



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

**Per E-Mail**

Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)  
3003 Bern

Zug, 12. September 2017 hs

**Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA:  
Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer

Mit Schreiben vom 21. Juni 2017 haben Sie den Kanton Zug zur Vernehmlassung betreffend «Amtshilfeabkommen im Zollbereich mit den USA» eingeladen. Hierfür bedanken wir uns und nehmen dazu wie folgt Stellung:

**1. Einleitende Bemerkungen**

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 (sogenannte «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.

## 2. Anträge zum gegenseitigen Amtshilfeabkommen

- 2.1. Art. 3 Ziffer 1 sei folgendermassen zu formulieren: «Auf Ersuchen ~~kann leistet~~ eine Zollverwaltung Amtshilfe ~~leisten~~, indem sie Informationen liefert, um ...».
- 2.2. Der Titel von Art. 5 sei 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.»
- 2.3. Art. 10 Ziffer 1 erster Satz sei folgendermassen zu formulieren: «Die erhaltenen Informationen dürfen nur für ~~den gemäss Art. 8 Ziffer 2 Buchstabe d angegebenen Grund die Zwecke dieses Abkommens~~ verwendet werden.»
- 2.4. Art. 11 Ziffer 1 sei folgendermassen zu ergänzen: «Die ersuchte Verwaltung kann Amtshilfe ablehnen, verweigern, ~~aufheben~~ oder nur unter bestimmten Bedingungen gewähren, wenn die Amtshilfe:»
- 2.5. Art. 12 Ziffer 2 sei folgendermassen zu formulieren: «Wird ~~bereits vor oder es~~ 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 zurückzuerbürgern sind sowie~~ unter welchen Bedingungen die Erledigung ~~der Tätigkeiten des Ersuchens~~ fortgesetzt wird.»

### Zu Antrag 2.1

Bei den im Rahmen der Amtshilfe zu offenbarenden «Informationen» handelt es sich gemäss der Legaldefinition von Art. 1 Ziffer 3 um (besonders schützenswerte) Personendaten nach Art. 3 Buchstabe a und c des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1). 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 Art. 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 abgesehen. Der ersuchten Partei wird die Möglichkeit gegeben, einem unverhältnismässigen Gesuch der ersuchenden Partei Einhalt zu gebieten.

#### Zu den Anträgen 2.2 und 2.5

Der aktuelle Wortlaut von Art. 4 Ziffer 3 sowie von Art. 5 lassen bereits auf einfachen Verdacht hin nebst der «passiven» Anwesenheit auch Tätigkeiten zu Gunsten 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 Art. 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 Art. 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 Art. 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 Art. 5 als angezeigt, um eine aktive Rolle des ersuchenden Vertragspartners auf fremdem Hoheitsgebiet strikt zu untersagen. Indem damit der Regelungsbereich von Art. 5 ausgeweitet wird, ist auch dessen Titel entsprechend anzupassen.

#### Zu Antrag 2.3

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 Art. 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 Art. 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.

#### Zu Antrag 2.4

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 Art. 11 Ziffer 1 Buchstabe a–c aufgezählten Bedingungen vorliegt.

### **3. Beantwortung der Fragen**

#### ***Frage 1: Sind Sie mit dem Abschluss eines Amtshilfeabkommens einverstanden?***

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.

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

Die Wichtigkeit eines Abkommens über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen ist direkt proportional mit der gewonnenen Vereinfachung der Zollbehandlung. Entsprechend ist das erwähnte Junktim zu formulieren.

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

Der vorliegende Entwurf des AEO-Abkommens ist unter Beachtung der unter Ziffer 2 festgehaltenen Anträge annehmbar.

#### ***Frage 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)?***

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 unter Ziffer 2 erwähnten Anträge nicht umgesetzt würden.

Seite 5/5

Zug, 12. September 2017

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

Manuela Weichelt-Picard  
Frau Landammann

Tobias Moser  
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- [ozd.stab@ezv.admin.ch](mailto:ozd.stab@ezv.admin.ch) (PDF- und Word-Version)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Datenschutzstelle
- Sicherheitsdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Finanzdirektion