



06.017

**Finanzmarktaufsichtsgesetz****Loi sur la surveillance  
des marchés financiers***Zweitrat – Deuxième Conseil*

## CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.03.07 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.03.07 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.06.07 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.06.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.06.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.06.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.06.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.06.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.06.07 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.06.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 22.06.07 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Zum Eintreten auf die Vorlage 1: Wir befassen uns heute Morgen mit einer für unseren Finanzplatz ebenso wichtigen wie komplexen und technisch anspruchsvollen Vorlage. Der Schweizer Finanzplatz zählt international zu den führenden Standorten. Einige unserer Banken und Versicherungen gehören zu den weltweit grössten und erfolgreichsten Instituten. Der Finanzsektor erwirtschaftet rund 14 Prozent der Wertschöpfung der schweizerischen Volkswirtschaft. Ende 2006 haben die Banken rund 4900 Milliarden Franken verwaltet. Zurzeit sind 5,5 Prozent der Arbeitskräfte der Schweiz im Finanzbereich beschäftigt, wobei in dieser Prozentzahl die indirekte Beschäftigungswirkung auf die übrigen Sektoren noch gar nicht berücksichtigt ist.

Diese Kennzahlen führen vor Augen, dass die Finanzbranche für unsere Volkswirtschaft von erheblicher Bedeutung ist. All das spiegelt sich heute jedoch nur begrenzt in den Aufsichtsstrukturen. Der tiefgreifende und rasche Wandel der Finanzmärkte und die starke internationale Verflechtung und Vernetzung des Finanzgeschäfts stellen die Aufsicht über den Finanzplatz Schweiz vor immer neue Herausforderungen. Damit sich die Schweiz im internationalen Umfeld behaupten kann, benötigt sie eine starke, effizient organisierte und schlagkräftige Finanzmarktaufsicht. Diese muss die vorhandene Fachkompetenz optimal nutzen und ihre Kräfte und ihr Wissen bündeln können, um den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden.

Das Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finmag) sieht vor, die Eidgenössische Bankkommission, das Bundesamt für Privatversicherungen und die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei in einer einzigen Behörde, der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (Finma), zu integrieren. Damit lassen sich Kräfte bündeln, damit lässt sich fachliches Know-how unter einem Dach vereinen.

Eine Behörde, die die Aufsicht über den gesamten Finanzplatz repräsentiert, ist auch international besser positioniert. Dies ist gerade im international stark verflochtenen

AB 2007 S 405 / BO 2007 E 405

Finanzgeschäft sehr wichtig. Wir haben ein Interesse daran, uns auf dem internationalen Parkett als starken und kompetenten Gesprächspartner einbringen zu können.

Ich möchte kurz auf die Entstehungsgeschichte dieses Gesetzes eingehen. Vom Vorschlag der Expertenkommission Zufferey über die Bildung einer integrierten Finanzmarktaufsicht bis zur konkreten Umsetzung in einer Vorlage dauerte es insgesamt sechs Jahre. Die Expertenkommission Zimmerli legte 2003 und 2004 zwei Teilberichte mit Gesetzesvorschlägen vor. Der erste enthält Vorschläge zur Organisation und zu den Aufsichtsinstrumenten, der zweite Vorschläge zu den Sanktionen. Diese beiden Berichte wurden in die Vernehmlassung gegeben. Nach Abschluss und Auswertung der Vernehmlassungen hat sich schliesslich 2005 noch eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe unter Leitung des EFD des Vorhabens angenommen und Vorschläge in zwei





Teilberichten zusammengefügt. Während der Erarbeitung dieses Gesetzes – darum dieser kurze Rückblick – sind auch Zweifel aufgetaucht, ob nach dem Abflachen der Allfinanzeuphorie eine integrierte Finanzmarktaufsicht überhaupt noch Sinn mache.

Der tiefgreifende und rasche Wandel der Finanzmärkte und die starke internationale Vernetzung des Finanzgeschäftes stellen die Aufsicht über den Finanzplatz vor immer neue Herausforderungen. Damit sich die Schweiz im internationalen Umfeld behaupten kann, benötigt sie eine starke, effizient organisierte Finanzmarktaufsicht. Diese muss die vorhandene Fachkompetenz optimal nutzen und ihre Kräfte und ihr Wissen bündeln können, um den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden. Eine Behörde, die die Aufsicht über den gesamten Finanzplatz repräsentiert, ist auch auf dem internationalen Parkett besser positioniert. Dies ist gerade im verflochtenen internationalen Finanzgeschäft von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

Weiter wird mit der Wahl der Rechtsform der Anstalt die für die Finanzmarktaufsicht notwendige Unabhängigkeit gestärkt. Es darf nicht vergessen werden, dass vor allem in Europa nicht nur die Finanzmarktakteure, sondern auch die Aufsichtsbehörden untereinander im Wettbewerb stehen. Die optimale Ausgestaltung der Aufsichtsbehörde stellt daher einen wichtigen Standortfaktor dar.

Ich komme nun kurz zu den Hauptpunkten der Finmag-Vorlage. Die Finanzmarktaufsicht wird als öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet. Mit dieser Rechtsform wird dieser Behörde die nötige Unabhängigkeit verliehen. Sie wird über funktionelle, institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit sowie über eine zeitgemässe Führungsstruktur mit einem Verwaltungsrat, einer Geschäftsleitung und einer Revisionsstelle verfügen. Bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates und der Geschäftsleitung ist dafür zu sorgen, dass die Fachleute der verschiedenen Branchen angemessen vertreten sind. Der Nationalrat hat im Gesetz zudem explizit verankert, dass die Finma in Fachbereiche aufzuteilen ist. Er hat jedoch bewusst darauf verzichtet, weitere Organisationsvorschriften vorzusehen, da er der Ansicht ist, dass die Finma die Organisation grundsätzlich selber in einem Reglement regeln soll. Damit werden der Finma die zur Erfüllung ihres Auftrages erforderliche Organisationsautonomie und Flexibilität eingeräumt, und die Synergien können tatsächlich genutzt werden.

Der Bundesrat hat vorgeschlagen, dass das Personal der Finma privatrechtlich angestellt wird. Der Nationalrat hat nun aber eine öffentlich-rechtliche Anstellung des Personals der Finma beschlossen. Es gibt gute Gründe für ein öffentlich-rechtliches Personalstatut. Dies gilt umso mehr, als die Finma ausschliesslich hoheitliche Aufgaben wahrnimmt. Die Kommission ist im Grundsatz dem Nationalrat gefolgt, hat aber noch eine Nuancierung vorgenommen; ich werde bei der Detailberatung kurz darauf eingehen.

Im Gegenzug verlangt die funktionelle, institutionelle und finanzielle Unabhängigkeit der Finma nach einer Rechenschaftspflicht und nach einer politischen Oberaufsicht durch den Bund. Gerade bei der Finma ist es wichtig, dass sie im Staatsgefüge eingebunden bleibt. Das Finmag stellt daher einen wichtigen Präzedenzfall für die Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben dar. Deshalb sieht der Bundesrat verschiedene Instrumente zur Steuerung und Beaufsichtigung der Finma vor. Unter anderem muss die Finma strategische Ziele formulieren, die vom Bundesrat genehmigt werden müssen. Der Bundesrat kann damit auf die Ausgestaltung der betrieblichen Tätigkeit der Finma Einfluss nehmen. Mit der Wahl eines Verwaltungsrates entscheidet der Bundesrat sodann über die Zusammensetzung ihres obersten strategischen Organs.

Die Finma hat im Rahmen des jährlichen Geschäftsberichtes eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bundesrat. Der Geschäftsbericht ist vor seiner Veröffentlichung dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Schliesslich werden zwischen Bundesrat und Finma mindestens einmal im Jahr institutionalisierte Gespräche zur Aufsichtstätigkeit und zur Finanzpolitik stattfinden.

Die Aufsicht des Parlamentes wird im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht ausgeübt. Bei den Anstalten des Bundes geht es vor allem darum, zu prüfen, ob der Bundesrat seine Interessen als Eigner bzw. die ihm zugewiesenen Aufgaben und Funktionen korrekt wahrgenommen hat. Neben organisatorischen Fragen enthält das Finanzmarktaufsichtsgesetz auch Grundsätze zur Finanzmarktregulierung, eine Regelung zur Haftung sowie harmonisierte Aufsichtsinstrumente und Sanktionen. Damit kommt diesem Gesetz gewissermassen die Funktion eines Dachgesetzes über die übrigen Gesetze zu, die die Finanzmarktaufsicht regeln. Der gesetzlich umschriebene Auftrag der Aufsichtsbehörde bleibt jedoch der gleiche, und den Besonderheiten der verschiedenen Aufsichtsbereiche wird Rechnung getragen. So haben die Banken weiterhin die Anforderungen des Bankengesetzes, die Versicherungsunternehmen diejenigen des Versicherungsaufsichtsgesetzes, die Verwalter kollektiver Kapitalanlagen diejenigen des Kollektivanlagengesetzes usw. zu erfüllen. Auch das System der Selbstregulierung nach dem Geldwäschereigesetz und dem Börsengesetz wird beibehalten. So viel zu den Eckpfeilern der Finmag-Vorlage, also der Vorlage 1.

Nun noch ein paar Ausführungen zur Vorlage 2, zu der es keine Botschaft des Bundesrates gibt, aber zu welcher der Bundesrat nach den Beschlüssen des Nationalrates die gewünschten Berichte erstellt hat. Warum ist es zu dieser Vorlage 2 gekommen? In letzter Zeit häufen sich in den Medien Berichte über Übernahmekämpfe,



bei denen Investoren Lücken im bestehenden börsengesetzlichen Meldesystem ausgenutzt haben, um unmerklich eine grosse Beteiligung bei einer Zielgesellschaft aufzubauen. Am geläufigsten ist uns der Fall Sulzer: Einer Investorengruppe gelang es, rund 32 Prozent der Aktien des traditionsreichen Schweizer Industrie- und Technologiekonzerns in ihren Besitz zu bringen, ohne ihrer Meldepflicht nachgekommen zu sein. Die erste gesetzliche Meldeschwelle liegt heute jedoch bei 5 Prozent. Bei Überschreiten dieser 5 Prozent muss das publik gemacht werden; dies aus Gründen der Markttransparenz, die für das einwandfreie Funktionieren der Finanzmärkte und deren Reputation ein entscheidender Faktor ist. Der Nationalrat hat daher die durch das Finmag erforderlichen Anpassungen des Börsengesetzes zum Anlass genommen, Verschärfungen der Meldepflicht nach Artikel 20 des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel (BEHG) vorzuschlagen. Mit der neuen Fassung von Artikel 20 Absatz 1 BEHG hat er unter anderem den meldepflichtigen Erstschwellenwert von 5 auf 3 Prozent gesenkt. Zusätzlich hat er das mit 15 Prozent und 25 Prozent als meldepflichtigen Schwellenwerten ergänzt. Er liess sich dabei von Regelungen für andere wichtige Finanzplätze leiten, namentlich von jenen für London. Es sei freilich darauf hingewiesen, dass die erste Meldeschwelle auf konkurrierenden Finanzplätzen – New York, Singapur, Tokio, Hongkong usw. – nach wie vor bei 5 Prozent liegt. Zugunsten der erhöhten Markttransparenz nehmen wir also im Prinzip ein Vielfaches an Meldungen in Kauf. Es muss aber auch gesagt sein, dass die Schweiz nicht in Prozentschritten aufwärts geht wie die anderen Finanzmärkte. Dadurch kann das mehr als wettgemacht und auch gut gehandelt werden.

AB 2007 S 406 / BO 2007 E 406

Zusätzlich hat der Nationalrat in Absatz 1bis von Artikel 20 BEHG auch noch die Optionen der gesetzlichen Meldepflicht unterstellt. Das heisst, es steht nun fest, dass Optionen, also die Anrechte für den Erwerb von Aktien, und Aktien künftig zusammengezählt werden müssen. Der Bereich Optionen soll hier stellvertretend für alle neueren Finanzinstrumente stehen, die wir dann in einer separaten Regelung auch miterfasst haben. Um die Durchsetzung von Artikel 20 des Börsengesetzes zu verbessern, sieht der Nationalrat überdies die Möglichkeit der Suspendierung zur Ausübung der Stimmrechte im Falle einer Meldepflichtverletzung vor. Die Kommission hat an den Beschlüssen des Nationalrates ein paar Korrekturen vorgenommen. Es handelt sich hier aber nicht um tiefgreifende Änderungen, sondern um Verbesserungen, die weitgehend rein formeller Natur sind. Die WAK als vorberatende Kommission verfolgte mit ihren Änderungen das Ziel, die vom Nationalrat beschlossenen Neuerungen klarer zu fassen. Auf die wichtigsten Abweichungen gegenüber dem Nationalrat werde ich in der Detailberatung eingehen. Ich habe mich ganz im Sinne der vorangegangenen Debatte beim Eintreten etwas detaillierter geäußert, um mich nachher nur noch zu jenen Änderungen äussern zu müssen, bei denen wir als Zweirat Abweichungen vom Nationalrat beschlossen haben. Vor allem die Vorlage 1, die auf der Botschaft des Bundesrates basiert, ist praktisch unverändert geblieben. In diesem Sinne plädiere ich im Namen der einstimmigen WAK für Eintreten auf die Vorlage 1 und auf die Vorlage 2.

**Leumann-Würsch** Helen (RL, LU): Nach den detaillierten Ausführungen von Kollege Germann kann ich mich kurz fassen; wir sind bei diesem Geschäft ja Zweirat.

Wir haben viel zu verlieren, wenn das Vertrauen in unseren Finanzmarkt nicht mehr gewährleistet ist, weil der Finanzmarkt ja wirklich einer der grossen Pfeiler unserer Wirtschaft ist. Es ist erstaunlich, wie oft ich gefragt wurde, weshalb "die in Bern" nicht endlich, endlich etwas täten. Selbst Bürgerinnen und Bürger, die sich sonst nicht sonderlich um Wirtschaftsfragen kümmern, artikulierten ihre Ängste.

Mit der Vorlage, die wir heute diskutieren, werden nun zwei wichtige Lücken in Bezug auf die Offenlegung von massgeblichen Beteiligungen an kotierten Unternehmen geschlossen. Die Senkung der Schwellenwerte wie das Addieren von Aktien- und Optionsbeteiligungen entsprechen dem vergleichbaren internationalen Standard und erschweren Umgehungen. Aus technischen Gründen sind für spezifische Fälle Ausnahmen notwendig; diese dürfen aber das Ziel der grösseren Transparenz nicht unterlaufen. Es gab in den letzten Jahren einige plakative Beispiele, welche nach wie vor diskutiert werden. Der Druck aus der Wirtschaft, gesetzgeberisch tätig zu werden, war denn auch gross, weil die Gefahr bestehe, dass es weitere solche Fälle gebe.

Dieser Gefahr werden wir nun einen Riegel verschieben, und deshalb diskutieren wir heute die Vorlage, in welcher die Schaffung einer einheitlichen eidgenössischen Finanzmarktaufsichtsbehörde vorgeschlagen wird. Damit soll das in Bedrängnis geratene Vertrauen wiederhergestellt und die heute bestehende Rechtsunsicherheit behoben werden. In dieser Behörde werden die Eidgenössische Bankenkommission, das Bundesamt für Privatversicherungen und die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei zusammengefasst, und entsprechend sollen die bisherigen Aufsichtsorgane gestärkt und verbessert werden, was der Finanzmarktaufsichtsbehörde auf internationaler Ebene grösseres Gewicht verleihen wird.



Einen ersten Schritt hat die Bankenkommission jetzt gemacht – man konnte das lesen –, indem in der Börsenverordnung per 1. Juli dieses Jahres zwei Neuerungen in Kraft gesetzt werden: einerseits die Berücksichtigung der Summe von Aktien und Optionen für die Berechnung der meldepflichtigen Schwellenwerte bei Beteiligungen an kotierten Unternehmen, andererseits die Gleichbehandlung von Optionen mit Realerfüllung und mit Cash Settlement bei der Bestimmung dieser Schwelle.

Gegenüber dem heutigen Stand werden folgende Verbesserungen realisiert werden: Harmonisierung und Entschlackung der Strafsanktionen, klare Regelung der bereits heute in der Praxis angewendeten Verwaltungsanktionen, eine Rechtsgrundlage für "naming and shaming", Verankerung von Regulierungssätzen – zum Beispiel Berücksichtigung der Kosten bei Regulierungsobjekten – und zumindest eine beschränkte Flexibilisierung der Anstellungsbedingungen.

Positiv daran ist, dass mit der Finma nicht ein bürokratisches Monster mit nicht zu kontrollierender Machtfülle geschaffen wird. Was nicht ganz befriedigend ist, sind die Artikel im Börsengesetz, die wir am letzten Montag unter Zeitdruck noch beschlossen haben. Für einmal wäre es wünschenswert, wenn der Nationalrat eine bessere Lösung diskutieren könnte; ich fürchte aber, dass ihm dazu auch die Zeit fehlt. Wir werden das aber selbstverständlich nicht auf die lange Bank schieben.

Ich bin deshalb für Eintreten und für Zustimmung zur Vorlage, wie sie uns präsentiert wird.

**Sommaruga Simonetta (S, BE):** Ich bin mit meinen Vorrednerinnen und Vorrednern einverstanden: Wir haben alle ein Interesse am guten Funktionieren der Finanzmärkte, und dazu gehört eben auch eine wirksame Aufsicht. Mit der Schaffung einer Finanzmarktaufsicht haben wir die staatliche Aufsicht über Versicherungen, Banken und weitere Finanzintermediäre unter einem Dach. Ich begrüsse deshalb selbstverständlich die Schaffung dieser Finanzmarktaufsicht und begrüsse auch, dass wir eben diese gemeinsame Aufsicht bekommen. Wichtig ist bei dieser Aufsichtsbehörde, dass sie unabhängig ist, und zwar sowohl finanziell wie auch in ihrem Funktionieren. Diese Unabhängigkeit erfordert eine politische Steuerung über die Festlegung der strategischen Ziele und auch eine Rechenschaftspflicht. Wichtig ist ebenfalls, dass diese Finma Sanktionen aussprechen kann, die auch Wirkung zeigen. Das Sanktionengefüge soll ja mit diesem Gesetz vereinheitlicht werden.

Ich bitte Sie deshalb, auf diese Vorlage einzutreten; die einzelnen Punkte werden ja dann in der Detailberatung noch besprochen werden.

Ich möchte mich jetzt aber noch kurz zur Vorlage 2 äussern. Ich bitte Sie, um das gleich vorwegzunehmen, auch auf die Vorlage 2 betreffend Änderungen im Börsengesetz einzutreten. Wir haben uns ja auf die Transparenz des Schweizer Finanzmarktes immer einiges eingebildet. Nun mussten wir in den vergangenen Monaten einsehen, dass unsere Regeln so löchrig sind wie ein Emmentaler. Das ist nicht meine Einschätzung, das ist die Einschätzung eines Kommentators in der "Financial Times", und das ist nicht unbedeutend. Ich weiss nicht, ob uns bewusst ist, was eigentlich in den letzten Monaten passiert ist. Da wurden doch Flaggschiffe – das kann man so sagen – der schweizerischen Maschinen- und Elektroindustrie zum Spielball von kurzfristig und kurzsichtig operierenden Finanzjongleuren, die mit geborgtem Geld und mit kurzfristiger Gewinnoptik von Firmen Besitz ergriffen haben. Ich spreche hier von Unaxis-Oerlikon, von Firmen wie Sulzer, Saurer, Ascom, und beinahe wäre das auch bei der SIG geschehen. Die Folgen dieser Übernahmen werden wir vermutlich noch erleben. Befürchtungen bestehen, dass hier dann eben diese Firmen zerstückelt werden, dass eine Demontage betrieben wird, die für uns sehr unangenehm sein könnte.

Ich bin deshalb Kollege Schneider-Ammann aus dem Nationalrat dankbar, dass er dieses Thema auch in seiner Eigenschaft als Präsident der Swissmem aufgegriffen hat.

Bei den Änderungen im Börsengesetz geht es ja um eine Verbesserung der Transparenz und nicht um Heimatschutz. Denn ausländisches Geld ist nicht per se schlechtes Geld, und ausländische Investoren sind nicht einfach schlechte Investoren. Wir wollen aber, dass die Transparenz verbessert wird. Transparenz ist wichtig, weil sie die Voraussetzung dafür ist, dass der Wettbewerb spielt und dass er überhaupt spielen kann. Ärgerlich an dieser ganzen Sache ist aber – ich muss meinen Ärger hier einfach loswerden –, dass die

AB 2007 S 407 / BO 2007 E 407

wesentliche Massnahme für eine verbesserte Transparenz schon längst hätte getroffen werden können. Dafür hätte es die doch etwas überstürzte Arbeit unseres Parlamentes nicht gebraucht. Die Gruppenbildung ist nämlich nach heutigem Gesetz verboten. Warum die EBK hier nicht eingeschritten ist, kann ich nicht nachvollziehen. Die EBK ist erst eingeschritten, als es in der Wirtschaftspresse Schlagzeilen und immer neue Informationen gab, obwohl dieses Vorgehen und diese Tricks spätestens seit Februar bekannt waren, auch in Bezug auf die Cash-Settlement-Optionen. Ich frage mich wirklich, warum hier der Regulator nicht sofort eingeschritten ist. Ich frage mich aber auch, warum das zuständige Departement, als die Fälle bekannt wurden



und auf dem Tisch waren, nicht sofort Sanktionen ergriffen und vorwärtsgemacht hat. Ich frage mich, wem man hier einen Dienst erweisen wollte; dem Schweizer Werk- und Industriepplatz hat man auf jeden Fall einen schlechten Dienst erwiesen.

Auch wenn die Massnahmen, die wir heute beschliessen, nicht zu den entscheidendsten gehören – davon bin ich überzeugt –, sollten wir sie heute doch beschliessen. Wir wollen jetzt die Eintrittsschwelle für die Meldepflicht herabsetzen, weil wichtige Finanzplätze wie London und Frankfurt die Schwelle ebenfalls herabgesetzt haben. London geht übrigens noch weiter in seinen Transparenzvorschriften, da ist jedes weitere Prozent ebenfalls meldepflichtig. Ebenso wichtig ist bei unseren heutigen Beschlüssen aber natürlich die Sanktion, die ergriffen wird, wenn diese Meldepflicht verletzt wird. Mit der Suspendierung der Stimmrechte haben wir ein griffiges Instrument gewählt, auch wenn ich zugeben muss, dass die genauen Vorgaben für den Zivilrichter, der einen solchen Entscheid wird fällen müssen, vermutlich zu wenig ausdiskutiert worden sind. Ich gehe davon aus, dass dies vermutlich noch einer Verordnung bedarf, die festlegt, nach welchen Kriterien eine Suspendierung erfolgt und nach welchen Kriterien die Dauer dieser Suspendierung festgelegt wird; auch weitere Dinge müssten geklärt werden.

Zum Schluss komme ich aber nochmals auf das eigentliche Problem zurück. Was steckt denn eigentlich hinter diesen kurzfristigen und geheim gehaltenen Übernahmen von Schweizer Unternehmen? Die Ausgangslage ist, dass die Finanzmärkte weltweit über eine unglaubliche Liquidität verfügen. Zu befürchten ist – wie bei jedem Angebot, das im Übermass vorhanden ist –, dass diese Mittel dann nicht sorgfältig eingesetzt werden, sondern dass man sich auf spekulative, kurzfristige Geschäfte einlässt und damit experimentiert. Industriebetriebe sind aber auf Langfristigkeit angelegt. Sie unterliegen auch konjunkturellen Schwankungen und Durststrecken. Deshalb ist es für sie unter Umständen tödlich, wenn sie zum Spielball von Private-Equity-Gesellschaften vom Typus einer Victory oder Laxey werden.

Nun stellt sich die Frage, ob die Schweiz für solche spekulativen Geschäfte besonders anfällig ist. Ich würde sagen: Ja, wir sind dafür besonders anfällig. Die Schweiz verfügt über eine Anzahl von recht grossen Unternehmen, die sich in einem stabilen Umfeld bewegen, die eine beträchtliche Substanz aufzuweisen haben. Deshalb ist es natürlich attraktiv, an solche Firmen heranzukommen. Wenn Sie das auch noch im Geheimen machen können, dann sparen Sie auch unglaublich viel Geld und profitieren davon, dass Sie nicht gegen die Konkurrenz antreten müssen, sondern sie ausschalten können. Anfällig ist die Schweiz zudem auch, weil sie ein largeres Börsenrecht und eine large Aufsichtsbehörde hat. Der frühere Chef von Sulzer hat einmal deutlich gesagt, dass das, was in der Schweiz legal abgewickelt worden sei, im liberalen London zur Einkerkung gewisser Akteure geführt hätte.

Schliesslich stellt sich auch noch die Frage, ob die Schweiz für solche Investoren besonders attraktiv ist, weil wir als einziges Land in Europa dem ausländischen Fiskus keine Auskünfte erteilen und keine Rechtshilfe gewähren müssen, ausser wenn ein klarer Verdacht auf deliktische Handlungen oder Geldwäscherei vorliegt. Da stellt sich die Frage, ob das allenfalls die Schattenseite unseres vielbeschworenen und vielgerühmten Bankgeheimnisses ist.

Ich bitte Sie also, auf die Vorlage 2 einzutreten. Die EBK hat ihre Arbeit in der Zwischenzeit auch gemacht. Sie hat ihre Verordnung neu festgelegt, und diese wird per 1. Juli 2007 in Kraft gesetzt. Allerdings hat die EBK bei der Verordnung – ich vermute wiederum, den Banken gehorchend – alle neuralgischen Punkte herausgenommen, zum Beispiel das Verbot oder wenigstens die Publikation von Cash-Settlement-Optionen, an denen doch gewisse Bankhäuser jetzt sehr viel verdient haben. Dieser Entscheid wurde von der EBK vertagt. Auch andere Probleme im Zusammenhang mit der Frage der Stimmenanleihe und die Frage, ob die Sanktionen publiziert werden müssen, sind noch nicht gelöst. Deshalb ist das, was wir heute beschliessen, nicht mehr als ein Anfang.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Der Kommissionspräsident hat die Vorlage sehr gut präsentiert. Ich möchte zuhänden der Materialien sagen, dass ich seiner Präsentation nichts beizufügen habe. Es ist so, wie er es geschildert hat.

Wenn ich jetzt noch drei Bemerkungen beifüge, so deshalb, weil diese Finanzmarktaufsichtsreform dem Bundesrat ein grosses Anliegen ist und weil ich Sie ermuntern möchte, diese Gesetzgebung durchzuziehen und im Sinne der Anträge und Beschlüsse von Bundesrat, Nationalrat und Ihrer Kommission zu entscheiden. Denn ich glaube, dass wir hier auf dem richtigen Weg sind, auf einem Weg, den zu beschreiten auch nötig ist. Diese Bemerkungen gehen in drei Richtungen.

1. Ich möchte, in Verdeutlichung dessen, was der Kommissionspräsident gesagt hat, noch einmal darauf hinweisen, dass wir hier in erster Linie eine neue Aufsichtsbehörde schaffen, eine Aufsichtsbehörde, die im Finanzplatz Schweiz eine wichtige Aufgabe zu erfüllen hat. Dieser Finanzplatz Schweiz, das wurde gesagt, ist



vom Volumen her sehr bedeutend. Es werden am Standort Schweiz etwa 4500 Milliarden Franken – Sie haben richtig gehört: 4500 Milliarden Franken – verwaltet. Das ist ein abstrakt grosser Betrag, und hinter diesem Betrag stehen unsere Grossbanken, stehen unsere Privatbanken, stehen die Kantonal- und die Regionalbanken und stehen Abertausende von Finanzintermediären. Diese gilt es zu beaufsichtigen.

Ursprünglich hat man ein grosses Gewicht auf die Allfinanzstrategie gelegt, welche vor einigen Jahren im Verbund von Banken und Versicherungen als eine zukunftsgerichtete Finanzstrategie betrachtet wurde, dann aber mit der Zeit an Aktualität verloren hat. Was die Konglomerate betrifft, so ist eine Rückwärtsbewegung feststellbar. Was hingegen die Produkte betrifft, so haben sich Allfinanzprodukte alleweil durchgesetzt. In Zukunft werden sie erst recht eine grosse Rolle spielen, sodass die ursprüngliche Annahme über dieses Geschäft immer noch gilt.

2. Wir haben eine Aufsichtsbehörde zu schaffen, und diese hat über die Einhaltung von sieben Gesetzen zu wachen. Sie finden die sieben Gesetze in Artikel 1 der Vorlage 1 angeführt. Es handelt sich um das Pfandbriefgesetz, das Versicherungsvertragsgesetz, das Anlagefondsgesetz, das Bankengesetz, das Geldwäschereigesetz, das Versicherungsaufsichtsgesetz und das Börsengesetz.

Wenn wir von einer Verstärkung der Finanzmarktaufsicht reden, müssen wir zwei Dinge auseinanderhalten: Mit der Vorlage 1, nämlich mit der Einrichtung dieser Behörde, schaffen wir in erster Linie die institutionellen Voraussetzungen. Mit der Vorlage 2 kommt aus aktuellem Anlass auch noch eine Revision eines dieser sieben Gesetze hinzu. Ich glaube, wir sollten hier der geistigen Klarheit zum Durchbruch verhelfen und die beiden Dinge nicht zu sehr vermischen. Die Reputation des Finanzmarktes hängt eben von beidem ab: von der Gesetzgebung, von der Frage, wie griffig die sieben Gesetze sind, wie gut sie an die jeweiligen Entwicklungen angepasst werden können, aber natürlich auch von den Behörden, welche diese Gesetze anzuwenden haben.

3. Es ist schon seit einigen Jahren so, dass auf den internationalen Finanzmärkten ungeheure Mengen an liquiden Mitteln vorhanden sind. Es ist sehr viel Kapital vorhanden, und die Besitzer dieses Kapitals sind zum Teil anlagewillig. Jetzt

**AB 2007 S 408 / BO 2007 E 408**

werden Gelegenheiten gesucht, "opportunities". Das führt dazu, dass solche Gelder sich Plätze suchen, die bisher eigentlich als gesichert galten, weil sie in Branchen ruhten, die man noch nicht oder weniger als Subjekte der Finanzmärkte betrachtet hat. Aber jetzt hat das geändert. Das führt zu einem Spannungsfeld zwischen anlagensuchenden Mitteln, die sich in den Finanzmärkten – und ein Markt besteht immer aus Angebot und Nachfrage – und den Bedürfnissen von etablierten Unternehmen bewegen. Da geht es jetzt darum, "le juste milieu" zu finden, indem man auf der einen Seite die Märkte nicht abwürgt, ihnen auch Freiräume lässt, und auf der anderen Seite den Unternehmen eine grosse Gewissheit vermittelt für den Fall, dass sie Ziel, dass sie Target von solchen anlagensuchenden Mitteln sind.

Das geschieht einmal durch die Meldeschwellen; sie sind derzeit in der Schweiz bei 5 Prozent. Es geschieht aber natürlich auch durch Massnahmen der Unternehmen selber. Wenn die Unternehmen gute Aktienkurse haben, sind sie weniger leicht Beute, als wenn sie sich in schwierigen Situationen befinden. Deshalb gehören eben nicht nur Massnahmen der Finanzmarktregelung dazu, sondern es braucht selbstverständlich auch eigene Massnahmen der Unternehmen, die sich in diesen Märkten bewegen müssen. Deshalb haben wir heute hier eine zweite Vorlage, nämlich die Anpassung im Börsengesetz – dies aufgrund aktueller Entwicklungen –, die sich in diesem Spannungsfeld drin bewegt.

Nun sind einige Fälle auch hier in der Eintretensdebatte thematisiert worden, auf die ich im Detail nicht eingehen möchte. Ich möchte Sie lediglich darauf hinweisen, dass die Eidgenössische Bankenkommission ihrerseits eine Anpassung der Verordnung ins Auge gefasst hat, dass sie in einzelnen Fällen aktiv geworden ist, dass sie ihrerseits diese Fälle aufnimmt, und nach Massgabe dessen, wie sich diese Fälle entwickeln, werden sie dann auch zu behandeln sein. Das mag am Ende im Finanzdepartement ankommen, und dann werden wir je nachdem gezwungen sein, die entsprechenden, heute zur Verfügung stehenden Verfahren anzuwenden.

Ich muss aber noch vor einer Illusion warnen. Es wurde gesagt, England habe hier eine absolut vorbildliche Situation. Das sieht so aus, aber in der Wirklichkeit ist es nicht so. Wir hatten kürzlich eine Publikation in einer Schweizer Zeitung, wir sind diesen Hintergründen dann vom Departement aus auch noch etwas nachgegangen, und ich muss Ihnen sagen: Die Sicherheit, die man hier von England her predigt und die wir anstreben sollten, gibt es so nicht. Ich behaupte, wenn wir jetzt gemeinsam eine vernünftige Revision des Börsengesetzes durchbringen, haben wir mindestens die gleich guten Voraussetzungen wie andere Länder, die uns jetzt gewissermassen als Vorbilder vor die Nase gehalten werden. Denn Kapitalien sind wie Wasser. Wenn es irgendwo eine Ritze gibt, fliessen sie hinein. Das ist das Problem, das alle Finanzmärkte haben. Das ist das Problem, mit dem auch die Unternehmen konfrontiert sind. Nur wenn man auf beiden Seiten vorsichtig



ist und nur wenn man die Massnahmen zusammenführt und dieses Spannungsfeld erkennt, kommt man zu wirksamen Lösungen, die dann letztlich eben auch die Reputation, den guten Ruf, des Finanzplatzes ausmachen. Der schweizerische Finanzplatz hat einen guten Ruf, ich erinnere Sie insbesondere auch an die Art und Weise, wie wir mit der Gesetzgebung im Geldwäschereibereich umgehen. Die Schweiz war von Anfang an international massgebend an diesen Gesetzgebungen beteiligt. Wir werden demnächst mit der Fortentwicklung der Geldwäschereigesetzgebung nach den FATF-Empfehlungen an Sie gelangen und auch dieses System weiterentwickeln. Ich glaube, es ist absolut zentral, dass wir den guten Ruf des Finanzplatzes Schweiz aufrechterhalten. Eine der zentralen Massnahmen ist eben jetzt die Schaffung einer Aufsichtsbehörde, und weiter sind es die Anpassungen der sieben Gesetze, dort, wo sich jeweils ein Anpassungsbedarf ergibt, wie jetzt hier im Börsengesetz.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf beide Vorlagen einzutreten und sie gemäss den Anträgen Ihrer Kommission zu behandeln.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

## **1. Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht 1. Loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers**

*Detailberatung – Discussion par article*

### **Titel und Ingress, Art. 1–3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### **Titre et préambule, art. 1–3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

### **Art. 4**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

### **Art. 4**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

Elle porte le nom d'"Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)"

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Diese Änderung betrifft nur den Text in französischer Sprache. Die Kommission spricht sich dafür aus, dass der Kurztitel der Behörde "Finma" lauten soll, und zwar in allen Landessprachen identisch, um mit einem einheitlichen "brand" gegen aussen und in internationalen Gremien auftreten zu können. In französischer Sprache würde es sonst "Afin" heissen. Die vom Nationalrat beschlossene französische Version lautet wie folgt: "Elle porte le nom 'Finma'." Jetzt haben wir das in der französischen Fassung ausgeführt, weil die Französischsprachigen mit "Finma" ja nicht so viel anfangen können. Die Abkürzung stimmt nicht mit dem überein, was ausgesagt werden soll. Auf der französischen Fahne heisst es in Absatz 2 von Artikel 4 jetzt neu: "Elle porte le nom d'"Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)". In Klammern heisst es also auch "Finma".



Auf diese Kompromissversion hat man sich geeinigt. Es handelt sich um die vom Bundesrat vorgeschlagene Version, die einzig bei der Abkürzung angepasst wurde; das ist der Unterschied. Wer mit diesen Abkürzungen nicht viel anfangen kann, kann sie auch aus dem Englischen ableiten. Dann heisst es einfach "financial market authority".

**Lombardi** Filippo (C, TI): Es handelt sich eher um eine Frage als um einen Antrag: Im ersten Absatz wird gesagt, dass diese Anstalt ihren Sitz in Bern haben solle. Ich frage mich: Weshalb muss der Sitz in Bern sein? Gibt es zwingende Gründe dafür? Wir haben in diesem Rat oft über die Dezentralisierung von Bundesämtern gesprochen. Dieser Rat hat vor ein paar Jahren ein Postulat Lombardi überwiesen. Als wir Bellinzona und St. Gallen als Sitze der neuen Bundesgerichte bestimmten, überwies dieser Rat ein Postulat, das besagte, bei der Dezentralisierung von Bundesämtern seien von Anfang an Aarau und Freiburg zu berücksichtigen. Es können natürlich auch andere Orte – Solothurn, wer weiss? – in Betracht gezogen werden. Wenn wir nicht bei den neuen Anstalten beginnen, ein wenig zu

AB 2007 S 409 / BO 2007 E 409

dezentralisieren, frage ich mich: Wann werden wir in diesem Land endlich etwas dezentralisieren?

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Wir haben die Standortfrage nur kurz diskutiert. Es wurde daran festgehalten. Man hat ja verschiedene Standorte in Erwägung gezogen. Die EBK ist heute bereits in Bern, das Bundesamt für Privatversicherungen ebenfalls und meines Wissens auch die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei. Darum lag der Standort Bern auch auf der Hand. Dann hätte es noch die Möglichkeit gegeben, sich direkt in den Finanzplatz Zürich hineinzubegeben. Hierzu war die Meinung, dass eine gewisse räumliche Distanz auch nicht schaden könne. Mehr kann ich dazu nicht sagen, weil wir das nicht intensiv diskutiert haben.

**Berset** Alain (S, FR): Si cela doit encore donner lieu à des discussions, peut-être que la question de l'emplacement de la FINMA pourra être réexaminée par le Conseil national dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences. Il y a effectivement le risque – pour ma part, je m'en suis rendu compte après nos débats en commission – de contraindre très fortement cet organe, alors que, peut-être, le marché de l'immobilier ne rend pas aussi facile de trouver à Berne un bâtiment qui soit adapté.

Comme je viens de le dire, c'est une question qui pourra être réétudiée par le Conseil national, surtout pour voir aussi comment doit être interprétée cette notion de "siège". J'imagine pour ma part qu'on pourrait très bien l'interpréter de façon assez extensive en prévoyant qu'il doit y avoir un siège social à Berne, mais que cela n'exclut en aucun cas la possibilité d'avoir aussi des locaux dans d'autres endroits en Suisse. Ce serait peut-être beaucoup plus pertinent de le voir comme cela.

Je dois dire que c'est une question que l'on a traitée un peu rapidement en commission et qui mériterait d'être rediscutée.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich bitte Sie, unbedingt am Standort Bern festzuhalten. Ich nenne Ihnen zwei Gründe dafür:

Erstens gibt es in unserem Land verschiedene Finanzplätze. Diese kommen als Standort nicht infrage. Zürich hat in einer sehr frühen Phase den Anspruch erhoben, Ort für die Finanzmarktaufsicht zu werden. Aber dann muss man sich fragen, warum nicht Genf dies werden soll; Genf hat immerhin einen bedeutenden Privatbankenfinanzplatz. Oder warum nicht Lugano, wo auch ein bedeutender Finanzplatz situiert ist? Das war einmal der erste Punkt, gewissermassen die Verteilung betreffend.

Ein zweiter wichtiger Punkt sind die Kosten. Es liegt mir sehr viel daran, das habe ich auch der EBK gesagt, dass die drei Unternehmen, die heute in Bern sind, in einem Gebäude zusammengeführt werden, damit sie die gleiche Logistik, die gleiche Infrastruktur und die Nähe zum Eidgenössischen Finanzdepartement haben, wo auch die Verfahren abzuwickeln sind. Es wurde ja am Anfang dieses Projektes befürchtet, es gebe einen Moloch, der einen Haufen Geld kostet, es werde wieder in neue Gebäude investiert – gerade das möchte ich nicht. Wir sind jetzt zusammen mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik daran, einen Standort zu suchen, an dem die drei heutigen Behörden gemeinsam Unterschlupf finden. Das gehört eben auch zum Kostenbereich dieses Projektes.

Deshalb bitte ich Sie, hier in diesem Bereich, der für die Finma nun wirklich nicht zentral ist, keine neuen Diskussionen aufkommen zu lassen.

**Lombardi** Filippo (C, TI): Ich bin nicht überzeugt, dass die Kosten hier unbedingt tiefer sein sollen als anders-



wo. Allerdings verstehe ich die Erläuterungen des Bundesrates. Herr Bundesrat, ich stelle keinen Antrag, hoffe aber, dass die nationalrätliche Kommission allenfalls die Diskussion noch vertieft, und würde auf jeden Fall die Gelegenheit nutzen, den Bundesrat zu bitten, immer die Überlegung zu machen, was man in diesem Lande dezentralisieren kann. Ich glaube, es würde dem Bund guttun, sich in diesem Sinne etwas mehr Gedanken zu machen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 5**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 6**

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag der Minderheit*

*Abs. 2*

(Leuenberger-Solothurn, Lauri, Marty Dick, Sommaruga Simonetta)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 6**

*Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition de la minorité*

(Leuenberger-Solothurn, Lauri, Marty Dick, Sommaruga Simonetta)

*Al. 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, der nationalrätlichen Fassung zuzustimmen. Die Aufsichtsbehörde soll bei der Wahrnehmung internationaler Aufgaben insbesondere die Interessen des Finanzplatzes Schweiz berücksichtigen. Sie wirkt in zahlreichen wichtigen internationalen Gremien mit. Die Kommissionsmehrheit ist darum überzeugt, dass der Finma bezüglich der Reputation des Finanzplatzes Schweiz im internationalen Umfeld eine wichtige Rolle zukommt. Der Auftrag, die Interessen des Finanzplatzes Schweiz im internationalen Umfeld wahrzunehmen, leitet sich aus den Zielsetzungen in Artikel 5 ab, den wir soeben beschlossen haben. Dort heisst es im letzten Satz: "Sie (die Finma) trägt damit zur Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes bei."

Aus diesem Grund ist es nichts als konsequent, wenn nach der Zielsetzung in Artikel 5 auch die Aufgabe der Finma-Behörde in Artikel 6 formuliert wird. Darum bitte ich Sie um Zustimmung zum Antrag der Mehrheit.

**Leuenberger** Ernst (S, SO): Ich bin mit der Minderheit davon überzeugt, dass der Nationalrat mit seiner Beifügung "und berücksichtigt dabei insbesondere die Interessen des Finanzplatzes Schweiz" dieser neu zu schaffenden Aufsichtsbehörde einen Bärendienst sondergleichen erwiesen hat, weil sie sich im internationalen Kontext dann immer den Verdacht gefallen lassen muss, sie sei nicht eine unparteiische Aufsicht, sondern praktisch der verlängerte Arm des Finanzplatzes Schweiz.

Ich weiss, dass es nicht angeht, aus den Protokollen der Kommission zu zitieren. Aber ich will mir in all-gemeinster Form immerhin den Hinweis erlauben, dass sich der amtierende Präsident der Eidgenössischen Bankenkommision in sehr abgewogenen, vorsichtigen Formulierungen etwa dahingehend geäussert hat, diese Beifügung des Nationalrates gehe etwas weit. Er hat darauf hingewiesen, dass die zweckmässigen Formulierungen in Artikel 7 bei den Regulierungsgrundsätzen durchwegs gefunden worden sind und dass die Regulierungsgrundsätze, wie sie in Artikel 7 enthalten sind, eigentlich vollständig festhalten, was dieses Auf-



sichtsgremium tun soll.

**AB 2007 S 410 / BO 2007 E 410**

Es geht mir nicht darum, zu sagen, dass die Interessen des Finanzplatzes Schweiz etwas seien, was nicht zu berücksichtigen sei. Aber das ist auf anderem Wege einzubringen und ganz sicher nicht als Aufgabe einer Aufsichtsbehörde im Gesetz festzuhalten. Es steht zwar in Absatz 2, bei ihren internationalen Aufgaben habe sie diese Interessen zu berücksichtigen. Ich habe die Botschaft zur Hand genommen und dort auf Seite 2860 gelesen, worin diese internationalen Aufgaben bestehen. Es ist hier namentlich die Einsitznahme in verschiedenen internationalen Organisationen erwähnt, z. B. im Internationalen Verband der Versicherungsaufsichtsbehörden usw. Sie müssen sich nun Folgendes vorstellen: Der Schweizer Vertreter bzw. die Schweizer Vertreterin kommt nun in diesen internationalen Kontext und muss sich von den Partnerinnen und Partnern praktisch den ständigen Verdacht gefallen lassen, das sei ja gar keine neutrale Aufsichtsbehörde, sondern die Interessenvertretung der Schweiz. Es ist denn auch in der Kommission ausgeführt worden, dass diese Beifügung des Nationalrates in internationalen Gremien eher scheel aufgenommen werden könnte.

Ich bitte Sie dringend, bei der ausgewogenen, klugen Formulierung des Bundesrates zu bleiben und dabei in Betracht zu ziehen, dass im nachfolgenden Artikel 7 die Regulierungsgrundsätze ja klar festhalten, wie da vorzugehen ist. Damit können wir ruhig auf den Zusatz des Nationalrates verzichten, es geht nichts verloren. Ich erlaube mir noch den Hinweis, dass in der Kommission die Mehrheit mit 5 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung obsiegt hat, und ich will die Vermutung nicht unterdrücken, dass bei voller Kommissionspräsenz der Bundesrat mit seiner Formulierung eine Mehrheit gefunden hätte.

Ich bitte Sie also, bei Absatz 2 der Minderheit – gemäss Entwurf des Bundesrates – zuzustimmen.

**Lauri Hans (V, BE):** Nach dieser aus meiner Sicht sehr guten Begründung nur noch der Hinweis, dass es sich bei jenen, die die Minderheit vertreten, nicht um Leute handelt, die aus irgendwelchen Ressentiments oder weil sie dieses Land zu wenig lieben, in der Minderheit sind. Der Zusatz "und berücksichtigt dabei insbesondere die Interessen des Finanzplatzes Schweiz" verträgt sich schlicht und einfach nicht mit dem Begriff der Aufsichtstätigkeit, der unmittelbar vor diesem Zusatz steht. Es widerspricht sich! Ich muss mich auch gegen die Begründung des Kommissionspräsidenten unter Hinweis auf Artikel 5 wenden. Ich glaube nicht, dass es irgendeinen Zusammenhang gibt zwischen Artikel 5, der ganz allgemein die Ziele der Finanzmarktaufsicht auflistet, und Artikel 6 Absatz 2.

Ich bin mit dem Sprecher der Minderheit der Meinung, dass dieser Zusatz dem Gesetz nur schadet und den Interessen des Finanzplatzes nichts Positives hinzufügt.

**Stähelin Philipp (C, TG):** Ich unterstütze hier die Minderheit, und zwar auch deshalb, weil ich hier einen Zusammenhang sehe zwischen Artikel 5 und Artikel 6, aber eben gerade nicht im Sinne des Herrn Kommissionspräsidenten. Für mich stärkt man das Ansehen des Finanzplatzes Schweiz, wenn die Aufsicht möglichst unabhängig erscheint. Das ist doch eine Stärkung; dort liegt doch der Grundgedanke. Unabhängige Aufsicht bedeutet schlussendlich Ansehen, nicht nur für den Finanzplatz Schweiz, sondern für die Schweiz insgesamt. Mit diesem Zusatz in Artikel 6 Absatz 2, meine ich, verkehrt man das gerade ins Gegenteil. Das kann ich nicht mittragen.

Ich bitte Sie, der Minderheit zuzustimmen.

**Merz Hans-Rudolf, Bundesrat:** Ich kann einfach noch aus der Sicht des Departementes ein Argument nachschieben und Ihnen sagen, dass wir selbstverständlich an unserem Entwurf festhalten und damit dem Antrag der Minderheit zustimmen. Es ist das folgende Argument: Wenn Sie sich die sieben Gesetze, die ich beim Eintreten aufgezählt habe, vor Augen führen, stellen Sie fest, dass im politischen Bereich eben das Finanzdepartement das federführende Departement bei Gesetzesanpassungen ist. Gemäss Organisationsverordnung meines Departementes ist das Finanzdepartement auch für die Wahrung der Interessen des schweizerischen Finanzplatzes zuständig. Nach Massgabe dessen delegieren wir solche Dinge fallweise an die Aufsicht, und die Aufsicht soll unter ihresgleichen verkehren. Damit ergibt sich für mich auch eine klare Trennung der Verantwortungen bezüglich der politischen und der Aufsichtstätigkeit im Sinne dessen, was Herr Leuenberger eindrücklich geschildert hat.

Ich ersuche Sie deshalb, hier der Minderheit Ihrer Kommission zuzustimmen.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag der Minderheit .... 21 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 4 Stimmen





*Übrige Bestimmungen angenommen  
Les autres dispositions sont adoptées*

**Art. 7, 8**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Nachdem sich die Minderheit bei Artikel 6 in wundersamer Weise vermehrt hat, habe ich bis Artikel 8 nichts mehr beizufügen. (*Heiterkeit*)

*Angenommen – Adopté*

**Art. 9**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

....

b. Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

....

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 4, 5*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag der Minderheit*

(Leuenberger-Solothurn, Berset, Sommaruga Simonetta)

*Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 9**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

....

b. Adhérer au projet du Conseil fédéral

....

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 4, 5*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition de la minorité*

(Leuenberger-Solothurn, Berset, Sommaruga Simonetta)

*Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Die vorberatende Kommission ist der Ansicht, der Zusatz, dass der Verwaltungsrat insbesondere über solche Geschäfte von grosser Tragweite entscheiden solle, "die mit dem Ansehen des Finanzplatzes im Zusammenhang stehen", sei nicht nötig. Dies ist eine vom Nationalrat möglicherweise nicht gewollte Einengung, denn es gibt ja wohl auch Geschäfte von grosser

AB 2007 S 411 / BO 2007 E 411

Tragweite, die nicht ausschliesslich mit dem Ansehen des Finanzplatzes Schweiz im Zusammenhang stehen.





Ich bitte Sie also, bei Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe b gemäss dem Entwurf des Bundesrates zu entscheiden.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Bei Absatz 1 Litera b möchte ich die Kommission unterstützen.

Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Wenn die Finanzmarktaufsicht in die Lage kommen würde, einen Finanzintermediär, der seine Tätigkeit ohne Bewilligung ausübt, zu liquidieren, dann wäre das an sich natürlich ein Einzelentscheid. Aber wenn Sie diesen Entscheid von seiner präjudiziellen Wirkung und von seiner Wirkung auf die Reputation des Finanzplatzes her anschauen, dann sehen Sie, dass er von strategischer Bedeutung sein kann. Es ist, wie wenn das Bundesgericht einen Grundsatzentscheid trifft und damit eine Praxisänderung einleitet. Ähnlich sollte es eigentlich auch hier sein, weshalb ich Ihnen empfehle, den Zusatz, den der Nationalrat hier aufgenommen hat, zu streichen.

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Bei Artikel 9 Absatz 3 des Finmag geht es um die Frage, ob die angemessene Vertretung der Geschlechter im Verwaltungsrat explizit ins Gesetz aufgenommen werden soll oder nicht. Die Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass ein solcher Zusatz im Gesetz nicht nötig ist. Der Bundesrat wird selbstverständlich so weit als möglich auf eine ausgewogene Zusammensetzung des Verwaltungsrates achten, beispielsweise auch bezüglich der sprachlichen Vertretung oder der Vertretung der Geschlechter. Entscheidend ist in einem solchen Gremium jedoch, dass der Verwaltungsrat über die notwendige Fachkompetenz verfügt. Diese notwendige Fachkompetenz in derartigen Spezialbereichen ist eben mitunter gar nicht so einfach zu finden, wenn dann auch noch die Anforderungen an die Unabhängigkeit usw. erfüllt sein sollen.

Darum plädiert die Mehrheit bei Absatz 3 dafür, dem Bundesrat den notwendigen Spielraum bei der Besetzung zu belassen und sich seinem Entscheid anzuschliessen.

**Leuenberger** Ernst (S, SO): Der Nationalrat hat hier eingefügt, der Bundesrat achte bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrates "auf eine angemessene Vertretung beider Geschlechter". Ich habe diesen Beschluss übernommen und entsprechend einen Minderheitsantrag gestellt. Um Ihnen lange Diskussionen und mir eine Niederlage zu ersparen, möchte ich den Herrn Bundesrat einladen, hier feierlich zu erklären, dass der Bundesrat in seinem Ermessen selbstverständlich immer auf eine ausgewogene Zusammensetzung solcher Gremien achte. Wenn ich diese Erklärung erhalten könnte, würde ich mich dann erneut zu Wort melden.

**Präsident** (Brändli Christoffel, erster Vizepräsident): Der Bundesrat erhält die Möglichkeit, eine feierliche Erklärung abzugeben, sofern Herr Leuenberger-Solothurn nachher den Antrag der Minderheit zurückzieht. (*Heiterkeit*)

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich werde eine Erklärung abgeben, aber sie ist nicht feierlich. Mit der Praxis meines Departementes habe ich in den letzten Jahren den Beweis erbracht, dass wir immer wieder auf die angemessene Vertretung von Frauen in Gremien geachtet haben. Ich erinnere Sie an die Wahlen in den Bankrat der Nationalbank. Ich hatte dort sechs offene Stellen zu besetzen, es sind drei Frauen und drei Männer gefunden worden, das Verhältnis ist also fifty-fifty. Ich erinnere Sie daran, dass dem Bundesamt für Privatversicherungen neu eine Frau vorsteht; ich erinnere Sie auch daran, dass meine Generalsekretärin eine Frau ist und dass die neue Kommunikationsleiterin eine Frau ist. Ich mache mich sogar langsam verdächtig, weil überall Frauen gewählt werden. In diesem Sinne muss ich gar nichts feierlich bekunden. Es hängt doch nicht davon ab, dass wir über solche Dinge reden, sondern davon, dass wir sie tun. Mit dem Anliegen bin ich absolut einverstanden.

Dann hätte ich noch eine Gegenfrage. Welches ist der Unterschied zwischen "ausgewogen" und "angemessen"? Wenn Sie eine Powerfrau haben, sind die Frauen angemessen vertreten. Aber wenn Sie ein ausgewogenes Verhältnis wollen, müssten es drei von sechs sein. Und sehen Sie: Für uns zählen in erster Linie die Fachkundigkeit und Unabhängigkeit derjenigen, die in diesen Verwaltungsrat gewählt werden. Das sind die beiden Schlüsselkriterien.

**Leuenberger** Ernst (S, SO): Angesichts dieser Absichtserklärung von Herrn Bundesrat Merz ziehe ich diesen Minderheitsantrag zurück.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit  
Adopté selon la proposition de la majorité*

## **Art. 10–12**

*Antrag der Kommission*





Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 13**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

Der Verwaltungsrat regelt das Anstellungsverhältnis unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat in einer Verordnung. Diese enthält namentlich Vorschriften über die Entlohnung, Nebenleistungen, Arbeitszeit, Treuepflicht und Kündigung.

**Art. 13**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

Le conseil d'administration règle les rapports de travail dans une ordonnance, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral. Cette ordonnance contient notamment les dispositions relatives à la rémunération, aux prestations annexes, au temps de travail, au devoir de loyauté et à la résiliation du contrat.

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Bei Artikel 13 wollte der Bundesrat das Personal aus Gründen der Flexibilität privatrechtlich anstellen, da Leute, die über das notwendige Spezialwissen aus der Finanzbranche verfügen und in die Verwaltung wechseln möchten, rar und entsprechend teuer sind. Der Nationalrat hat sich anders entschieden, nämlich für eine öffentlich-rechtliche Anstellung.

Unsere Kommission ist mit der öffentlich-rechtlichen Anstellung grundsätzlich einverstanden, da auch diese der Finma-Behörde Flexibilität einräumen kann. Sie ist allerdings der Meinung, dass die Finma ein Personalstatut vorbereiten soll, das namentlich Vorschriften über die Entlohnung, Nebenleistungen, Arbeitszeit, Treuepflicht und Kündigung enthalten soll. Das Personalstatut der Finma untersteht aber selbstverständlich dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat. Damit bleibt die Kirche im Dorf oder in der Stadt und die Entscheidungskompetenz beim Bundesrat, was uns wichtig scheint.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 14–18**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

AB 2007 S 412 / BO 2007 E 412

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 19**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Bei Artikel 19 geht es um die Verantwortlichkeit der Finma, ihrer Organe und ihres Personals, die sich grundsätzlich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz richtet. Das gilt auch für die strafrechtliche Verantwortung der Organe und des Personals der Finma. Soweit andere Personen



unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut werden, greift ebenfalls die Haftung nach dem Verantwortlichkeitsgesetz. Darunter könnten Untersuchungsbeauftragte, Institutionen oder Personen fallen, die im Auftrag der Finma tätig werden. Unter anderem gehören auch die Prüfgesellschaften in diesem Fall dazu – aber eben nur in diesem Fall. Die Prüfgesellschaften gehören ansonsten nicht zu den mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Personen, da sie von den Beaufsichtigten im Rahmen eines privatrechtlichen Mandates eingesetzt werden.

Hier haben wir eine Unschärfe festgestellt. Wir sind aber der Meinung, dass mit dieser Regelung einem Anliegen, das auch vonseiten der Revisionsgesellschaften an uns herangetragen worden ist, ausreichend Rechnung getragen werden kann. Es wurden sowohl bei Artikel 19 als auch bei Artikel 36, der sich mit der Verantwortlichkeit befasst, keine Änderungen beschlossen. Es ist aber ganz klar, dass die Koordination zwischen der Revisionsaufsichtsstelle und der Finanzmarktaufsichtsbehörde gewährleistet sein muss. Das hat der Herr Bundesrat ja auch verschiedentlich betont, und das hat uns den Weg dafür geebnet, an dieser Fassung festzuhalten, aber gleichzeitig alle im selben Bereich involvierten Behörden zur Zusammenarbeit zu verpflichten. In diesem Zusammenhang kann auch noch auf Artikel 28 hingewiesen werden. Diese Abgrenzungen gilt es vorzunehmen, und zwar mit solchem Augenmass, dass wer Gleiches tut, den gleichen Verantwortlichkeiten unterstellt ist. Das müssen auch die Revisionsgesellschaften sein können.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 20–27**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 28**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Hier verweise ich einfach nochmals auf das berechtigte Anliegen der Revisionsgesellschaften respektive der Revisionsaufsichtsbehörde. Der Nationalrat hat hier einen gewünschten Passus aufgenommen, wonach die Finma und die Revisionsaufsichtsbehörde eng zusammenarbeiten müssen und auch den Austausch ihrer Unterlagen vornehmen sollen. Zudem – und das ist wichtig – heisst es: "Sie koordinieren ihre Aufsichtstätigkeiten, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden."

Ich kann gleich darauf verweisen: Zu den Artikeln 29 bis 43 werde ich mich nicht mehr zu Wort melden.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 29–43**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 44**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich ohne Bewilligung, Anerkennung, Zulassung oder Registrierung eine nach den Finanzmarktgesetzen bewilligungs-, anerkenntnis-, zulassungs- oder registrierungspflichtige Tätigkeit ausübt.

*Abs. 2*





Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Im Fall einer Wiederholung innert fünf Jahren nach der rechtskräftigen Verurteilung beträgt die Geldstrafe mindestens 45 Tagessätze.

**Art. 44**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement, exerce sans avoir obtenu d'autorisation, de reconnaissance, d'agrément ou d'enregistrement une activité soumise à l'obligation d'obtenir une autorisation, une reconnaissance, un agrément ou un enregistrement en vertu des lois sur les marchés financiers.

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

En cas de récidive dans les cinq ans suivant une condamnation entrée en force, la peine pécuniaire s'élève au minimum à 45 jours-amende.

**Art. 45**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich der Finma, einer Prüfgesellschaft, einer Selbstregulierungsorganisation, einer Beauftragten oder einem Beauftragten falsche Auskünfte erteilt.

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Im Fall einer Wiederholung innert fünf Jahren nach der rechtskräftigen Verurteilung beträgt die Geldstrafe mindestens 45 Tagessätze.

**Art. 45**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement, donne de fausses informations à la Finma, à une société d'audit, à un organisme d'autorégulation ou à une personne mandatée.

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

En cas de récidive dans les cinq ans suivant une condamnation entrée en force, la peine pécuniaire s'élève au minimum à 45 jours-amende.

AB 2007 S 413 / BO 2007 E 413

**Art. 46**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich als Prüferin oder Prüfer bzw. als Beauftragte oder Beauftragter die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen grob verletzt, indem sie oder er:

....

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Im Fall einer Wiederholung innert fünf Jahren nach der rechtskräftigen Verurteilung beträgt die Geldstrafe mindestens 45 Tagessätze.





**Art. 46**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement, en tant qu'auditeur ou personne mandatée, viole gravement les règles prudentielles, notamment:

....

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

En cas de récidive dans les cinq ans suivant une condamnation entrée en force, la peine pécuniaire s'élève au minimum à 45 jours-amende.

**Art. 47**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich:

....

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Im Fall einer Wiederholung innert fünf Jahren nach der rechtskräftigen Verurteilung beträgt die Geldstrafe mindestens 45 Tagessätze.

**Art. 47**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement:

....

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

En cas de récidive dans les cinq ans suivant une condamnation entrée en force, la peine pécuniaire s'élève au minimum à 45 jours-amende.

**Art. 48–52**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Ab Artikel 44 Finmag folgen einige Artikel mit Anpassungen an das neue Sanktionensystem des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches. Der neue, tiefgreifend veränderte Allgemeine Teil ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten, also nach Erstellen der Botschaft. Der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches sieht ein neues Sanktionensystem vor. Mit der Einführung dieses Systems wurden sämtliche Strafbestimmungen im Besonderen Teil des StGB angepasst. Betroffen sind auch die Strafbestimmungen in über 60 anderen Bundesgesetzen, also im sogenannten Nebenstrafrecht, wie zum Beispiel dem Finanzmarktrecht. Die Anpassungsarbeiten sind im Gange; im Bereich des Finanzmarktrechtes erfolgen sie im Rahmen der Finmag-Vorlage, soweit es bereits in der bundesrätlichen Botschaft angekündigt worden ist. Die Umsetzung des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches (AT StGB) bei den Finmag-Strafbestimmungen geschieht nach folgendem System: Für Vergehen beträgt die Strafandrohung bei Vorsatz neu Freiheitsstrafen bis zu 3 Jahren oder eine Geldstrafe. Die Geldstrafe liegt damit etwa in derselben Höhe wie im ursprünglichen bundesrätlichen Entwurf, nämlich bei 360 Tagessätzen zu je höchstens 3000 Franken, was rechnerisch 1,08 Millionen Franken entspricht. Im Wiederholungsfall innert fünf Jahren nach der rechtskräftigen Verurteilung beträgt die Geldstrafe mindestens 45 Tagessätze. Bei Übertretungen hingegen ergibt sich kein Anpassungsbedarf; die angedrohten Bussen sind dieselben geblieben.



Die Kommission beantragt Ihnen, sich diesen Anpassungen an das Sanktionensystem des neuen AT StGB anzuschliessen. Das wurde mit 8 zu 3 Stimmen entschieden; eine Minderheit, die sich jetzt aber nicht mehr einbringt, war der Meinung, man könne im Nebenstrafrecht auch abweichende Lösungen treffen. Wir haben aber entschieden, uns dem neuen AT StGB anzuschliessen.

Analog dazu haben wir die Artikel 45, 46 sowie noch mehrere Artikel – ich werde darauf verweisen – an das Sanktionenregime des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches angeglichen.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Als die Botschaft für dieses Finanzmarktaufsichtsgesetz verfasst wurde, galt noch das alte Strafrecht. In der Tat ist der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches, der neu geschaffen wurde, am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Der Bundesrat begrüsst deshalb, dass Ihre Kommission ihn beauftragt hat, diese Strafsituation noch einmal zu überprüfen und dann entsprechend zu legiferieren.

Das ist geschehen, und wir haben zuhänden Ihrer vorberatenden Kommission einen entsprechenden Bericht verfasst. Aufgrund dieses Berichtes hat Ihre Kommission diese Anträge gestellt, die Sie bei den Artikeln 44ff. finden. Ich möchte ausdrücklich zu Protokoll geben, dass der Bundesrat diese Anträge unterstützt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 53–58**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 59**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1, 2, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 59**

*Proposition de la commission*

*Al. 1, 2, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

**Art. 60, 61**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Ich habe eine Bemerkung zu Artikel 59: Damit der Übergang nicht allzu bürokratisch abläuft, ist die Kommission der Ansicht, dass

AB 2007 S 414 / BO 2007 E 414

bei Artikel 59 Absatz 3 – Seite 32 der Fahne – an der bundesrätlichen Fassung festgehalten werden sollte. Bewerbungsverfahren sollen nicht in jedem Fall durchgeführt werden, sondern nur dann, wenn es sich aufgrund der Neuorganisation oder des Vorhandenseins mehrerer Kandidierender als notwendig erweisen sollte.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich möchte höchstens eine Randbemerkung in Zusammenhang mit dem machen, was ich Ihnen vorher bei der Staatsrechnung gesagt habe: Wir sind froh, wenn wir das Know-how



behalten und die Fachkräfte, die heute in den drei Organen sind, in die Finanzmarktaufsichtsbehörde überführen können. Wir sind froh, wenn es nicht mit zusätzlichem administrativem Aufwand und mit viel Leerlauf geschieht, sondern möglichst eins zu eins vorgenommen werden kann. Deshalb bin ich Ihnen dankbar, wenn Sie hier Ihre Kommission unterstützen.

*Angenommen – Adopté*

### **Änderung bisherigen Rechts Modification du droit en vigueur**

#### **Ziff. 1–13**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Ch. 1–13**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Ziff. 14**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

mit Ausnahme von:

*Art. 148 Abs. 3*

Im Fall einer Wiederholung innert fünf Jahren nach der rechtskräftigen Verurteilung beträgt die Geldstrafe mindestens 45 Tagessätze.

*Art. 149 Abs. 3*

Im Wiederholungsfall innerhalb von fünf Jahren seit der rechtskräftigen Verurteilung beträgt die Busse mindestens 10 000 Franken.

#### **Ch. 14**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

à l'exception de:

*Art. 148 al. 3*

En cas de récidive dans les cinq ans suivant une condamnation entrée en force, la peine pécuniaire s'élève au minimum à 45 jours-amende.

*Art. 149 al. 3*

En cas de récidive dans les cinq ans suivant une condamnation entrée en force, l'amende s'élève au minimum à 10 000 francs.

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Wir befinden uns auf den Seiten 49 und 50 der Fahne. Bei Artikel 148 Absatz 3 passen wir uns wiederum dem Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches an.

Bei Artikel 149 Absatz 3 ist es etwas anders: Hier handelt es sich um Übertretungen, die mit Busse bestraft werden. Darum ist keine Anpassung an den Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches nötig. Im Wiederholungsfall beträgt die Busse, wie Sie sehen können, immer wenigstens 10 000 Franken. Das ist eine Anpassung, die zuvor untergegangen ist und die wir hier nachholen. Sie ist aber unbestritten.

**Wicki** Franz (C, LU): Es ist eine allgemeine Bemerkung, die ich anbringe. An sich hätte ich sie bereits bei Artikel 44 auf Seite 25 der Fahne anbringen können, bin aber als Präsident der Kommission für Rechtsfragen dann abgelenkt worden. Aber gerade in dieser Funktion möchte ich Sie auf etwas aufmerksam machen. Sie haben auf Seite 25 der Fahne – und das zieht sich dann bei allen diesen Gesetzesänderungen durch – auf der linken Seite die Strafbestimmungen, welche der Bundesrat uns seinerzeit in seinem Entwurf vorgeschlagen hat. Auf der anderen Seite steht der Antrag der Kommission.

Nach dem Entwurf, der sich auf das bisherige Strafrecht bezieht, ist es so, dass die Strafdrohung bei Vorsatz Gefängnis oder Busse bis zu 1 Million Franken lautet, und bei Fahrlässigkeit besteht sie in einer Busse von 250





000 Franken. Der Antrag der Kommission sieht dann beim vorsätzlichen Handeln als Strafe eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe vor. Was bedeutet dies? Bei einer erstmaligen Tat kann sich der Täter oder die Täterin darauf berufen, den bedingten Strafvollzug zu erhalten, wenn vorher nichts passiert ist und man eine gute Prognose ausstellen kann. Die Täterin oder der Täter hat Anspruch auf den bedingten Strafvollzug. Das heisst dann konkret: Die Freiheitsstrafe wird nicht vollzogen, sondern aufgeschoben, und die Geldstrafe wird grundsätzlich auch bedingt erteilt, also muss er nicht zahlen.

Es gibt zwar die Möglichkeit, dass die Hälfte der Geldstrafe unbedingt ausgesprochen wird. Konkret heisst das dann, dass beim erstmaligen Vergehen kein Vollzug der Freiheitsstrafe geschieht. Der Vollzug der Geldstrafe geschieht nur zu einem Teil. Maximal könnte bei einer Höchststrafe die unbedingte Geldstrafe mit rund 500 000 Franken ausgefällt werden.

Die Frage stellt sich, ob dieses Sanktionssystem genügend ist, um auch eine genügende Präventionswirkung zu haben. Genügen die bedingt ausgesprochenen Strafen zur Abschreckung? Oder führt es nicht zur Mentalität: "Das erste Mal passiert mir ja nichts, also versuche ich es"? Daher bitte ich den Nationalrat, diese neue Sanktionsbestimmungen im Finmag und auch bei den anderen geänderten Gesetzen nochmals zu überprüfen.

**Präsident** (Bieri Peter, Präsident): Ich gehe davon aus, dass der Erstrat die Frage von Herrn Wicki im Rahmen der Differenzbereinigung noch prüfen wird.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 15**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
mit Ausnahme von:

*Art. 46 Abs. 1*

Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich:

....

*Art. 46 Abs. 3*

Im Fall einer Wiederholung innert fünf Jahren nach der rechtskräftigen Verurteilung beträgt die Geldstrafe mindestens 45 Tagessätze.

*Art. 47 Abs. 1*

Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich:

....

*Art. 47 Abs. 3*

Im Fall einer Wiederholung innert fünf Jahren nach der rechtskräftigen Verurteilung beträgt die Geldstrafe mindestens 45 Tagessätze.

**Ch. 15**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national  
à l'exception de:

*Art. 46 al. 1*

Sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement:

....

AB 2007 S 415 / BO 2007 E 415

*Art. 46 al. 3*

En cas de récidive dans les cinq ans suivant une condamnation entrée en force, la peine pécuniaire s'élève au minimum à 45 jours-amende.

*Art. 47 al. 1*

Sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement:

....

*Art. 47 al. 3*



En cas de récidive dans les cinq ans suivant une condamnation entrée en force, la peine pécuniaire s'élève au minimum à 45 jours-amende.

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Hier beziehe ich mich auf die Artikel 46 und 47; auch hier geht es um Anpassungen an den neuen Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches.

*Angenommen – Adopté*

#### **Ziff. 16**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

mit Ausnahme von:

*Art. 32 Abs. 7*

Auf Verlangen der Übernahmekommission, der Zielgesellschaft oder eines ihrer Aktionäre kann der Richter die Ausübung des Stimmrechtes der Person, die die Angebotspflicht nicht beachtet, suspendieren.

*Art. 41 Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Art. 43 Abs. 1*

Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich:

....

*Art. 43 Abs. 3*

Im Fall einer Wiederholung innert fünf Jahren nach der rechtskräftigen Verurteilung beträgt die Geldstrafe mindestens 45 Tagessätze.

#### **Ch. 16**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

à l'exception de:

*Art. 32 al. 7*

A la demande de la commission, de la société visée ou de l'un de ses actionnaires, le juge peut suspendre l'exercice du droit de vote de quiconque ne respecte pas l'obligation de présenter une offre.

*Art. 41 al. 1, 2*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Art. 43 al. 1*

Sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement:

....

*Art. 43 al. 3*

En cas de récidive dans les cinq ans suivant une condamnation entrée en force, la peine pécuniaire s'élève au minimum à 45 jours-amende.

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Hier spreche ich zu Artikel 32 Absatz 7 des Börsengesetzes. Bei der Beratung der Vorlage 2, auf die wir nachher zu sprechen kommen, hat sich gezeigt, dass der Begriff "einstweilige Verfügung" irreführend ist, da es sich bei der Suspendierung der Stimmrechte prozessual gesehen um die Hauptsache handelt; darum diese Änderung.

Ich habe eine weitere Bemerkung zu Artikel 41 des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel, Seite 65 der Fahne. In der Vorlage 2 wird die Suspendierung der Stimmrechte bei einer Meldepflichtverletzung vorgesehen. Die Kommission ist daher der Meinung, dass bereits dieses Instrument eine genügend abschreckende Wirkung entfaltet. Es ist daher nicht nötig, dass zusätzlich auch noch bei der Strafbestimmung so hohe Strafandrohungen vorgesehen werden, welche im Vergleich zu anderen Straftatbeständen dieser Vorlage völlig aus dem Rahmen fallen. Die Kommission ist daher der Meinung, dass wir hier der bundesrätlichen Fassung folgen können. Es ist gegenüber dem geltenden Artikel 41 auch so noch eine ganz gewaltige Steigerung; einfach zum Vergleich, gemäss Absatz 3 gilt heute: "Wer vorsätzlich oder fahrlässig die ihm in Artikel 15 auferlegten Meldepflichten verletzt, wird mit Busse bis zu 50 000 Franken bestraft." Das ist immerhin, wenn ich das so richtig überschlage, eine Vervierzigfachung, es sind also trotzdem noch aussergewöhnlich hohe Bussen.



Bei Artikel 43 verweise ich wieder darauf, dass es um eine Anpassung an den Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches geht. Sonst habe ich im Rahmen der Vorlage 1 nichts mehr zum Börsengesetz beizufügen.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 17**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 17**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 18**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

mit Ausnahme von:

*Art. 87 Abs. 1*

Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe wird bestraft, wer vorsätzlich:

....

*Art. 87 Abs. 3*

Im Fall einer Wiederholung innert fünf Jahren nach der rechtskräftigen Verurteilung beträgt die Geldstrafe mindestens 45 Tagessätze.

**Ch. 18**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

à l'exception de:

*Art. 87 al. 1*

Est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement:

....

*Art. 87 al. 3*

En cas de récidive dans les cinq ans suivant une condamnation entrée en force, la peine pécuniaire s'élève au minimum à 45 jours-amende.

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Ich habe eine Bemerkung zu Artikel 87 des Versicherungsaufsichtsgesetzes. Es handelt sich hier wieder um eine Anpassung an den Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches. Damit habe ich meine Ausführungen zur Vorlage 1 beendet.

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes .... 28 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)



*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. I Art. 20**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 1bis*

Streichen (siehe Abs. 2bis)

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2bis*

Als indirekter Erwerb gelten namentlich auch Geschäfte mit Finanzinstrumenten, die es wirtschaftlich ermöglichen, Beteiligungspapiere im Hinblick auf ein öffentliches Kaufangebot zu erwerben.

*Abs. 4bis*

Auf Verlangen der Aufsichtsbehörde, der Gesellschaft oder eines ihrer Aktionäre kann der Richter die Ausübung des Stimmrechtes der Person, die eine Beteiligung unter Verletzung der Meldepflicht erwirbt oder veräussert, für die Dauer von bis zu fünf Jahren suspendieren. Hat die Person eine Beteiligung im Hinblick auf ein öffentliches Übernahmeangebot (5. Abschnitt) unter Verletzung der Meldepflicht erworben, so können die Übernahmekommission, die Zielgesellschaft oder einer ihrer Aktionäre vom Richter die Suspendierung des Stimmrechtes verlangen.

*Abs. 5*

.... hat ein Antragsrecht. Die Aufsichtsbehörde kann für die Banken und Effekthändler in Anlehnung an international anerkannte Standards Ausnahmen von der Melde- oder Veröffentlichungspflicht vorsehen.

**Ch. I art. 20**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 1bis*

Biffer (voir al. 2bis)

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2bis*

Par acquisition indirecte, on entend notamment aussi les opérations sur instruments financiers qui offrent la possibilité économique d'acquérir des titres en vue d'une offre publique d'acquisition.

*Al. 4bis*

Sur demande de l'autorité de surveillance, de la société ou de l'un de ses actionnaires, le juge peut ordonner la suspension du droit de vote d'une personne ayant acquis ou aliéné des titres en violation de l'obligation de déclarer pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans. Si la personne a acquis ces titres en violation de son obligation de déclarer en vue de procéder à une offre publique d'acquisition (section 5), la Commission des offres publiques d'acquisition, la société visée ou l'un de ses actionnaires peut demander au juge d'ordonner la suspension de son droit de vote.

*Al. 5*

.... est habilitée à présenter des propositions. En s'appuyant sur des normes internationalement reconnues, l'autorité de surveillance peut prévoir que les banques et les négociants en valeurs mobilières puissent déroger à l'obligation de déclarer et de publier.



**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Zu Absatz 1 habe ich keine Bemerkungen. Ich verweise hier einfach auf mein Eintretensvotum: Das sind jetzt die neu geltenden Meldeschwellen. Sie reichen von 3 Prozent bis 66,66 Prozent. Aber es gibt doch grosse Abstufungen. Das ist ein Vorteil gegenüber jenen Finanzplätzen, wo jedes einzelne Prozent über 5 Prozent zu melden ist. Wir nehmen hier eine Abstufung vor, die Sinn macht. Das blieb unbestritten; wir schliessen uns hier auch dem Bundesrat an.

Zu den Absätzen 1bis und 2bis: Mit der Erfassung von Erwerbs- und Veräusserungsrechten in Absatz 1 wird nur eine Lücke bei der Meldepflicht geschlossen. Es ist davon auszugehen, dass Angreifer in künftigen Übernahmekämpfen weitere Strategien mit anderen Finanzinstrumenten entwickeln werden, um unerkannt eine grosse Beteiligung an einer Zielgesellschaft aufzubauen. Deshalb ist im Plenum des Nationalrates ein zusätzlicher Einzelantrag gestellt worden. Mit diesem soll das geheime Aufbauen einer Beteiligung im Hinblick auf ein Übernahmeangebot verhindert werden, und der Umfang der Meldepflicht soll erweitert werden.

Bei der Vollzugstauglichkeit der nationalrätlichen Fassung müssen jedoch gewisse Fragezeichen gesetzt werden. Aus dem gesetzlich verankerten Prinzip können die Betroffenen nicht konkret ableiten, welche Transaktionen tatsächlich erfasst sind. Es wird an der EBK liegen, diese Bestimmung in der Börsenverordnung der EBK näher auszuführen und missbräuchliche Taktiken näher zu umschreiben. Die EBK bzw. künftig die Finma ist besser als der Gesetzgeber in der Lage, auf dynamische Entwicklungen in den Finanzmärkten rasch zu reagieren. Aus gesetzgeberischer Sicht überzeugt Artikel 20 des Börsengesetzes mit der Ergänzung von Absatz 1bis, wie ihn der Nationalrat beschlossen hat, nicht. Artikel 20 erscheint als Flickwerk; er enthält unterschiedliche Begriffe für den gleichen Gegenstand, z. B. für Optionen oder für die Umschreibung des Handelns als Gruppe. Weiter ist er zu umständlich formuliert und enthält neue Begriffe, die nicht geeignet sind, auf Gesetzesstufe eingeführt zu werden. Die Wiederholungen der neuen Begriffe, z. B. Swap-Geschäfte oder -Transaktionen, können in der Praxis zahlreiche Fragen aufwerfen. Im Übrigen ist der Absatz auch systematisch falsch platziert: Er sollte, wenn schon, auf Absatz 2 folgen, der den Erwerb näher ausführt.

Aus all diesen Gründen beantragt die Kommission, Absatz 1bis zu streichen und durch einen neuen Absatz 2bis zu ersetzen, der den Grundgedanken von Absatz 1bis aufnimmt, ihn aber klarer formuliert. Die Formulierung lässt der Finma den notwendigen Spielraum, auf dem Verordnungsweg rasch und zielgerichtet auf die Entwicklung neuer Finanzinstrumente reagieren zu können. Bei der heutigen Dynamik mit der Entwicklung ständig neuer und anderer Finanzinstrumente ist man als Gesetzgeber zwangsläufig immer einen Schritt hintendrein. Die Finma hingegen kann massgeschneidert und adäquat reagieren.

Darum bitte ich Sie, Absatz 1bis zu streichen und dafür nachher Absatz 2bis aufzunehmen.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich kann mich kurz fassen, und zwar deshalb, weil die Wortwahl bzw. die Präsentation durch den Kommissionssprecher in Abstimmung mit dem Finanzdepartement vorgenommen wurde. Ich würde im Grunde jetzt nur wiederholen, was gesagt wurde. Mit anderen Worten: Wir sind mit dieser Stossrichtung einverstanden. Wir glauben, dass man hier eine dynamischere Formulierung gefunden hat, die eben auch der Entwicklung der Finanzprodukte und der verschiedenen Instrumente Rechnung trägt. Der Nationalrat hat sich in seiner Formulierung teilweise auf heute bestehende Geschäfte bzw. Instrumente konzentriert, und das kann schon morgen in einer dynamischeren Sicht wieder ändern.

Dieser vorhersehbaren Entwicklung kommt der Antrag Ihrer Kommission besser entgegen, weshalb wir ihn unterstützen.

AB 2007 S 417 / BO 2007 E 417

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Zu Absatz 4bis: Die Kommission hat bezüglich der vom Nationalrat beschlossenen Suspendierung der Stimmrechte noch genauere Abklärungen getroffen. Nach Duden wird der Begriff "Suspendierung" als ein zeitweiliges oder einstweiliges Aufschieben definiert. Die Verwendung des Begriffs "einstweilig" im Wortlaut der Bestimmung führt in diesem Zusammenhang zwangsläufig zu Missverständnissen. Die Kommission ist der Meinung, dass es sich hier nicht bloss um einen vorsorglichen Rechtsschutz handelt. Der Anspruch auf Suspendierung ist deshalb, prozessual gesehen, als Hauptsache zu betrachten. Die Verwendung des Begriffes "einstweilig" im Wortlaut der Bestimmung führt zu einer Verwechslung mit dem vorsorglichen Rechtsschutz, weshalb der Begriff "einstweilige Verfügung" – analog zum Finmag – zu streichen ist.

In der nationalrätlichen Fassung betreffend Suspendierung der Stimmrechte ist keine Frist vorgesehen. Aus dem Begriff "Suspendierung" ergibt sich jedoch, dass die Suspendierung nur vorübergehend und nicht ohne Angabe einer Frist erfolgen kann. In Anlehnung an das Berufsverbot nach Artikel 33 des Finmag soll die Suspendierung der Stimmrechte für eine Dauer von bis zu maximal fünf Jahren ausgesprochen werden können.





Der Zivilrichter soll diese Frist nach eigenem Ermessen festlegen.

Im Rahmen der Beratungen der WAK-SR wurde zudem die Frage aufgeworfen, ob – wie vom Nationalrat beschlossen – alle Aktionärinnen und Aktionäre der Zielgesellschaft für die Suspendierung aktiv legitimiert sein sollen oder ob der Kreis der aktiv Legitimierten, also jener, die eine Suspendierung verlangen können, nicht zu weit gezogen ist. Bereits der geltende Artikel 32 Absatz 7 des Börsengesetzes sieht vor, dass neben der Aufsichtsbehörde die Zielgesellschaft oder ihre Aktionäre die Suspendierung der Stimmrechte verlangen können. Aktiv legitimiert sollen laut der Kommission auch die Aktionäre sein, denn sie bilden das Schutzobjekt der börsenrechtlichen Meldepflichten. Weiter sind die Aufsichtsbehörde – d. h. die EBK bzw. künftig die Finma – sowie die Zielgesellschaft aktiv legitimiert. Die Zuständigkeit für die Suspendierung der Stimmrechte richtet sich nach den kantonalen Zivilprozessordnungen bzw. künftig nach der neuen Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO). Gerichtsstand zur Einreichung des Suspendierungsgesuches ist der Sitz der Zielgesellschaft.

Im Zusammenhang mit der Gerichtsinstanz ist in der WAK-SR die Frage aufgeworfen worden, ob die Suspendierung nicht einer einzigen kantonalen Instanz zugewiesen werden könnte, bei welcher das rechtliche und fachliche Wissen konzentriert ist. Eine solche Möglichkeit besteht tatsächlich, und zwar im Rahmen der neuen ZPO, welche zurzeit von den eidgenössischen Räten behandelt wird. Artikel 5 des Entwurfes der ZPO, welcher gewisse Zivilstreitigkeiten einer einzigen kantonalen Instanz zuweist, könnte mit der Suspendierung der Stimmrechte nach dem Börsengesetz ergänzt werden. Der Nationalrat soll diese Ergänzung im Rahmen der Beratungen der neuen ZPO nachher noch vornehmen, bei der wir Erstrat sind.

Weiter hat die Kommission respektive die Verwaltung auch abgeklärt, welche Voraussetzungen für die Suspendierung erfüllt sein müssen. Dazu gibt es drei Phasen zu unterscheiden:

1. Die Phase des Erlasses einer superprovisorischen Massnahme: Bei besonderer Dringlichkeit, insbesondere bei Vereitelungsgefahr, kann das Gericht die vorsorgliche Massnahme sofort und ohne Anhörung der Gegenpartei anordnen. Ein Gesuch um ein Superprovisorium hat das Gericht umsichtig zu prüfen. Es darf nicht leichthin auf die Glaubwürdigkeit der qualifizierten Gefährdung schliessen, sondern muss nebst einer plausiblen Darstellung der Fakten auch Belege verlangen.

Wir hätten hier also in den angesprochenen Fällen, in denen Raider sich unbemerkt ein Unternehmen aneignen wollen, ein starkes Instrument.

2. Die zweite Phase, die Phase des Erlasses von provisorischen Massnahmen: Die Meldepflichtverletzung muss glaubhaft gemacht werden können. Gemeint ist eine bereits bestehende Verletzung eines materiellen Anspruches, wodurch der gesuchstellenden Person ein nicht leicht wiedergutzumachender Nachteil droht. Damit verbunden ist eine zeitliche Dringlichkeit wie zum Beispiel eine bevorstehende Generalversammlung. Der befürchtete Nachteil muss aufgrund objektiver Anhaltspunkte wahrscheinlich sein, ohne dass eine Fehleinschätzung jedoch völlig auszuschliessen wäre. Die gesuchstellende Person hat also die Begründetheit ihres Hauptbegehrens glaubhaft zu machen. Bei einer reinen Vermutung der Meldepflichtverletzung wird das Gericht keine vorsorgliche Suspendierung der Stimmrechte verfügen.

3. Die dritte Phase ist der Hauptprozess. In der Phase des Hauptprozesses muss die Meldepflichtverletzung nachgewiesen werden können. Ein strafrechtliches Verschulden – also Vorsatz oder Fahrlässigkeit – ist hingegen nicht erforderlich.

Nachdem die Kommission die offenen Fragen rund um die Suspendierung der Stimmrechte geklärt hatte, kam sie zum Schluss, dass der Begriff "einstweilige Verfügung" gestrichen werden muss und eine maximale Frist von fünf Jahren vorzusehen ist. Es sei darauf hingewiesen, dass diese maximale Frist von fünf Jahren in der Kommission nicht unbestritten geblieben ist, aber wir haben letztlich diese Vorgabe gemacht, weil die Mehrheit der Überzeugung ist, dass dies als Abschreckung wesentlich wirksamer ist als eine sehr hohe Busse im Sinne eines Ablasshandels, die man von vornherein kalkulieren und mit der man sich das Recht nachträglich erkaufen kann. So sind wir überzeugt, dass wir uns mit Absatz 4bis, wie ich ihn jetzt sehr ausführlich beschrieben habe, weil es sich eben um sehr komplexe Abläufe handelt, auf dem richtigen Weg befinden. Die Differenz in der Kommission bestand lediglich darin, ob man die Vorgabe von fünf Jahren machen oder das einfach unbegrenzt lassen solle. Wir sind aber der Meinung, dass man auch im Sinn der Rechtssicherheit sagen sollte, wann dann ultimo ist, eben weil der Charakter dieser Suspendierung irgendwann ein Ende voraussetzt.

**Lauri Hans (V, BE):** Ich danke dem Referenten für seine sehr richtigen Ausführungen und kann jetzt gleich dort anknüpfen, wo er aufgehört hat. Unsere Beratung zu diesem Absatz 4bis hat mich persönlich in einem Punkt nicht befriedigt. Leider fehlte am Schluss die Zeit, hier auch noch einen umfassend befriedigenden Zustand herzustellen. Wir präzisieren hier zu Recht eine Bestimmung des Nationalrates über die Suspendierung. Wie jetzt ausgeführt wurde, sagen wir, diese Suspendierung sei bis zu einer Dauer von fünf Jahren möglich. Wir sagen aber nicht, welches die Kriterien für diese fünf Jahre sind.



Wir müssen uns daran erinnern, dass der entscheidende Richter ein Zivilrichter sein wird; hoffentlich nur eine Stelle pro Kanton, beschlossen ist es aber noch nicht. Aber auch wenn es so kommt, wird dieser Richter mit Sicherheit nicht sehr viele solche Fälle erleben. Er wird also ein fachliches Problem haben. Dass wir nun in Absatz 4bis nicht sagen, welches die Kriterien sind, um diese fünf Jahre auszuschöpfen, ist gesetzgeberisch richtig. Solches legt man sehr oft in Gesetzen nicht fest. Was mich aber jetzt nicht befriedigt, ist, dass es uns auch in der Kommission nicht gelungen ist, glaubhafte Kriterien zu erarbeiten, nach welchen der Richter entscheiden könnte. Damit ist auch gesagt, dass man dann auch in den Materialien gemäss dem heutigen Wissensstand zu diesen fünf Jahren nichts finden wird. Der Kommissionsprecher hat uns nun gesagt, man habe bei diesen fünf Jahren eine Anlehnung an das Berufsverbot gemacht. Das ist richtig. Wir insistierten aber gegenüber der Verwaltung und fragten, nach was für Kriterien – ich wiederhole mich – der Richter dann sagen solle, ob ein, zwei, drei oder eben fünf Jahre richtig seien. Es scheint mir unabdingbar, dass wir diese Hausaufgabe noch erledigen. Ich weiss nicht, ob Herr Bundesrat Merz uns da noch Angaben machen kann. Wenn wir das nicht wollen, möchte ich die Kommission des Nationalrates wirklich bitten, diesem Punkt noch alle

AB 2007 S 418 / BO 2007 E 418

Beachtung zu schenken und uns dann zu berichten, zu welchem Ergebnis sie gekommen ist. Denn wir müssen eines sehen: Die Suspendierung des Stimmrechtes auf mehrere Jahre hinaus ist ein recht schwerwiegender Eingriff in die Handlungsmöglichkeiten der Gesellschaft und ihres Umfeldes. Das scheint mir im Hinblick auf die Behandlung im Zweitrat ein ganz wesentliches Anliegen zu sein.

**David Eugen (C, SG):** Ich möchte zwei Punkte aufgreifen:

1. Man könnte darüber diskutieren, was die fünf Jahre bedeuten. Wenn es so ist, wie es der Kommissionspräsident gesagt hat, und es einfach eine Obergrenze ist, wenn es also niemals eine Zielvorstellung ist, dass man das Stimmrecht für fünf Jahre suspendieren will, dann kann ich das auch so akzeptieren. Hingegen müsste man, wenn man dann schon logisch sein will, in Artikel 32 Absatz 7, den wir vorhin behandelt haben, bei der Angebotspflicht dieselbe Bestimmung einfügen. Das ist die genau gleiche Formulierung. Wenn das bei der Meldepflicht gilt, müsste das auch bei der Angebotspflicht gelten. Das müsste meiner Meinung nach der Zweitrat überprüfen.

2. Nach diesem eher formellen Punkt möchte ich auf das zu sprechen kommen, was Herr Lauri sagte. Ich teile seine Ansicht, dass unklar ist, was genau hier massgebend ist. Ich verweise vor allem auf folgenden Fall: Wenn ein einzelner Aktionär einfach nicht damit zufrieden ist, wie die Dinge laufen, und so ein Begehren stellt und wenn dann eine Suspendierung geschieht, kann es sehr viele Geschädigte geben – einmal die Gesellschaft selbst, aber auch die übrigen Aktionäre, die an dieser Gesellschaft beteiligt sind; es können sogar Gläubiger und Dritte geschädigt werden, die mit dieser Gesellschaft Geschäfte machen. Es stehen also dem Interesse eines einzelnen Aktionärs an der Sanktionierung einer Verletzung der Transparenzpflicht viele andere Interessen von Beteiligten gegenüber, die eine funktionsfähige Gesellschaft möchten. Ich finde, dass der Richter diese Interessenabwägung machen muss, unter Einbezug aller an dieser Gesellschaft interessierten Gruppierungen. Er kann also nicht nur das "Transparenzinteresse", das hier gegeben ist, und allenfalls den Sanktionsgedanken, den man damit verknüpfen will, in den Vordergrund stellen. Es gibt sehr viele mögliche Drittgeschädigte, wenn dieses Stimmrecht suspendiert wird, vor allem, wenn das nicht nur für eine Generalversammlung gilt, sondern für länger. Das vor allem ist der Knackpunkt. Der Richter wird sich sehr gut überlegen müssen, ob er über eine bereits bevorstehende Generalversammlung hinaus eine Verlängerung vornehmen will.

Neben diesem Punkt muss geklärt werden – ich bitte den Bundesrat, das jetzt auch zu tun –, wie diese Bestimmung bei einer Veräusserung der entsprechenden Aktien und Beteiligungen genau zu verstehen ist. Es steht in Artikel 20 Absatz 4bis, genauso wie schon in Artikel 32 Absatz 7, es gehe um das Stimmrecht der Person. Daraus schliesse ich – ich bitte den Bundesrat, mir das hier nochmals zu bestätigen –, dass diese Suspendierung obsolet ist, wenn die Aktien verkauft werden, das heisst, diese Bestimmung richtet sich gegen den derzeitigen Eigentümer und Meldepflichtverletzer – oder den potenziellen Meldepflichtverletzer –, hat aber keinerlei Drittwirkung. Ich finde, es ist im Interesse der Rechtssicherheit und der Märkte sehr wichtig, dass sie genau wissen, wie sich die Belastung des Stimmrechtsentzugs auf Drittinteressen auswirkt.

In diesem Sinn ist diese Vorschrift sicher auch im Nationalrat nochmals daraufhin zu überprüfen, ob in der Interessenabwägung wirklich die richtigen Kriterien gesetzt worden sind.

**Merz Hans-Rudolf, Bundesrat:** Während der Behandlung dieses Geschäftes wurde im Schosse der Kommission die Frage aufgeworfen, wer eigentlich eingreifen solle, wenn die Meldepflichten verletzt würden. Die



Kommission hat mein Departement beauftragt, Lösungen aufzuzeigen. Dabei haben sich im Departement zwei Kristallisationspunkte ergeben; diese haben wir dann in die Kommission getragen, und die Kommission hat entlang dieser Linien diskutiert. In Anbetracht der heutigen Debatte bin ich nicht ganz sicher, ob die Zeit gereicht hat, um in allen Fragen zu einem guten Ende zu kommen.

Zu diesen beiden Linien: Die eine ist die Linie des Zivilrichters, der sich in einem dreistufigen Verfahren dieser Meldepflichtverletzung annimmt. Er tut dies zunächst mit einer superprovisorischen Verfügung, damit einmal sichergestellt ist, dass derjenige, der die Meldepflicht verletzt hat, nicht zu seinen Stimmrechten kommt, dann gibt es eine provisorische Verfügung und letztlich einen Hauptprozess. Das sind die drei Phasen. Beim Hauptprozess handelt es sich um einen Zivilprozess. Der zivile Richter hat alle Parteien anzuhören; das ist das Merkmal des Zivilprozesses. Dabei geht es um das Unternehmen, es geht um die Aktionäre, es geht um Gläubiger, um Dritte. Herr David hat die Interessen genannt, deren Vertreter anzuhören und die hier gegeneinander abzuwägen sind.

Die andere Linie ist die, dass die Eidgenössische Bankenkommission vorschlägt, sie könnte hier allenfalls im Rahmen des Aufsichtsrechtes – anstelle des Zivilrechtes – tätig werden. Es wurde unter anderem in der Debatte auch auf die Situation in England verwiesen. Es gibt auch Aufsichtsbehörden wie die Financial Service Authority (FSA), die eben selber tätig werden können. Ich habe mir die Situation noch einmal angeschaut und habe noch einmal die Expertenberichte konsultiert, die diesem Gesetzentwurf zugrunde lagen. Auf Seite 18 des Berichtes der Expertenkommission Zimmerli bin ich auf eine Stelle in Bezug auf die Sanktionen der Finanzmarktaufsicht gestossen, wonach die FSA die Befugnis hat, selber administrative Sanktionen gegen fehlbare Institute oder Personen anzuordnen. Die Entscheide des Committee – das ist ein Spezialkomitee innerhalb der FSA – können bei einem Spezialgericht, nämlich beim Financial Services and Markets Tribunal, angefochten werden. Die FSA informiert grundsätzlich über die verhängten Sanktionen. Entgegen dem, was wir annehmen, ist es eben nicht so, dass die FSA in ihrer Behörde solche Aufsichtsfunktionen wahrnehmen kann, sondern sie muss dann ein aussenstehendes – ausserhalb der Linie stehendes –, unabhängiges Regulatory Decisions Committee bemühen. Das ist ein Komitee, das zwar in der FSA-Organisation besteht, aber ausserhalb der Linie angesiedelt ist. Es ist also nicht so, dass effektiv die Aufsichtsbehörde tätig werden kann. In diesem Papier wurde seitens der EBK auch gesagt, ein Ziel solcher Massnahmen sollte eben sein – und damit komme ich zu der Frage, was die Suspendierung überhaupt soll –, Massnahmen zur Herstellung des ordentlichen Zustandes anzuordnen. Das würde bedeuten, dass man der EBK letztlich die Möglichkeit gäbe, in das Unternehmen einzugreifen, weil das Unternehmen dann auf Befehl der EBK Massnahmen zur Herstellung des ordentlichen Zustandes treffen müsste. In meinem Departement ist diese Lösung für diesen dringlichen Bereich abgelehnt worden. Das bedeutet nicht, dass man sie künftig nicht studieren könnte, aber das müsste in einem separaten Verfahren geschehen. Man müsste Anhörungen machen, man müsste eine separate Botschaft erstellen, es müsste ein eigener Gesetzgebungsprozess Platz greifen.

In Bezug auf den Zivilrichter: Ich kann hier nicht anstelle der Zivilrichter antworten; ich kann auch nicht die Zivilprozessordnung vorwegnehmen; ich kann nur sagen, was dort üblicherweise geprüft wird. Es wird doch darum gehen abzuklären, warum diese Meldepflicht verletzt wurde, was die Motive waren. Nach Abklärung der Motive kann es ja sein, dass eine Suspendierung wieder aufgehoben werden muss, weil entsprechende Tatbestände, welche strafbar sind, fehlen. Es kann aber durchaus sein, dass der Zivilrichter feststellt, dass das, was wir ja nicht wollen – nämlich dass der heimliche Verbund von übernahmewilligen Aktionären unter Ausnutzung von Finanzinstrumenten eben eine Meldepflichtverletzung bössartig oder widerrechtlich herbeigeführt hat oder herbeiführen wollte –, geschehen ist.

Je nachdem wird dann eben auch der Verkauf der Aktien an Dritte zu beurteilen sein. Wenn es sich im einen Fall um

AB 2007 S 419 / BO 2007 E 419

einen Straftatbestand handelt und im anderen Fall nicht, könnte das einen Einfluss darauf haben. Aber grundsätzlich glaube ich eben schon, dass keine Drittwirkung entstehen darf, wenn die Aktien verkauft werden, es sei denn, der neue Aktionär versucht, sich im alten Fahrwasser an diese Schwelle heranzumachen oder sie zu überschreiten, sodass damit ein erster Straftatbestand durch einen zweiten Straftatbestand wieder eingeholt wird. Das sollte natürlich nicht der Fall sein, das ist klar. Aber wie man das feststellen kann, ist dann Sache der Aufsichtsbehörde; die ist ja dazu da. Wenn die Meldeschwelle verletzt wird, muss das ja von Amtes wegen erhoben werden. Da muss man diese Motive auch abklären.

Ich glaube, wir sollten diese Frage zuhanden des Nationalrates jetzt noch einmal aufnehmen und insbesondere versuchen, dort die entsprechenden Antworten zu geben. Entweder sind sie dann Teil der Materialien, und dann sollte man die Gesetzgebung so stehenlassen, wie sie jetzt von Ihnen vorgeschlagen wurde, oder man



kommt zur Erkenntnis, dass Anpassungsbedarf besteht. Das würde dann bedeuten – und jetzt sage ich etwas Organisatorisches –, dass man dann wahrscheinlich diese Vorlage 2 nicht auf Gedeih und Verderb durchwürgen sollte. Obwohl wir wissen, dass es seitens der Wirtschaft ein dringendes Anliegen ist, müsste man dann die Weisheit haben zu sagen: Wir müssen so lange an diesen Formulierungen und an diesen Erkenntnissen arbeiten, bis die Politik zu eingefrorenem Recht wird, und erst dann legiferieren.

**Germann** Hannes (V, SH), für die Kommission: Zu Absatz 5: Die Kommission ist der Meinung, dass die EBK in Anlehnung an internationale Standards Ausnahmen von der Meldepflicht vorsehen kann. Wir haben auch die Diskussion geführt, ob es Sinn macht, das Intraday-Trading zu erfassen. Die Frage lautet, ob es Sinn macht, diese Überschreitung zu erfassen oder melden zu lassen, wenn im Börsenhandel innerhalb des Tages die Meldeschwelle – beispielsweise von einer Bank – aus technischen Gründen kurz überschritten wird. Vonseiten der EBK ist glaubhaft dargelegt worden, dass das Sinn macht. Sie will einfach die bisherige Praxis in dieser Beziehung weiterführen. Es gibt also durchaus Bereiche, wo man sagen kann, dass es aus technischen Gründen keinen Sinn macht, Meldung zu erstatten. Ich glaube, da müssen wir der Behörde und der Praxis das notwendige Vertrauen schenken.

**Schweiger** Rolf (RL, ZG): Ich habe zu diesem zweiten Satz gemäss Antrag der Kommission zwei Bemerkungen zu machen:

1. Ich finde es richtig, dass solche Ausnahmemöglichkeiten bestehen. Ich meine auch, dass von dieser Ausnahmeregelung Gebrauch gemacht werden soll, wobei ganz klar zum Ausdruck kommen muss, dass es sich um technische und ausschliesslich um technische Abläufe innerhalb des ganzen Handels handelt. Es kann ja nicht um Sachen gehen, die in irgendwelcher Art und Weise mit dem Stimmrecht zusammenhängen.

2. Die Kommission verweist dann auf international anerkannte Standards. Es würde mich interessieren zu wissen, ob damit in erster Linie die Standards der EU gemeint sind. Ich würde es – auch im Interesse des Finanzplatzes – richtig finden, dass bezüglich der bei diesen Ausnahmen anzuwendenden Standards auf diejenigen der EU abgestellt wird, da ja gerade für die Positionierung der Finanzplätze innerhalb der EU von vergleichbaren Standards ausgegangen werden muss.

Zusammengefasst finde ich es also richtig, für technische und nur für technische Abläufe diejenigen Ausnahmen festzulegen, die weitgehend auf den Standards aufbauen, die in der EU gelten.

**Merz** Hans-Rudolf, Bundesrat: Es gibt innerhalb der OECD eine Suborganisation, welche die Börsenaufsichtsbehörden vereinigt. Wir denken in erster Linie an die dortigen Standards. Im Übrigen sind die europäischen Finanzplätze dort auch beteiligt.

*Angenommen – Adopté*

#### **Ziff. I Art. 31 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Ch. I art. 31 al. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **Ziff. II**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

*Abs. 2*

Es tritt am ersten Tag des zweiten Monats nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder mit seiner Annahme in der Volksabstimmung in Kraft.

#### **Ch. II**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*





La présente loi est sujette au référendum.

Al. 2

Elle entre en vigueur, en l'absence de référendum, le premier jour du deuxième mois qui suit l'échéance du délai référendaire ou, en cas de référendum, le jour de son acceptation par le peuple.

**Germann Hannes** (V, SH), für die Kommission: Hier geht es um die Dringlichkeitserklärung. Das Gesetz soll laut Nationalrat nach Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung für dringlich erklärt werden. Die Kommission lehnt dies ab, da für sie das Instrument der Dringlichkeitserklärung nur infrage kommt, wenn sonst für die Eidgenossenschaft ein grosser Schaden entsteht, was hier nicht der Fall ist. Stattdessen schlägt sie vor, dass die Vorlage nach Ablauf der Referendumsfrist automatisch in Kraft treten soll. In diesem Zusammenhang kann auch darauf hingewiesen werden, dass die EBK gewisse Verschärfungen der Meldepflicht gestützt auf das heute geltende Recht bereits per 1. Juli 2007 in Kraft setzt.

Nun meine ich, dass folgende vier Eckpunkte griffiger seien:

1. tiefere Meldeschwelle;
2. Addition von Aktien, Optionen und ähnlichen Erwerbsinstrumenten;
3. massive Verschärfung der Sanktionen;
4. abschreckende Möglichkeit, die Stimmrechtsanteile zu suspendieren, wenn sie unrechtmässig erworben sind.

Sie sind ein starkes Instrument, das uns bei der Durchsetzung des verschärften Rechtes hilft. In diesem Sinne meine ich, dass unser Entscheid ein weiser sei.

**Merz Hans-Rudolf**, Bundesrat: Ich schliesse mich der Beurteilung der Kommission an.

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes .... 22 Stimmen  
(Einstimmigkeit)  
(1 Enthaltung)

**Präsident** (Bieri Peter, Präsident): Wir haben die erste Sessionswoche abgeschlossen. Ich wünsche denen, die zu Hause einen Feiertag begehen, noch einen schönen

AB 2007 S 420 / BO 2007 E 420

Feiertag und allen übrigen Anwesenden noch einen guten Arbeitstag!

*Schluss der Sitzung um 11.35 Uhr*

*La séance est levée à 11 h 35*

AB 2007 S 421 / BO 2007 E 421