

## Working Paper 31

# Die Unterstellung von Goldraffinerien unter das Geldwäschereigesetz

Stefan Mbiyavanga | Dezember 2019

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2 Formen der "Goldwäscherei"</b>	<b>2</b>
2.1 Drogengeldwäsche und organisierte Kriminalität	2
2.2 Konfliktgold	4
2.3 Potentatengelder	4
<b>3 Abwehrdispositiv</b>	<b>5</b>
3.1 Selbstregulierung	5
3.2 Geldwäschereigesetz	7
3.3 Aktuelle Entwicklungen	9
3.3.1 Kontrollmechanismus für den Ankauf von Altedelmetallen	9
3.3.2 Zentralamt für Edelmetallkontrolle als neue GwG-Aufsichtsbehörde	10
3.4 Zwischenfazit	10
<b>4 Wie weiter?</b>	<b>11</b>
4.1 Gegenargument 1: De-risking	11
4.2 Gegenargument 2: Wettbewerbsnachteile	12
<b>5 Konklusion</b>	<b>12</b>

# Über den Autor

## **Stefan Mbiyavanga**

Rechtsexperte für Südamerika

Stefan Mbiyavanga ist Rechtsexperte für Südamerika des *International Centre for Asset Recovery* (ICAR) des Basel Institute on Governance. In seiner Funktion unterstützt er Strafverfolgungsbehörden in Peru und Ecuador bei Rechtshilfefällen in Strafsachen und erarbeitet wissenschaftliche Forschungsprojekte im Bereiche des Wirtschaftsstrafrechts.

Stefan studierte internationales Wirtschaftsrecht an der juristischen Fakultät der Universität Basel und verfasst derzeit seine Doktorarbeit. Während rund drei Jahren arbeitete er am Lehrstuhl für Straf- und Strafprozessrecht von Prof. Mark Pieth, wo er unter anderem an den Recherchen zur Buchpublikation "Goldwäsche" beteiligt war.

Email: stefan.mbiyavanga@baselgovernance.org

# Abkürzungen

EMKG	Bundesgesetz über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren vom 20. Juni 1933
EMKV	Verordnung über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren vom 8. Mai 1834
FATF	Financial Action Task Force
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
GwG	Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 10. Oktober 1997
GwV	Verordnung über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 11. November 2015
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

# 1 Einleitung

Die Schweiz ist der global wichtigste Standort für die Raffination von Gold. Jahr für Jahr werden circa 2200-3100 Tonnen Rohgold in die Schweiz importiert<sup>1</sup>. Der Grossteil der Importe ist auf die Geschäftstätigkeit der hiesigen Goldraffinerien zurückzuführen. Sie sollen gemeinsam rund 50-70% der weltweiten Goldproduktion in die Schweiz importieren, um daraus Goldbarren, Halbfabrikate und andere Güter herzustellen.

Durch den in der Schweiz erfolgenden Raffinationsprozess verliert das importierte Gold sämtliche Spuren seiner Herkunft. Aufgrund qualitativ-hochstehender Fertigungsprozesse, sowie der internationalen Akkreditierung der Schweizer Raffinerien, ist es nach dem Raffinierungsprozess als "Schweizer" Gold auf den internationalen Finanzmärkten ohne Restriktionen handelbar.

Gleichzeitig ist der internationale Goldhandel enorm anfällig für Geldwäschereioperationen von Drogenkartellen, kriminellen und terroristischen Organisationen und Potentaten<sup>2</sup>. Als Weltzentrum der Goldraffination ist die Schweiz diesen Geldwäschereirisiken in erhöhtem Masse ausgesetzt.

Im vorliegenden Text werden zunächst die Geldwäschereirisiken im Goldhandel anhand von Beispielen analysiert. Im Anschluss folgt ein Überblick über die Sorgfaltspflichten der Goldraffinerien gemäss der bestehenden Selbstregulierung und dem Geldwäschereigesetz (GwG). Es wird aufgezeigt, dass die Selbstregulierungsmodelle bestenfalls gemischt erfolgreich sind und das Kerngeschäft der Raffinerien nicht dem GwG untersteht. Der Text endet mit einer Gegenüberstellung von Pro- und Kontraargumenten hinsichtlich der umfassenden Unterstellung von Goldraffinerien unter das GwG.

## 2 Formen der "Goldwäscherei"

### 2.1 Drogengeldwäsche und organisierte Kriminalität

Geldwäschereihandlungen zielen darauf ab, die deliktische Herkunft von Vermögenswerten zu verbergen<sup>3</sup>. Kriminelle Organisationen setzen dafür oft auf Gold. Dies wurde in mehreren europäischen Ländern nachgewiesen<sup>4</sup>. Die englische BBC deckte auf, wie ein in Europa agierendes Drogensyndikat mehrere Tonnen Gold kaufte, um sie anschliessend an eine Goldraffinerie in Dubai weiterzuverkaufen, die enge Geschäftsbeziehungen zu mindestens einer Schweizer Goldraffinerie pflegt<sup>5</sup>.

Auch mafiöse Organisationen in Mexiko, Venezuela und Kolumbien waschen Erlöse aus Vermögensdelikten, Gewaltverbrechen und dem Drogenhandel über den An- und Verkauf von Gold<sup>6</sup>. Die Aufarbeitung dieser Verbrechen und die Rückgewinnung der deliktischen Erträge ist äusserst komplex

---

<sup>1</sup> Bundesrat 2018, Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte, 3.

<sup>2</sup> FATF 2015, Money laundering/terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold.

<sup>3</sup> Cassani, U. 2008, L'internationalisation du droit pénal économique et la politique criminelle de la Suisse: la lutte contre le blanchiment d'argent, *Revue de droit Suisse* 2008, 227 ff., 233 ff.; Pieth, M. 2015, *Wirtschaftsstrafrecht*, 154 ff.

<sup>4</sup> OCCRP, 13 Dezember 2018, Italy Hits Multi-MillionDollar Gold Smuggling Operation.

<sup>5</sup> BBC, 28 October 2019, Gold, drug money and a major auditor's 'cover up'; Pieth, M. 2019, *Goldwäsche*, 181.

<sup>6</sup> InSight Crime, 2 September 2019, Traficantes de oro innovan a lo largo de la ruta Colombia-Panamá; Infobae, 5 November 2019, El sofisticado método del "Chapo" Guzmán para lavar dinero con lingotes de oro.

und gelingt nur in Einzelfällen. Gleichzeitig ist die Exposition der Schweiz zu diesem deliktischen Gold weit mehr als nur Theorie: Im Juni 2019 beschlagnahmten Londoner Behörden rund 104 Kilogramm Rohgold an Bord eines Privatflugzeugs, das einem südamerikanischen Drogenkartell zugeschrieben werden konnte. Das Flugzeug war unterwegs in die Schweiz<sup>7</sup>.

Auch Dealernetzwerke im nördlichen und zentralen Afrika sollen ihre Einkünfte aus dem Schmuggel von für Europa bestimmten Drogen auf den Goldmärkten in Dubai in den Vereinigten Arabischen waschen<sup>8</sup>. Da den dort ansässigen Raffinerien jedoch die internationale Akkreditierung fehlt, sind sie auf Raffinerien in anderen Ländern angewiesen, um deliktisches Gold auf den Weltmarkt bringen zu können. Die mögliche Exposition der Schweiz ist diesbezüglich gross. Gemäss der Schweizerischen Aussenhandelsstatistiken werden Jahr für Jahr beträchtliche Mengen Gold aus Dubai in die Schweiz importiert:

**7108.1200 - Gold, incl. gold plated with platinum, in unwrought forms, for non-monetary purposes (excl. gold in powder form) [included in the special trade since 1.1.2012]**

Period 1.2	Commercial partner	Import			Export		
		Quantity (kg)	Value (CHF)	Value +/- %	Quantity (kg)	Value (CHF)	Value +/- %
2012	Emirates, Arab	303,657	15,333,260,235	*	37,946	1,907,751,448	*
2013		52,127	2,317,504,119	-84.9	127,554	5,281,743,850	176.9
2014		63,996	2,396,303,563	3.4	66,277	2,459,441,594	-53.4
2015		76,996	2,822,877,308	17.8	42,653	1,493,330,670	-39.3
2016		373,112	15,025,507,253	432.3	22,833	894,685,896	-40.1
2017		162,685	6,551,959,731	-56.4	25,058	997,650,134	11.5
2018		83,987	3,397,953,161	-48.1	39,829	1,601,749,925	60.6

Request achieved in 3.842 seconds  
Request date/time: 06.11.2019 12:45:45

Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung, Swiss-Impex

In vielen Regionen der Welt dominiert das organisierte Verbrechen die Geschehnisse bereits an den Orten wo das Gold gewonnen wird. Insbesondere in Venezuela und Kolumbien kontrollieren brutale Guerillasyndikate einen Grossteil der artisanalen Minen. Der Abbau und Schmuggel von Gold wurde zur Hauptfinanzierungsquelle für die illegale Beschaffung von Waffen und die Bestechung von Beamten<sup>9</sup>. Hohe kolumbianische Autoritäten sagen aus, dass Guerillagruppen und andere Mafiaorganisationen mit illegalem Goldschürfen heute mehr Geld verdienen als mit dem Verkauf von Drogen<sup>10</sup>. Der Miami Herald befand hinsichtlich des illegalen Goldabbaus in Kolumbien:

“The precious metal has become the lifeblood of gangs and guerillas and is turning once-pristine jungles into toxic landscapes tainted with mercury and cyanide”<sup>11</sup>.

Im peruanischen Teil des Amazonas, insbesondere in der Region *La Pampa, Madre de Dios*, sind zahlreiche Goldminen ebenfalls fest im Besitz des organisierten Verbrechens<sup>12</sup>. Schmuggel, Korruption und illegales

<sup>7</sup> National Crime Agency, undatiert, Gold seized by NCA at Heathrow as part of international cartel investigation; Royal Cayman Island Police Service (RCIPS), 23 Juli 2019, Statement on Joint RCIPS -CBC Investigation into Money Laundering and Smuggling.

<sup>8</sup> The Wall Street Journal, 16 Oktober 2018, Stiring the Pot: Thousands Take a Shine to a Gold Mine in the Sahara; cf. Foreign Affairs, 24 Februar 2016, After Libya, a Rush for Gold and Guns; FATF 2015, Money laundering/terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold, 6 f.

<sup>9</sup> International Crisis Group 2019, Report N° 73: Gold and Grief in Venezuela's Violent South.

<sup>10</sup> Miami Herald, 16 Januar 2018, Dirty gold is the new cocaine in Colombia - and it's just as bloody.

<sup>11</sup> Miami Herald, 16 Januar 2018, Dirty gold is the new cocaine in Colombia - and it's just as bloody.

<sup>12</sup> El Comercio, 8 November 2019, Luis Hidalgo: "El Gobierno no sabe qué hacer con La Pampa".

Abholzen in geschützten Zonen begleiten die dortige Goldgewinnung<sup>13</sup>. Gemäss der Peruanischen Finanzmarktaufsicht ist davon auszugehen, dass der illegale Goldabbau unter anderem mit Drogengeldern finanziert wird<sup>14</sup>.

## 2.2 Konfliktgold

Noch bedenklicher ist die Lage betreffend Gold, das in Konfliktzonen gewonnen wird. Die bekanntesten diesbezüglichen Beispiele sind die östlichen Provinzen der Demokratischen Republik Kongo. Beinahe die gesamte kongolesische Goldförderung erfolgt illegal und verlässt das Land undeklariert<sup>15</sup>. Die Abbauplätze unterliegen der Kontrolle von Rebellengruppierungen oder abtrünnigen Armeemitgliedern, denen die Minen primär zur Finanzierung ihrer gewalttätigen Aktivitäten dienen. Die Unterjochung der Lokalbevölkerung und das Fortbestehen der bewaffneten Konflikte ist eng mit der Ausbeutung der Bodenschätze verbunden<sup>16</sup>. Das Konfliktgold ist erst handelbar und weiterverwertbar, wenn es durch Goldraffinerien geflossen ist. Damit ist das Risiko, dass solche Raffinerien willentlich oder unwillentlich eine Rolle in der Konfliktfinanzierung spielen, signifikant.

Das Gold aus dem Ostkongo wird zu einem grossen Teil in die östlichen Nachbarländer Uganda, Ruanda, Kenia und Tansania geschmuggelt<sup>17</sup>. Dort wird das Rohgold entweder weiterverkauft, oder in lokalen Goldraffinerien zum ersten Mal "gewaschen"<sup>18</sup>. Gemäss Berichten der UNO bestehen keine Zweifel, dass der Hauptteil des ostkongolesischen Goldes von den Transitländern aus nach Dubai weitergeschmuggelt wird<sup>19</sup>. Mehrere Goldraffinerien in Dubai werden bezichtigt, "ugandisches" Gold in Mengen zu kaufen, die weit über der ugandischen Produktion liegen<sup>20</sup>. Auch Konfliktgold aus dem Südsudan soll auf diesen Wegen gehandelt werden<sup>21</sup>.

## 2.3 Potentatengelder

Auch korrupte Unrechtsregime handeln mit Gold: Anhand schwindender Öleinnahmen hat das mit harten Wirtschaftssanktionen konfrontierte Regime von Nicolás Maduro die südvenezolanischen Goldminen als wichtige Finanzierungsquelle entdeckt<sup>22</sup>. Der Miami Herald folgert:

"Gold mining may be all that's keeping Venezuela in business. Organized crime runs it."<sup>23</sup>

---

<sup>13</sup> El País, 27 April 2016, El narco peruano lavó 250 millones de dólares en 2015; Miami Herald, 5 September 2017, Two Miami men convicted of laundering billions in Amazon gold; Bloomberg, 9 März 2017, How to become an International Gold Smuggler; Bloomberg 16 März 2017, Gold Company Manager Charged in Vast Peruvian Smuggling Plot.

<sup>14</sup> Sonntagszeitung, 23 September 2012, Die Schweiz profitiert von blutigem Gold aus Peru.

<sup>15</sup> United States Government Accountability Office 2017, Information on Artisanal Mined Gold and Efforts to Encourage Responsible Sourcing in the Democratic Republic of the Congo, 1.

<sup>16</sup> De Koning, R. et al. 2013, Striking Gold, How M23 and its Allies are Infiltrating Congo's Gold Trade.

<sup>17</sup> UN Security Council 2017, Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, S/2017/672, 26; cf. Global Witness 2017, Time to dig deeper, 10 ff.; Reuters, 21 Februar 2017, Ugandan gold refinery to import from conflict-ridden South Sudan, Congo.

<sup>18</sup> UN Security Council 2017, Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, S/2017/672.

<sup>19</sup> UN Security Council 2017, Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo, S/2017/672, 26; cf. Global Witness 2017, Time to dig deeper, 10 ff.; cf. OECD 2015, Baseline study four: Gold trading and export in Kampala, Uganda, 7.

<sup>20</sup> The Sentry 2018, The Golden Laundromat, 2, 8. Auch eine belgische Raffinerie ist mittlerweile Ziel von Geldwäschereiermittlungen in Belgien, siehe: De Tijd, 18 September 2015, "Parket vervolgt grootste goudsmelterij".

<sup>21</sup> BBC, 20 Juli 2019, Sudan crisis, The ruthless mercenaries who run the country for gold.

<sup>22</sup> International Crisis Group 2019, Report N° 73: Gold and Grief in Venezuela's Violent South.

<sup>23</sup> Miami Herald, 23 Juli 2019, Gold mining maybe all that's keeping Venezuela in business. Organized crime runs it.

Der Schmuggel des venezolanischen Goldes nach Kolumbien ist zum Teil detailliert dokumentiert<sup>24</sup>. Benutzt werden dieselben Routen, auf denen in den 80er Jahren bereits kolumbianisches Kokain gen Norden geschmuggelt wurde<sup>25</sup>. Heute sollen regelmässig ganze Lastwagenkolonnen die Rohgoldbarren aus den venezolanischen Minen und andere Güter nach Kolumbien transportieren<sup>26</sup>.

Auch die venezolanische Zentralbank veräussert ihre Goldreserven auf den internationalen Märkten, obwohl sie sich gegenwärtig auf einer Sanktionsliste der USA befindet<sup>27</sup>. Abnehmer fand man in der Türkei<sup>28</sup>, Russland<sup>29</sup>, Dubai<sup>30</sup> und Uganda<sup>31</sup>.

## 3 Abwehrrisikoprävention

### 3.1 Selbstregulierung

Die Raffinationsindustrie ist sich der diversen im Goldhandel auftretenden Risiken bewusst. Es besteht eine beträchtliche Anzahl an freiwilligen Zertifizierungsprogrammen, die auch Regeln hinsichtlich der Bekämpfung von Geldwäscherei, Konfliktfinanzierung und organisierter Kriminalität beinhalten. Meist gehen sie auf ein von der OECD erarbeitetes Modell zur *supply chain due diligence* zurück<sup>32</sup>.

Die London Bullion Market Association (LBMA) verfügt über den am weitesten entwickelten und anerkannten Zertifizierungsmechanismus in der Raffinationsbranche<sup>33</sup>. Alle Schweizer Raffinerien sind von der LBMA als gute Lieferanten zertifiziert. Der Erhalt des LBMA Zertifikats setzt die Umsetzung der "Responsible Gold Guidance" voraus, ein Selbstregulierungsstandard der LBMA, der Sorgfaltspflichten in Bezug auf die Lieferkette enthält<sup>34</sup>. Die Einhaltung der Guidance wird periodisch durch zugelassene Auditoren überprüft.

Gemäss der LBMA Guidance muss die Raffinerie eine Geschäftsbeziehung suspendieren, wenn es möglich scheint, dass geliefertes Gold deliktischer Herkunft sein könnte<sup>35</sup>. Auch wo ein Zulieferer falsche Angaben hinsichtlich der Herkunft des Goldes macht, darf vorläufig kein weiteres Gold entgegengenommen werden<sup>36</sup>.

---

<sup>24</sup> Oro Información, 2 August 2019, Maduro depende cada vez más del oro ilegal para salvar las sanciones de Estados Unidos; Oro Información, 23 Juli 2019, Crimen organizado controla negocio del oro ilegal en frontera entre Colombia y Venezuela.

<sup>25</sup> Cf. US Department of State 1990, International Narcotics Control Strategy Report, 157 ff.; Ehrenfeld, R. 1990, Narco Terrorism, 115.

<sup>26</sup> Miami Herald, 23 Juli 2019, Gold mining maybe all that's keeping Venezuela in business. Organized crime runs it.

<sup>27</sup> Bloomberg, 15 Juli 2019, Venezuela Defies Sanctions to Sell \$40 Million in Gold Reserves.

<sup>28</sup> Le Journal du Dimanche, 20 Juni 2019, Venezuela: comment Nicolás Maduro utilise l'or du pays pour contourner les sanctions internationales.

<sup>29</sup> New York Times, 17 April 2019, New U.S. sanctions on Venezuela Aim to Choke Off Government's Finances.

<sup>30</sup> Reuters, 19 März 2019, U.S. sanctions Venezuela gold mining company for backing Maduro.

<sup>31</sup> Oro Información, 2 August 2019, Maduro depende cada vez más del oro ilegal para salvar las sanciones de Estados Unidos.

<sup>32</sup> OECD 2012, Due Dilligence Guidance for responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas, Supplement on Gold.

<sup>33</sup> Cf. EBP 2018, Expert Study on the Swiss Gold Sector and related Risks of Human Rights Abuses, 115.

<sup>34</sup> LBMA Responsible Sourcing Programme 2018, Responsible Gold Guidance, Version 8, 11 Dezember 2018.

<sup>35</sup> LBMA Responsible Sourcing Programme 2018, Responsible Gold Guidance, Version 8, 11 Dezember 2018, 14.

<sup>36</sup> LBMA Responsible Sourcing Programme 2018, Responsible Gold Guidance, Version 8, 11 Dezember 2018, 14.

Das Problem des LBMA Standards liegt in der Umsetzung: Eine OECD Studie kam zum Schluss, dass LBMA-zertifizierte Raffinerien in der Abklärung der Herkunft des Goldes oftmals nur minimalen Aufwand betreiben, womit Geldwäschereirisiken gar nicht erst als solche erkannt werden:

“Refiners asked their suppliers to sign an agreement to implement the refiner’s supply chain policy but then took no further checks on the supplier’s own due diligence on their suppliers.”<sup>37</sup>

Aufgrund solcher Selbstdeklarierungen lassen sich Geldwäschereirisiken aber nur in den seltensten Fällen erkennen. Gerade bei Hochrisiko-Lieferanten müssten die Raffinerien zusätzliche Kontrollmechanismen vorsehen, um sich abzusichern, dass das entgegengenommene Gold nicht deliktischer Provenienz ist. Die OECD Guidance verlangt bei der Identifizierung von sogenannten "red flags" eine Abklärung vor Ort<sup>38</sup>.

Wie die folgenden Beispiele zeigen erweist sich in der Praxis, dass Raffinerien immer wieder Gold verarbeiten, dessen Lieferanten gemäss öffentlich-zugänglichen Quellen als hochriskant eingestuft werden müssen:

- Eine Schweizer Raffinerie soll zwischen 2009-18 jährlich fünf bis neun Tonnen Gold von einem kolumbianischen Goldlieferant bezogen haben. Der Lieferant wird von der kolumbianischen Staatsanwaltschaft bezichtigt, Geld aus dem Drogenhandel gewaschen und bewaffnete Gruppen finanziert zu haben<sup>39</sup>. 11 Individuen, darunter Kadermitglieder des Lieferanten, wurden bereits festgenommen<sup>40</sup>. Gemäss den Ermittlungen der kolumbianischen Staatsanwaltschaft hat der Lieferant systematisch die Herkunftszertifikate seiner Goldlieferungen gefälscht<sup>41</sup>. Sollte sich bewahrheiten, dass die Herkunftszertifikate systematisch gefälscht waren, dann hatte die Raffinerie wohl zu keinem Zeitpunkt eine konkrete Vorstellung über die wahre Herkunft des von ihr weiterverarbeiteten Goldes<sup>42</sup>. Auf jeden Fall hat sie sich anhand der zahlreichen "red flags" einem erheblichen Geldwäschereisiko ausgesetzt.
- Eine weitere Schweizer Raffinerie figuriert in Ermittlungen der Peruanischen Staatsanwaltschaft<sup>43</sup>. Sie soll von 2000-2018 die Alleinabnehmerin eines peruanischen Lieferanten gewesen sein und dabei über 100 Tonnen Gold entgegengenommen haben<sup>44</sup>. Gemäss den peruanischen Untersuchungen hatte auch dieser Lieferant die wahre Herkunft seines Goldes auf eine systematische und eher plumpe Weise vertuscht: Viele der von ihm angegebenen Zulieferer existierten gar nicht<sup>45</sup>. Obwohl der peruanische Lieferant immer wieder in öffentliche Verfahren wegen illegalem Goldabbau, Schmuggel und Geldwäscherei verwickelt war, hielt die Schweizer Raffinerie sehr lange an der Geschäftsbeziehung fest. Auch diese Raffinerie hat sich erheblichen Geldwäschereirisiken ausgesetzt, ohne eine deliktische Herkunft des entgegengenommenen Goldes wirklich ausschliessen zu können.

---

<sup>37</sup> OECD 2018, Alignment assessment of industry programmes with the OECD Minerals Guidance, 68.

<sup>38</sup> OECD 2018, Alignment assessment of industry programmes with the OECD Minerals Guidance, 80.

<sup>39</sup> Bilanz, 8 Oktober 2019, Schweizer Raffinerien und ihre Nähe zu dubiosen Goldgruben.

<sup>40</sup> El Espectador, 12 April 2019, Oro de minería ilegal, el nuevo frente de batalla para la Fiscalía; El Colombiano, 12 April 2019, Fiscalía está tras red ilegal de oro.

<sup>41</sup> InSight Crime, 6 Mai 2019, Empresarios de oro de Colombia usaron mineros falsos y muertos para lavar dinero.

<sup>42</sup> Die Raffinerie beteuert: "the business relationship was based on comprehensive due diligence and KYC procedures as per our legal obligations. This included thorough discussions with local authorities and the Banco della Republica de Colombia (Central Bank of Colombia).", siehe: Argor Heraeus, 16 September 2019, Statement Regarding the Press Release by NGO Fastenopfer.

<sup>43</sup> SRF, 13 März 2019, Schweizer Goldschmelze Metalor unter Verdacht; Ojo-Público, 14 März 2018, Prosecutor's Office: Swiss-based Metalor financed the transport of tons of suspect gold in Peru; Metalor, 17 Juni 2019, Press Release: Metalor to stop all artisanal mining and mine collector's business.

<sup>44</sup> Gesellschaft für bedrohte Völker, 14 März 2019, Peruanische Staatsanwaltschaft hegt Verdacht gegen ehemaligen Goldlieferanten von Metalor.

<sup>45</sup> Ojo/Público, 1 August 2018, Perú: investigan lavandería de oro de la minería ilegal.

- Eine US Raffinerie bekannte sich im Jahre 2018 schuldig, deliktisches Gold aus Südamerika im Werte mehrerer Milliarden US Dollar entgegen genommen zu haben<sup>46</sup>. Trotz ihrer internationalen Akkreditierung musste die Raffinerie eingestehen, keine Compliance Mechanismen errichtet zu haben die eine zuverlässige Identifizierung illegalen Goldes ermöglicht hätten<sup>47</sup>. Als Teil des Schuldanerkenntnisses wurde das Unternehmen von den US Behörden unter anderem dazu verpflichtet, sich für fünf Jahre aus dem internationalen Goldankauf zurückzuziehen<sup>48</sup>.

Bis zum Abschluss der Verfahren gilt immer die Unschuldsvermutung. Und es fällt aufgrund der Spärlichkeit an öffentlich zugänglicher Information schwer, allgemeine Schlüsse zur Wirksamkeit der Selbstregulierung zu ziehen. Beispiele wie die obigen – einige weitere könnten genannt werden<sup>49</sup> – lassen das Fazit aber bestenfalls gemischt aussehen.

## 3.2 Geldwäschereigesetz

Das Geldwäschereigesetz (GwG) hat sich in der Praxis als sehr erfolgreiches Gesetz behauptet<sup>50</sup>. Den Konzepten "follow the money" und "take the profit out of crime" folgend wurden gemeinsam mit den dem GwG unterstehende Unternehmen grosse Fortschritte in der Bekämpfung von Finanzkriminalität erzielt. Es ist seit der Einführung des GwG bedeutend schwieriger geworden, deliktisches Geld bei einer Schweizer Bank einzuschleusen. Das GwG enthält ein relativ einfaches Konzept von fünf Pflichten zur Prävention und Repression von Geldwäscherei<sup>51</sup>:

- Identifizierung der Kunden, sowie von allfälligen wirtschaftlichen Berechtigten<sup>52</sup>.
- Identifizierung von Art und Zweck der Geschäftsbeziehung<sup>53</sup>. Basierend auf einem risikobasierten Ansatz (*risk-based approach*) und den professionellen Kenntnissen muss die Kundschaft in Risikokategorien gliedert werden. Wo erhöhte Geldwäschereirisiken bestehen, ist eine vertiefte Abklärung nötig.
- Informierung der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) bei Geldwäschereiverdacht, ohne dass die Kunden oder Dritte darüber informiert werden<sup>54</sup>. Verdächtige Vermögenswerte sind zu blockieren<sup>55</sup>. Diese Mitteilungen sind gerade im Bereich der Wirtschaftskriminalität oftmals Auslöser für eine Strafuntersuchung.
- Eine oder mehrere qualifizierte Personen sind als interne Geldwäschereifachstelle zu bezeichnen, um Compliance Funktionen zu übernehmen<sup>56</sup>.

---

<sup>46</sup> United States District Court for the Southern District of Florida, 12 März 2018, U.S. v. Elemetal LLC, Case No. 18-20173-Cr-Moreno; US Attorney's Office Southern District of Florida, 16 März 2018, Press Release: U.S. Gold Refinery Pleads Guilty to Charge of Failure to Maintain Adequate Anti-Money Laundering Program.

<sup>47</sup> US Attorney's Office Southern District of Florida, 16 März 2018, Press Release: U.S. Gold Refinery Pleads Guilty to Charge of Failure to Maintain Adequate Anti-Money Laundering Program.

<sup>48</sup> US Attorney's Office Southern District of Florida, 16 März 2018, Press Release: U.S. Gold Refinery Pleads Guilty to Charge of Failure to Maintain Adequate Anti-Money Laundering Program.

<sup>49</sup> Siehe Pieth, M. 2019, Geldwäscherei, 167 ff.

<sup>50</sup> Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung vom 10. Oktober 1997, SR. 955.0.

<sup>51</sup> Pieth, M. 2016, Wirtschaftsstrafrecht, 55; Internationale Standards sind zur Interpretation beizuziehen, auch wenn sie nicht rechtsverbindlich oder zumindest nicht unmittelbar anwendbar sind. Zum Beispiel: Übereinkommen des Europarates über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vom 8 November 1990 (SEV Nr. 141); FATF Recommendations 2012.

<sup>52</sup> Art. 4 Abs. 1 GwG.

<sup>53</sup> Art. 6 GwG.

<sup>54</sup> Art. 9, 10a GwG.

<sup>55</sup> Cassani, U. (2018), Evolutions législatives récentes en matière de droit pénal économique: blanchiment d'argent et corruption privée, Revue pénale Suisse 2018, 179 et seqq., 198.

<sup>56</sup> Art. 8 GwG, Pieth, M. 2016, Wirtschaftsstrafrecht, 164.

- Dokumentierung der getätigten Transaktionen und des Geldwäschereiabwehrdispositivs des Finanzintermediärs<sup>57</sup>. Diese Belege können in Strafuntersuchungen wesentliche Beweismittel bei der Abklärung des "paper trails" darstellen.

Der Geltungsbereich des Gesetzes, und somit auch die Frage welche Tätigkeiten den oben genannten Pflichten unterstehen, bestimmt sich nach Art. 2 GwG. Aus Art. 2 Abs. 3 lit. c GwG geht hervor, dass lediglich der "Handel" mit Rohwaren oder Edelmetallen den gesetzlichen Sorgfaltspflichten unterstellt sei<sup>58</sup>. Was eine Handelstätigkeit ist, wird in Art. 5 der Geldwäschereiverordnung (GwV), in einer hochkomplexen und reichlich konfusen Weise umschrieben, die im Folgenden kurz zusammengefasst wird.

Gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. a GwV stellt der An- und Verkauf von Bankedelmetallen auf fremde Rechnung eine Handelstätigkeit im Sinne des GwG dar<sup>59</sup>. Bereits hieraus wird ersichtlich, wie eingeschränkt die Unterstellung der Goldraffinerien unter das GwG tatsächlich ist:

- Der Begriff "Bankedelmetall" umfasst nur Goldbarren und Granalien mit einem Minimalgoldgehalt von mindestens 99,5%<sup>60</sup>.
- Schweizer Raffinerien kaufen und verkaufen in vielen Fällen das von ihnen verarbeitete Gold nicht selbst, da das Kursschwankungsrisiko zu gross ist. Stattdessen werden Raffinerien oft als (Werk-)Beauftragte tätig. Die Raffination von Bankedelmetallen im Rahmen eines Beauftragungsverhältnisses stellt jedoch keine Handelstätigkeit im Sinne von Art. 2 Abs. 3 GwG i.V.m. Art. 5 GwV dar. Und auch wenn eine Raffinerie das Bankedelmetall kaufen sollte, greift das GwG nur dann, wenn sie dies "auf fremde Rechnung" tut.

Rohgold und Goldbarren mit einem Goldanteil von weniger als 99,5% gelten als Rohwaren. Art. 5 Abs. 1 lit. c und d GwV hält bezüglich Rohwaren fest, dass in gewissen Konstellationen deren "Handel" dem GwG unterstellt sein soll.

- Einerseits soll der Handel mit Rohwaren dem GwG unterstellt sein, wenn er auf fremde Rechnung und an einer Börse erfolgt. Dies wird jedoch praktisch nie der Fall sein, da Gold in der Regel nur als Bankedelmetall börslich handelbar ist, nicht aber in seiner Rohform.
- Andererseits soll der ausserbörsliche Handel dem GwG unterstellt sein, wenn er auf fremde Rechnung erfolgt und die Rohwaren "einen derart hohen Standartierungsgrad aufweisen, dass sie jederzeit liquidiert werden können"<sup>61</sup>. Da Rohwaren begriffsgemäss aber einen tiefen Standartierungsgrad haben müssen - nämlich weniger als 99,5% - dürfte auch dieser Anwendungsfall nur äusserst selten eintreffen.

Es ist somit davon auszugehen, dass ein Grossteil der Importe von Gold in die Schweiz zu keinem Zeitpunkt dem Geldwäschereiabwehrsystem untersteht. Insbesondere liegt nahe, dass das Kerngeschäft der Raffinerien, nämlich die Raffination von Rohgold, nicht unter den Begriff "Handel" subsumiert wird und somit vom GwG ausgenommen ist. Dies ist stossend, da die Auswahl der Zulieferer in der Regel von der Raffinerie getroffen wird.

---

<sup>57</sup> Art. 7 GwG.

<sup>58</sup> Nach Art. 2 Abs. 1 lit. b GwG sind auch Händler/innen, die gewerblich mit Gütern handeln und dabei Bargeld entgegennehmen unterstellt.

<sup>59</sup> In Art. 5 Abs. 1 lit. e. GwV wird wiederholt, dass der "Handel" mit Bankedelmetall auf eigene Rechnung dem Gesetz unterstellt sei, ohne den Begriff Handel weiter zu konkretisieren.

<sup>60</sup> Art. 178 Abs. 2 lit. a EMKV.

<sup>61</sup> Art. 5 Abs 1 lit. d GwV

### 3.3 Aktuelle Entwicklungen

Die Schweiz wurde 2016 einer Länderprüfung der Financial Action Task Force (FATF) unterzogen<sup>62</sup>. Daraufhin nahm das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) gemäss entsprechenden Vorgaben des Bundesrates eine Überarbeitung des GwG vor. Nach Abschluss der Vernehmlassung legte der Bundesrat einen Gesetzesentwurf<sup>63</sup> vor, der mehrere die Goldindustrie betreffenden Massnahmen enthält. Das Inkrafttreten der Massnahmen ist frühestens Anfangs 2021 zu erwarten. Zwei der in dem Gesetzesentwurf enthaltenen Massnahmen werden im Folgenden kurz umschrieben und im Lichte der bisherigen Analyse kommentiert.

#### 3.3.1 Kontrollmechanismus für den Ankauf von Altedelmetallen

Im Rahmen der laufenden Revision des GwG will der Bundesrat den gewerbsmässigen Ankauf von Altedelmetall einem Kontrollmechanismus unterstellen<sup>64</sup>. Dem Entwurf nach sollen gewerbsmässige Käufer/innen von Altedelmetall in Erfahrung bringen müssen, von wem und woher die Ware stammt. Anhand davon sollen sie überprüfen, ob die Ware deliktischer Herkunft ist<sup>65</sup>. Der Bundesrat begründet die Massnahme damit, dass beim Ankauf von Altedelmetallen "die Herkunft der Ware" im Sinne der Bekämpfung der Geldwäscherei massgebend sei<sup>66</sup>. Zu denken ist dabei an Diebesbanden, die versuchen, geklauten Goldschmuck als Altgold zu verkaufen.

Zu begrüessen ist, dass der Bundesrat mit diesem Vorschlag unterstreicht, dass Geldwäschereirisiken auch vom Material Gold ausgehen. Stossend ist aber, dass der Kontrollmechanismus nur den Ankauf von Altedelmetall betreffen soll. Rohgold, Goldbarren, Halbfabrikate usw. sind ausgenommen und Goldraffinerien sollen gar nicht erst unterstellt werden<sup>67</sup>. Erklärbar ist dies möglicherweise damit, dass es bei diesem Kontrollmechanismus in erster Linie nicht um die Bekämpfung von Geldwäscherei geht, sondern dass primär ein Interesse der Raffinerien nachgekommen werden soll. Letztere müssen nämlich aufgrund von Art. 168a Abs. 1 der Edelmetallkontrollverordnung (EMKV) nachweisen, dass jeder ihrer Lieferanten sein Gold rechtmässig erworben hat. Bei Schweizer Lieferanten von Altedelmetallen misslingt dieser Nachweis regelmässig, da sie - ähnlich der in Peru und Kolumbien beobachteten Praxis - oft weder die Namen ihrer Kunden, noch die Herkunft des Goldes erfassen. Folglich können Schweizer Raffinerien Schweizer Altedemetall oftmals nicht entgegennehmen, sodass es exportiert werden muss<sup>68</sup>. Gemäss des vorgeschlagenen Kontrollmechanismus sollen gewerbsmässige Altedemetallkäufer ihre Dokumentierungspraxis verbessern, damit die Raffinerien inländisches Altedelmetall problemlos verarbeiten können.

Natürlich besteht bei vielen Goldimporten aus dem Ausland grundsätzlich dieselbe Problematik. Allerdings gibt man sich hinsichtlich Importgold für den Nachweis des rechtmässigen Erwerbs mit dem Vorliegen einer Exportbewilligung zufrieden<sup>69</sup>. Diese Praxis ist offensichtlich unzureichend. Geldwäschern und Goldschmugglern wird es in vielen Fällen ohne weiteres möglich sein, eine Exportbewilligung für deliktisches Gold zu erhalten. Die hierfür zuständigen Behörden sind nicht selten bestechlich oder sind

---

<sup>62</sup> FATF 2016, Mutual Evaluation Report Switzerland.

<sup>63</sup> Siehe Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Geldwäschereigesetzes vom 26. Juni 2019, BBI 2019 5451 ff.

<sup>64</sup> Art. 31a E-EMKG.

<sup>65</sup> BBI 2019 5535.

<sup>66</sup> BBI 2019 5497 f.

<sup>67</sup> Art. 31a Abs. 1 *in fine* E-EMKG; Art. 31a Abs. 6 E-EMKG; BBI 2019 5534 m.V.a. Art. 1 Abs. 2 EMKG.

<sup>68</sup> BBI 2019 5498.

<sup>69</sup> Bundesrat 2018, Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte, Bericht in Erfüllung des Postulats Recordon 15.3877, 21. September 2015, 6.

dafür bekannt, dass sie Waren unkontrolliert zur Ausfuhr genehmigen (z. B. Uganda, Vereinigte Arabische Emirate)<sup>70</sup>.

### 3.3.2 Zentralamt für Edelmetallkontrolle als neue GwG-Aufsichtsbehörde

Die dem GwG unterstellten Finanzintermediäre werden beaufsichtigt. Bislang unterstanden Goldraffinerien, in jenem kleinen Geschäftsbereich der dem GwG unterstellt ist<sup>71</sup>, direkt der Finanzmarktaufsicht (FINMA). Zukünftig soll nun aber nicht mehr die FINMA, sondern das Zentralamt für Edelmetallkontrolle mit der GwG-Aufsicht über die Goldraffinerien beauftragt werden<sup>72</sup>. Das Zentralamt für Edelmetallkontrolle ist eine kleine, der Eidgenössischen Zollverwaltung angegliederte Organisationseinheit<sup>73</sup>. Es ist der Dreh- und Angelpunkt für den Vollzug des Edelmetallkontrollgesetzes<sup>74</sup>. Im Rahmen davon ist es auch um die Wahrung des guten Rufes der Schweizer Produkte auf Drittmärkten bemüht<sup>75</sup>. Die Geldwäschereithematik ist dem Zentralamt allerdings fremd, sodass die entsprechenden Strukturen und Ressourcen erst noch aufgebaut werden müssten<sup>76</sup>.

Der Vorschlag, diesem Zentralamt die GwG-Aufsichtsfunktion zuzuordnen, wirkt systemfremd. Einerseits ist zu befürchten, dass damit die Qualität der Aufsicht leidet, da das Zentralamt im Umgang mit Geldwäschereirisiken unerfahren ist. Andererseits ist das Zentralamt im Vollzug des Edelmetallkontrollgesetzes auch dem Schutz des guten Rufes der Schweizer Produkte verpflichtet, womit zahlreiche Zielkonflikte denkbar sind. Es scheint daher angezeigt, die Goldraffinerien weiterhin direkt der FINMA zu unterstellen.

## 3.4 Zwischenfazit

Unbeachtlich davon, wie gross der Anteil des Problemgoldes an den Gesamtgoldimporten der Schweiz tatsächlich ist, legt der bisherige Umgang der Goldraffinerien mit Hochrisikogold von dubioser Provenienz nahe, dass eine erhebliche Schadensexposition für öffentliche Interessen der Schweiz besteht<sup>77</sup>.

Die Beschränktheit der Unterstellung der Raffinerien unter das GwG und die Schwächen in der Umsetzung der Selbstregulierung manifestieren, dass die Abwehr von Geldwäscherei im Rahmen der Tätigkeit der Goldraffinerien nicht ausreichend gewährleistet ist. Auch die nun im bundesrätlichen Revisionsentwurf des GwG enthaltenen Massnahmen genügen nicht, um den Geldwäschereirisiken im Goldsektor zu begegnen. Die Neuausrichtung der GwG-Aufsichtsfunktion führt eher zu einer Schwächung des schweizerischen Geldwäschereiabwehrdispositivs.

---

<sup>70</sup> OECD 2015, Mineral supply chains and conflict links in Eastern Democratic Republic of Congo, 9, 11; Financial Times, 30 Januar 2017, Conflict gold blights the Democratic Republic of Congo; Africa Confidential 23 März 2018, The Great Lakes Gold rush; Montiel, A, Benezra, M. 2019, Organized crime controls gold exploitation in Venezuela, verfügbar unter: <https://smugglersparadise.infoamazonia.org> (besucht am 5 November 2019); Partnership Africa Canada 2014, All that glitters is not gold, 14 f.

<sup>71</sup> Siehe oben 2.2.

<sup>72</sup> Art. 36 E-EMKG.

<sup>73</sup> Art. 35 Abs. 1 EMKG.

<sup>74</sup> Zu seinen Aufgaben gehört insbesondere die Qualitätssicherung. Es führt Feingehaltsanalysen von Gold, Silber und weiteren Edelmetallen durch. Weiter gehören die amtliche Prüfung und Stempelung, Marktüberwachung und Grenzkontrolle zu seinem Tätigkeitsfeld.

<sup>75</sup> BBl 1931 I 888 (895); BGer 2C\_1008/2012 vom 1 März 2013, E.2.1.; Bundesrat, 6 November 2019, Bundesrat genehmigt die Anpassung der Gebühren für die Edelmetallkontrolle.

<sup>76</sup> EBP 2017, Expert Study on The Swiss Gold Sector and related Risks of Human Rights Abuses, Final Version, 46; Pieth, M., Goldwäscherei 2019, 226.

<sup>77</sup> Beispielsweise die öffentliche Gesundheit und Sicherheit, der Schutz des guten Rufes des Schweizer Wirtschaftsstandort, die internationale Zusammenarbeit in der Bekämpfung des krimineller und terroristischer Organisationen.

## 4 Wie weiter?

Eine stärkere Involvierung der Goldraffinerien im Kampf für die Integrität des Wirtschaftsstandortes Schweiz scheint angezeigt. Raffinerien sind in der Lage, in der Lieferkette zurückzublicken, um deliktisches Gold als solches zu identifizieren. Sie tragen die faktische Entscheidungskompetenz darüber, welches Gold Zugang zu den internationalen Märkten erhält. In anderen Worten kommt Raffinerien - ähnlich wie Banken angesichts von kriminellem Geld - die Rolle eines "Türwächters" (*gatekeeper*) zu<sup>78</sup>. Wo deliktisches Gold die Raffinerie einmal verlassen hat, ist seine Herkunft praktisch nicht mehr nachzuvollziehen.

Es drängt sich somit auf, Goldraffinerien umfassend, d.h. hinsichtlich aller Zu- und Abflüsse von Gold, dem GwG zu unterstellen. Umsetzbar wäre dies beispielsweise mittels einer Umformulierung von Art. 2 GwG. Die praktische Umsetzung der umfassenden Unterstellung kann sich an einer Vielzahl bereits existierender Richtlinien orientieren<sup>79</sup>.

Der Schritt ist nicht ohne Präzedenz: Goldraffinerien in den Vereinigten Staaten von Amerika sind dem *Bank Secrecy Act* unterstellt, ein Gesetz dessen Zielausrichtung mit jener des GwG vergleichbar ist. In Folge davon müssen sie Compliance Programme einrichten, um deliktisches Gold als solches zu identifizieren<sup>80</sup>.

Dennoch ist nicht zu verkennen, dass die vorgeschlagene Lösung Risiken birgt. Auf einige Gegenargumente gegen die umfassende Unterstellung soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

### 4.1 Gegenargument 1: De-risking

Die hier vorgeschlagene gesetzgeberische Massnahme wird sich mit dem Argument konfrontiert sehen, dass sich Raffinerien infolge einer umfassenden GwG-Unterstellung vermehrt aus riskanten Märkten zurückziehen werden und insbesondere Kleinschürfer in Entwicklungsländer aus ihren Lieferketten ausschliessen werden (sogenanntes *de-risking*). In der Tat hat bereits jetzt eine grosse Schweizer Raffinerie ein internes Embargo auf artisanales Gold ausgesprochen; dies mit der Erklärung, dass die Herkunftsabklärung bei artisanalem Gold zu kostspielig und das Rufisiko zu hoch sei<sup>81</sup>.

Weltweit leben gemäss Schätzungen 40-100 Millionen Menschen vom artisanalen Goldabbau<sup>82</sup>. Im Kongo, in Peru, Kolumbien und vielen weiteren Ländern finanzieren sich breite Bevölkerungsschichten ihren Lebensunterhalt mit artisanaler Goldgewinnung. Gesamthaft sollen Kleinschürfer zwischen 10-20% der globalen Goldproduktion ausmachen (350-700 Tonnen Gold pro Jahr). Die Lebensbedingungen der Kleinschürfer sind in vielen Regionen äusserst schwierig. Einen Grossteil des Ertragswertes der Goldproduktion nehmen indes Zwischenhändler an sich, die oftmals als Teile von kriminellen Organisationen agieren, und/oder Drogengelder in die Lieferkette schleusen. Es sind mitunter diese Machtstrukturen, die die Missstände und Ungleichheiten am Abbauort wesentlich mitverursachen.

---

<sup>78</sup> Cf. Pieth, M. 2016, Wirtschaftsstrafrecht, 155.

<sup>79</sup> E.g. OECD 2012, Due Dilligence Guidance for responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas, Supplement on Gold.

<sup>80</sup> US Attorney's Office Southern District of Florida, 16 März 2018, Press Release: U.S. Gold Refinery Pleads Guilty to Charge of Failure to Maintain Adequate Anti-Money Laundering Program; US Attorney's Office Southern District of Florida, 17 April 2019, Press Release: United States Government and Cooperating U.S. Gold Refinery Enter an Agreement After Money Laundering Investigation.

<sup>81</sup> Metalor, 17 Juni 2019, Press Release: Metalor to stop all artisanal mining and mine collector's business.

<sup>82</sup> EBP 2017, Expert Study on The Swiss Gold Sector and related Risks of Human Rights Abuses, Final Version, 116.

Die umfassende GwG-Unterstellung der Goldraffinerien zielt darauf ab, dass Raffinerien interne Systeme entwickeln müssen, die solche kriminellen Elementen in der Lieferketten identifizieren können.

Je kürzer die Lieferkette, desto geringer ist der Aufwand, um sich von der Legitimität der Geschäftsbeziehung zu überzeugen. Somit ist davon auszugehen, dass Raffinerien infolge einer umfassenden Unterstellung unter das GwG - und den damit verbundenen Sanktionsmöglichkeiten bei Sorgfaltspflichtverletzungen - einen echten wirtschaftlichen Anreiz haben, um direkte Kontakte mit artisanalen Minen stärken, was den Arbeits- und Lebensbedingungen am Abbauort enorm förderlich ist.

## 4.2 Gegenargument 2: Wettbewerbsnachteile

Ein gesetzlich angeordneter Ausbau der Compliance-Systeme wird für die Raffinerien unausweichlich Zusatzkosten verursachen. Derartige regulierungsbedingte Mehraufwände haben oftmals Einfluss auf Wettbewerbsverhältnisse, insbesondere in Bezug auf die internationalen Konkurrenz. Insofern ist die vorgeschlagene Massnahme auch aus Sicht der Wirtschaftsfreiheit, Eigentumsгарantie etc. der Goldraffinerien zu beurteilen.

Nach hier vertretener Ansicht stellt die vorgeschlagene Massnahme ein geeignetes, erforderliches und bewährtes Mittel dar, um wesentliche öffentliche Interessen der Schweiz zu schützen. Nicht zuletzt der Kampf gegen die internationalen Drogenkriminalität und der organisierten Kriminalität erfolgt zum Schutze der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit. Es besteht unbestrittenermassen ein öffentliches Interesse an einer funktionierenden Verteidigungsstrategie gegen diese Bedrohung, was auch die Unterstellung der Raffinerien unter das GwG mitumfasst. Des weiteren betreibt die Schweiz in anderen Industrie- und Dienstleistungsbereichen beträchtlichen Aufwand zur Bewahrung ihres Rufes als Wirtschaftsstandort mit einem hohen Mass an Integrität. Es besteht ein Interesse daran, dass dieser Aufwand nicht unterminiert wird. Die Erforderlichkeit der vorgeschlagenen Massnahme scheint anhand des bestenfalls gemischten Fazits über die Wirksamkeit vorhandener Selbstregulierungsmodelle ebenfalls als gegeben.

Schlussendlich könnten die Schweizer Raffinerien als globale Schwergewichte in der Goldraffination eine Nivellierung der Wettbewerbsbedingungen erwirken, indem sie sich in Industrieforen wie der LBMA für die internationale Durchsetzung des schweizerischen Geldwäschereiabwehrstandards einsetzen.

# 5 Konklusion

Das Schweizer Geldwäschereidispositiv zeigt im Hinblick auf die hiesigen Goldraffinerien substantielle Defizite auf. Aufgrund des Risikos, das öffentlichen Interessen der Schweiz durch den unterregulierten Zustrom von Gold geschädigt werden, ist es angezeigt, gesetzgeberische Gegenmassnahmen zu veranlassen. Die umfassende Unterstellung von Schweizer Raffinerien unter das GwG scheint diesbezüglich am besten geeignet, um die Geldwäschereirisiken im Goldsektor zu bekämpfen. Der Weg der Selbstregulierung, allenfalls in Form einer *Collective Action*, kann eine Komplementärlösung darstellen.