

Frau
Regierungsrätin Jacqueline Fehr
Direktion der Justiz und des Innern
des Kantons Zürich
Neumühlequai 10 / Postfach
8090 Zürich

Zürich, 17. August 2017

Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA (Vernehmlassung); Stellungnahme der Zürcher Handelskammer

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. Juli 2017 ersuchen Sie uns um Stellungnahme zum geplanten Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA. Wir bedanken uns für die Einladung und nehmen gerne im Folgenden Stellung.

Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt die Zürcher Wirtschaft und setzt sich für eine grundsätzlich wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit attraktiven wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein. Zu den massgeblichen Faktoren für den Wohlstand der Schweiz und Zürichs 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, im konkreten Fall der AEO (Authorised Economic Operators)-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.

Allgemeine Bemerkungen

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 Beeinträch-

tigung 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.

Zusammenfassend kommen wir 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: Das Amtshilfeabkommen riskiert die Vertraulichkeit von Daten und beeinträchtigt die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen. Durch ausländische Behörden veranlasste Zwangsmassnahmen konnten auch in der letzten Verhandlungsrunde nicht ausdrücklich ausgeschlossen werden. Dasselbe gilt für die Anwesenheit ausländischer Behörden bei Untersuchungen im Zollbereich in der Schweiz.

Da die USA das Amtshilfeabkommen voraussetzen, um über ein Abkommen der gegenseitigen Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen verhandeln zu können, nehmen wir in dieser Stellungnahme auch eine Einschätzung des Nutzens eines solchen AEO-Abkommens für die Zürcher Wirtschaft vor. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat die Verhandlungen des Amtshilfeabkommens weiterverfolgt in der Annahme, dass ein AEO-Abkommen mit den USA für die Schweizer Wirtschaft erstrebenswert ist. Wie wir nachfolgend bei Frage 2 darlegen, kann diese 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 Eidgenössische Zollverwaltung (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.

Die ZHK lehnt deshalb die Unterzeichnung des Amtshilfeabkommens ab. 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.

Bemerkungen zu einzelnen Fragen des EFD

Nachfolgend nehmen wir zu den einzelnen Fragen des EFD Stellung.

1. Sind Sie mit dem Abschluss eines Amtshilfeabkommens einverstanden?

Nein. Der Nutzen eines Amtshilfeabkommens ist aus Sicht der Schweiz und insbesondere der Schweizer und Zürcher Wirtschaft nicht gegeben. Die Risiken und Nachteile sind währenddessen zu gross.

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

Um den realen Nutzen des AEO-Status für die Schweizer Wirtschaft abzuschätzen, hat die ZHK ihre Mitgliedsunternehmen, die ein solches Zertifikat besitzen, befragt. Dabei hat sich gezeigt, dass der aus Unternehmenssicht wahrgenommene Nutzen des AEO-Zertifikats bis heute sehr beschränkt ist. Einem AEO werden bestimmte Erleichterungen bei Sicherheitskontrollen, z.B. der Verzicht auf die Durchleuchtung der Exportware mit Röntgenstrahlen, jedoch nicht bei herkömmlichen Zollkontrollen gewährt. Viele der Unternehmen haben sich zertifizieren lassen, weil der AEO von den Zollbehörden propagiert wurde oder weil sich Speditionsunternehmen für eine allfällig zunehmende Bedeutung des AEO-Zertifikats in ihren EU-Geschäftsbeziehungen rüsten wollten. Die befragten Unternehmen haben jedoch einhellig festgestellt, dass durch die Zertifizierung keine signifikanten Erleichterungen im internationalen Warenverkehr resultieren und dass daher der AEO für Unternehmen insgesamt wenig interessant ist. Neben der Ergebnisse aus der Mitgliederbefragung der ZHK belegt dies alleine die Tatsache, dass per Ende Mai 2017 Schweizweit nur gerade 101 Unternehmen AEO-zertifiziert waren, 13 davon mit Sitz im Kanton Zürich, wobei grosse Speditionsunternehmen den grössten Anteil ausmachen. Kritisiert wurde zudem, dass das Zertifizierungsverfahren langwierig und aufwendig ist und sensible Unternehmensdaten preisgegeben werden müssen.

Die befragten Unternehmen erachten ihre US-Geschäftsbeziehungen durch die (Nicht-)Existenz eines AEO-Abkommens mit den USA als nicht tangiert. Die ZHK sieht daher keine Notwendigkeit für ein AEO-Abkommen mit den USA. Schliesslich 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 Zürcher Wirtschaft zu wenig Nutzen, als dass dieser die für Schweizer Unternehmen resultierenden Nachteile eines Amtshilfeabkommens aufwiegen würde.

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

Die ZHK 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:

Die Vornahme von **Zwangsmassnahmen** wurde nicht ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 4 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.

Die USA beharren auf ihrer Forderung, dass **Angestellte der ausländischen Behörden** bei den Untersuchungen im Exportland **anwesend** sein können (Art. 5). Der Antrag der Schweiz auf Weglassen dieser aus Wirtschaftssicht inakzeptablen Bestimmung blieb in den weiteren Verhandlungen erfolglos.

Die ausgehandelte Bestimmung über die **Vertraulichkeit** und die **Verwendung von Informationen** greift zu wenig (Art. 10). Laut Abkommensentwurf gilt das gleichwertige Schutz- und Vertraulichkeitsniveau im ersuchten Staat nur „so umfassend wie möglich“ (Art. 10 Abs. 1). Gleichzeitig können die US-Behörden gemäss Art. 10 Abs. 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. Art. 10 enthält zwar einige Verbesserungen gegenüber der Vorlage von 2013, diese gehen aber klar zu wenig weit.

Die Schweizer Wirtschaft hat bereits wiederholt gefordert, dass das Amtshilfeabkommen bei Beeinträchtigung des **Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses** nicht gelten darf. Trotz Verhandlungsversuchen konnte dies die Schweiz nicht durchsetzen. Die alternative Klausel in Art. 19 Abs. 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. In der Präambel wurde zwar 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.

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)?

Die ZHK ist 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 sehr gering, das Amtshilfeabkommen als Teil eines Kompromisses zugunsten eines AEO-Abkommens zu akzeptieren. Unsere Hauptkritikpunkte am Text des Amtshilfeabkommens finden sich unter Frage 3.

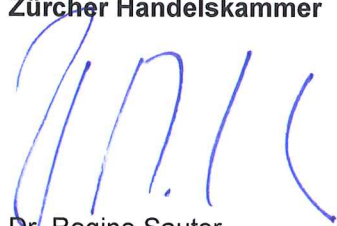
Weitere Bemerkungen

Zum Schluss erlauben wir uns der Transparenz und Vollständigkeit halber noch folgenden Hinweis: Die ZHK stellt im Mandat der EZV Beglaubigungen für den nicht-präferenziellen Ursprung aus. Änderungen im Zollrecht können deshalb grundsätzlich auch Auswirkungen auf die ZHK 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 ZHK. Ebenso wenig sind unsere Beglaubigungsdienstleistungen von einem möglichen AEO-Abkommen betroffen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Zürcher Handelskammer



Dr. Regine Sauter
Direktorin



Mario Senn
Leiter Wirtschaftspolitik