

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidgenössische Zollverwaltung
Oberzolldirektion (OZD)
Herr Hans Georg Nussbaum
Fürsprecher
Monbijoustrasse 40
3003 Bern

26. September 2017

Vernehmlassung zum Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrter Herr Nussbaum

Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements hat mit Schreiben vom 21. Juni 2017 die Kantone zur Vernehmlassung zum Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA eingeladen. Die im Schreiben gestellten Fragen beantworten wir wie folgt:

1. *Sind Sie mit dem Abschluss eines Amtshilfeabkommens einverstanden?*

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. Im Interesse der Solothurner Exportwirtschaft lehnen wir deshalb den Abschluss eines Amtshilfeabkommens im Zollbereich mit den USA ab.

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

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.

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

Zu einzelnen Bestimmungen des Abkommenstextes haben wir unterstehende Anmerkungen. Des Weiteren bemängeln wir, 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.

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)?*

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.

Zusätzlich zu diesen Fragen haben wir Anmerkungen zu einzelnen Bestimmungen.

Artikel 4 Absatz 3 Zwangsmassnahmen

Gemäss Art. 4 Abs. 3 behält sich die ersuchte Verwaltung vor, ob Zwangsmassnahmen, um die ersucht wird, vorgenommen werden. Der Bericht verweist dazu auf Art. 45-60 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht vom 22. März 1972 (VStrR; 313.0) und nennt als Beispiel auch die vorläufige Festnahme, die Vorführung vor den Richter und die Verhaftung. Für derartige Zwangsmassnahmen sind nach Art. 51 ff. VStrR kantonale Behörden zuständig. Aus Sicht der Kantone würde interessieren, mit wie vielen derartigen Fällen gerechnet werden muss. Der Bericht enthält dazu keinerlei Angaben und verneint Auswirkungen auf die Kantone bei der Umsetzung des Abkommens (Ziff. 3.1).

Artikel 8 Absatz 2 Form und Inhalt von Amtshilfeersuchen

Die Schweiz hat im Jahr 2009 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. Art. 8 Abs. 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.

Artikel 10 Absatz 1 Vertraulichkeit und Verwendung der Informationen

Gemäss Art. 10 Abs. 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 Art. 10 Abs. 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.

Artikel 11 Absatz 1 Betriebs-, Geschäfts- und Berufsgeheimnisse

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 mit hin auch der Grund dafür gewesen sein, dass die Wirtschaftsverbände im Jahr 2003 eine überwiegend ablehnende Haltung gegenüber dem Abkommen hatten. Die Schweiz und die USA konnten sich dann auf Art. 11 Abs. 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. Art. 10 Abs. 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.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Dr. Remo Ankli
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber