



Bern, 30.06.2021

Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr und Grenzkontrollen des Grenzwachtkorps. Wir müssen auf Änderungen gefasst sein

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 17.4177, Romano,
14. Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung

Abkürzungsverzeichnis

1	Ausgangslage	5
2	Grundlagen	6
2.1	Inhalt des Berichts und Begriffsbestimmung	6
2.2	Programm DaziT und Weiterentwicklung der EZV	6
2.3	Rechtliche Grundlagen zum grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr	7
2.4	Rechtliche Grundlagen für Kontrolltätigkeiten der EZV	7
2.4.1	Kontrollen im internationalen Eisenbahnverkehr	8
2.4.2	Herausforderungen bei Kontrollen im Bahnverkehr	9
2.5	Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden.....	10
3	Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr.....	10
3.1	Allgemeine Informationen	10
3.2	Nationale Projekte bzw. Ausbauprogramme.....	11
3.3	Internationale Entwicklungen	12
4	Auswirkungen auf die Kontrolltätigkeit der EZV.....	13
4.1	Kontrollen in Basel	14
4.2	Kontrollen im Tessin	15
4.2.1	Fahrende Transition und Absprache mit Partnerbehörden	15
4.2.2	Aktuelle Situation und Kontrollmöglichkeiten der EZV in Chiasso.....	15
4.2.3	Analyse und Massnahmen.....	16
5	Schlussbemerkung.....	17
	Anhang I - Gesetzliche Grundlagen für die Kontrolltätigkeiten der EZV	19

Zusammenfassung

Mit dem Postulat Romano 17.4177 «Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr und Grenzkontrollen des Grenzwachtkorps. Wir müssen auf Änderungen gefasst sein» vom 14. Dezember 2017 wurde der Bundesrat am 12. Juni 2019 beauftragt, einen Bericht zu verfassen, der die Auswirkungen der geplanten Änderungen im internationalen Eisenbahnverkehr auf die Kontrolltätigkeit der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) an den Landesgrenzen analysiert.

Der internationale Schienenverkehr wird sich in den nächsten Jahren stark weiterentwickeln. Mit der Realisierung der neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) und anderer regionaler grenzüberschreitender Eisenbahnausbauprojekte werden die internationalen Eisenbahnverbindungen in und durch die Schweiz im kommenden Jahrzehnt stark ausgebaut.

Kontrollen im Eisenbahnverkehr bringen aufgrund der engen Platzverhältnisse und des Zeitdrucks besondere Herausforderungen mit sich. Die Zunahme an Personen und Gütern, die in Zügen die Schweizer Grenzen überqueren, sowie Veränderungen im Fahrplan haben somit Auswirkungen auf die Kontrolltätigkeiten der EZV. Diese werden in vorliegendem Bericht analysiert, wobei sich der Bericht auf die anstehenden Veränderungen in Chiasso konzentriert. Aufgrund des Wegfalls des Halts in Chiasso muss die Kontrolle der Personenzüge neu fahrend erfolgen. Dies bringt diverse handlungsstrategische und logistische Anpassungen für die EZV mit sich. Einige Massnahmen wurden bereits umgesetzt, andere sind noch in Erarbeitung. Zu den wesentlichen Massnahmen gehören:

- Die Kontroll-Infrastrukturen in Como und Lugano sind geplant und teilweise umgesetzt;
- Die für Personenkontrollen zuständigen Mitarbeitenden der EZV sind mit Geräten zur mobilen Abfrage von Fahndungsdatenbanken ausgerüstet;
- Die physischen Kontrolltätigkeiten der EZV sollen durch das auf ein agiles Umfeld angepasste, neue Berufsbild «Fachspezialisten/-innen Zoll und Grenzsicherheit» im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der EZV erhöht werden;
- Prozesse müssen laufend angepasst und optimiert werden.

Der vorliegende Postulatsbericht wurde durch die EZV in enger Abstimmung mit dem Bundesamt für Verkehr (BAV) erarbeitet und soll einen umfassenden Überblick über die im Postulat angesprochenen Veränderungen, detektierten Problemstellungen und deren logistischen und rechtlichen Lösungen bieten.

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (ab 1. Januar 2022)
CCFM	Centro competenzae flussi migratori
CCPD	Gemeinsames Zentrum für Zoll- und Polizeizusammenarbeit
CEVA	Neue Eisenbahnverbindung Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse
DaziT	Transformationsprogramm zur Modernisierung und Digitalisierung der EZV
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung (bis 31. Dezember 2021)
GoD	Gemeinsame operative Dienstgruppen mit der Deutschen Bundespolizei
GWK	Grenzwachtkorps der Eidgenössischen Zollverwaltung
MEVA	Bahnlinie FMV (Ferrovia Mendrisio - Varese)
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TEE 2.0	Grenzüberschreitender Hochgeschwindigkeits- und Nachtverkehrs auf der Schiene (Trans-Europe-Express 2.0)
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005; SR 631.0

1 Ausgangslage

Mit dem Postulat «Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr und Grenzkontrollen des Grenzwachtkorps. Wir müssen auf Änderungen gefasst sein» vom 14. Dezember 2017 wurde der Bundesrat am 12. Juni 2019 beauftragt, einen Bericht zu verfassen, der die Auswirkungen der geplanten Änderungen im internationalen Eisenbahnverkehr auf die Kontrolltätigkeit des Grenzwachtkorps der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) an den Landesgrenzen analysiert.

Insbesondere mit der Realisierung der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) und anderer internationaler Projekte werden sich die internationalen Eisenbahnverbindungen in und durch die Schweiz im kommenden Jahrzehnt radikal verändern. Im Zuge dessen verringert sich die Anzahl der Halte an den Grenzbahnhöfen und damit auch die Möglichkeit der heutigen Art der Zollkontrolle. So führen die geplanten Veränderungen beispielsweise auf der Nord-Süd-Achse dazu, dass internationale Züge von oder nach Zürich und Basel nicht mehr am Grenzbahnhof Chiasso halten werden, sondern erst im 20 Kilometer weiter nördlich bzw. im Landesinnern liegenden Bahnhof von Lugano.

Die heutige Struktur und Funktionsweise der EZV im Bereich der Zugskontrollen stellt vorwiegend auf Grenzbahnhöfe wie Chiasso ab. Einzig diese Bahnhöfe verfügen gegenwärtig über die erforderliche Kontrollinfrastruktur. Gleichzeitig ist die Präsenz der EZV an der Landesgrenze für die Umsetzung des Zollgesetzes sowie die Bekämpfung von Kriminalität und illegaler Migration im Rahmen ihrer Zuständigkeit von zentraler Bedeutung. Um den Vollzug des Zollgesetzes und die Kontrolle der Migrationsbewegungen auch nach dem Wegfall der Halte an Grenzbahnhöfen sicherstellen zu können, ist es daher grundlegend, dass mit den neuen Verbindungen auch bei der EZV die erforderlichen handlungsstrategischen und logistischen Anpassungen vorgenommen werden. In einem Bericht soll der Bundesrat die Entwicklungen bewerten und die nötigen Reformen planen, falls erforderlich in Zusammenarbeit mit den Kantonen.

In seiner Antwort vom 21. Februar 2018 beantragte der Bundesrat die Ablehnung des Postulates mit folgender Begründung:

«Die EZV, das Bundesamt für Verkehr (BAV) sowie die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) haben diese Entwicklungen erkannt und treffen sich regelmässig, um für die anstehenden Neuerungen sinnvolle Lösungen zu finden. Diese Treffen bieten die Gelegenheit, rechtzeitig mit allen betroffenen Partnern die laufenden Entwicklungen zu analysieren und zeitgerecht darauf reagieren zu können. Es gilt dabei, sowohl dem Anspruch erhöhter Mobilität und dem wirtschaftlichen Nutzen, als auch dem Schutzauftrag des Staates gerecht zu werden. In diesem Gremium werden beispielsweise auch die anstehenden verkehrstechnischen Veränderungen im Tessin besprochen. Die Behörden des Kantons Tessin, der Stadt Lugano sowie die italienischen Partnerbehörden werden dabei ebenfalls miteinbezogen».

Künftig wird auf der neuen Gotthardstrecke eine Verbindung angestrebt, welche die Städte Zürich und Mailand mit einer Fahrzeit von rund drei Stunden miteinander verbinden soll. Um diese Vorgabe einzuhalten, werden diese Eurocity-Züge nicht mehr, wie heute, im Grenzbahnhof Chiasso halten, sondern in Lugano. Die EZV hat daher in enger Zusammenarbeit mit ihren Partnern entschieden, diese Züge künftig während der Fahrt zwischen Como und Lugano zu kontrollieren. Die Infrastruktur der EZV in Lugano wird entsprechend angepasst und ausgebaut. Diese Lösung entspricht unter anderem der Situation in Basel, wo die Züge aus Deutschland bereits heute fahrend kontrolliert werden. Zudem kann die EZV bei Bedarf (z. B. erhöhtes Aufkommen von illegaler Migration) jederzeit anordnen, dass die Züge in Chiasso ausserordentlich anhalten.

Postulatsbericht 17.4177 Romano «Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr und Grenzkontrollen des Grenzwachtkorps. Wir müssen auf Änderungen gefasst sein»

Die Analyse der anstehenden Veränderungen ist weit vorangeschritten, die offenen Fragen werden noch geklärt. Die konkrete Umsetzung von angedachten Lösungen wird unter Einbezug aller zuständigen Instanzen weiter vertieft. Ein separater Bericht war nach Ansicht des Bundesrates daher nicht notwendig, weshalb das Postulat zur Ablehnung empfohlen wurde.

Der Nationalrat nahm das Postulat am 12. Juni 2019 mit 97 zu 91 Stimmen (bei einer Enthaltung) an.

2 Grundlagen

2.1 Inhalt des Berichts und Begriffsbestimmung

Der vorliegende Postulatsbericht wurde durch die EZV in enger Abstimmung mit dem BAV sowie weiteren betroffenen Partnerorganisationen erarbeitet. Er soll einen umfassenden Überblick über die im Postulat angesprochenen Veränderungen geben, Problemstellungen detektieren und logistische und rechtliche Lösungen bieten. Im Bericht werden die Erkenntnisse aus der aktuellen Situation zusammengefasst und der gesetzgeberische, logistische sowie organisatorische Handlungsbedarf wird abgeschätzt.

Im Rahmen der laufenden Weiterentwicklung der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) hin zum Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) werden die Einheiten des Zolls und des Grenzwachtkorps (GWK) per 1. Januar 2021 durch den Direktionsbereich Operationen geführt. Da diese beiden Einheiten in diesem Zusammenhang vermehrt gemeinsam Kontrolltätigkeiten auf Zügen vornehmen werden, zeigt der vorliegende Bericht daher die Auswirkungen nicht nur auf das GWK, sondern auf die EZV als Ganzes auf.

Da es heute weder an der Grenze zu Italien noch an einer anderen Binnengrenze der Schweiz zu einem anderen Schengen-Staat «Grenzkontrollen» gibt, wird im Bericht statt des im Postulat verwendeten Begriffs «Grenzkontrolle» der technisch zutreffende Begriff «Zollkontrolle» verwendet.

2.2 Programm DaziT und Weiterentwicklung der EZV

Seit dem 1. Januar 2018 läuft das Transformations- und Digitalisierungsprogramm DaziT der EZV. Mit DaziT wird die EZV konsequent ins digitale Zeitalter überführt. Dabei wird neben einer Prozessvereinfachung auch die Informations- und Kommunikationslandschaft (IKT) der EZV optimiert. Begleitend dazu wird die Organisation der EZV unter der neuen Bezeichnung «Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG)» auf die neuen Anforderungen ausgerichtet, damit sie ihren Auftrag in einem sich verändernden Umfeld weiterhin erfolgreich erfüllen kann. Im Zentrum der Neuausrichtung soll ein neues einheitliches Berufsbild stehen, welches auf dem Grundgedanken einer 360°-Kontrolle basiert, welche die drei Bereiche Waren, Personen und Transportmittel umfasst.

Innerhalb der EZV soll DaziT zu Effizienzsteigerungen führen. Mit der vom Bundesrat am 17. Februar 2017 verabschiedeten Botschaft zur Digitalisierung der Zollverwaltung (Programm DaziT) werden benutzerfreundliche Applikationen eingeführt, welche die Prozesse für mobile Kontrollen und für die Erhebung von Zöllen und Abgaben weiter digitalisieren, Kontrollen teilweise automatisieren und die Abwicklung vereinfachen. Personelle Ressourcen sollen von Routineaufgaben befreit und dadurch zugunsten von Sicherheitsaufgaben eingesetzt werden. Dank gesteigerter Datenverfügbarkeit und -analyse sollen noch gezieltere und wirkungsvollere Kontrollen durchgeführt werden.

Die Weiterentwicklung der EZV ist darauf ausgerichtet, auf Veränderungen im Umfeld – wie beispielsweise im internationalen Eisenbahnverkehr – flexibel reagieren zu können.

2.3 Rechtliche Grundlagen zum grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr

Der grenzüberschreitende Eisenbahnverkehr ist in diversen bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen geregelt. Auf europäischer Ebene im Bereich des Schienenverkehrs von zentraler Bedeutung ist das Landverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und den Ländern der EU¹ (LVA), welches als Teil der sogenannten Bilateralen I am 1. Juni 2002 in Kraft trat. Die Schweiz und die EU räumen sich im grenzüberschreitenden Güterverkehr gegenseitig Zugangsrechte zu den jeweiligen Schienennetzen ein. Ziel des LVA ist es, vergleichbare Marktzugangs- und Wettbewerbsbedingungen für Strassen- und Schienentransportunternehmen aus der Schweiz und der EU zu schaffen. Durch die Einführung gemeinsamer Interoperabilitäts- und Sicherheitsbestimmungen hat auch eine technische Harmonisierung im Eisenbahnverkehr stattgefunden. Artikel 43 LVA verpflichtet die Vertragsparteien, die den Verkehr betreffenden Formalitäten, insbesondere die Zollformalitäten, zu erleichtern und zu vereinfachen. Darüber hinaus enthält das LVA keine spezifischen Bestimmungen zu Grenz- oder zollrechtlichen Kontrollen.

Die Schweiz hat zudem mit den Nachbarstaaten diverse bilaterale Verkehrsabkommen abgeschlossen. Es handelt sich dabei um Abkommen zu bestimmten Bahnstrecken und Bahnlinien. Beispiele bilden das Abkommen mit Frankreich über die Modernisierung und den Betrieb der Bahnlinie zwischen Annemasse und Genf² oder das Abkommen mit Italien über die Erneuerung der Konzession betreffend den Anschluss des schweizerischen Bahnnetzes an das italienische Bahnnetz durch den Simplon von der Landesgrenze bis Iselle sowie über den Betrieb der Bahnstrecke zwischen Iselle und Domodossola.³

2.4 Rechtliche Grundlagen für Kontrolltätigkeiten der EZV

Die EZV ist eine wichtige Akteurin in der internationalen Lieferkette von Gütern und Dienstleistungen sowie das zentrale und umfassende Kontrollorgan für den grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehr. Die EZV hat den Auftrag, umfassenden Schutz an der Grenze für Bevölkerung, Wirtschaft und Staat zu gewährleisten. Die wichtigsten rechtlichen Grundlagen für die Kontrolltätigkeit der EZV sind im Anhang I aufgelistet.

Die EZV ist berechtigt, im Rahmen ihrer Zuständigkeit gestützt auf das Zollgesetz und im Rahmen der sogenannten nationalen Schengener Ersatzmassnahmen, die mit dem Inkrafttreten des Schengen-Abkommens und den damit entfallenden systematischen Personenkontrollen an der Grenze eingeführt wurden, originäre oder delegierte Sicherheitsaufgaben an der Grenze und im Grenzraum zu erfüllen und Warenkontrollen im gesamten Zoll- und Zollausschlussgebiet durchzuführen (z. B. Kontrollen in Zügen). Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat Vereinbarungen über die polizeiliche Zusammenarbeit mit 21 Kantonen abgeschlossen, die unter anderem auch Kontrollen in Zügen umfassen. Diese Vereinbarungen beziehen sich auf die Übertragung kantonaler polizeilicher Aufgaben an die EZV, die im Zusammenhang mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse des Bundes stehen und den Kantonen durch die Gesetzgebung des Bundes übertragen worden sind, sowie auf die Art und Weise ihrer Durchführung (vgl. Artikel 97 ZG).⁴

¹ [SR 0.740.72](#)

² [SR 0.742.140.334.931](#)

³ [SR 0.742.140.22](#)

⁴ [SR 631.0](#)

2.4.1 Kontrollen im internationalen Eisenbahnverkehr

Die EZV kontrolliert den internationalen Eisenbahnverkehr auf Grundlage einer lageangepassten und rollenden Planung. Die Planung basiert auf einer Vielzahl von Faktoren: Art des Verkehrsmittels (hier Güter- oder Personenverkehr), Strecke (Abfahrts-, Durchgangs- und Zielort), Grund der Reise/Grenzüberschreitung (Transport von Waren und Personen). Insbesondere an den stark frequentierten Grenzübergangsstellen finden regelmässig – teilweise mehrmals täglich – Kontrollen im Eisenbahnverkehr statt. Gemessen an der Anzahl der gesamten Aufgriffe der EZV ist die Anzahl der Aufgriffe im Zugverkehr – ausser im Bereich der irregulären Migration – eher gering.

	Aufgriffe schweizweit 2019⁵	Aufgriffe bei Zugskontrollen 2019
Warendelikte	42'213	904
Migration	12'927	6'489
Sicherheit	32'566	5'464

Tabelle 1: Vergleich der Aufgriffe EZV - Aufgriffe bei Zugskontrollen

Die EZV führt Kontrollen von Personenzügen hauptsächlich im grenzüberschreitenden Verkehr durch, sowohl im Regionalverkehr wie auch im internationalen Fernverkehr. Die Kontrolldichte variiert je nach spezifischer Situation, von punktuellen Schwerpunktkontrollen bis hin zu systematischen Kontrollen aller Züge. Kontrollen können sowohl während der Fahrt als auch statisch an Bahnhöfen stattfinden. Kontrolltätigkeiten im Personenverkehr erfordern andere Infrastrukturen, Ressourcen und Partnerschaften als im Güterverkehr (Kontrollräume, kantonale/nationale Behörden, Nähe zu ausländischen Behörden und sanitären Einrichtungen). Im Zentrum stehen dabei die strategisch wichtigen Bahnhöfe mit Direktverbindungen im internationalen Bahnverkehr und die internationalen Linien, die die Schweiz durchqueren.

Die Kontrollen im Personenverkehr werden laufend auch mit den Kantonspolizeien, der Transportpolizei und auch den ausländischen Kontrollbehörden abgestimmt bzw. gemeinsam durchgeführt. Mit der Deutschen Bundespolizei bestehen gemeinsame operative Dienstgruppen, die Seite an Seite auch im Bahnverkehr gemeinsame Kontrollen durchführen. Rechtliche Grundlage für die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit bildet der Schweizerisch-deutsche Polizeivertrag.⁶ Der konstante Austausch zwischen den Bahnunternehmen, dem BAV, den Polizeibehörden und der EZV ist daher für zielführende Lösungen wichtig. Zu berücksichtigen sind auch die Bedürfnisse der gesamten Grenzregion, weshalb ein enger Austausch mit den Nachbarstaaten notwendig ist.

Die Kontrollen des Schienengüterverkehrs beziehen sich sowohl auf die Transportmittel und die darin transportierten Waren, wie auch auf unter Umständen versteckt mitreisende Personen. Die Kontrollen können dabei aufgrund von Sicherheitsvorschriften und der erforderlichen Infrastruktur (Entladeplattform/Kräne/Elektrifizierungssystem-Deaktivierungssystem) nur auf dem stehenden Zug stattfinden, da im Rahmen der Kontrolltätigkeit die Waggons oder Container geöffnet werden müssen. Generell werden diese umfassenden Kontrollen in Zusammenarbeit mit den Bahnbetreibern an gemeinsam definierten Fixpunkten durchgeführt und sind aufgrund der erforderlichen Logistik immer vorgängig abgesprochen und geplant. Hierbei werden, wenn

⁵ Aufgrund der Corona-Pandemie wurden die Zahlen von 2019 verwendet.

⁶ [SR 0.360.136.1](#)

möglich, Synergien genutzt im Bereich der durchgeführten technischen Sicherheitskontrollen des BAV.

2.4.2 Herausforderungen bei Kontrollen im Bahnverkehr

Kontrollen in Zügen sind verglichen mit statischen Kontrollen an den Grenzübergängen immer mit diversen zusätzlichen Herausforderungen verbunden.

– Kontrolle von Personen

Die Kontrolle von Personen und ihrem mitgeführten Reisegepäck in Zügen erfolgt nach einheitlichem Standard und stets auf Basis der geltenden rechtlichen Grundlagen.

Obwohl die Mitarbeitenden der EZV alles unternehmen, um in jeder Situation eine korrekte Kontrolle sicherzustellen, erschweren die engen Platzverhältnisse und das Vorhandensein weiterer Mitreisenden die Kontrolltätigkeit. Insbesondere die Kontrolle renitenter oder gewaltbereiter Personen oder die Wahrung der Privatsphäre der zu kontrollierenden Person sind angesichts der weiteren anwesenden Passagiere herausfordernd. Die gelegentlich vorkommende Einmischung in die Kontrollen durch unbeteiligte Dritte kann einer effizienten Kontrolle abträglich sein.

Die eindeutige Identitätsabklärung bei verdächtigen Personen, welche keine Identitätsdokumente mit sich führen, oder die Erledigung allfälliger Formalitäten bei festgestellten Widerhandlungen erfolgt in der Regel auf einem Stützpunkt, weshalb die Personen in diesem Fall aufgefordert werden, den Kontrollorganen dorthin zu folgen. Auch hierbei kommt es immer wieder vor, dass Unbeteiligte sich in die Kontrolltätigkeit einmischen und dadurch das Kontrollvorhaben entsprechend erschweren, was wiederum Ressourcen der EZV in Anspruch nimmt. Zudem besteht ein erhöhtes Fluchtpotenzial, zumal eine Nacheile bei regem Passagieraufkommen erschwert ist und im Eisenbahnverkehr besonders hohe Risiken in sich birgt.

– Kontrolle von Güterzügen

Kontrollen von Güterzügen können im Vergleich zu Personenzügen nur an bestimmten Standorten und nach einer Voranmeldung durchgeführt werden. Dies bringt für jede Kontrolle einen hohen Koordinationsaufwand mit sich und erschwert die risikogerechte Organisation von Kontrollen erheblich, zumal oft auch nicht bekannt ist, woher die Container (Hafen, genaues Routing etc.) stammen. Die Voranmeldung zerstört zudem den «Überraschungseffekt» der Kontrollen.

Bei den Kontrollen selbst führen insbesondere veraltete Infrastrukturen zu Problemen (z. B. Infrastruktur ist nicht auf die neuartigen Container-Züge ausgerichtet). Dies führt zu einem erheblichen Zeitverlust und ist mit hohen Kostenfolgen für das Eisenbahnverkehrsunternehmen verbunden. Für Waren mit einem Bestimmungsort in der Schweiz können in gewissen Fällen ersatzweise Kontrollen am Domizil angeordnet werden. Die Güterzüge, welche Chiasso passieren, sind jedoch meist für den direkten Transit Nord-Süd oder umgekehrt gedacht, weshalb die Alternative der Domizilkontrollen entfällt.

Allgemein kommt im Bahnverkehr erschwerend dazu, dass aufgrund der Gefährdungslage (Hochspannungsleitungen) ein strikt einzuhaltendes Sicherheitsregime gilt. Das Einhalten sämtlicher Sicherheitsmassnahmen ist zentral, zumal auch das Risiko besteht, dass Personen Güterzüge nutzen, um unerkannt in die Schweiz einzureisen oder die Schweiz zu transitieren.

2.5 Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden

Sowohl auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene unterhält die EZV eine etablierte Zusammenarbeit mit den Partnerbehörden in den Bereichen Zoll, Migration und Sicherheit. Der Austausch mit den Partnerbehörden findet aufgabenbezogen und bedürfnisorientiert statt.

Im Bereich des Eisenbahnverkehrs treffen sich das BAV, die SBB sowie die EZV regelmässig, um die aktuellen Herausforderungen und die anstehenden Neuerungen zu besprechen und Lösungen zu finden. Diese Treffen bieten die Gelegenheit, rechtzeitig mit allen betroffenen Partnern die laufenden Entwicklungen zu analysieren und zeitgerecht darauf zu reagieren. Es gilt dabei dem Anspruch erhöhter Mobilität, dem wirtschaftlichen Nutzen sowie dem Schutzauftrag des Staates gerecht zu werden. In diesem Gremium werden auch die anstehenden verkehrstechnischen Veränderungen im Tessin besprochen. Die Behörden des Kantons Tessin und der Stadt Lugano werden konsultiert. Die italienischen Partnerbehörden werden über die bilateralen Gremien einbezogen.

Im Zusammenhang mit den Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr ebenfalls von Bedeutung sind die diversen Gremien, welche die grenzüberschreitende Zusammenarbeit thematisieren, diese evaluieren und anschliessend Massnahmen zur Verbesserung definieren. Es sind dies namentlich die Gremien zur Evaluierung der bilateralen Polizeiverträge und deren weiterführenden Instrumente. Mit Italien finden beispielsweise auf nationaler Ebene regelmässig Treffen im Bereich der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit statt, aber auch regional, unter anderem was die Zusammenarbeit im gemeinsamen Zentrum für Zoll- und Polizeizusammenarbeit (CCPD) betrifft. Hinzu kommen verschiedene direkte operative Treffen (z. B. für die Umsetzung und Durchführung von gemischten Patrouillen zwischen der EZV und der Polizia di Stato). Auch im Rückkehr-/Migrationsbereich gibt es institutionalisierte Treffen auf operativer oder strategischer Stufe.

Mit den genannten Gremien wird ein frühzeitiger Austausch über Veränderungen und deren Auswirkungen sichergestellt, so dass entsprechende Massnahmen rechtzeitig eingeleitet werden können.

3 Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr

Das schweizerische Eisenbahnnetz ist eines der dichtesten der Welt. Täglich werden mehr als 50 grenzüberschreitende Verbindungen angeboten, sowohl von schweizerischen wie auch von ausländischen Eisenbahnunternehmen (Stand Dezember 2020). Auf den normalspurigen Schienenübergängen wurden im Jahr 2019 über 14 Millionen Personen grenzüberschreitend befördert und Transportleistungen von insgesamt 10 Milliarden Netto-Tonnenkilometern⁷ erbracht. Im Jahr 2019 lag der Anteil der Bahn am Total der Transportleistungen auf Strasse und Schiene bei 37 %.

3.1 Allgemeine Informationen

– Aktueller Stand und Entwicklungen im Personenverkehr

Die Schweiz besitzt mehrere wichtige Schienengrenzübergänge mit ihren Nachbarländern. Gemäss der Statistik von 2015 reisen täglich rund 80'500 Personen mit dem Zug in die Schweiz ein oder aus der Schweiz aus. Dies sind 4 % des gesamten grenzquerenden Personenverkehrs

⁷ Ein Netto-Tonnenkilometer entspricht der Beförderung einer Nettotonne über eine Entfernung von einem km.

Postulatsbericht 17.4177 Romano «Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr und Grenzkontrollen des Grenzwachtkorps. Wir müssen auf Änderungen gefasst sein»

(ca. 2.2 Mio. Personen täglich).⁸ Die wichtigsten Schienenübergänge gemessen an der Anzahl ein- und ausreisenden Personen sind Basel mit gut 4 Millionen Personen, Chiasso mit 2.7 Millionen, Simplon/Domodossola mit rund 2.3 Millionen, Schaffhausen mit 1.3 Millionen und Konstanz mit 1.8 Millionen Reisenden im Jahr 2019.⁹ Die wichtigsten Länder im Personenverkehr gemessen an der Anzahl Verbindungen sind Deutschland, gefolgt von Frankreich, Italien und Österreich. Dabei ist der Grenzpunkt Basel SBB sowie Basel Badischer Bahnhof der wichtigste mit rund 60 %, gefolgt von Genf und Chiasso/Mendrisio - Stabio.

Mit der Inbetriebnahme des vierspurigen Ausbaus zwischen Karlsruhe und Basel und der Erhöhung des Angebots auf einen Halbstundentakt ab ca. 2042, wird die Bedeutung des Grenzpunkts «Basel» massiv gesteigert. Mit der Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels (2016) und des Ceneri-Basistunnels (2020) sind die Voraussetzungen geschaffen, damit eine Fahrzeit von knapp drei Stunden zwischen Zürich und Milano Realität werden kann. Auch hier wird eine markante Steigerung der Fahrgäste im grenzüberschreitenden Verkehr erwartet. In einem ersten Schritt halten die Züge ab Fahrplan 2023 in Chiasso nicht mehr an, wodurch die Fahrzeit verkürzt wird. Viele Hochleistungsstrecken in Europa sind mit der Schweiz verbunden, was die Umlagerung von Städteflügen zu Bahnfahrten begünstigt. Die Einführung des durchgängigen Regionalverkehrs im Tessin zu den italienischen Städten Milano und Varese führte zu einer markanten Steigerung der Fahrgastzahlen. Es ist davon auszugehen, dass mit der Eröffnung des Ceneri-Basistunnels nochmals eine Steigerung der Personenkilometer im Tessin erreicht wird.

– **Aktueller Stand und Entwicklungen im Schienengüterverkehr**

Die Schweiz besitzt mehrere Grenzübergänge für den Schienengüterverkehr mit ihren Nachbarländern. Die wichtigsten hierbei sind Basel (Rheinbrücke) mit 50'188, Simplon mit 34'262, Chiasso mit 20'628 und Luino mit 12'932 Güterzügen im Jahr 2019. Die fünf wichtigsten Übergänge befinden sich entlang der Nord-Süd-Achsen Basel-Gotthard-Chiasso/Luino bzw. Basel-Lötschberg-Simplon. Alleine auf diesen Achsen konzentrieren sich etwa 90 % aller grenzüberschreitenden Güterzüge. Die wichtigsten Länder für die Schweiz im internationalen Schienengüterverkehr sind Italien (67'800 Züge im Jahr 2018) und Deutschland (56'000). In Frankreich (8'500) und Österreich (5'500) werden hingegen bedeutend weniger Güter auf der Schiene transportiert.

Es wird erwartet, dass die Menge der auf der Schiene grenzüberschreitend transportierten Güter zunimmt. Unter anderem ist dafür die fortschreitende internationale Arbeitsteilung verantwortlich, welche das Gesamtaufkommen von Gütern im internationalen Verkehr (Strasse und Schiene) wachsen lassen wird. Für die Schweiz bedeutet dies auch eine Zunahme des grenzüberschreitenden Schienengüterverkehrs sowohl im Import-, Export- als auch im Transitverkehr auf den Nord-Süd-Achsen Basel - Gotthard - Chiasso / Luino - Italien bzw. Basel - Lötschberg - Simplon - Italien.

3.2 Nationale Projekte bzw. Ausbauprogramme

Es sind diverse Projekte und Ausbauprogramme ausstehend, welche den internationalen Eisenbahnverkehr (Personen- wie auch Güterverkehr) beeinflussen werden. In den grenzüberschreitenden Agglomerationen Basel, Genf und in Chiasso, sowie in Stabio und in den italieni-

⁸ Bundesamt für Statistik > Statistiken finden > Mobilität und Verkehr > Personenverkehr > Alpen- und grenzquerender Personenverkehr

⁹ Quelle: <https://sbb.opendatasoft.com/explore/dataset/zugzahlen/information/> (gemessene Personenfahrten, nicht ganz komplett), Fahrplanjahr 2019

schen Ortschaften Luino und Domodossola werden in Zukunft die grenzüberschreitenden Angebote ausgebaut. In Chiasso, Stabio, Luino und auch in Genf sind diese mit dem seit Dezember 2019 in Betrieb genommenen «Léman Express» schon umgesetzt. In Basel werden zurzeit die Angebote mit der «Trieno» ab 2025 weiter in Richtung Frankreich ausgebaut. Die S6 (Zell im Wiesental) ab Basel in Richtung Deutschland ist seit ca. 15 Jahren ein Erfolgsmodell.

Nachstehend ein Überblick über die wichtigsten Projekte (mit Bezug auf den grenzüberschreitenden Verkehr):

- NEAT: Die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT)¹⁰ ist das Herzstück der schweizerischen Verkehrspolitik. Mit drei Basistunneln und weiteren Ausbauten hat die Schweiz eine leistungsfähige Bahninfrastruktur durch die Alpen erstellt. Dank der NEAT können mehr Züge durch die Alpen fahren. Sie ermöglicht kürzere Fahrzeiten sowie eine höhere Qualität im Personen- und Güterverkehr. Die NEAT legt die Basis für die Verlagerung des Verkehrs von der Strasse auf die Schiene, was einen Beitrag zum Schutz der Alpen darstellt.
- Strategisches Entwicklungsprogramm (STEP) Ausbauschnitt 2035: Im Ausbauschnitt 2035 hat das Parlament im Jahr 2019 Investitionen von 12.89 Milliarden Franken bewilligt. Damit kann das Angebot sowohl im Fern- wie auch im S-Bahn-Verkehr weiter verdichtet und an die stark steigende Nachfrage angepasst werden. Ermöglicht werden auch Ausbauten bei Privatbahnen und für den Güterverkehr. Zudem soll die Qualität von einzelnen grenzüberschreitenden Verkehrsangeboten erhöht werden. Der Bundesbeschluss zum Ausbauschnitt 2035 über die Bahninfrastruktur ermöglicht eine Beteiligung der Schweiz an extraterritorialen Infrastrukturprojekten wie zum Beispiel der direkten Anbindung mit grenzüberschreitenden Zügen des EuroAirports Basel-Mulhouse-Freiburg oder der Elektrifizierung der Hochrheinstrecke.
- CEVA: Die neue Eisenbahnverbindung Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse (CEVA) bildet das Herzstück der neuen grenzüberschreitenden S-Bahn «Léman Express». Mit der Mehrheitlich in Tunnels verlaufenden Trasse wurden die Schienennetze der Schweiz und Frankreichs am südlichen Ende des Genfersees miteinander verbunden.
- MEVA: Die Bahnlinie FMV (Ferrovia Mendrisio - Varese) verbindet die Städte Bellinzona, Lugano, Chiasso, Como und Varese. Seit 2018 verkehren im Halbstundentakt Züge zwischen Varese, Lugano und Como.
- HGV-A: Die Bundesversammlung hat am 18. März 2005 das «Bundesgesetz über den Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz»¹¹ verabschiedet. Es bildet die Grundlage für die Ausbauten in den verschiedenen Korridoren in Frankreich, in der Schweiz und in Deutschland.

3.3 Internationale Entwicklungen

Im Zusammenhang mit den Massnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels wird auch auf internationaler Ebene vermehrt auf den Eisenbahnverkehr fokussiert, welcher zu Lasten des motorisierten Verkehrs ausgebaut werden soll.

Die EU möchte im Verkehr bis in 30 Jahren 90 % seiner CO₂-Emissionen einsparen.¹² Zur Erreichung dieser Klimaschutz-Ziele soll eine Mehrheit der Güter und Reisenden rasch auf den

¹⁰ Quelle: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/verkehrsmittel/eisenbahn/bahninfrastruktur/ausbauprogramme/neat.html>

¹¹ SR 742.140.3

¹² Der europäische Grüne Deal, Mitteilung der Kommission vom 11.12.2019, COM(2019) 640 final, Ziff. 2.1.3; s. dazu auch: [Im Nachtzug nach Brüssel: EU-Verkehrspolitik ohne Fahrplan, Beitrag des Schweizer Radios und Fernsehens \(SRF\) vom 20.02.2021](#)

Postulatsbericht 17.4177 Romano «Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr und Grenzkontrollen des Grenzwachtkorps. Wir müssen auf Änderungen gefasst sein»

Zug umsteigen. Bis in zehn Jahren soll hierfür in Europa ein ausgebautes Netz von Hochgeschwindigkeitszügen bereitstehen.

Deutschland hat im Rahmen seiner Ratspräsidentschaft der Ministerkonferenz im Herbst 2020 ein Konzept zur Stärkung des grenzüberschreitenden Hochgeschwindigkeits- und Nachtverkehrs auf der Schiene (Trans-Europe-Express 2.0; TEE 2.0) erarbeitet. Alle EU- und EFTA-Staaten sowie Eisenbahnverkehrsunternehmen können sich bei der Konkretisierung des Konzeptes einbringen. Gemäss Konzept sollen bereits vorhandene Taktverkehre über mindestens zwei Staaten durchgebunden werden. Die Schweiz unterstützt das Vorhaben¹³ und ist auch in internationalen Arbeitsgruppen vertreten, welche sich der Weiterentwicklung des grenzüberschreitenden Verkehrs widmen.

Diese internationalen Entwicklungen haben auch direkte Auswirkungen auf den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr in und durch die Schweiz.

4 Auswirkungen auf die Kontrolltätigkeit der EZV

Am Grundauftrag der EZV ändert sich durch den Ausbau im internationalen Eisenbahnverkehr und mit der Zunahme der internationalen Zugverbindungen nichts. Im Zusammenhang mit dem erhöhten Verkehrsaufkommen und den teilweise ändernden Fahrplänen (ausfallende Halte oder kürzere Verweildauer bei Halten) muss die Kontrollstrategie jedoch laufend überprüft und allenfalls angepasst werden.

Wie dargelegt sind Zoll- oder Personenkontrollen in Zügen und Ladekontrollen von Güterzügen immer mit gewissen Herausforderungen verbunden. Die Tatsache, dass die Eurocity-Züge künftig keinen Halt mehr an der Grenze einlegen sollen, erschwert dieses Unterfangen. Um ihrem Sicherheitsauftrag dennoch gerecht zu werden, ist die EZV daher künftig umso mehr auf eine verbesserte, gesamtheitliche Risikoanalyse und Lagedarstellung angewiesen, damit gezielte Kontrollen möglich sind.

In Bezug auf die Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr und deren Auswirkungen auf die Kontrolltätigkeit der EZV zeichnen sich jeweils drei Handlungsansätze ab, welche laufend beobachtet und falls nötig angepasst werden:

i. Strategischer Anpassungsbedarf

Bei Änderungen der Netznutzungspläne und/oder Erweiterung von grenzüberschreitenden Linien wird die EZV frühzeitig einbezogen, um Einfluss nehmen zu können und um allenfalls notwendige interne strategische und organisatorische Anpassungen vornehmen zu können.

ii. Logistischer Anpassungsbedarf

Zwecks Ermöglichung einer effizienten und effektiven Kontrolle müssen seitens Betreiber die Infrastrukturen in Lugano sowie entsprechende Gerätschaften (z. B. zum Öffnen von Bahnwagen und Containern) auf dem neuesten Stand sein und vom Betreiber zur Verfügung gestellt werden. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen und/oder Infrastrukturbetreiber müssen die EZV zudem bei der Kontrolle unterstützen. Dies beginnt beim Ermöglichen der Kontrolle und endet mit der Unterstützung bei der Durchführung der Kontrollen, insbesondere im Güterverkehr.

iii. Rechtlicher Anpassungsbedarf

¹³ Schreiben vom 27.11.2020 von BR S. Sommaruga an Bundesminister A. Scheuer, Deutschland

Allfällige Rechtsgrundlagen oder Durchführungsvereinbarungen müssen laufend den neuen Gegebenheiten angepasst werden, damit auf ihrer Grundlage weiterhin effiziente Kontrollen durchgeführt werden können.

4.1 Kontrollen in Basel

In Basel machen alle grenzüberschreitenden internationalen Züge mindestens einen fahrplanmässigen Halt. Die Züge aus Frankreich halten am Bahnhof Basel SBB/SNCF und die Züge aus Deutschland halten am Badischen Bahnhof Basel sowie am Bahnhof Basel SBB. Im Zusammenhang mit Fahrzeitverkürzungen auf internationalen Zugstrecken wurde seitens SBB und seitens der Deutschen Bahn auch schon in Erwägung gezogen, dass in Basel nur noch ein Halt stattfinden soll.

Die Züge werden durch die EZV sporadisch auch auf den Zugstrecken Basel - Mulhouse und Basel - Freiburg i. Br. kontrolliert. In Basel findet die Kontrolle des Zugverkehrs nach den Bestimmungen der Abkommen mit Frankreich und Deutschland über die nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung während der Fahrt und dazugehöriger Vereinbarung bzw. Notenaustausch zwischen den beiden Staaten statt.¹⁴ Unter anderem erlauben diese Abkommen den zuständigen Bediensteten des einen Staates, ihre Befugnisse auf dem Gebiet des andern Staates auszuüben. Auch sind in diesen Abkommen die Strecken geregelt, auf denen festgenommene Personen zurückgeführt werden dürfen. In Mulhouse steht der EZV kein Stützpunkt zur Verfügung. Aus diesem Grund und auch weil die Rückführung von in der Schweiz zur Verhaftung ausgeschriebenen Personen mit grossem Aufwand verbunden ist, werden ausfahrende Züge in Richtung Frankreich grösstenteils im stehenden Zug am Bahnhof Basel SBB in der Schweiz kontrolliert. In Freiburg i. Br. darf die EZV den Stützpunkt der deutschen Bundespolizei mitnutzen. Weil jedoch die Rückführung von in der Schweiz zur Verhaftung ausgeschriebenen Personen nicht immer möglich ist (Deutsche Staatsangehörige), werden ausfahrende Züge Richtung Deutschland oft zwischen dem vorletzten Halt (Bahnhof Basel SBB) und dem letzten Halt (Badischer Bahnhof Basel) kontrolliert.

Im Falle von Deutschland konnte die Effizienz der Kontrollen dank des Einsatzes von gemischten Kontrollteams der gemeinsamen operativen Dienstgruppe mit Mitarbeitenden der EZV und der deutschen Bundespolizei in beiden Fahrtrichtungen erhöht werden.¹⁵ Im Rahmen dieser Zusammenarbeit werden auch gemeinsam beidseits der Grenze geeignete Kontrollräumlichkeiten genutzt. Als geeignete Lösungsansätze für die Kontrolle grenzüberschreitender Zugverbindungen wurde auch auf Schweizer Staatsgebiet im Badischen Bahnhof Basel eine geeignete Infrastruktur (Stützpunkt) aufgebaut. Ferner wurde die Option, in besonderen Migrations- und Pandemielagen, unter Berücksichtigung der Vorgaben des Schengener Grenzkodex, die Züge wiederum an der Grenze anhalten beziehungsweise enden zu lassen, als erfolgreiches Vorgehen identifiziert. Das frühzeitige Erkennen von Lageentwicklungen ist entscheidend, um allfällige Verlagerungen der Migrationsbewegungen (z. B. auf die viel gefährlicheren Güterzüge) rechtzeitig einzudämmen.

¹⁴ Abkommen mit Frankreich: [SR 0.631.252.934.95](#); Abkommen mit Deutschland: [SR 0.631.252.913.690](#); Notenaustausch mit Frankreich: [SR 0.631.252.934.954.3](#); Vereinbarung mit Deutschland: [SR 0.631.252.913.691.1](#)

¹⁵ [SR 0.360.136.1](#)

4.2 Kontrollen im Tessin

4.2.1 Fahrende Transition und Absprache mit Partnerbehörden

Im Eisenbahnverkehr versteht man unter «Transition» den Übergang von der Hochspannungsleitung des einen zur Hochspannungsleitung des anderen Landes beim Grenzübertritt eines Zuges. Die Transition erfolgt am stehenden Zug und dauert einige Minuten. Dank moderner Betriebssysteme kann die Transition auch beim fahrenden Zug erfolgen. Der technische Halt an der Grenze kann dadurch entfallen. In solchen Fällen spricht man von einer «dynamischen» oder einer «fahrenden» Transition. Anders als in anderen Schweizer Regionen (z. B. Raum Basel), findet die dynamische Transition im Tessin noch nicht statt. Daher führen zurzeit alle internationalen Schnellzüge einen (zumindest) technischen Halt am Grenzbahnhof in Chiasso durch.

Das strategische Ziel der SBB ist es, die Reisezeit der Eurocity-Züge auf der Strecke Zürich – Mailand auf rund drei Stunden zu reduzieren. Um dieses Ziel zu erreichen, ist es unerlässlich, auf den Halt in Chiasso zu verzichten, weshalb die dynamische Transition notwendig wird. Die Aufenthaltszeit in Lugano muss zudem auf die kürzest mögliche Zeit reduziert werden. Die Einführung der dynamischen Transition in Chiasso ist auf den Fahrplanwechsel 2022/2023 angedacht.

Grundlage der «Fahrenden Transition» ist die Vereinbarung vom 2. November 1999 zwischen der Schweiz und Italien über die Gewährleistung der Kapazität der wichtigsten Anschlussstrecken der NEAT an das italienische Hochleistungsnetz.¹⁶ Sie besagt unter anderem, dass die Zoll- und Personenkontrollen während der Fahrt stattfinden sollen (Vgl. auch Vereinbarung vom 24. November 2015 zwischen der Schweiz und Italien über die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen im Bahnhof Chiasso und die Grenzabfertigung während der Fahrt auf der Strecke Lugano - Como¹⁷). Für die Umsetzung der Vereinbarung ist das BAV, für die operative Umsetzung sind die SBB verantwortlich. Der Kanton Tessin hat im Jahr 2009 zudem mit den SBB eine Vereinbarung abgeschlossen, in welcher bereits auf den Umstand der fahrenden Transition in Chiasso hingewiesen wird.

Die Auswirkungen der fahrenden Transition werden regelmässig mit allen betroffenen Partnerbehörden besprochen. Dabei ist auch die EZV involviert. So wurde Ende des Jahres 2016 die «Arbeitsgruppe Chiasso» konstituiert, welcher Vertreter des BAV, der EZV und der SBB angehören. Ihre Aufgabe ist es, die optimale Einführung der fahrenden Transition bestmöglich zu planen, sowohl aus konzeptioneller als auch aus praktischer Sicht, und damit die Umsetzbarkeit sicherzustellen. Sie behandelt logistische, immobilientechnische, technische und operative Aspekte und entwickelt Lösungsansätze.

Im Rahmen der Erneuerung des internationalen Bahnhofs in Chiasso hat sich zudem eine bilaterale Unterarbeitsgruppe (Gruppo di concertazione CH-IT) auch um die mit der fahrenden Transition einhergehenden Problematiken gekümmert, insbesondere, was die Bereitstellung einer ausreichenden Infrastruktur beim Bahnhof San Giovanni in Como angeht.

4.2.2 Aktuelle Situation und Kontrollmöglichkeiten der EZV in Chiasso

Während des aktuellen obligatorischen Halts in Chiasso haben die Mitarbeitenden der EZV genügend Zeit, um:

¹⁶ SR [0.742.140.345.43](#)

¹⁷ SR [0.631.252.945.461.4](#)

Postulatsbericht 17.4177 Romano «Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr und Grenzkontrollen des Grenzwachtkorps. Wir müssen auf Änderungen gefasst sein»

- eine visuelle Kontrolle des stehenden Zuges vorzunehmen, ohne hierbei dessen Weiterfahrt zu verzögern;
- die Weiterfahrt des Zuges für den Ausstieg von eingehend zu kontrollierenden Personen gegebenenfalls zu verzögern;
- zu entscheiden, ob eine fahrende Kontrolle bis nach Lugano (oder weiter) durchgeführt werden soll (in den Zug einsteigen); oder
- die Weiterfahrt zu verhindern und den Zug gesamthaft stehend zu kontrollieren.

Im Verkehr Nord-Süd ermöglicht der Halt in Chiasso zudem, dass bei Kontrollen auf dem fahrenden Zug aufgegriffene Personen (welche z. B. zur Festnahme im Fahndungssystem ausgeschrieben sind) noch in der Schweiz aus dem Zug genommen werden können.

Die EZV hat unmittelbar beim Bahnhof in Chiasso einen Stützpunkt. In Chiasso sind zudem weitere Zentren der EZV, des Staatssekretariates für Migration oder weiterer Partnerbehörden ansässig, welche auf den Umgang mit und die Erfassung von irregulären Einreisenden spezialisiert sind (Centro affluenza [CA], Centro di identificazione, Centro competenza flussi migratori [CCFM], Ufficio per le riammissioni der italienischen Polizia di Stato sowie das Centro federale richiedenti l'asilo [CFA]). Diese Nähe ermöglicht eine effiziente und rasche Fallbearbeitung unter Berücksichtigung aller internationalen und europäischen Vorgaben. Durch die Präsenz des CCFM konnte beispielsweise im Bereich der Rückweisung von Personen, die kein Einreiserecht in die Schweiz haben, ein einfaches, auf dem Rückübernahmeabkommen¹⁸ basierendes Verfahren entwickelt werden, wodurch unrechtmässig eingereiste Personen direkt an die italienischen Behörden übergeben werden können, ohne dass hierfür ein Transport organisiert werden muss.

4.2.3 Analyse und Massnahmen

Die EZV hat die Auswirkungen der Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr vertieft analysiert und konkrete Massnahmen für künftige fahrende Kontrollen im Tessin definiert:

– Anpassung der Kontrollinfrastruktur

Sowohl in Como als auch in Lugano sind geeignete Kontrollinfrastrukturen aufzubauen. Diese Räumlichkeiten dienen eingehenden Kontrollen sowie der Festhaltung von Personen(-gruppen).

In Como wurden beim Bahnhof San Giovanni geeignete Räumlichkeiten identifiziert, welche Mitte 2021 bereitstehen sollen.¹⁹ Ebenso soll in Lugano bis Ende 2022 eine entsprechende Infrastruktur zur Verfügung stehen.

– Massnahmen bei einer ausserordentlichen Lage

Es ist notwendig, dass bei einer ausserordentlichen Lage ein Halt in Chiasso weiterhin möglich ist. Die SBB hat zugesichert, dass ein solcher Halt in jedem Fall erfolgen kann. Ein entsprechendes Notkonzept ist bei der SBB pendent und auf Ende 2021 geplant. Dieses Notkonzept wird bei den Arbeitsgruppensitzungen in Chiasso laufend besprochen.

¹⁸ [SR 0.142.114.549](#)

¹⁹ Mitteilung der Agenzia delle dogane e dei monopoli anlässlich der Sitzung der Gruppo di concertazione CH-IT vom 22.12.2020.

– **Flexibilität beim Personaleinsatz**

Der Mittelbedarf von Kontrollen auf fahrenden Zügen ist höher, da sich die effektive Kontrollzeit aufgrund aufwändigerer Personalverschiebungen verkürzt. Mit dem geplanten neuen einheitlichen Berufsbild wird die EZV über mehr Flexibilität bezüglich Personaleinsatz verfügen.

– **Ausrüstung der Mitarbeitenden EZV**

Für die Kontrollen im fahrenden Zug verfügen die Mitarbeitenden über entsprechende mobile Geräte. Mit DaziT werden benutzerfreundliche Applikationen eingeführt, welche die Zoll- und Abgabenerhebungsprozesse weiter vereinfachen und digitalisieren und die Sicherheit von Bevölkerung, Wirtschaft und Staat in Bezug auf die grenzüberschreitende Kriminalität oder irreguläre Migration durch effizientere Prozesse und digitale Vernetzung verbessern.

– **Prozessanpassungen in der Zusammenarbeit mit den Partnerbehörden**

Insbesondere eine Rückübergabe von Personen, welche in Lugano angehalten werden, oder die Übergabe von Personen an die Kantonspolizei wird aufwändiger und komplizierter. Hierfür bedingt es einer laufenden Absprache mit den Partnerbehörden bis hin zum idealerweise Zusammenrücken an den gleichen Ort.

Die Prozesse sind eng mit den in- und ausländischen Partnerbehörden abzustimmen. Die bestehenden Gremien bilden dafür die geeignete Plattform. Zu prüfen sind diesbezüglich auch gemeinsame Kontrollen mit den ausländischen Partnerbehörden auf den Zügen.

– **Überprüfung der rechtlichen Grundlagen**

Die EZV wird im Kontext des Ausbaus im internationalen Eisenbahnverkehr und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Kontrolltätigkeit der EZV den Anpassungsbedarf von bilateralen Abkommen prüfen (z. B. über nebeneinanderliegende Grenzabfertigungsstellen²⁰, Polizeivertrag²¹ oder Rückübernahmeabkommen²²). Diese Prüfung durch die EZV wird zeigen, inwiefern die Rechtsgrundlagen oder Durchführungsvereinbarungen angepasst werden müssen.

5 Schlussbemerkung

Wie der Bericht aufzeigt, wird sich der internationale Schienenverkehr in den nächsten Jahren stark weiterentwickeln. Mit der Realisierung der NEAT und anderer regionaler grenzüberschreitender Eisenbahnausbauprojekte werden die internationalen Eisenbahnverbindungen in und durch die Schweiz im kommenden Jahrzehnt stark ausgebaut. Dies hat zur Folge, dass einerseits mehr Personen und Güter die Schweizer Grenzen überqueren und andererseits, aufgrund der schnelleren Verbindungen, weniger Halte gemacht werden.

Aufgrund des Wegfalls des Halts in Chiasso muss die Kontrolle der Personenzüge künftig auch im Tessin fahrend stattfinden. Die EZV wird ihre Kontrollstrategie dahingehend weiterhin laufend überprüfen und allenfalls anpassen. Folgende Punkte werden dabei berücksichtigt:

²⁰ SR [0.631.252.945.460](#)

²¹ SR [0.360.454.1](#)

²² SR [0.142.114.549](#)

Postulatsbericht 17.4177 Romano «Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr und Grenzkontrollen des Grenzwachtkorps. Wir müssen auf Änderungen gefasst sein»

- Laufende Definition und Anpassung der Prozesse, wie die Kontrollen auf dieser Strecke oder diesem Grenzübergang ausgeführt werden, wo bei Bedarf eine Kontrollinfrastruktur für eine vertiefte Kontrolle der Waren oder Personen zur Verfügung steht oder gebaut werden soll;
- Ökonomischer Personaleinsatz und effiziente Möglichkeit für die Zusammenarbeit mit den wesentlichen Partnerbehörden;
- Anpassung und Überprüfung der Umsetzung von bilateralen Verträgen mit den Nachbarstaaten. Der Bundesrat beauftragt das EFD (EZV), den Anpassungsbedarf von bilateralen Abkommen im Kontext des Ausbaus im internationalen Eisenbahnverkehr und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Kontrolltätigkeit der EZV zu prüfen und dem Bundesrat bis Ende 2023 darüber Bericht zu erstatten.

Zusammen mit dem BAV, den SBB und dem Kanton Tessin wurden die Ziele, die Planungen und die Bedürfnisse analysiert. Folgende grundlegenden Massnahmen sind bereits umgesetzt oder befinden sich in der Umsetzung:

- Die Kontroll-Infrastrukturen in Como und Lugano sind geplant und teilweise umgesetzt;
- Die für die Personenkontrollen eingesetzten Mitarbeitenden der EZV sind mit mobilen Geräten zur mobilen Abfrage von Fahndungsdatenbanken ausgerüstet;
- Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der EZV sollen die Kontrolltätigkeiten der EZV durch die Agilität des neuen Berufsbildes «Fachspezialisten/-innen Zoll und Grenzsicherheit» erhöht werden;
- Bestehende Prozesse wurden analysiert und Absprachen zur Optimierung wurden mit den Partnerbehörden durchgeführt.

Die EZV verfügt bereits über Erfahrungen im Bereich von Kontrollen in fahrenden Zügen, welche in die Kontrollen im Tessin einfliessen werden. Die erforderlichen handlungsstrategischen und logistischen Anpassungen wurden erkannt, bereits umgesetzt oder befinden sich in Umsetzung.

Anhang I - Gesetzliche Grundlagen für die Kontrolltätigkeiten der EZV

Die EZV führt ihre Kontrollen auf Grundlage verschiedener Rechtserlasse oder Vereinbarungen durch:

Zollgesetzgebung

- Zollgesetz (ZG; SR 631.0), insbesondere Artikel 94 - 100
- Zollverordnung (ZV; SR 631.01)

Grenzkontrollen / Schengener Zusammenarbeit:

- Bundesbeschluss vom 17. Dezember 2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin (SR 362; Artikel 1 Absatz 3)
- Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)
- Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz; AIG; SR 142.20; Artikel 7 Absatz 1)
- Bundesratsbeschluss vom 6. November 2002 über die Kontrolle des Zugverkehrs durch das GWK (nicht publiziert)

Bilaterale Polizeiverträge:

- Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (Schweizerisch-deutscher Polizeivertrag; SR 0.360.136.1)
- Abkommen zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Französischen Republik über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Justiz-, Polizei- und Zollsachen (SR 0.360.349.1)
- Abkommen vom 14. Oktober 2013 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Italienischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden (SR 0.360.454.1)
- Vertrag vom 4. Juni 2012 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Republik Österreich und dem Fürstentum Liechtenstein über die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit

Bilaterale Abkommen über die nebeneinanderliegende Grenzabfertigung:

- Abkommen zwischen der Schweiz und Frankreich über die nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung während der Fahrt (SR 0.631.252.934.95)
- Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung in Verkehrsmitteln während der Fahrt (SR 0.631.252.913.690)

Postulatsbericht 17.4177 Romano «Entwicklungen im internationalen Eisenbahnverkehr und Grenzkontrollen des Grenzwachtkorps. Wir müssen auf Änderungen gefasst sein»

- Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich über die Errichtung nebeneinanderliegender Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung in Verkehrsmitteln während der Fahrt (SR 0.631.252.916.320)
- Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die nebeneinanderliegenden Grenzabfertigungsstellen und die Grenzabfertigung während der Fahrt (SR 0.631.252.945.460)

Verwaltungsvereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und den Kantonen (AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH)