



Entwurf eines

Amtshilfeabkommens im Zollbereich mit den USA

**Erläuternder Bericht
für das Vernehmlassungsverfahren**

21. Juni bis 13. Oktober 2017

Inhaltsverzeichnis	2
1 Grundzüge des Abkommens	3
1.1 Ausgangslage	3
1.2 Verlauf der Verhandlungen	5
1.3 Verhandlungsergebnis	5
1.4 Überblick über den Inhalt des Abkommens	5
1.5 Würdigung	6
1.6 Sprachfassungen des Vertrags	8
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens	8
3 Auswirkungen	16
3.1 Personelle, organisatorische und finanzielle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden	17
3.2 Wirtschaftliche Auswirkungen	17
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	17
5 Rechtliche Aspekte	17
5.1 Verfassungsmässigkeit und Erlassform	18
5.2 Vorläufige Anwendung	18

1 Grundzüge des Abkommens

1.1 Ausgangslage

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 der 12. engste Wirtschaftspartner 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 der 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.

Das Abkommen wurde in zwei Verhandlungsrunden im Oktober 2005 in Bern und im März 2006 in Washington, D.C., ausgehandelt. Es wurde am 29. Juni 2007 anlässlich der Tagung des Weltzollrates paraphiert. Im Nachgang mussten jedoch auf Wunsch der Schweiz Nachverhandlungen aufgenommen werden, die Anfang Februar 2009 in Bern stattfanden. Nach Bereinigung des damaligen Textes wurde dieser den USA 2010 zur Überprüfung übermittelt. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) erachtete indessen 2011 den Abschluss eines Amtshilfeabkommens nicht als eines der vordringlichen Geschäfte des EFD.

Ende 2012 unterbreiteten die USA der Schweiz verschiedene Änderungen. Zudem

¹ SR 631.0

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

machten sie deutlich, dass sie den Abschluss eines Abkommens über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen, namentlich des AEO-Status, vom Abschluss eines Amtshilfeabkommens im Zollbereich abhängig machen, d.h. ohne Amtshilfeabkommen kann kein Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen abgeschlossen werden. Diese Haltung haben die USA 2017 bekräftigt.

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, 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 aufgrund des bestehenden Verhandlungsmandats fortzuführen seien. Seinem Beschluss lagen folgende Erwägungen zugrunde:

- Die Verhandlungen über ein Abkommen über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich wurden auf Wunsch der USA geführt. Die USA erhoffen sich eine engere bilaterale Zusammenarbeit bezüglich Verhütung, Untersuchung und Aufdeckung von Zollwiderhandlungen, da Zollwiderhandlungen den wirtschaftlichen, fiskalischen und handelspolitischen Interessen sowohl der USA als auch der Schweiz abträglich sind und die korrekte Veranlagung von Zöllen und sonstigen Abgaben gewährleistet sein muss. Bei den USA steht somit das Interesse im Vordergrund, gegen Zollwiderhandlungen wirksamer gemeinsam vorgehen zu können. Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung und des hohen Ausmasses des bilateralen Warenaustauschs hat die EZV durchaus ein Interesse, bei der Verhütung, der Untersuchung und der Aufdeckung von Zollwiderhandlungen mit der CBP 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.
- Für die USA sind Sicherheitsüberlegungen sehr wichtig. Durch die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen (AEO/C-TPAT) soll die innere Sicherheit der USA erhöht werden, da nur Waren eingeführt werden sollen, die entsprechend überprüft worden sind und als sicher gelten. Schweizer AEOs könnten somit bei der Einfuhr von Waren in die USA von Vorteilen profitieren, indem es denkbar ist, dass Waren von Schweizer AEOs, welche anlässlich der Ausfuhr aus der Schweiz bereits kontrolliert wurden, aufgrund der gegenseitigen Anerkennung der Zollkontrollen bei der Einfuhr in die USA kein zweites Mal kontrolliert werden.
- Entwicklungen zeigten, dass es ohne gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen bei der Einfuhr von Waren in die USA zu einem erheblichen Nachteil bzw. zu Zeitverzögerungen kommen könnte, wenn die Waren nicht aus einer als sicher anerkannten Lieferkette stammen, d.h. nicht von ei-

- nem von den USA anerkannten AEO verbracht werden.
- Die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen wurde jedoch 2013 von der Wirtschaft nicht als zwingend notwendig erachtet.
 - Um sich den Weg zu einem Abkommen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen nicht zu verbauen, ist indessen an der Fortsetzung der Verhandlungen über ein Amtshilfeabkommen festzuhalten. Das [WTO-] Abkommen vom 27. November 2014³ über Handelserleichterungen (Abkommen über Handelserleichterungen), welches minimale Amtshilfe im Zollbereich durch Übermittlung der Zollanmeldungen vorsieht, genügt als Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen nach Ansicht der USA nicht.

Die Schweiz hat deshalb durchaus ein Interesse am Abschluss eines Amtshilfeabkommens und an der Möglichkeit des Abschlusses eines Abkommens über die gegenseitige Anerkennung zollrechtlicher Sicherheitsmassnahmen. Sollten sich die Nachteile bei der Einfuhr von Waren in die USA akzentuieren, könnte sich die Meinung der Wirtschaft rasch ändern.

1.2 Verlauf der Verhandlungen

Es fanden vorweg zwei Verhandlungsrunden 2005 in Bern und 2006 in Washington, D.C., statt. Auf schriftlichem Weg wurden nachträglich verschiedene Änderungen vereinbart. Im Februar 2009 sowie im März 2016 fand je eine weitere Verhandlungsrunde in Bern statt.

1.3 Verhandlungsergebnis

Beim vorliegenden Abkommenstext handelt es sich noch nicht um die definitive paraphierte oder unterzeichnete Fassung.

1.4 Überblick über den Inhalt des Abkommens

Das Abkommen basiert im Wesentlichen auf den Amtshilfeabkommen Schweiz/EG⁴ und EG/USA⁵. Die amerikanische Seite berief sich während der Verhandlungen teilweise auch auf das Muster-Amtshilfeabkommen der USA; die schweizerische Seite bezog sich demgegenüber auf das Abkommen über Handelserleichterungen.

Das Amtshilfeabkommen umfasst 16 Artikel und regelt folgende Bereiche:

³ Das Abkommen der World Trade Organization (WTO; Welthandelsorganisation) ist am 22. Februar 2017 in Kraft getreten (AS 2017 2103 und 2105; SR 0.632.20).

⁴ 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)

⁵ 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).

- 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.

1.5 Würdigung

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.

Vor allem in der letzten Verhandlungsrunde vom März 2016 konnten erhebliche Verbesserungen erzielt werden. Insbesondere konnten folgende Kompromisse erzielt werden:

- *Ausschluss von Zwangsmassnahmen bzw. besondere Amtshilfe*: Die Vornahme von Zwangsmassnahmen wurde zwar nicht ausdrücklich ausgeschlossen, wie ursprünglich von der Schweiz gewünscht. Dafür konnte vereinbart werden, dass die ersuchte Verwaltung Inspektionen usw. durchführen *könne* und dass sie sich das Recht vorbehalte zu entscheiden, ob überhaupt solche Massnahmen gestützt auf ein Amtshilfeersuchen zu ergreifen seien (Art. 4 Abs. 3). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Verhandlungsmandat des Bundesrates vom 16. Februar 2005 durch Art. 115 ff. ZG⁶, wonach Zwangsmassnahmen im Rahmen der Amtshilfe zulässig sind, relativiert worden ist. So sieht Artikel 115e ZG vor, dass Zwangsmassnahmen angeordnet werden können, wenn das schweizerische Recht oder das Völkerrecht deren Durchführung vorsieht und erklärt die Artikel 45-60 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974⁷ über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) als anwendbar. Diese Bestimmungen regeln Beschlagnahme, Durchsuchung von Wohnungen und Personen, Durchsuchung von Papieren, vorläufige Festnahme und Vorführung vor den Richter sowie Verhaftung.
- *Anwesenheit von Angestellten* (Art. 5): Im Bereich der direkten Steuern haben die ausländischen Behörden keinen Anspruch auf Anwesenheit⁸, weshalb die

⁶ Änderung vom 28. September 2012, in Kraft seit 1. Februar 2013 (AS **2013** 231), insbesondere Art. 115e ZG.

⁷ SR **313.0**

⁸ Art. 8 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 28. September 2012 über die internationale Amtshilfe in Steuersachen

Schweiz während der letzten Verhandlungsrunde die bereits früher beschlossene Anwesenheit erfolglos rückgängig machen wollte. Indessen ist darauf hinzuweisen, dass im Zollbereich die Bestimmung von Artikel 5 einer Standardklausel entspricht⁹. Aus diesem Grund wurde die Bestimmung schliesslich im Abkommen belassen. Über die Anwesenheit entscheidet ausschliesslich die ersuchte Verwaltung. Diese legt auch die entsprechenden Bedingungen der Anwesenheit im Einzelfall fest.

- *Vertraulichkeit und Verwendung der Informationen* (Art. 10): Die USA lehnten im Vorfeld der letzten Verhandlungsrunde eine Bestimmung kategorisch ab, dass diejenige Behörde, die Informationen empfängt, über ein gleichwertiges Datenschutzniveau verfügen muss wie die Behörde, die die Informationen übermittelt hat. Während der Verhandlungen stimmten die USA indessen einer Formulierung, die auf Artikel 12 Ziffer 5.1 Buchstabe a des Abkommens über Handelserleichterungen zurückgeht, zu, wonach für die übermittelten Informationen das gleichwertige Schutz- und Vertraulichkeitsniveau so umfassend wie möglich wie im *ersuchten* Staat gilt. Demgegenüber musste die Schweiz einer Bestimmung zustimmen (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, dem Koordinator der verschiedenen amerikanischen Nachrichtendienste, übermitteln darf. Weiter wurde eine Bestimmung vereinbart, wonach nur Daten übermittelt werden dürfen, von denen anzunehmen ist, dass sie korrekt sind (Art. 10 Abs. 7); sollte dies nicht der Fall sein, informieren sich die Behörden gegenseitig und sind gehalten, die Daten zu korrigieren oder zu löschen. Schliesslich wurde eine Bestimmung in den Abkommenstext aufgenommen, 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.
- *Ausnahmen von der Verpflichtung zur Amtshilfe* (Art. 11): Das Amtshilfeabkommen Schweiz/EG schliesst in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d die Amtshilfe bei Beeinträchtigung des Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses aus. Die Schweiz wollte eine solche Bestimmung ebenfalls im Abkommen aufgenommen haben. Dies lehnten die USA ab. Es wurde folgende Lösung getroffen: Analog zum Verhältnis EG/USA kann die Amtshilfe verweigert werden, wenn sie gegen die Rechtsordnung der ersuchten Vertragspartei verstossen würde (Art. 19 Abs. 1). Zusätzlich wurde ein ergänzender Briefwechsel vereinbart, wonach einerseits die Schweiz erklären wird, dass die Unvereinbarkeit mit dem Recht der ersuchten Vertragspartei auch bei Verletzung des Industrie-, Geschäfts- und Berufsgeheimnisses gilt, und dass andererseits die USA sich dieser Rechtsauffassung anschliessen. Es wurde weiter eine Bestimmung aufgenommen, wonach die Amtshilfe abgelehnt werden kann, wenn das Ersuchen ausserhalb des Geltungsbereichs des Abkommens liegt (Art. 11 Abs. 2); dies gilt namentlich bei unzulässigen Ausforschungsbegehren (fishing expedition). Im Übrigen sind solche in der Praxis faktisch ausgeschlossen, wenn die ersuchende Vertragspartei Artikel 8 über Form und Inhalt des Amtshilfeersuchens einhält. Schliesslich wurde die Präambel dahingehend ergänzt, wonach das Abkommen nach dem Grundsatz von Treu und Glauben umzusetzen ist. Dieser Grundsatz soll nach Auffassung des Bundesrates ausschliessen, dass aufgrund gestohlener Daten

(Steueramtshilfegesetz, StAHiG; **SR 651.1**).

⁹ Vgl. Art. 7 Abs. 4 Amtshilfeabkommen Schweiz/EG und Art. 15 Abs. 4 Amtshilfeabkommen EG/USA.

um Amtshilfe ersucht wird. Damit wird den diesbezüglichen geäusserten Bedenken Rechnung getragen. Die Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung zu gestohlenen Daten oder Ausforschungsbegehren lehnten die USA als Ausdruck des Misstrauens klar ab.

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

1.6 Sprachfassungen des Abkommens

Die Verhandlungen erfolgten in Englisch. Gestützt auf die Arbeitsdokumente wurde die vorliegende deutsche Fassung des Abkommens erstellt, welche neben dem Englischen ebenfalls als Urschrift des Abkommens gilt.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens

Präambel

Die Präambel umschreibt, wie dies in völkerrechtlichen Verträgen häufig üblich ist, Gründe und Zweck, weshalb und wozu der Vertrag abgeschlossen werden soll. So erwähnt die Präambel u.a. die Absicht, das Abkommen sei nach dem Grundsatz von Treu und Glauben umzusetzen. Dieser völkerrechtliche Grundsatz ist bereits in Artikel 26 des Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969¹⁰ über das Recht der Verträge verankert, wonach ein völkerrechtlicher Vertrag die Vertragsparteien bindet und von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen ist (*pacta sunt servanda*). Dies bedeutet insbesondere, dass um keine Amtshilfe ersucht werden soll und auch keine Amtshilfe zu leisten ist bei illegal erworbenen Informationen, wie dies im Bereich der direkten Steuern mit gestohlenen Informationen über Bankkonten der Fall war. Die Schweiz erwartet denn auch von den USA eine korrekte Anwendung des Abkommens im Sinne der Präambel.

Art. 1 Begriffsbestimmungen

Ziffer 1: Zollverwaltung: Als Zollverwaltung gilt für die Schweiz die Eidgenössische Zollverwaltung. Für die USA fallen zwei Behörden darunter: einerseits die U.S. Customs and Border Protection (CBP, Zoll- und Grenzschutzbehörde) und andererseits das U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE, Einwanderungs- und Zollvollzugsbehörde). Beide Behörden gehören zum Department of Homeland Security (Ministerium für innere Sicherheit). Die CBP hat die Aufgabe, die Grenz- und Zollkontrollen durchzuführen sowie die Einfuhrabgaben zu erheben. Der CBP vollzieht in diesem Rahmen - ähnlich wie die EZV mit dem Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse - über 400 Gesetze von mehr als 40 Bundesbehörden, so u.a. im Bereich der illegalen Migration, der Bekämpfung des Drogenhandels und des Terrorismus, des kommerziellen Urheber- und Markenschutzes sowie des Schutzes der Landwirtschaft vor eingeschleppten Schädlingen. Ähnliche Aufgaben hat das ICE. Es ist namentlich

¹⁰ SR 0.111

verantwortlich für das Ermitteln und Verfolgen von Grenzverletzungen und Gefährdungspotentialen des Verkehrswesens und der öffentlichen Infrastruktur. Beide genannten amerikanischen Behörden können somit Amtshilfeersuchen stellen.

Ziffer 2: Der Begriff "Zollrecht" geht aus schweizerischer Sicht über das Zollgesetz hinaus und umfasst weitere Gesetze über die Erhebung von Abgaben auf dem grenzüberschreitenden Warenverkehr, so insbesondere die Mehrwertsteuer auf Einfuhren, die Mineralölsteuer, die Tabaksteuer, die Biersteuer, die Alkoholsteuer, die Automobilsteuer sowie die Lenkungsabgaben auf VOC und CO₂. Gesetze mit Verboten und Einschränkungen im Bereich des grenzüberschreitenden Warenverkehrs fallen dann unter den sachlichen Geltungsbereich des Abkommens, wenn sie eine Strafkompetenz der EZV vorsehen (vgl. Verordnung vom 4. April 2007¹¹ über die Strafkompetenzen der Eidgenössischen Zollverwaltung).

Ziffer 3: Die Informationen können Angaben über bestimmte oder bestimmbare natürliche und juristische Personendaten enthalten. Es handelt sich somit um Personendaten bzw. besonders schützenswerte Personendaten nach Artikel 3 Buchstabe a und c des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹² über den Datenschutz (DSG).

Ziffer 8: Das Abkommen gilt nach dieser Bestimmung in Verbindung mit Artikel 15 einerseits für das Schweizer Staatsgebiet (inkl. Zollausschlussgebiet der Talschaften von Samnaun und Sampuoir), aber ohne die Zollanschlussgebiete (Fürstentum Liechtenstein, deutsche Gemeinde Büsingen am Hochrhein und italienische Gemeinde Campione d'Italia). Andererseits gilt es für das amerikanische Zollgebiet. Dieses umfasst die Vereinigten Staaten von Amerika mit den 50 Gliedstaaten und dem District of Columbia sowie Puerto Rico; die Insel Guam, die amerikanischen Jungferninseln, Amerikanisch-Samoa, die Nördlichen Marianen sowie weitere meist unbewohnte Inseln sind nicht Teil des amerikanischen Zollgebiets¹³.

Art. 2 Geltungsbereich

Dieser Artikel umschreibt den sachlichen Geltungsbereich des Abkommens. Es geht darum, aufgrund der Amtshilfe überprüfen zu können, ob das Zollrecht korrekt angewandt worden ist bzw. Zollwiderhandlungen aufzudecken und zu untersuchen. Eine strafbare Handlung muss nicht zwingend vorliegen und es muss auch noch nicht ein Strafverfahren in der ersuchten Vertragspartei eröffnet worden sein. Darin unterscheidet sich die Amtshilfe grundlegend von der Rechtshilfe, die die Eröffnung eines Strafverfahrens voraussetzt¹⁴. Die Amtshilfe kann nämlich dazu führen, dass sich ein Verdacht auf eine mögliche Zollwiderhandlung als unbegründet erweist¹⁵.

¹¹ SR 631.09

¹² SR 235.1

¹³ Der räumliche Geltungsbereich unterscheidet sich von demjenigen des Abkommens vom 2. Oktober 1996 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen (SR 0.672.933.61). Dieses Abkommen gilt lediglich für die Vereinigten Staaten, d.h. für die 50 Gliedstaaten und für den District of Columbia, nicht aber für die anderen Gebiete (Art. 3 Abs. 1 Bst. h).

¹⁴ Vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG; SR 351.1), wonach die Rechtshilfe zur Unterstützung eines Strafverfahrens im Ausland dient.

¹⁵ Beispiel: Eine Person ersucht am Flughafen die Rückerstattung der Mehrwertsteuer auf einer hochwertigen Uhr. Die Zollverwaltung meldet diese Tatsache im Rahmen der Amtshilfe von sich aus dem Zollamt des Ziel-flughafens. Meldet die Person die Uhr korrekt zur Einfuhr an (Benützung des roten Durchgangs), hat sie sich gesetzeskonform verhalten. Unterlässt sie die Zollanmeldung (Benützung des grünen Durchgangs), macht sie

Für die Erledigung eines Amtshilfeersuchens ist das innerstaatliche Recht, mithin die Artikel 115 bis 115i ZG, massgebend. Artikel 2 des Abkommens räumt der ersuchenden Verwaltung keinen Anspruch ein, dass die ersuchte Verwaltung allein aufgrund des Amtshilfeersuchens Zwangsmassnahmen anzuordnen hat. Indessen könnte sich die EZV aufgrund eines amerikanischen Amtshilfeersuchens veranlasst sehen, von sich aus ein Verwaltungsstrafverfahren zu eröffnen. In diesem Rahmen wären Zwangsmassnahmen nach Artikel 45 ff. VStrR zulässig.

Die Erledigung eines Amtshilfeersuchens richtet sich nach den Zuständigkeiten und den dafür vorhandenen Ressourcen der ersuchten Verwaltung.

Absatz 3 schliesst aus, dass in den USA aus dem Abkommen Individualrechte gegen die Behörde abgeleitet werden können. Die in der Schweiz den von der Amtshilfe Betroffenen zustehenden Mitwirkungsrechte (Art. 115 ff. ZG) bleiben von dieser Bestimmung unberührt.

Mit Absatz 4 soll die geltende Amtshilfepraxis verstärkt und ergänzt werden. Indessen ist darauf hinzuweisen, dass zwischen den beiden Vertragsstaaten mangels eines Amtshilfeabkommens bisher gerade keine Amtshilfe geleistet worden ist.

Art. 3 Allgemeine Amtshilfe

Das vorliegende Amtshilfeabkommen macht eine Unterscheidung zwischen allgemeiner und besonderer Amtshilfe (Art. 3 f.). Diese Unterscheidung geht auf das Musterabkommen der USA zurück. Das Amtshilfeabkommen Schweiz/EG kennt diese Art von Unterscheidung nicht; es regelt demgegenüber die Amtshilfe auf Ersuchen und die Amtshilfe ohne vorhergehendes Ersuchen (so genannte "spontane" Amtshilfe; Art. 4).

Artikel 3 des Abkommens bezieht sich im Wesentlichen auf allgemeine, allenfalls klassifizierte und somit nicht der Öffentlichkeit zugängliche, Informationen über Methoden, Techniken und Vollzugshilfen für die Durchführung von Kontrollen oder über Erkenntnisse der Begehung von Widerhandlungen. Die Informationen haben grundsätzlich keinen Bezug zu einer bestimmten oder bestimmbar natürlichen oder juristischen Person.

Art. 4 Besondere Amtshilfe

Absatz 1 sieht vor, dass Personen, Waren sowie Beförderungsmittel überwacht werden können bei Verdacht auf eine Zollwiderhandlung. Die Bestimmung entspricht Artikel 3 Absatz 3 des Amtshilfeabkommens Schweiz/EG.

Nach Absatz 2 übermitteln die Zollverwaltungen Informationen über mögliche oder bevorstehende Zollwiderhandlungen auf Ersuchen oder, wenn ein erheblicher Schaden entstehen könnte, ohne dass darum ersucht worden wäre. Zudem steht es den Zollverwaltungen frei, von sich aus Informationen zu liefern im Falle einer möglichen Zollwiderhandlung. Wird Amtshilfe ohne vorgängiges Ersuchen geleistet, handelt es sich um die so genannte spontane Amtshilfe.

sich einer Zollwiderhandlung schuldig.

Die ersuchte Verwaltung kann nach Absatz 3 aufgrund eines Amtshilfeersuchens Ermittlungen an die Hand nehmen. Diese Möglichkeit ist bereits in Artikel 7 Absatz 1 des Amtshilfeabkommens Schweiz/EG vorgesehen. Die Bestimmung bedeutet hingegen nicht, dass die ersuchende Verwaltung die ersuchte Verwaltung zwingen könnte, Zwangsmassnahmen anzuwenden (vgl. auch Ziff. 1.5 oben). Die Eidgenössische Zollverwaltung wird bei der allfälligen Anordnung von rechtlich zulässigen Zwangsmassnahmen auch die Rechtslage im Bereich der direkten Steuern berücksichtigen¹⁶.

Art. 5 Anwesenheit von Angestellten

Die Anwesenheit von Angestellten kann durchaus hilfreich für die Durchführung eines Amtshilfeersuchens sein. So sind in der Praxis ausländische Beamte bei Einvernahmen sowie weiteren allfälligen zulässigen Untersuchungshandlungen gestützt auf das Betrugsbekämpfungsabkommen¹⁷ mit der EU in der Regel anwesend, selbst wenn bei der Amtshilfe im Bereich der direkten Steuern kein Anspruch auf Anwesenheit besteht (vgl. 8 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 28. September 2012¹⁸ über die internationale Amtshilfe in Steuersachen, Steueramtshilfegesetz, StAHiG). Die Zustimmung zur Anwesenheit von Angestellten im Zollbereich präjudiziert keine Anwesenheit von Angestellten im Bereich der direkten Steuern.

Über die Anwesenheit entscheidet ausschliesslich die ersuchte Verwaltung. Diese legt auch die entsprechenden Bedingungen der Anwesenheit im Einzelfall fest.

Art. 6 Akten und Schriftstücke

Grundsätzlich werden im Rahmen der Amtshilfe lediglich Kopien übermittelt. Auf begründetes Gesuch hin können auch Originalakten oder beglaubigte Kopien Gegenstand der Amtshilfe sein. Originalakten sind zurückzusenden. Informationen können auch in elektronischer Form übermittelt werden, allenfalls verbunden mit den erforderlichen Anleitungen zu deren Verwendung.

Art. 7 Zeuginnen und Zeugen und Sachverständige

Sollte die geleistete Amtshilfe dazu geführt haben, dass ein Strafverfahren eröffnet worden ist, kann es sich zur Beweisführung als notwendig erweisen, dass Angestellte derjenigen Vertragspartei, die die Amtshilfe geleistet hat, auf Ersuchen der anderen Vertragspartei als Zeugin oder Zeuge oder allenfalls als Sachverständige in einem Strafverfahren aussagen sollten. Diese Notwendigkeit liegt in dem im amerikanischen Strafverfahren gängigen Unmittelbarkeitsprinzip begründet, bei dem eine Gerichtsverhandlung in unmittelbarem, direktem Kontakt zu den Prozessparteien und Prozessbeteiligten stehen muss. Das Strafverfahren muss einen Bezug zur geleiste-

¹⁶ Vgl. Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAHiG; **SR 651.1**) sowie Bundesgesetz vom 18. Dezember 2015 über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen, AIAG; **SR 653.1**).

¹⁷ Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen (**SR 0.351.926.81**).

¹⁸ **SR 651.1**

ten Amtshilfe aufweisen. Die ersuchte Verwaltung kann auf begründetes Gesuch hin die entsprechende Bewilligung zur Aussage erteilen.

Nach Absatz 2 kann die ersuchte Verwaltung diplomatische oder konsularische Immunitäten ihrer Angestellten aufheben. Die ersuchte Verwaltung kann von der ersuchenden Verwaltung eine Bestätigung verlangen, wonach gegen die auszusagenden Personen keine straf- oder verwaltungsrechtliche Untersuchungen oder Verfahren hängig sind (Abs. 3). Diese Bestimmungen sind vor allem für die USA wichtig. Die Schweiz beabsichtigt indessen nicht, die allfällige Immunität ihrer Angestellten aufzuheben.

Art. 8 Form und Inhalt von Amtshilfeersuchen

Die Amtshilfeersuchen müssen grundsätzlich schriftlich gestellt werden. Sie haben insbesondere den Sachverhalt und den Verdacht einer allfälligen Zollwiderhandlung darzulegen sowie die ersuchte Amtshilfe anzugeben. Durch die detaillierten Anforderungen sollten unzulässige Ausforschungsbegehren (fishing expedition) ausgeschlossen werden können. Die amerikanischen Amtshilfeersuchen können in Englisch gestellt werden; die EZV kann das Ersuchen in einer schweizerischen Amtssprache beantworten.

Art. 9 Erledigung von Amtshilfeersuchen

Die Erledigung von Amtshilfeersuchen richtet sich nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht. Massgebend für die Schweiz sind die Bestimmungen des Zollgesetzes. Dieses sieht in Artikel 115d eine Mitwirkungspflicht im Zusammenhang mit Amtshilfeersuchen vor und nach Artikel 115e ZG können die im Verwaltungsstrafrecht vorgesehenen Zwangsmassnahmen eingesetzt werden (Art. 45-60 VStrR), wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Gegen Verfügungen im Rahmen der Amtshilfe steht die Beschwerdemöglichkeit ans Bundesverwaltungsgericht offen (Art. 115i ZG).

Ist die EZV für die Erledigung eines amerikanischen Amtshilfeersuchens nicht zuständig, ist sie verpflichtet, dieses an die zuständige Behörde weiterzuleiten und die CBP bzw. das ICE darüber zu informieren.

Absatz 5 verpflichtet die ersuchte Verwaltung, bestimmte ausländische Verfahrensvorschriften einzuhalten, sofern diese in der ersuchten Vertragspartei nicht unzulässig sind. Es handelt sich vor allem um bestimmte formelle Verfahrensvorschriften (z.B. Aussagen unter Eid, welche im amerikanischen Prozessrecht von Bedeutung sind).

Art. 10 Vertraulichkeit und Verwendung der Informationen

Gegenüber Artikel 10 f. des Amtshilfeabkommens Schweiz/EG wurde Artikel 10 mit Bestimmungen ergänzt, die sicherstellen sollen, dass die Informationen in derjenigen Vertragspartei, die sie erhalten hat, dem gleichwertigen Datenschutzniveau, so umfassend wie möglich, unterliegen, wie es in der Vertragspartei gilt, die die Informationen übermittelt hat.

Als oberster Grundsatz gilt nach Absatz 1, dass übermittelte Informationen vertraulich zu behandeln sind. Dies ist aus schweizerischer Sicht von grösster Bedeutung. Der Grundsatz entspricht sowohl Artikel 10 Absatz 1 des Amtshilfeabkommens Schweiz/EG als auch Artikel 12 Ziffer 5.1 Buchstabe a des Abkommens über Handelserleichterungen. Absatz 1 verpflichtet die Vertragsparteien weiter zu einem möglichst umfassenden Schutz der Informationen vor Offenlegung. Konkret bedeutet dies, dass die amerikanische Seite alles zu unternehmen hat, damit die Ausnahmestimmungen des Freedom of Information Act¹⁹ (FOIA) angewandt werden. Nach § 552 Buchstabe b ist der FOIA einerseits nicht anwendbar bei vertraulichen Handels- und Geschäftsgeheimnissen (Abs. 4); andererseits gilt der FOIA nicht, wenn dadurch vertrauliche Informationsquellen offengelegt werden müssten oder Techniken oder Verfahren für den Vollzug, deren Offenlegung zu einer Umgehung des Rechts führen würde (Bst. b Abs. 7 Bst. D und E). Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004²⁰ über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) gilt für die Verfahren der Amtshilfe ohnehin nicht (Art. 3 Bst. a Ziff. 3). Im Übrigen kennt das BGÖ zudem u.a. Ausnahmestimmungen, wenn durch den Zugang zu amtlichen Dokumenten die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde, die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt oder Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können (Art. 7 Abs. 1 Bst. b, d und g BGÖ).

Das in Absatz 1 verankerte Spezialitätsprinzip bedeutet, dass die erhaltenen Informationen nur für die Zwecke der Amtshilfe verwendet werden dürfen. Der Absatz verpflichtet zudem zur Gewährleistung eines Datenschutzniveaus, das demjenigen jener Vertragspartei entspricht, die die Informationen übermittelt hat. Diese Bestimmung entspricht ebenfalls Artikel 12 Ziffer 5.1 Buchstabe a des Abkommens über Handelserleichterungen.

Das Spezialitätsprinzip lässt es indessen zu, dass die im Rahmen der Amtshilfe erhaltenen Informationen in einem Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren wegen Zollwiderhandlungen verwendet werden dürfen (Abs. 2). Dieser Grundsatz wurde auch in Artikel 11 Absatz 2 des Amtshilfeabkommens Schweiz/EG verankert und stellt die logische Folge der Amtshilfe dar. Diese würden sonst wenig Sinn machen, wenn die erhaltenen Informationen nicht einem anschliessenden Verfahren verwendet werden dürften, das einen direkten Zusammenhang zur Amtshilfe aufweist. Der Grundsatz ergibt sich auch aus dem amerikanischen Recht. Schliesslich kann eine durch die EZV nach Artikel 70 VStrR erlassene Strafverfügung, welche durch eine (spontane) Amtshilfe ausgelöst worden ist, durch ein kantonales Strafgericht in öffentlicher Verhandlung überprüft werden (Art. 73 ff. VStrR). Je nach Situation müsste die EZV gegenüber dem urteilenden Gericht indessen unter Berufung auf die Bestimmung von Absatz 1 die Einschränkung der Offenlegung von bestimmten Tatsachen beantragen.

Ausnahmsweise dürfen die im Rahmen der Amtshilfe erhaltenen Informationen auch zu anderen Zwecken verwendet werden (Abs. 3). Diese Möglichkeit ist auch in Artikel 11 Absatz 1 des Abkommens Schweiz/EG vorgesehen. In diesem Fall ist die andere Vertragspartei um vorgängige schriftliche Bewilligung zu ersuchen. Diese kann mit Auflagen versehen werden. An diese ist die ersuchende Vertragspartei aufgrund des völkerrechtlichen Grundsatzes von Treu und Glauben gebunden.

¹⁹ 5 U.S.C. § 552, As Amended By Public Law No. 104-231, 110 Stat. 3048 bzw. 19 C.F.R. Part 103

²⁰ SR 152.3

Absatz 4 sieht ausdrücklich vor, dass Informationen, die auf dem Amtshilfeweg übermittelt worden sind, auch als Beweismaterial zu Gunsten einer Person verwendet werden dürfen. Die andere Vertragspartei ist darüber zu informieren. Absatz 4 entspricht Artikel 6 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007²¹ (Strafprozessordnung, StPO) über den Untersuchungsgrundsatz, wonach die Strafbehörden von Amtes wegen die belastenden und entlastenden Umstände mit gleicher Sorgfalt für die Beurteilung der Tat und der beschuldigten Person untersuchen²².

Nach Absatz 5 können Informationen, die auf dem Amtshilfeweg übermittelt worden sind, anderen Regierungsstellen weitergeleitet werden, wenn die Informationen im Zusammenhang mit dem Terrorismus oder anderen Interessen der nationalen Sicherheit stehen. Diese Bestimmung ist für die USA von grösster Bedeutung. Eine Zusammenarbeitsverpflichtung für die CBP und das ICE gegenüber dem Director of National Intelligence, dem Koordinator der verschiedenen amerikanischen Nachrichtendienste, ergibt sich aus dem amerikanischen Recht²³. Eine Information gegenüber der anderen Vertragspartei bezüglich erfolgter Meldungen an den Director of National Intelligence lehnten die USA einerseits aus Sicherheitsgründen kategorisch ab; andererseits erlaube das amerikanische Recht eine solche auch nicht. Auch aus schweizerischer Sicht könnte sich die EZV ebenfalls veranlasst oder sogar verpflichtet sehen, erhaltene Informationen gestützt auf Artikel 112 ZG i.V.m. Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 21. März 1997²⁴ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) dem Nachrichtendienst des Bundes zu übermitteln²⁵.

Die Absätze 6-8 sehen Massnahmen vor, damit das Datenschutzniveau in den beiden Vertragsstaaten als gleichwertig erachtet werden kann. Einerseits verpflichtet Absatz 6 zu Massnahmen für die Einhaltung der Datensicherheit. Absatz 7 verpflichtet andererseits die Zollverwaltungen, nur solche Informationen zu übermitteln, von denen sie ausgehen können, dass sie richtig sind; bei unkorrekten Informationen, die nicht hätten übermittelt werden dürfen, besteht eine Verpflichtung, dies der anderen Verwaltung mitzuteilen und diese hat die Informationen zu berichtigen oder zu vernichten. Absatz 8 sieht grundsätzlich die Vernichtung von Informationen vor, wenn diese nicht mehr benötigt oder aufbewahrt werden müssen. Auf die Festlegung einer maximalen Aufbewahrungsfrist wurde in den Verhandlungen verzichtet, da dies aus der Sicht der USA aufgrund der unterschiedlichen Aufbewahrungsdauern und der verschiedenen zuständigen Behörden nicht sachgerecht bzw. realistisch erscheint.

²¹ SR 312.0

²² Die Bestimmung berücksichtigt auch die amerikanische Rechtsprechung des Obersten Gerichtshof in seinem Urteil *Brady v. Maryland*, 373 U.S. 83, 87 (1963), von 1963 (die so genannte "Brady-Doktrin"), wonach die Strafverfolgungsbehörden die ausdrückliche Verpflichtung haben, auch entlastendes Beweismaterial der angeschuldigten Person oder ihrer Verteidigung zugänglich zu machen.

²³ National Security Act Sec. 102A (50 U.S.C. § 3024), and Executive Orders 12333 (2008 ed.) and 13388 (2005).

²⁴ SR 120

²⁵ Nach Art. 112 Abs. 1 ZG darf die EZV den Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betrauten Organisationen oder Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts (inländische Behörden) Daten sowie Feststellungen, die das Zollpersonal bei der Ausübung seines Dienstes gemacht hat, bekannt geben, sofern dies für den Vollzug der von diesen Behörden anzuwendenden Erlasse notwendig ist. Nach Art. 13 Abs. 1 Bst. a BWIS sind Grenzschutz- und Zollorgane zu Auskünften an den NDB verpflichtet, sie erstatten unaufgefordert dem NDB Meldung, wenn sie konkrete Gefährdungen der inneren oder der äusseren Sicherheit feststellen (Abs. 2).

Auf diese Bestimmungen können sich Personen, deren Rechte durch eine nicht abkommenskonforme Behandlung ihrer Personendaten verletzt worden sind, im Rahmen der Möglichkeiten, die ihnen das innerstaatliche Recht einräumt, berufen. Für die Schweiz betrifft dies insbesondere das Auskunftsrecht nach Artikel 8 DSGVO.

Art. 11 Ausnahmen von der Verpflichtung zur Amtshilfe

Absatz 1 sieht die Gründe vor, die es erlauben, ein Amtshilfeersuchen abzulehnen, nämlich wenn es grundlegende Interessen der ersuchten Vertragspartei beeinträchtigen könnte oder wenn es gegen deren innerstaatliches Recht verstiesse. Die Bestimmung entspricht teilweise Artikel 9 Absatz 1 des Amtshilfeabkommens Schweiz/EG, der in Ergänzung zu den in Artikel 11 Absatz 1 Buchstaben a und b genannten Ausnahmegründe ausdrücklich auch die Steuer- und Währungsvorschriften sowie die Verletzung des Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses erwähnt.

Die Aufnahme des Ausnahmegrunds betreffend Verletzung des Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses in den Abkommenstext wurde während der Verhandlungen von der amerikanischen Seite kategorisch abgelehnt. Die Verletzung des Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses stünde nicht auf gleicher Stufe wie die Souveränität, die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder andere wesentliche nationale Interessen der Vertragspartei.

Das Amtshilfeabkommen EG/USA sieht eine solche Bestimmung ebenfalls nicht vor. Eine teilweise vergleichbare Regelung kennt hingegen Artikel 12 Ziffer 7.1 Buchstabe d des Abkommens über Handelserleichterungen.

Vor diesem Hintergrund wurde ein verbindlicher ergänzender Briefwechsel vereinbart, wonach die Schweiz erklären wird, dass eine Verletzung des Betriebs-, Geschäfts- oder Berufsgeheimnisses mit dem Schweizer Recht nicht vereinbar wäre; schliesslich stellt Artikel 162 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937²⁶ (StGB) die Verletzung eines zu schützenden Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses unter Strafe mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe²⁷. Die Antwort der USA wird die Erklärung enthalten, wonach sich die USA mit dieser Interpretation einverstanden erklären. Ein solcher Briefwechsel soll dazu beitragen, den geäusserten Sorgen der Wirtschaft Rechnung zu tragen.

Absatz 2 sieht die Möglichkeit der Ablehnung der Amtshilfe vor, wenn ein entsprechendes Gesuch ausserhalb des Geltungsbereichs des Abkommens wäre.

Art. 12 Kosten der Amtshilfe

Die ersuchte Vertragspartei trägt grundsätzlich die Kosten für die Durchführung der Amtshilfe, d.h. es werden der ersuchenden Vertragspartei keine Aufwendungen in Rechnung gestellt ausser in gewissen Fällen. Die ersuchte Vertragspartei hat gegenüber der ersuchenden Vertragspartei eine Informationspflicht, sollten ausserordentlich hohe Kosten anfallen. In diesem Fall würden die beiden Zollverwaltung gemeinsam über das weitere Vorgehen entscheiden.

²⁶ SR 311.0

²⁷ Nach Art. 34 StGB beträgt die Geldstrafe höchstens 360 Tagessätze zu je höchstens 3'000 Franken, d.h. höchstens 1'080'000 Franken.

Art. 13 Teilung von Vermögenswerten

Konnten Vermögenswerte eingezogen werden und ist die Einziehung wesentlich auf die geleistete Amtshilfe zurückzuführen, können die beteiligten Verwaltungen eine Teilung der eingezogenen Vermögenswerte beschliessen. Die Bestimmung geht auf einen amerikanischen Vorschlag zurück. Die USA benötigen eine staatsvertragliche Regelung, damit international eine solche Teilung zulässig ist. Das Verfahren zur Teilung der Vermögenswerte richtet sich nach dem innerstaatlichen Recht derjenigen Vertragspartei, die die Vermögenswerte eingezogen hat. Für die Schweiz wären die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 19. März 2004²⁸ über die Teilung eingezogener Vermögenswerte (TEVG) sinngemäss anzuwenden, auch wenn Artikel 2 Absatz 2 TEVG lediglich die internationale Rechtshilfe in Strafsachen und nicht auch die Amtshilfe erwähnt. Artikel 13 des Abkommens bildet selbst keine eigenständige Grundlage für eine Einziehung von Vermögenswerten. Eine solche müsste sich auf Artikel 66 VStrR abstützen. Dies bedeutet, dass die EZV aufgrund der auf dem Weg der Amtshilfe erhaltenen Informationen bzw. im Rahmen des Vollzugs eines Amtshilfeersuchens gewonnen Erkenntnissen ein Verwaltungsstrafverfahren eröffnen müsste. Die EZV könnte indessen im Rahmen eines angehobenen Verwaltungsstrafverfahrens die USA um Sicherstellung von Vermögenswerten ersuchen (wobei im Amtshilfeersuchen gestützt auf Art. 11 Abs. 4 erwähnt werden müsste, dass die Schweiz in einem gleichen Fall kein oder nicht ohne weiteres Gegenrecht gewährt werden könnte).

Art. 14 Umsetzung

Die Umsetzung obliegt den beteiligten Zollverwaltungen. Bei allfälligen Differenzen bei der Umsetzung ist auf diplomatischem Weg eine Lösung zu suchen. Auf die Einsetzung einer gemischten Kommission, wie dies häufig bei Staatsverträgen der Fall ist, wird hingegen verzichtet.

Art. 15 Räumlicher Anwendungsbereich

Vgl. die Ausführungen zu Artikel 1 Ziffer 8.

Art. 16 Inkrafttreten und Kündigung

Die Bestimmung entspricht gängigen Staatsvertragsbestimmungen über das Inkrafttreten und die Kündigung. Eine solche kann unter der Einhaltung einer Frist von sechs Monaten erfolgen.

3 Auswirkungen

Die EZV hat im Jahr 2016 285 Amtshilfeersuchen aus den EU-Mitgliedstaaten bearbeitet²⁹. Aufgrund der mehr oder weniger vergleichbaren Grösse zwischen der EU

²⁸ SR 312.4

²⁹ Ohne 825 Ersuchen um Zustellung von Dokumenten, da die Zustellung von Dokumenten im Amtshilfeabkommen mit den USA nicht vorgesehen ist.

und den USA³⁰ ist im Rahmen einer Schätzung davon auszugehen, dass in Zukunft mit rund 250 Amtshilfeersuchen der USA zu rechnen ist.

3.1 Personelle, organisatorische und finanzielle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Von der Umsetzung des Amtshilfeabkommens sind die Kantone und Gemeinden nicht betroffen.

Die Umsetzung des Amtshilfeabkommens wird sich beim Bund weder in personeller noch in informatikmässiger oder finanzieller Hinsicht wesentlich auswirken.

3.2 Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Behandlung von Amtshilfeersuchen kann im Vertragsstaat zur Nacherhebung der Einfuhrabgaben oder zu einem Strafverfahren führen, sollte sich herausstellen, dass eine Zollwiderhandlung im Vertragsstaat begangen worden ist.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016³¹ zur Legislaturplanung 2015– 2019 angekündigt noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016³² enthalten. Der Zeitpunkt der Vorlage steht in Abhängigkeit zum Ergebnis der Verhandlungen mit den USA.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit und Erlassform

Das Abkommen stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung³³ (BV), wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 24 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³⁴; Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997³⁵). Vorlie-

³⁰ EU: 510 Millionen Einwohner, Bruttoinlandprodukt (nominal) 18,4 Mrd \$; USA: 322 Millionen Einwohner, Bruttoinlandprodukt (nominal) 18,5 Mrd \$.

³¹ BBI 2016 1105

³² BBI 2016 5183

³³ SR 101

³⁴ SR 171.10

³⁵ SR 172.010

gend verfügt der Bundesrat über keine solche Genehmigungskompetenz³⁶, weshalb das Abkommen der Bundesversammlung zu unterbreiten sein wird.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen internationale Verträge dem Referendum, sofern sie unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Das Abkommen enthält direkt anwendbare und rechtsetzende Bestimmungen. Die Voraussetzungen für das fakultative Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV sind vorliegend somit erfüllt. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens wird daher dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen sein. Das Amtshilfeabkommen mit der EU unterstand indessen gemäss den seinerzeitigen verfassungsmässigen Grundlagen nicht dem fakultativen Referendum³⁷.

5.2 Vorläufige Anwendung

Die vorläufige Anwendung des Abkommens wurde im Verhandlungsmandat des Bundesrates vom 16. Februar 2005 ausgeschlossen. Sie war im Übrigen nicht Gegenstand der jüngsten Verhandlungen. Das Abkommen wird somit erst angewandt, wenn es formell in Kraft getreten sein wird.

³⁶ Art. 42a Abs. 2^{bis} ZG stellt gerade keine solche Kompetenzbestimmung dar (vgl. BBl **2015** 2883, 2902).

³⁷ Vgl. Bundesbeschluss vom 10. März 1998 über das Zusatzprotokoll zum Freihandelsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972 betreffend Amtshilfe im Zollbereich (AS **1999** 1819).