



5. September 2018

Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf eines Amtshilfeabkommens im Zollbereich mit den USA

Ergebnisbericht



Inhalt

- 1 Einleitung
 - 1.1 Ausgangslage
 - 1.2 Inhalt des Abkommens
 - 1.3 Würdigung
 - 1.4 Fragen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens
 - 2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens
 - 2.1 Kurzzusammenfassung
 - 2.2 Zusammenfassung
 - 2.2.1 Verzicht auf eine Stellungnahme
 - 2.2.2 Zustimmung
 - 2.2.3 Kritik
 - 2.3 Antworten auf die im Vernehmlassungsverfahren unterbreiteten Fragen
 - 2.3.1 Sind Sie mit dem Abschluss eines Amtshilfeabkommens einverstanden?
 - 2.3.2 Wie wichtig ist Ihnen ein allfälliges Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen (Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, authorised economic operator, AEO; AEO-Abkommen)?
 - 2.3.3 Sind Sie mit dem vorliegenden Abkommenstext einverstanden, damit allenfalls ein AEO-Abkommen zu Stande kommen kann?
 - 2.3.4 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)?
 - 2.4 Bemerkungen zum Abkommenstext
 - 3 Umsetzung durch die Kantone oder andere Vollzugsträger
- Anhang 1: Abkürzungen
Anhang 2: Liste der Vernehmlassungsadressaten
- 2.1 Kantone
 - 2.2 In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien
 - 2.3 Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete
 - 2.4 Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft
 - 2.5 Weitere Adressaten
 - 2.6 Zusätzliche Eingaben



1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 21. Juni 2017 das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf eines Amtshilfeabkommens im Zollbereich mit den USA durchzuführen. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 13. Oktober 2017.

Die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) sind wirtschaftlich eng miteinander verflochten. Die Schweiz exportierte 2016 Waren im Wert von 36,8 Milliarden Dollar in die USA und aus diesen wurden Waren im Wert von 22,6 Milliarden in die Schweiz importiert. Die Schweiz ist gesamthaft gesehen die 12. wichtigste Wirtschaftspartnerin der USA, selbst wenn ihr Anteil am gesamten Handel mit den USA lediglich 1,6 Prozent ausmacht. Die USA sind die drittgrösste Importnation und die zweitgrösste Exportnation der Schweiz. Zwischen den beiden Staaten besteht kein Freihandelsabkommen.

Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA und weiteren Terroranschlägen in und ausserhalb von Europa räumen die Zollbehörden aufgrund dem von der Weltzollorganisation erlassenen «Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade» (SAFE) der Sicherheit in der Lieferkette weltweit höchste Priorität ein. Diese Rahmenbedingungen sehen einerseits für den Import und Export von Waren eine Vorausanmeldung vor; gestützt auf diese werden eine Risikoanalyse und allfällige Sicherheitskontrollen durchgeführt. Andererseits wurde in der Europäischen Union (EU) und auch in der Schweiz der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (Authorised Economic Operator, AEO) geschaffen. Durch die Änderung vom 18. Juni 2010 wurde das Zollgesetz vom 18. März 2005¹ (ZG) mit einem Artikel 42a über den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten ergänzt². Der AEO-Status wird Personen erteilt, welche hinsichtlich der Sicherheit der internationalen Lieferkette als zuverlässig gelten. Dem AEO werden Erleichterungen bei der Vorausanmeldung und bei den sicherheitsrelevanten Kontrollen von Waren gewährt. Basierend auf einem Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen können AEOs nicht nur im eigenen Land, sondern auch in demjenigen der Vertragspartei von Vorteilen profitieren. Zur Sicherheit in der Lieferkette haben die USA 2001 das Programm «Customs-Trade Partnership Against Terrorism» (C-TPAT; Partnerschaft von Zoll und Wirtschaft gegen den Terrorismus) eingeführt.

2002 schlug die amerikanische Zollverwaltung, die heutige U.S. Customs and Border Protection (CBP), der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) den Abschluss eines Amtshilfeabkommens im Zollbereich (nachfolgend: Amtshilfeabkommen oder lediglich Abkommen) vor. Am 16. Februar 2005 beschloss der Bundesrat ein entsprechendes Verhandlungsmandat.

Zwischen 2005 und März 2016 erfolgten mehrere Verhandlungsrunden.

Im September/Oktober 2013 führte die EZV bei 29 Wirtschaftsverbänden sowie bei 30 ausgewählten Firmen, die den AEO-Status damals bereits hatten oder sich dafür interessierten,

¹ SR 631.0

² In Kraft seit 1. April 2011 (AS 2011 981).



eine Konsultation durch und befragte sie, wie wichtig ein Amtshilfeabkommen sei, wie wichtig die gegenseitige Anerkennung von AEO und C-TPAT sei, ob sie einverstanden seien, wenn der Bund ein Amtshilfeabkommen abschliesse, und ob sie mit einem allfälligen Verzicht auf die gegenseitige Anerkennung von AEO und C-TPAT einverstanden seien, wenn der Bund auf den Abschluss eines Amtshilfeabkommens verzichten sollte. Die Resultate dieser Konsultation können wie folgt zusammengefasst werden: Das Amtshilfeabkommen in der damaligen Fassung wurde klar abgelehnt. Die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen schien nicht im Vordergrund des Interesses der Wirtschaft zu sein. Im Übrigen erwiesen sich die Resultate der Konsultation als nicht sehr aussagekräftig.

Am 24. Juni 2014 beschloss der Bundesrat, dass die Verhandlungen mit den USA im Bereich Amtshilfe im Zollbereich gestützt auf das bestehende Verhandlungsmandat fortzuführen seien.

1.2 Inhalt des Abkommens

Das Abkommen basiert im Wesentlichen auf den Amtshilfeabkommen Schweiz/EG³ und EG/USA⁴. Die amerikanische Seite berief sich während der Verhandlungen teilweise auch auf das Muster-Amtshilfeabkommen der USA; die schweizerische Seite bezog sich demgegenüber auf das [WTO-] Abkommen vom 27. November 2014⁵ über Handelserleichterungen.

Das Amtshilfeabkommen umfasst 16 Artikel und regelt folgende Bereiche:

- Definitionen
- Begriffe
- Allgemeine Amtshilfe
- Besondere Amtshilfe
- Anwesenheit von Angestellten
- Akten und Schriftstücke
- Zeuginnen und Zeugen und Sachverständige
- Form und Inhalt von Amtshilfeersuchen
- Erledigung von Amtshilfeersuchen
- Vertraulichkeit und Verwendung der Informationen
- Ausnahme von der Verpflichtung zur Amtshilfe
- Kosten der Amtshilfe
- Teilung von Vermögenswerten
- Umsetzung
- Räumlicher Anwendungsbereich
- Inkrafttreten und Kündigung

³ Abkommen vom 9. Juni 1997 in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über ein die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich betreffendes Zusatzprotokoll zum Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (SR **0.632.401.02**).

⁴ Abkommen vom 28. Mai 1997 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich (ABl. Nr. L 222 vom 12. August 1997, S. 17-24).

⁵ Das Abkommen der World Trade Organization (WTO; Welthandelsorganisation) ist am 22. Februar 2017 in Kraft getreten (SR **0.632.20**).



1.3 Würdigung

Anlässlich der letzten Verhandlungsrunde vom März 2016 konnten erhebliche Verbesserungen erzielt werden in folgenden Bereichen: Ausschluss von Zwangsmassnahmen bzw. besondere Amtshilfe (Art. 4), Anwesenheit von Angestellten (Art. 5), Vertraulichkeit und Verwendung der Informationen (Art. 10), Ausnahmen von der Verpflichtung zur Amtshilfe (Art. 11).

Aus der Sicht des EFD ist der Abschluss des Amtshilfeabkommens im Interesse der Schweizer Wirtschaft notwendig, um gegebenenfalls ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen abzuschliessen. Die vom Bundesrat 2014 eingenommene Haltung hat sich diesbezüglich nicht geändert.

1.4 Fragen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurden die Adressaten eingeladen, insbesondere zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Sind Sie mit dem Abschluss eines Amtshilfeabkommens einverstanden?
2. Wie wichtig ist Ihnen ein allfälliges Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen (Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, Authorised Economic Operator, AEO; AEO-Abkommen)?
3. Sind Sie mit dem vorliegenden Abkommenstext einverstanden, damit allenfalls ein AEO-Abkommen zu Stande kommen kann?
4. 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)?



2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

2.1 Kurzzusammenfassung

13 Kantone sowie zwei Parteien und Organisationen befürworten die Vorlage oder haben keine Bemerkungen anzubringen. Sieben Kantone sowie 15 Parteien, Organisationen und Unternehmen lehnen den Abschluss eines Amtshilfeabkommens in dieser Form ab bzw. verlangen Änderungen im Abkommen namentlich in denjenigen Bereichen, in denen in der letzten Verhandlungsrunde Kompromisse erzielt werden konnten. Es geht vor allem um den Ausschluss von Zwangsmassnahmen (Art. 4), die Anwesenheit ausländischer Angestellter (Art. 5), die Übermittlung von Originaldokumenten (Art. 6), die Vertraulichkeit und die Verwendung der Informationen bzw. die Einhaltung des Datenschutzes (Art. 10), die Ausnahme von der Verpflichtung zur Amtshilfe, insbesondere im Zusammenhang mit der Wahrung des Betriebs, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses (Art. 11) sowie die Kosten der Amtshilfe (Art. 12). Der Nutzen eines Abkommens über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen wird als gering erachtet. Ein Amtshilfeabkommen müsste an ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen und allenfalls auch ein Freihandelsabkommen gekoppelt werden.

2.2 Zusammenfassung

2.2.1 Verzicht auf eine Stellungnahme

Die fünf Kantone Uri, Basel-Stadt, Appenzell Auserrhoden, St. Gallen und Aargau haben auf eine materielle Stellungnahme verzichtet.

Folgende Organisationen, die zur Vernehmlassung eingeladen worden sind, haben auf eine materielle Stellungnahme verzichtet: Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Städteverband, Travail.Suisse und Schweizerischer Gemeindeverband.

2.2.2 Zustimmung

Die 13 Kantone Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Obwalden, Freiburg, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Graubünden, Thurgau, Tessin, Neuenburg und Genf stimmen der Vorlage zu oder haben keine Bemerkungen anzubringen. ZH teilt jedoch mit, dass die Zürcher Unternehmen dem Abkommen ablehnend gegenüberstehen.

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) und der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) stimmen der Vorlage zu.

SH: begrüsst ein Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA, da es den wirtschaftlichen, fiskalischen und handelspolitischen Interessen der Schweiz dient. Die datenschutzrechtlichen Bedenken sind im Rahmen der nächsten Verhandlungsrunde so gut wie möglich in die Verhandlungen einfließen zu lassen.

NE: Wir möchten auf die Bedeutung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und den USA für unser Land, unsere Wirtschaft und auch unseren Kanton hinweisen. Dieser Markt hat grosse Bedeutung nicht nur für die Schweiz, sondern auch für unseren Kanton mit einem Anteil von nahezu 2 Milliarden an den 31 Milliarden Franken, die die Schweizer Industrie 2016 in die USA exportierte. Der Markt macht wertmässig einen Viertel der internati-



onalen Exporte Neuenburgs aus. Das heisst aus unserer Sicht Weiterführung der Verhandlungen im Hinblick auf die Anerkennung des bei uns eingeführten Luftfrachtsicherheitssystems. Die AEO müssen langfristig den europäischen AEO gleichgestellt werden, die heute dank einer privilegierten Stellung insbesondere Schweizer Unternehmen im Logistikbereich Marktanteile streitig machen.

GE: Der Staatsrat hält ein Abkommen zur Anerkennung der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen (AEO-Status) für sehr wichtig für die Schweizer Wirtschaft. Wir erachten diese Anerkennung als prioritär, weshalb wir das Amtshilfeabkommen vorbehaltlos unterstützen.

2.2.3 Kritik

Die sieben Kantone Nidwalden, Zug, Solothurn, Appenzell Innerrhoden, Waadt, Wallis und Jura sind der Vorlage gesamthaft gesehen eher kritisch oder kritisch eingestellt bzw. lehnen sie ab.

Die drei Parteien FDP, Die Liberalen, die Schweizerische Volkspartei (SVP) und die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP) sowie die zwölf folgenden Organisationen und Unternehmen lehnen das Abkommen in der vorliegenden Form ab: Swiss Textiles, scienceindustries, Swissmem, Fédération des Entreprises Romandes (FER), Centre Patronal, Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH), Schweizerischer Gewerbeverband (sgv), economiesuisse, Schweizerischer Anwaltsverband (SAV), Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG), Solothurner Handelskammer (SHK) und Roche. Das Amtshilfeabkommen liegt nicht im Interesse der Schweiz. Sein Inhalt geht in verschiedenen Bereichen zu weit (fehlender Ausschluss von Zwangsmassnahmen und des Schutzes des Betriebs-, Geschäfts- und Berufsgeheimnisses, Anwesenheit von Angestellten, Übermittlung von Originaldokumenten, Erledigung von Amtshilfeersuchen, Vertraulichkeit und Verwendung der Informationen, Ausnahmen von der Verpflichtung zur Amtshilfe). Der Nutzen eines Abkommens über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen wird als gering erachtet. Die Möglichkeit, später ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen abschliessen zu können, rechtfertigt einen vorgängigen Abschluss des Amtshilfeabkommens nicht. Wenn schon ein Amtshilfeabkommen abgeschlossen werden sollte, müsste zwingend auch ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen und allenfalls auch ein Freihandelsabkommen abgeschlossen werden.

NW: Der Kanton Nidwalden unterstützt zwar grundsätzlich Erleichterungen im internationalen Handel, sieht aber im vorgesehenen Amtshilfeabkommen weitaus grössere Nachteile als Vorteile. Die Schweiz würde mit einem solchen Abkommen relativ viel hergeben, erhielte aber recht wenig zurück. Problematisch erachtet der Kanton Nidwalden insbesondere die Gefahr von Ausforschungen durch die USA, die Möglichkeit der Anwesenheit von amerikanischen Behörden bei Untersuchungen in der Schweiz und speziell auch der schlechte Schutz von Betriebs-, Geschäfts- und Berufsgeheimnissen. Insgesamt überwiegen unseres Erachtens die Nachteile, die durch den Abschluss eines Amtshilfeabkommens zu erwarten sind, gegenüber den erhofften Vorteilen aus einem solchen Abkommen. Der Kanton Nidwalden lehnt daher den Abschluss eines Amtshilfeabkommens mit den USA im Zollbereich ab und schliesst sich damit der Haltung der Schweizer Wirtschaftsverbände, welche sich bereits 2013 anlässlich einer ersten Vernehmlassung kritisch zu einem Amtshilfeabkommen geäussert haben, an (vgl. dazu insbesondere die Stellungnahme der Zürcher Handelskammer vom 17. August 2017 [an die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich]) und auch



der Haltung anderer Kantone (wie etwa Solothurn). Gegenüber der ersten Vernehmlassung sind keine wesentlichen Verbesserungen zu erkennen; insbesondere die Vertraulichkeit von Daten ist weiterhin nicht gewährleistet. Dem Interesse an einer gegenseitigen Amtshilfe im Zollbereich wird unseres Erachtens mit dem WTO-Abkommen vom 27. November 2014⁶ über Handelserleichterungen bereits genügend Rechnung getragen. Ein zusätzliches Amtshilfeabkommen dagegen liegt allein im Interesse der USA, während sich die Schweiz nie ausdrücklich um ein solches bemüht hat.

ZG: Es ist nachvollziehbar, dass für die USA zwecks Prävention von terroristischen Aktivitäten auch im Zollbereich ein Abkommen über die gegenseitige Amtshilfe von grosser Bedeutung ist. Ebenso hat die Schweiz aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verflechtung bzw. des hohen Ausmasses des bilateralen Warenaustausches mit den USA ein Interesse daran, zwecks Verhütung, Untersuchung und Aufdeckung von Zollwiderhandlungen mit der amerikanischen Zoll- und Grenzschutzbehörde (CBP) bzw. der Einwanderungs- und Zollvollzugsbehörde (ICE) zusammenarbeiten zu können. Industrie und Wirtschaft können jedoch keinen Nutzen aus dem Amtshilfeabkommen ziehen. Befürchtungen, wonach bei Annahme dieses Amtshilfeabkommens der administrative, zeitliche und gar finanzielle Aufwand für die Schweizer Wirtschaft steigen wird, sind nicht unbegründet und müssen unbedingt berücksichtigt bleiben, zumal es sich beim vorliegenden Abkommenstext gemäss Ziffer 1.3 des erläuternden Berichts noch nicht um die definitive paraphierte oder unterzeichnete Fassung handelt. Ein besonderes Augenmerk ist zudem auf den Datenschutz zu richten: jegliche Form der Beeinträchtigung von Betriebs-, Geschäfts- und Berufsgeheimnissen ist kritisch auf ihre Verhältnismässigkeit bzw. Notwendigkeit hin zu überprüfen, um unzulässigen Ausforschungsbegehren (sog. «fishing expeditions») seitens der USA Einhalt zu gebieten. Der bei Ziffer 1.5 des erläuternden Berichts unter den «Ausnahmen von der Verpflichtung zur Amtshilfe (Art. 11)» festgehaltene ergänzende Briefwechsel zur Klarstellung ist ein zu schwaches Instrument, um eine rechtliche Durchsetzung einfordern zu können.

AI: Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Umsetzung des Amtshilfeabkommens keine direkten Auswirkungen auf die Kantone hat. Dennoch lehnen wir das vorgelegte Amtshilfeabkommen ab. Problematisch ist insbesondere, dass amerikanische Inspektoren bei durchzuführenden Untersuchungen anwesend sein und Akteneinsicht erhalten können (Art. 5). Dies ist im Bereich der direkten Steuern ausgeschlossen (vgl. Art. 8 Abs. 4 des Steueramtshilfegesetzes vom 28. September 2012⁷), weshalb keine Veranlassung besteht, zugunsten der USA davon abzuweichen. Zudem erscheint die Vertraulichkeit und Verwendung der Informationen nach unserer Auffassung nicht ausreichend geschützt. Gemäss Artikel 10 Absatz 5 des Entwurfs können Informationen im Zusammenhang mit Terrorismus oder nationaler Sicherheit an Regierungsstellen weitergeleitet werden. Weiter weigerten sich die USA, einer Vertragsklausel zuzustimmen, aufgrund von gestohlenen Daten keine Amtshilfe zu leisten. Der Verweis des Bundesrats auf den in der Präambel aufgeführten Grundsatz, wonach das Abkommen nach Treu und Glauben umzusetzen ist, bietet keine ausreichende Grundlage, ein Amtshilfege-such abzulehnen. Schliesslich soll das Amtshilfeabkommen nur darum abgeschlossen werden, damit Aussicht auf Verhandlungen über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen besteht. Ob erstens die USA für ein solches in Verhandlungen treten, ist offen. Zweitens erscheinen die möglichen Vorteile eines solchen Abkommens derzeit die Nachteile des Amtshilfeabkommens nicht aufzuwiegen. Die im

⁶ SR 0.632.20; Anhang 1A.15

⁷ SR 651.1



Herbst 2013 bei Wirtschaftsverbänden und ausgewählten Unternehmen durchgeführte Umfrage zeigt, dass die Schweizer Wirtschaft kein Interesse an der gegenseitigen Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen hat.

VD: Die Verhandlungen über das vorgelegte Abkommen mit den USA wurden hauptsächlich mit Blick auf die Möglichkeit eines späteren Abkommens über die Anerkennung der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen zur gegenseitigen Anerkennung des AEO-Status geführt. Der Nutzen dieses Status muss jedoch relativiert werden: Die Waadtländer Wirtschaftskreise zeigen kein oder kaum Interesse an dieser Anerkennung; ausserdem besitzen nicht viele Unternehmen in unserem Kanton und generell in der Schweiz den AEO-Status bei den Handelsbeziehungen mit den EU-Ländern. Die Notwendigkeit, ein Amtshilfeabkommen abzuschliessen, ist unter diesem Aspekt somit kaum oder nicht gegeben. Das Abkommen scheint insofern, als die Verhandlungen auf Wunsch der USA geführt wurden, auch keinem Bedürfnis unserer Behörden zu entsprechen. Der Staatsrat des Kantons Waadt sieht deshalb kein Interesse, den Abschluss des Abkommens zu unterstützen.

VS: Die Bedeutung unserer wirtschaftlichen Beziehungen mit den USA sowie die Sicherheitsstandards im Zusammenhang mit dem AEO-Status erlauben es uns, dem Prinzip eines Amtshilfeabkommens im Zollbereich mit den USA zuzustimmen. Die Glaubwürdigkeit im Zusammenhang mit dem AEO-Status wird Erleichterungen bei der Voranmeldung und der Sicherheitskontrolle der Waren ermöglichen. In Anbetracht der Schwierigkeiten beim Bankeninformationsaustausch und der Unterschiede bezüglich Wahrnehmung und Verhandlungspositionen gegenüber der USA, die aus Ihrem Erläuternden Bericht hervorgehen (Verletzung des Geschäftsgeheimnisses; gestohlene Daten; Anwesenheit von Angestellten; Vertraulichkeit der Daten), bestehen wir aber auf einer strikten Anwendung, insbesondere durch die Zollverwaltung, der Leitplanken, die zu diesen vier Eckpunkten ausgehandelt werden konnten. Dies gilt auch bei Streitigkeiten, die auf diplomatischem Weg beizulegen sind. Was Ihre diesbezügliche Frage anbelangt, so wäre die Verletzung dieser Punkte, die sich auf die Einhaltung des schweizerischen Rechts und den in Ihrem Bericht angesprochen Grundsatz von Treu und Glauben beziehen, ein «no go» oder ein Revisionsgrund für das Abkommen. Wir teilen die Auffassung der Wirtschaftskreise, dass derzeit keine Dringlichkeit für einen weiteren Schritt in Richtung eines Abkommens zur gegenseitigen Anerkennung der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen besteht.

JU: Das Abkommen über die Amtshilfe im Zollbereich mit den USA sieht eine engere bilaterale Zusammenarbeit bezüglich Verhütung, Untersuchung und Aufdeckung von Zollwiderhandlungen vor. Diese ist notwendig, da Zollwiderhandlungen aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung und des hohen Ausmasses des bilateralen Warenaustauschs den wirtschaftlichen, fiskalischen und handelspolitischen Interessen beider Vertragsstaaten abträglich sind. Die USA machen den Abschluss eines Amtshilfeabkommens zur Bedingung, um eventuell, jedoch ohne Garantie, Verhandlungen über ein Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen aufzunehmen. Die gegenseitige Anerkennung würde die Zollformalitäten bei der Einfuhr von Waren in die USA vereinfachen, weshalb die Schweiz ein Interesse daran hätte. Die Konsultation der Wirtschaftsdachverbände des Kantons Jura hat ergeben, dass der Warenaustausch unserer Unternehmen mit den USA aktuell keine besonderen Schwierigkeiten aufweist und als befriedigend erachtet wird. Das Abkommen enthält zudem einige Abschnitte, die zu erheblichen Problemen beim Datenschutz und der Wahrung des Geschäftsgeheimnisses vor allem für Schweizer Unternehmen führen. Die Nachteile des Entwurfs überwiegen somit deutlich die hypothetischen Vorteile, die sie allenfalls bringen könnten. Wir sind der Meinung, dass der gegenseitigen Amtshilfe im Zollbereich zum



jetzigen Zeitpunkt durch das WTO-Abkommen über Handelserleichterungen genügend Rechnung getragen wird.

Die FDP. Die Liberalen lehnt das Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA ab. Die Risiken des Abkommens für die Schweizer Wirtschaft überwiegen die möglichen Chancen, die sich daraus ergeben könnten. Bereits 2013 hat die EZV in Wirtschaftskreisen eine Konsultation durchgeführt, um zu prüfen, ob ein Amtshilfeübereinkommen mit den USA auf Interesse stossen würde. Dies wurde klar abgelehnt. Trotz Anpassungen im Abkommen gelten verschiedene Kritikpunkte aus dieser Zeit auch für das vorliegende Projekt: Aus dem Amtshilfeübereinkommen resultierende Zwangsmassnahmen können nicht ausgeschlossen, die Vertraulichkeit der Informationen kann nicht garantiert und die von der Schweiz im Abkommen zugestandene Anwesenheit von ausländischen Behörden kann nicht akzeptiert werden. Demgegenüber stehen des Weiteren lediglich unsichere, mögliche Erleichterungen bei der Einfuhr von Waren in die USA als Chance für die Schweizer Wirtschaft. Solange die Risiken des Übereinkommens nicht entkräftet oder die Vorteile für die Wirtschaft überzeugend nachgewiesen werden können, ist der Abschluss dieses Abkommens nicht im Interesse der Schweiz.

Die Schweizerische Volkspartei (SVP) sieht im Amtshilfeübereinkommen keinen konkreten Mehrwert, lehnt das Abkommen deshalb ab und beantragt, auf den Abschluss des Abkommens zu verzichten. Im direkten Vergleich zum Vernehmlassungsentwurf vom Oktober 2013 sind im jetzigen Projekt keine hinreichenden Verbesserungen auszumachen, die einen Abschluss zum heutigen Zeitpunkt rechtfertigen würden. Die bereits im 2013 von der Schweizer Wirtschaft genannten Kritikpunkte sind auch heute noch dieselben geblieben: Ein Amtshilfeübereinkommen riskiert die Vertraulichkeit von Daten und beeinträchtigt die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen. Abgesehen vom fehlenden Nutzen, dürfte das bilaterale Amtshilfeübereinkommen für die Schweiz insgesamt wenig Mehrwert generieren, weil die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich bereits über das bestehende WTO-Abkommen über Handelserleichterungen abgedeckt wird. Das zur Vernehmlassung stehende Abkommen im Zollbereich liegt aus unserer Sicht damit ausschliesslich im Sinne der USA, währenddem die Schweiz sich nie ausdrücklich um ein solches Abkommen bemüht hat.

CVP: Die USA sind einer der wichtigsten Handelspartner der Schweiz. Ein reibungsloser Ablauf des Warenaustausches liegt somit im Interesse der Schweizer Wirtschaft. Die CVP steht klar zur Offenheit der Schweiz und setzt sich bereits seit Jahren für eine Verbesserung des internationalen Handels – nicht nur mit den USA – ein. Der Nutzen einer Vereinfachung des Handels muss jedoch auch immer mit den Risiken für die Schweizer Unternehmen abgewogen werden. Dieses Gleichgewicht ist aus Sicht der CVP mit dem vorliegenden Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA arg strapaziert.

scienceindustries: Zum jetzigen Zeitpunkt fehlen Informationen zu konkreten Vorteilen und Vereinfachungen in der gegenseitigen Zollabfertigung. Unter diesen Umständen lehnt der Verband den Abschluss eines Amtshilfeabkommens im Zollbereich mit den USA ab.

Die Fédération des Entreprises Romandes (FER) lehnt den Abschluss dieses Abkommens ab, da sie dessen potenziellen Vorteile für die Schweizer Wirtschaft als geringer einschätzt als seine Nachteile und Risiken: Das Abkommen sieht eine engere bilaterale Zusammenarbeit bezüglich Verhütung, Untersuchung und Aufdeckung von Zollwiderhandlungen vor, da Zollwiderhandlungen aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung und des hohen Ausmasses des bilateralen Warenaustauschs den wirtschaftlichen, fiskalischen und handelspolitischen



Interessen beider Vertragsstaaten abträglich sind. Die USA machen den Abschluss eines Amtshilfeabkommens zur Bedingung, um eventuell, jedoch ohne Garantie, Verhandlungen über ein Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen aufzunehmen. Die gegenseitige Anerkennung würde die Zollformalitäten bei der Einfuhr von Waren in die USA vereinfachen, weshalb die Schweiz ein Interesse daran hätte. Wie im Erläuternden Bericht erwähnt, führte die Eidgenössische Zollverwaltung bereits im Herbst 2013 eine Konsultation zu dieser Frage durch. Das Amtshilfeabkommen in der damaligen Fassung wurde klar abgelehnt. Die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen war kein prioritäres Interesse der Wirtschaft. Die Verhandlungen über ein Amtshilfeabkommen wurden auf Wunsch der USA dennoch fortgeführt. Im Vordergrund stand deren Interesse, wirksamer gegen Zollwiderhandlungen vorgehen zu können. Trotz einiger in der neuen Fassung des Abkommens erreichter Kompromisse wurden Zwangsmassnahmen nicht ausdrücklich ausgeschlossen, wie dies die Schweiz gewünscht hatte. Bern konnte auch keine Bestimmung aufnehmen, die Amtshilfe bei Verletzung des Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses ausschliesst. Schliesslich lehnten die USA die Aufnahme einer Bestimmung mit ausdrücklicher Bezugnahme auf gestohlene Daten oder Ausforschungsbegehren kategorisch ab. Aus Sicht der FER weist das Abkommen deshalb offensichtliche Probleme bezüglich der Vertraulichkeit und Verwendung der Informationen (Datenschutz) auf. Da die aktuelle Situation von den Unternehmen, die in die USA exportieren, als befriedigend erachtet wird, ist zurzeit der Status quo die beste Option. Zudem trägt das WTO-Abkommen über die Handelserleichterungen der Amtshilfe im Zollbereich bereits sehr gut Rechnung.

Centre Patronal: Diese Vernehmlassung erfolgt im Hinblick auf ein mögliches Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen mit den USA. Diese gegenseitige Anerkennung würde den Zugang zu einer gesicherten Lieferkette und «Expresskorridore» ermöglichen. Dies hätte hauptsächlich folgende Vorteile: reduzierte Sicherheitskontrollen, gemeinsame Zertifikationskriterien (sowie den erleichterten Zugang zu den betreffenden Zertifikationen), mehr Transparenz und flüssigere Warenströme. Die Zugehörigkeit zu einer anerkannt sicheren Lieferkette würde die Zollformalitäten vereinfachen und den Exportunternehmen Zeitverlust und andere Nachteile ersparen, was für die Wirtschaft unbestritten ein Vorteil wäre. Das Problem ist, dass die USA die Verhandlungen über diese gegenseitige Anerkennung vom Abschluss eines Amtshilfeabkommens abhängig machen, das die stärkere Zusammenarbeit bezüglich Verhütung, Untersuchung und Aufdeckung von Zollwiderhandlungen bezweckt. Unter solchen Voraussetzungen zu verhandeln ist nie angenehm, insbesondere wenn keine Garantie besteht, dass die USA überhaupt noch auf ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung eintreten bzw. ein solches abschliessen werden, nachdem die Amtshilfe angenommen wurde. Es könnte deshalb sinnvoll sein, dieses Abkommen mit einer Guillotineklausel zu versehen, sodass es hinfällig wird, wenn die gegenseitige Anerkennung nicht zustande kommt. Demgegenüber ist anzumerken, dass es bereits ein solches Abkommen mit der EU gibt. Im Übrigen sind im aktuellen Kontext der protektionistischen Tendenzen Amerikas Zweifel angebracht, ob die USA willens sind Abkommen abzuschliessen, die den Warenimport nach Amerika fördern. Bei den USA ist spürbar, dass die Motivation für den Abschluss des Abkommens hauptsächlich in der wirksamen Veranlagung von Zöllen und anderen Abgaben (Art. 3 des Abkommens) liegt. Hingegen könnte die Schweiz stark benachteiligt werden, falls die USA und die EU das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) abschliessen. In diesem Fall hätte die Schweiz keine andere Wahl als solche Abkommen abzuschliessen, um ihrerseits bilateral ein Freihandelsabkommen mit den USA auszuhandeln. Präsident Trump hat sich aber bereits gegen das TTIP ausgesprochen, was der Schweiz etwas Spielraum bei den Verhandlungen verschaffen dürfte, was den Abschluss des vorliegenden Abkommens deutlich weniger dringlich erscheinen lässt. Schliess-



lich ist zu bedauern, dass der vorgelegte Text nicht die definitive Fassung des Abkommensentwurfs ist und sich noch ändern könnte, ohne dass eine Stellungnahme zu allfälligen neuen Elementen möglich wäre. Es fällt uns schwer, für diese Art Abkommen einen Blankocheck zu erteilen. In Anbetracht dessen, dass der vorgelegte Text nicht die definitive Fassung ist, dass keine offensichtliche Dringlichkeit besteht und dass es keine Garantie für den Abschluss eines Abkommens über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen gibt (um die es bei dieser Vernehmlassung im Endeffekt geht), lehnen wir diesen Entwurf ab.

Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH): Die Erleichterungen durch den AEO-Status vermögen die Risiken für Schweizer Unternehmen im Rahmen dieses Abkommensentwurfs zum jetzigen Zeitpunkt nicht aufzuwiegen. Das Betriebs-, Berufs- und Geschäftsgeheimnis sind für Schweizer Unternehmen ein essenzielles Gut, das unseres Erachtens nicht ausreichend vor allfälligem Abkommensmissbrauch geschützt ist.

Der Schweizerische Gewerbeverband (sgv) wäre im Prinzip mit dem Abschluss eines Amtshilfeabkommens mit den USA im Zollbereich einverstanden. Den vorliegenden Entwurf lehnt der sgv aber ab, weil er asymmetrisch konzipiert ist, wenige Gegenleistungen der USA beinhaltet und nicht an ein Freihandelsabkommen gekoppelt ist. Die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen könnte zu einer markanten Vereinfachung im Zollverkehr führen; sind doch die USA der drittgrösste Auslandsmarkt der Schweizer KMU. Trotzdem sprechen viele Gründe gegen den vorliegenden Entwurf:

- Ein Amtshilfeabkommen im Zollbereich ist nur gekoppelt an ein Freihandelsabkommen vorstellbar. Beide müssen ein Gesamtpaket bilden.
- Das US-amerikanische AEO-Programm ist aufwendig, so haben sich bisher nur um die 120 (meistens multinationale) Unternehmen an ihm beteiligt. Für KMU bringt das Programm kaum Vorteile.
- Jedes Amtshilfeabkommen, das die Schweiz abschliesst, muss den Datenschutz und die Vertraulichkeit von Geschäftsgeheimnissen absolut garantieren sowie sicherstellen, dass die im Zusammenhang mit dem Verfahren ausgetauschten Informationen nur im Einzelfall und singular verwendet werden. Ferner dürfen ohne Benachrichtigung der Betroffenen keine Daten über Geschäftsgeheimnisse ausgetauscht werden. Zudem lehnt der sgv Zwangsmassnahmen wie Hausdurchsuchungen, Beschattungen usw. ab.
- Der sgv lehnt asymmetrische Verträge ab. Alle Rechte und Pflichten, die im Zuge der Abkommens-Verhandlung mit den USA gegenüber den / für die USA gelten, müssen identisch (nicht: äquivalent) gegenüber der / für die Schweiz gelten.

Schweizerischer Anwaltsverband (SAV): Der vorgesehene Informationsaustausch im Rahmen des Amtshilfeabkommens im Zollbereich mit den USA sollte in einem Abkommen des Typs «Mutual Recognition Agreement» («MRA») gleichzeitig und nicht vorab vereinbart werden. Laut dem Erläuternden Bericht (S. 7) wurde von den USA zudem eine Bestimmung, dass die empfangende Verwaltung über ein gleichwertiges Datenschutzniveau verfügen muss wie die übermittelnde Behörde, wie dies dem üblichen Standard des Datenschutzgesetzes (DSG) entspricht, im Vorfeld kategorisch abgelehnt.

Die CCIG lehnt den Abschluss des Abkommens in der vorliegenden Form ab und hält fest, dass das Abkommen nicht auf dem Wunsch der Schweiz gründet, die dabei aber zahlreiche Konzessionen eingehen muss, von denen einige aus Sicht der Wirtschaft inakzeptabel sind. Zudem gibt es keinerlei Garantie, dass die USA der Aufnahme von Verhandlungen über ein



Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen später zustimmen werden. So scheinen den Konzessionen der Schweiz keine Gegenleistungen gegenüberzustehen. Abschliessend erscheint der vorliegende Abkommenstext sehr unausgewogen und zu Ungunsten der Schweiz und ihrer Unternehmen. Die – zum jetzigen Zeitpunkt sehr theoretische – Möglichkeit, später ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen abzuschliessen, rechtfertigt die Konzessionen nicht, die im Rahmen dieses Amtshilfeabkommens im Zollbereich mit den USA eingegangen wurden. Im Einzelnen verweist die CCIG auf folgende Punkte:

- Das Abkommen bietet keine ausreichenden Garantien beim Datenschutz und dem Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnis.
- Die Verwendung der erhaltenen Daten und Informationen ist nicht ausreichend begrenzt.
- Das Ausmass der zulässigen Untersuchungshandlungen und der Grad des Verdachts, der namentlich bei der besonderen Amtshilfe vorliegen muss, sind nicht klar definiert.
- Das Abkommen scheint der ersuchenden Partei, in diesem Fall den USA, ein unverhältnismässiges Eingriffs- und Einsichtsrecht in die Geschäfte der Unternehmen einzuräumen.

SHK: Die Solothurner Handelskammer setzt sich für eine freie Marktwirtschaft mit attraktiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein. Zu den massgeblichen Faktoren für den Wohlstand der Schweiz und des Kantons Solothurn gehört eine liberale Handelspolitik. Mit ihrem relativ kleinen Binnenmarkt ist die Schweiz auf einen gut funktionierenden Welthandel angewiesen. Grundsätzlich sind deshalb jegliche Massnahmen zur Stärkung des Freihandels zu begrüssen. Die zwischen Staaten vereinbarte gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen (AEO-Status) trägt dazu allerdings nur wenig bei, auch wenn sie in Einzelfällen den Warenverkehr vereinfachen kann. Das geplante Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA könnte, indem es von den USA als Vorbedingung für die Eröffnung von Verhandlungen über ein AEO-Abkommen bezeichnet wurde, indirekt geringfügige Handelserleichterungen bewirken, ohne diese jedoch zu garantieren. Gleichzeitig birgt es gewichtige Risiken für Schweizer Unternehmen. Diese Nachteile sind gegenüber den – vorerst lediglich hypothetischen – Vorteilen eines AEO-Abkommens abzuwägen. Die Wirtschaftsverbände haben sich stets ablehnend zum Abschluss eines Amtshilfeabkommens mit den USA geäussert, letztmals im Vernehmlassungsverfahren 2013. Kritisiert wurden damals die Zwangsmassnahmen, die mögliche Präsenz ausländischer Behörden bei Untersuchungshandlungen in der Schweiz, mögliche Ausforschungsbegehren, die drohende Beeinträchtigung von Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnis sowie die Amtshilfe aufgrund von unrechtmässig beschafften Daten. Bei all diesen Nachteilen enthielt die Vorlage für die Schweizer Wirtschaft kaum Vorteile. Die aktuelle Vernehmlassungsvorlage ist deshalb im Besonderen daran zu messen, ob sie gegenüber den damaligen Kritikpunkten wesentliche Verbesserungen beinhaltet. Wir kommen zum Schluss, dass wir im aktuell vorliegenden Abkommenstext keine hinreichenden Verbesserungen erkennen können. Obwohl die Verhandlungen seit der letzten Vernehmlassung weiter fortgeschritten sind, bleiben die Hauptkritikpunkte dieselben. Da die USA das Amtshilfeabkommen voraussetzen, um über ein Abkommen der gegenseitigen Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen verhandeln zu können, muss auch eine Einschätzung des Nutzens eines solchen AEO-Abkommens für die Solothurner Wirtschaft vorgenommen werden. Das Eidgenössische Finanzdepartement hat die Verhandlungen des Amtshilfeabkommens weiterverfolgt in der Annahme, dass ein AEO-Abkommen mit den USA für die Schweizer Wirtschaft erstrebenswert ist. Diese kann Annahme nicht genügend erhärtet werden. Abgesehen von fehlenden Nutzen aus Sicht der



Wirtschaft dürfte das Amtshilfeabkommen für die Schweiz insgesamt wenig interessant sein. Dem Interesse an gegenseitiger Amtshilfe im Zollbereich wird aus Schweizer Sicht bereits durch das bestehende WTO-Abkommen über Handelserleichterungen ausreichend entsprochen. Ein weitergehendes bilaterales Abkommen liegt im einseitigen Interesse der USA, während sich die Schweiz nie ausdrücklich um ein solches Abkommen bemüht hat. Dass selbst für die EZV der Nutzen zu wenig offensichtlich ist, zeigt sich daran, dass mögliche Vorteile für die Schweizer Zollbehörden im Erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage nicht klar benannt werden. Es ist lediglich die Rede davon, dass die EZV «durchaus ein Interesse» habe, mit den amerikanischen Behörden zusammenzuarbeiten. Der Beleg, dass hierzu das vorgelegte Amtshilfeabkommen nötig ist, fehlt hingegen gänzlich. Da die Nachteile des Amtshilfeabkommens die Vorteile eines in Aussicht gestellten AEO-Abkommens klar überwiegen und ein AEO-Abkommen zurzeit für die Schweizer Wirtschaft kein Bedürfnis ist, sind weitere Verhandlungen aus heutiger Sicht nicht angebracht. Die SHK lehnt deshalb die Unterzeichnung des Amtshilfeabkommens ab.

Zum Schluss erlauben wir uns der Transparenz und Vollständigkeit halber noch folgenden Hinweis: Die SHK stellt im Mandat der EZV Beglaubigungen für den nicht-präferenziellen Ursprung aus. Änderungen im Zollrecht können deshalb grundsätzlich auch Auswirkungen auf die SHK als Leistungserbringerin haben. Vom zur Diskussion stehenden Amtshilfeabkommen wäre diese Art der Tätigkeit jedoch nicht betroffen. Das Amtshilfeabkommen erfasst die gesamte Transportkette von Warenexporten, nicht jedoch die Stellen, welche Zolldokumente ausstellen. Das Amtshilfeabkommen hätte daher keinen Einfluss auf die Art oder den Umfang der zu erbringenden Dienstleistungen der Solothurner Handelskammer. Ebenso wenig sind unsere Beglaubigungsdienstleistungen von einem möglichen AEO-Abkommen betroffen.

Nach Ansicht der Roche sollte das Amtshilfeabkommen mit den USA im Zollbereich nicht über das Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend der gegenseitigen Amtshilfe im Zollbereich von 1997 hinausgehen, insbesondere sollten die Befugnisse der amerikanischen Zollbehörden nicht umfassender sein als jene der europäischen, dies auch vor dem Hintergrund, dass weitere Länder mit demselben Anliegen an die Oberzolldirektion gelangen könnten.

2.3 Antworten auf die im Vernehmlassungsverfahren unterbreiteten Fragen

Bemerkung: Nicht alle Vernehmlassungspartner haben die nachfolgenden Fragen beantwortet.

2.3.1 Sind Sie mit dem Abschluss eines Amtshilfeabkommens einverstanden?

Die Kantone ZH, LU, ZG, TG und NE sowie die SP und der SGB sind grundsätzlich, teilweise aber unter Bedingungen, mit dem Abschluss eines Amtshilfeabkommens einverstanden. Die Vorlage in der vorliegenden Form und im jetzigen Zeitpunkt wird abgelehnt vom Kanton SO, von der CVP sowie von folgenden Organisationen: scienceindustries, Swissmem, FER, FH, sgV, economiesuisse und CCIG.

ZH: Das Interesse am Abschluss des Amtshilfeabkommens liegt eindeutig auf Behördenseite, nicht bei der Wirtschaft. Dennoch sind wir mit diesem grundsätzlich einverstanden, da andernfalls kein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen abgeschlossen werden kann. Die Schweiz hat auch mit der EG bzw. EU ein



Amtshilfeabkommen abgeschlossen. Sodann wird anerkannt, dass es der Schweizer Delegation gelungen ist, die Interessen der Schweiz gut zu wahren. Von den Unternehmen kommt demgegenüber Widerstand. Der Nutzen eines Amtshilfeabkommens sei aus Sicht der Schweiz und insbesondere der Schweizer und Zürcher Wirtschaft nicht gegeben. Die Risiken und Nachteile seien demgegenüber zu gross. Im vorliegenden Text des Amtshilfeabkommens seien keine hinreichenden Verbesserungen zu erkennen. Die Hauptkritikpunkte würden bestehen bleiben.

ZG: Wir befürworten ein Amtshilfeabkommen nur unter der Voraussetzung, dass ebenfalls ein Abkommen zur Vereinfachung der Zollbehandlungen bei der Einfuhr von Waren in Kraft gesetzt wird, d. h. es muss ein zwingendes Junktim zwischen beiden Abkommen statuiert werden.

SO: Die USA und die Schweiz sind miteinander wirtschaftlich eng verflochten. Dabei weist die Schweiz gegenüber den USA eine positive Handelsbilanz auf. Für die Schweizer Exportwirtschaft sind der Abbau von administrativen und technischen Handelshemmnissen sowie die Gewährleistung der Rechtssicherheit von grosser Bedeutung. Die Solothurner Volkswirtschaft weist einen hohen Anteil exportorientierter Betriebe auf. Wir unterstützen deshalb grundsätzlich Bestrebungen, die der Erleichterung des internationalen Handels von Waren dienen. Allerdings sind wir der Meinung, dass der Abschluss eines Abkommens über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen (AEO) die Nachteile des Abschlusses eines Amtshilfeabkommens im Zollbereich mit den USA nicht aufzuwiegen vermag.

SP:

1. Die effiziente Verhütung, Untersuchung und Aufdeckung von Zollwiderhandlungen ist im ureigenen Interesse von allen. Es darf nicht sein, dass Ehrliche schlechter wegkommen als Kriminelle und Schlaumeier, die sich ihren Zollverpflichtungen durch allerlei Tricks zu entziehen versuchen. Wer Zölle hinterzieht, begeht Diebstahl am Volk.
2. Ein Staat, der Zollwiderhandlungen nicht wirksam ahndet, geht Reputationsrisiken ein. Die Schweiz sitzt hier im Glashaus. Noch immer denkt weltweit an die Schweiz, wer das Stichwort Schwarzgeld hört. Zu einer umfassend verstandenen Weissgeldstrategie gehört ein differenziertes Instrumentarium, das erlaubt, das Unterlaufen von Zollvorschriften wirksam zu bekämpfen.
3. Die weltweite Gewährleistung der Sicherheit in der internationalen Lieferkette liegt im Sicherheitsinteresse der Schweiz. Dem im Zuge der Globalisierung um ein Vielfaches angestiegenen Güterumschlag und der massiven Verlängerung der Produktionsketten muss ein entsprechend ausgebautes Instrumentarium gegenüberstehen, das die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen auf dem Gebiete der Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels sowie unlauterer und unrechtmässiger Finanzflüsse («illicit financial flows») und des Terrorismus beinhalten. Die Schweiz darf in diesen Anstrengungen nicht abseitsstehen, sondern hat als weltweit präsente, intensiv verflochtene und – global gesehen – 19.-grösste Wirtschaftsmacht eine bedeutende internationale Verantwortung auch im sicherheitspolitischen Bereich wahrzunehmen.



4. Die Schweiz unterhält seit inzwischen 20 Jahren auch mit der Europäischen Union ein vergleichbares Abkommen⁸ über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich, das sich bewährt hat. Das Abkommen mit den USA beruht im Wesentlichen auf dem Abkommen, das die Schweiz auch mit der EU vereinbarte. Angesichts der engen wirtschaftlichen Verflechtung zwischen der Schweiz und den USA ist die Schliessung von Lücken in der Bekämpfung von Zollvergehen und Sicherheitsvorschriften wichtig.
5. Die Europäische Union hat bereits 1997 mit den USA ein Abkommen über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich abgeschlossen und dieses 2004, 2011 und 2012 ausgeweitet. Ein andauerndes Gefälle im Regulierungsniveau zwischen der Schweiz und der EU liegt nicht im Interesse unseres Landes. Das Risiko ist zu gross, dass Personen und Unternehmen aus der EU, welche Zollvorschriften im Verkehr mit den USA unterlaufen möchten, ihre krummen Geschäfte über die Schweiz abzuwickeln versuchen. Diesem Risiko kann mit einem Amtshilfeabkommen der Schweiz mit den USA, das jenem der EU mit den USA gleichwertig ist, der Riegel geschoben werden.
6. Kommt das Amtshilfeabkommen zustande, so sind damit erhebliche bürokratische Erleichterungen für die Wirtschaftsakteure verbunden. Durch die gegenseitige Anerkennung der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen wird die Zollbehandlung deutlich vereinfacht, ebenso durch die Möglichkeit, dass Wirtschaftsakteure den AEO-Status erwerben können.

Swiss Textiles ist mit dem Abschluss eines Amtshilfeabkommens zwischen der Schweiz und den USA grundsätzlich einverstanden, um die Weichen für ein allfälliges Sicherheitsabkommen sowie allenfalls auch Freihandelsabkommen zu stellen. Wir erachten den Zeitpunkt allerdings aus zwei Gründen als ungünstig und empfehlen mit dem Abschluss eines Amtshilfeabkommens zuzuwarten:

1. Die US-Aussenhandelspolitik löst zurzeit grosse Unsicherheiten aus. Die Aussenhandelspolitik der USA ist gegenwärtig unberechenbar und sympathisiert mit Protektionismus. Importe werden als schlecht angesehen und sollen mittels diverser Massnahmen wie der «border adjustment tax» zurückgedrängt werden. Ein Amtshilfeabkommen mit der Schweiz könnte von der US-Regierung missbraucht werden, um protektionistische Vorhaben umzusetzen.
2. Der Abschluss eines Amtshilfeabkommens gründet auf dem Wunsch der USA. Die Schweiz erhält im Gegenzug nicht einmal die Zusicherung auf ein allfälliges Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen und somit zur Anerkennung des AEO. Aber selbst wenn die USA ein solches Abkommen zusichern würde, wäre der Nutzen für Schweizer KMU gering. Gemäss aktuellem Stand vom 29. Mai 2017 sind gerade einmal hundert Unternehmen AEO zertifiziert. Dabei handelt es sich insbesondere um Speditionsfirmen und Grosskonzerne.

scienceindustries: Es bestehen Vorbehalte namentlich bezüglich Artikel 5 (Anwesenheit von Angestellten der amerikanischen Behörden), Artikel 6 (Originaldokumente), Artikel 11 (Wahrung Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnis). Schweizer Unternehmen sind gesetzlich verpflichtet, Originaldokumente für einen bestimmten Zeitraum aufzubewahren. Sollten diese

⁸ SR 0.632.401.02



nun an die andere Abkommenspartei übergeben werden, kann diese Pflicht von den Unternehmen nicht mehr wahrgenommen werden, falls die Originaldokumente nicht mehr retourniert werden sollten. Dies führt zu einer Rechtsunsicherheit. scienceindustries teilt die Meinung der Zollverwaltung nicht, dass Artikel 10 Absatz 8 wesentlich zu einer Verbesserung des Datenschutzes beiträgt, da die Vernichtung durch die «requesting Administration» gar nicht kontrolliert werden kann. Der Schutz von vertraulichen Geschäftsinformationen (wie z. B. Lieferanten, Rohstoffpreise, Rezepturen und Herstellungsverfahren) ist damit nicht sichergestellt. Der Wahrung des Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses wird im vorliegenden Entwurf nicht genügend Rechnung getragen.

Swissmem: Dieser Abkommensentwurf geht weit über bestehende Amtshilfeabkommen hinaus und birgt das Risiko, dass die Vertraulichkeit von Dokumenten nicht mehr geschützt ist. Die Schweiz erhält im Gegenzug auch keinerlei Zusicherung der gegenseitigen Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen. Es ergeben sich auch keine zusätzlichen Impulse für unsere Beziehung zu den USA (z. B. Prüfung zur Aufnahme von FHA-Verhandlungen mit den USA).

FH: Die FH hat bereits 2013 an einer ersten Vernehmlassung zur Amtshilfe im Zollbereich mit den USA und die gegenseitige Anerkennung des AEO-Status teilgenommen. Damals äusserten wir Vorbehalte gegenüber der Vorlage, da unseres Erachtens folgende Grundsätze nicht garantiert werden konnten:

- Ausschliessen von Zwangsmassnahmen;
- Ausschliessen von Amtshilfemassnahmen bei der Verletzung eines nach schweizerischem Recht geschützten Berufs- oder Geschäftsgeheimnisses;
- Ausschliessen der Präsenz amerikanischer Inspektoren auf Schweizer Gebiet und insbesondere in Schweizer Unternehmen;
- Ausschliessen von Ausforschungsbegehren;
- Ausschliessen von Amtshilfe gestützt auf nach schweizerischem Recht illegal erworbenen Informationen oder Daten.

Mit der neuen Fassung konnten zwar einige Verbesserung bei der Garantie der obgenannten Grundsätze erreicht werden. Wir kommen aber zum Schluss, dass auch der neue Entwurf erhebliches Potenzial birgt, die darin enthaltenen Zusammenarbeitsmöglichkeiten zur Erlangung von unter das Berufsgeheimnis fallenden Geschäftsinformationen zu missbrauchen. Dies betrifft insbesondere die Artikel 5 (Anwesenheit von Angestellten) und 10 (Vertraulichkeit und Verwendung der Informationen). Angesichts der sehr unterschiedlichen Wahrnehmung von Datenschutz und Privatsphäre in der Schweiz und in den USA ist zu befürchten, dass diese teils unbestimmt formulierten Bestimmungen zur Erlangung sensibler Unternehmensdaten verwendet und Schweizer Unternehmen gegen ihren Willen zur Zusammenarbeit mit den amerikanischen Behörden gezwungen werden könnten. Bedauerlicherweise konnte keine Klausel vereinbart werden, die Amtshilfe bei einer Verletzung des Berufs-, Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisses ausschliesst.

economiesuisse: 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 Artikel 5 über die Anwesenheit von



Angestellten der ersuchenden Verwaltung bei Untersuchungen sowie Artikel 10 über die Vertraulichkeit und Verwendung von Informationen.

SHK: Nicht unter den gegebenen Vertragsbedingungen. Die Nachteile eines Amtshilfeabkommens werden durch die Vorteile der AEO-Anerkennung aus Sicht der Schweiz und insbesondere der Schweizer und Solothurner Wirtschaft nicht aufgehoben. Die Risiken und Nachteile wären zu gross.

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

Für die Vernehmlassungspartner ist ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen im jetzigen Zeitpunkt nicht sehr wichtig. Es müssten daraus schon Vorteile im Bereich der Kontrollen resultieren. Wenn schon ein Amtshilfeabkommen abgeschlossen werden sollte, müsste zwingend auch ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen – und allenfalls auch ein Freihandelsabkommen – abgeschlossen werden.

ZH: Ein AEO-Abkommen würde es erlauben, wie im Verhältnis zur EU den Status des AEO zu schaffen. Dies kann die Zollabfertigung möglicherweise erheblich erleichtern. Allerdings sind wir der Ansicht, dass es nicht um jeden Preis notwendig ist, ein solches Sicherheitsabkommen mit den USA abzuschliessen. Ende Mai 2017 waren schweizweit 101 Unternehmen AEO-zertifiziert, 13 davon mit Sitz in Zürich. Einem AEO werden bestimmte Erleichterungen bei Sicherheitskontrollen, jedoch nicht bei herkömmlichen Zollkontrollen gewährt. Aus Sicht der Zürcher Unternehmen, die ein AEO-Zertifikat besitzen, ist der Nutzen des AEO-Status bis heute sehr beschränkt geblieben. Die Zertifizierung wird von den betroffenen Unternehmen heute nicht als wesentliche Erleichterung im internationalen Warenverkehr eingeschätzt. Insgesamt ist der AEO-Status für Unternehmen daher wenig interessant. Sodann wird kritisiert, dass das Zertifizierungsverfahren langwierig und aufwendig sei und sensible Unternehmensdaten preisgegeben werden müssten. Die befragten Unternehmen erachten ihre Geschäftsbeziehungen zu den USA ohne ein AEO-Abkommen nicht als eingeschränkt. Die Notwendigkeit eines solchen Abkommens wird daher nicht gesehen. Zudem wird befürchtet, dass die USA unter dem Vorwand der Terrorbekämpfung auch mit einem AEO-Abkommen kaum bereit sein werden, auf selbstdurchgeführte eingehende Sicherheitskontrollen zu verzichten. Für die Zürcher Wirtschaft hat ein AEO-Abkommen zu wenig Nutzen, als dass dieser die für die Unternehmen verbundenen Nachteile eines Amtshilfeabkommens aufwiegen würde.

LU: Das Abkommen macht Sinn und erleichtert den Schweizer Produzenten den Export in die USA. Zudem ist ohne ein gültiges Abkommen mit höheren Zollbelastungen für Produkte aus der Schweiz zu rechnen.

ZG: Die Wichtigkeit eines Abkommens über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen ist direkt proportional mit der gewonnenen Vereinfachung der Zollbehandlung. Entsprechend ist ein Junktim zwischen einem solchen Abkommen und dem Amtshilfeabkommen zu formulieren.

TG: Ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen würde zu Vereinfachungen der Zollbehandlung bei der Einfuhr von Waren in die



USA führen und somit im Interesse der Schweiz liegen. Aus diesem Grund wäre es wünschenswert, wenn ein solches Abkommen in der Folge des Amtshilfeabkommens getroffen werden könnte.

NE: Wir erachten es als wichtig für die Schweizer Wirtschaft und ihre Entwicklung, die Verhandlungen über eine Anerkennung des Schweizer AEO-Systems fortzuführen. Diese Rahmenbedingung ist namentlich für amerikanische Gesellschaften in der Schweiz von Bedeutung, damit sie über zugelassene Schweizer Transporteure direkt mit ihrem Stammhaus zusammenarbeiten können.

SP: Im Verkehr mit der EU hat sich der AEO-Status seit 20 Jahren bewährt. Dafür bildet das Amtshilfeabkommen eine Voraussetzung. Die Möglichkeit, darauf beruhend ein AEO-Abkommen abzuschliessen zu können, liegt im wohlverstandenen Interesse der Wirtschaft. Zwar gibt es offensichtlich in der Wirtschaft immer noch Stimmen, welche lieber weiterhin auf die Möglichkeit spekulieren möchten, Zollvorschriften unerkannt unterlaufen zu können. Aus politischer Sicht ist nicht dieser Flügel der Wirtschaft zu honorieren, sondern jener, der auf eine echte bürokratische Entlastung hofft. Denn dem AEO werden spürbare Erleichterungen bei der Vorausanmeldung und bei den sicherheitsrelevanten Kontrollen von Waren gewährt.

SGB: Für den SGB hat weder der Abschluss eines Amtshilfeabkommens noch eines AEO-Abkommens eine besonders hohe Priorität. Nichtsdestotrotz können wir die Überlegungen des Bundesrates und der Zollverwaltung nachvollziehen und erachten deshalb die bis anhin geplanten Schritte als sinnvoll. Die Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen mit den Vereinigten Staaten, in Form eines AEO-Abkommens, ist für die Schweizer Wirtschaft aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtung mit den USA höchstwahrscheinlich vorteilhaft. Da sich auf Seite der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sowohl in den Exportbetrieben als auch beim Zoll- und Grenzschutzpersonal keine erkennbaren Nachteile ergeben, steht aus Sicht des SGB einem AEO-Abkommen nichts entgegen.

SO: Wir beurteilen den wahrgenommenen Nutzen des AEO-Zertifikats bis heute als eher beschränkt. Einem AEO werden bestimmte Erleichterungen bei Sicherheitskontrollen, z. B. der Verzicht auf die Durchleuchtung der Exportware mit Röntgenstrahlen, jedoch nicht bei herkömmlichen Zollkontrollen gewährt. Signifikante Erleichterungen würden nach Auskunft der Wirtschaftsvertreter im internationalen Warenverkehr nicht bestehen. Zudem seien die Zertifizierungsverfahren langwierig und aufwendig und es müssen sensible Unternehmensdaten preisgegeben werden.

CVP: Ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen kann für die Schweizer Wirtschaft wichtige Vorteile bringen. Es sollte jedoch nicht um jeden Preis abgeschlossen werden. Denn die Vorteile sind nicht klar absehbar, die Risiken für die Schweizer Unternehmen jedoch beträchtlich.

Swiss Textiles: Ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen mit den USA hat für die Schweizer Textil- und Bekleidungsindustrie zurzeit wenig Relevanz, da mit einer Ausnahme gegenwärtig kein Schweizer Textil- oder Bekleidungsunternehmen AEO zertifiziert ist.

scienceindustries begrüsst bis anhin die Bemühungen der Zollverwaltung, den Ausbau des Netzes von Abkommen, die die gegenseitige Anerkennung der Sicherheitsstandards sicherstellen, voranzutreiben. Aktuell verfügt die Schweiz über 105 Unternehmen, die AEO-



zertifiziert sind. Gut die Hälfte davon sind Industrieunternehmen und könnten von einem MRA AEO-CTPAT profitieren. Aus den Reihen der rund 250 Mitgliedunternehmen sind lediglich 10 Unternehmen AEO-zertifiziert. Um den AEO für Unternehmen interessant zu machen, müssen signifikante Erleichterungen im internationalen Warenverkehr für vertrauenswürdige Unternehmen resultieren. Dies konnte bisher von diesen Unternehmen nicht festgestellt werden. Aufgrund der weiterhin fehlenden, signifikanten Erleichterungen für Unternehmen mit AEO-Status beurteilt scienceindustries die Wichtigkeit und den Nutzen eines allfälligen Abkommens über die gegenseitige Anerkennung der zollrechtlichen Sicherheitsmassnahmen als gering.

Swissmem: Grundsätzlich ist eine gegenseitige Anerkennung richtig und zielführend, da nur damit eine international sichere Lieferkette mit vernünftigen Aufwand administrierbar ist. Aufgrund der relativ geringen Anzahl an AEO-Zertifizierungsanträgen in der Schweiz geht Swissmem davon aus, dass das Interesse recht gering sein wird.

FER: Seit 2011 haben nur 105 Unternehmen, mehrheitlich grosse internationale Konzerne, den AEO-Status erworben. Der Nutzen dieses Status ist somit nicht nachgewiesen.

FH: Erleichterungen im Zollbereich für vertrauenswürdige Unternehmen unter Einhaltung gewisser Sicherheitsparameter vorzusehen, ist ein an sich begrüssenswertes Prinzip. Dazu gehört auch die gegenseitige und internationale Statusanerkennung. Wir stellen aber fest, dass das Interesse der Schweizer Unternehmen am AEO-Status bisher gering ist (34 zertifizierte Unternehmen 2013, rund 100 2017). Das derzeit geringe Interesse der Schweizer Uhrenunternehmen weist auf ein Missverhältnis zwischen dem nötigen Aufwand, um den AEO-Status zu erwerben, und dem Nutzen daraus hin. Insofern sich durch den AEO-Status keine signifikanten Vorteile beim Export und der Verzollung ergeben, weder in Sachen Geld- noch Zeitersparnis, ist die gegenseitige Anerkennung des schweizerischen und des amerikanischen Status von geringer Bedeutung.

sgv: Nur im Zusammenhang mit einem Freihandelsabkommen.

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

Die CCIG befürwortet grundsätzlich eine Erleichterung des internationalen Austauschs. Entsprechend wäre eine Vereinfachung der Schritte, die Schweizer Unternehmen beim Export durchführen müssen, grundsätzlich positiv. Die CCIG stellt aber fest, dass bisher nur 105 Schweizer Unternehmen den AEO-Status im bestehenden System erworben haben, im Kanton Genf sind es fünf. Daraus geht hervor, dass diese Zertifizierung für die Schweizer



Exportindustrie keine Notwendigkeit darstellt. Letztlich ist darauf zu achten, eine gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen nicht auf Kosten anderer wichtiger Aspekte für die Unternehmen wie Datenschutz und Rechtssicherheit zu erlangen.

SHK: Aus zolltechnischer Sicht bringt der AEO-Status die erwarteten Vorteile der reduzierten Kontrollfrequenz im Import und Export, was sich in auch in reduzierten X-ray-Kosten und in verzugslosen Zollabwicklungen im In- und Ausland zeigt. Aus wirtschaftlicher Sicht bringt der AEO-Status bestimmten Unternehmen Vorteile, da die geschlossene Sicherheitskette bei gewissen Kunden an Wichtigkeit zugenommen hat und der AEO-Status diesen verbürgt. Für viele Unternehmen scheint der Nutzen des AEO-Status jedoch bis heute beschränkt und bringen keine signifikanten Erleichterungen im internationalen Warenverkehr. Kritisiert wird weiter, dass das Zertifizierungsverfahren langwierig und aufwendig ist und sensible Unternehmensdaten preisgegeben werden müssen. Daher ist der AEO für Unternehmen insgesamt wenig interessant. Belegt wird diese Tatsache, dass per Ende Mai 2017 schweizweit nur gerade 101 und im Kanton Solothurn 3 Unternehmen AEO-zertifiziert waren. In der Summe sieht die Solothurner Handelskammer unter den gegebenen Bedingungen keine Notwendigkeit für ein AEO-Abkommen mit den USA. Es ist zu befürchten, dass die USA unter dem Vorwand der Terrorbekämpfung auch mit AEO-Abkommen kaum bereit sein würden, auf selbstdurchgeführte eingehende Sicherheitskontrollen zu verzichten. Ein allfälliges AEO-Abkommen stiftet für die Schweizer und die Solothurner Wirtschaft zu wenig Nutzen, als dass dieser die für Schweizer Unternehmen resultierenden Nachteile eines Amtshilfeabkommens aufwiegen würde.

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

Verschiedene Vernehmlassungspartner sind mit dem Entwurf des Amtshilfeabkommens nicht einverstanden und fordern Nachbesserungen namentlich bezüglich des Ausschlusses von Zwangsmassnahmen und des Schutzes des Betriebs-, Geschäfts- und Berufsgeheimnisses sowie bei den Artikeln 5 (Anwesenheit von Angestellten), 6 (Akten und Schriftstücke), 9 (Erledigung von Amtshilfeersuchen), 10 (Vertraulichkeit und Verwendung der Informationen) und 11 (Ausnahmen von der Verpflichtung zur Amtshilfe).

ZH: Grundsätzlich sind wir mit dem Inhalt des Amtshilfeabkommens einverstanden. Wir stellen fest, dass die Amtshilfehandlungen (insbesondere die Zwangsmassnahmen) teilweise recht weit gehen. Rechtsstaatlichen Bedenken wird jedoch durch verschiedene Massnahmen genügend Rechnung getragen, insbesondere besteht die Möglichkeit, im Einzelfall keine Amtshilfe zu leisten. Zudem hat die EZV eine reichhaltige Erfahrung bei der Anwendung von Zwangsmassnahmen. Hinsichtlich der Möglichkeit der Teilnahme von Angehörigen der ausländischen Zollverwaltung in der Amtshilfe fällt auf, dass kein Rechtsmittel der Betroffenen gegen eine solche Teilnahme vorgesehen ist. Es wäre daher wünschenswert, dass sich die EZV bei der Bewilligung der Teilnahme von ausländischen Amtspersonen an der Praxis der internationalen Rechtshilfe orientieren müsste. Da das Amtshilfeabkommen grundsätzlich einen Kompromiss darstellt, um später ein Sicherheitsabkommen abschliessen zu können, sollte dessen Abschluss enger mit dem Abschluss über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen verknüpft werden. Die Bereitschaft der Wirtschaft, das Amtshilfeabkommen als Teil eines Kompromisses zugunsten eines AEO-Abkommens zu akzeptieren, ist sehr gering.



LU: Betreffend die Kostenübernahme für die Amtshilfe halten wir die vorgeschlagene Lösung für ungeeignet. Die effektiven Kosten der Amtshilfe für die Schweiz sind nicht transparent. Aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, in welchem Verhältnis die Amtshilfeersuchen stehen, nur wie viele solche Ersuchen die USA an die Schweiz richtet, nämlich rund 250 pro Jahr. Wenn sich die Gesuche die Waage halten, ist die vorgeschlagene Lösung vertretbar. Grundsätzlich sollten die Kosten aber nicht vom ersuchten, sondern vom ersuchenden Vertragspartner getragen werden. Der Schweiz darf kein finanzieller Nachteil aus dem Abkommen entstehen.

ZG: Der vorliegende Entwurf des AEO-Abkommens ist unter Beachtung der [bei den jeweiligen Artikeln vermerkten] Anträge annehmbar.

SO: Wir bemängeln, dass die Vornahme von Zwangsmassnahmen nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird, auch wenn die ersuchte Verwaltung Vorbehalte zur Vollstreckung von Zwangsmassnahmen anbringen kann. Die USA beharren auch darauf, dass Angestellte der ausländischen Behörden bei Untersuchungen im Exportland anwesend sein können. Diesen Standpunkt betrachten wir als inakzeptabel. Die ausgehandelte Bestimmung über die Vertraulichkeit und die Verwendung von Informationen greift aus unserer Sicht zu wenig. Die schweizerische Forderung, dass das Amtshilfeabkommen bei einer Beeinträchtigung des Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses nicht gelten darf, wurde nicht aufgenommen. Der vereinbarte Briefwechsel dazu vermag nicht zu befriedigen.

NE: Wir stimmen dem vorliegenden Text zu, der uns ausgewogen erscheint, und bitten den Bundesrat, zu dessen Anwendung nach Treu und Glauben Sorge zu tragen. Wir können nachvollziehen, dass die amerikanischen Behörden zur Überprüfung der Prozesse und ihrer korrekten Anwendung ermächtigt werden, wobei aber auf potenzielle Abweichungen achtzugeben ist, die zu Ausforschungen in Industrie und Wirtschaft führen könnten.

SP: Die SP kann einem Abkommenstext in der vorliegenden Form zustimmen. Zentral ist für die SP, dass bei den aktuellen Bestimmungen über den Datenschutz keine Abstriche gemacht werden. Die Hartnäckigkeit der Schweizer Unterhändler, in Artikel 10 eine Formulierung zu verankern, die sich an Artikel 12 Ziffer 5.1 Buchstabe a des WTO-Abkommens über Handelserleichterungen anlehnt, hat sich gelohnt. Demnach obliegt es dem ersuchenden Staat, alle vom ersuchten Staat zur Verfügung gestellten Informationen und Dokumente streng vertraulich zu behandeln und ihnen mindestens dasselbe Schutz- und Vertraulichkeitsniveau zu gewähren wie das innerstaatliche Recht und Rechtssystem des ersuchten Mitglieds. Zwar bedauert die SP, dass die Schweiz einer Bestimmung zustimmen musste (Art. 10 Abs. 5), wonach die ersuchende Behörde erhaltene Informationen im Zusammenhang mit Terrorismus und nationaler Sicherheit Regierungsstellen, d. h. im Falle der USA dem Director of National Intelligence übermitteln darf. In einer Güterabwägung betrachtet die SP diese Bestimmung aber nicht als so schwerwiegend, dass deshalb das ganze Abkommen in Frage gestellt werden sollte – umso weniger, als die Schweizer Unterhändler wichtige Relativierungen durchsetzen konnten: Laut Artikel 10 Absatz 7 dürfen nur Daten übermittelt werden, von denen anzunehmen ist, dass sie korrekt sind; sollte dies nicht der Fall sein, informieren sich die Behörden gegenseitig und sind gehalten, die Daten zu korrigieren oder zu löschen. Wichtig ist auch die Bestimmung im Abkommenstext, wonach die erhaltenen Daten zu vernichten sind, wenn sie nicht mehr benötigt werden (Art. 10 Abs. 8). Der so ergänzte Artikel 10 stellt eine wesentliche Verbesserung im Bereich des Datenschutzes dar, der bekanntlich in den Beziehungen der Schweiz (und der EU) mit den USA stets bedeutende Fragen aufwirft.



CVP: Nein, die CVP lehnt den vorliegenden Abkommenstext ab. Wichtige, von der Schweizer Wirtschaft bereits 2013 geforderte, Verbesserungen werden mit dem Abkommen nicht erreicht.

SGB: Wir sind mit dem jetzt vorliegenden Abkommen einverstanden. Insbesondere der Einhaltung des Datenschutzes und des Spezialitätsprinzips, wie es in diesem Abkommen auch vorgesehen ist, muss aus Sicht des SGB Sorge getragen werden.

Swiss Textiles: Der vorliegende Abkommenstext geht in nachstehenden Bereichen über das Amtshilfeabkommen zwischen der Schweiz und der EU hinaus und ist daher aus unserer Sicht abzulehnen:

- Artikel 9 Absatz 5 verpflichtet die ersuchte Verwaltung der Einhaltung eines bestimmten Verfahrens nachzukommen, soweit ein solches Verfahren durch das innerstaatliche Recht der ersuchten Vertragspartei nicht verboten ist. Mit dieser Klausel öffnet sich die USA ein Türchen, um amerikanisches Recht in der Schweiz walten zu lassen. Auf dem Gebiet einer Vertragspartei soll nur das innerstaatliche Recht gelten, unabhängig davon, ob das ausländische Recht ebenfalls zugelassen wäre. Swiss Textiles beantragt die Streichung von Artikel 9 Absatz 5.
- Artikel 10 Absatz 1 bietet ein zu geringes Datenschutzniveau. Der Begriff «so umfassend wie möglich» ist schwammig und bietet grossen Interpretationsspielraum. Artikel 10 Absatz 1 ist ein Freipass für die USA, mit Schweizer Daten nach amerikanischem Gesetz zu verfahren. Analog des Zusatzprotokolls über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich zwischen der Schweiz und der EU muss sich die ersuchende Vertragspartei verpflichten, für einen Schutz der Daten zu sorgen, der dem in der ersuchten Partei geltenden Schutz mindestens gleichwertig ist.
- Terrorismus wird von der US-Regierung oft benutzt, um das Datenschutzgesetz für andere Zwecke zu unterwandern. Artikel 10 Absatz 3 gewährt der ersuchenden Partei bereits die Möglichkeit, die ersuchte Behörde für eine Verwendung der Informationen zu andere Zwecken zu ersuchen. Andere Zwecke wie die Verwendung der Daten im Zusammenhang mit Terrorismus sind dadurch bereits abgedeckt. Artikel 10 Absatz 5 ist somit ersatzlos zu streichen.
- Die Verletzung von Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnissen muss als Ausnahme von der Verpflichtung zur Amtshilfe in Artikel 11 aufgenommen werden.

Des Weiteren ist Swiss Textiles gegen die Möglichkeit in Artikel 5, dass Angestellte der ersuchenden Verwaltung von Fall zu Fall aufgrund der erteilten Bewilligung der ersuchten Verwaltung und unter den von dieser festgelegten Bedingungen bei Untersuchungshandlungen – unabhängig ihrer Form – anwesend sein dürfen. Während das NAFTA-Abkommen die Anwesenheit von der ersuchenden Behörde auf dem Territorium der ersuchten Behörde zulässt und die USA dies auch für das TTIP so handhaben möchten, widerspricht dies der Praxis der Schweiz im Freihandelsbereich. Die Anwesenheit von Angestellten der anderen Vertragspartei auf dem eigenen Staatsgebiet im Amtshilfeabkommen zu dulden, würde einen Präzedenzfall für ein allfälliges Freihandelsabkommen mit den USA schaffen, weshalb sich Swiss Textiles dagegen stellt.

scienceindustries: Wir erachten Formulierungen wie z. B. «.... to fullest extent possible...» (Art. 10 Abs. 1) als zu schwammig.



Swissmem: Der vorliegende Abkommenstext geht in vielen Bereichen über das Amtshilfeabkommen zwischen der Schweiz und der EU hinaus und ist daher aus Sicht von Swissmem abzulehnen, insbesondere:

- Artikel 10 über die Vertraulichkeit und Verwendung von Informationen bietet ein zu geringes Datenschutzniveau, darüber hinaus sind gewisse Begriffe zu schwammig formuliert, z. B. «Die ersuchende Verwaltung schützt vor Offenlegung so umfassend wie möglich».
- Artikel 10 Absatz 3 gewährt der ersuchenden Partei die Möglichkeit, die ersuchte Behörde für eine Verwendung der Informationen zu anderen Zwecken anzufragen. Das wäre ein Freipass für die US-Verwaltung, ihre Anliegen durchzusetzen.

FER und sgV: Nein.

FH: Die Interessen müssen gegeneinander abgewogen werden. Angesichts des geringen Interesses am AEO-Status bleiben wir der Meinung, dass die Vorteile einer gegenseitigen Status-Anerkennung die Nachteile und Risiken, die sich aus einem Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA in der heutigen Form ergeben, nicht aufwiegen können. Zu einem anderen Schluss könnten wir nur bei vollständiger und vorbehaltloser Annahme der fünf [in Ziff. 2.3.1] genannten Kriterien gelangen. Dem vorliegenden Abkommenstext im Hinblick auf ein Abkommen zum AEO-Status können wir deshalb nicht zustimmen.

economiesuisse: Die Nachteile, die sich durch den vorliegenden Abkommenstext für die Schweizer Wirtschaft ergeben würden – Rechtsunsicherheiten bezüglich der Auslegung und des Datenschutzes sowie des möglichen administrativen Mehraufwands – 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 unserer sonst geäusserten Vorbehalte in Frage [vgl. auch Ziff. 2.3.4]. 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.

CCIG: Nein. Gemäss den Angaben des Bundesrats im Vernehmlassungsbericht würde sich mit der Annahme dieses Abkommens nur theoretisch die Möglichkeit eröffnen, eines Tages ein Abkommen über den AEO-Status abzuschliessen zu können. Es gibt keine Garantie für die tatsächliche Aufnahme solcher Verhandlungen. Die Schweiz müsste somit ein nicht auf ihrem Wunsch gründendes Abkommen akzeptieren, um dann bei der Aufnahme von eventuell zur Unterzeichnung eines AEO-Abkommens führenden Gesprächen vom guten Willen der USA abhängig zu sein. Diese Situation scheint zumindest unausgewogen. Angesichts des Kurses des neuen Präsidenten Amerikas beim internationalen Handel hat die CCIG zudem erhebliche Zweifel, dass nach einer Annahme des vorliegenden Abkommens durch die Schweiz rasch Verhandlungen über ein AEO-Abkommen aufgenommen würden. Die CCIG erachtet daher die Annahme des vorgelegten Abkommens durch die Schweiz in Anbetracht



der erheblichen und einseitigen Konzessionen, die die Schweiz dabei eingegangen ist, und der fehlenden Garantien zur tatsächlichen Aufnahme von Verhandlungen über ein AEO-Abkommen als nicht gerechtfertigt. Dazu ist anzumerken, dass die Unternehmen keinen Nutzen von der Unterzeichnung des Abkommens über die Amtshilfe im Zollbereich haben.

SHK: Die Solothurner Handelskammer ist mit dem vorliegenden Abkommenstext nicht einverstanden. Bereits in der Vernehmlassung von 2013 hat die Schweizer Wirtschaft das Amtshilfeabkommen mit den USA grossmehrheitlich abgelehnt. Die in den letzten Verhandlungsrunden gegenüber 2013 erzielten Verbesserungen aus Schweizer Sicht gehen deutlich zu wenig weit, als dass nun eine Zustimmung aus Wirtschaftssicht möglich wäre. Verschiedene Regelungsbereiche sind zu stark durch die einseitigen Interessen der USA geprägt und liegen ausserhalb eines für die Schweiz akzeptablen Rahmens, wie er bspw. beim Amtshilfeabkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft vorliegt. Dies zeigt sich insbesondere in folgenden Punkten:

- Präambel: Zwar wurde darin festgehalten, dass das Abkommen nach dem Grundsatz von Treu und Glauben umzusetzen sei. Nach Auffassung des Bundesrates schliesst dies aus, dass auf Basis gestohlener Daten um Amtshilfe ersucht wird. Es ist aber sehr unsicher, ob die USA diesen Rechtsgrundsatz gleich interpretieren. Die allgemeine Erwähnung in der Präambel ist zu wenig wirksam.
- Art. 4: Die Vornahme von Zwangsmassnahmen wurde nicht ausdrücklich ausgeschlossen (Abs. 3). Wenn auch die ersuchte Verwaltung gemäss aktueller Formulierung Vorbehalte zur Vollstreckung von Zwangsmassnahmen anbringen kann, sind Inspektionen, Beschlagnahme usw. auf «Ersuchen» der ausländischen Behörde dennoch möglich. In der praktischen Umsetzung erscheint es wenig wahrscheinlich, dass die Schweizer Behörden Gesuche aus den USA ablehnen werden.
- Art. 5: Die USA beharren auf ihrer Forderung, dass Angestellte der ausländischen Behörden bei den Untersuchungen im Exportland anwesend sein können. Der Antrag der Schweiz auf Weglassen dieser aus Wirtschaftssicht inakzeptablen Bestimmung blieb in den weiteren Verhandlungen erfolglos.
- Art. 10: Die ausgehandelte Bestimmung über die Vertraulichkeit und die Verwendung von Informationen greift zu wenig. Laut Abkommensentwurf gilt das gleichwertige Schutz- und Vertraulichkeitsniveau im ersuchten Staat nur «so umfassend wie möglich» (Abs. 1). Gleichzeitig können die US-Behörden Absatz 5 Informationen, die sie im Zusammenhang mit Terrorismus und nationaler Sicherheit sehen, dem Director of National Intelligence melden. Somit ist faktisch ein Automatismus der Informationsweitergabe möglich, d. h. die Zollbehörden können Daten standardgemäss an die Geheimdienste weiterleiten. Artikel 10 enthält zwar einige Verbesserungen gegenüber der Vorlage von 2013, diese gehen aber klar zu wenig weit.
- Art. 11: Die Schweizer Wirtschaft hat bereits wiederholt gefordert, dass das Amtshilfeabkommen bei Beeinträchtigung des Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses nicht gelten darf. Das Knowhow von Schweizer Firmen soll geschützt und nicht offengelegt werden. Auch der Mitarbeiterschutz ist bei einer geforderten Amtshilfe unzureichend. Trotz Verhandlungsversuchen konnte sich die Schweiz nicht durchsetzen. Die alternative Klausel in Artikel 9 Absatz 1 und der vereinbarte Briefwechsel vermögen eine Bestimmung zur Wahrung des Betriebs-, Geschäfts-, und Berufsgeheimnisses, wie sie im Amtshilfeabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft enthalten ist, nicht ausreichend zu ersetzen.



2.3.4 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)?

Vgl. die Zusammenfassung bei Ziffer 2.3.3.

ZH: Aus Behördensicht enthält das Amtshilfeabkommen keine solche Regelung. Den Zürcher Unternehmen hingegen gehen die Verbesserungen im vorliegenden Abkommenstext zu wenig weit. Viele Regelungsbereiche seien zu stark durch die einseitigen Interessen der USA geprägt und lägen ausserhalb eines für die Schweiz akzeptablen Rahmens. Bezüglich der Zwangsmassnahmen wird darauf hingewiesen, dass es in der praktischen Umsetzung wenig wahrscheinlich sei, dass die Schweizer Behörden Gesuche aus den USA ablehnen würden, auch wenn dies theoretisch möglich wäre. Inakzeptabel aus Sicht der Wirtschaft sei, dass ausländische Amtspersonen bei den Amtshilfehandlungen anwesend sein könnten. Bei der Vertraulichkeit und der Verwendung von Informationen sei mit der vorliegenden Regelung faktisch ein Automatismus der Informationsweitergabe möglich. Zu wenig wirksam seien auch die Verbesserungen in Sachen Betriebs-, Geschäfts- und Berufsgeheimnis. Es sei sehr unsicher, ob die USA den Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben gleich interpretiere wie die Schweiz.

ZG: Als «no go» ist ein AEO-Abkommen, ohne dass ebenfalls ein Abkommen zur Vereinfachung der Zollbehandlung eingeführt wird, zu betrachten. Ebenfalls ein «no go» wäre, wenn die [hier bei den jeweiligen Artikeln vermerkten] Anträge nicht umgesetzt würden.

SO: Mit dem Amtshilfeabkommen geht man relativ viel ein und erhält wenig zurück. Der Schutz vor möglichen Ausforschungsbegehren müsste besser gewährleistet werden. Die drohende Beeinträchtigung von Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnissen muss ausgeschlossen werden können und die Amtshilfe darf nicht aufgrund von unrechtmässig beschafften Daten erfolgen.

TG: Aus unserer Sicht erscheint insbesondere Artikel 10 bezüglich Vertraulichkeit und Verwendung der Informationen als eine der zentralen Bestimmungen, an der in der vorliegenden Form festgehalten werden sollte.

NE: Für uns ist wichtig, dass das Eingriffsrisiko der USA in unsere Unternehmen begrenzt ist. Der aktuelle Entwurf scheint dieser Problematik Rechnung zu tragen. Nach unserer Auffassung sollten Schweizer Unternehmen bei diesem Abkommen kein grösseres Risiko eingehen als Pharmaunternehmen, die sich von der «Food and Drug Administration» (FDA) zertifizieren lassen. Diese Richtschnur muss die Schweizer Verhandlungsdelegation im Auge haben, um ein ausgewogenes Abkommen zu erzielen. Wie bei den Pharmaprodukten scheint legitim, dass amerikanische Angestellte unter gewissen Bedingungen einen Prozess zertifizieren können, der die Sicherheit ihrer Mitbürger garantiert, was im Übrigen im Interesse unserer Gesellschaften ist, deren Haftung bei einem Unfall sich nach erfolgter Zulassung reduziert.

SP: Wesentliche Abstriche beim jetzt erreichten Datenschutz-Niveau wären nicht annehmbar. Es ist ebenfalls zentral, dass der aktuelle Abkommenstext die Souveränität der Schweiz auch in Bezug auf wichtige weitere Fragen anerkennt: Die Schweiz entscheidet autonom, ob sie gestützt auf Amtshilfebegehren aus den USA Zwangsmassnahmen ergreift oder nicht. Die Tatsache, dass die Schweiz Zwangsmassnahmen ergreifen kann, wird ausdrücklich be-



grüsst. Wer unter dem Verdacht steht, gegen Zollvorschriften verstossen zu haben, muss damit rechnen, dass Dokumente beschlagnahmt, Wohnungen und Personen durchsucht und diese gegebenenfalls vorläufig festgenommen werden. Ohne die Möglichkeit, solche Zwangsmassnahmen zu ergreifen, lassen sich Zollvorschriften gar nicht wirksam durchsetzen. Es ist aber nicht verhandelbar, wer über das Ergreifen von Zwangsmassnahmen in der Schweiz entscheidet. Das muss stets in der alleinigen Kompetenz der Schweiz liegen. Zudem regt die SP an, die Installierung eines individuellen Beschwerdemechanismus zu prüfen, um den Rechtsschutz von Betroffenen sicherzustellen. Dieser müsste freilich so ausgestaltet werden, dass er nicht für die Verschleppung der Verfahren missbraucht werden kann. Wichtig ist zudem, dass die Schweiz autonom darüber entscheiden kann, ob Beamte aus dem ersuchenden Staat im ersuchten Staat anwesend sein können oder nicht. Die Bildung gemischter Teams ist auf vielen Gebieten üblich und kann die Wirksamkeit von Untersuchungen massgeblich erhöhen. Zollvorschriften ohne Biss machen keinen Sinn. In diesem Sinne unterstützt die SP ausdrücklich die Möglichkeit, dass Beamte aus dem ersuchenden Staat anwesend sein können. Dies bietet mannigfache Vorteile. Es ist aber zentral, dass die Schweiz ein solches Begehren auch ablehnen könnte, falls solche Begehren offensichtlich unbegründet sind oder andere übergeordnete Interessen tangiert wären.

SBG: Wir wären gegen ein solches Abkommen, wenn darin Regelungen enthalten wären, die sich negativ auf die Arbeitsbedingungen des Zoll- und Grenzschutzpersonal oder der Schweizer Arbeitnehmenden im Allgemeinen auswirken würde.

CVP: Der Schutz der Schweizer Unternehmen ist zentral. Dies beinhaltet sowohl den Datenschutz und den Ausschluss von Zwangsmassnahmen wie auch die Garantie des Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses. Auch die Anwesenheit von Angestellten der amerikanischen Behörden kann sich als problematisch herausstellen. Aus Sicht der CVP wurden diese Punkte im vorliegenden Abkommen nicht genügend berücksichtigt.

Swiss Textiles erachtet den Zeitpunkt für einen Abschluss eines Amtshilfeabkommens zwischen der Schweiz und den USA als ungünstig. Sollte sich die Aussenhandelspolitik der USA künftig wieder öffnen, unterstützt Swiss Textiles ein Amtshilfeabkommen unter folgenden Voraussetzungen:

- Artikel 10 Absatz 5 sowie Artikel 9 Absatz 5 sind zu streichen.
- Artikel 10 Absatz 1 wird dahingehend geändert, so dass sich die ersuchende Vertragspartei verpflichtet, für einen Schutz der Daten zu sorgen, der dem in der ersuchten Vertragspartei geltenden Schutz mindestens gleichwertig ist.
- Die Anwesenheit von Angestellten der ersuchenden Verwaltung auf dem Staatsgebiet der ersuchten Verwaltung ist ausgeschlossen.
- Die Verletzung von Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnissen wird als Ausnahme von der Verpflichtung zur Amtshilfe in Artikel 11 aufgenommen.
- Es werden Verhandlungen über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen sowie über ein Freihandelsabkommen aufgenommen.

scienceindustries erachtet die Definitionen von «customs offense/customs law» als zu weit gefasst, da diese auch die nichtzollrechtlichen Erlasse umfasst (Art. 1 Abs. 2 und 4). Während auf Schweizer Seite der Geltungsbereich für das Abkommen mit der Verordnung vom



4. April 2007⁹ über die Strafkompetenzen der Eidgenössischen Zollverwaltung klar abgesteckt ist, ermöglicht die gewählte Formulierung den USA einen maximalen Interpretationsspielraum sowohl für den Einbezug weiterer Behörden wie auch für den Geltungsbereich. Dies birgt die Gefahr, dass unter dem Deckmantel des Amtshilfeabkommens im Zollbereich weiteren US-Behörden der Zugang zu Schweizer Unternehmen gewährt wird. Zudem ist der US-Spielraum im Bereich «attempted violation» zu gross. Dies ist nicht im Interesse von scienceindustries. Der Begriff «customs law» muss so eng definiert werden, dass keine Interpretation des Geltungsbereichs durch die Abkommenspartner möglich ist. scienceindustries beurteilt zudem sowohl die mögliche Präsenz von Vertretern der US-Behörden bei Ermittlungen, Inspektionen, usw. (Art. 5.) wie auch die Übergabe von Originaldokumenten (Art. 6) – Kopien respektive beglaubigte Kopien erfüllen den Zweck genauso – als kritisch.

Swissmem: Den fehlenden Schutz von Betriebsgeheimnissen lehnen wir klar ab (Art. 11). Wir stimmen ebenfalls nicht zu, dass Angestellte der ersuchenden Verwaltung bei den Untersuchungen anwesend sein können (Art. 5). Die Möglichkeit von Inspektionen wurde bereits im Abkommen mit Südkorea zugestanden. Diesbezüglich haben wir sehr schlechte Erfahrungen gemacht. Aufgrund der sehr weitreichenden Möglichkeiten, die das US-Recht vorsieht, lehnen wir aus schweizerischer Sicht die vorgesehene extraterritoriale Beweiserhebung durch ausländische Amtspersonen in der Schweiz ab.

Die FER kann bei folgenden Punkten keine Abstriche machen:

- Einhaltung der Vertraulichkeit der Daten;
- Ausschliessen von Zwangsmassnahmen und der besonderen Amtshilfe;
- Ausschliessen der Amtshilfe bei Verletzung des Berufs-, Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisses.

FH: Unseres Erachtens wird Artikel 5 (Anwesenheit von Angestellten) immer ein Missbrauchspotenzial bezüglich des Berufsgeheimnisses der Schweizer Unternehmen aufweisen, auch wenn der Entscheid, eine Anwesenheit zu erlauben oder nicht, allein bei der ersuchten Verwaltung liegt. Artikel 10 (Vertraulichkeit und Verwendung der Informationen): Trotz der von schweizerischer Seite erzielten Verbesserungen enthält der Text weiterhin problematische Formulierungen mit Interpretationsbedarf. So wird die Vertraulichkeit der Informationen durch den Zusatz «unless otherwise stated» relativiert, und die ersuchende Verwaltung muss «so umfassend wie möglich» («to the fullest extent possible») vor einer Offenlegung der Informationen schützen.

economiesuisse: 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.

⁹ SR 631.09



- 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 all-fälliges 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. Artikel 9 Absatz 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.

CCIG: Als negative Elemente des vorgelegten Abkommens stechen hervor:

- weit gehende Eingriffsbefugnis für ausländische Behörden;
- fehlende Garantien beim Datenschutz;
- sehr vager Umfang der Verwendung von erhaltenen Daten durch die ausländischen Behörden.

Das Abkommen zeichnet sich durch seine Ungenauigkeit bezüglich des tatsächlichen Umfangs der erfassten und ausgetauschten Informationen aus. Verschiedene Artikel sind deshalb mit grosser Rechtsunsicherheit für die Unternehmen verbunden. Die Tragweite der Artikel 3, 4 und 5 zur Amtshilfe und der Anwesenheit von Angestellten ist nicht klar definiert. Die mangelnde Klarheit betrifft die Art der an die ersuchende Behörde übermittelten Daten, den Grad des erforderlichen Verdachts einer Widerhandlung für die Einleitung eines Verfahrens oder das Ausmass und den Grad der Eingriffsmöglichkeit bei durchzuführenden Untersuchungen. Dasselbe gilt bezüglich der Tragweite von Artikel 10. Der aktuelle Wortlaut bietet nicht die erforderlichen Garantien beim Datenschutz und bei der Verwendung der übermittelten Daten. Der fehlende Hinweis in Artikel 11, dass keine Amtshilfe geleistet werden muss, wenn diese ein Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnis verletzen würde (wie es das Abkommen mit der EU vorsieht), ist ebenfalls dazu angetan, bei den Unternehmen auf Ablehnung zu stossen.



SKH: Wir sind generell bereit, auf die Möglichkeit der Aushandlung eines AEO-Abkommens zu verzichten, da dieses zu wenig Nutzen stiften würde. Daher ist die Bereitschaft der Wirtschaft auch gering, das Amtshilfeabkommen als Teil eines Kompromisses zugunsten eines AEO-Abkommens zu akzeptieren. Falls unsere Hauptkritikpunkte am Text des Amtshilfeabkommens bei weiteren Verhandlungen berücksichtigt werden können (vgl. Ziff. 2.3.3), können die Verhandlungen weitergeführt werden.

2.4 Bemerkungen zum Abkommenstext

economiesuisse: 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).

Art. 1 Begriffe

Swiss Textiles und economiesuisse: In Artikel 1 wird der Begriff «Waren» nicht definiert. Diese Definition ist analog dem Zusatzprotokoll über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich vom 9. Juni 1997 zwischen der Schweiz und der EU zu ergänzen.

economiesuisse und Roche: Die Definitionen werden nicht alle konsequent verwendet. Artikel 10 spricht etwa von «requesting contracting Party», während es «requesting Administration» heissen sollte usw. 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.

Art. 3 Allgemeine Amtshilfe

ZG: Artikel 3 Ziffer 1 ist folgendermassen zu formulieren: «Auf Ersuchen **kann** eine Zollverwaltung Amtshilfe **leisten**, indem sie Informationen liefert, um ...».

Begründung: Bei den im Rahmen der Amtshilfe zu offenbarenden «Informationen» handelt es sich gemäss der Legaldefinition von Artikel 1 Ziffer 3 um (besonders schützenswerte) Personendaten nach Artikel 3 Buchstaben a und c des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁰ über den Datenschutz (DSG). Da es sich beim vorliegenden Abkommen um die gegenseitige Leistung von *Amtshilfe* und nicht um ein *Rechtshilfeabkommen* handelt, bedarf es weder des Vorliegens einer strafbaren Handlung noch muss bereits ein Strafverfahren eröffnet worden sein. Der momentane Wortlaut von Artikel 3 Ziffer 1 setzt lediglich einen konkreten Antrag der ersuchenden Verwaltung voraus, um von der ersuchten Verwaltung die gewünschte Information zu erhalten. Trotz Betonung der Achtung des «Bona fide»-Grundsatzes bei der Umsetzung des vorliegenden Abkommens erachten wir eine zwingende Herausgabe von besonders schützenswerten Personendaten sowie von Betriebs-, Geschäfts- und Berufsgeheimnissen ohne entsprechende Möglichkeit der Überprüfung bzw. einer Abwägung des schutzwürdigen Interesses der betroffenen Personen bzw. Firmen als unverhältnismässig. Mit der vorgeschlagenen Kann-Bestimmung wird von einer Herausgabeverpflichtung abge-

¹⁰ SR 235.1



sehen. Der ersuchten Partei wird die Möglichkeit gegeben, einem unverhältnismässigen Gesuch der ersuchenden Partei Einhalt zu gebieten.

Centre Patronal: Artikel 3 und 4: Auf Wunsch der USA wird bei den Amtshilfebestimmungen zwischen allgemeiner und besonderer Amtshilfe unterschieden, was beim entsprechenden Abkommen mit der EU nicht der Fall ist. Der problematische Aspekt der besonderen Amtshilfe besteht weniger in der auch im Abkommen mit der EU vorgesehenen Überwachung der Personen, Waren und Beförderungsmittel bei einem Verdacht auf Zollwiderhandlungen als im Umfang der zulässigen Untersuchungshandlungen und der gelieferten Informationen. Welche Informationen geliefert werden, hält der Abkommenstext nicht umfassend fest, was zu Problemen führen wird. Zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich die Informationen, die den amerikanischen Zollbehörden erteilt werden müssen, und der erwartete Genauigkeitsgrad nicht genau ermessen. Dies gilt sowohl für Artikel 3 mit der Formulierung «die Lieferung von Informationen umfasst auch...», die weitere, im Text nicht näher bezeichnete Informationen einbezieht, als auch und insbesondere für Artikel 4, wonach «die Zollverwaltungen Informationen über Tätigkeiten [liefern], die (...) zu Zollwiderhandlungen führen könnten». In dieser Bestimmung werden die zu liefernden Informationen weder beschrieben noch eingegrenzt, was nicht akzeptabel ist. Im Übrigen hält Artikel 4 Absatz 3 fest: «Die ersuchte Verwaltung kann zur Erledigung von Amtshilfeersuchen so weit als möglich Inspektionen, Nachprüfungen, Sachverhaltsermittlungen oder andere Untersuchungshandlungen durchführen», was viel zu weit gefasst ist und präzisiert werden müsste. Schweizer oder in der Schweiz niedergelassenen Unternehmen, die in die USA exportieren, könnte auf diese Weise auf blossen Verdacht hin (ohne Präzisierung, was den Grad des Verdachts anbelangt), eine Zollwiderhandlung begangen zu haben, eine eingehende Administrativuntersuchung drohen. Die Untersuchungsbefugnis ist offensichtlich zu weit gefasst und genauer zu definieren. Zudem sind unseres Erachtens die Informationen, die geliefert werden können, im Abkommen klar zu nennen.

Swiss Textiles: Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a sieht die Errichtung und Aufrechterhaltung von Kommunikationswegen vor, um einen sicheren und raschen Informationsaustausch zu erleichtern. Was wird unter Kommunikationswegen verstanden? Wie umfassend sind diese?

Roche: Die Amtshilfe sollte in Form von sachdienlichen Auskünften und nicht in Form von Informationen (wie unter Art. 1 definiert) geleistet werden. Insbesondere die Herausgabe von Dokumenten sollte relativ restriktiv gehandhabt werden.

Art. 4 Besondere Amtshilfe

SO: Gemäss Artikel 4 Absatz 3 behält sich die ersuchte Verwaltung vor, ob Zwangsmassnahmen, um die ersucht wird, vorgenommen werden. Der Bericht verweist dazu auf Artikel 45-60 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1974¹¹ (VStrR) und nennt als Beispiel auch die vorläufige Festnahme, die Vorführung vor den Richter und die Verhaftung. Für derartige Zwangsmassnahmen sind nach Artikel 51 ff. VStrR kantonale Behörden zuständig. Aus Sicht der Kantone würde interessieren, mit wie vielen derartigen Fällen gerechnet werden muss. Der erläuternde Bericht enthält dazu keinerlei Angaben und verneint Auswirkungen auf die Kantone bei der Umsetzung des Abkommens (Ziff. 3.1).

¹¹ SR 313.0



VD: Artikel 4 Absatz 3 des Abkommensentwurfs ist weit gefasst. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung könnte einem Unternehmen, weil es von einer ausländischen Behörde verdächtig wird, eine Zollwiderhandlung begangen zu haben – ohne Präzisierung, was den Grad des Verdachts anbelangt –, eine eingehende Administrativuntersuchung drohen. Zwar läge das Recht zu entscheiden, ob solche Massnahmen ergriffen werden, bei der ersuchten Verwaltung. Fehlende Kriterien oder Voraussetzungen für die Aufnahme einer Untersuchung könnten aber zu unnötiger Kritik gegenüber den Schweizer Behörden bei einer begründeten Einwendung gegen fragliche Ersuchen führen. Deshalb ist der Grad zu präzisieren, den ein Verdacht aufweisen muss, damit eine Verwaltung aufgrund eines Amtshilfeersuchens tätig werden muss.

Centre Patronal: Artikel 4 Ziffer 1 Buchstabe a: Für mehr Klarheit wäre es sinnvoll zu präzisieren, dass mit Personen natürliche und juristische Personen gemeint sind, wie das offensichtlich der Fall ist.

Swiss Textiles: Laut Artikel 4 Absatz 2 sind die Zollverwaltungen in Situationen, in denen erheblicher Schaden für die Wirtschaft, die öffentliche Gesundheit, die öffentliche Sicherheit oder für andere wesentliche Interessen der anderen Vertragspartei entstehen könnte, angehalten, Informationen im Rahmen ihrer Möglichkeiten ohne dass sie darum ersucht worden sind zu liefern. Geht die Schweiz damit eine Verpflichtung ein und riskiert sie bei Verletzung sanktioniert zu werden?

Roche: Artikel 4 Absatz 2: Die Amtshilfe sollte in Form von sachdienlichen Auskünften und nicht in Form von Informationen (wie unter Art. 1 definiert) geleistet werden. Insbesondere die Herausgabe von Dokumenten sollte relativ restriktiv gehandhabt werden.

Art. 5 Anwesenheit von Angestellten

ZG: Der Titel von Artikel 5 ist zu ändern in «Tätigkeiten auf fremdem Hoheitsgebiet» und um eine Ziffer 2 mit folgendem Inhalt zu ergänzen: «Jede Form von selbstständigem Handeln oder aktiver Tätigkeit durch die ersuchende Verwaltung zu eigenen Gunsten auf Hoheitsgebiet der ersuchten Verwaltung ist untersagt.»

Begründung: Der aktuelle Wortlaut von Artikel 4 Ziffer 3 sowie von Artikel 5 lassen bereits auf einfachen Verdacht hin nebst der «passiven» Anwesenheit auch Tätigkeiten zugunsten der ersuchenden Verwaltung auf dem Staatsgebiet der anderen Vertragspartei zu, ohne dass der ersuchten Verwaltung auf Stufe dieses Abkommens ein entsprechendes vorgängiges Vetorecht zusteht. Mit derart weitreichenden Bestimmungen werden fundamentale Prinzipien der territorialen Souveränität eines Staates ausgehebelt. Verstärkt wird die Gefahr, dass die Anwesenheit von Personen der ersuchenden Verwaltung in eine aktivere Tätigkeit zu eigenem Nutzen abdriftet bzw. von der ersuchten Verwaltung geduldet wird, durch die Regelung in Artikel 12 Ziffer 1 des Abkommens: Danach hat nicht die ersuchende, sondern die ersuchte Vertragspartei sämtliche im Zusammenhang mit der Gesuchserledigung anfallenden Kosten zu tragen. Selbst wenn gemäss Artikel 12 Ziffer 2 bei ausserordentlich hohen Kosten die beiden Zollverwaltungen diesbezüglich miteinander Rücksprache nehmen können, so kann die ersuchende Partei durch die momentane Regelung nicht zu einer Übernahme der von ihr verursachten Kosten gezwungen werden. In Anbetracht der politischen Realitäten ist davon auszugehen, dass primär die Eidgenossenschaft die ersuchte Vertragspartei sein wird. Im Falle von begrenzten Personal- und Finanzressourcen auf Seiten der ersuchten Vertragspartei lädt die momentane Regelung zur Kostentragung der Amtshilfe dazu



ein, der ersuchenden Vertragspartei eine aktivere Rolle bei der Durchführung ihres Gesuchs zuzugestehen und sie gewähren zu lassen, um die eigens zu tragenden Kosten möglichst gering zu halten. Mit der in Artikel 12 gewählten Regelung wird weiter Vorschub geleistet, dass auf fremdem Staatsgebiet hoheitliche Handlungen im Interesse der ersuchenden Vertragspartei ausgeführt werden können. Auch wenn aus völkerrechtlicher Sicht hoheitliche Handlungen in einem fremden Staat klarerweise untersagt sind, so erachten wir die nochmalige explizite Ausformulierung in einer neuen Ziffer 2 zu Artikel 5 als angezeigt, um eine aktive Rolle des ersuchenden Vertragspartners auf fremdem Hoheitsgebiet strikt zu untersagen. Indem damit der Regelungsbereich von Artikel 5 ausgeweitet wird, ist auch dessen Titel entsprechend anzupassen.

AI: Es ist problematisch, wenn amerikanische Inspektoren bei durchzuführenden Untersuchungen anwesend sein und Akteneinsicht erhalten können. Es besteht keine Veranlassung, dies zuzulassen, was im Bereich der direkten Steuern ausgeschlossen ist.

VD: Laut Artikel 5 können Angestellten der ersuchenden Verwaltung bei Untersuchungshandlungen anwesend sein; sie könnten auch in den Räumlichkeiten der Verwaltung insbesondere Kopien von Schriftstücken erstellen, die sie mitnehmen möchten. Zwar kann die ersuchte Verwaltung Bedingungen diesbezüglich festlegen. Konkrete Kriterien dafür werden aber nicht formuliert. Eine ersuchende Verwaltung könnte somit dieses zu allgemeine Prinzip geltend machen, um auf intrusive Weise gewisse Dokumente zu erlangen. Artikel 5 Buchstabe b sollte deshalb die Art der Untersuchung oder der betreffenden Widerhandlung präzisieren oder die Amtshilfe auf die «Übermittlung» von Kopien beschränken, ohne die Präsenz von Angestellten in den Räumlichkeiten der Verwaltung zuzulassen.

Centre Patronal: Laut dieser Bestimmung können Angestellte der ersuchenden Verwaltung bei Untersuchungshandlungen anwesend sein. Sie könnten auch in den Räumlichkeiten der ersuchten Verwaltung Informationen prüfen und Kopien von Schriftstücken erstellen, die sie mitnehmen möchten. Die weit gehende Eingriffsbefugnis, die diese Bestimmung gewährt, ist nicht akzeptabel. Zum einen ist davon auszugehen, dass vor allem die Amerikaner von dieser Bestimmung Gebrauch machen werden. Zum andern ist die Präsenz von Vertretern der ersuchenden Verwaltung bei der Durchführung der Untersuchungen nicht wünschbar; sie könnte zu Druck auf die Untersuchung und/oder Eingriffsansprüchen führen. Wir beantragen deshalb, die exorbitante Klausel von Artikel 5 aus dem Abkommen zu streichen.

Roche: Weshalb bei Inspektionen usw. Bedienstete der ersuchenden Behörde anwesend sein können und welchen Zweck diese Anwesenheit erfüllen soll, ist nicht verständlich.

Art. 6 Akten und Schriftstücke

Roche: Originalakten sollten unter keinen Umständen herausgegeben werden. Kopien resp. beglaubigte Kopien erfüllen den gewünschten Zweck ebenfalls.

Art. 8 Form und Inhalt von Amtshilfeersuchen

SO: Die Schweiz hat im Jahr 2009 [recte: 1997] das Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit der EU abgeschlossen. Jährlich erhält die Schweiz ca. 250 Ersuchen um Amtshilfe von der EU. Der Bundesrat geht von der gleichen Grössenordnung aus hinsichtlich der Ersuchen von den USA. Es ist schwer abzuschätzen, wie viele Ersuchen tatsächlich gestellt werden. Artikel 8 Absatz 2 des Abkommens sieht einen Sicherungsmechanismus gegen unzulässige



Ausforschungsbegehren (sog. «fishing expedition») vor. Amtshilfeersuchen müssen demnach den Sachverhalt sowie die Verdachtsmomente umschreiben. So wird verhindert, dass die ersuchende Partei Sammelbegehren stellen kann. Nach unserem Erachten ist diese Sicherungsmassnahme gegen Ausforschungsbegehren ausreichend. Es ist jedoch unabdingbar, dass die Schweizer Zollbehörden die Ersuchen detailliert überprüfen.

Roche und economiesuisse: Absatz 3: Nicht nachvollziehbar ist, weshalb Gesuche in englischer Sprache gestellt werden können und nicht zwingend in einer Amtssprache erfolgen müssen, wie das normalerweise verlangt wird.

Centre Patronal: Artikel 8 Ziffer 2 Buchstabe b: dieser Punkt ist zu ungenau; was ist unter dieser Art Fall oder Verfahren zu verstehen?

Art. 10 Vertraulichkeit und Verwendung der Informationen

ZG: Artikel 10 Ziffer 1 erster Satz ist folgendermassen zu formulieren: «Die erhaltenen Informationen dürfen nur für **den gemäss Artikel 8 Ziffer 2 Buchstabe d angegebenen Grund verwendet** werden.»

Begründung: Der Zweck dieses Abkommens ist in der Präambel bereits sehr weit gefasst worden. Insbesondere mit dem Hinweis auf den Vollzug des jeweils geltenden nationalen Zollrechts besteht für die jeweils andere Vertragspartei keine Möglichkeit, für sich den Zweck dieses Abkommens nachvollziehbar und übersichtlich zu halten. Mit der Erlaubnis, Informationen über Personen und Firmen zu erhalten und diese gemäss Artikel 10 Ziffer 1 für sämtliche Zwecke dieses Abkommens verwenden zu dürfen, wird für die ersuchende Vertragspartei ein sehr weites Nutzungsfeld eröffnet. Dadurch wird in der Praxis ermöglicht, die bereits aus einfachem Verdacht vorsorglich eingeholte Information zu einem späteren Zeitpunkt weiter zu verwenden, ohne dass die ersuchte Verwaltung über diesen später ergangenen neuen Zweck der Nutzung informiert ist oder wird. Ebenso wenig ist davon auszugehen, dass die betroffene Person konkrete Kenntnisse darüber erhalten wird. Wir erachten eine Ausweitung der Verwendung der erhaltenen Information auf sämtliche Zwecke dieses Abkommens als unverhältnismässig. Die Eingrenzung der Nutzungserlaubnis auf den gemäss Artikel 8 Ziffer 2 Buchstabe d ohnehin vorgängig zu nennenden Grund führt die Nutzungserlaubnis der erhaltenen Informationen in das rechtsstaatlich erwünschte Gebot der Wahrung der Verhältnismässigkeit zurück.

SO: Gemäss Artikel 10 Absatz 1 sollen sämtliche übermittelten Informationen als vertraulich eingestuft werden. Diese Vertraulichkeit bedingt, dass die Informationen einen besonderen Schutz geniessen. Die ersuchende Verwaltung schützt vor Offenlegung so umfassend wie möglich und dem Schutz entsprechend, den die ersuchte Verwaltung ähnlichen Informationen gewährt. Es ist folglich nicht ein gleichwertiger Schutz garantiert. Dies ist insbesondere bei Personendaten eher kritisch. Dem Bericht ist zu entnehmen, dass diese Ziffer schon einiges an Verhandlungszeit in Anspruch genommen hat. Es ist nicht davon auszugehen, dass in diesem Punkt ein weiterer Verhandlungsspielraum besteht. Es ist folglich eine Abwägung zwischen dem Nutzen des Abkommens und der Gefahr, Personendaten der Offenlegung preis zu geben, vorzunehmen. Die Fassung von Artikel 10 Absatz 1 ist aus rechtlicher Sicht in Ordnung. Es kann jedoch festgehalten werden, dass der Schutz der vertraulichen Informationen im Zollabkommen mit der EU umfassender ist.



AI: Die Vertraulichkeit und die Verwendung der Informationen scheinen nicht ausreichend geschützt zu sein (z. B. Weitergabe im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung).

VD: Artikel 10 Absatz 1 ist ungenügend, was den Schutz vor Offenlegung der Informationen aus einer im anderen Vertragsstaat durchgeführten Untersuchung anbelangt. Die Schweiz und die USA müssen die strikte Einhaltung der Vertraulichkeit gelieferter Informationen mit einem gleichwertigen Schutz garantieren, wie er im Staat gilt, der die Informationen im Rahmen der Amtshilfe übermittelt. Die Bestimmung ist entsprechend anzupassen; insbesondere ist der Begriff «so umfassend wie möglich» zu streichen.

Centre Patronal: Dieser Artikel bereitet etliche Schwierigkeiten. Laut Ziffer 1 muss die ersuchende Verwaltung «so umfassend wie möglich vor Offenlegung schützen...», was vermuten lässt, dass es eine Offenlegung der gelieferten Informationen geben wird und sich Lecks nicht verhindern lassen. Diese Formulierung ist offensichtlich ungeeignet, und es wären zusätzliche Garantien diesbezüglich wünschenswert.

Nach Ziffer 3 können die Vertragsparteien Informationen, wenn auch unter gewissen Bedingungen, anderen Behörden zur Verfügung stellen oder sie sogar offenlegen. Diese Art Klausel ist schlicht inakzeptabel. Erhaltene Informationen dürfen nicht an beliebige andere Behörden weitergeleitet und erst recht nicht offengelegt werden. Daraus könnte (insbesondere juristischen) Personen, die so ins Rampenlicht geraten, nicht wiedergutzumachender Schaden entstehen.

SAV: Artikel 10 Absatz 5 des Abkommens ermöglicht die Offenlegung von Informationen im Zusammenhang mit Terrorismus oder anderen Interessen der nationalen Sicherheit, die aufgrund des Abkommens ausgetauscht wurden, gegenüber anderen Regierungsbehörden, sofern gestützt auf die innerstaatlichen Gesetze der ersuchenden Vertragspartei eine Verpflichtung zur Offenlegung besteht. Dies scheint aus Datenschutzsicht problematisch und ist mit Abkommen vergleichbar, die der Gerichtshof der Europäischen Union beanstandet hat (vgl. Abkommen betreffend *Passenger Name Records*).

Art. 11 Ausnahme von der Verpflichtung zur Amtshilfe

ZG: Artikel 11 Ziffer 1 ist folgendermassen zu ergänzen: «Die ersuchte Verwaltung kann Amtshilfe ablehnen, verweigern, **aufheben** oder nur unter bestimmten Bedingungen gewähren, wenn die Amtshilfe:»

Begründung: Es ist davon auszugehen, dass eine Untersuchung zu einer einmal gewährten Amtshilfe auch mehrere Wochen oder gar Monate dauern kann. Sollte sich jedoch herausstellen, dass die ersuchende Vertragspartei während der einmal gewährten Amtshilfe gegen Vorgaben bzw. Bedingungen der ersuchten Vertragspartei verstossen hat, so muss es der ersuchten Vertragspartei möglich sein, eine einmal gewährte Amtshilfe auch wieder zu entziehen, insbesondere, wenn die Verletzung einer in Artikel 11 Ziffer 1 Buchstabe a–c aufgezählten Bedingungen vorliegt.

SO: Die Schweiz und die USA waren sich, gemäss den Ausführungen im erläuternden Bericht, bei den Verhandlungsgesprächen uneinig bezüglich der Ausnahmebestimmungen im Zusammenhang mit Betriebs-, Geschäfts- und Berufsgeheimnissen. Die USA lehnte es kategorisch ab, die Amtshilfe auszuschliessen, wenn Geschäftsgeheimnisse beeinträchtigt werden könnten. Dies dürfte mithin auch der Grund dafür gewesen sein, dass die Wirt-



schaftsverbände im Jahr 2003 [recte: 2013] eine überwiegend ablehnende Haltung gegenüber dem Abkommen hatten. Die Schweiz und die USA konnten sich dann auf Artikel 11 Absatz 1 einigen. Die Amtshilfe soll verweigert werden können, wenn sie gegen die Rechtsordnung der ersuchten Partei verstossen würde. Der in den USA geltende Freedom of Information Act sichert jedem amerikanischen Bürger Zugang zu behördlichen Dokumenten. Es wäre somit denkbar, dass Geschäftsgeheimnisse möglichen Geschäftskonkurrenten offengelegt werden müssen, wenn diese Einsicht verlangen. Artikel 10 Absatz 1 hält fest, dass die ersuchende Verwaltung angehalten ist, den Schutz vor Offenlegung so umfassend wie möglich zu gestalten. Daraus folgert der Bundesrat, dass die USA bestrebt sind, den Ausnahmetatbestand im Freedom of Information Act für Betriebs-, Geschäfts- und Berufsgeheimnisse anzuwenden. Dies stellt nach unserem Erachten jedoch eine Unsicherheit im Abkommen dar, denn die USA wird in jedem Fall eine Abwägung zwischen dem Begehren auf Akteneinsicht und dem drohenden Schaden für das betroffene Unternehmen machen. In der Vergangenheit wertete die USA das Recht auf Akteneinsicht in den meisten Fällen als gewichtiger. Es wird zudem aufgeführt, dass in einem ergänzenden Briefwechsel beide Parteien festhalten wollen, dass auch bei einer Verletzung des Betriebs-, Geschäfts- und Berufsgeheimnisses die Amtshilfe soll verweigert werden können. Wir würden es hingegen vorziehen, wenn der Schutz der Betriebs-, Geschäfts- und Berufsgeheimnisse in einem Artikel im Abkommen ausdrücklich normiert wäre.

Art. 12 Kosten der Amtshilfe

ZG: Artikel 12 Ziffer 2 ist folgendermassen zu formulieren (vgl. Begründung dazu bei Art. 5): «Wird **bereits vor oder während** der Erledigung des Amtshilfeersuchens offensichtlich, dass dessen Erledigung Kosten von ausserordentlicher Höhe zur Folge haben wird, so nehmen die Zollverwaltungen miteinander Rücksprache, um zu entscheiden, **wie der ersuchten Vertragspartei die anfallenden bzw. angefallenen Kosten zurückzuerbürgen sind sowie** unter welchen Bedingungen die Erledigung **der Tätigkeiten fortgesetzt** wird.»

Art. 16 Inkrafttreten und Kündigung

ZH: Die im Entwurf vorgesehene Kündigungsklausel erscheint uns hinsichtlich eines Abkommens über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen ungenügend. Zu überdenken wäre eine Regelung, wonach das Amtshilfeabkommen als gekündigt gilt, sofern innert einer bestimmten Frist nach dessen Abschluss keine Verhandlungen über ein solches Sicherheitsabkommen aufgenommen worden sind bzw. innert einer bestimmten Frist kein Sicherheitsabkommen abgeschlossen wurde.

VD: Artikel 16 sollte eine Klausel enthalten, mit der das Amtshilfeabkommen im Zollbereich und das allfällige künftige Abkommen zur Anerkennung der zollrechtlichen Massnahmen gekoppelt werden und nur gemeinsam in Kraft treten können («Guillotineklausel»). Das Fehlen einer solchen Bestimmung sollte ein strenges Kriterium für den Verzicht auf den Abschluss des Abkommens darstellen.



3 Umsetzung durch die Kantone oder andere Vollzugsträger

Die Vernehmlassungspartner haben sich zur Umsetzung des Abkommens bzw. zur Erledigung von Amtshilfeersuchen (Art. 9) nicht geäußert¹².

¹² Die Zuständigkeit des Bundes im Zollwesen ist eine ausschliessliche; die Kantone nehmen in diesem Bereich keine Vollzugsaufgaben wahr.



Anhang 1: Abkürzungen

Für die Kantone werden die gebräuchlichen Abkürzungen verwendet (vgl. Art. 84 der Verkehrszulassungsverordnung vom 27. Oktober 1976¹³).

Für die Abkürzungen der Parteien, Verbände und Organisationen wird auf den Anhang 2 verwiesen.

AEO	Authorised Economic Operator, zugelassener Wirtschaftsbeteiligter
AHA CH/EG	Abkommen vom 9. Juni 1997 ¹⁴ in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über ein die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich betreffendes Zusatzprotokoll zum Abkommen vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
AHA EG/USA	Abkommen vom 28. Mai 1997 ¹⁵ zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich
CBP	Customs and Border Protection, amerikanische Zoll- und Grenzschutzbehörde
C-TPAT	Customs-Trade Partnership Against Terrorism, Partnerschaft von Zoll und Wirtschaft gegen den Terrorismus
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
ICE	Immigration and Customs Enforcement, Einwanderungs- und Zollvollzugsbehörde
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MRA	Mutual Recognition Agreement, Abkommen über gegenseitige Anerkennung
NAFTA	North American Free Trade Agreement, Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership, Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantisches Freihandelsabkommen)
USA	United States of America, Vereinigte Staaten von Amerika
WTO	World Trade Organization, Welthandelsorganisation
ZG	Zollgesetz vom 18. März 2005 ¹⁶

¹³ SR 741.51

¹⁴ SR 0.632.401.02

¹⁵ ABI. Nr. L 222 vom 12. August 1997, S. 17-24

¹⁶ SR 631.0



Anhang 2: Liste der Vernehmlassungsadressaten

2.1 Kantone

Staatskanzlei des Kantons Zürich
Staatskanzlei des Kantons Bern
Staatskanzlei des Kantons Luzern
Standeskanzlei des Kantons Uri
Staatskanzlei des Kantons Schwyz
Staatskanzlei des Kantons Obwalden
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden
Staatskanzlei des Kantons Glarus
Staatskanzlei des Kantons Zug
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg
Staatskanzlei des Kantons Solothurn
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen
Standeskanzlei des Kantons Graubünden
Staatskanzlei des Kantons Aargau
Staatskanzlei des Kantons Thurgau
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud
Chancellerie d'Etat du Canton du Valais
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura
Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) Conferenza dei Governi cantonali (CdC)

2.2 In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien

Bürgerlich-Demokratische Partei BDP Parti bourgeois-démocratique PBD Partito borghese democratico PBD
Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti démocrate-chrétien PDC Partito popolare democratico PPD
Christlich-soziale Partei Obwalden csp-ow
Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis



Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV
FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR.I Liberali Radicali
Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES
Grünliberale Partei glp Parti vert'libéral pvl
Lega dei Ticinesi (Lega)
Mouvement Citoyens Genevois (MCG)
Partei der Arbeit PDA Parti suisse du travail PST
Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC
Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero PS

2.3 Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

Schweizerischer Gemeindeverband
Schweizerischer Städteverband
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete

2.4 Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss business federation
Schweizerischer Gewerbeverband (sgv) Union suisse des arts et métiers (USAM) Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)
Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
Schweizerischer Bauernverband (SBV) Union suisse des paysans (USP) Unione svizzera dei contadini (USC)



Schweizerische Bankiervereinigung (SBV) Association suisse des banquiers (ASB) Associazione svizzera dei banchieri (ASB) Swiss Bankers Association
Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)
Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio
Travail.Suisse

2.5 Weitere Adressaten

Fédération des entreprises Romandes (FER)
Information Security Society Switzerland (ISSS)
KEP&Mail Verband der privaten Postdienstleister der Schweiz
Öffentlichkeitsgesetz.ch
Schweizerischer Verband der Express- und Kurierfirmen c/o Claude Reutter, Präsident, FedEx Europe Inc.
scienceindustries Switzerland (scienceindustries) Schweizer Wirtschaftsverband Chemie Pharma Biotech
Spedlogswiss Verband schweizerischer Speditions- und Logistikunternehmen
Swiss Shippers' Council
Autogewerbeverband der Schweiz
Schweizerischer Nutzfahrzeugverband ASTAG
Centre patronal
Demokratische Juristinnen und Juristen Schweiz
grundrechte.ch droitsfondamentaux.ch drittifondamentali.ch
Schweizerischer Anwaltsverband (SAV) Fédération suisse des avocats (FSA)
Vereinigung der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten (PRIVATIM)
Vereinigung des Schweiz. Tabakwarenhandels Communauté du commerce suisse en tabacs
apiah, Association patronale des industries de l'Arc-horloger
Association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux
Verband der Schweizerischen Uhrenindustrie (FH) Fédération de l'industrie horlogère suisse (FH)
Verband Schweizer Goldschmiede und Uhrenfachgeschäfte (VSGU)



2.6 Zusätzliche Eingaben

Von folgenden Institutionen und Firmen wurden Vernehmlassungen eingereicht:

Swiss Textiles, Textilverband Schweiz

Swissmem, Verband der schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie

Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG)

Solothurner Handelskammer (SHK)

Roche, F. Hoffmann-La Roche AG, Basel