

Prüfung der Wirksamkeit der Edelmetallkontrolle

Eidgenössische Zollverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Die amtliche Edelmetallkontrolle erfolgt in der Schweiz auf zwei Arten. Die Zollstellen der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) übernehmen die Kontrolle an der Grenze. Eine Spezialeinheit der EZV – die Edelmetallkontrolle (EMK) – überprüft die Qualität der Waren aus Gold, Silber, Platin und Palladium für den Industriebedarf. Letztere ist dezentral organisiert und umfasst das Zentralamt und die Edelmetall-Kontrollämter. Die EMK verfügt über ein Budget von 10 Millionen Franken, mit dem sie jedes Jahr die Echtheit von über 2 Millionen Edelmetallwaren mit einer sogenannten Punzierung bestätigt.

2018 wurden knapp 2300 Tonnen in die Schweiz eingeführtes Gold (im Wert von CHF 63 Mrd.) den Zollstellen der EZV zur Prüfung vorgelegt. Im gleichen Zeitraum kontrollierte die EMK die Einfuhr von Uhren und Schmuck aus Edelmetall im Wert von 18 Milliarden Franken. Sie ist ausserdem für die Überwachung des Binnenmarktes und das Schmelzen von Edelmetallen zuständig.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) befasste sich bei ihrer Prüfung mit der Konformität und der Wirtschaftlichkeit der EMK, der Wirksamkeit der Einfuhrkontrollen sowie der Überwachung des Handels und der Schmelze von Edelmetallen. Ihre Prüfung hat gezeigt, dass diese Wirksamkeit durch eine verstärkte Edelmetallkontrolle erheblich verbessert werden könnte.

Fehlerhafte Zolltarifnummern und eine beschränkte Einfuhrkontrolle

Die EFK hat bei den Zolltarifnummern Fehler festgestellt, die auf die Mehrwertsteuerbefreiung von Anlagegold und von zur Raffinierung oder Rückgewinnung bestimmtem Gold zurückzuführen sind. Die Edelmetallkontrollämter erhalten entsprechende Zollanmeldungen auf der Grundlage dieser Tarifierung. Die unzureichende Qualität der Tarifdaten erschwert jedoch ihre Aufgabe, um Fälle aufzuspüren, die einer Kontrolle bedürfen. Die Position «Rohgold», das nicht ihrer Kontrolle untersteht, umfasst Minen- und Bankengold. Gemäss EFK entfällt die Hälfte des Volumens auf Bankengold, und drei Viertel des Wertes sind dem importierten Gold zuzuschreiben. 2018 erreichte dieser Wert fast 50 Milliarden Franken.

Die Edelmetalle haben für die Zollstellen keine Priorität. Ihre Kontrollen beschränken sich auf die gezielte Überprüfung von Tarifpositionen, für die ein finanzielles Risiko besteht. Was das Nichtkonformitätsrisiko gegenüber dem Edelmetallkontrollgesetz (EMKG) angeht, hat die EFK das Fehlen einer umfassenden Übermittlung der Zollanmeldungen für Edelmetallwaren an die Kontrollämter festgestellt. Die EFK hat ausserdem konstatiert, dass die EMK und die EZV nicht über ein einheitliches Risikoanalysekonzept verfügen. Die Einfuhrkontrollen werden von der EMK lediglich auf die Einhaltung der Gesetzesvorschriften über die Punzierung von Uhrengehäusen und Schmuck aus Edelmetallen überprüft.

Eine konforme und wirtschaftliche Edelmetallkontrolle

Die EMK erfüllt ihre Aufgaben regelkonform, was grösstenteils der internen Aufsicht ihres Zentralbüros über die Kontrollämter zu verdanken ist. Die EFK stellte fest, dass eine Tätigkeit der Zollstelle von Chiasso potenziell Interessenkonflikte verursachte. Diese Tätigkeit betraf die Analyse des Goldschmelzens bei den Raffinerien im Auftrag ausländischer Mininggesellschaften. Die von der EFK geäusserten Vorbehalte überzeugten die EMK, diese Tätigkeit per Ende 2019 einzustellen.

Die sinnvolle territoriale Aufteilung zwischen Produktionsstätten (Arc jurassien und Tessin) sowie Einfuhrpunkten von Edelmetallen (Flughafen Zürich, Basel, Genf) gewährleistet eine wirtschaftliche Organisation der EMK. Weiteres Verbesserungspotenzial gibt es beim Ausschöpfen der Synergien in den einzelnen Kontrollämtern und der allfälligen Zusammenlegung der Tätigkeiten der Unterabteilung von Noirmont (JU) mit denen des Kontrollamtes in Biel. Die Selbstfinanzierung der Punzierung und der Labortätigkeiten ist gewährleistet. Der Selbstfinanzierungsgrad dürfte sich nach Inkrafttreten der revidierten Gebührenverordnung im Jahr 2020 erhöhen.

Eine Aufsicht über die Edelmetall-Schmelzer ist in Entwicklung

Die Edelmetallkontrollverordnung (EMKV) schreibt den Edelmetall-Schmelzern eine Sorgfaltspflicht hinsichtlich der Herkunft der Edelmetalle vor. Bis Anfang 2019 beschränkte das Zentralamt seine Aufsicht auf kurze administrative Kontrollen bei den Edelmetall-Schmelzern.

Ende 2019 führte es zwei Pilot-Inspektionen zur Überprüfung des Kontrollprozesses der eingehenden Rohstoffe und zu potenziell problematischen Einfuhren durch. Das Zentralamt konnte sich eine erste Meinung zu den Risiken der Nichteinhaltung der Bestimmungen der EMKV bilden. Diese Inspektionen deckten Lücken im aktuellen Aufsichtsdispositiv auf. Die EFK unterstreicht das Fehlen klarer Kriterien und die sehr begrenzten Sanktionsmittel.

Empfehlungen zur nachhaltigen Stärkung der Wirksamkeit der Edelmetallkontrolle

Im Rahmen der anstehenden Gesetzesrevisionen (Geldwäschereigesetz (GwG); Bundesgesetz über Zoll und Grenzsicherheit (BGZG); EMKG) gibt die EFK vier Empfehlungen ab, mit denen die Wirksamkeit des Systems dauerhaft gestärkt werden soll.

Sie fordert die EZV auf, auf dem Gebiet der Risikoanalyse und der Einfuhrkontrollen für Edelmetalle einen zwischen den Zollstellen, dem Grenzwachtkorps und den Kontrollämtern koordinierten umfassenden und gesamtheitlichen Ansatz zu entwickeln und auszubauen. Die EFK empfiehlt der EZV, in den Goldstatistiken neu zwischen Minen- und Bankengold zu unterscheiden, um die Transparenz der Statistiken und die Qualität der Kontrollen zu verbessern. Die EZV wird die Meldeart dieser beiden Goldbewertungen neu überdenken müssen. Sie wird ausserdem die Möglichkeiten prüfen müssen, für Rohgold zwei Tarif-Unterpositionen einzuführen.

Die EFK fordert die EZV auf, den Geltungsbereich, die Kriterien und die Sanktionsmöglichkeiten in Bezug auf die Überwachung der Sorgfaltspflicht von Edelmetall-Schmelzern und Handelsprüfern durch die EMK zu präzisieren. Schliesslich empfiehlt sie der EZV, die Aufsichtsfunktion innerhalb des Zentralamtes hinsichtlich der Unabhängigkeit, der Zuständigkeiten und der Ressourcen zu verstärken.

Die Revision des GwG wird sich signifikant auf die Umsetzung dieser Empfehlungen auswirken. Auf Initiative der Industrie wird im aktuellen Revisionsentwurf des GwG die EMK mit der Aufsichtsfunktion über die Finanzintermediäre des Edelmetallbereichs betraut. Das wirft die Frage nach dem Anwendungsbereich des Gesetzes auf. Gegenwärtig beschränkt sich dieser auf die Transaktionen mit Edelmetallen zwischen Finanzintermediären und Geldinstituten. Die EFK bedauert, dass der Bereich des Ankaufs von Schmelzgut vom Geltungsbereich ausgeschlossen ist. Der Verzicht auf diesen Ausnahmestatus in den künftigen Bestimmungen des GwG sollte auf jeden Fall mit einer eingehenden Reflexion über die Bedürfnisse und die damit verbundenen Ressourcen für die Aufsicht einhergehen.

Originaltext auf Französisch