

Herr Fürsprecher
Hans Georg Nussbaum
Chef Sektion Recht
Eidgenössische Zollverwaltung
Monbijoustrasse 40
3003 Bern

12. Oktober 2017

Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA: Stellungnahme economie suisse

Sehr geehrter Herr Nussbaum

Mit Schreiben vom 21. Juni 2017 haben Sie uns eingeladen, zum Amtshilfeabkommen im Zollbereich zwischen der Schweiz und den USA Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit. economie suisse hat die betroffenen Branchen konsultiert und gibt hiermit die konsolidierte Meinung der Schweizer Wirtschaft wieder.

— **Sind Sie mit dem Abschluss eines Amtshilfeabkommens einverstanden?**

economie suisse lehnt den Abschluss eines Amtshilfeabkommens in seiner aktuellen Form ab. Die Schweizer Wirtschaft bezog bereits 2013 kritisch Stellung zu einem Entwurf eines Amtshilfeabkommens im Zollbereich zwischen der Schweiz und den USA. Diesen Bedenken wurde im aktuellen Abkommenstext, abgesehen von gewissen Änderungen, jedoch nicht Rechnung getragen. Insbesondere riskiert das Abkommen aus Sicht der Wirtschaft weiterhin die Vertraulichkeit von Daten sowie die Wahrung von Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnissen. Das betrifft speziell Art. 5 über die Anwesenheit von Angestellten der ersuchenden Verwaltung bei Untersuchungen sowie Art. 10 über die Vertraulichkeit und Verwendung von Informationen.

Aus den genannten Gründen lehnen wir den Abschluss eines Amtshilfeabkommens im Zollbereich zwischen der Schweiz und den USA in seiner aktuellen Form ab.

— **Wie wichtig ist Ihnen ein allfälliges Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen (Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, authorised economic operator, AEO; AEO-Abkommen)?**

Die gegenseitige Anerkennung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten ist grundsätzlich zielführend. Das Interesse an einem allfälligen Abkommen mit den USA über die gegenseitige Aner-

kennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen ist seitens der Schweizer Wirtschaft aber aktuell noch gering: Bis Ende Mai 2017 haben sich lediglich 101 Firmen AEO-zertifizieren lassen, wobei der Nutzen des Zertifikats für einige dieser Firmen bis heute beschränkt ist. Andere schätzen die Vorteile eines Zertifikats kleiner ein als den damit verbundenen Mehraufwand (langwieriger Zertifizierungsprozess, Preisgebung sensibler Unternehmensdaten, Mitarbeiterschulung und Sicherheitsvorkehrungen). Um den AEO für Unternehmen interessanter zu machen, müssten somit signifikante Erleichterungen im internationalen Warenverkehr für vertrauenswürdige Unternehmen resultieren.

Angesichts der Tatsache, dass die Vorteile des AEO-Status gegenwärtig nicht signifikant sind, beurteilt die Schweizer Wirtschaft die Bedeutung einer gegenseitigen Anerkennung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten aktuell als gering.

— **Sind Sie mit dem vorliegenden Abkommenstext einverstanden, damit allenfalls ein AEO-Abkommen zu Stande kommen kann?**

Die Nachteile, die sich durch den vorliegenden Abkommenstext für die Schweizer Wirtschaft ergeben würden – Rechtsunsicherheiten bezüglich der Auslegung und dem Datenschutz sowie möglicher administrativer Mehraufwand – überwiegen die Vorteile eines allfälligen AEO-Abkommens klar. Dem Interesse an gegenseitiger Amtshilfe wird ausserdem bereits durch das bestehende WTO-Abkommen über Handelserleichterungen entsprochen. Ein weitergehendes bilaterales Abkommen kommt für die Schweizer Wirtschaft nur unter Berücksichtigung der im vorliegenden Dokument (siehe auch «no go»-Kriterien) geäusserten Vorbehalte in Frage. Ausserdem ist eine Zusicherung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein AEO-Abkommen anzustreben. Weiter ist anzumerken, dass ein Amtshilfeabkommen mit den USA im Zollbereich nicht über jenes der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft hinausgehen soll. Dies ist auch hinsichtlich der Rechtssicherheit und einheitlicher administrativer Abläufe von Bedeutung. Zudem dürfen insbesondere die Befugnisse der amerikanischen Zollbehörde nicht umfassender sein als jene der europäischen.

Die Schweizer Wirtschaft ist mit vorliegendem Abkommenstext nicht einverstanden. Auch wenn die USA den Abschluss eines AEO-Abkommens garantieren würden, müssten die Vorbehalte der Wirtschaft berücksichtigt und der Text substantiell angepasst werden.

— **Wegen welchen Regelungen im Amtshilfeabkommen wären Sie bereit, auf dieses und damit auf die Möglichkeit der Aushandlung eines AEO-Abkommens zu verzichten (was wären die absoluten «no go»-Kriterien)?**

Der Abkommenstext ist in zahlreichen Punkten zu stark durch die einseitigen Interessen der USA geprägt und liegt ausserhalb eines für die Schweiz akzeptablen Rahmens. Dazu gehören insbesondere:

- Die Vornahme von **Zwangsmassnahmen** wurde nicht ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 4 Abs. 3). Auf Ersuchen der ausländischen Behörde sind somit Inspektionen oder Beschlagnahmen weiterhin möglich. Diese Unsicherheit wird auch im erläuternden Bericht nicht entkräftet und es bleibt offen, wie die Schweizer Behörden in solchen Fällen zu reagieren beabsichtigen.
- Die **Anwesenheit von Angestellten der ersuchenden Behörde** bei Untersuchungen im Exportland ist unbedingt auszuschliessen (Art. 5). Eine solche Bestimmung widerspricht der Praxis der Schweiz im Freihandel und würde einen Präzedenzfall für ein allfälliges Freihandelsabkommen mit den USA schaffen.
- Die **Übergabe von Originalakten** an die ersuchende Verwaltung wird abgelehnt (Art. 6).
- Es soll nur das **innerstaatliche Recht** auf dem Gebiet einer Privatpartei gelten – unabhängig davon, ob ausländisches Recht ebenfalls zugelassen wäre. Art. 9 Abs. 5 verpflichtet die ersuchte Verwaltung allerdings, der Einhaltung eines bestimmten Verfahrens nachzukommen, soweit dieses durch das innerstaatliche Recht der ersuchten Vertragspartei nicht verboten ist.

- Die Bestimmungen über **die Vertraulichkeit und Verwendung von Informationen** (Art. 10) sind aus Sicht der Wirtschaft und vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Datenschutzniveaus beider Länder klar ungenügend. Unter anderem wird die Gleichwertigkeit des Schutz- und Vertraulichkeitsniveaus nicht gewährleistet (nur «so umfassend wie möglich»). Gleichzeitig können Informationen, die die US-Behörden im Zusammenhang mit Terrorismus und nationaler Sicherheit sehen, den Geheimdiensten weitergeleitet werden. Auch die Bestimmung, dass die ersuchende Partei die Möglichkeit erhält, die ersuchte Behörde für eine Verwendung der Informationen zu anderen Zwecken zu ersuchen, ist abzulehnen. Sie würde eine einseitige Durchsetzung der Interessen der US-Verwaltung bedeuten.
- Bei Beeinträchtigung des **Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses** darf das Amtshilfeabkommen nicht gelten. Die Verletzung von Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnissen muss deshalb explizit als Ausnahme von der Verpflichtung zur Amtshilfe aufgeführt werden (Art. 11). Diesbezüglich ist auch die Präambel zu wenig wirksam. Gemäss ihr muss das Abkommen nach dem Grundsatz von Treu und Glauben umgesetzt werden, was für den Bundesrat die Amtshilfe auf Basis gestohlener Daten ausschliesst. Es bleibt aber offen, ob diese Interpretation von beiden Vertragspartnern geteilt wird.

Weitere Bemerkungen:

- *Offene Formulierungen:* Einige Regeln sind zu offen formuliert, was zu Interpretationsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheit und deshalb zu administrativem (beziehungsweise finanziellem) Mehraufwand führen kann. Das betrifft insbesondere die Regeln unter «allgemeine Amtshilfe» (Art.3), aber auch die Formulierung «so umfassend wie möglich» (Art. 10. Abs.1).
- *Definitionen:* Unter Art. 1 sieht das Abkommen Definitionen vor. Diese werden aber nicht alle konsequent verwendet: In Art. 10 des Abkommenstexts heisst es etwa «ersuchende Vertragspartei», während es gemäss Definition «ersuchende Verwaltung» heissen sollte (gilt auch für die englischsprachige Version). Die Amtshilfe muss ausserdem in Form von sachdienlichen Auskünften, nicht in Form von «Informationen» geleistet werden. Die Definitionen von «customs offense/ customs law» sind zu weit gefasst, da diese nach unserer Lesart auch die nichtzollrechtlichen Erlasse umfassen. Weiter wird der Begriff «Waren» nicht definiert.
- *Sprache:* Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb Gesuche in Englisch erfolgen können und nicht zwingend in einer Amtssprache, wie das normalerweise verlangt wird (Art. 8).
- *Generell:* Die Schweizer Wirtschaft spricht sich grundsätzlich für eine Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen mit den USA aus. In diesem Zusammenhang ist auch die Aufnahme von Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen zu prüfen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen. Bei Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse