

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. September 2017

882. Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA (Vernehmlassung)

1. Ausgangslage

Die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Amerika (USA) sind wirtschaftlich eng miteinander verbunden. Die Schweiz exportierte 2016 Waren im Wert von 36,8 Mrd. Dollar in die USA. Aus den USA wurden 2016 Waren im Wert von 22,6 Mrd. Dollar in die Schweiz exportiert. Die USA sind die drittgrösste Importnation und die zweitgrösste Exportnation der Schweiz. Demgegenüber macht der Anteil der Schweiz am gesamten Handel mit den USA lediglich 1,6% aus. Zwischen den beiden Staaten besteht kein Freihandelsabkommen.

Seit den Terroranschlägen 2001 in den USA und weiteren Terroranschlägen in und ausserhalb Europas räumen die Zollbehörden aufgrund der von der Weltzollorganisation erlassenen Rahmenbedingungen der Sicherheit in der Lieferkette weltweit höchste Priorität ein. So wird einerseits für den Import und Export von Waren eine Vorausanmeldung verlangt, gestützt auf eine Risikoanalyse und Sicherheitskontrollen durchgeführt werden. Andererseits wurde in der Europäischen Union (EU) und auch in der Schweiz der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (Authorised Economic Operator, AEO) geschaffen. Der AEO-Status wird Personen erteilt, die hinsichtlich der Sicherheit der internationalen Lieferkette als zuverlässig gelten. Dem AEO werden Erleichterungen bei der Vorausanmeldung und bei den sicherheitsrelevanten Kontrollen von Waren gewährt. Gestützt auf einem Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen können AEO nicht nur im eigenen Land, sondern auch in demjenigen der Vertragspartei von Vorteilen profitieren.

2002 schlug die amerikanische Zollverwaltung (heute: U.S. Customs and Border Protection; CBP) der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) den Abschluss eines Amtshilfeabkommens im Zollbereich (nachfolgend: Amtshilfeabkommen) vor. 2005 und 2006 kam es zu zwei Verhandlungsrunden, 2007 zur Paraphierung. In der Folge mussten jedoch auf Wunsch der Schweiz Nachverhandlungen aufgenommen werden. Ein bereinigter Text wurde 2010 den USA zur Überprüfung übermittelt, diese wiederum unterbreiteten der Schweiz 2012 verschiedene Änderungen. Seither machen die USA deutlich, dass sie ohne Amtshilfeabkommen kein Ab-

kommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen abschliessen werden. Im September/Okttober 2013 führte die EZV bei Wirtschaftsverbänden und ausgewählten Unternehmen eine Konsultation zur Wichtigkeit des Amtshilfeabkommens durch. Das Ergebnis war, dass das Amtshilfeabkommen in der damaligen Fassung klar abgelehnt wurde. Die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen schien nicht im Vordergrund des Interesses der Wirtschaft zu sein.

Im Juni 2014 beschloss der Bundesrat, die Verhandlungen mit den USA im Bereich Amtshilfe im Zollbereich fortzuführen. Folgende Erwägungen waren dabei im Vordergrund:

- Die Verhandlungen über ein Amtshilfeabkommen wurden auf Wunsch der USA geführt. Die USA erhoffen sich eine engere bilaterale Zusammenarbeit bezüglich Verhütung, Untersuchung und Aufdeckung von Zollwiderhandlungen. Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung und des grossen Ausmasses des bilateralen Warenaustausches hat die EZV durchaus ein Interesse, diesbezüglich mit der amerikanischen Zollverwaltung zusammenarbeiten zu können. Das Interesse an der Amtshilfe liegt jedoch klarerweise auf der Behördenseite und nicht bei der Wirtschaft, die daraus keinen Nutzen ziehen kann.
- Durch die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen soll die innere Sicherheit der USA verbessert werden. Schweizer AEO könnten somit bei der Einfuhr von Waren in die USA von Vorteilen profitieren, da ihre Waren als sicher gelten würden.
- Ohne gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen bzw. ohne dass die USA die Schweizer AEO anerkennt, könnte es bei der Einfuhr von Waren in die USA zu einem erheblichen Nachteil bzw. zu Zeitverzögerungen kommen.
- Die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen wurde 2013 von der Wirtschaft jedoch nicht als zwingend notwendig erachtet.
- An der Fortsetzung der Verhandlungen über ein Amtshilfeabkommen ist festzuhalten, damit der Weg zu einem Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen nicht verbaut wird.

Im März 2016 kam es zu einer weiteren Verhandlungsrunde mit den USA. Das Ergebnis ist der vorliegende Text des Amtshilfeabkommens.

Der Bund ist der Meinung, dass die Schweiz durchaus ein Interesse am Abschluss eines Amtshilfeabkommens und an der Möglichkeit des Abschlusses eines Abkommens über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen hat. Sollten sich die Nachteile bei der Einfuhr von Waren in die USA verschärfen, könnte sich die ablehnende Haltung der Wirtschaft rasch ändern.

2. Vorliegender Text des Amtshilfeabkommens

Beim vorliegenden Text des Amtshilfeabkommens handelt es sich noch nicht um die definitive, paraphierte oder unterzeichnete Fassung.

In der Verhandlungsrunde vom März 2016 konnten insbesondere folgende, erhebliche Verbesserungen erzielt werden:

- Die Vornahme von Zwangshandlungen wurde zwar nicht ausdrücklich ausgeschlossen, wie das von der Schweiz ursprünglich gewünscht worden war. Dafür kann die ersuchte Verwaltung gemäss aktueller Fassung Vorbehalte zur Vollstreckung von Zwangsmassnahmen anbringen.
- Die Anwesenheit von Angestellten der ausländischen Behörden wurde im Abkommen belassen, da diese Bestimmung im Zollbereich eine Standardklausel darstellt.
- Bei der Vertraulichkeit und Verwendung von Informationen wurde insgesamt eine wesentliche Verbesserung erzielt. Zwar wurde nicht erreicht, dass die empfangende Behörde über ein gleichwertiges Datenschutzniveau verfügen muss wie die übermittelnde Behörde, jedoch wurde eine Formulierung aufgenommen, wonach für die übermittelten Informationen das gleichwertige Schutz- und Vertraulichkeitsniveau so umfassend wie möglich wie im ersuchten Staat gelte. Im Gegenzug musste die Schweiz einer Bestimmung im Zusammenhang mit der Übermittlung von Informationen an Regierungsstellen betreffend Terrorismus und nationale Sicherheit zustimmen. Weitere Bestimmungen zur Prüfung der Korrektheit von Daten bzw. deren Korrektur und Löschung sowie zur Vernichtung von Daten wurden aufgenommen.
- Es wurden Ausnahmen von der Verpflichtung zur Amtshilfe aufgenommen, die der Regelung zwischen der EU und den USA entsprechen. Zudem wurde aufgenommen, dass Amtshilfe abgelehnt werden könne, wenn das Ersuchen ausserhalb des Geltungsbereich des Abkommens liege. Ein allgemeiner Schutz von Beeinträchtigungen des Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses, wie dies die Schweiz im Amtshilfeabkommen mit der EU kennt, wurde von den USA abgelehnt, ebenso eine ausdrückliche Bestimmung zu gestohlenen Daten oder Ausforschungsbegehren.

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) ist der Auffassung, dass möglichst rasch Verhandlungen über ein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen aufgenommen werden sollten.

Das Amtshilfeabkommen kann unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden.

3. Umsetzung und Auswirkungen

Die Umsetzung des Amtshilfeabkommens obliegt den beteiligten Zollverwaltungen. Es wird in Zukunft mit rund 250 Amtshilfeersuchen der USA gerechnet.

Von der Umsetzung des Amtshilfeabkommens sind die Kantone und Gemeinden nicht direkt betroffen. Den Strafverfolgungsbehörden erwachsen daraus keine neuen Zuständigkeiten oder Kompetenzen, da die EZV (und damit der Bund) für die Umsetzung zuständig ist. Beim Bund wird sich weder in personeller Hinsicht noch in informatikmässiger oder finanzieller Hinsicht etwas wesentlich auswirken.

Wirtschaftliche Auswirkungen hat das Abkommen insofern, als die Behandlung von Amtshilfeersuchen im Vertragsstaat zur Nacherhebung der Einfuhrabgaben oder zu einem Strafverfahren führen kann, sollte sich ergeben, dass eine Zollwiderhandlung im Vertragsstaat begangen worden ist.

4. Rechtliche Gesichtspunkte

Das vorliegende Amtshilfeabkommen wird der Bundesversammlung zu unterbreiten sein. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens wird dem fakultativen Referendum zu unterstellen sein.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an ozd.stab@ezv.admin.ch):

Mit Schreiben vom 21. Juni 2017 geben Sie uns Gelegenheit, zum Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

A. Allgemeine Bemerkungen

Grundsätzlich sind wir mit einem solchen Abkommen einverstanden. Anders sieht dies hingegen bei den Unternehmen aus, die dem Abkommen ablehnend gegenüberstehen. Wir erlauben uns, nachfolgend die unterschiedlichen Haltungen aufzuführen, um ein ausgewogenes Bild der Meinungen in unserem Kanton zu vermitteln.

B. Zu den Fragen im Einzelnen

1. Sind Sie mit dem Abschluss eines Amtshilfeabkommens einverstanden?

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.

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

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.

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

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 bzw. Oberzolldirektion 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 des Sicherheitsabkommens verknüpft werden. Die im Entwurf vorgesehene Kündigungsklausel erscheint uns dafür ungenügend. Zu überdenken wäre eine Regelung, wonach das Amtshilfeabkommen als gekündigt gilt, sofern innert einer bestimmten Frist nach dessen Abschluss keine Verhandlungen über ein Sicherheitsabkommen aufgenommen worden sind bzw. innert einer bestimmten Frist kein Sicherheitsabkommen abgeschlossen wurde.

Die Bereitschaft der Wirtschaft, das Amtshilfeabkommen als Teil eines Kompromisses zugunsten eines AEO-Abkommens zu akzeptieren, ist sehr gering.

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)?

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.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli