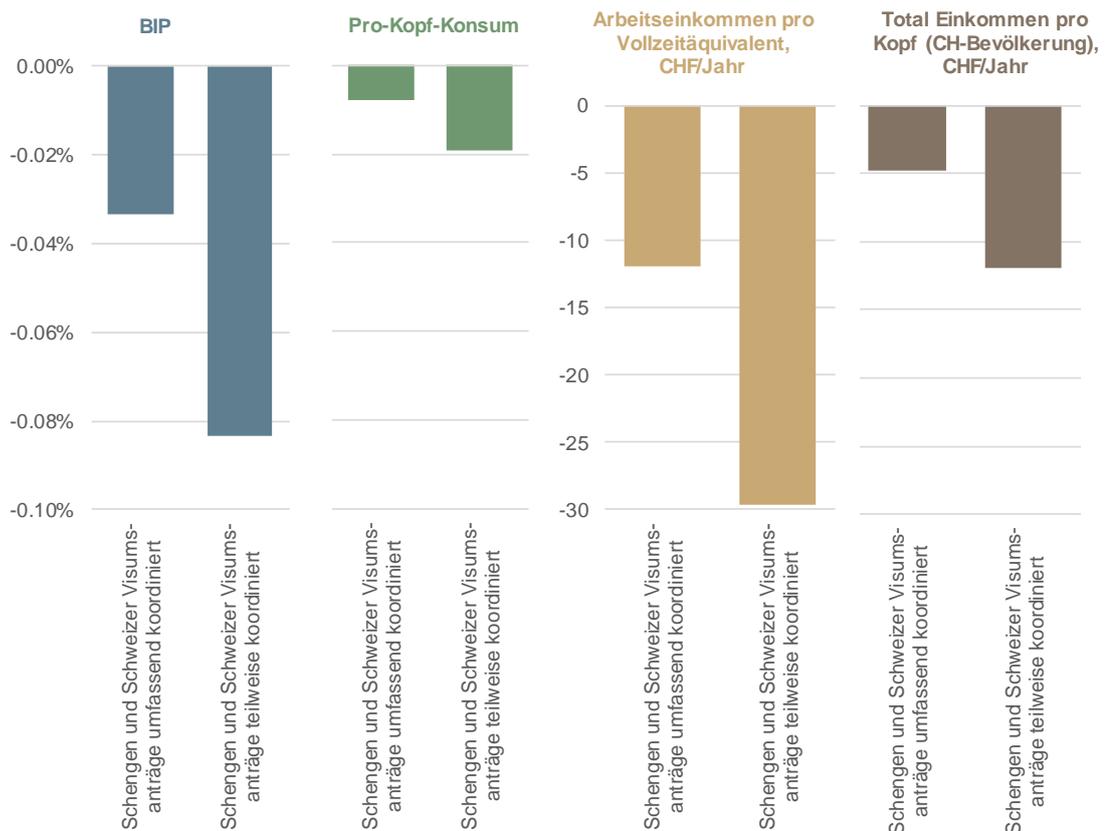


Abbildung 8-10: „Isolierte“ Auswirkungen im Visumbereich (Jahr 2030)
«Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert»

	Schweiz	Nachbar-Schengenländer (D/I/F/A)	Rest Schengenländer	ROW (Rest der Welt)
Wirtschaftliche Aktivität				
BIP - Bruttoinlandsprodukt	-0.03%	0.00%	0.00%	0.00%
BIP pro Kopf	0.00%			
Wohlfahrt/Konsum pro Kopf	-0.01%			
Exporte	-0.04%	0.00%	0.00%	0.00%
Importe	-0.02%	0.00%	0.00%	0.00%
Faktorpreise (Löhne und Kapitalrenditen)				
Löhne Niedrigqualifizierte	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Löhne Hochqualifizierte	-0.02%	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	-0.02%	0.00%	0.00%	0.00%
Kapitaleinkommen	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Total Einkommen	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Niedrig- und Hochqual.	-0.04		Mrd. CHF	
	-12		CHF/Vollzeitäquivalent	
Kapitaleinkommen	0.00		Mrd. CHF	
Total Einkommen	-0.03		Mrd. CHF	
	-5		CHF/Kopf (CH-Bevölkerung)	
Wartezeiten an Grenze (Zeitkosten)	-	-	Mrd. CHF	

Abbildung 8-11: „Isolierte“ Auswirkungen im Visumbereich (Jahr 2030)
Schengen und Schweizer Visumanträge teilweise koordiniert

	Schweiz	Nachbar-Schengen-länder (D/I/F/A)	Rest Schengen-länder	ROW (Rest der Welt)
Wirtschaftliche Aktivität				
BIP - Bruttoinlandsprodukt	-0.08%	0.01%	0.00%	0.00%
BIP pro Kopf	-0.01%			
Wohlfahrt/Konsum pro Kopf	-0.02%			
Exporte	-0.10%	0.01%	0.00%	0.00%
Importe	-0.06%	0.01%	0.00%	0.00%
Faktorpreise (Löhne und Kapitalrenditen)				
Löhne Niedrigqualifizierte	-0.02%	0.00%	0.00%	0.00%
Löhne Hochqualifizierte	-0.04%	0.00%	0.00%	0.00%
Kapitalrendite	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Arbeits-, Kapitaleinkommen (Arbeitseinkommen der "Einheimischen", inländ. Kapitaleinkommen)				
Arbeitseinkommen Niedrigqualifizierte	-0.02%	0.00%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Hochqualifizierte	-0.04%	0.00%	0.00%	0.00%
Kapitaleinkommen	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Total Einkommen	-0.02%	0.00%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Niedrig- und Hochqual.	-0.09		Mrd. CHF	
	-30		CHF/Vollzeitäquivalent	
Kapitaleinkommen	0.01		Mrd. CHF	
Total Einkommen	-0.08		Mrd. CHF	
	-12		CHF/Kopf (CH-Bevölkerung)	
Wartezeiten an Grenze (Zeitkosten)	-	-	Mrd. CHF	

8.4 Asyl- und administrativer Bereich

Die Primäreffekte des Asylbereichs wurden im Kapitel 6 und diejenigen des administrativen Bereichs im Kapitel 7 hergeleitet. Da die zusätzlichen administrativen Aufwendungen durch die Schengen-Assoziierung von geringer volkswirtschaftlicher Bedeutung sind, betrachten wir die Aufwendungen für den Asyl- und den administrativen Bereich zusammen. Die Primäreffekte für den Asyl- und den administrativen Bereich für das Jahr 2030 können wie folgt zusammengefasst werden:

Abbildung 8-12: Primäreffekte im Asyl- und administrativen Bereich

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

Anmerkung: Positive Werte zeigen Einsparungen, negative Werte zusätzliche Kosten beim Wegfall der Schengen-Assoziierung.

Modellierung und Annahmen im Asyl- und administrativen Bereich

Die oben ausgeführten Primäreffekte für die beiden Varianten «wenig Zweitgesuche» und «viele Zweitgesuche» wurden wie folgt im Gleichgewichtsmodell erfasst:

- *Einsparungen im administrativen Bereich:* Dies wurde durch eine entsprechende Reduktion der Staatsausgaben erfasst.
- *Einsparungen bei den Transfers an Schengeninstitutionen:* Diese Einsparungen verringern ebenfalls die Staatsausgaben der Schweiz und erhöhen die Staatsausgaben der Schengen-Staaten um denselben Betrag. Es wird also vereinfachend unterstellt, dass die wegfallenden Beiträge der Schweiz an die Schengeninstitutionen von den anderen Ländern kompensiert werden müssen.
- *Mehrkosten im Asylbereich:* Diese Mehrkosten werden durch eine entsprechende Erhöhung der Staatsausgaben der Schweiz im Modell erfasst.

Modellresultate: Volkswirtschaftliche Auswirkungen im Asyl- und adm. Bereich

Die Auswirkungen auf ausgewählte volkswirtschaftliche Grössen im Asyl- und administrativen Bereich zeigt die nachfolgende Abbildung 8-13 (für die Detailresultate sei auf die darauffolgende Abbildung 8-14 und Abbildung 8-15 verwiesen).

Bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung werden im Asyl- und administrativen Bereich die Staatsausgaben auf Kosten der privaten Konsumausgaben erhöht. Diese Verschiebung vom privaten zum staatlichen Konsum hat in Bezug auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität keinen grossen Einfluss. Je nach Variante – wenig bzw. viele Zweitgesuche bzw. geringe bis hohe Zusatzkosten im Asylbereich – muss mit BIP-Einbussen von bis -0.02% gerechnet werden.

Ein anderes Bild zeigt sich hingegen beim Pro-Kopf-Konsum, der als Indikator für die Wohlfahrt der in der Schweiz wohnhaften Bevölkerung dienen kann. Durch die Verdrängung von privater durch staatliche Ausgaben (Ausgaben für die Behandlung der Asylgesuche) sinkt der Pro-Kopf-Konsum zwischen -0.05% bis -0.28%. Die Verschiebung vom privaten zum staatlichen Konsum beeinträchtigt also die wirtschaftliche Aktivität nur leicht negativ. Auf die Wohlfahrt – also die Konsummöglichkeiten der privaten Haushalte – hat diese Verschiebung des Konsums von den privaten Haushalten zum Staat allerdings einen deutlich negativen Einfluss.

Die Löhne werden durch die Verschiebung von privaten zum staatlichen Konsum kaum tangiert. Bei den Kapitalrenditen ist hingegen eine bescheidene Einbusse festzustellen.

**Abbildung 8-13: „Isolierte“ Auswirkungen im Asyl- und administrativen Bereich (Jahr 2030)
Überblick über die beiden Varianten**

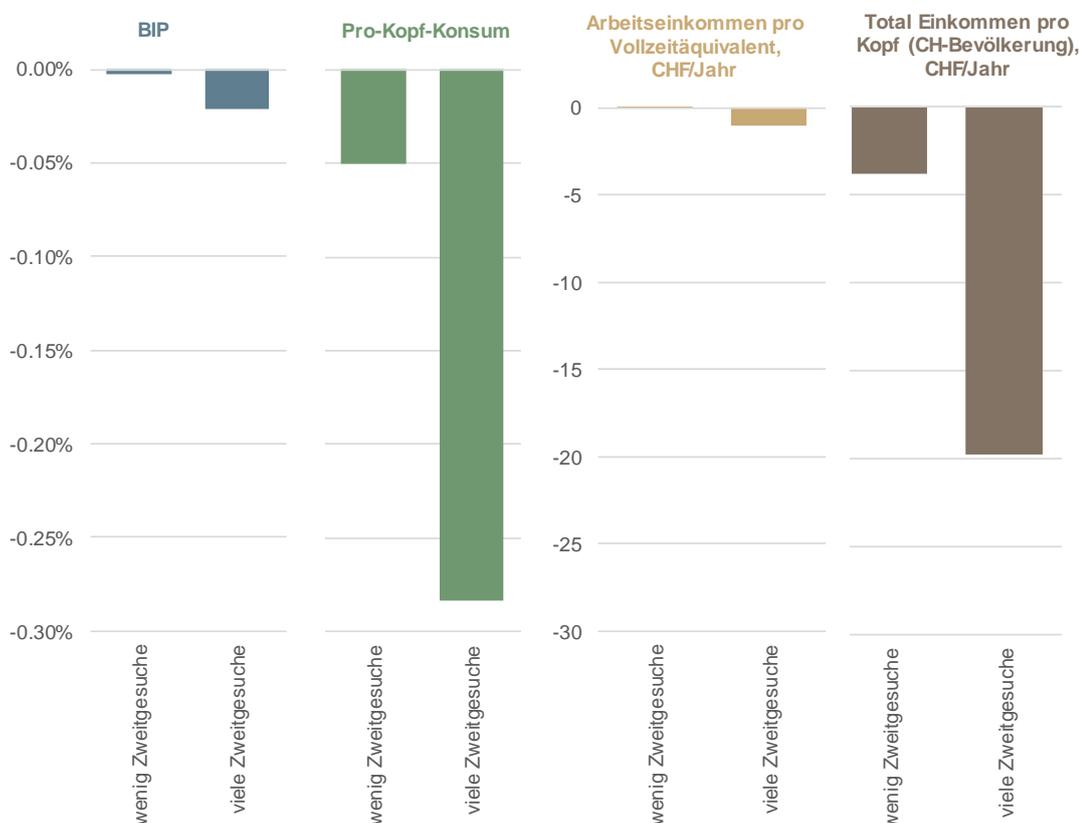


Abbildung 8-14: „Isolierte“ Auswirkungen im Asyl- und administrativen Bereich (Jahr 2030)
Wenig Zweitgesuche

	Schweiz	Nachbar-Schengen-länder (D/I/F/A)	Rest Schengen-länder	ROW (Rest der Welt)
Wirtschaftliche Aktivität				
BIP - Bruttoinlandsprodukt	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
BIP pro Kopf	-0.01%			
Wohlfahrt/Konsum pro Kopf	-0.05%			
Exporte	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Importe	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Faktorpreise (Löhne und Kapitalrenditen)				
Löhne Niedrigqualifizierte	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Löhne Hochqualifizierte	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Kapitalrendite	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Arbeits-, Kapitaleinkommen (Arbeitseinkommen der "Einheimischen", inländ. Kapitaleinkommen)				
Arbeitseinkommen Niedrigqualifizierte	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Hochqualifizierte	0.00%	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.	0.00		Mrd. CHF	
	1		CHF/Vollzeitäquivalent	
Kapitaleinkommen	-0.03		Mrd. CHF	
Total Einkommen	-0.03		Mrd. CHF	
	-4		CHF/Kopf (CH-Bevölkerung)	
Wartezeiten an Grenze (Zeitkosten)	-	-	Mrd. CHF	

**Abbildung 8-15: „Isolierte“ Auswirkungen im Asyl- und administrativen Bereich (Jahr 2030)
Viele Zweitgesuche**

	Schweiz	Nachbar- Schengen- länder (D/I/F/A)	Rest Schengen- länder	ROW (Rest der Welt)
Wirtschaftliche Aktivität				
BIP - Bruttoinlandsprodukt	-0.02%	0.00%	0.00%	0.00%
BIP pro Kopf	-0.03%			
Wohlfahrt/Konsum pro Kopf	-0.28%			
Exporte	-0.07%	0.00%	0.00%	0.00%
Importe	-0.08%	0.00%	0.00%	0.00%
Faktorpreise (Löhne und Kapitalrenditen)				
Löhne Niedrigqualifizierte	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Löhne Hochqualifizierte	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Kapitalrendite	-0.01%	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	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Kapitaleinkommen	-0.06%	0.00%	0.00%	0.00%
Total Einkommen	-0.03%	0.00%	0.00%	0.00%
Arbeitseinkommen Niedrig- und Hochqual.	-0.00		Mrd. CHF	
	-1		CHF/Vollzeitäquivalent	
Kapitaleinkommen	-0.13		Mrd. CHF	
Total Einkommen	-0.13		Mrd. CHF	
	-20		CHF/Kopf (CH-Bevölkerung)	
Wartezeiten an Grenze (Zeitkosten)	-	-	Mrd. CHF	

8.5 Volkswirtschaftliche Auswirkungen «ohne Schengen»

Die vorgängigen Ausführungen haben bereits gezeigt, dass erstens die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz hauptsächlich durch die systematischen Grenzkontrollen geprägt werden und dass zweitens die Bandbreiten der möglichen volkswirtschaftlichen Effekte sehr gross sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung die Schweiz die Art und Weise, wie die Grenzkontrollen von unseren Nachbarstaaten vorgenommen wird, nicht mehr beeinflussen kann.

Nachfolgend wollen wir die gesamten volkswirtschaftlichen Effekte aller drei vorher «isoliert» betrachteten Bereiche aufzeigen. Im Gleichgewichtsmodell werden somit alle Primäreffekte aus den vorgängig analysierten Bereichen simultan vorgegeben. Die Summe aus den Resultaten aus den drei «isoliert» analysierten Bereichen entspricht dabei nur annähernd den nachfolgend präsentierten volkswirtschaftlichen Auswirkungen des gesamten Szenarios «ohne Schengen». Dies ist darauf zurückzuführen, dass es zwischen den drei Bereichen wirtschaftliche Rückkoppelungseffekte gibt, die sich verstärken oder auch neutralisieren können.

Da wir in allen drei vorgängig untersuchten Bereichen verschiedene Umsetzungsvarianten berechnet haben und eine Analyse aller Kombinationen nicht sinnvoll ist, berechnen wir eine «mittlere Variante» sowie eine «untere» und «obere Bandbreite» der volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz. Die nachfolgende Abbildung 8-16 zeigt, wie wir die Umsetzungsvarianten in den drei Bereichen zu den drei Varianten des Szenarios «ohne Schengen» zusammensetzen. Es soll hier noch einmal betont werden, dass wir den einzelnen Varianten keine Umsetzungswahrscheinlichkeiten unterstellen können. Alle Varianten sind möglich und massgeblich abhängig von der Reaktion der Nachbarstaaten der Schweiz.

Abbildung 8-16: Szenario «ohne Schengen» – Zusammensetzung der verschiedenen Umsetzungsvarianten in den drei untersuchten Bereichen

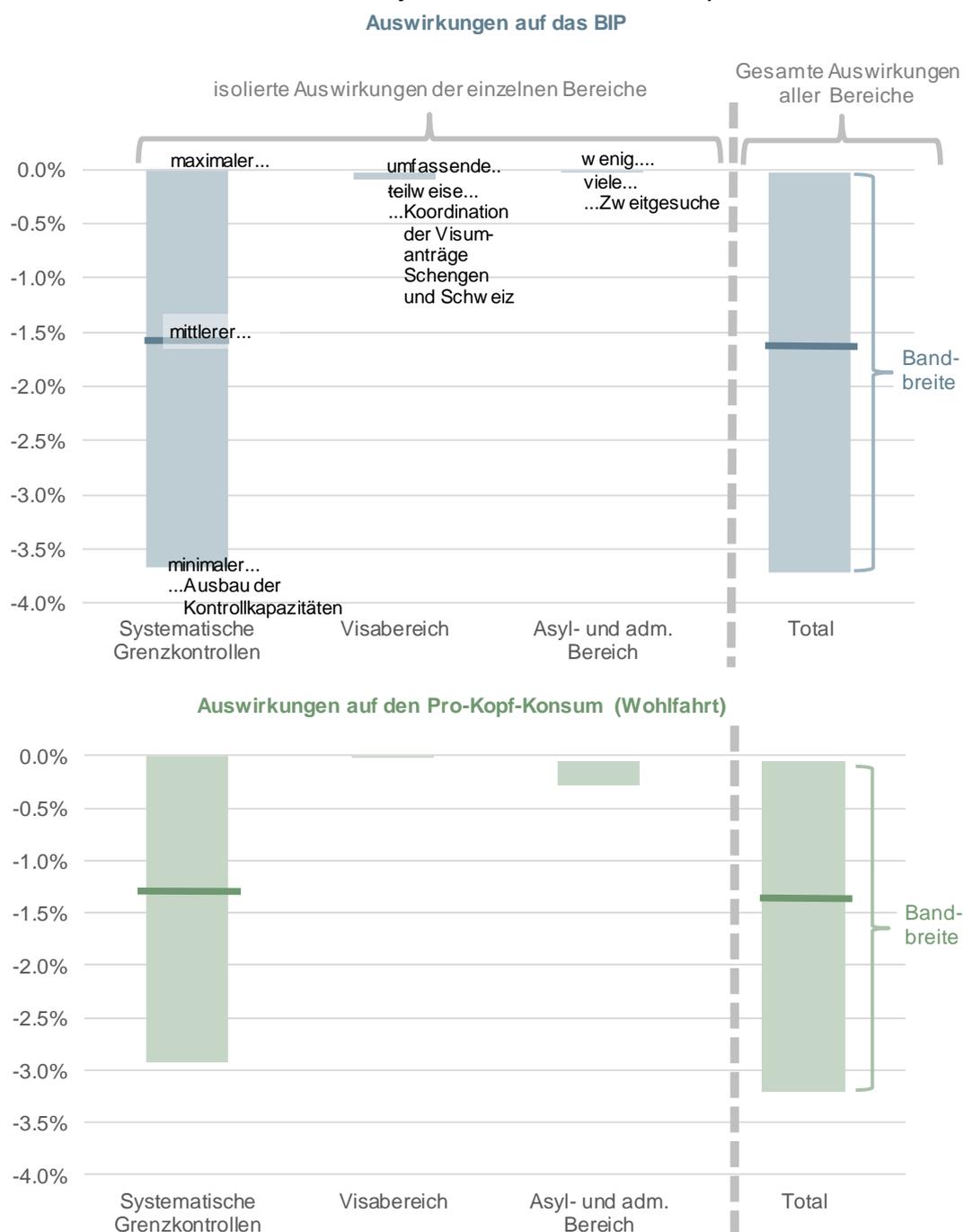
Umsetzungsvarianten	Systematische Grenzkontrolle	Visumbereich	Asylbereich admin. Bereich
Untere Bandbreite	Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten	<i>Schengen und Schweizer Visumanträge umfassend koordiniert</i>	Wenig Zweitgesuche
Mittlere Variante	Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten	<i>Schengen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

Modellresultate: Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Szenarios «ohne Schengen»

Volkswirtschaftliche Auswirkungen geprägt durch die systematischen Grenzkontrollen

Die nachfolgende Abbildung 8-17 zeigt, dass – wie eingangs erwähnt – die systematischen Grenzkontrollen den mit Abstand potenziell grössten Einfluss auf die Schweizer Volkswirtschaft haben kann. Das maximale «Schädigungspotenzial» kann bis zu einem Verlust an Pro-Kopf-Konsum (Wohlfahrt) von rund -3.21% oder einem um -3.73% tieferen BIP führen.

Abbildung 8-17: Volkswirtschaftliche Auswirkungen «ohne Schengen» (Jahr 2030) – Einordnung der drei untersuchten Bereiche (systematische Grenzkontrolle, Visumbereich und der Asyl- und administrative Bereich)



In Bezug auf den Pro-Kopf-Konsum kann insbesondere der Asylbereich ebenfalls spürbare Auswirkungen zeitigen. Bei einer hohen Anzahl von zusätzlichen Zweitgesuchen aufgrund des Wegfalls der Schengen-Assoziierung und damit auch der Möglichkeit am Dublin-System teilzunehmen, wird über eine Milliarde privater Konsum der Haushalte zur Finanzierung der Aufwendungen für die Zweitgesuche zum Staat verschoben. Dies hat zwar relativ wenig Einfluss auf das BIP, schmälert aber den Pro-Kopf-Konsum.

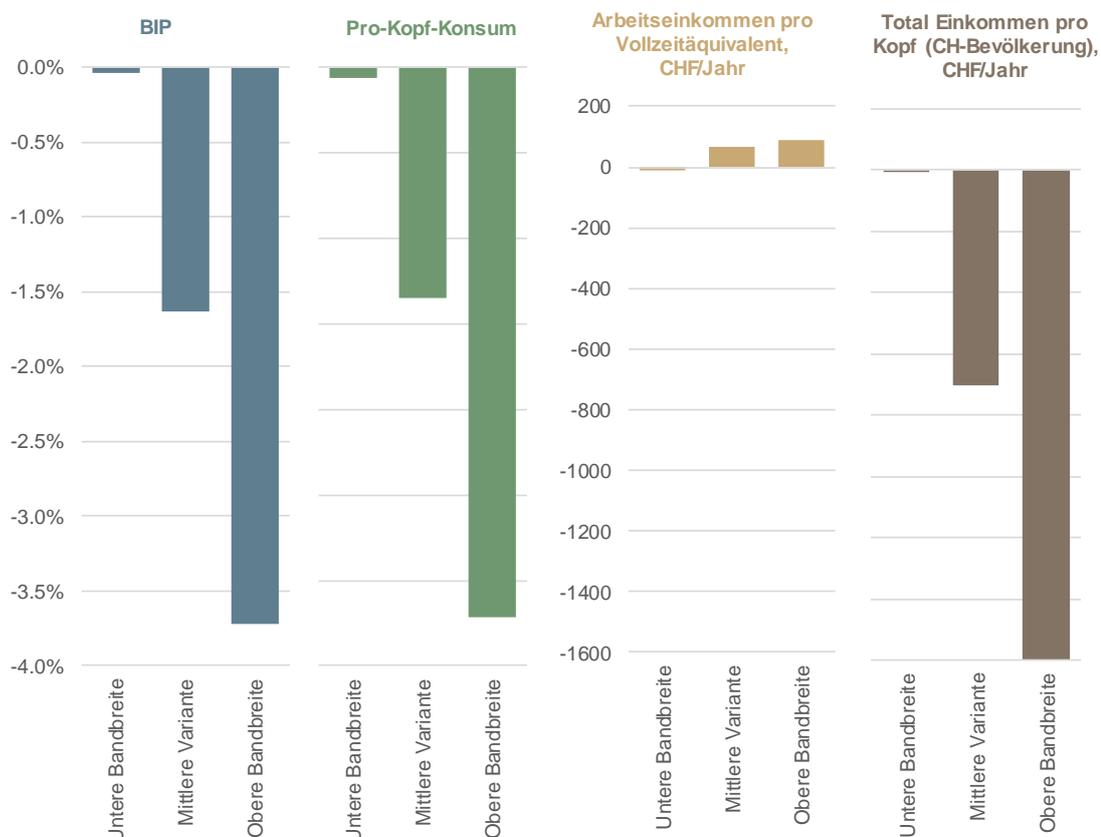
Der Rückgang der touristischen Nachfrage aus den visumpflichtigen Ländern ist zwar beträchtlich, aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive halten sich die negativen Auswirkungen aber im Rahmen.

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung auf ausgewählte volkswirtschaftliche Grössen zeigt die nachfolgende Abbildung 8-18. Für die Detailresultate sei auf die darauffolgenden Abbildung 8-19 bis Abbildung 8-21 verwiesen.

Sehr grosse Unsicherheit zum Ausmass der volkswirtschaftlichen Auswirkungen

Die Abbildung zeigt aber auch, dass sich bei einer für die Schweiz günstigen Umsetzung des Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung nur kleine quantifizierbare volkswirtschaftliche Effekte ergeben. Dies ist bspw. der Fall, wenn die Nachbarstaaten der Schweiz sehr viele Ressourcen (fast eine Milliarde Franken jährlich) für eine möglichst staufreie systematische Grenzkontrolle investieren oder wenn von den Schengen-Staaten eine entsprechende Ausnahmeregelung in Bezug auf die Grenzkontrollen zur Schweiz beschlossen wird. Wie der Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung schlussendlich umgesetzt wird, ist abhängig von den Nachbarstaaten bzw. den Beschlüssen der Schengen-Institutionen. Die Schweiz begibt sich bei einer Aufgabe der Schengen-Assoziierung in die Abhängigkeit der Nachbarstaaten bzw. der Schengen-Staaten.

Abbildung 8-18: Volkswirtschaftliche Auswirkungen «ohne Schengen» (Jahr 2030)



Hohes «Schädigungspotenzial» bei einem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung

Die Abbildung 8-18 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 8-21). 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 also 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» wird auch *der Aussenhandel* stark betroffen sein (vgl. Abbildung 8-21). 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.

Wie bereits erwähnt, wird sich der Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung 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 8-20). 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 8-19). 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:

Der Rückgang der Anzahl Grenzgänger führt zu leicht höheren Löhnen im Inland

Wie bereits in Kapitel 8.2 ausgeführt, steigen durch den Rückgang der Anzahl Grenzgänger und damit der Verknappung des Faktors Arbeit 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 berechnen wir eine Zunahme von bis zu 88 CHF pro Vollzeitäquivalent und Jahr. Die untere Bandbreite liegt nahe Null.

Zu erwähnen ist, dass mit dem Modell nur durchschnittliche gesamtschweizerische Auswirkungen berechnet werden können. 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.

Kapitaleinkommen sinkt mit dem Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung

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 (i) die Kapitalrendite sinkt, (ii) weniger Kapital in der Schweiz eingesetzt und (iii) 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 -11 Mrd. CHF sinken (obere Bandbreite).

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

Räumliche Auswirkungen – starke Konzentration auf die Räume Basel, Genf, Tessin

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, sind 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 betroffen sein. Weiter wird das touristische Entwicklungspotenzial für diejenigen Regionen, welche stark auf die nicht visumbefreiten Länder setzen (insbesondere China, Indien, Russland, arabischer Raum), durch den Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung begrenzt werden. Dies dürfte bspw. Premiumdestinationen wie die Jungfrauregion, St. Moritz, Innerschweiz aber auch die grösseren Schweizer Städte treffen.

Verlierer und Gewinner bei den Nachbarstaaten der Schweiz

Die Grenzgänger gehören zu den wichtigsten Verlierern 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 zu rechnen, welche sich in der mittleren Variante auf rund 3 Mrd. CHF jährlich summieren.

Der Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung führt aber 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 Grenzstaus abgehaltenen Grenzgänger nun eine Beschäftigung in den Nachbarstaaten wahrnehmen und eine Verschiebung von Produktivkapital von der Schweiz in unsere Nachbarstaaten stattfindet.

Für die restlichen Länder ergeben sich erwartungsgemäss keine nennenswerten Folgen der systematischen Grenzkontrollen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten.

Abbildung 8-19: Volkswirtschaftliche Auswirkungen «ohne Schengen» (Jahr 2030)
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 8-20: Volkswirtschaftliche Auswirkungen «ohne Schengen» (Jahr 2030)
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 8-21: Volkswirtschaftliche Auswirkungen «ohne Schengen» (Jahr 2030)
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	

9 Sensitivitätsanalyse

Im Rahmen der nachfolgenden Sensitivitätsanalyse untersuchen wir den Einfluss veränderter Modellannahmen, welche im Gleichgewichtsmodell unterstellt wurden. Als Basisfall unterstellten wir die mittlere Variante des Szenarios «ohne Schengen» (vgl. Abbildung 8-16 bzw. Abbildung 8-19).

Sektoren mit steigenden Skalenerträgen

Die bisher vorgestellten Resultate basieren auf der Annahme, dass die handelsintensiven Industrie- und Dienstleistungssektoren steigende Skalenerträge (IRTS) aufweisen, bzw. in Zukunft aufweisen werden. Im Rahmen der Sensitivitätsanalyse haben wir zwei weitere Fälle untersucht (vgl. Abbildung 9-1):

- Keine IRTS: Alle Sektoren haben konstante Skalenerträge (Aussenhandel mit Armington-Ansatz formuliert)
- Mehr IRTS: Bis auf die Landwirtschaft und den aggregierten Tourismussektor weisen alle Sektoren steigende Skalenerträge auf (Aussenhandel mit Melitz-Ansatz formuliert)

Die Resultate zeigen, dass mit steigendem Anteil an IRTS-Sektoren die negativen Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung grösser werden: In unserem Basisfall mit ausgewählten IRTS-Sektoren berechnen wir einen BIP-Verlust von -1.64%. Gehen wir davon aus, dass wir in Zukunft gar keine IRTS-Sektoren mehr haben, dann würde sich der BIP-Verlust auf -0.61% reduzieren. Ist die Wirtschaft künftig stärker von steigenden Skalenerträgen geprägt, so würde sich in diesem Fall in der mittleren Variante im Szenario «ohne Schengen» ein BIP-Verlust von -1.81% einstellen.

Substitutionselastizität zwischen heimischen und Arbeitskräften aus dem Schengen-Raum

Müller et al. (2013) kommen in ihren empirischen Analysen auf eine Substitutionselastizität von 20 für den gesamten Arbeitsmarkt. Die Schätzungen nach unterschiedlicher Qualifikation zeigen eine höhere Substitutionselastizität für die Hochqualifizierten (20 oder mehr) und eine tiefere für Niedrigqualifizierte (10).¹⁰⁷ Für die mittlere Qualifikationsstufe zeigt sich vollständige Substituierbarkeit. Generell wird also eine hohe Substituierbarkeit festgestellt (10 und grösser). Die tendenziell höhere Substituierbarkeit bei den Hochqualifizierten wird durch die geringeren Sprachbarrieren begründet. Zu ähnlicher Grössenordnung kommen Gerfin und Kaiser (2010). Sie schätzen eine Substitutionselastizität von insgesamt 10.

¹⁰⁷ Die höhere Substituierbarkeit zwischen Hochqualifizierten wird von Müller et al. (2013) u.a. mit den niedrigeren sprachlichen Barrieren erklärt.

Der Wegfall einer Schweizer Schengen-Assoziierung würde sich auf sektoral und/oder regional begrenzte Arbeitsmärkte auswirken, was eine geringere Substitutionselastizität zwischen heimischen und ausländischen Arbeitskräften nach sich zieht. Auf Basis der oben erwähnten empirischen Studien für die Schweiz und der Annahme, dass für die vorliegende Szenarienanalyse die Substitutionselastizitäten zwischen heimischen und ausländischen Arbeitskräften eher geringer zu wählen ist, haben wir für die Basisannahmen – also die im vorgängigen Kapitel vorgestellten Resultate – mit einer Substitutionselastizität von 6 zwischen heimischen und ausländischen Arbeitskräften gerechnet. Wir haben dabei keine Unterscheidung zwischen Niedrig- und Hochqualifizierten vorgenommen, da die sprachliche Barriere als Begründung für eine Differenzierung bei den Grenzgängern nicht relevant ist.

Die Substituierbarkeit zwischen heimischen und ausländischen Arbeitskräften auf dem für diese Studie relevanten Arbeitsmarkt können wir somit nur grob einschätzen. Nachfolgend soll im Rahmen der Sensitivitätsanalyse untersucht werden, wie sich eine unterschiedliche Einschätzung zu dieser Substituierbarkeit auf die Resultate auswirkt:

- *tiefer*: Für diese Sensitivität wählen wir eine Substitutionselastizität zwischen heimischen und ausländischen Arbeitskräften von 3. Dies entspricht in etwa der Substitutionselastizität zwischen verschiedenen Bildungsgruppen (vgl. Gerfin und Kaiser, 2010).
- *höher*: Hier gehen wir davon aus, dass die Substitutionselastizität 10 beträgt. Dies entspricht in etwa der Substitutionselastizität, wie sie gemäss empirischen Einschätzungen für den ganzen Schweizer Arbeitsmarkt gilt (vgl. Gerfin und Kaiser, 2010).

Höhere Substitutionselastizitäten zwischen heimischen und ausländischen Arbeitskräften führen zu einem weniger starken Rückgang der Wirtschaftsaktivität gegenüber den Basisannahmen. So liegt der BIP-Verlust bei -1.06% im Vergleich zu den -1.64% im Basisfall. Dies ist darauf zurückzuführen, dass mit einer Substitutionselastizität von 10 die Substituierbarkeit zwischen heimischen und ausländischen Arbeitskräften höher ist. Die Folge davon ist, dass nicht nur ein Drittel, sondern knapp über die Hälfte der von den Grenzstaus abgehaltenen Grenzgängern entweder den Wohnsitz in die Schweiz verlegen oder durch neuzuziehende ausländische Arbeitskräfte mit Wohnsitz in der Schweiz ersetzt werden können.

Bei tieferer Substitutionselastizität zwischen heimischen und ausländischen Arbeitskräften steigen die BIP-Verluste – von -1.64% im Basisfall auf -2.57%. Der Grund dafür ist, dass die ausländischen Arbeitskräfte „komplementärer“ zu den heimischen Arbeitskräften sind und ein Rückgang des Arbeitsangebots der Grenzgänger einen höheren volkswirtschaftlichen Schaden nach sich zieht. Diese volkswirtschaftlichen Verluste gehen auch zu Lasten des immobilienfaktors Arbeit. Als Folge sinken sogar die Reallöhne und Arbeitseinkommen.

Weitere Modellannahmen

Im Rahmen der Sensitivitätsanalyse wurde auch der Einfluss weiterer Modellannahmen analysiert: Höhere, tiefere Armington-Elastizitäten, mit und ohne fixe Sparquote und ohne internationale Kapitalmobilität. Die Auswirkungen von Änderungen dieser Modellannahmen verändern die Resultate weniger stark als die oben diskutierten Modellannahmen.

Abbildung 9-1: Sensitivitätsanalyse

Szenario «ohne Schengen»	Basis- annahmen	Sektoren mit steigenden Skalenerträge (IRTS)		Substitutionselastizität zwischen heimischen und Schengen- Arbeitskräften	
		keine IRTS (Armington)	mehr IRTS	tiefer (SubElast= 3)	höher (SubElast= 10)
Wirtschaftliche Aktivität					
BIP - Bruttoinlandsprodukt	-1.64%	-0.61%	-1.81%	-2.57%	-1.06%
BIP/Kopf	-2.18%	-1.75%	-2.33%	-2.68%	-2.01%
Wohlfahrt/Konsum pro Kopf	-1.35%	-0.72%	-1.54%	-2.08%	-1.05%
Exporte	-2.42%	-1.32%	-1.91%	-3.41%	-1.81%
Importe	-1.59%	-0.78%	-1.38%	-2.56%	-1.00%
Faktorpreise (Löhne und Kapitalrenditen)					
Löhne Niedrigqualifizierte	0.06%	0.73%	-0.01%	-0.58%	0.22%
Löhne Hochqualifizierte	0.08%	0.70%	0.00%	-0.52%	0.23%
Kapitalrendite	-0.54%	-0.67%	-0.61%	-0.71%	-0.44%
Arbeits-, Kapitaleinkommen (Arbeitseinkommen der "Einheimischen", inländ. Kapitaleinkommen)					
Arbeitseinkommen Niedrigqualifizierte	0.06%	0.73%	-0.01%	-0.58%	0.22%
Arbeitseinkommen Hochqualifizierte	0.08%	0.70%	0.00%	-0.52%	0.23%
Kapitaleinkommen	-2.15%	-1.48%	-2.46%	-2.98%	-1.62%
Total Einkommen	-0.98%	-0.33%	-1.17%	-1.69%	-0.65%
Arbeitseinkommen Niedrig- und Hochqual.	0.19	1.81	-0.01	-1.36	0.59
Kapitaleinkommen	65	606	-4	-455	196
Total Einkommen	-4.72	-3.38	-5.68	-6.82	-3.71
	-702	-234	-845	-1215	-465
					Mrd. CHF
					CHF/Vollzeitaquivalent
					Mrd. CHF
					Mrd. CHF
					CHF/Kopf (CH-Bevölkerung)

10 Schlussbemerkungen

Aus dieser Studie und den durchgeführten Modellsimulationen ziehen wir folgende Schlüsse:

- Die durch die *systematische Grenzkontrolle* im Szenario «ohne Schengen» ausgelösten Effekte sind aus volkswirtschaftlicher Sicht mit Abstand am relevantesten.
- Es besteht eine sehr *grosse Unsicherheit* zum Ausmass der volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Bei einer für die Schweiz günstigen Umsetzung des Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung im Szenario «ohne Schengen» zeigen sich keine massgeblichen, direkt messbaren volkswirtschaftlichen Effekte. Allerdings besteht bei einer für die Schweiz ungünstigen Umsetzung ein hohes «Schädigungspotenzial» von bis zu -3.7 BIP% oder einem Pro-Kopf-Konsumverlust von -3.2% und einem jährlichen Einkommensverlust von durchschnittlich -1'600 CHF pro Kopf der Schweizer Bevölkerung.
- Ein potenzieller Verlust würde vor allem bei den *Kapitaleinkommen* auftreten. Bei den *Arbeitseinkommen* könnten die Löhne aufgrund des Rückgangs der Grenzgänger sogar leicht ansteigen. Die Wirtschaftsaktivität würde insbesondere in den Räumen Basel, Genf und Tessin mit einem hohen Anteil an potenziell wegfallenden Grenzgängern zurückgehen. Zu den hauptsächlichen Verlierern gehören aber die Grenzgänger selbst: 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.
- Wie der Wegfall der Schweizer Schengen-Assoziierung insbesondere bei der Umsetzung der systematischen Grenzkontrollen durch die Nachbarstaaten der Schweiz erfolgen würde, liegt nicht im Ermessen der Schweiz. Die Schweiz begibt sich bei einer Aufgabe der Schengen-Assoziierung in die *Abhängigkeit der Nachbarstaaten* bzw. der Schengen-Staaten, auch wenn nicht ausser Acht gelassen werden kann, dass die Nachbarstaaten ein gewisses Interesse an offenen Grenzen mit der Schweiz haben (z.B. für Dienstleistungserbringende).

Vergleich mit dem Wegfall der Bilateralen I

Vergleichen wir die vorliegenden Resultate eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung mit den volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I (Ecoplan 2015), so zeigt sich ein fundamentaler Unterschied: Beim Wegfall der Bilateralen I konnte zumindest szenarisch eine relativ klare Rückfallposition definiert werden. Dies ist im vorliegenden Fall nicht gegeben, da die Umsetzung insbesondere der systematischen Grenzkontrollen zu grossen Teilen offen und von der Schweiz nur begrenzt beeinflussbar ist. Darum können wir die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung auch nur in relativ grossen Bandbreiten beziffern. Das maximale «Schädigungspotenzial» eines Wegfalls der Schweizer Schengen-Assoziierung beträgt rund 3/4 der Effekte, welche Eco-plan (2015) für den Wegfall der Bilateralen I berechnet hatte.

Vergleich mit internationalen Studien

Der Vergleich der vorliegenden Resultate mit den internationalen Studien (Kapitel 2): Wie Davis/Gift (2014) und Ademmer et al. (2015) betont die vorliegende Studie die grosse Bedeutung der Schengen-Assoziierung für die Arbeitsmobilität, für die Grenzgänger und die Grenzregionen im Speziellen. Hingegen spielen die von Morgan Stanley (2016), Bertelsmann Stiftung (2016) und Bruegel (2016) in den Vordergrund gerückten Erleichterungen beim Güterverkehr für die Schweiz keine Rolle, da sie nicht Teil der EU-Zollunion ist und eine Zollkontrolle im Güterverkehr mit oder ohne Schengen-Assoziierung an der Schweizer Grenze stattfindet. France Stratégie (2016) misst – im Unterschied zur vorliegenden Studie – dem Tourismus die grösste Bedeutung zu, bleibt aber in Bezug auf die möglichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen mit -0.8 BIP% für den ganzen Schengen-Raum unter den möglichen Auswirkungen der vorliegenden Resultate für die Schweiz. Der Vergleich mit den internationalen Studien zeigt, dass eine individuelle Analyse für die Schweiz notwendig war, da sich die Schengen-Effekte für die Schweiz von den anderen Schengen-Staaten unterscheiden. Dies ist im Wesentlichen auf die sehr enge räumliche und wirtschaftliche Verknüpfung der Räume Basel, Genf und Tessin mit den angrenzenden Regionen der Nachbarstaaten zurückzuführen.

11 Anhang: Detailresultate zum Primäreffekt einer systematischen Grenzkontrolle

Vorbemerkung: Dieser Anhang enthält ergänzende Informationen zum Kapitel 4 im Hauptberichtsteil. Die nachfolgenden Ausführungen sind nicht selbsterklärend und müssen zusammen mit den Ausführungen zum Kapitel 4 gelesen werden.

11.1 Kontrollen an der Grenze

Grenzkontrollen

Grenzkontrollen sind die an einer Grenze durchgeführten Massnahmen, die aus Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung bestehen. Diese Massnahmen erfolgen ausschliesslich auf Grund eines beabsichtigten oder bereits erfolgten Grenzübertritts unabhängig von jedem anderen Anlass.

Grenzübertrittskontrollen

Grenzübertrittskontrollen sind Kontrollen, die an den Grenzübergangsstellen erfolgen, um festzustellen, ob die betreffenden Personen in die Schweiz einreisen oder ausreisen dürfen. Grenzübertrittskontrollen finden an der ersten Kontrolllinie statt und, falls weitere Abklärungen nötig sind, an der zweiten Kontrolllinie.

Zollkontrolle

Eine Zollkontrolle ist mehr als nur eine Warenkontrolle. Bei der Zollkontrolle geht es um die Wahrnehmung von zollpolizeilichen Aufgaben zur Schmuggelbekämpfung (Widerhandlungen in den Bereichen Zoll und MwSt, Betäubungsmittel, Waffen/Kriegsmaterial, radioaktives Material, Arten- und Markenschutz, Kulturgüterschutz), Fahrzeug- und Sachfahndung (inkl. gestohlene oder gefälschte Dokumente) sowie wirtschaftspolizeiliche, fiskalpolizeiliche, handelspolizeiliche, gewerbepolizeiliche und gesundheitspolizeiliche Aufgaben. Zudem kommen Aufgaben im Bereich der Verkehrsabgaben hinzu (LSVA / PSVA / Autobahnvignetten).

Personenkontrollen im Rahmen der Zollkontrollen

Im Rahmen von Zollkontrollen können folglich bei polizeilichem Anfangsverdacht, aus Gründen der Eigensicherung oder zur Abklärung der Herkunft von Waren, nach wie vor auch Personenkontrollen durchgeführt werden.

Zuständigkeiten für die Kontrollen

An den Schweizer Binnengrenzen ist die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) bzw. das Grenzwachtkorps (GWK) also weiterhin präsent und nimmt die Zollkontrollen wahr.

Grundsätzlich sind die Kantone für die migrationsrechtlichen Personenkontrollen zuständig (Art. 9 Abs. 1 Ausländergesetz). Im Einvernehmen mit den Grenzkantonen regelt der Bundes-

rat die Personenkontrolle durch den Bund im Grenzraum. So haben denn auch gewisse Kantone diese Aufgabe (teilweise) dem GWK übertragen, so auch Basel, Genf, St. Gallen und Graubünden (Flugplatz Samedan) und Sion. Wo keine Vereinbarung zwischen dem Kanton und der EZV besteht, nimmt die jeweils zuständige kantonale Polizei die Grenzkontrollen an den Flughäfen vor, so insbesondere Zürich und Bern.

Im benachbarten Ausland sind dafür jeweils unterschiedliche (Bundes-)Behörden zuständig. In Deutschland zum Beispiel werden die Grenzkontrollen durch die Bundespolizei wahrgenommen, die Zollkontrolle durch den Zoll. Aus diesem Grund haben die Nachbarstaaten der Schweiz in der Regel kein Personal mehr zur Grenzkontrolle direkt an der (Landes-)Grenze präsent, sondern nur noch die jeweiligen Zollbehörden.

11.2 Mengengerüst Grenzgänger und grenzüberschreitender Verkehr

11.2.1 Grenzüberschreitender Verkehr Region Basel

Bemerkung: Die vorliegende Detailauswertung für die Region Basel basiert auf verschiedenen Datenquellen. Die detaillierten Zahlen ermöglichen es, die Effekte in der Region Basel im Detail für die einzelnen Grenzübergänge und Verkehrsmittel zu untersuchen. Aus Konsistenzgründen wird für die Berechnung des Gesamteffekts in der Region Basel für die Monetisierung der Effekte systematischer Grenzkontrollen auf die weniger detaillierten Zahlen der Publikation «Alpen- und grenzquerender Verkehr» des BFS zurückgegriffen.

a) Motorisierter Individualverkehr

In der Region Basel – im Perimeter zwischen Hofstetten-Flüh SO und Rheinfelden AG – überquerten an einem durchschnittlichen Werktag rund 190'000 Fahrzeuge die Grenze zwischen der Schweiz und Deutschland, respektive Frankreich. Dieses Volumen teilt sich auf in je rund 95'000 Ein- und Ausreisen. Mehr als jedes 10. Fahrzeug überquerte die Grenze Richtung Schweiz während der Morgenspitzenstunde (MSP).¹⁰⁸ Richtung Ausland überquert jedes 9. Fahrzeug die Grenze in der Abendspitzenstunde (ASP).

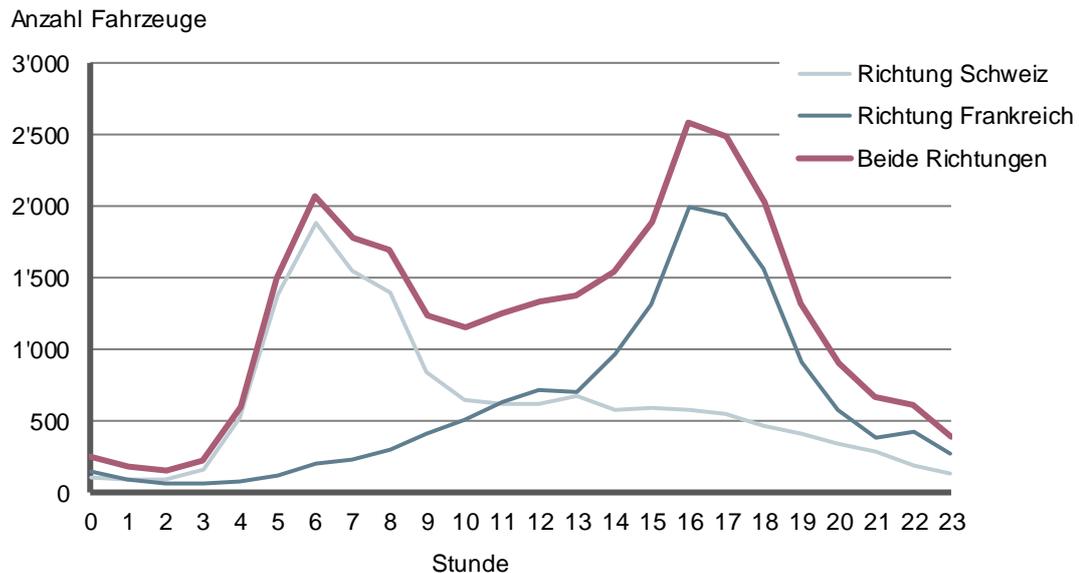
¹⁰⁸ Die Morgenspitzenstunde bezeichnet die Stunde, zu der am Morgen die höchsten Verkehrsmengen gezählt werden. Angegeben werden die Verkehrsmengen als Fahrzeuge oder Personen pro Stunde. Sie liegt für die meisten Verkehrsmittel in der Zeit zwischen 7 und 8 Uhr.

Abbildung 11-1: Durchschnittlicher Werktagerverkehr (DWV), Morgenspitze (MSP) und Abendspitze (ASP) des grenzüberquerenden MIV in der Region Basel

Grenzübergang	Datenquelle / Jahr	Fahrtrichtung Schweiz		Fahrtrichtung Ausland	
		DWV	MSP	DWV	ASP
Leymen – Flüh	TriRegio 2011	1'138	201	1'151	213
Leymen – Biel-Benken	TriRegio 2011	2'764	447	2'840	466
Neuwiller – Benken	TriRegio 2011	1'490	192	1'406	164
Neuwiller – Allschwil	TriRegio 2011	1'254	168	1'404	205
Neuwiller – Schönenbuch	TriRegio 2011	293	43	289	29
Hégenheim – Allschwil	TriRegio 2011	3'648	677	3'352	510
Hégenheim – Bâle	Zählzeiten 2011	3'813	812	3'833	678
Bourgfelden – Bâle	Zählzeiten 2011	2'486	406	2'548	419
Autoroute A35 / St. Louis	Zählzeiten 2015	14'606	1'878	14'575	2'001
St. Louis – Bâle	Zählzeiten 2011	4'153	502	3'767	571
Huningue – Bâle	Zählzeiten 2011	1'557	327	1'740	313
Friedlingen – Basel	Zählzeiten 2015	6'432	345	5'631	447
Autobahn A5 / Weil	Zählzeiten 2012	14'705	1'714	16'692	2'719
Otterbach – Basel	Zählzeiten 2015	9'006	839	8'861	956
Weil – Riehen	Zählzeiten 2015	2'323	162	2'638	236
Lörrach – Riehen	Zählzeiten 2015	6'246	407	5'841	499
Inzlingen – Riehen	Zählzeiten 2011	1'828	285	1'725	197
Grenzach – Riehen	Zählzeiten 2014	5'922	473	5'583	576
Autobahn A861 / Rheinfelden	TriRegio 2011	11'654	950	12'010	1'570
Total		95'318	10'828	95'886	12'769

Quelle: ASTRA: SASVZ, Kanton Basel-Stadt, Verkehrserhebung Trinationaler Eurodistrict Basel.

Der Gesamtverkehr verteilt sich auf 19 Grenzübergänge. Die jeweils höchsten Frequenzen weisen die Autobahnübergänge Basel Weil am Rhein A2/A5 und Basel St. Louis A3/A35 mit jeweils rund 15'000 Fahrzeugen pro Richtung, sowie der Übergang Rheinfelden A861 mit rund 12'000 Fahrzeugen pro Richtung auf. Auf diese Übergänge entfällt beinahe die Hälfte des Gesamtverkehrs. Allerdings weisen auch gewisse Übergänge auf Hauptstrassen, wie zum Beispiel Basel Richtung Otterbach mit rund 9'000 Fahrzeugen pro Richtung, erhebliche Frequenzen auf.

Abbildung 11-2: Verkehrsaufkommen Übergang Basel St. Louis A3/A35 werktags 2015

Quelle: Kanton Basel-Stadt, eigene Berechnung und Darstellung.

Die Tagesganglinien unterscheiden sich teilweise deutlich zwischen den Grenzübergängen. So sind bei gewissen Übergängen, wie z.B. Basel St. Louis A3/A35 (Abbildung 4-6), sehr ausgeprägte Morgen- und Abendspitzen erkennbar. Bei anderen Übergängen, wie z.B. Basel Hiltalingerstrasse, sind tagsüber nur sehr kleine Veränderungen zu beobachten, da der Übergang auch stark von Einkaufstouristen genutzt wird.

Es sind nicht für alle Grenzübergänge Tagesganglinien verfügbar. Für diese Übergänge wird der Tagesgang auf Basis der DWV, MSP und ASP analog zum Gesamtverkehr der anderen Übergänge nachgebildet.

b) Öffentlicher Verkehr

Nahverkehr

Die Frequenzen im grenzüberschreitenden ÖV sind deutlich tiefer als im grenzüberschreitenden MIV. Im öffentlichen Nahverkehr sind an einem durchschnittlichen Werktag gut 20'000 grenzüberschreitende Fahrten zu verzeichnen. Dies ist rund ein Fünftel der Fahrzeuge des MIV, die täglich die Grenze überqueren. Mehr als die Hälfte der grenzüberschreitenden Fahrten sind dabei im Bahnverkehr zu verzeichnen. Zusätzlich entfällt auf die neu eröffnete Erweiterung der Tramlinie 8 nach Weil am Rhein ein beträchtliches Fahrtenvolumen. Die Tagesganglinie für das Tram 8 legt aber nahe, dass diese Linie vor allem von Einkaufstouristen und nicht von Grenzgängern benutzt wird.

Bei den übrigen Linien sind jeweils klare Morgen- und Abendspitzen zu verzeichnen. Wie beim MIV ist die Morgenspitze in Richtung Schweiz zu verzeichnen, die Abendspitze in Richtung Frankreich resp. Deutschland.

Der erste Halt auf Schweizer Boden findet bei den Bus- und Tramlinien jeweils kurz nach der Grenze statt. Anders bei den Bahnverbindungen: Der erste Halt auf Schweizer Boden ist bei den RE-Verbindungen und der S6 der Badische Bahnhof. Eine Frequenz von rund 10'000 Personen sind diesen Linien zuzurechnen. Die Linie S1 mit rund 2'000 Personen hingegen hat ihren ersten Halt in der Schweiz in St. Johann.

Tabelle 11-1: Frequenzen im öffentlichen Nahverkehr

Linie	Datenquelle	Richtung Schweiz		Richtung Ausland	
		DWV	MSP	DWV	ASP
L10	TriRegio 2011	116	41	106	31
L16	TriRegio 2011	1'584	182	1'451	332
L38	BVB 2016	828	131	764	104
L55	BVB 2016	1'047	51	538	59
L603	BVB 2016	209	56	206	42
L604	BVB 2016	1'047	146	984	146
L8	BVB 2016	4'337	465	4'432	460
RE703	TriRegio 2011	2'899	756	2'763	466
RE730	TriRegio 2011	3'265	581	3'044	456
S1	TriRegio 2011	2'107	518	2'041	565
S6	TriRegio 2011	4'440	1'108	4'301	677
Total		21'879	4'035	20'630	3'337

Quelle: Basler Verkehrsbetriebe, Verkehrserhebung Trinationaler Eurodistrict Basel.

Fernverkehr

Basel ist der bedeutendste Knotenpunkt für den internationalen Zugverkehr in der Schweiz. An einem durchschnittlichen Werktag überqueren im öffentlichen Fernverkehr rund 6'500 Personen pro Fahrtrichtung die Schweizer Grenze.¹⁰⁹ Dies ist gut ein Drittel des gesamten grenzüberquerenden Fernverkehrs in der Schweiz.

¹⁰⁹ vgl. BFS: A+GQP.V.

c) Modal-Split

Der Modal-Split beschreibt, welche Anteile des Gesamtverkehrs auf die einzelnen Verkehrsträger, also MIV, ÖV und Langsamverkehr (LV) entfallen. Für den grenzquerenden Verkehr in der Region Basel hat die Verkehrserhebung für den Trinationalen Eurodistrict Basel den Modal-Split für den Grenzüberschreitenden Verkehr mit Ziel Region Basel erfasst:

- Schweiz-Deutschland: MIV 85.4%, ÖV 10.2%, LV 4.4%
- Schweiz-Frankreich: MIV 81.2%, ÖV 14.2%, LV 5.6%

Mehr als 80% des grenzüberschreitenden Verkehrs fällt also auf den MIV. Mit nur rund 5% fällt dem LV im grenzüberschreitenden Verkehr eine untergeordnete Rolle zu. Aus diesem Grund wird der Langsamverkehr in der vorliegenden Analyse nicht gesondert analysiert. Für die Zuteilung der Grenzgänger auf die Verkehrsmittel wird darum nur der Modal-Split MIV-ÖV verwendet. Unter Berücksichtigung der unterschiedlich grossen Verkehrsströme aus Frankreich und Deutschland ergibt sich für die Analyse ein **Modal-Split von 88% MIV und 12% ÖV**. Dies bedeutet, dass von den 58'100 Grenzgängern in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Land 51'900 mit dem MIV an die Arbeit gelangen und 7'200 Personen mit dem ÖV.

11.2.2 Grenzüberschreitender Verkehr übrige Regionen

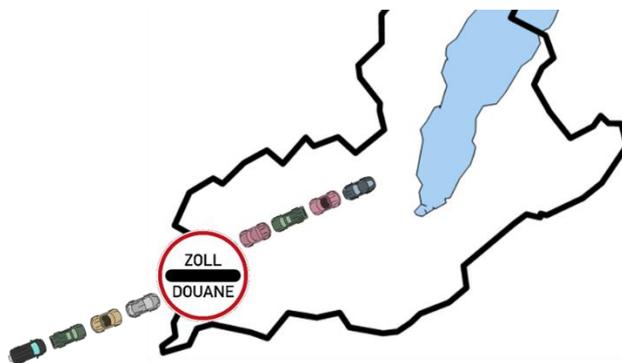
Vgl. entsprechendes Kapitel 4.2 im Hauptbericht.

11.3 Methodisches Vorgehen

Schritt 1: Effekte auf einzelne Grenzübergänge «Verkehr heute»

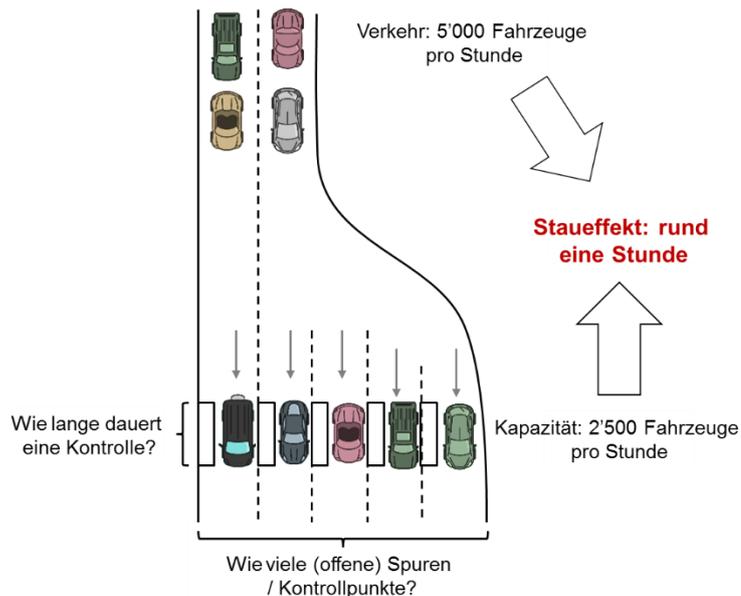
In einem ersten Schritt werden für ausgewählte wichtige Grenzübergänge einer Region die Effekte eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung szenarisch dargestellt. Es geht dabei darum, den Stau effekt zu bestimmen, der bei systematischen Grenzkontrollen und dem heutigen Verkehrsaufkommen zu erwarten wäre.

Abbildung 11-3: Bestimmung Effekt auf einzelnen Grenzübergang «Verkehr heute»



Dabei müssen Annahmen zu Dauer einer Personenkontrolle und zur Zahl der offenen Kontrollstationen am betreffenden Grenzübergang für verschiedene Umsetzungsvarianten getroffen werden. Auf dieser Basis kann anschliessend unter Berücksichtigung der Tagesganglinie des Verkehrs eine Abschätzung der entstehenden Wartezeiten und Staulängen vorgenommen werden.

Abbildung 11-4: Mechanismus zur Bestimmung des Staueffekts

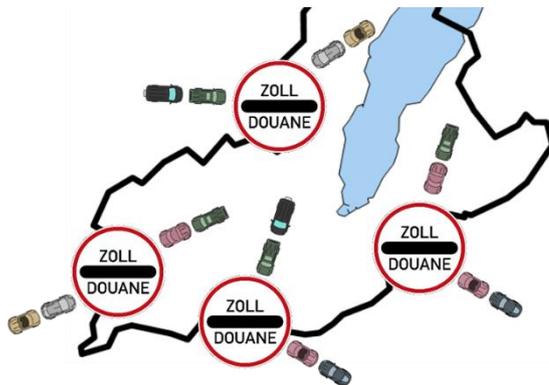


Aus Schritt 1 resultieren für die verschiedenen Zollstellen sehr unterschiedliche Wartezeiten und Staulängen, da sich räumliche Voraussetzungen und Verkehrsströme sehr stark unterscheiden. Dies führt zur Verkehrsverlagerung zwischen den Grenzübergängen, da die Fahrzeugfahrer jeweils jenen Übergang mit der für sie kürzesten Gesamtreisedauer wählen werden.

Schritt 2: Effekte auf alle Grenzübergänge der Region «Verkehr heute»

Aus diesem Grund werden anschliessend die Wartezeiten und Staulängen an allen Übergängen zusammen bestimmt, unter der Annahme, dass im Gleichgewichtszustand die Wartezeiten und Staulängen an allen Grenzübergängen einer Region gleich sind. Dies bedeutet, dass die gesamten grenzquerenden Verkehrsströme einer Region mit den gesamten verfügbaren Kontrollkapazitäten verglichen werden. Dabei wird nach wie vor von dem heutigen Verkehrsvolumen ausgegangen.

Abbildung 11-5: Bestimmung Effekt alle Grenzübergänge einer Region «Verkehr heute»

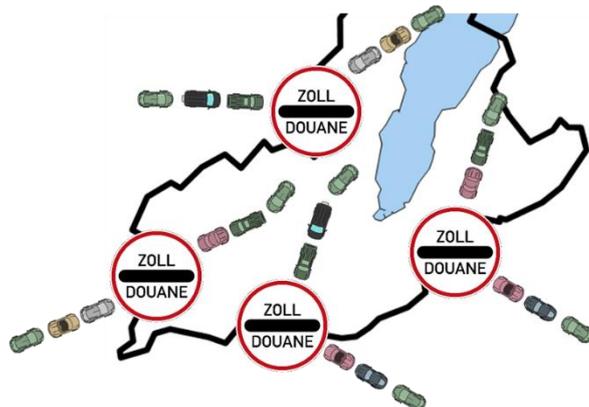


Schritt 3: Effekte auf alle Grenzübergänge der Region «Verkehr 2030»

Für die Bewertung der Effekte des Wegfalls der Schengen-Assoziierung ist schliesslich der Zustand im Jahr 2030 auszuweisen. Es wird davon ausgegangen, dass sich Kontrolldauer und die Zahl der Kontrollpunkte (vgl. nachfolgender Exkurs) und Grenzübergänge im Vergleich zu heute nicht verändern. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Verkehrsströme bis 2030 weiter zunehmen werden.

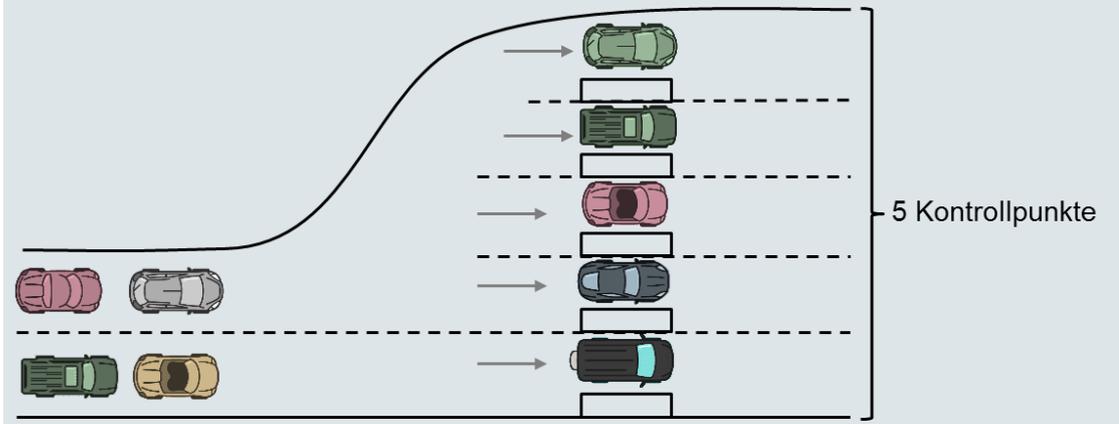
Die schweizerischen Verkehrsperspektiven gehen von einem deutlichen Wachstum der Fahrten im MIV und ÖV bis zum Jahr 2030 aus. Beim MIV wird mit einer Steigerung der Verkehrsleistung von 88 Mrd. Personenkilometern (Pkm) auf 104 Mrd. Pkm ausgegangen, also einer Steigerung von 19%. Beim ÖV wird von einer Steigerung von 23 Mrd. Pkm auf 35 Mrd. Pkm ausgegangen, also einer Steigerung um 50%. Die Veränderung bezieht sich dabei auf die Zeitspanne 2010 bis 2030. Die verwendeten Verkehrsströme datieren aber meist von 2015. Aus diesem Grund wird von einem entsprechend gekürzten Wachstum im MIV von 14% und im ÖV von 36% angenommen. Für die szenarische Darstellung des Zustandes im Jahr 2030 «ohne Schengen» werden die heutigen Verkehrszahlen mit diesen Wachstumswerten hochgerechnet.

Abbildung 11-6: Bestimmung Effekt alle Grenzübergänge einer Region «Verkehr 2030»



Exkurs: Kontrollpunkte

Ein Grenzübergang kann aus mehreren Kontrollpunkten bestehen. Die Kontrollpunkte bezeichnen die Anzahl gleichzeitig verfügbare und geöffnete Grenzübertrittskontrollstationen in der ersten Kontrolllinie. In der Regel ist jeder Kontrollpunkt mit einer Kontrollperson besetzt.



Schritt 4: Monetisierung der Effekte

In einem letzten Schritt werden die zu erwartenden Wartezeiten und Staulängen für drei unterschiedliche Umsetzungsvarianten monetarisiert. Dabei werden zwei Kostenpunkte unterschieden:

- *Kosten für Personal und Infrastruktur:* Die notwendige Zahl von Kontrollpunkten muss einerseits errichtet und unterhalten werden. Andererseits muss genügend Personal vorhanden sein, um die Kontrollpunkte zu betreiben. Diese Kosten fallen vor allem bei den Nachbarstaaten an, da diese die Kontrollen durchführen müssten. Es werden Kosten von 100'000 CHF pro Jahr und ausländischer Kontrollperson (inkl. Infrastruktur) angenommen. Zudem wurde angenommen, dass zum Besetzen eines Kontrollpunktes rund um die Uhr in beide Richtungen 15 Personen notwendig sind.
- *Kosten der Wartezeiten:* Die Wartezeiten führen zu einem Zeitverlust für Grenzgänger und andere Personen die die Grenze überqueren. Dieser Zeitverlust kann mithilfe von Richtgrößen aus der Verkehrsplanung¹¹⁰ bewertet werden. Im MIV beträgt dieser Zeitkostensatz 23.29 CHF/h für alle Zwecke und 31.45 CHF/h spezifisch für Pendelfahrten. Im ÖV beträgt er 14.43 CHF/h für alle Zwecke und 16.08 CHF/h spezifisch für Pendelfahrten.¹¹¹

¹¹⁰ VSS (2009), Kosten-Nutzen-Analysen im Strassenverkehr, Zeitkosten im Personenverkehr.

¹¹¹ Zeitkosten von Fahrzeitverlängerungen die sich aus Verspätungen ergeben, werden üblicherweise zusätzlich mit dem Faktor 1.625 multipliziert. Dies kann für Wartezeiten an der Grenze durchaus in Betracht gezogen werden. Vor dem Hintergrund, dass die Zeitkostensätze für die Schweiz gelten, die Wartezeiten aber auch ausländische Personen betreffen, deren Zeitkostensatz wohl in der Praxis etwas tiefer ist, wird von dieser Erhöhung abgesehen.

11.4 Das Szenario «ohne Schengen» im MIV und ÖV

11.4.1 Das Szenario «ohne Schengen» im MIV

Für das Szenario «ohne Schengen» gilt die Annahme, dass die Nachbarstaaten der Schweiz 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 Autobahngrenzübergänge, 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 Szenario «ohne Schengen» wären sie ausserhalb der Öffnungszeiten für jeglichen Verkehr gesperrt und es müsste auf andere Grenzübergangsstellen ausgewichen werden.

Drei verschiedene Umsetzungsvarianten

Da nicht klar ist, wie viele Ressourcen die Nachbarstaaten der Schweiz für den reibungslosen Ablauf der systematischen Grenzkontrolle einsetzen würden, wurden die volkswirtschaftlichen Effekte für drei mögliche 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.
- *«Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»*: In dieser Variante sind weitergehende infrastrukturelle Anpassungen durch die Nachbarstaaten der Schweiz im Rahmen des bestehenden Perimeters möglich.
- *«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.

Dauer einer systematischen Grenzkontrolle

Um den Verzögerungseffekt systematischer Grenzkontrollen abschätzen zu können, ist eine Annahme zur durchschnittlichen Dauer einer einzelnen Kontrolle notwendig. In diesem Kontext ist zu erwähnen, dass die Grenzkontrollen der Schweiz in der Regel sowohl eine Zoll- als auch eine Personenkontrolle umfassen. Dies bedeutet, dass neben der Überprüfung der Dokumente durch den Grenzwächter auch eine Einschätzung stattfindet, ob eine Person Waren über der Freigrenze einführt. Reine Personenkontrollen finden darum höchstens am Flughafen statt, wo Personen- und Warenkontrollen in der Regel getrennt sind.

Die Dauer einer durchschnittlichen Zollkontrolle ist sehr unterschiedlich. Eine durchschnittliche einfache, kombinierte Personen- und Zollkontrolle dauert heute 30 Sekunden bis 2 Minuten. Mit dem heutigen Regime findet allerdings bei einem grossen Teil der Fahrzeuge keine eigentliche Kontrolle statt. Nur ein Anteil von rund 3% wird heute effektiv kontrolliert.

Die Erfahrung am Flughafen zeigt, dass eine Grenzübertrittskontrolle für CH- und EU-Bürger mindestens 15 Sekunden dauert, für die Drittstaatenangehörigen deutlich länger. Allenfalls kann der technische Fortschritt in Zukunft unter dem Stichwort «Automated Border Control» eine schnellere Abfertigung erlauben. Bei den Kontrollen im MIV aufgrund der angenommenen Belegung von 1.3 Personen pro Fahrzeug und die nötige Zeit für Zu- und Wegfahrt, ist ein höherer Wert als bei den Kontrollen am Flughafen zu erwarten. Für die vorliegende Analyse wird ein Wert von **30 Sekunden pro Fahrzeug** verwendet.

11.4.2 Das Szenario «ohne Schengen» im öffentlichen Verkehr

Beim ÖV ist zwischen Nah- und Fernverkehr zu unterscheiden. Die Nachbarstaaten der Schweiz müssten sämtliche grenzüberschreitenden Fern- und Nahverkehrsmittel vollständig kontrollieren.

- **Fernverkehr:** Im Fernverkehr könnte die Grenzkontrolle grundsätzlich im fahrenden Zug durchgeführt werden, wobei beim ersten Halt im Schengen-Raum zusätzlich ein verlängerter Aufenthalt für jeden Zug vorgesehen wird, damit genug Zeit bleibt, um die Kontrolle ordnungsgemäss abzuschliessen. 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. Für das Szenario «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.
- **Nahverkehr:** 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, ist dies

im Nahverkehr, wo der erste Halt nach der Grenze bereits wenige Minuten nach dem Grenzübertritt erfolgt, nicht möglich. Deshalb wird für das Szenario «ohne Schengen» davon ausgegangen, dass die jeweiligen Bus-, Tram- und S-Bahnlinien nur noch bis zum jeweils letzten Bahnhof vor der Grenze führen. Die Grenzkontrollen selber würden nicht in den Zügen, Nahverkehrsbussen oder Trams durchgeführt, 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, wo bereits beim Zutritt zum Perronbereich Zollkontrollen (und im Falle des Szenarios «ohne Schengen» auch die Personenkontrollen) durch die Grenzbehörden der Nachbarstaaten der Schweiz durchgeführt würden.

Für den öffentlichen Fernverkehr wird also angenommen, dass die Kontrollen im Zug stattfinden, im öffentlichen Nahverkehr müsste die Grenze zu Fuss überquert werden.

11.5 Primäreffekte MIV und ÖV in der Region Basel

In den beiden nachfolgenden Kapiteln wird am Beispiel der Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» in der Region Basel die Herleitung der Primäreffekte für den MIV (Kapitel 11.5.1) und ÖV (11.5.2) aufgezeigt. Das Kapitel 11.5.3 zeigt die Resultate für die Primäreffekte in der Region Basel für alle drei Umsetzungsvarianten. Die Resultate der Region Genf, Tessin und die übrigen Regionen werden in den Kapiteln 11.6 bis 11.8 dargestellt.

11.5.1 Detailanalyse MIV – «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Die Region Basel zeichnet sich durch eine enge Vernetzung der Verkehrswege zwischen der Schweiz und Frankreich sowie Deutschland aus. Es bestehen 18 Grenzübergänge mit täglich mehr als 1'000 Fahrzeugen pro Fahrtrichtung. Zusätzlich ist das Siedlungsgebiet grenzübergreifend, die Quartiere im In- und Ausland gehen oftmals nahtlos ineinander über, was zu etlichen innerstädtischen Grenzübergängen führt. Diese Überlappung geht teilweise so weit, dass sich einzelne Gebäudeteile eines Komplexes in unterschiedlichen Staaten befinden. Ein Beispiel dafür ist der Campus der Novartis.

Im Folgenden werden die Primäreffekte eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung auf die beiden grossen Basler Autobahnübergänge jeweils einzeln und die übrigen Grenzübergänge kumuliert dargestellt.¹¹²

a) Basel Weil A2/A5

Der Grenzübergang zwischen der deutschen Autobahn A5 und der Schweizer Autobahn A2 ist jener mit dem grössten Verkehrsaufkommen. Neben einer grossen Zahl Personenwagen überqueren hier auch eine grosse Zahl an Liefer- und Lastfahrzeugen die Grenze. Entsprechend ist der Übergang geprägt von einem grossen Bereich für die Zollabfertigung von Waren. Der

¹¹² Aufgrund der Vielzahl der kleinen und mittleren Übergänge ist nur eine kumulierte Analyse möglich.

Bereich zur Abfertigung von Personenwagen nimmt einen vergleichsweise kleinen Raum ein. In Abbildung 11-7 lässt sich dieser Umstand gut erkennen: Der Bereich für Personenwagen befindet sich in der Mitte des Bildes, jeweils zwischen den grossen Verkehrsleittafeln.

Der Platz für Grenzkontrollen ist darum am Übergang Basel Weil A2/A5 sehr beschränkt, da die umliegenden Flächen für die Warenabfertigung benötigt werden. Bauliche Anpassungen zur Bewältigung allfälliger Mehrkontrollen durch den Wegfall der Schengen-Assoziierung können darum nur auf der Breite und Länge des heutigen Strassenperimeters erfolgen. Dieser hat ungefähr die Breite der zentralen Dachkonstruktion der bestehenden Anlage. Deren Gesamtbreite beträgt rund 60 Meter, pro Fahrtrichtung also rund 30 Meter.

Abbildung 11-7: Situation Grenzwachtposten Basel Weil A2/A5



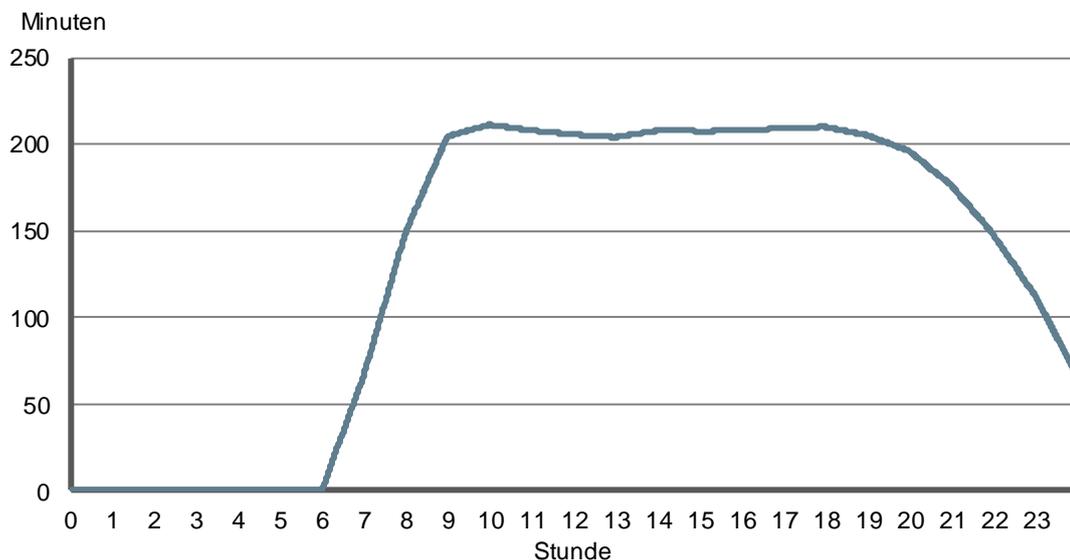
Quelle: Mediendienst Grenzwachregion I Basel.

Es stellt sich nun die Frage, wie viele Kontrollpunkte auf diesem beschränkten Perimeter Platz finden. Pro Kontrollpunkt kann mit einer Fahrspurweite pro Kontrollpunkt von ca. 3 Meter und einer Breite des Kontrollhäuschens von ca. 1.5 Meter gerechnet werden, was eine Gesamtbreite pro Kontrollpunkt von 4.5 Metern ergibt. Betrachtet man als Referenz französische Autobahnzahlstellen, finden sich dort ebenfalls Werte von knapp 5 Metern pro Kontrollpunkt.

Mit den obigen Annahmen finden in der heutigen Anlage Basel Weil A2/A5 pro Richtung 6 Kontrollpunkte Platz. Diese 6 Spuren können erreicht werden, indem die Fahrspuren etwas angepasst und die Kontrollhäuschen verschoben werden. Eine allfällige Zollkontrolle müsste vor- oder nachgelagert stattfinden.

Für das Szenario «**Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten**» kann hier also von **6 Kontrollpunkten** ausgegangen werden. Für das Szenario «**Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten**» ist eine Abschätzung der Möglichkeiten ungleich schwieriger. Mit einer Versetzung der Kontrollpunkte könne eine Steigerung der Kontrollpunkte erreicht werden, hierzu wäre aber mit grosser Wahrscheinlichkeit ein Neubau der hochbaulichen Infrastruktur notwendig.

Abbildung 11-8: Stau effekt Basel Weil A2/A5 Richtung Schweiz bei «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»



Quelle: Eigene Berechnungen.

Mit den heutigen Verkehrsströmen würde ein solcher «**mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten**» zu einem massiven Stau effekt während den Morgen- und Abendspitzenstunden führen, der sich erst mit mehreren Stunden Verzögerung wieder verringern würde. Mit der Annahme einer durchschnittlichen Abfertigungszeit von 30 Sekunden pro Fahrzeug und von 6 Kontrollpunkten kann eine stündliche Kapazität von 720 Fahrzeugen pro Richtung erreicht werden. In der Morgenspitzenstunde Richtung Schweiz würde so innert kurzer Zeit eine Wartezeit von rund 3.5 Stunden entstehen, die sich aufgrund des grossen Transitverkehrs tagsüber erst nach 19 Uhr zu verringern beginnt und erst nach Mitternacht vollständig verschwindet. Richtung Deutschland dürften sich bereits nach 10 Uhr morgens erste Wartezeiten einstellen, die dann zu Ende der Abendspitzenzeit eine maximale Länge von 7.5 Stunden erreichen würde. An-

schliessend könnte sich die Wartezeit langsam verringern, allerdings wäre erst um 6 Uhr morgens die grenzüberschreitende Fahrt wieder staufrei. Die genannten Wartezeiten wären mit Staulängen von jeweils mehreren Kilometern verbunden.

Es wird sich zeigen, dass bei den kleinen und mittleren Übergängen die Situation etwas weniger angespannt ist, aus diesem Grund müssen massive Verlagerungseffekte auf die übrigen Haupt- und Nebenverkehrsachsen erwartet werden.

b) Basel St. Louis A3/A35

Das Verkehrsvolumen am Grenzübergang Basel St. Louis A3/A35 ist nur unbedeutend kleiner als in Basel Weil A2/A5. Dieser Grenzübergang hat im Vergleich zu Basel Weil ein höheres Spitzenzeitvolumen, aber ein kleineres Grundvolumen tagsüber.

Die Platzverhältnisse sind an diesem Grenzübergang ebenfalls sehr beschränkt. Auch hier beträgt die Gesamtbreite des verfügbaren Strassenraums innerhalb der heutigen Dachkonstruktion rund 60 Meter, was wiederum 6 Kontrollpunkte pro Richtung in der Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» ermöglichen würde.

Abbildung 11-9: Situation Grenzwachtposten Basel St. Louis A3/A35, Fahrtrichtung Schweiz



Quelle: Mediendienst Grenzwachtregion I Basel.

Der Stauereffekt bei der Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» mit unverändertem Verkehrsvolumen ist ähnlich wie in Basel Weil A2/A5. Die Morgenspitze ist etwas stärker, was einen maximalen Stauereffekt von rund 4.5 Stunden Richtung Schweiz zur Folge hätte. Dieser Stauereffekt würde sich wohl gegen Mitternacht wieder definitiv aufgelöst haben, also etwas eher als in Weil A2/A5, da am Nachmittag weniger Transitverkehr zu erwarten ist. Richtung Frankreich entstehen in diesem Szenario gegen 14 Uhr erste Wartezeiten, um dann gegen 8 Uhr ein Maximum von 6 Stunden zu erreichen. Auch hier gilt: Aufgrund der höheren Kapazitäten der kleinen und mittleren Übergänge dürfte sich ein massiver Verlagerungseffekt einstellen.

c) Übrige Grenzübergänge

Bei den kleinen und mittleren Grenzübergängen ist die räumliche Situation in Relation zu den Verkehrsströmen etwas weniger angespannt. An diesen Übergängen liessen sich meist ohne grössere bauliche Anpassungen jeweils zwei Kontrollpunkte pro Richtung erstellen. Die grosse Zahl solcher Übergänge führt in der Summe zu einer vergleichsweise grossen Zahl verfügbarer Kontrollpunkte.

Abbildung 11-10: Situation Grenzwachtposten Allschwil



Quelle: Mediendienst Grenzwachregion I Basel.

Für die szenarische Abbildung des Wegfalls der Schengen-Assoziierung wird davon ausgegangen, dass an allen kleinen und mittleren Übergänge pro Richtung zwei Kontrollpunkte eingerichtet würden (vgl. Abbildung 11-10). Ausnahmen sind Übergänge auf kleinen Nebenstrassen ohne Spurtrennung, wo von jeweils einem Kontrollpunkt pro Richtung ausgegangen wird. Für den Übergang Rheinfelden wird von vier Kontrollpunkten ausgegangen. Dieser Übergang zeichnet sich durch ein hohes Verkehrsvolumen und eine grosse bauliche Enge auf. In der Summe wären so beim Szenario **«mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» 40 Kontrollpunkte verteilt auf 20 Grenzübergänge** verfügbar. Weiter wird davon ausgegangen, dass sich im langfristigen Gleichgewicht die Staulänge zwischen den einzelnen Übergängen einpendelt, da die Fahrzeugführer jeweils den Übergang mit der kürzesten Wartezeit auswählen und sich so die Staulängen vereinheitlichen.

Abbildung 11-11: Annahmen Anzahl Kontrollpunkte in kleinen und mittleren Grenzstellen

Grenzübergang	«Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»
Leymen – Biel-Benken	2
Neuwiller – Benken	1
Neuwiller – Allschwil	2
Hégenheim – Allschwil	2
Hégenheim – Bâle	2
Bourgfelden – Bâle	2
St. Louis – Bâle	2
Huningue – Bâle	2
Friedlingen – Basel	2
Otterbach – Basel	2
Weil – Riehen	2
Lörrach – Riehen	2
Inzlingen – Riehen	2
Grenzach – Riehen	2
Autobahn A861 / Rheinfelden	4
Leymen – Flüh	2
Neuwiller – Schönenbuch	1
Rodersdorf-Leymen	2
Rodersdorf-Biederthal	2
Kleinlützel-Kiffis	2

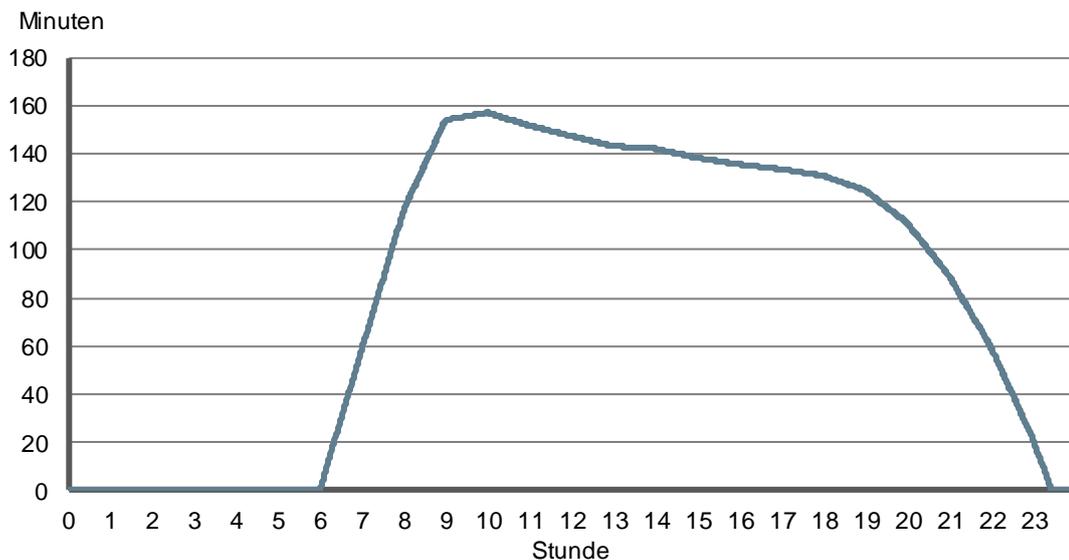
Bei gleichbleibendem Verkehrsvolumen auf diesen Grenzübergängen würde so ein Stau effekt in Richtung Schweiz von maximal rund 85 Minuten am Ende der morgendlichen Stosszeit entstehen. Der Stau dürfte sich gegen 18 Uhr wieder aufgelöst haben. Richtung Deutschland und Frankreich dürften gegen 14 Uhr erste Wartezeiten entstehen, die sich bis Ende der abendlichen Stosszeit auf maximal 2 Stunden erhöhen. Ohne weitere verkehrliche Reaktion würde sich der Stau gegen Mitternacht wieder auflösen.

d) Gesamtbetrachtung Region Basel «Heute»

Die grossen Kapazitätsunterschiede zwischen den Übergängen dürfte dazu führen, dass eine Verlagerung der Verkehrsströme von den grossen Übergängen zu den kleinen und mittleren hin stattfindet. Dies würde die Wartezeit an den grossen Übergängen verkleinern und an den kleinen und mittleren Übergängen erhöhen.

Es ist davon auszugehen, dass sich die Verkehrsteilnehmer jeweils für den schnellsten Weg mit den kürzesten Wartezeiten entscheiden. Die Wartezeiten an den verschiedenen kleinen, mittleren und grossen Übergängen gleichen sich in der Folge an. In diesem Fall wäre im Szenario «ohne Schengen» in der Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» in der Morgenspitze mit einer maximalen Wartezeit von 2.5 Stunden Richtung Schweiz zu rechnen. Die Wartezeit dürfte sich nach 9 Uhr langsam verringern, jedoch erst gegen Mitternacht ganz wegfallen. In der Gegenrichtung wären gegen 14 Uhr erste Wartezeiten zu erwarten, die sich dann bis zum Ende der abendlichen Stosszeit auf rund 4 Stunden erhöhen dürften. Erst nach Mitternacht wäre in diesem Szenario eine Auflösung des Staus zu erwarten.

Abbildung 11-12: Staueffekt Region Basel Fahrtrichtung Schweiz bei Homogenisierung der Wartezeiten zwischen den Grenzübergängen bei «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» heute



Quelle: Eigene Berechnungen.

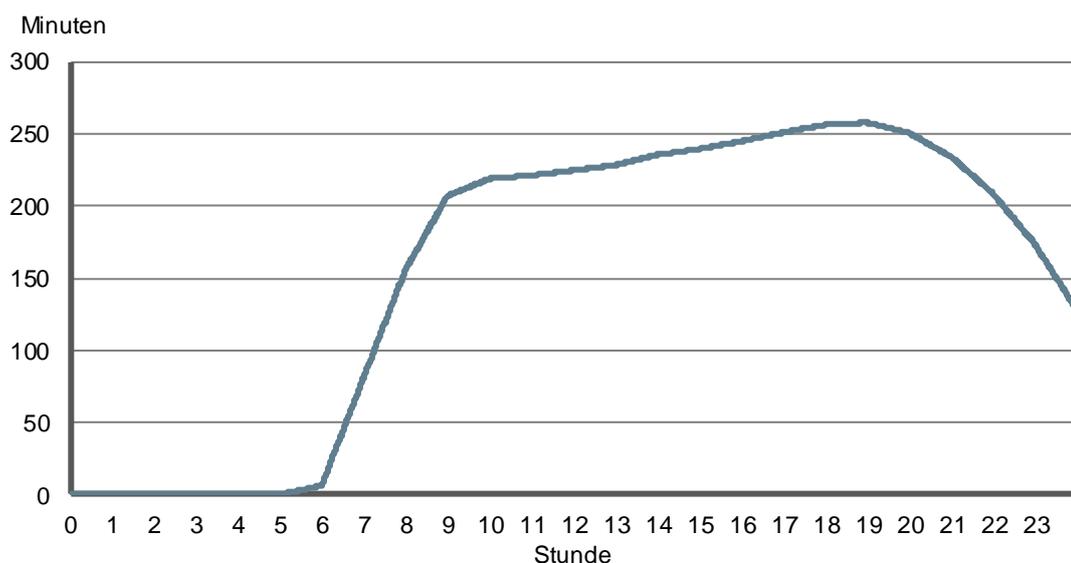
Alle im Szenario «ohne Schengen» bei einem «mittleren Ausbau der Kontrollkapazitäten» auftretenden Staueffekte dürften auch einen massiven Einfluss auf die Verkehrsströme in den Grenzregionen haben. Durch den Rückstau von mehreren Kilometern muss mit deutlichen Verkehrsbehinderungen auch im Binnenverkehr der Region Basel gerechnet werden. Dies umso mehr, als sich der Verkehr von den Hauptverkehrsachsen weg verlagern dürfte.

e) Gesamtbetrachtung Region Basel «Verkehr 2030»

Geht man vom in Abschnitt 11.3 beschriebenen Verkehrswachstum von 14% bis zum Jahr 2030 aus, so erhöht sich die Zahl der Grenzübertritte pro Tag und Richtung im Raum Basel auf 136'000 Fahrzeuge. Diese Erhöhung hat einen deutlichen Effekt auf die zu erwartenden Stauzeiten und -längen bei der Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» des Szenarios «ohne Schengen».

Bereits kurz nach Einsetzen der Morgenspitzenstunde würden Richtung Schweiz in diesem Fall erhebliche Wartezeiten an den Grenzstellen entstehen. Eine Wartezeit von gut dreieinhalb Stunden würde zu Ende der morgendlichen Stosszeit erreicht. Die Wartezeit würde im Laufe des Tages sogar noch leicht zunehmen. Erst nach acht Uhr wäre eine Abnahme zu verzeichnen, erst deutlich nach Mitternacht hätte sich der Stau aufgelöst.

Abbildung 11-13: Stau effekt Region Basel Fahrtrichtung Schweiz bei Homogenisierung der Wartezeiten zwischen den Grenzübergängen «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» im Jahr 2030



In der Gegenrichtung würden gegen 11 Uhr morgens die ersten Wartezeiten entstehen, die dann ab 14 Uhr stark ansteigen und um 20 Uhr mit beinahe sechs Stunden das Maximum erreichen. Danach würden sich die Wartezeiten langsam verringern, gegen den nächsten Morgen dürfte sich der Stau auflösen. Die maximale Wartezeit von fünf Stunden wäre mit einer Staulänge von gut 18 Kilometern verbunden. Es ist selbstsprechend, dass der Verkehr in der Region Basel bei diesen Staulängen weitgehend zum Erliegen kommt, da der Stau nicht nur die Autobahnen, sondern auch die städtischen Hauptverkehrsachsen betreffen würde.

11.5.2 Detailanalyse ÖV – «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Ein grosser Teil der grenzquerenden Passagierströme im öffentlichen Verkehr der Region Basel fliesst über den Badischen Bahnhof. Im öffentlichen Nahverkehr frequentieren täglich pro Richtung rund 10'000 grenzquerende Passagiere den Badischen Bahnhof. Die übrigen grenzquerenden Passagierströme entfallen auf eine Vielzahl anderer Grenzübergänge und Bahnhöfe, darum wird an dieser Stelle nur die Situation am Badischen Bahnhof näher analysiert.

a) Räumliche Voraussetzungen im Badischen Bahnhof

Die räumlichen Voraussetzungen sind im Badischen Bahnhof in den Stosszeiten bereits heute ohne Personenkontrollen eng. Eine systematische Personenkontrolle auf den Perrons oder in den Personenunterführungen scheint darum nicht realistisch. Etwas mehr Fläche steht in der Bahnhofshalle zur Verfügung, allerdings wird dieser Platz heute weitgehend von Detailhändlern beansprucht. Eine Umnutzung der entsprechenden Flächen dürfte nicht ohne weiteres möglich sein. Ohne grössere bauliche Anpassungen dürften systematische Personenkontrollen im Badischen Bahnhof nicht möglich sein.

Für die Abschätzung der Wartezeiten bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung wird bei der Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» von 6 Kontrollpunkten pro Richtung ausgegangen.¹¹³

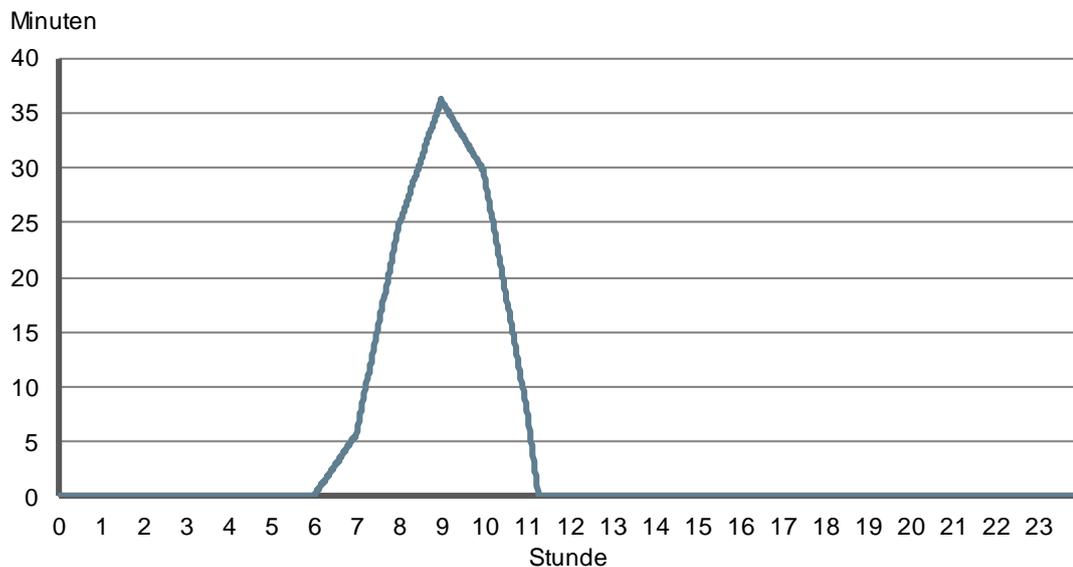
b) Effekte Badischer Bahnhof «Verkehr heute»

Im Vergleich zum Individualverkehr dürften sich die Wartezeiten im öffentlichen Nahverkehr bei einem Wegfall der Schengen-Assoziierung in Grenzen halten. Bei der Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» mit sechs Kontrollpunkten pro Richtung und einer durchschnittlichen Kontrolldauer von 20 Sekunden besteht im Badischen Bahnhof eine Kontrollkapazität von rund 1'100 Personen pro Stunde und Richtung. Dies würde in der Morgen- und Abendspitzenzeit zu maximalen Wartezeiten von rund 35 Minuten führen. In beide Richtungen müsste jeweils während rund vier bis fünf Stunden täglich mit Wartezeiten gerechnet werden.

Zusätzlich zu den Wartezeiten für die Grenzkontrolle kommen im ÖV allenfalls noch zusätzliche Wartezeiten, da Anschlüsse verpasst werden. Auch mit diesem Effekt dürften die im Vergleich zum MIV sehr kurzen Wartezeiten allerdings zu einem grossen Verlagerungsdruck hin zum ÖV führen. Eine Abschätzung dieser Verlagerung vom MIV zum ÖV ist aber im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht möglich.

¹¹³ Da für die Bahnlinien keine stundenscharfen Frequenzen verfügbar waren, wird die Tagesganglinie der Passagierfrequenzen im Badischen Bahnhof analog zu jenen der typischen Pendler-Buslinien 38 und 604 modelliert.

Abbildung 11-14: Wartezeit Badischer Bahnhof, Fahrtrichtung Schweiz, «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» heute



c) Effekte Badischer Bahnhof «Verkehr 2030»

Gemäss schweizerischen Verkehrsperspektiven ist im Öffentlichen Verkehr mit einer Zunahme der Passagierkilometer von 50% zwischen 2010 und 2030 zu erwarten. Entsprechend ergibt sich zwischen 2015 und 2030 ein Wachstum von 36%.

Im Badischen Bahnhof würde eine Steigerung um 36% bedeuten, dass sich das Passagieraufkommen von rund 10'000 Passagieren pro Richtung auf 14'000 Passagiere pro Richtung erhöht. Diese Steigerung des Verkehrsaufkommens würde die Wartezeiten bei lückenlosen Grenzkontrollen deutlich erhöhen: Mit weiterhin sechs Kontrollpunkten würde am Ende der Morgenspitze Richtung Schweiz eine Wartezeit von gut 120 Minuten entstehen. Erst gegen 18 Uhr wäre ein Grenzübertritt wieder ohne Wartezeiten möglich. Ähnlich wären die Wartezeiten am Ende der Abendspitze, hier wären in Richtung Deutschland ebenfalls Wartezeiten von maximal 120 Minuten zu erwarten.

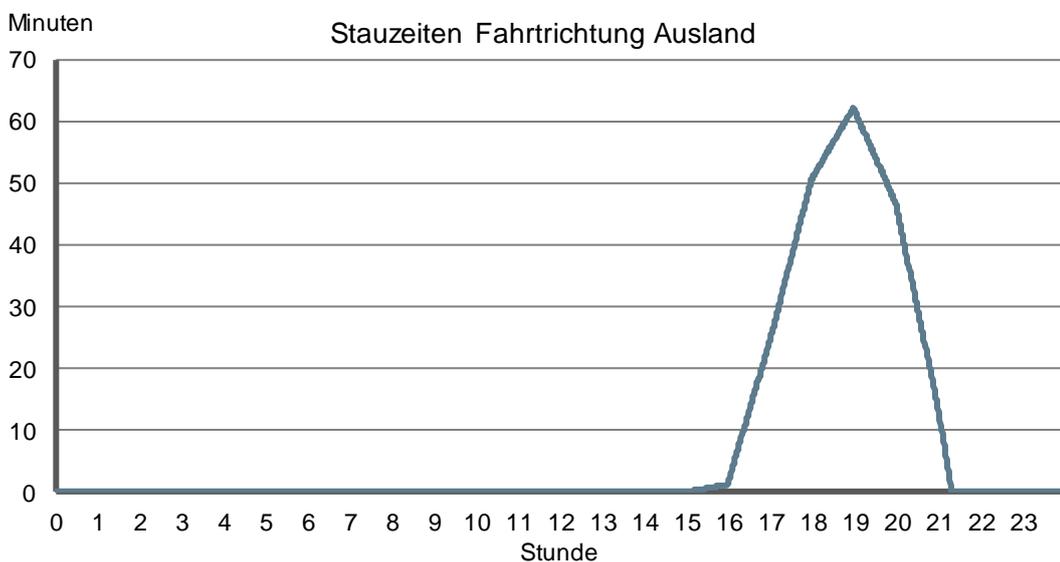
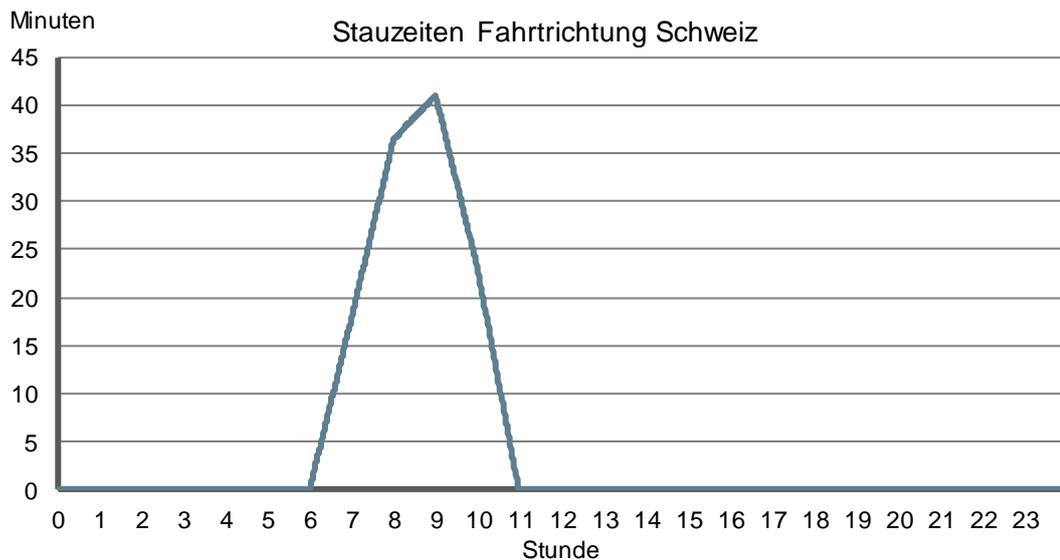
11.5.3 Monetisierung der Primäreffekte

a) Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Es ist zu erwarten, dass bei den oben genannten Stauzeiten viele Personen auf grenzquerende Fahrten verzichten würden. So wären der Einkaufstourismus im nahen Ausland oder Freizeitfahrten über die Grenze kaum noch attraktiv. Auch die Arbeit als Grenzgänger in der Schweiz würde weniger attraktiv. Die Abnahme der Verkehrsnachfrage ist nur schwer zu beziffern. Für die vorliegende Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» (52 Kontrollpunkte im MIV, 12 im öffentlichen Nahverkehr und 4 im öffentlichen Fernverkehr) wird mit einer

Abnahme des grenzquerenden Verkehrsvolumens von 35% gerechnet. Damit werden im MIV maximale Stauzeiten in der Morgenspitze von 40 Minuten und in der Abendspitze von 60 Minuten erreicht (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abbildung 11-15: Stauzeiten im Szenario «ohne Schengen», Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» und elastische Nachfrage



Werden sämtliche Wartezeiten im MIV summiert, so ergibt sich für beide Richtungen zusammen eine Gesamtwartezeit (Fahrzeuge) von rund 49'000 Stunden pro Werktag. Geht man von einem durchschnittlichen Fahrzeugbesetzungsgrad aus, so ergibt dies eine Gesamtwartezeit (Personen) von 63'000 Stunden täglich. Bei einem Zeitkostensatz von 31.45 CHF/h für Pendler/Grenzgänger, 23.29 CHF/h für die übrigen grenzquerenden Personen ergibt dies gesamte Stauzeitkosten von jährlich 483 Mio. CHF alleine für die Wartezeiten der grenzüberquerenden

Personen. Die Wartezeiten der Binnenreisenden durch den Rückstau ist darin noch nicht enthalten. Im öffentlichen Nahverkehr wären täglich zusätzlich rund 7'000 Wartestunden zu erwarten. Im öffentlichen Verkehr ergibt sich bei einem Zeitkostensatz von 16.08 CHF/h im ÖV für Pendler/Grenzgänger und einem Zeitkostensatz von 14.43 für CHF/h für die übrigen Fahrten jährliche Stauzeitkosten von rund 74 Mio. CHF. Im Fernverkehr führt die Verzögerung von 15 Minuten pro Fahrt zu Stauzeitkosten von jährlich 17 Mio. CHF.

In der Summe entstehen also jährliche Stauzeitkosten von 573 Mio. CHF. Teilt man diese Kosten auf Grenzgänger und übrige grenzüberquerende Personen auf, so ergeben sich Stauzeitkosten für (ausländische) Grenzgänger im Umfang von 479 Mio. CHF. Bei den übrigen Personen stellt sich die Frage der Nationalität. Zieht man von allen grenzüberquerenden Personen die Grenzgänger ab, so ist zu erwarten, dass die übrigen grenzquerenden Personen zu 70% aus der Schweiz und zu 30% aus dem Ausland kommen. Die Stauzeitkosten der übrigen grenzquerenden Personen betragen also jährlich 66 Mio. CHF für Schweizer und 28 Mio. CHF für Ausländer.

Zusätzlich dürften im MIV rund 780 Grenzwächter zur Besetzung der je 52 Kontrollposten pro Richtung nötig sein. Geht man von einem kombinierten Jahressatz pro Grenzwächter von 100'000 CHF für Personal und Infrastruktur aus, so kosten die Kontrollen in der Region Basel die Nachbarstaaten rund 78 Mio. CHF jährlich im MIV. Dazu kommen knapp 300 Grenzwächter im öffentlichen Verkehr, was weitere Kosten im Umfang von jährlich 27 Mio. CHF auslösen dürfte. In der Summe müssten die Nachbarstaaten also jährlich rund 105 Mio. CHF aufwerfen, um in der Region Basel die lückenlosen Grenzkontrollen sicherzustellen.

Abbildung 11-16: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzein [h/Werktag, Grenzgänger]	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	37'462	1.50	442	29	12	63'271	483
ÖV Nahverkehr	5'574	1.50	34	28	12	19'535	74
ÖV Fernverkehr	2'025	0.50	4	9	4	4'467	17
Total	45'061		479	66	28	87'274	573

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV		52	78
ÖV Nahverkehr		12	18
ÖV Fernverkehr		6	9
Total		70	1'055

Quelle: Eigene Berechnungen.

b) Umsetzungsvariante «Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Die Umsetzungsvariante «maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten» ergibt sich aus der Minimierung der direkten Kosten der lückenlosen Grenzkontrollen, also den Stauzeitkosten für Wartezeiten beim Grenzübertritt und den Personalkosten für die Durchführung der Grenzkontrollen, wobei von einer verbleibenden Wartezeit von 15 Minuten in den Spitzenzeiten ausgegangen wird (vgl. dazu die Abbildung 11-18 im nachfolgenden Exkurs). Es zeigt sich, dass diese Kosten dann am tiefsten sind, wenn im MIV im Vergleich zur Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» die Zahl der Kontrollpunkte von 52 auf 101 pro Richtung verdoppelt wird. Im ÖV wäre eine Erhöhung der Kontrollpunkte von 12 auf 18 Kontrollpunkte pro Richtung optimal.

Die führt dazu, dass sich die Wartezeiten auf durchschnittlich 15 Minuten in den Morgen- und Abendspitzenstunden reduzieren. In der Summe sind noch jährliche Stauzeitkosten in MIV und ÖV von knapp 290 Mio. CHF jährlich zu erwarten. Davon betroffen wären grösstenteils Grenzgänger, da nur in der Spitzenzeit Wartezeiten zu erwarten wären. Gegenläufig dazu verdoppeln sich hingegen die Kosten für die Durchführung der Kontrollen für die Nachbarstaaten beinahe von jährlich 105 auf 187 Mio. CHF. Alleine im Raum Basel wären so für die lückenlose Kontrolle der grenzüberquerenden Personen rund 1'900 Personen der deutschen und französischen Grenzbehörden notwendig.

Abbildung 11-17: Erwartete Kostenfolgen Umsetzungsvariante «Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

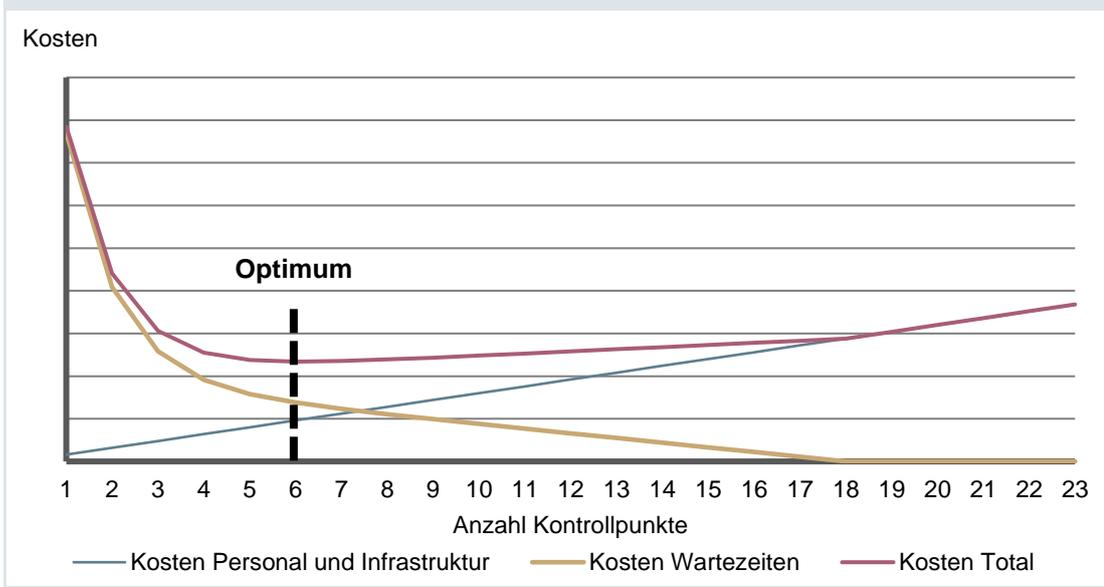
Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzein [h/Werktag, Grenzgänger]	Zeitkosten Grenzgänger [Mio. CHF/a]	Zeitkosten Schweizer [Mio. CHF/a]	Zeitkosten Ausländer [Mio. CHF/a]	Stauzeit Total [h/Werktag]	Zeitkosten Total [Mio. CHF/a]
MIV	60'588	0.50	227	13	6	32'117	246
ÖV Nahverkehr	6'551	0.50	13	9	4	6'733	26
ÖV Fernverkehr	2'025	0.50	4	9	4	4'467	17
Total	69'164		245	30	13	43'317	288

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV	101	1'521	152
ÖV Nahverkehr	18	264	26
ÖV Fernverkehr	6	90	9
Total	125	1'875	187

Quelle: Eigene Berechnungen.

Exkurs: Notwendiges Kontrollpersonal zur Erreichung eines volkswirtschaftlichen Optimums

Je höher die bereitgestellten Kontrollkapazitäten, desto höher die Infrastruktur- und Personalkosten, aber desto tiefer die Kosten für die Wartezeiten. Es lässt sich also in Abhängigkeit der Anzahl Kontrollpunkte ein Optimum finden, bei dem die entstehenden Kosten als Summe minimiert werden.

Abbildung 11-18: Schematische Darstellung Optimum der Anzahl Kontrollpunkte**c) 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 38 Kontrollpunkten bereitgestellt wird, also ungefähr die Hälfte im Vergleich zur Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten».¹¹⁴ Zur Besetzung der 38 Kontrollpunkte wären rund 570 Grenzwächter notwendig, welche die Nachbarstaaten jährlich gut 57 Mio. CHF kosten würden.

¹¹⁴ Knapp die Hälfte, da im öffentlichen Fernverkehr von weiterhin 8 Dreierteams ausgegangen wird.

Abbildung 11-19: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante «Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzein [h/Werktag, Grenzgänger]	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	18'731	1.50	221	14	6	31'636	242
ÖV Nahverkehr	2'787	1.50	17	14	6	9'768	37
ÖV Fernverkehr	2'025	0.50	4	9	4	4'467	17
Total	23'543		242	37	16	45'871	295

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV		26	390
ÖV Nahverkehr		6	92
ÖV Fernverkehr		6	90
Total		38	572

Quelle: Eigene Berechnungen.

Da die Kapazitäten für die Grenzübertrittskontrollen in dieser Umsetzungsvariante sehr beschränkt sind, ist in der Region Basel zur Erreichung einer Wartezeit in den Spitzenstunden von 45 Minuten eine extreme Abnahme des Verkehrsvolumens von 66% notwendig. Entsprechend würde sich die Anzahl Grenzgänger im Vergleich zum Szenario «mit Schengen» von 69'000 auf 24'000 Personen um zwei Drittel reduzieren.

Die verbleibenden grenzquerenden Personen müssten täglich rund 32'000 Staukosten in Kauf nehmen, was Stauzeitkosten von jährlich 295 Mio. 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.

11.6 Primäreffekte MIV und ÖV in der Region Genf

a) Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»

In Genf kann bei der Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» mit 74 Kontrollpunkten im MIV und 5 Kontrollpunkten im ÖV gerechnet werden. Um eine maximale Stauzeit in den Spitzenstunden von 45 Minuten nicht zu überschreiten, wäre eine Abnahme des Verkehrsvolumens von 54% notwendig. Bei den verbleibenden grenzübertretenden Personen führt dies zu Stauzeitkosten von 689 Mio. CHF jährlich. Die Zahl der Grenzgänger reduziert sich entsprechend ebenfalls von rund 97'000 auf rund 45'000.

Der Aufwand zur Besetzung der Kontrollposten dürfte sich auf jährlich rund 119 Mio. CHF belaufen.

Abbildung 11-20: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzen [h/Werktag, Grenzgänger]	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	43'807	1.50	517	83	84	94'376	684
ÖV Nahverkehr	347	0.33	0	0	0	380	1
ÖV Fernverkehr	728	0.50	1	1	2	1'198	4
Total	44'883		519	85	86	95'954	689

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV		74	1'110
ÖV Nahverkehr		2	30
ÖV Fernverkehr		3	45
Total		79	1'185

Quelle: Eigene Berechnungen.

b) Umsetzungsvariante «Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Für die Reduktion der Wartezeiten in den Spitzenstunden auf 15 Minuten wären total rund 200 Kontrollpunkte notwendig. Dies würde die Kosten zur Kontrolle auf jährlich 306 Mio. CHF erhöhen; es wären rund 3'100 französische Grenzwächter zur Besetzung der Kontrollposten notwendig.

Durch das gleichbleibend hohe Verkehrsaufkommen würden sich die Stauzeitkosten für die grenzübertretenden Personen auf jährlich 474 Mio. CHF belaufen.

Abbildung 11-21: Erwartete Kostenfolgen Umsetzungsvariante «Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzen [h/Werktag, Grenzgänger]	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	96'300	0.50	379	45	45	63'607	469
ÖV Nahverkehr	347	0.33	0	0	0	380	1
ÖV Fernverkehr	728	0.50	1	1	2	1'198	4
Total	97'375		381	47	47	65'185	474

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV		199	2'980
ÖV Nahverkehr		2	30
ÖV Fernverkehr		3	45
Total		204	3'055

Quelle: Eigene Berechnungen.

c) Umsetzungsvariante «Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Werden die Kontrollpunkte im Vergleich zur Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» halbiert, halbieren sie auch die Kontrollkosten auf jährlich rund 60 Mio. CHF.

Da weniger Kapazitäten zur Kontrolle vorhanden sind, würde sich das Verkehrsvolumen um 76% verringern. Den verbleibenden grenzübertretenden Personen verbleiben Stauzeitkosten von 350 Mio. CHF jährlich. Die Zahl der Grenzgänger reduziert sich entsprechend ebenfalls von 97'000 auf rund 23'000.

Abbildung 11-22: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante «Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzen [h/Werktag, Grenzgänger]	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	21'904	1.50	258	41	42	47'188	342
ÖV Nahverkehr	347	0.33	0	0	0	380	1
ÖV Fernverkehr	728	0.50	1	1	2	1'198	4
Total	22'979		260	43	44	48'766	348

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV		37	555
ÖV Nahverkehr		1	15
ÖV Fernverkehr		3	45
Total		41	615

Quelle: Eigene Berechnungen.

11.7 Primäreffekte MIV und ÖV im Kanton Tessin

a) Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Im Kanton Tessin kann bei der Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» mit 41 Kontrollpunkten im MIV und 6 Kontrollpunkten im ÖV gerechnet werden. Um eine maximale Stauzeit in den Spitzenstunden von 45 Minuten nicht zu überschreiten, wäre eine Abnahme des Verkehrsvolumens von 27% notwendig. Bei den verbleibenden grenzübertretenden Personen führt dies zu Stauzeitkosten von 600 Mio. CHF jährlich. Die Zahl der Grenzgänger reduziert sich entsprechend ebenfalls von rund 71'000 auf rund 52'000.

Der Aufwand zur Besetzung der Kontrollposten dürfte sich auf jährlich rund 70 Mio. CHF belaufen.

Abbildung 11-23: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzen [h/Werktag, Grenzgänger]	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	49'207	1.50	549	27	18	77'528	594
ÖV Nahverkehr	2'208	0.33	3	2	2	1'777	7
ÖV Fernverkehr	762	0.50	2	1	1	920	3
Total	52'177		553	30	21	80'225	604

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV	41	615	62
ÖV Nahverkehr	3	45	5
ÖV Fernverkehr	3	45	5
Total	47	705	71

Quelle: Eigene Berechnungen.

b) Umsetzungsvariante «Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Für die Reduktion der Wartezeiten in den Spitzenstunden auf 15 Minuten wären total rund 70 Kontrollpunkte notwendig. Dies würde die Kosten zur Kontrolle auf jährlich 113 Mio. CHF erhöhen; es wären rund 1'100 italienische Grenzwächter zur Besetzung der Kontrollposten notwendig.

Durch das gleichbleibend hohe Verkehrsaufkommen würden sich die Stauzeitkosten für die grenzübertretenden Personen auf jährlich 211 Mio. CHF belaufen.

Abbildung 11-24: Erwartete Kostenfolgen Umsetzungsvariante «Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzen [h/Werktag, Grenzgänger]	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	68'480	0.50	185	9	6	26'179	200
ÖV Nahverkehr	2'208	0.33	3	2	2	1'777	7
ÖV Fernverkehr	762	0.50	2	1	1	920	3
Total	71'449		190	12	8	28'877	211

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV	69	1'042	104
ÖV Nahverkehr	3	45	5
ÖV Fernverkehr	3	45	5
Total	75	1'132	113

Quelle: Eigene Berechnungen.

c) Umsetzungsvariante «Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Werden die Kontrollpunkte im Vergleich zur Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» halbiert, halbieren sie auch die Kontrollkosten auf jährlich rund 38 Mio. CHF.

Da weniger Kapazitäten zur Kontrolle vorhanden sind, würde sich das Verkehrsvolumen um 62% verringern. Den verbleibenden grenzübertretenden Personen verbleiben Stauzeitkosten von 330 Mio. CHF jährlich. Die Zahl der Grenzgänger reduziert sich entsprechend ebenfalls von 71'000 auf rund 27'000.

Abbildung 11-25: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante «Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzen [h/Werktag, Grenzgänger]	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	24'607	1.50	275	13	9	38'806	297
ÖV Nahverkehr	1'749	1.50	11	10	7	7'231	27
ÖV Fernverkehr	762	0.50	2	1	1	920	3
Total	27'117		287	25	17	46'957	328

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV		21	31
ÖV Nahverkehr		2	2
ÖV Fernverkehr		3	5
Total		25	38

Quelle: Eigene Berechnungen.

11.8 Primäreffekte MIV und ÖV in den übrigen Regionen

a) Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»

In den übrigen Regionen kann bei der Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» mit 150 Kontrollpunkten im MIV und 50 Kontrollpunkten im ÖV gerechnet werden. Im MIV verteilen sich 79 Kontrollpunkte dabei auf den Sektor Ost zwischen Basel und Graubünden, 24 auf den Sektor Süd (Graubünden und Wallis) und 48 auf den Sektor West zwischen Genf und Solothurn.

Bei gleichbleibendem Verkehrsaufkommen liegen die Stauzeiten in den Spitzenstunden bei kumuliert knapp 1.5 Stunden, entsprechend wird mit einem gleichbleibenden Verkehrsvolumen gerechnet. Bei den grenzübertretenden Personen führt dies zu Stauzeitkosten von 1'378 Mio. CHF jährlich. Der Aufwand zur Besetzung der Kontrollposten dürfte sich auf jährlich rund 258 Mio. CHF belaufen, was rund 2'580 Grenzwächtern bei unseren Nachbarstaaten entspricht.

Abbildung 11-26: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante «Mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzüberschreitungen	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzein [h/Werktag, Grenzgänger]	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	115'602	1.41	1'244	53	49	175'759	1'346
ÖV Nahverkehr	3'996	0.33	5	5	5	4'031	15
ÖV Fernverkehr	2'967	0.50	6	6	5	4'490	17
Total	122'565		1'255	64	59	184'280	1'378

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV		151	227
ÖV Nahverkehr		9	14
ÖV Fernverkehr		12	18
Total		172	258

Quelle: Eigene Berechnungen.

b) Umsetzungsvariante «Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Für die Reduktion der Wartezeiten in den Spitzenstunden auf 15 Minuten wären total rund 200 Kontrollpunkte notwendig. Dies würde die Kosten zur Kontrolle auf jährlich 304 Mio. CHF erhöhen, es wären rund 3'000 Grenzwächter zur Besetzung der Kontrollposten notwendig.

Durch das gleichbleibend hohe Verkehrsaufkommen würden sich die Stauzeitkosten für die grenzübertretenden Personen auf jährlich 477 Mio. CHF belaufen.

Abbildung 11-27: Erwartete Kostenfolgen Umsetzungsvariante «Maximaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger		Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte		
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzen [h/Werktag, Grenzgänger]	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	115'602	0.50	411	18	16	58'150	445
ÖV Nahverkehr	3'996	0.33	5	5	5	4'031	15
ÖV Fernverkehr	2'967	0.50	6	6	5	4'490	17
Total	122'565		423	28	26	66'671	477

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV	181	2'721	272
ÖV Nahverkehr	9	135	14
ÖV Fernverkehr	12	180	18
Total	202	3'036	304

Quelle: Eigene Berechnungen.

c) Umsetzungsvariante «Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Werden die Kontrollpunkte im Vergleich zur Umsetzungsvariante «mittlerer Ausbau der Kontrollkapazitäten» halbiert, halbieren sie auch die Kontrollkosten auf jährlich rund 138 Mio. CHF.

Da weniger Kapazitäten zur Kontrolle vorhanden sind, würde sich das Verkehrsvolumen um 46% verringern. Den verbleibenden grenzübertretenden Personen verbleiben Stauzeitkosten von 780 Mio. CHF jährlich. Die Zahl der Grenzgänger reduziert sich entsprechend ebenfalls von 123'000 auf rund 65'000.

Abbildung 11-28: Erwartete Kostenfolgen der Umsetzungsvariante «Minimaler Ausbau der Kontrollkapazitäten»

Staukosten	Grenzgänger			Übriger Grenzverkehr		Alle Grenzübertritte	
	Anzahl Grenz- gänger	Stauzeit Morgen- und Abendspitzen [h/Werktag, Grenzgänger]	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	58'767	1.50	682	29	27	96'380	738
ÖV Nahverkehr	3'416	1.50	21	3	3	6'774	27
ÖV Fernverkehr	2'967	0.50	6	6	5	4'490	17
Total	65'149		709	38	35	107'644	781

Grenzkontrollkosten	Anzahl Kontrollpunkte pro Richtung	Notwendiges Kontrollpersonal	Kosten Personal [Mio. CHF/a]
MIV	76	1'133	113
ÖV Nahverkehr	5	68	7
ÖV Fernverkehr	12	180	18
Total	92	1'380	138

Quelle: Eigene Berechnungen.

11.9 Weitere Themen

a) Güterverkehr

Da die Schweiz nicht Mitglied der EU-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 grenzquerende Lastwagen 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 Szenario «mit Schengen» als auch im Szenario «ohne Schengen». 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 nur geringe Auswirkungen auf den Güterverkehr hätte, da die Zufahrtswege zu den Kontrollpunkten physisch vom restlichen Strassenverkehr getrennt werden könnten, respektive es heute schon sind. Somit hätte der Güterverkehr auch kaum einen Einfluss auf die Wartezeiten im Personenverkehr.

Laut Einschätzung des GWK dürfte in der Region Basel der Güterverkehr von Stauwirkungen im Personenverkehr nur marginal betroffen sein, da die vorhandenen Verkehrsleitsysteme die Verkehrsströme frühzeitig zu entflechten vermögen. Bei Staulängen von teilweise über 10 Kilometern dürfte dies aber nicht mehr zutreffen. Zumindest in Fahrtrichtung Ausland ist bei entsprechenden Staulängen das gesamte Stadtgebiet überlastet. Dies dürfte auch den Lastwagenverkehr deutlich behindern. Diese für den Güterverkehr relevanten Stauwirkungen haben wir im Rahmen dieser Studie nicht quantifiziert.

b) 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 Nicht-Schengen-Bereich verlegt. Primärer Unterschied zwischen dem Szenario «mit Schengen» und dem Szenario «ohne Schengen» 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. Die längeren Aufenthaltszeiten am Flughafen haben wir im Rahmen dieser Studie nicht quantifiziert.

Literaturverzeichnis

- Ademmer Esther, Barsbai Toman, Lücke Matthias, Stöhr Tobias (2015)
30 Years of Schengen, Internal blessing, external curse? The Kiel Institute for the World Economy, Kiel Policy Brief No. 88, June 2015, Kiel.
- Bertelsmann Stiftung (2016)
Departure from the Schengen Agreement, Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union, GED Study.
- Bruegel (2016)
The economic consequences of Schengen,
<http://bruegel.org/2016/02/the-economic-consequences-of-schengen/>.
- Bundesamt für Statistik (2016)
Schweizer Tourismusstatistik 2015. Neuenburg.
- Bundesrat (2005)
Gebührenverordnung AuG, GebV-AuG, Stand 15. Oktober 2015.
- Bundesrat (Veröffentlichung bevorstehend)
Die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion.
- Crouch (1994)
Price elasticities in international tourism, *Journal of Travel Research* 33(1):12-23.
- Davis, D., Gift T. (2014)
The Positive Effects of the Schengen Agreement on European Trade. *The World Economy*, Volume 37, Issue 11, p 1541-1557.
- DEA (2016)
Prüm. Informationsblatt vom Juni 2016.
- Ecoplan (2006)
Zukunfts- und wachstumsorientiertes Steuersystem (ZUWACHS). Analyse der Effizienz-, Verteilungs- und Wachstumswirkungen einer Reform der indirekten Steuern in der Schweiz mit dem berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell SWISSOLG. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Bern.
- Ecoplan (2015a)
Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Bern.
- Ecoplan (2015b)
Branchenszenarien 2011 bis 2030/50, Aktualisierung 2015. Studie im Auftrag des Bundesamts für Raumplanung und des Bundesamts für Energie. Bern.

Ecoplan (2015c)

Auswirkungen eines Klima- und Energielenkungssystem für 2030. Studie im Auftrag des Bundesamts für Energie, des Bundesamts für Umwelt und der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Bern.

Ecoplan (2016)

Räumliche Entwicklung der Arbeitsplätze in der Schweiz bis 2040. Studie im Auftrag des Bundesamt für Raumplanung. Bern.

Europäische Kommission (2014)

Der Schengen-Raum.

European Commission (2016)

Back to Schengen – A Roadmap, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Com(2016) 120 final, 4.3.2016, Brussels.

European Parliament (2016)

The Cost of Non-Schengen, Impact of border controls within Schengen on the Single Market, European Parliamentary Research Service.

France Stratégie (2016)

The Economic Cost of Rolling Back Schengen.

Gerfin M. und B. Kaiser (2010)

Die Auswirkungen der Immigration der Jahre 2002-2008 auf die Löhne in der Schweiz: Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfond der Arbeitslosenversicherung 30, SECO.

Gerfin M. und B. Kaiser (2010)

The Effects of Immigration on Wages: An Application of the Structural Skill-Cell Approach. Swiss Journal of Economics and Statistics 146 (4).

KOF (2016)

Prognosen für den Schweizer Tourismus, Ausgabe Oktober 2016.

Morgan Stanley (2016)

Diese Studie ist im www nicht abrufbar, daher haben wir bei den Ausführungen auf folgende Quelle gestützt: <https://www.welt.de/wirtschaft/article152959330/So-teuer-kaeme-Europa-die-Abschaffung-des-Schengen-Raums.html>.

Müller T., N. Assensio und R. Graf (2013)

Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse. Studie im Auftrag des SECO.

SEM Staatssekretariat für Migration (2016)

Visa Monitoring Jahresausgabe 2015.

SEM Staatssekretariat für Migration

Übersicht der Ausweis- und Visumsvorschriften nach Staatsangehörigkeit, Anhang 1, Liste 1: Staatsangehörige.

STV FST (2015)
Schweizer Tourismus in Zahlen.

VSS (2009),
Kosten-Nutzen-Analysen im Strassenverkehr, Zeitkosten im Personenverkehr.