



Vereinfachung der Zollverfahren und Erleichterung der grenzüberschreitenden Verkehrsabwicklung

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.4014 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats vom 11. November 2013



1. Einleitung	3
2. Der Schienengüterverkehr zwischen der Schweiz und Italien	5
2.1 Entwicklung des alpenquerenden Güterverkehrs	5
2.2 Verkehrsaufkommen an den Grenzübergängen	6
2.3 Entwicklung und Zukunftsperspektiven	8
3. Beschreibung der Grenzübertritte	9
3.1 Zollverfahren	9
3.2 Beschreibung der Grenzübertritte	12
3.3 Zollprüfung	12
4. Befunde zu den Grenzübergängen	13
4.1 Aufenthaltszeiten	13
4.2 Auswirkung der Verspätungen auf der Strecke	15
4.3 Festgestellte Probleme im Bereich der Zollabläufe	16
4.4 Festgestellte Probleme im Bahnbereich	17
5. Massnahmen	18
6. Schlussfolgerungen	21
7. Glossar	23



1. Einleitung

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-N) hat am 11. November 2013 dem Bundesrat ein Postulat überwiesen, welches prüfen soll, ob mit Italien Verhandlungen zur Vereinfachung der Zollverfahren und zur Verbesserung der Zusammenarbeit in der Verkehrsabwicklung und der Betriebsabläufe aufzunehmen seien (Postulat 13.4014).

Die Schweiz investiert über 20 Milliarden Franken in die NEAT, einer leistungsfähigen, modernen und sicheren Eisenbahninfrastruktur durch die Alpen. Die Basistunnel am Lötschberg, am Gotthard und am Ceneri schaffen eine Flachbahn durch die Alpen, welche zu einer schnelleren und effizienteren Nord-Süd-Verbindung führt. Diese Achsen sind Teil des europäischen Verkehrskorridors Rhein-Alpen. Damit dieser seine volle Wirkung entfalten kann und so die Schweizer Wirtschaft sowie die Umwelt von der NEAT-Infrastruktur profitieren kann, ist eine Verbesserung der Zusammenarbeit über die Verkehrsabwicklung im Grenzraum nötig. Diese Notwendigkeit betonte der Bundesrat in seiner Botschaft (13.045) zum Bau eines 4-Meter-Korridors¹.

Im Sommer des Jahres 2013 haben Schweizer Eisenbahnverkehrsunternehmen das Bundesamt für Verkehr auf die unbefriedigende Situation an den Grenzübergängen zwischen der Schweiz und Italien aufmerksam gemacht. In ihrem Fokus stand insbesondere der durch den Zoll bedingte längere Aufenthalt im Rangierbahnhof Chiasso Smistamento. Ihnen zufolge würden veraltete Betriebsvorschriften und die Anwendung von unnötigen Reglementen durch die italienische Zollbehörde und Grenzpolizei zu erheblichen Verzögerungen und Verspätungen im Schienengüterverkehr führen.

In diesem Sinne hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 12. Februar 2014 die Annahme des Postulats beantragt. Er führte jedoch aus, dass das Übereinkommen EU-EFTA vom 20. Mai 1987 über ein gemeinsames Versandverfahren² die Grundlage für die internationalen Zolltransitverfahren darstellt. Für das Übereinkommen ist die Europäische Union zuständig. Deswegen sind formale Verhandlungen zur Vereinfachung der Zollverfahren direkt mit Italien, wie es das Postulat verlangt, nicht möglich. Hingegen sind reibungslose Abläufe des Schienengüterverkehrs an den Grenzübergängen ein Anliegen des Bundesrates. Der Bundesrat war gewillt, im Rahmen des Berichts zum Postulat aufzuzeigen, wie sich die Situation an allen Grenzübergängen zu Italien im Bahnverkehr präsentiert, wo weiteres Verbesserungspotenzial besteht und wie dieses ausgeschöpft werden kann.

Der nun vorliegende Bericht beschränkt sich auf die Grenzübergänge des Schienengüterverkehrs. Dabei bezeichnet der Begriff "Grenzübergang" nicht nur den Zoll an sich, sondern gleichfalls den Wech-

¹ BBL 2013 3881

² SR 0.631.242.04



sel der Bahninfrastruktur und des Betriebs. Im Fokus des Berichts stehen also betriebliche, organisatorische und infrastrukturelle Aspekte der Grenzüberschreitungen auf der Schiene. Der Grenzübergang wird durch die Interaktion der wichtigsten beteiligten Akteure gestaltet: Zoll, Infrastrukturbetreiberinnen und im Schienengüterverkehr tätige Verkehrsunternehmen (EVU). Die spezifischen Anforderungen, technischen Komponenten und die Koordination dieser drei Akteure beeinflussen die Dauer und die Effizienz des Grenzübergangs erheblich. Ziel des Berichts ist es, Massnahmen aufzuzeigen, die die Dauer und den Aufwand eines Grenzübergangs verringern sowie die Planbarkeit verbessern.

Die rechtliche Vereinfachung der Zollverfahren ist wie oben erläutert nicht Teil des Berichts. Ebenso wenig ist der Einbezug der ganzen Logistikkette im grenzüberschreitenden Warenverkehr vorgesehen. Eine diesbezügliche Anfrage von Nationalrat Fabio Regazzi (14.1020) vom 21. März 2014 hat der Bundesrat am 14. Mai 2014 abschlägig beantwortet. Für die Ausweitung des Berichts auf die gesamte Logistikkette insbesondere unter Einbezug des Strassenverkehrs besteht nach Auffassung des Bundesrates keine Notwendigkeit. Bei den Strassenübergängen nach Italien sind keine konkreten Probleme bekannt, die den Warenfluss aussergewöhnlich erschweren oder stören würden. Die in der Motion Regazzi geforderte Implementierung des Abfertigungsverfahrens Transito am Grenzübergang Chiasso-Brogeda (15.4007) ist ein Anliegen, das den Strassenverkehr betrifft und wird ebenfalls nicht in diesem Bericht behandelt.

Die Federführung für die Erarbeitung des Berichts lag beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Inhaltlich ist der Bericht in enger Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Verkehr (BAV) und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) entstanden. Zudem wurden weitgehend alle an den Grenzüberschreitungen im Schienengüterverkehr beteiligten Behörden und Unternehmen einbezogen. Im Hinblick auf die Umsetzung von Verbesserungsmassnahmen waren die italienischen Behörden von Beginn an involviert. Diesem Bericht liegt eine Studie³ zu Grunde, welche im Auftrag des BAV erstellt wurde. Das Konsortium, bestehend aus Brugnoli e Gottardi, Ernst Basler & Partner und Uniontrasporti untersuchte die Situation an den Grenzübergängen in Domodossola, Luino und Chiasso und sprach als Ergebnis Empfehlungen aus. Die italienische Zollbehörde (Agenzia delle dogane e dei monopoli - ADM), das Verkehrsministerium (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - MIT) und der Infrastrukturbetreiber Rete Ferroviaria Italiana (RFI) haben die Studie in einem Steuerungsausschuss begleitet und den Schlussfolgerungen und vorgeschlagenen Massnahmen zugestimmt.

³ Die "Studie über die Erleichterung des Grenzübergangs zwischen der Schweiz und Italien im Schienengüterverkehr" von Brugnoli e Gottardi, Ernst Basler & Partner und Uniontrasporti wird gleichzeitig mit diesem Bericht publiziert.



2. Der Schienengüterverkehr zwischen der Schweiz und Italien

2.1 Entwicklung des alpenquerenden Güterverkehrs

Zur Beschreibung des Schienengüterverkehrs zwischen der Schweiz und Italien stehen Informationen aus dem Monitoring des BAV zum alpenquerenden Güterverkehr zur Verfügung, die in weiten Teilen dem grenzquerenden Verkehr entsprechen. Die aktuellen Zahlen und Entwicklungen sind im Bericht über die Verkehrsverlagerung, welcher im Zweijahresrhythmus dem Parlament vorgelegt wird, enthalten⁴.

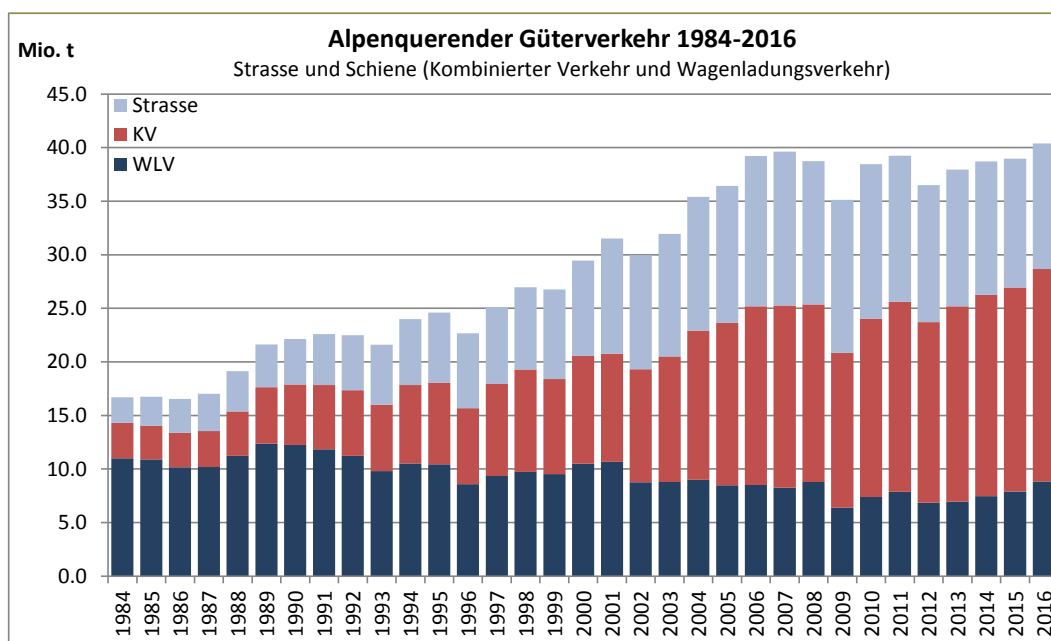


Abbildung 1: Entwicklung des alpenquerenden Güterverkehrs⁵ 1984-2016 (Quelle: BAV 2017).

Die auf Strasse und Schiene über die Schweizer Alpen transportierte Gütermenge belief sich im Jahr 2016 auf insgesamt 40 Millionen Tonnen. Seit der internationalen Krise im Jahr 2009 nahm der Gesamtverkehr um 18 Prozent zu und erreichte damit das Vorkrisenniveau. Gemäss dem Bericht über die Verkehrsverlagerung überquerten im Jahr 2016 insgesamt rund 29 Millionen Tonnen Güter die

⁴ Der Bericht über die Verkehrsverlagerung ist unter folgender Adresse abrufbar: [www.bav.admin.ch / Aktuell / Berichte und Studien / Verlagerung](http://www.bav.admin.ch/Aktuell/Berichte%20und%20Studien/Verlagerung).

⁵ Zur Erklärung des kombinierten Verkehrs und des Wagenladungsverkehrs siehe Glossar



beiden Schweizer Alpenübergänge Gotthard und Simplon auf der Schiene. Das bedeutet eine Zunahme von 6,4 Prozent gegenüber dem Vorjahr.

Die transportierte Gütermenge nahm stetig zu und die Wirtschaftsprognosen bestätigen diese Tendenz. Um den alpenquerenden Güterverkehr abwickeln zu können, nimmt die Schiene eine wichtige Rolle ein. Der Marktanteil der Schiene im alpenquerenden Güterverkehr betrug im Jahr 2016 71 Prozent. Dies ist der höchste Wert seit der Einführung der LSVa im Jahr 2001.

2.2 Verkehrsaufkommen an den Grenzübergängen

Das relevante Verkehrsaufkommen an den in diesem Bericht untersuchten Grenzübergängen wurde anhand von Daten⁶ der Infrastrukturbetreiberinnen analysiert, welche für die jeweiligen Grenzübergänge zuständig sind: Die Daten zum Bahnhof Chiasso lieferte die schweizerische, die Daten zu Domodossola I, Domo II und Luino die italienische Infrastrukturbetreiberin.

Die meisten Züge überquerten die Grenze am Übergang Chiasso. Im Jahr 2015 waren es 17 300 Züge. Mit 17 172 Zügen im Jahr steht Domodossola an zweiter Stelle. Luino weist mit 7 584 grenzquerenden Zügen im Jahr ein geringeres Aufkommen auf. Bei den Fahrtrichtungen sind in Domodossola und in Luino in beiden Richtungen – Nord-Süd und Süd-Nord – keine Unterschiede zu verzeichnen; hingegen war in Chiasso der Verkehr Richtung Süden bedeutender (56 Prozent des Gesamtverkehrs).

Mit Ausnahme des Jahres 2012 nimmt der Schienengüterverkehr am Grenzübergang Chiasso seit fünf Jahren zu: Das Wachstum betrug in diesem Zeitraum insgesamt 12 Prozent; allein im letzten Jahr waren es 9 Prozent mehr als im Vorjahr. Nach dem starken Rückgang im Jahr 2012 (- 16 %) erholte sich der Schienenverkehr am Grenzübergang Domodossola bis ins Jahr 2014. Danach verlief die Entwicklung erneut rückläufig: Gegenüber dem Vorjahr schrumpfte der Verkehr im Jahr 2015 um 16 Prozent. Am Grenzübergang Luino wurde im Jahr 2015 das gleiche Verkehrsaufkommen wie im Jahr 2011 registriert. Nach einer konstanten Wachstumsphase zwischen den Jahren 2011 und 2014 ging der Verkehr 2015 um 22 Prozent zurück, weil die Strecke im August jenes Jahres infolge Bauarbeiten gesperrt blieb.

⁶ Die in diesem Kapitel genannten Daten lassen sich schlecht mit den vorherigen Daten vergleichen, weil das BAV die alpenquerende Warenmenge in Tonnen angibt, die Infrastrukturbetreiberinnen jedoch die Anzahl Züge erheben, die die Grenzübergänge passieren.



Anzahl Züge	Grenzübergang				
	Chiasso	Luino	Domodossola		
Jahr			Total	Domodossola I	Domo II
2011	15 400	7 600	22 600	5 600	17 000
2012	14 000	9 200	19 000	5 000	14 000
2013	15 200	9 800	19 600	5 400	14 200
2014	15 900	10 200	20 400	5 400	15 000
2015	17 300	7 584	17 172	5 527	11 645

Tabelle 1: Entwicklung des Verkehrsaufkommens im Schienengüterverkehr an den Grenzübergängen in Anzahl Zügen (Quelle: SBB, RFI)

Bezogen auf die Beförderungsarten stellt sich das Bild an den untersuchten Grenzübergängen wie folgt dar:

- Am Grenzübergang Chiasso findet mit 69 Prozent der Züge vor allem Einzelwagenladungsverkehr (EWLV) und mit 31 Prozent Unbegleiteter Kombinierter Verkehr (UKV) statt;
- in Luino wird ausschliesslich UKV abgefertigt;
- in Domodossola I fährt ausschliesslich die Rollende Landstrasse (Rola), welche Lastwagen und Sattelschlepper mit ihren Fahrern befördert;
- in Domo II werden 29 Prozent der Züge EWLV und 71 Prozent UKV abgewickelt.

	Beförderungsart	Anzahl Züge	Anteil
Chiasso	EWLV	3302	69 %
	UKV	1470	31 %
Luino	UKV	2821	100 %
Domodossola I	Rola	1678	100 %
Domo II	EWLV	2045	29 %
	UKV	5018	71 %

Tabelle 2: Verteilung nach Beförderungsart an den Grenzübergängen, Januar bis März 2016⁷ (Quelle: BAV)

⁷ Wegen Umstellungen im Informatiksystem der Infrastrukturbetreiberinnen war es nicht möglich, Daten zu den Jahren vor 2016 zu bekommen. Die einzigen Daten, die während des Entstehungszeitraums der Studie verfügbar waren, beziehen sich auf das erste Quartal des Jahres 2016. Dennoch betrachtet das BAV diese Daten in ihrer Verteilung als repräsentativ für das ganze Jahr.



Die Transportaufkommen aller EVU im ersten Quartal 2016 wurden erhoben, um die Ursprungs- und die Bestimmungsorte der Warenströme zu bestimmen. Diese Daten können als repräsentativ für das ganze Jahr⁸ betrachtet werden.

Grenzübergang	Verkehrsart (in 1000 Tonnen)				Anz. Züge
	Export	Import	Transit	Total	
Chiasso	218	441	765	1864	4772
Luino	52	79	1078	1209	2821
Domodossola I und II	169	118	2965	3251	8741

Tabelle 3: Mengenabwicklung an den drei Grenzübergänge nach Ursprung und Bestimmungsort, Januar bis März 2016 (Quelle: BAV)

Insgesamt betreffen über 80 Prozent des Schienengüterverkehrs den Transit. Der Rest sind Import/Export-Verkehre und bedürfen einer Verzollung zur Einfuhr bzw. Ausfuhr in die Schweiz oder in die EU. Im Bahnhof Chiasso wird zudem Binnengüterverkehr abgefertigt (im ersten Quartal 2016 etwa 440'000 Tonnen). In Domodossola und Luino überwiegt der Transitverkehr deutlich mit knapp 90 Prozent, während das Segment Binnenverkehr vollkommen fehlt.

2.3 Entwicklung und Zukunftsperspektiven

Die aktuelle Kapazität im Schienengüterverkehr beträgt 290 Trassen pro Tag: 110 Trassen auf der Lötschberg-Simplon-Achse und 180 auf der Gotthardachse. Die Gesamtauslastung der Trassen liegt bei etwa 60 Prozent. An Spitzentagen erreicht sie bis 66 Prozent und entspricht dem im Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse (Landverkehrsabkommen)⁹ festgelegten Referenzwert.

Die Neue Eisenbahnalpentransversalen (NEAT) mit den Basistunnel am Lötschberg (seit dem Jahr 2007 in Betrieb), am Gotthard (seit 2016) und am Ceneri (voraussichtlich 2020), sowie dem 4-Meter-Korridor auf der Gotthardachse wird bis ins Jahr 2020 in Vollbetrieb gehen. Dadurch werden die Kapazitäten der Schiene erhöht und die Qualität im alpenquerenden Güterverkehr verbessert. Die Anzahl Trassen für den Güterverkehr wird von heute 290 auf 360 täglich steigen. Ab diesem Zeitpunkt können höhere, längere und schwerere Züge verkehren (Züge mit 750m Länge, 2000t und 4m Eckhöhe). Deshalb wird mit hohem Verkehrswachstum und mit einer höheren Auslastung der Transitachsen gerechnet.

⁹ SR 0.740.72



net. Bis zu 1600 Tonnen schwere Züge werden die Schweiz ohne Halt und ohne zusätzliche Triebfahrzeuge durchqueren können. Für schwerere Züge ist weiterhin eine verstärkte Traktion nötig. Die Anpassung des Korridors erlaubt zudem, dass 750 Meter lange Züge bis nach Italien hinein verkehren können (aktuell bis max. 570 Meter). Damit wird der Schienengüterverkehr im Transit im Vergleich zum reinen Strassengüterverkehr weiter gestärkt.

Das Wachstum des Schienengüterverkehrs in den letzten Jahren ist in erster Linie das Ergebnis der verbesserten Verfügbarkeit der Infrastruktur und der günstigen Bedingungen, die die Verkehrspolitik mit der Einführung der flankierenden Massnahmen geschaffen hat. Als Ergebnis finden Verlader und Spediteure bei steigendem Marktvolumen grundsätzlich attraktive und verlässliche Angebote bei hoher Infrastrukturverfügbarkeit vor. Der Bundesrat rechnet damit, dass im Jahr 2020 durch die vollständige Inbetriebnahme der NEAT die Anzahl Sendungen im kombinierten Verkehr um 105 000 ansteigen und so 70 000 Lastwagen zusätzlich weniger die Schweizer Alpen durchqueren werden. Einer Studie des BAV aus dem Jahr 2013 zufolge wird das Verkehrsaufkommen der NEAT zwischen den Jahren 2020 und 2030 von 34 Millionen auf rund 38 Millionen Tonnen zunehmen¹⁰.

3. Beschreibung der Grenzübertritte

Ein Grenzübertritt stellt für die Schienengüterverkehre aus zweierlei Hinsicht ein Hindernis dar: Das Zollverfahren und die Schieneninfrastruktur. Beim Übergang von einer Schieneninfrastruktur auf eine andere sind die landesspezifischen Betriebsvorschriften (z. B. Bremsproben, Betriebskontrollen, Zugschlussignale), der Betriebswechsellpunkt (u. a. Personal- und Lokomotivwechsel) und die infrastrukturellen Voraussetzungen (bspw. unterschiedliche Stromsysteme) zu beachten. Zudem werden im Grenzbahnhof Chiasso im Einzelwagenladungsverkehr die Wagen für die Weiterfahrt der Züge neuformiert. Beim Zollverfahren ist zwischen dem Verfahren an sich und den Kontrollen zu unterscheiden, was folgend vertieft dargestellt wird.

3.1 Zollverfahren

Da die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Zollunion ist, bleiben die Zollbestimmungen und -kontrollen für Waren bestehen. Der Grundsatz der Zollpflicht ist in Artikel 7 des Zollgesetzes (ZG)¹¹ festgehalten. Demnach sind Waren, die ins Zollgebiet oder aus dem Zollgebiet verbracht werden, zollpflichtig und müssen nach dem Zollgesetz sowie nach dem Zolltarifgesetz (ZTG)¹² veranlagt werden.

¹⁰ INFRAS (2013): Auswirkungen der Fertigstellung der NEAT auf die Erreichung des Verlagerungsziels im Güterverkehr. Bern.

¹¹ SR 631.0

¹² SR 632.10



Im Zollveranlagungsverfahren muss die anmeldepflichtige Person für die Ware eine Zollanmeldung einreichen. In der Zollanmeldung legt sie die zollrechtliche Bestimmung der Waren fest (Art. 21 ff. ZG). Mit der zollrechtlichen Bestimmung können Waren beispielsweise mit dem entsprechenden Zollverfahren in den zollrechtlich freien Verkehr (Einfuhr), zur Ausfuhr oder in ein Transitverfahren übergeführt werden.

Über drei Viertel der Waren, welche die untersuchten Schienengrenzübergänge passieren, sind von einem Transitverfahren abgedeckt. Der grosse Teil davon vom gemeinsamen Versandverfahren, gVV¹³. Es handelt sich um ein Verfahren, das in einem Land eröffnet und in einem anderen Land beendet wird. Es ist auch für den Durchgang eines Drittlandes gültig (z. B. Deutschland–Schweiz–Italien).

Das gVV vereinfacht folglich die Beförderung von Waren und deren Überwachung zwischen zwei Orten innerhalb eines Zollgebietes oder durch mehrere Zollgebiete. Dabei werden die Zollabgaben, die Steuern und andere im Rahmen der Handelspolitik bei der Wareneinfuhr anwendbare Massnahmen ausgesetzt; das Verfahren wird deshalb auch als Nichterhebungsverfahren bezeichnet. Für die Eröffnung eines Versandverfahrens ist grundsätzlich eine Sicherheit für allfällige Zolloschulden zu leisten, falls das Verfahren nicht ordnungsgemäss abgeschlossen wird.

Das gemeinsame Versandverfahren unterscheidet zusätzlich den zollrechtlichen Status einer Ware vom Standpunkt der EU aus gesehen nach den folgenden Codes:

- T1 für unverzollte Waren (Waren, die in der EU nicht im zollrechtlich freien Verkehr sind);
- T2 für Waren, die in der EU im zollrechtlich freien Verkehr sind (sogenannte Unionswaren). Bei geschätzten 80% der Waren, welche die Schweiz transitieren handelt es sich um T2-Waren.

Für die Schweiz hat der Status T1 oder T2 grundsätzlich keinen Einfluss auf die zollrechtliche Behandlung der Waren.

Wenn Waren auf der Schiene durch die Schweiz befördert werden, sind folgende Arten von Transitverfahren zulässig:

- **Vereinfachtes Versandverfahren mit CIM-Frachtbrief¹⁴ (vgVV)**; Die Zollbehörden überprüfen die ordentliche Abwicklung des Versandes und die ordnungsgemässe Verzollung der Waren im Allgemeinen nachträglich bei den von den EVU eingerichteten zentralen Verkehrsabrechnungsstellen. In der Schweiz sind folgende EVU zur Anwendung dieses Verfahrens zugelassen: SBB Cargo AG, SBB-Cargo International AG, BLS Cargo AG und DB Schenker Rail Schweiz.

¹³ Übereinkommen vom 20. Mai 1987 über ein gemeinsames Versandverfahren zwischen der EU und der EFTA (SR 0.631.242.04)

¹⁴ Internationaler Frachtvertrag über den Transport von Waren oder Gütern (Contrat de transport international ferroviaire des marchandises) nach Anhang B des Übereinkommens über den internationalen Eisenbahnverkehr COTIF; SR 0.742.403.1



Das vgVV hat für die EVU grosse Vorteile, weil der CIM-Frachtbrief gleichzeitig auch als Zolltransitdokument gilt und kein zusätzliches Zolldokument notwendig ist. Allerdings muss die Beförderung in Kooperation mit anderen zum Verfahren zugelassenen Bahnen durchgeführt werden. Nicht zuletzt deshalb, soll das vereinfachte Versandverfahren mit CIM-Frachtbrief in der heutigen Papierform nur noch bis voraussichtlich im Jahre 2020 anwendbar sein.

Bestrebungen für ein neues für alle Bahnen und Beförderungsmodelle anwendbares vereinfachtes Versandverfahren gestützt auf elektronische Frachtbriefdaten (e-CIM), zu denen die Zollbehörden Zugang haben, um die ordnungsgemässe Beförderung von Waren unter Zollkontrolle überwachen zu können, sind zur Zeit immer noch in Abklärung. Die EU, die Zollverwaltungen und die Bahnen arbeiten an einer länderübergreifenden Lösung. Die Einführung dieses Systems ist erst ab dem Jahr 2021 denkbar.

- **NCTS-Regelversandverfahren;** das NCTS (Neues Computerisiertes Transit System) ist für den internationalen Transit im Strassenverkehr seit 2005 obligatorisch. Es kann aber auch im Eisenbahnverkehr z.B. für liberalisierte Verkehre angewendet werden. Im NCTS werden Sendungs- und Warendaten zwischen Spediteur /Eisenbahn und den Zollstellen einerseits und zwischen den Abgangs-, Grenzübergangs- und Bestimmungszollstellen andererseits elektronisch ausgetauscht.
- **T2-Corridor;** das Verfahren ermöglicht die Beförderung per Bahn von Waren aus dem freien Verkehr der EU zwischen zwei innerhalb des Zollgebietes der EU gelegenen Orten und durch die Schweiz, ohne dass die Waren dabei ihren Unionsstatus (T2 Status) einbüßen und ohne dass dabei ein zusätzliches Zolltransitdokument notwendig ist.

Die EZV wickelt das Verfahren mithilfe der elektronischen Anwendung RailControl¹⁵ ab; die erforderlichen Zugs- und Sendungsdaten werden vom System der SBB Infrastruktur an RailControl gesendet und stammen von der elektronischen Zugsanmeldung des EVU. Damit ein EVU dieses Verfahren anwenden darf, muss es von der EZV zugelassen sein.

Beim Import/Export-Verkehr können die Waren an der Grenze oder im Inland zur Einfuhr oder Ausfuhr verzollt werden. Im letzteren Fall ist jeweils zusätzlich ein Zolltransitverfahren zur Überwachung zwischen dem Verzollungsort und der Grenze nötig. Im Importverkehr ermöglicht die EZV auch sogenannte Verzollungen "unter dem rollenden Rad". D.h. Züge mit Bestimmungsbahnhof im Inland können die Grenze ohne Zollstopp passieren, sofern der Zoll die Sendungen nicht vorgängig zur Kontrolle bezeichnet hat.

¹⁵ Die Anwendung RailControl wird von der EZV für die Überwachung und Kontrolle des Bahnverkehrs an den Zollgrenzen eingesetzt. Damit ein EVU die Bahninfrastruktur in der Schweiz benutzen kann, muss sie den Zug im System der Infrastrukturbetreiberin (Infra) anmelden. Bei dieser Zugsanmeldung können neben den betrieblichen notwendigen Zugsdaten zusätzlich kommerzielle Sendungsdaten (z. B. Warenbezeichnung, NHM-Tarifnummer) und Angaben über den Zollstatus (z.B. Referenznummer des Zollverfahrens) übermittelt werden. Das Infra-System sendet die Daten der Zugsanmeldung in die Datenbank RailControl der EZV.



Es bestehen diverse bewährte Verfahren für Waren mit Abfahrts- und Bestimmungsort in der EU, welche die Schweiz im Transit passieren. Diese Verfahren verursachen keine Verzögerungen an der Grenze, da sich eine Verzollung erübrigt.

3.2 Beschreibung der Grenzübertritte

Beim Zollverfahren ist zwischen dem Verfahren an sich und den Kontrollen zu unterscheiden, was folgend vertieft dargestellt wird. Bei einem Transitzug, der die Schweiz unverändert durchquert, beginnt das Zollverfahren bereits beim Abgangsbahnhof. Der Verlader bzw. Absender oder das EVU hat dort sicherzustellen, dass für die Sendungen ein ordentliches Zolltransitverfahren eröffnet wird und allenfalls notwendige Transitbewilligungen (z. B. für Sonderabfälle) beschafft werden. Beim jeweiligen Grenzübertritt prüfen die Zollbehörden jeweils (stichprobenweise), ob sich die Sendungen in einem ordentlichen Zolltransitverfahren und damit unter Zollüberwachung befinden. Eine Risikoanalyse und der Entscheid einer allfälligen Zollkontrolle erfolgt vor Grenzübertritt des Zuges gestützt auf die elektronischen Zugs- und Sendungsdaten des Infrastrukturbetreibers (EZV) oder gestützt auf die Zolltransitpapiere und Frachtpapiere (ADM).

3.3 Zollprüfung

Aus betrieblicher Sicht stellt der Bahnverkehr für den Zoll nicht zuletzt wegen den grossflächigen Bahnanlagen besondere Herausforderungen an die Zollüberwachung. Die Zollstelle liegt nicht nahe am eigentlichen Verkehrsfluss, wie dies beim Strassenverkehr der Fall ist. Für eine effiziente Überwachung ist die Zollstelle auf die Zusammenarbeit mit der Infrastrukturbetreiberin angewiesen, die als Einzige einen Gesamtüberblick über die grenzüberschreitenden Züge hat. Artikel 125 der Zollverordnung¹⁶ hält fest, dass das Eisenbahnverkehrsunternehmen die Waren vor dem Grenzübertritt elektronisch im System der Infrastrukturbetreiberin anmelden muss. Die Daten werden anschliessend von der Infrastrukturbetreiberin an das System der Zollverwaltung übermittelt (RailControl).

Die Zahl der von den Zöllen durchgeführten physischen Kontrollen im Schienengüterverkehr ist basierend auf Risikobeurteilungen gering. Insgesamt wurden im Jahr 2015 nur 1,1 Prozent der Züge in Chiasso kontrolliert, in Domodossola waren es 0,1 Prozent und in Domo Il 0,3 Prozent¹⁷. In Luino fanden keine physischen Zollkontrollen statt, weil es sich dort um eine Durchgangszollstelle handelt und die Kontrollen dem Zollamt des Bestimmungsortes übertragen sind. In den meisten Fällen werden die Züge bei der Einfahrt oder der Abfahrt kontrolliert; die Kontrolle von Transitzügen ist eher selten. Die

¹⁶ ZV (SR 631.01)

¹⁷ Die Angaben in Prozent beziehen sich auf das Total der von der EZV und der ADM im Jahr 2015 durchgeführten Kontrollen in beiden Fahrtrichtungen und für alle Verkehrsarten.



Rola-Züge werden gemeinsam von der EZV und der Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) kontrolliert. Hier fallen vermehrt Kontrollen beim Verkehr in Südrichtung bei Wareneinfuhren nach Italien bzw. in die EU an. Die Anzahl der Kontrollen wird auch im Güterverkehr vom globalen Umfeld und der aktuellen Risikolage im Bereich der Migration beeinflusst.

Aus der geringen Anzahl Zollkontrollen kann geschlossen werden, dass in diesem Bereich kaum Verbesserungspotenzial beim Grenzübertritt besteht. Die Zollkontrollen werden nur durchgeführt, wenn sie aufgrund der Risikoanalyse angezeigt sind.

4. Befunde zu den Grenzübergängen

Die drei Grenzübergänge sind nur beschränkt vergleichbar. Luino ist eine Durchgangszollstelle ohne physische Kontrollen, wo wegen des Einsatzes von Mehrsystemlokomotiven der Lokomotivwechsel im Bahnhof Luino meistens wegfällt. In Domodossola und Chiasso befindet sich der Zoll vor Ort. Beide Bahnhöfe werden zudem als Betriebswechsellpunkt für den Wechsel der Lokomotive oder des Personals eingesetzt. Während in Luino nur Züge in festen Kompositionen verkehren, wird in den Rangierbahnhöfen von Chiasso und Domodossola ein Teil der Züge neu sortiert und zusammengestellt. Für den Bericht wird der Grenzübergang in Basel als Vergleich herbeigezogen, um weitere Verbesserungen aufzuzeigen.

4.1 Aufenthaltszeiten

Die Aufenthaltszeit an einem Grenzübergang beginnt mit der tatsächlichen Ankunft des Güterzuges in der Einfahrgruppe (Gleisgruppe) des Bahnhofs und endet, wenn der Zug von der Ausfahrgruppe wieder abfährt. Diese Zeiten hängen von der Art des Verkehrs, der logistischen Organisation der Bahnhöfe, von den Betriebsabläufen und den Zollverfahren ab. Für die Analyse der Aufenthaltszeiten wurden ausschliesslich Güterzüge im Transit berücksichtigt, welcher drei Viertel der Züge an den Grenzübergängen ausmacht.

Beim Grenzübertritt ist zwischen der geplanten und der effektiven Aufenthaltszeit eines Zuges zu unterscheiden. Erstere ist im Trassenkatalog festgehalten. Der Trassenkatalog stellt die für die Güterzüge verfügbaren Trassen und die Übergangszeiten dar und ist die verbindliche Grundlage der Trassenbestellung eines Eisenbahnverkehrsunternehmens. Die tatsächliche Aufenthaltszeit wird zusätzlich durch Ankunftsverspätungen und betrieblichen Problemen an der Grenze beeinflusst.

Zur Förderung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs wurde für den Rhein-Alpen-Korridor ein eigener Trassenkatalog geschaffen. Diese Vorzugstrassen werden von den verschiedenen Infrastrukturbetreiberinnen entlang des Korridors gemeinsam koordiniert und durchgängig geplant. Der Vorteil für



die EVU besteht zudem darin, dass die Trassen direkt beim Korridor-One-Stop-Shop statt bei jeder nationalen Betreiberin (RFI, SBB, DB, ProRail usw.) einzeln bestellt werden können.

Die vorgesehenen Aufenthaltszeiten nach dem Trassenkatalog 2017 für den Rhein-Alpen-Korridor unterscheiden sich an den drei Grenzübergängen. In Chiasso und Domodossola sind für den Grenzübertritt mindestens 60 Minuten geplant. Diese Dauer kann nicht mit jener von Luino verglichen werden (Mittelwert ca. 20 Min.), da Luino eine andere zolltechnische, infrastrukturelle und betriebliche Ausgangslage aufweist. Die Erhebungen zeigen jedoch, dass die in den pre-arranged paths (kurz PaP) des Korridorfahrplans festgehaltenen Aufenthaltszeiten vor allem in Chiasso und Domodossola kaum eingehalten werden.

in Minuten	Nord-Süd-Richtung	Süd-Nord-Richtung
Grenzübergang		
Chiasso	85	82
Luino	25	14
Domo II	104	84

Tabelle 4: Erhobene Aufenthaltszeiten pro Grenzübergang und Richtung für Transitverkehr (Durchschnitt)

Im Optimum dauert ein Grenzübertritt mit Betriebswechsel und Zollaktivitäten weniger als eine Stunde, was gemäss Trassenkatalog an allen Grenzübergängen möglich wäre. Auffällig ist, dass bereits die im Fahrplan festgehaltene Aufenthaltsdauer in vielen Fällen weit über eine Stunde beträgt. In Domo II dauert der Aufenthalt bereits für einen grossen Teil der verspäteten Züge mindestens 2 Stunden. Während in Chiasso in Extremfällen fast 2,5 Stunden benötigt werden, sind es in Domodossola gar über 4 Stunden. In Chiasso sind anzahlmässig mehr Züge als in Domo II verspätet. In Domo II sind die Aufenthaltszeiten jedoch deutlich höher als in Chiasso. In Luino kann der Aufenthalt bis zu 30 Minuten betragen, was aber aufgrund der sehr kurzen minimalen Aufenthaltsdauer von 7 Minuten weniger ins Gewicht fällt. Mehr als die Hälfte der Züge benötigt weniger als 30 Minuten, in Ausnahmen aber bis zu 90 Minuten. Somit besteht bei allen Übergängen insbesondere Potenzial darin, die Streuung der Aufenthaltsdauer zu verringern und die maximalen geplanten Aufenthalte zu verkürzen.

Der qualitative Vergleich mit dem Grenzübergang Basel hat bei den Aufenthaltszeiten deutliche Unterschiede ergeben: der Aufenthalt in Chiasso und Domodossola dauert zwei- bis dreimal länger. Die Aufenthaltszeit in Basel nach Fahrplan 2017 des Rhein-Alpen-Korridors beträgt 30 bis 45 Minuten. Jedoch findet an der Basler Grenze kein Lokomotivwechsel statt (bei einem Lokomotivwechsel bspw. in Weil-am Rhein würde die Aufenthaltszeit um 30 Minuten verlängert). Zudem ist in der Zeitangabe für Süd-Nord-Verkehr der Aufenthalt im nachgelagerten Grenzübertrittsbahnhof in Deutschland nicht eingeschlossen.



Der Grenzübertritt dauert in vielen Fällen zu lange. Ein Übertritt mit Betriebswechsel und Zollaktivitäten ist innert einer Stunde möglich. Gemäss Trassenkatalog sind jedoch für den Übertritt in Chiasso und Domodossola im Mittel mehr als 80 Minuten geplant, in Extremfällen sind es mehrere Stunden. Die Transportzeit von Holland, Belgien oder Deutschland nach Oberitalien dauert zwischen 20–25 Stunden, die Durchquerung der Schweiz mindestens 5 Stunden. Mit einer Einsparung um eine Stunde beim Grenzübertritt könnte ein positiver Effekt erreicht werden, welcher der Fahrzeitverkürzung durch die Basistunnels der NEAT entspricht.¹⁸ Die Verkürzung und Vereinfachung eines Grenzübertritts wirkt sich positiv auf die Fahrzeit aber auch auf die Produktivität im Schienengüterverkehr aus.

4.2 Gründe der Verspätungen auf der Strecke

Die bereits auf der Fahrt vor den Grenzübergängen angehäuften Verspätungen der Züge bewirken längere Aufenthaltszeiten beim Grenzübergang, vor allem dann, wenn die vorher zugeteilten Trassen neu vergeben werden müssen. Die Verspätungen werden entweder wegen Problemen im Netz oder auf der Strecke vor den Grenzübergängen (Ausfälle oder Pannen, Baustellen, Überlastungssituationen usw.) oder beim Grenzübergang selbst verursacht. Als häufigste Ursache der Verspätungen werden angegeben:

- technische Probleme und Pannen am Zug (die zum Ausrangieren der Wagen führen können),
- betriebliche und zolltechnische Nichtkonformitäten (z. B. eine andere als dem Zoll gemeldete Wagennummer oder Warengattung),
- Warten auf Ressourcen (verspätete Lokführer/innen, fehlende Lokomotive, Verfügbarkeit der Rangierlokomotive usw.),
- administrative Abläufe.

Da die Fahrt von den Nordseehäfen in Richtung Süden bis zu den untersuchten Grenzübergängen länger ist und mehrere Länder betrifft, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass es im Vergleich zu Verkehren aus dem Süden zu Verspätungen kommt.

Die Verspätungen bei der Ankunft sind bei allen untersuchten Grenzübergängen ähnlich: Mit 43 Minuten in Richtung Norden weist Domo II die höchste durchschnittliche Verspätung aus und Domodossola I mit 21 Minuten in Richtung Norden die geringste. In Chiasso fahren rund 40 Prozent der Züge mit mehr als 60 Minuten Verspätung in den Bahnhof ein; in Domo II treffen rund 25 Prozent der ein-fahrenden Züge mit mehr als 60 Minuten Verspätung ein. Beim Grenzübergang Luino liegen die Werte darunter (13 Prozent).

¹⁸ INFRAS (2013): Auswirkungen der Fertigstellung der NEAT auf die Erreichung des Verlagerungsziels im Güterverkehr. Bern



4.3 Festgestellte Probleme im Bereich der Zollabläufe

Die dargestellten Zollverfahren ermöglichen eine elektronische Abwicklung, noch bevor die Ware an die Grenze gelangt. Der grösste Teil der Waren erfährt somit keine Verzögerung durch die Zollverfahren. Die Überprüfung der Dokumente, die vor Ort durchgeführt wird, kann während des für den Bahnbetrieb notwendigen Grenzaufenthalts durchgeführt werden. Die seltenen physischen Kontrollen von Zügen fallen für die Betrachtung der Aufenthaltsdauer nicht ins Gewicht. Die Aufenthaltsdauer der Züge an den Grenzübergängen wird somit nur selten durch den Zoll verlängert. Dennoch können im Zollbereich Hemmnisse in Chiasso festgehalten werden, welche für die Akteure einen bedeutenden Aufwand bedeuten.

Aufgrund der von den EVU signalisierten Probleme, wurden im Zeitraum zwischen 2013 und 2016 bereits einzelne Anpassungen in den Zollabläufen implementiert, wodurch am Grenzübergang Chiasso Verbesserungen erreicht wurden. Es handelt sich insbesondere um:

- die Abschaffung der physischen Abhakkontrolle der italienischen Grenzbehörden für Züge im Direkttransit Richtung Italien;
- die Ausrüstung der Gleisgruppe U mit Überwachungskameras.

Darüber hinaus besteht weiteres Verbesserungspotential. Folgende Punkte sind die wichtigen Handlungsfelder:

- **Zolldokumente auf Papier**

Die italienischen Grenzbehörden verlangten am Grenzübergang Chiasso Zolldokumente auf Papier, welche in die Zollstelle gebracht werden mussten, was die weitläufige Anlage des Rangierbahnhofs in Chiasso zusätzlich erschwerte.

- **Kontrolle von neu formierten Zügen in Chiasso**

Für alle Züge, die in Chiasso neu gebildet werden, ist durch die italienische Grenzbehörde eine physische Abhakkontrolle der Wagen vorgesehen. Diese Kontrolle wird nach den technischen Kontrollen vorgenommen und kann vor allem bei hohen Verkehrsbelastungen zu Verspätungen und Engpässen für die Weiterfahrt führen. Die systematische Abhakkontrolle vonseiten der Guardia di Finanza dauert im Durchschnitt etwa 15 bis 20 Minuten.

- **Unterschiedliche Informationssysteme und Qualität der Daten**

Der Bahnverkehr wird von den Zollbehörden mit Hilfe verschiedener internationaler, nationaler oder lokaler System überwacht und abgewickelt (z.B. NCTS, RailControl). Die Systeme wurden zur Beschleunigung und Verschlankung der Verfahren zum Austausch von Informationen und Dokumenten beim Grenzübertritt eingerichtet, werden jedoch häufig nur von wenigen am Grenzübertritt beteiligten



Akteuren benutzt. Die Integration und der Austausch zwischen diesen Informationssystemen wären für den flüssigen Ablauf der Betriebs- und Zollverfahren während des Grenzübertritts von grossem Vorteil. Diese Problematik betrifft alle drei Grenzübergänge.

4.4 Festgestellte Probleme im Bahnbereich

Der Grenzübergang Chiasso weist relativ lange Wartezeiten aus, deren Ursachen in der spezifischen Beschaffenheit der Anlage, den unterschiedlichen Betriebsvorschriften in der Schweiz und in Italien sowie den Zollabwicklungen unter nicht optimalen logistischen Voraussetzungen (Richtung Süden) zu finden sind.

Als problematisch wird die Ausgestaltung und die Organisation des Bahnhofs Chiasso beschrieben. Die Ausdehnung des Areals, die Verteilung der Zollämter und der Züge auf verschiedene Gleisgruppen sowie die unterschiedliche von der Verkehrsart abhängige Nutzung der Infrastruktur verursachen einen erhöhten Zeitaufwand zu Lasten der EVU, vor allem wenn Papierdokumente abgegeben werden müssen.

Kurzfristig ist eine Verkürzung der durchschnittlichen Aufenthaltszeiten mit verschiedenen Vorkehrungen betrieblicher und organisatorischer Natur erreichbar, die vorwiegend die italienischen Zollbehörden und die EVU betreffen. Später könnte diese Verkürzung mit längerfristigen und komplexen infrastrukturellen und betrieblichen Massnahmen noch stärker reduziert werden (insbesondere bei einer schrittweisen Erhöhung des Anteils an Mehrsystemlokomotiven).

Eine infrastrukturseitige Schwäche des Bahnhofs Chiasso ist die beschränkte Anzahl elektrifizierter Gleise in der Gleisgruppe U, die für den Transitverkehr in Richtung Süden benutzt wird. Hier stehen bereits Ausbaumassnahmen an.

Mit Bezug auf den Transitgüterverkehr weist der Grenzübergang Domodossola in der Anlage Domo II sehr lange Aufenthaltszeiten auf. Im Unterschied zu Chiasso liegt der Grund ausschliesslich in infrastrukturellen und organisatorischen Mängeln. Kürzere Aufenthaltszeiten können erreicht werden, jedoch hauptsächlich durch Infrastrukturverbesserungen, die hohe Kosten mit sich bringen und nicht kurzfristig umgesetzt werden können. Zudem würde eine bessere Verfügbarkeit des Fahrzeugparks Abhilfe schaffen (insb. Rangierlokomotiven, welche in Domodossola häufig defekt oder nicht verfügbar sind).

Weitere Mehrspannungsgleise in Domo II werden bis Ende 2018 realisiert und ermöglichen den Einsatz von Mehrsystemlokomotiven. Diese entschärfen die Engpässe im Rangierbahnhof, da durch sie weniger Ressourcen zum Wegstellen und Beistellen der Lokomotiven erforderlich werden. Problematisch in Domo II bleibt die noch einspurige Zufahrtsstrecke von der Stammlinie zum Rangierbahnhof.



Dieser Abschnitt (ca. 3 km) schränkt die Kapazität ein und führt zu Verspätungen, da er keine Kreuzung ermöglicht. Zudem ist die Strecke zwischen dem Simplon-Südportal in Iselle und Domodossola für hochprofilige Sendungen (4-Meter-Eckhöhe) nur teilweise ausgebaut. Diese Züge werden über eine sogenannte SIM-Trasse geführt, die Spurwechsel mit reduzierter Geschwindigkeit und eingeschränkten Kreuzungsmöglichkeiten aufweist.

Der italienische Infrastrukturbetreiber RFI untersucht die Machbarkeit und das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Infrastrukturausbauten zur Erhöhung der Kapazität der hochprofiligen Verkehre. Allfällige Ausbauprojekte müssten vom Ministerium gutgeheissen und finanziert werden.

Vor allem dank der Funktion als Durchgangszollstelle und dem vermehrten Einsatz von Mehrsystemlokomotiven bestehen in Luino keine komplexen betrieblichen Prozesse; die Aufenthaltszeiten liegen deutlich unter denjenigen in Chiasso und Domodossola. Die Luino-Linie ist zum grossen Teil einspurig. Besonders im Hinblick auf die NEAT sind auch in diesem Fall einzelne Infrastrukturverbesserungen geplant: Das Stellwerk in Luino wird modernisiert und die Kreuzungsstellen in Italien auf 750m verlängert. Dadurch können die bestehenden Infrastrukturkapazitäten besser genutzt werden, wodurch auch eine gewisse Reduktion der Wartezeiten im Bahnhof erreicht werden kann.

5. Massnahmen

Die Studie, die der Erarbeitung des vorliegenden Berichts zu Grunde liegt, ermöglichte die Diskussion zwischen den Zollbehörden, den EVU und den Infrastrukturbetreiberinnen in der Schweiz und in Italien, was zu Anregungen für konkrete Verbesserungen führte. Erste organisatorische und betriebliche Massnahmen konnten dank dessen bereits realisiert werden.

Die folgenden vorgeschlagenen Verbesserungsmassnahmen haben nicht zwingend eine Verkürzung der Aufenthaltszeiten zur Folge, sondern bringen eine Qualitätssteigerung für den Grenzübergang (z. B. erhöhte Flexibilität und Kapazität, Kostensenkung für die EVU).

Die kurzfristigen Massnahmen sind vorwiegend betrieblicher und organisatorischer Natur und betreffen sowohl die Zollbehörden als auch die Transportunternehmen und die Infrastrukturbetreiberinnen. Es handelt sich dabei um:

- eine flexiblere, besser abgestimmte und für die drei Grenzübergänge zeitverschobene Koordination der Baustellen und des Fahrplans, um bei ordentlichen und ausserordentlichen Streckensperren mögliche Alternativen auf den anderen Achsen zu schaffen.

→ Federführung bei den Infrastrukturbetreibern.

Es geht nicht primär um eine Verkürzung der Aufenthaltszeit am Grenzübergang, sondern um eine Verbesserung der Planung und des Betriebs der EVU, was zu Produktivitätsgewinn führt.



- die Steigerung der Qualität des Informationsaustauschs im Transitverfahren durch die EVU und die Spediteure, durch Vorbereitung einer möglichst umfassenden und genauen Zollanmeldung, mit Einzelheiten zu den beförderten Waren.
→ Federführung bei den EVU
Unterlagen in guter Qualität erleichtern die Arbeit der Zollbehörden und vermeiden Zeitverluste.
- die Vereinfachung der Transitverfahren seitens der italienischen Zollbehörde (Chiasso) durch Kontrolle der Zollanmeldung vor der Einfahrt des Zuges im Bahnhof, vorausgesetzt, das elektronische Dokument trifft mindestens zwei Stunden vor Einfahrt des Zuges ein.
→ Federführung bei ADM
Die Massnahme wirkt sich nicht direkt auf die Aufenthaltszeiten aus, sondern reduziert den Aufwand bei den EVU.
- die automatische Freigabe der Züge im Transitverkehr nach Süden seitens der Zollbehörden und der italienischen GdF, bevor der Zug in Chiasso eintrifft oder spätestens kurz nach Ankunft im Bahnhof und ohne dass die Dokumente in Papierform ausgetauscht werden müssen.
→ Federführung bei ADM
Die Massnahme wirkt sich nicht direkt auf die Aufenthaltszeiten aus, sondern reduziert den Aufwand bei den EVU;
- den Verzicht der physischen Abhakkontrolle für die neu formierten Züge ab Gleisgruppe C in Chiasso oder alternativ eine Abhakkontrolle, die während der Phase der Zugbildung durchgeführt wird.
→ Federführung bei ADM
Diese Massnahme verbessert den Betrieb und trägt zur Fahrplanstabilität bei. Die Abhakkontrolle findet in der Regel auf dem Abfahrtsgleis statt und der Zug wird erst freigegeben, wenn die Kontrolle abgeschlossen ist. Das Gleis ist belegt und kann nicht für andere Züge benutzt werden. Fährt der Zug innerhalb von 5 Minuten nicht ab, muss die Kontrolle wiederholt werden. Die Umsetzung dieser Massnahme würde spürbare Verbesserungen bringen.
- die Vereinfachung der erforderlichen Unterlagen für die Beförderung von gefährlichen Gütern und Abfällen; die beiden Dokumente werden von den EVU in elektronischer Form an die Zollbehörden übermittelt statt wie bisher auf Papier.
→ Federführung bei ADM
Die Massnahme wirkt sich nicht direkt auf die Aufenthaltszeiten aus, sondern reduziert den Aufwand bei den EVU.

Die Massnahmen und deren Wirkung sind detailliert in der beigelegten Studie aufgeführt.



Die ADM hat eine Dienstanordnung verabschiedet, die am 3. Oktober 2016 in Kraft trat. Die Kontrolle der Zollanmeldung vor der Einfahrt des Zuges im Bahnhof Chiasso und die stillschweigende Freigabe der Züge im Transitverkehr ohne Austausch der Dokumente in Papierform werden dadurch umgesetzt. Die physische Abhakkontrolle für neue Zugbildungen wird abgeschafft respektive durch eine Stichprobenkontrolle ersetzt werden, sobald ein Videoüberwachungssystem mit Smart-Kamera installiert sein wird.

Mittel- bis langfristige Massnahmen organisatorischer und betrieblicher Natur (wie zum Beispiel die Zusammenlegung der Informatiksysteme, eine stabilere Fahrplanplanung im Korridor oder die logistische Neuordnung der Anlagen) betreffen die Zollbehörden, die EVU und die Infrastrukturbetreiber. Mit weitreichenden Interventionen geht es darum, die Kommunikation und Interaktion zwischen den verschiedenen Akteuren zu verbessern und die Planung des Schienengüterverkehrs zu optimieren, um in effizienter Weise die künftigen Infrastrukturkapazitäten der drei Grenzübergänge zu nutzen und zur Rationalisierung der Ressourcen der EVU beizutragen. Zweck der Massnahmen ist sowohl die Beschleunigung des Grenzübergangs im Vergleich zur heutigen Situation und die Vorbereitung auf die erwartete Verkehrszunahme. Es handelt sich somit um allgemeine Massnahmen, die an allen drei untersuchten Grenzübergängen wirksam sind, sowie um eine Reihe von punktuellen Massnahmen, die vor allem Chiasso und Domodossola betreffen:

- Vereinheitlichung der bestehenden landes- bzw. wo möglich EU-spezifischen Informatiksysteme
→ Federführung: Infrastrukturbetreiber und Zollbehörden;
- Optimierung der Kapazität der Anlagen durch Rationalisierung des Aufenthalts
→ Federführung: Infrastrukturbetreiber und EVU;
- Ausbau der One-Stop-Shop-Möglichkeiten im Rhein-Alpen-Korridor
→ Federführung: Ministerien via Korridor-Gremien;
- Modernisierung und Ausbau des Rangierlokomotivparks (vor allem in Domo II)
→ Federführung: Infrastrukturbetreiber;
- Verlagerung der Rola-Züge von Domodossola nach Domo II
→ Federführung: Infrastrukturbetreiber.

Infrastrukturelle Anpassungen am Rangierbahnhof Chiasso können nur über den Bahninfrastrukturfonds BIF finanziert werden. Im Rahmen der laufenden Ausbauprogramme oder Leistungsvereinbarungen werden allfällige Massnahmen geprüft.



Im Rahmen der bilateralen Arbeitsgruppen und im Lenkungsausschuss Schweiz-Italien stellen das BAV und das MIT die Koordination der Umsetzung der Massnahmen sicher. Die EZV und die ADM werden weiterhin einbezogen. Die EZV prüft ihre Verzollungsprozesse auf weitere mögliche Vereinfachungen im grenzüberschreitenden Bahnverkehr zusammen mit ihren betroffenen Partnern ebenfalls im Transformationsprogramm DaziT¹⁹.

6. Schlussfolgerungen

Das Postulat 13.4014 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-N) ortete beim Zollverfahren, in der Verkehrsabwicklung und den Betriebsabläufen Hemmnisse für reibungslose Grenzüberschreitungen auf der Schiene zwischen der Schweiz und Italien. Eine vom BAV und der EZV in Auftrag gegebene Studie zeigte verschiedene Problemfelder auf. Hemmnisse und Einschränkungen wurden beim Bahn- und beim Zollbetrieb sowie bei der Infrastruktur der Grenzbahnhöfe festgestellt. Bereits vor der Studie erkannten verschiedene Akteure Verbesserungspotenzial und setzten Massnahmen wie zum Beispiel die Abschaffung der physischen Abhakkontrolle für Züge im Direkttransit Richtung Italien und die Ausrüstung der Gleisgruppe U in Chiasso mit Überwachungskameras um.

Die Studie hat weitere Massnahmen vorgeschlagen, um die Zollabläufe auf italienischer Seite in Chiasso zu verbessern. Die ADM hat einen Teil dieser Massnahmen im Oktober 2016 beschlossen und bereits in Kraft gesetzt. Die wirkungsvollste Massnahme ist die elektronische Übermittlung der Zugdaten an die italienische Zollbehörde, bevor der Zug eintrifft. Die physischen Dokumente müssen nicht mehr am Schalter eingesehen und freigegeben werden: dies geschieht heute im Vorfeld, so dass die Zollprüfung bereits abgeschlossen ist, wenn der Zug in Chiasso einfährt. Rund 90% der Züge können ohne zollbedingten Aufenthalt für die Weiterreise abgefertigt werden. Anzustreben wäre zu einem späteren Zeitpunkt die komplette Abschaffung solcher Dokumente, analog zu den Grenzpunkten mit anderen Nachbarstaaten.

Aufgrund der hohen Investitionen, des Stellenwertes der EU-Güterverkehrskorridore und des zu erwartenden Verkehrswachstums sind zusätzliche Massnahmen zur Vereinfachung der Grenzüberschreitungen soweit wie möglich umzusetzen. Die Grenzüberschreitungen sollen so schlank und schnell wie möglich sein, gleichzeitig aber auch die nötigen Kontrollen erlauben. In der Regel kann alleine durch eine Verbesserung der Zollprozesse aber kaum ein Zeitgewinn erfolgen, da der Zoll in den wenigsten Fällen für Verzögerungen verantwortlich gemacht werden kann. Zeitverluste ergeben sich vor allem aus infrastrukturellen und betrieblichen Gegebenheiten. Beispielsweise legen die Fahrpläne des Korridors Rotter-

¹⁹ Botschaft 17.021 des Bundesrats vom 15. Februar 2017 zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT). Genehmigt durch das Parlament am 12. September 2017



dam–Genua an den Grenzen zum Teil hohe Pufferzeiten fest, um die Stabilität des Fahrplans zu sichern. Die häufigen Verspätungen der Züge auf den Korridoren haben ebenfalls negative Auswirkungen auf die Grenzübertritte.

Die Verkürzung und Vereinfachung der Grenzübertritte haben eine signifikante Auswirkung auf die Produktivität des alpenquerenden Schienengüterverkehrs und stellen einen wesentlichen Beitrag zur Verlagerungspolitik des Bundes dar. Die Umsetzung der in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen wird nun von den verantwortlichen Behörden der Schweiz und Italien geprüft und wenn möglich umgesetzt. Im Vordergrund stehen die Vermeidung von physischen Kontrollen von Zügen bzw. Wagen (Abhakkontrolle, Installation von Videokameras), Vereinfachung von Zollabläufen (restlose Umstellung auf elektronische Dokumente, Sicherstellung der Qualität der Dokumente zur Zollanmeldung, vorzeitige Kontrolle der Dokumente), Verbesserung der Infrastruktur und deren Nutzung (Fahrplanplanung, Anpassungen in Chiasso, Mehrspannungsgleise in Domo II).

In erster Linie sind die Bahnen und Infrastrukturbetreiberinnen gefordert, die Betriebsabläufe zu verbessern. Optimierungen bei den Zollabläufen sind im Bericht aufgezeigt und sollen weiterverfolgt werden. Mittelfristig kann die Situation mit punktuellen infrastrukturellen Massnahmen verbessert werden, vorbehältlich deren Finanzierbarkeit im Rahmen der Ausbauschritte resp. der Leistungsvereinbarungen für Betrieb und Substanzerhalt der Bahninfrastruktur.

Der Lenkungsausschuss Schweiz-Italien unter der Federführung des BAV stellt die weitere Koordination der Umsetzung der Massnahmen in den nächsten Jahren sicher.



7. Glossar

ADM	Agenzia delle dogane e dei monopoli
BAV	Bundesamt für Verkehr
BKV	Begleiteter kombinierter Verkehr (siehe Rola)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
EU	Europäische Union
EVLV	Einzelwagenladungsverkehr: Produktionsform, mit der einzelne Wagen oder Wagengruppen in verschiedenen Anschlussgleisen und Freiverladeanlagen regional gesammelt, zu ganzen Zügen zusammengestellt und in Rangierbahnhöfe geführt werden, wo neue Züge je nach Bestimmungsregion zusammengestellt werden.
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
GdF	Guardia di Finanza
KV	Kombinierter Verkehr: Bahntransport von Containern, begleiteten oder unbegleiteten Lastwagen, Anhängerzügen, Sattelmotorfahrzeugen, Anhängern, Sattelaufliegern und abnehmbaren Aufbauten (Wechselaufbauten), wobei der Umschlag zwischen Strassen- oder Rheintransport und Eisenbahn oder von Eisenbahn zu Eisenbahn ohne Wechsel des Transportgefässes erfolgt und durch besondere Bauten, Anlagen und Einrichtungen erleichtert wird
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MIT	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
RFI	Rete Ferroviaria Italiana
Rola	Rollende Landstrasse (siehe BKV)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SBB Infra	SBB Infrastruktur
SIM	Simplon Intermodal (4-Meter-Trassen auf der Simplon-Achse)
STEP	Strategisches Entwicklungsprogramm der Eisenbahninfrastruktur
UKV	Unbegleiteter kombinierter Verkehr
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation