

FINANZ- UND WIRTSCHAFTSDIENST
s.C.41.129.1.U'ch.-FUR/ZKA

Bern, 30. August 1990

AKTENNOTIZ

Bilaterale Geldwäschereigespräche mit den USA vom 28.8.1990 in Bern

US-Delegation: Peter K. Nunez, Assistant Secretary (Enforcement)
Department of the Treasury
Amy Rudnick, Director, Office of Financial Enforcement
Department of the Treasury
Michael Zeldin, Director, Office on Money Laundering
Department of Justice
David Ford, Trial Attorney, Office of International Affairs
Department of Justice
Rayburn Hesse, Senior Program Officer, Bureau of Inter-
national Narcotics Matters, Department of State
Andre M. Surena, Assistant Legal Advisor for Law Enforcement
and Intelligence, Department of State
Ivan Taborsky, Custom Attache,
U.S. Embassy Vienna
Basil Scarlis, Economic Counselor, U.S. Embassy Berne
William Quinn, Financial Attache, U.S. Embassy Berne

CH-Delegation: Alexis P. Lautenberg, Minister, FWD/EDA
Daniel Zuberbühler, Stv. Direktor, EBK
Mark Pieth, BJ/EJPD
Beat Frey, BAP/EJPD
Mario-Michel Affentranger, BAP/EJPD
Werner Baumann, DV/EDA
Elisabeth Guyer, FWD/EDA
Dominik Furgler, FWD/EDA

1. Hintergrund

Die Gespräche standen vor dem Hintergrund des sog. "Kerry-Amendment", welches dem Treasury den Auftrag gibt, mit einer Reihe von "Geldwaschländern" Verhandlungen über ein Agreement betreffend die Registrierung sämtlicher Bargeldtransaktionen ab US\$ 10'000 pro Tag (auch gestückelt) und die Zurverfügungstellung dieser Informationen gegenüber den zuständigen US-Behörden zu führen. Die Schweiz figuriert auf einer Liste der 21 Länder, mit denen prioritär Verhandlungen zu führen sind. Gegen Länder, mit denen kein diesbezüglich zufriedenstellendes Agreement erreicht wird und die nicht in guten Treuen zur Erreichung eines solchen Hand geboten haben, können Sanktionen ergriffen werden. Das Treasury hat bis November 1990 einen Bericht über seine Verhandlungen resp. Gespräche abzuliefern. Die Schweiz hat von Anfang an erklärt, sie sei zu Gesprächen über die ganze Geldwäschereiproblematik bereit, nicht jedoch zu formellen Verhandlungen über ein Agreement im Sinne des "Kerry-Amendments".

2. Nationale Massnahmen zur Geldwäschereibekämpfung

Den Schwerpunkt der Gespräche bildete die gegenseitige Darstellung der nationalen Bekämpfungsdispositive.

Die amerikanische Seite erläuterte v.a. die Gesetzgebungen von 1986 resp. 1988, die Möglichkeiten der Einziehung sowie erwartungsgemäss die verschiedenen "reporting requirements" und das System des "record keeping" bei Finanztransaktionen ab US\$ 10'000 pro Tag. Dabei zeigte sich im wesentlichen eine 3-Komponenten Strategie, bestehend aus "know your customer-policies" der Finanzintermediäre, "currency transaction reporting"/"record keeping" sowie dem v.a. in Europa propagierten neuen Ansatz des "suspicious transaction reporting". Alle Komponenten sollen sowohl verdächtige Transaktionen aufzuspüren helfen als auch präventiv abschrecken. Die US-Delegation bezeichnete in diesem Zusammenhang das Reporting- und Recording als in den USA sehr bewährtes, erfolgreiches Instrument, insbesondere in Kombination mit anderen Informationen. Etwas Mühe scheinen in den USA wie andernorts noch die Konzepte der Fahrlässigkeit, der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt und des

wirtschaftlich Berechtigten zu geben. Sie spielen zwar eine immer wichtigere Rolle, müssen aber sowohl von der Administration als auch den Gerichten noch präzisiert werden. Besondere Bedeutung messen die USA der Einziehung von Werten aus deliktischen Handlungen zu, weil der Vermögenserwerb ja die Triebfeder der Delikte ist. Die USA gehen diesbezüglich sehr weit, gestatten sie doch z.B. auch die Einziehung von "Unterstützungsgütern", wobei hier die Definition grosszügig ist (z.B. Haus des Täters).

Bei der ausführlichen Schilderung der Reporting- und Record-Pflichten bei Cash-Transaktionen zeigte sich einmal mehr die grundlegend unterschiedliche amerikanische Auffassung bezüglich Bargeldgeschäften. Zudem sind die USA offenbar bereit, ein teures, arbeitsintensives, in einer verschwindend kleinen Anzahl von Fällen konkrete Verdachtsmomente generierendes und die Individualrechte stark tangierendes System zu haben, wenn dieses nur einen Mosaikstein darstellt, der im Einzelfall einmal entscheidend sein kann und der zudem abschreckend wirkt. Gerade weil die USA von der Abschreckungswirkung überzeugt sind, erwarten sie ein Ausweichen von Cash-Money Laundering-Transaktionen über die (bei der Ausreise weitgehend unkontrollierte) Grenze ins Ausland, was wiederum der Grund des Kerry-Amendments ist.

Die Schweizer Seite stellte schon zu Beginn der Darstellung ihres Dispositivs klar, dass sie ein umfassendes System zur Bekämpfung der Geldwäscherei wolle, dass aber im Gegensatz zu den USA nicht so sehr die Gefahr kleinerer Waschoperationen in bar, sondern wenn schon grösserer vom Ausland her kommender Operationen bestehe; wir hätten somit teilweise unterschiedliche Bedürfnisse. In der Folge wurde das dreistufige schweizerische Konzept dargestellt: Strafrecht - Betäubungsmittelgesetz 19 /StGB 144 (Hehlerei), 305bis und ter, Vermögensblockierung und Einziehung / laufende Arbeiten im Hinblick auf erweiterte Einziehungsnormen, Straftatbestand krimineller Organisation, Melderecht bei verdächtigen Transaktionen, strafrechtliche Verantwortung juristischer Personen); Verwaltungsrecht - Bankgesetz, Arbeiten für ein Wertschriftenhandelsgesetz sowie ein Finanzdienstleistungsgesetz (Ueberwachung sämtlicher Finanzintermediäre) / Richtlinien betreffend professionellen

Notenhandel / Prüfung Deklarationspflicht für Bargeldeinfuhren ab SFr. 100'000.--; Privatrecht - Sorgfaltspflichtenvereinbarung. Ein Schwergewicht wurde auf unsere Identifikationspflichten in Verbindung mit der ausgezeichnet funktionierenden, breite Anwendung ermöglichenden Rechtshilfe gelegt; damit sollte aufgezeigt werden, dass die unterschiedliche Ausgangslage eine Uebernahme der US-Normen im Sinne Kerrys nicht rechtfertigt und die amerikanischen Informationsbedürfnisse weitgehend abgedeckt werden können. Auch wurde auf die Wichtigkeit der Eigenverantwortung der Finanzinstitute hingewiesen.

3. "Kerry-Amendment"/ Schweiz

Erst zum Schluss, nach vertiefter Diskussion des Schweizer Systems, kam die US-Delegation auf das "Kerry-Amendment" zu sprechen. Dabei zeigte sich ein gewisses Malaise, ein Eindruck, der im informellen Gespräch am Abend noch verdeutlicht wurde. Der Vertreter des State Departments, Hesse, erklärte offen, sein Ministerium sei gegen das Amendment, weil es extraterritoriale Wirkung entfalte. Das Treasury ist nicht gegen die Forderung Kerry's, mit anderen Ländern Gespräche und allenfalls Verhandlungen zu führen; es ist sich aber darüber im klaren, dass Kerrys Sanktionsdrohungen inopportun sind und in Ländern, die unter Berücksichtigung der Bedürfnisse internationaler Kooperation selber das ihnen notwendig erscheinende Dispositiv gegen Geldwäscherei errichten wollen, kontraproduktiv sein können. Es entschuldigte sich deshalb fast für den politischen Druck, unter dem es steht.

Die Schweizer Seite antwortete, der US-Ansatz sei schwer zu akzeptieren, nicht zuletzt wegen seiner Extraterritorialität, welcher wir grundsätzlich negativ gegenüberstünden. Auch gefährde er die bilaterale Kooperation, welche mit keinem Land so eng sei wie mit den USA. Das geschilderte Dispositiv zeige unsere Intention, die Geldwäscherei massiv zu bekämpfen; die Schweiz gehöre in dieser Beziehung heute zu den führenden Ländern. Die Positionen der beiden Länder hätten sich zudem seit dem FATF-Treffen vom November eindeutig angenähert. Die im Kerry-Amendment als ein Hauptkooperationsinstrument geforderte Rechtshilfe spiele sehr weit und effizient und könne den Wunsch der USA nach registrierten Informationen

- 5 -

je nach Einzelfall erfüllen. Dies gelte umso mehr, als mit der Einführung des Geldwäschereiartikels die doppelte Strafbarkeit für eine weitere Kategorie von Tatbeständen gegeben sei. Zudem gelte es zu berücksichtigen, dass die Schweiz bei der Beurteilung der doppelten Strafbarkeit weite Interpretationen vornehme, was sich u.a. darin zeige, dass der im Ausland zu beurteilende Straftatbestand nicht spiegelbildlich im StGB existieren müsse, sondern unter Umständen unter den einen oder anderen schweizerischen Straftatbestand subsumiert werden könne. Eine Anwendung von Sanktionen gegen die Schweiz wäre schliesslich ungerechtfertigt, weil die Schweiz 'in good faith' kooperiere und unsere Institute nicht a priori als Geldwaschinstitute bezeichnet werden könnten. Wir gehörten somit nicht auf eine schwarze Liste und schätzten es deshalb gar nicht, von Teilen der Administration (z.B. Comptroller of the Currency) noch immer als 'financial haven' oder 'money laundering center' bezeichnet zu werden.

Die amerikanische Frage, ob die Schweiz Rechtshilfe leisten könnte, wenn die US-Registrierungspflicht verletzt worden sei, wurde im Sinne der obigen Ausführungen offengelassen mit dem Hinweis, sie sei nicht abstrakt, sondern nur im konkreten Einzelfall zu beantworten.

Die US-Delegation schien die Schweizer Argumente zu akzeptieren und sich darüber im klaren zu sein, dass offener Druck auf die Schweiz deren beabsichtigte gesetzlichen Massnahmen (organisiertes Verbrechen, Einziehung) gefährden könnte. Der Bericht des Treasury dürfte u.E. deshalb relativ günstig ausfallen. Wir haben unsere Bereitschaft ausgedrückt, dem Treasury zum gegebenen Zeitpunkt nötigenfalls unsere Unterstützung bei der Formulierung des Kerry-Berichtes zukommen zu lassen.

4. Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) / Aruba

Diese Themen wurden nur am Rande behandelt. Aruba stellte v.a. den Versuch dar, weitere Länder in die multilaterale Zusammenarbeit miteinzubeziehen. Der Schwerpunkt letzterer liegt weiterhin in der FATF. Der Gipfel von Houston widmete sich dem Thema nur kurz, beschloss aber, vorläufig an der bewährten Struktur festzuhalten, jedoch die "G7-Paten-

- 6 -

schaft" ab- und den Teilnehmerkreis tendenziell auszubauen. Für die USA scheint die OECD in der Frage einer strukturierten Führung nicht unbedingt das erwünschte Gremium zu sein, wogegen die Schweiz gegen eine Rolle der OECD nichts einzuwenden hätte, wenngleich auch wir gewisse Nachteile der OECD ausmachen können (v.a. in Sachen Enforcement). Auch setzen wir den Akzent auf die Implementierung der FATF-Empfehlungen vor einer wesentlichen Ausweitung des Teilnehmerkreises. Die möglichen neuen Teilnehmer- NIEs, Osteuropa, Drogenproduzentenländer, übrige OECD - sollten zudem nicht unter FATF-Druck gesetzt werden.

5. Follow-up

Es wurde kein weiteres Treffen vereinbart. Das Treasury wird sich jedoch erlauben, uns noch einige schriftliche Fragen zu stellen und nötigenfalls auf unsere Mithilfe beim Verfassen des Kerry-Reportes zurückgreifen.

Dominik Furgler



s.C.41.129.1.U'ch.-FUR/ZKA

Bern, 30. August 1990

- Notiz an die Herren: - Stv. Direktor D. Zuberbühler / EBK
 - Dr. Mark Pieth, BJ/EJPD
 - Fürsprecher Beat Frey, BAP/EJPD
 - Fürsprecher Mario-Michael Affentranger, BAP/EJPD
 - Dr. W. Baumann, DV/EDA

Bilaterale Geldwäschereigespräche mit den USA vom 28. August 1990 in Bern

Sehr geehrte Herren

In der Beilage erhalten Sie unseren Bericht zu den erwähnten Gesprächen mit bestem Dank für Ihre Mitarbeit.

Bundesamt für Aussenwirtschaft	
No.	USA 821
EE	
R	- 4. SEP. 1990
Kopie an	

Finanz- und Wirtschaftsdienst

Alexis P. Lautenberg

(Alexis P. Lautenberg)

Beilage erwähnt

- Kopie an: - BRF, JAC, KT, KJP, SIN, LA, FIV, GU, FUR
 - Integrationsbüro EDA/EVD,
 - Eidg. Finanzverwaltung /EFD
 - BAWI, Nordamerikadienst
 - Schweizerische Nationalbank, Zürich
 - Schweizerische Nationalbank, Bern
 - Schweizerische Bankiervereinigung, Basel