



06.017

Finanzmarktaufsichtsgesetz

Loi sur la surveillance des marchés financiers

Fortsetzung – Suite

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)

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich eröffne die Sitzung des heutigen Nachmittages. Die Präsenz ist so, dass ich jede Einzelne und jeden Einzelnen begrüßen könnte. (*Heiterkeit*)

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

Art. 35

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Recordon, Allemann, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul)

Abs. 4

.... nach fünfzehn Jahren.

Art. 35

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Recordon, Allemann, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul)

Al. 4

.... prescrit par quinze ans.

Recordon Luc (G, VD): J'en viens maintenant à un problème qui n'est pas nouveau pour vous: c'est celui de la prescription en matière économique. Certes, ici, il s'agit de la prescription dans le domaine de la confiscation, et non pas dans le domaine d'une peine. Mais, en matière de confiscation, le problème est d'une certaine façon moins douloureux, car, bien sûr, lorsque l'on inflige une sanction pénale, la nécessité de l'écoulement du





temps se fait plus sentir dès lors qu'il y a un rôle "sanctionnateur", voire – espérons-le – éducatif de la peine. La confiscation répond essentiellement à d'autres objectifs: elle vise à éviter quelque chose de scandaleux, c'est-à-dire qu'un objet de délit ou un instrument de délit demeure dans les mains de son auteur. Dès lors, on peut se permettre plus facilement d'allonger un délai de prescription.

Ma proposition de minorité tend à faire en sorte que, lorsque nous n'avons pas affaire à une simple contravention, mais à un délit ou à un crime, nous puissions allonger la prescription au-delà des sept ans qui sont prévus par le projet. Vous direz peut-être que dans une loi de droit pénal administratif, quinze ans c'est long; mais il faut mesurer ces quinze ans à l'aune de la difficulté de la répression. Nous avons pu observer, dans cette loi, qu'il fallait donner des moyens exceptionnels: lorsque nous avons parlé tout à l'heure du secret professionnel, nous avons accepté certaines entorses – trop graves, d'ailleurs, à mon avis. S'il faut des entorses, alors faisons-les dans un domaine tout de même moins douloureux: celui de la prescription en matière de confiscation. Ces enquêtes, ces investigations peuvent être, rappelons-le, rallongées facilement par la ou les personnes responsables. Il y a donc parfois de très longues années qui s'écoulent avant qu'on puisse arriver à établir les faits et à prendre une décision de première instance. Par ailleurs, on ne découvre pas toujours les faits tout de suite, on n'en prend pas toujours tout de suite la mesure. C'est donc un exemple, une fois de plus, où nous devons, dans le domaine économique et financier, consentir à une durée plus longue pour des raisons d'efficacité.

Je vous invite, en mon propre nom et au nom de mon groupe – qui partage pleinement mes considérations –, à soutenir ma proposition de minorité.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die SP-Fraktion teilt mit, dass sie den Antrag der Minderheit Recordon unterstützt.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Diese Beschränkung auf sieben Jahre erfolgt unter anderem auch im Interesse der Rechtssicherheit. Wir sind überzeugt – und die Erfahrungen zeigen es immer wieder –, dass ein Zeitraum von sieben Jahren durchaus reicht, um die Verletzungen von aufsichtsrechtlichen Bestimmungen, wenn sie sich denn einstellen, aufzudecken und allfällige Gewinne oder entgangene Verluste einzuziehen. Nach Ablauf einer noch längeren Zeitspanne wird es immer schwieriger, diese Verletzungen aufsichtsrechtlich zu erfassen, nachzuweisen und damit die Verfahren auch entsprechend abzuschliessen.

Wir glauben deshalb, dass es der Rechtssicherheit dient, wenn wir die Frist von fünfzehn auf sieben Jahre verkürzen, weshalb ich Sie bitte, hier dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Favre Charles (RL, VD), pour la commission: L'article 35 traite de la confiscation et de son délai de prescription. A cet article se trouve une proposition de la minorité Recordon sur le délai de prescription. La majorité de la commission et le Conseil fédéral proposent sept ans et la proposition de la minorité demande quinze ans.

Il s'agit, là aussi, de trouver un équilibre entre le fait d'avoir un délai suffisamment long pour pouvoir mener à terme des procédures qui sont dans le domaine financier extrêmement complexes et un délai qui ne soit cependant pas trop long pour éviter que s'accumulent les dossiers et que les informations se perdent.

La majorité de la commission a suivi le projet du Conseil fédéral, par 13 voix contre 9 et aucune abstention, en considérant qu'il était de l'intérêt de tous, et en particulier de la Finma, que les choses aillent relativement vite, sans toutefois, bien entendu, bâcler le dossier. Il y a également un élément d'exemplarité: si nous voulons que la sanction, la confiscation en l'occurrence, soit exemplaire, il faut qu'elle soit infligée le plus vite possible afin d'éviter que d'autres fraudeurs aient tendance à récidiver rapidement.

Ensuite, il y a l'élément de la sécurité du droit: plus on fait durer les procédures, moins elle est garantie. Ensuite, dans l'établissement des faits, je crois que nous avons tout intérêt à ce qu'ils soient établis le plus rapidement possible, de façon à ce qu'il n'y ait pas de problèmes de trous de mémoire par la suite.

Ce sont ces éléments qui ont conduit la majorité de la commission à suivre le projet du Conseil fédéral et à retenir ce

AB 2007 N 90 / BO 2007 N 90

délai, je dirai, biblique de sept ans pour la prescription de la confiscation.

Je vous demande de suivre la majorité de la commission.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 62 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 51 Stimmen





Art. 36–39

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 40

Antrag der Mehrheit

....

a. (die Änderung betrifft nur den französischen Text)

....

c. sie mit den Zielen der Finanzmarktaufsicht oder mit deren Zweck nicht vereinbar ist.

Antrag der Minderheit

(Recordon, Allemann, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald)

Abs. 2

Eine solche Verweigerung gegenüber den Strafverfolgungsbehörden ist nur zulässig, wenn dadurch die Durchführung eines laufenden oder von diesen Behörden eingeleiteten Strafverfahrens nicht gefährdet wird.

Art. 40

Proposition de la majorité

....

a. ou documents lui servent uniquement à se faire une opinion;

....

c. cela n'est pas compatible avec les buts ou avec les objectifs de la surveillance des marchés financiers.

Proposition de la minorité

(Recordon, Allemann, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald)

Al. 2

Un tel refus ne peut être opposé aux autorités pénales que si et dans la mesure où il ne met pas en péril le bon aboutissement d'une procédure pénale envisagée par ces autorités ou en cours.

Recordon Luc (G, VD): Cette proposition de minorité nécessite une petite exégèse. Nous sommes donc dans l'hypothèse où l'autorité de surveillance refuse de communiquer aux autorités pénales – surtout à elles, mais aussi à d'autres autorités – des informations qui sont plus ou moins secrètes. La proposition de minorité que je défends tend à limiter, plus encore que ne le fait le projet, les cas où la transmission ne peut se faire aux autorités pénales.

J'estime pour ma part qu'il doit y avoir suffisamment de liaison entre l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers et les autorités pénales pour que, lorsqu'un problème pénal est susceptible de se poser, l'on doive en tout état de cause lever – aux conditions mentionnées dans l'amendement – la barrière entre les autorités précitées. Ces conditions consistent à dire qu'il faut que l'on soit dans une situation où la transmission puisse mettre en péril le bon aboutissement d'une procédure pénale. Il n'est en effet pas acceptable qu'une procédure pénale puisse être entravée, bloquée ou empêchée simplement parce que les conditions qui sont dans le projet d'article 40 dans la version de la commission le permettent.

Je vous suggère donc de changer le critère lorsqu'il s'agit de transmission à une autorité pénale. Je vois mal d'ailleurs pourquoi, en matière de secret professionnel, on aurait fait une fleur particulière à l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers et qu'on n'admettrait pas, lorsque le cas est particulièrement grave et qu'il revêt un caractère pénal, qu'il faut restreindre au maximum les possibilités de refus de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers de transmettre des informations aux autorités pénales.

Pour moi, sans cet amendement, le système est complètement incohérent, et ce d'autant plus que – Monsieur le conseiller fédéral et les rapporteurs nous l'ont répété – l'objectif de la loi est précisément d'assurer la bonne réputation de notre place financière. Comment voulez-vous expliquer à nos concitoyens et à l'étranger que



nous voulons atteindre ce but, si l'on peut, pour des motifs aussi faciles que ceux qui sont actuellement prévus à l'article 40, bloquer la transmission d'informations aux autorités pénales?

Je vous prie, au nom de la minorité et au nom de mon groupe, d'accepter cet amendement.

Kiener Nellen Margret (S, BE): Die SP-Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit Recordon. Es geht um die wichtige Zusammenarbeit der Finma mit den Strafverfolgungsbehörden. Das können sehr gravierende Strafverfahren sein, bei welchen die Finma ersucht wird, den Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der Rechts- und Amtshilfe Informationen oder Akten herauszugeben.

Für die SP-Fraktion ist es von zentraler Wichtigkeit, dass die Finma gegenüber den Strafverfolgungsbehörden nur dann Informationen oder Akten verweigern darf, wenn dadurch die Durchführung eines laufenden oder eingeleiteten Strafverfahrens nicht gefährdet wird. Der Antrag der Minderheit Recordon entspricht der bisherigen, gefestigten Bundesgerichtspraxis. Er stellt auch ein gewisses Gleichgewicht wieder her, nachdem die Verweigerungsgründe schon durch den Bundesrat in Artikel 40 Buchstaben a und b, aber zusätzlich auch noch durch die Kommission mit dem neu eingefügten Buchstaben c ausgedehnt wurden. Die Verweigerungsgründe sind in diesem Gesetz also schon erheblich ausgedehnt worden.

Der Antrag der Minderheit Recordon sorgt jetzt im Interesse eines richtigen Vorranges der Strafverfolgungsbehörden dafür, dass die Interessen der Strafverfolgung mit Inkraftsetzen des Finmag nicht neu und zusätzlich beeinträchtigt werden. Er schafft eine von den Kriterien her sehr taugliche Rechtsgrundlage, nämlich mit Kriterien, die im Streitfall durch die zuständigen Behörden beurteilt werden können; das kann in letzter Instanz das Bundesgericht sein.

Es kann und darf nicht Ziel des Finmag sein, die Strafverfolgungsbehörden in wichtigen laufenden Verfahren unnötig zu behindern. Es ist – Herr Recordon hat auch schon darauf hingewiesen – im Interesse des Rechtsstaates und gerade auch des guten internationalen Rufes des Finanzplatzes Schweiz, dass die legitimen Informationsbedürfnisse der Strafverfolgungsbehörden gewahrt werden.

Ich bitte Sie namens der SP-Fraktion, der Minderheit Recordon zuzustimmen.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Wir befinden uns hier im Bereich der Zusammenarbeit zwischen der Finma und den Strafverfolgungsbehörden, und da – das muss ich zu Beginn sagen – gilt einmal das Prinzip, dass die Finma und die Strafverfolgungsbehörden einander Amts- und Rechtshilfe zu gewähren haben. Das ist das wichtige Prinzip; das sagt eigentlich auch, wo und wie der Austausch von Informationen stattzufinden hat, es sagt auch, dass die Strafverfolgungsbehörden in jedem Fall zu ihren Unterlagen kommen, wenn sie tätig werden müssen. Nun geht es hier um einen Spezialbereich dieser Zusammenarbeit, nämlich um den Bereich, wo die Finma die Bekanntgabe von nicht öffentlich zugänglichen Informationen verweigern kann. Es gibt zwei Gründe für eine solche Verweigerung, die im Gesetzentwurf aufgelistet sind.

AB 2007 N 91 / BO 2007 N 91

Nun gibt es eine gewisse Akzentuierung durch den Minderheitsantrag Recordon. Ich habe ein gewisses Verständnis für diesen Antrag, aber er birgt eine grosse Gefahr in sich, nämlich die, dass die Rechts- und Amtshilfe und damit die Interessen der Strafverfolgungsbehörden hier höher gewichtet werden als die Interessen der Finma. Wenn das der Fall ist, schaffen Sie eine Suprematie der Strafverfolgungsbehörden gegenüber der Finma. Und das ist der Fall, weil der Wortlaut Ihres Antrages folgender ist: "Eine solche Verweigerung gegenüber den Strafverfolgungsbehörden ist nur zulässig", und dann kommen die Bedingungen. Die Gefahr besteht nun darin, dass es Beaufsichtigte geben könnte, die unter Umständen nicht mehr bereit wären, der Finma alle für ihre Aufsichtstätigkeit erforderlichen Informationen herauszugeben, weil sie befürchten müssten, dass die dann irgendwo bei der Strafverfolgungsbehörde landen. Das ist ernst zu nehmen.

Da wie gesagt das Prinzip der Amts- und Rechtshilfe gilt, denke ich, wäre damit den Bedürfnissen der Strafverfolgungsbehörden Genüge getan. Was der Minderheitsantrag Recordon will, ist eigentlich ein Weitergehen, nämlich ein hierarchischer Vorrang der Strafverfolgungsbehörden gegenüber der Finanzmarktaufsichtsbehörde.

Das ist der Grund, weshalb ich Sie bitte, hier der Mehrheit zuzustimmen und den Minderheitsantrag Recordon abzulehnen.

Favre Charles (RL, VD), pour la commission: Nous traitons dans ce chapitre de la collaboration avec les différentes autorités suisses. Avant d'en venir à la proposition de la minorité, il faut en effet revenir aux articles 38 et 39, puisque l'on voit bien là que le cadre général de cette collaboration est véritablement un cadre d'entraide mutuelle sur ce plan judiciaire. Simplement, l'article 39 déroge à cet état d'esprit général, en ce sens que l'on précise, à l'alinéa 1 lettres a et b selon le projet du Conseil fédéral, et à la lettre c selon la



proposition de la commission, quels sont les cas dans lesquels la Finma peut refuser de communiquer ces informations, et on précise très exactement dans quels cas.

On voit donc ici que le projet essaie à nouveau de réaliser un équilibre entre, d'un côté, des intérêts qui, parfois, peuvent être divergents – les intérêts des autorités pénales et autres autorités cantonales, par exemple, qui ont besoin d'informations pour pouvoir effectuer leur travail, ce que l'on comprend –, et de l'autre, le fait que la Finma peut avoir connaissance d'informations extrêmement confidentielles relatives à des assujettis ou à leurs clients et qu'ils doivent à un moment donné protéger ces informations dans le but que la Finma puisse continuer à travailler, puisse continuer à avoir des informations de manière à pouvoir effectuer cette surveillance.

Ainsi, la commission, par 13 voix contre 9 et 1 abstention, estime qu'en ce qui concerne cet échange d'informations non pas publiques, mais avec les autorités soit fédérales soit cantonales, un équilibre est réalisé dans le projet du Conseil fédéral amélioré par la lettre c ajoutée par la commission. A l'alinéa 2, la majorité estime que, dans cet équilibre à réaliser, la proposition de la minorité va trop loin en faveur cette fois des autorités, par exemple fiscales cantonales, et que ceci pourrait nuire au travail que doit effectuer la Finma sur la base d'informations dont elle a absolument besoin.

Je vous demande donc de bien vouloir adopter la proposition de la majorité de la commission.

Recordon Luc (G, VD): Monsieur le rapporteur, vous avez évoqué les autorités fiscales, et je voudrais juste que vous me donniez acte de ce que ma proposition de minorité ne touche pas la communication aux autorités fiscales, mais aux autorités pénales exclusivement.

Favre Charles (RL, VD), pour la commission: Je prends acte de cet élément. En effet, pour moi, il était important de rappeler ici qu'il faut trouver cet équilibre dans l'information et qu'il faut absolument que la Finma puisse avoir par la suite toutes ces informations. En effet, il s'agit bien ici des autorités pénales, comme vous l'avez rappelé.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 79 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 56 Stimmen

Art. 41

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 42

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Fässler, Allemann, Fehr Hans-Jürg, Genner, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald)

Abs. 3

Streichen

Art. 42

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Fässler, Allemann, Fehr Hans-Jürg, Genner, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald)

Al. 3

Biffer



Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Ich verstehe Absatz 3 nicht, und die Ausführungen in der WAK waren mir einfach zu wenig klar, um diesen Absatz so stehenzulassen. Ich habe deshalb Fragen an die Kommissionsprecherin, den Kommissionsprecher und auch Herrn Bundesrat Merz:

Können Sie hier nochmals erklären, wie die Kundinnen und Kunden der Finanzintermediäre von Absatz 3 betroffen sind? Können Sie mir erklären, warum die Absätze 1 und 2 nicht genügen?

Eine weitere Frage: Warum ist der entsprechende Absatz im Börsengesetz geändert worden?

Es ist ja so, dass wir hier ein Rahmengesetz machen. Wenn in den Spezialgesetzen zu den einzelnen Beaufsichtigten andere Regelungen enthalten sind, dann gelten ja jene, mindestens habe ich es so verstanden. In der Kommission wurde gesagt, dass der von mir kritisierte Absatz 3 im Börsengesetz eben geändert worden sei, also würde er dort gelten. Jetzt weiss ich immer noch nicht, warum er dann hier in diesem Gesetz doch noch enthalten sein soll. Was ich nicht ganz begriffen habe, ist auch das Verfahren. Denn im letzten Satz von Absatz 3 steht: "Sie" – die Finma – "entscheidet im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Justiz." Was ist, wenn es kein Einvernehmen gibt? Wie wird entschieden, wer entscheidet, was ist das Resultat?

Wenn ich zu meinen Fragen Antworten erhalte, die mich einigermaßen befriedigen, könnte ich allenfalls darauf verzichten, diesen Antrag aufrechtzuerhalten. Aber so, wie ich in der WAK Auskunft erhalten habe, scheint mir dieser Absatz einerseits verwirrend und andererseits unnötig.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Eigentlich ist es üblich, dass man umgekehrt vorgeht: Es ist üblich, dass jemand, der einen Minderheitsantrag einbringt, begründet, warum er ihn einbringt, und nicht, dass wir begründen müssen, warum etwas im Gesetz steht. Aber ich kann jetzt einmal ausnahmsweise den Spieß umkehren. Ich kann Ihnen sagen, hier geht es um die Frage des Erfordernisses der doppelten Strafbarkeit. Dieses Erfordernis haben wir in der Tat im Zusammenhang mit der Börsengesetzgebung auch diskutiert, und darüber wurde legiferiert. Alle

AB 2007 N 92 / BO 2007 N 92

diese Fragen haben natürlich am Ende irgendwo mit dem Bankgeheimnis zu tun, insofern sie das Börsengesetz betreffen. Nun gilt aber dieses Erfordernis der doppelten Strafbarkeit eben auch hier. Was wir in diesem Absatz 3 umsetzen, ist lediglich die geltende Regelung im Bereich der Finanzmarktaufsicht für die Amtshilfe. Das ersieht man daraus, dass der Text wie folgt lautet: "... und die Rechtshilfe in Strafsachen ausgeschlossen wäre." Das ist der Ausfluss des Erfordernisses der doppelten Strafbarkeit. Das ist hierin verborgen.

Wenn nun eben dieses Erfordernis zu erwahren ist, dann ist die geeignete Instanz dafür das Bundesamt für Justiz. Das Bundesamt für Justiz muss dann gewissermassen in schiedsrichterlicher Funktion die beiden Seiten anhören und muss die Frage – und nur diese Frage – beantworten, ob die doppelte Strafbarkeit eingehalten ist, Ja oder Nein. Die materiellen Inhalte sind dann alsbald durch die zuständigen Behörden zu entscheiden. Das ist die Interpretation dieses Absatzes 3; sie entspricht damit auch den Ausführungen über die doppelte Strafbarkeit.

Ich ersuche Sie deshalb, hier der Kommissionmehrheit zuzustimmen und den Streichungsantrag der Minderheit abzulehnen.

Favre Charles (RL, VD), pour la commission: L'article 42 règle l'échange d'informations avec les autorités étrangères sous l'angle de l'assistance administrative. Il est en fait, je dirai, un article-cadre qui prévoit d'harmoniser les échanges d'informations en ce qui concerne l'organe que nous mettons actuellement sur pied. Ainsi donc, comme l'a dit Madame Fässler, les lois spécifiques restent applicables dès le moment où il y a des éléments qui sont particuliers – et justifiés dans leur particularité –, par exemple la loi sur les banques ou la loi sur les bourses.

En fait, il faut être tout à fait clair: l'alinéa qui est discuté maintenant ne change strictement rien à la pratique actuelle, comme l'a dit Monsieur le conseiller fédéral: il reprend simplement le principe de la double incrimination, à savoir qu'il y aentraide judiciaire si le délit est punissable à la fois en Suisse et dans l'Etat qui demande la communication des informations. Dans ce cas seulement, il peut y avoir assistance administrative de la part de la Finma. L'alinéa 3 est donc tout à fait en concordance avec la politique générale d'échange d'informations que nous menons. Encore une fois, il n'y a là rien de nouveau.

C'est la raison pour laquelle la commission a décidé, par 14 voix contre 8 et 1 abstention, d'adhérer au projet du Conseil fédéral.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 83 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 54 Stimmen





Art. 43

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3–6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

....

b. nach Artikel 42 Absätze 2 und 3 erfüllt sind.

Art. 43

Proposition de la commission

Al. 1, 3–6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

....

b. selon l'article 42 alinéas 2 et 3.

Angenommen – Adopté

Art. 44–47

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Kaufmann, Baader Caspar, Rime, Wandfluh, Zuppiger)

Abs. 2

Streichen

Art. 44–47

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Kaufmann, Baader Caspar, Rime, Wandfluh, Zuppiger)

Al. 2

Biffer

Kaufmann Hans (V, ZH): Ich bin froh, dass wir diese Minderheitsanträge zusammen behandeln können, weil es bei ihnen tatsächlich um genau das Gleiche geht. Es geht um das Strafrecht und um die Fahrlässigkeit.

Ich bin der Meinung, dass Bussen im Ausmass von 250 000 Franken für fahrlässige Handlungen nicht verhältnismässig sind. Stellen Sie sich vor, eine bescheidene kleine Selbstregulierungsorganisation auf dem Gebiet der Geldwäscherei verwechselt irgendwelche Kundendaten, meldet sie der Kontrollstelle falsch und muss dann mit einer Busse bis zu 250 000 Franken rechnen. Das sind Beträge, die für solche Selbstregulierungsorganisationen existenziell sind. Da besteht die Gefahr, dass sie dann, wie man sagt, ihren Betrieb gleich aufgeben müssten.

Mehr stört mich aber, dass die Strafandrohung bei Fahrlässigkeit eigentlich nicht dem Legalitätsprinzip entspricht. Es müsste meiner Meinung nach so sein, dass es keine Strafe ohne entsprechendes Gesetz gibt. Wenn man hier solche Strafen aussetzt, erwarte ich eine klare Umschreibung der Tatbestände. Sonst haben wir hier bei der Frage, was überhaupt bestraft werden soll und kann, eine unscharfe Zone.

Ich bin der Meinung, wir sollten diese Absätze – es ist jeweils Absatz 2 – streichen. Sie sind wie gesagt nicht verhältnismässig und entsprechen nicht dem Legalitätsprinzip.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Die SP-Fraktion und die FDP-Fraktion teilen mit, dass sie den Antrag der Mehrheit unterstützen werden.

de Buman Dominique (C, FR): Le maintien de la proposition de la minorité Kaufmann aux alinéas 2 des articles 44 à 47 fait courir le risque, si l'on ne prend pas la parole, de voir cet amendement être adopté faute de combattants.



J'aimerais simplement apporter un élément de réponse sur le fond. Je crois que l'on doit se rendre compte que l'on en est arrivé au stade de la loi où il y a des dispositions que je qualifierai de systématiques, c'est-à-dire qui font partie de l'ordre juridique général du pays. En l'occurrence, il y a dans la LAUFIN le principe selon lequel il y a certaines dispositions qui prévoient de punir des faits intentionnels, mais aussi des dispositions qui prévoient de punir un certain nombre d'actes commis par négligence. C'est la question de principe.

La deuxième question qui se pose, c'est bien sûr celle de la quotité. On sait que des propositions seront développées ultérieurement. Au niveau de la modification du droit en vigueur, à l'article 41 de la loi sur les bourses (ch. 16) et non pas au niveau du projet 2 qui a été déclaré urgent, il y a une proposition visant à adopter des quotités d'amendes beaucoup plus basses. Je crois que l'on doit être très clair: cette loi a pour but de renforcer la place financière par des mesures actives, mais aussi par des mesures dissuasives. Les dispositions aux articles 44 à 47 font partie des dispositions que j'appellerai dissuasives où l'on prévoit notamment de punir les négligences par des montants importants, certes, mais importants parce que les enjeux financiers sont eux aussi élevés.

C'est la raison pour laquelle je vous propose instamment de maintenir le projet tel qu'il nous a été présenté par le Conseil fédéral et tel qu'une large majorité de la commission l'a retenu. Je le fais au nom du groupe démocrate-chrétien et

AB 2007 N 93 / BO 2007 N 93

puis – je le dis avec un peu d'humour –, si j'ai bien compris, au nom d'un certain nombre de groupes au nom desquels aucun porte-parole ne s'exprime mais dont les membres pensent la même chose.

Recordon Luc (G, VD): Je prierai Monsieur de Buman de m'excuser de ne pas le laisser parler au nom des Verts, puisque je viens le faire personnellement!

Je voudrais dire qu'en effet, sur le fond, je partage son opinion. Il faut voir que si l'on ne punit pas la négligence dans ce domaine, on va avoir affaire à un grand nombre de cas où la frontière sera difficile à établir entre la négligence et l'intention proprement dite et où, s'il n'y a pas de punissabilité de la négligence, on devra renoncer à toute peine, faute de preuves. Et ça, c'est assez dangereux parce que ça va induire une baisse importante de la discipline de la part des acteurs des marchés financiers qui risquent bien de se dire: "On pourra toujours s'en tirer en plaçant la négligence." Ce n'est pas prudent. Donc, le principe même de la punissabilité de la négligence me paraît indispensable.

Maintenant, bien sûr, on peut discuter de la quotité de la peine. Mais je remarque avec intérêt que Monsieur Kaufmann et les cosignataires de sa proposition de minorité n'ont pas proposé une baisse de la peine sanction maximum: ils ont proposé, d'un seul coup d'un seul, toute suppression du cas. Donc, ils vont trop loin. Selon la formule consacrée, ils jettent le bébé avec l'eau du bain, et ça, nous ne devons pas le faire. Nous devons aussi prendre en considération que même cette peine, qui peut paraître élevée, est fixée, comme l'a dit mon préopinant, à l'aune des cas que l'on rencontre dans la pratique. Il faut se rendre compte qu'il peut y avoir des cas de négligence portant sur des affaires considérables, où ces 250 000 malheureux francs apparaîtront dans le contexte comme une broutille. Et le juge qui devra établir la peine, fût-ce la Finma ou une autorité de recours, doit bien entendu statuer sur la base de toutes les circonstances et en tenant compte notamment de la situation économique qui est celle de l'auteur de l'infraction. Ce n'est pas aujourd'hui, où le Code pénal est en vigueur avec un système de jours-amende très individualisé, que vous pouvez imaginer une seule seconde qu'une peine peut être fixée en ne prenant pas en considération le cas – assez hypothétique, d'ailleurs – où quelqu'un serait à punir et aurait une situation financière faible. Mais ça, ça peut arriver.

Je vous suggère donc de rejeter la proposition de la minorité Kaufmann et de vous en tenir à la version de la majorité de la commission.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Wir empfehlen Ihnen aus vier Gründen, den Minderheitsantrag, der sich auf alle diese Artikel bezieht, abzulehnen:

1. Verfehlungen gegen das Aufsichtsrecht können der Reputation unseres Finanzplatzes grossen Schaden zufügen, und zwar unabhängig davon, ob solche Verfehlungen Fahrlässigkeit oder Vorsatz als Grund haben.
2. Tatbestände, die wir hier aufgelistet haben, werden bereits heute bei Fahrlässigkeit bestraft. Wenn man die Fahrlässigkeit streichen würde, dann würde das gegenüber der heutigen Regelung einen Rückschritt bedeuten.
3. Man muss darauf hinweisen, dass bei Fehlen des Vorsatzes nicht automatisch Fahrlässigkeit bejaht werden kann. Es braucht eine Verletzung von Sorgfaltspflichten, wie sie im Finanzbereich üblich sind.
4. Der Vorsatz kann im Übrigen häufig nicht einmal nachgewiesen werden. Damit würde eine Sorgfaltspflichtverletzung regelmässig ungestraft bleiben. Das kann es ja wohl nicht sein.



Deshalb empfehlen wir Ihnen, diese Streichungsanträge abzulehnen und sich an die Vorgabe von Kommissionsmehrheit und Bundesrat zu halten.

Wäfler Markus (E, ZH): Herr Bundesrat, ich gestatte mir noch eine Frage. Es ist klar: In all diesen Artikeln beträgt die Strafe "bis zu 1 000 000 Franken" oder "bis zu 250 000 Franken". Im Wiederholungsfalle beträgt die Minimalstrafe 25 000 Franken. Wie beurteilen Sie das Verhältnis dieser Strafen, und wie ist das Verhältnis zum jetzt geltenden Strafmass?

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Wir sehen bei den Strafen teilweise eine Verschärfung vor. Das ist aber ein anderes Thema, darauf kommen wir nachher noch zu sprechen. Aber an sich sind natürlich die Strafen, genau wie im Strafverfahren, nach den Umständen der Tat, nach der Schwere der Verletzung usw. zu bemessen. Dort gelten dann auch bei der Finma strafrechtliche Kriterien zur Festlegung des Strafmasses.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Ich möchte in Bezug auf die Konsequenzen des Antrages der Minderheit Kaufmann eigentlich noch viel härtere Schlussfolgerungen ziehen, als es Bundesrat Merz getan hat. Seine Ausführungen sind vollauf zu bestätigen. Wenn wir das fahrlässige Begehen von Verfehlungen gegen das Aufsichtsrecht streichen würden, dann könnten wir die Strafbarkeit eigentlich ganz streichen. Denn es ist vielfach praktisch unmöglich nachzuweisen; das wissen auch Sie, Herr Kaufmann. Die Voraussetzung der Fahrlässigkeit, nämlich die Sorgfaltspflichtverletzung, lässt sich dagegen einfacher nachweisen.

Ich bitte Sie also dringend, die Minderheitsanträge Kaufmann abzulehnen.

Weiter haben Sie, Herr Kaufmann, gesagt, das Legalitätsprinzip werde verletzt. Es wird überhaupt nicht verletzt. Es ist im Gesetz klar festgehalten, was der Tatbestand ist. Was Sie hingegen verlangen, ist, dass dieser Tatbestand nur bei vorsätzlicher Begehung bzw. Unterlassung erfüllt werden soll. Wir halten aber ganz klar fest, dass die Strafbarkeit auch mit einer Sorgfaltspflichtverletzung erfüllt wird. Das wird die meisten Fällen betreffen, da ja wie gesagt die vorsätzliche Begehung hier schwer nachgewiesen werden kann.

Ich möchte Sie noch darauf hinweisen, dass neu auch im Börsengesetz die Fahrlässigkeit strafbar ist. Ich verweise dazu auf Artikel 41 auf Seite 66 der deutschsprachigen Fahne. Da haben Sie keinen Minderheitsantrag gestellt, Herr Kaufmann. Das ist wahrscheinlich ein Versehen Ihrerseits. Wir brauchen überall die fahrlässige Begehung, damit wir die Sanktionen durchsetzen können.

Mit 14 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen hat die Kommission in diesem Sinne abgestimmt, und ich bitte Sie, ihrem Antrag zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 106 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 36 Stimmen

Art. 48–51

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 52

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Recordon, Allemann, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald)

Die Verfolgung von Verstössen gegen dieses Gesetz und die Finanzmarktgesetze verjährt nach:

- sieben Jahren bei Übertretungen;
- fünfzehn Jahren bei schwereren Delikten.



AB 2007 N 94 / BO 2007 N 94

Art. 52*Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Recordon, Allemann, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Genner, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Rechsteiner Paul, Rennwald)

Les infractions à la présente loi et aux lois sur les marchés financiers se prescrivent par:

- sept ans lorsqu'il s'agit de contraventions;
- quinze ans lorsqu'il s'agit d'infractions plus graves.

Recordon Luc (G, VD): "Bis repetita placent", "Patres et matres conscripti", "Carthago delenda est", disait Caton l'Ancien à chacun de ses discours devant le Sénat romain. Vous allez penser que je me prends tout d'un coup pour un sénateur. Non, ce n'est pas cela, c'est une question de principe qui me fait ici vous rappeler que sur ce point aussi la prescription doit être allongée. J'aurais pu retirer ma proposition au vu du résultat du vote précédent, mais c'est une question de principe: je veux prendre acte de votre position. Il s'agit de prescription de peine et non plus de confiscation; c'est donc légèrement différent.

Je voudrais saisir aussi l'occasion de répondre à un argument qui a été évoqué tout à l'heure par Monsieur le rapporteur de langue française. En effet, il est vrai que l'allongement de la prescription peut constituer un oreiller de paresse pour les autorités de poursuite que sont en l'occurrence les autorités en matière financière. Ce pourrait être le cas aussi d'ailleurs pour toute autorité pénale. Néanmoins, l'expérience montre que nous n'avons pas de raison de faire montre de défiance à l'égard de ces autorités, qu'elles travaillent avec acharnement – si ce n'est pas toujours avec discernement –, qu'elles manquent essentiellement de moyens, que les problèmes sont compliqués et que c'est cela qui retarde objectivement la solution des problèmes et non pas une propension à se reposer, à la lenteur, à la paresse ou à je ne sais quel vice. Ainsi donc, je pense que c'est tout théoriquement que l'on pourrait leur imputer le fait de vouloir profiter d'une prescription allongée pour agir sans diligence.

Je vous invite donc à ne pas tenir compte de cet argument et à allonger le délai de prescription dans le cas particulier.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Wir sind mit dem Antrag der Minderheit Recordon nicht einverstanden. Der Antrag, der eine Verlängerung der Verjährungsfrist bei Vergehen von sieben auf fünfzehn Jahre vorsieht, stimmt nicht mit der heutigen Verjährungsfrist im Strafgesetzbuch überein. Diese Übereinstimmung muss bestehen bleiben. Im Strafgesetzbuch ist für Vergehen eine Verjährungsfrist von sieben Jahren vorgesehen. Wir haben diese Frist in einem früheren Artikel in dieser Gesetzgebung bereits bestätigt. Es ist kein Grund ersichtlich, weshalb jetzt ausgerechnet im Finanzmarktbereich eine längere Frist vorgesehen werden sollte. Im Bereich der Strafgesetzgebung sind doch während vielen Jahren die Beweise erbracht worden, dass man diese Fristen zur ordnungsgemässen und rechtssicheren Abwicklung der Verfahren einhalten kann. Ich bitte Sie in diesem Sinn, diesen Minderheitsantrag abzulehnen.

Favre Charles (RL, VD), pour la commission: Je ne vais pas répéter l'argumentation développée tout à l'heure lorsqu'on parlait déjà de prescription, si ce n'est pour rappeler simplement le fait qu'on doit trouver un équilibre entre un temps nécessaire pour effectuer un travail de qualité et un temps qui serait trop long et qui mettrait en péril la sécurité du droit.

Je n'ai pas dit tout à l'heure, Monsieur Recordon, que les gens étaient paresseux; ce n'était pas là mon intention. Je crois simplement qu'ils pourraient céder à un certain perfectionnisme, en menant des enquêtes sur des durées extrêmement longues, ce qui n'améliorerait pas forcément grandement la qualité du travail, mais qui nuirait peut-être à la sécurité du droit, à l'établissement des faits et, de façon plus globale, à la crédibilité de la Finma.

Je vous invite à suivre la décision de la commission, qui a décidé, par 13 voix contre 6 et aucune abstention, d'adhérer au projet du Conseil fédéral.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 81 Stimmen





Für den Antrag der Minderheit 56 Stimmen

Art. 53–58

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 59

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Streichen

Art. 59

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 60, 61

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Änderung bisherigen Rechts

Modification du droit en vigueur

Ziff. 1–13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 1–13

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. 14

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Kaufmann

Art. 149 Abs. 1 Bst. e Ziff. 3

3. die Hinweise gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c im vereinfachten Prospekt aufgeführt werden.

Ch. 14





Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Kaufmann
Art. 149 al. 1 let. e ch. 3

3. sans que les indications selon l'article 5 alinéa 2 lettre c soient mentionnées dans le prospectus simplifié.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Ziffer 14 betraf ursprünglich das Anlagefondsgesetz (AFG). Da

AB 2007 N 95 / BO 2007 N 95

dieses per 1. Januar 2007 durch das Kollektivanlagengesetz (KAG) ersetzt wurde, wurden die gemäss Entwurf vorgesehenen Änderungen des AFG obsolet. Die Bestimmungen des AFG wurden deshalb durch die entsprechenden Bestimmungen des KAG ersetzt. Sie finden diesen Vermerk auf Seite 44 der deutschen Fahne.

Kaufmann Hans (V, ZH): Wenn wir schon die Gesetze revidieren, dann möchte ich mit meinem Einzelantrag einen Beitrag dazu leisten, dass man die Gesetze auch umsetzen kann. Bei genauerer Betrachtung dessen, was wir im KAG beschlossen haben, muss ich doch sagen, dass es hier eben ein Problem gibt.

Wir haben ja in Artikel 149 – wir sprechen hier von den Strafen – Bussen von einer halben Million Franken für Personen vorgesehen, welche strukturierte Produkte vorsätzlich öffentlich anbieten, ohne dass der vereinfachte Prospekt die Bedingungen von Artikel 5 Absatz 2 erfüllt. Nun, diese Bedingungen bestehen aus drei Teilen. Für mich ist unbestritten, dass in diesem vereinfachten Prospekt in jedem Fall ein Hinweis sein muss, dass es sich nicht um eine kollektive Kapitalanlage handelt und dieses Produkt auch nicht der Bewilligung einer Aufsichtsbehörde untersteht. Damit habe ich überhaupt kein Problem. Das Problem besteht aber darin, dass wir für die Buchstaben a und b keine Gesetze haben. Dieser Prospekt muss ja für Durchschnittsanlegerinnen und -anleger leicht verständlich sein. Doch wenn wir jetzt eine Strafe aussprechen möchten, müssen wir hier doch etwas Klarheit schaffen; das Gleiche betrifft den Buchstaben a. Beide Positionen beruhen ja auf einer Selbstregulierung der Branche, was bedeuten würde, dass unsere Aufsichtsbehörde dann auch die Inhalte überprüfen müsste, was nicht zweckmässig wäre. Ich bin der Meinung, dass ein Anleger – wenn er glaubt, aufgrund der Angaben im Prospekt geschädigt worden zu sein – seine Forderungen immer noch auf dem zivilrechtlichen Weg soll geltend machen können. Damit dieser Tatbestand hier ein Straftatbestand ist, müsste unsere Aufsichtsbehörde das jedes Mal überprüfen. Wir haben aber keine Gesetze, an denen wir das dann messen könnten.

Deshalb bitte ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen, der dann eine Umsetzung auch tatsächlich möglich macht. Soviel ich gehört habe, steht auch die Verwaltung diesem Anliegen positiv gegenüber; das kann Herr Bundesrat Merz vielleicht noch bestätigen.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Es ist in der Tat so, dass die vom Parlament verabschiedete Fassung mit dem Verweis auf den ganzen Artikel 5 Absatz 2 unklar, jedenfalls zu unklar für eine Strafbestimmung, und daher auch nicht justiziabel ist. In diesem Sinne sind wir bereit, den Antrag Kaufmann zu unterstützen. Die Kommission konnte ihn nicht behandeln. Zu dieser Frage werden die Vertreter der Kommission jetzt wahrscheinlich noch Stellung nehmen.

Wenn Sie bereit sind, das zu übernehmen, dann wollen wir jedenfalls dazu Hand bieten.

Recordon Luc (G, VD): Monsieur le conseiller fédéral, je trouve estimable qu'on ne veuille pas pénaliser dans un cas où on considère que la norme administrative n'est pas suffisamment claire. Mais est-ce que cela signifie que vous allez revenir prochainement avec une clarification de cette norme? Il n'est pas normal qu'une norme d'une telle importance reste peu claire, au point qu'on ne puisse sanctionner celui qui l'enfreint.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: An sich ist es natürlich bedauerlich, dass wir diese Frage nicht zuhänden der Kommission vorbereiten konnten. Aber man muss sehen: Hier geht es um Tatbestände, die von der Finanzmarktaufsicht eigentlich teilweise nicht erfasst werden. Und wenn man schon die Justiziabilität dieses gesamten Artikels für Prospekte, die eigentlich nicht der Finanzmarktaufsicht unterliegen, festlegt, muss man die Schnittstelle definieren. Daher kommen wir wahrscheinlich um diese Schnittstelle nicht herum. Sie wird so lauten müssen, wie es vorgeschlagen wird, nämlich die Anforderungen dieses vereinfachten Prospektes sowohl in Artikel 149 wie in Artikel 5 für strukturierte Produkte zu übernehmen. Daran führt kein Weg vorbei. Die Sache ist aber wahrscheinlich deshalb nicht so gewichtig, weil Sie Erstrat sind. Ich würde im Sinne dieser



Tatsache ohnehin meinen: Sie tun gut daran, den Antrag Kaufmann gutzuheissen. Und wenn dann im Zweitrat, aus Gründen, die ich nicht sehe, eine andere Meinung daherkommen sollte, kann man darüber noch einmal diskutieren.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Es handelt sich hier nicht um einen Minderheitsantrag, sondern um einen Einzelantrag Kaufmann. Wir haben ihn in der Kommission nicht diskutiert, deswegen erlaube ich mir, meine persönliche Meinung dazu zu äussern.

Wir haben beim KAG – ich möchte Sie daran erinnern – um den Anlegerschutz gerungen, wirklich gerungen. Und ich muss Ihnen auch sagen, dass hier aus der Sicht der SP, aus der Sicht der Linken einige wesentliche Einschnitte gemacht worden sind. Jetzt, bei den strukturierten Produkten, handelt es sich um komplizierte Anlagevehikel, die für die sogenannte Durchschnittsanlegerin oder den Durchschnittsanleger nicht einfach so überschaubar sind wie eine Aktie oder eine Obligation. Deswegen haben wir damals klar festgehalten, was in dem sogenannten vereinfachten Prospekt stehen soll.

Jetzt wollen Sie die Strafbarkeit dahingehend abschwächen und sagen: Was sicher drin sein muss, ist nur noch, dass es keine kollektive Kapitalanlage ist und dass keine Aufsicht besteht. Aber die materiellen Bestimmungen, dass der vereinfachte Prospekt leicht verständlich sein muss, und vor allem auch, dass er nach einem genormten Schema wesentliche Merkmale dieses Produktes darstellen muss, nämlich wie allenfalls der Kapitalschutz ist, wie eine Gewinnbeteiligung berechnet wird usw. Darauf soll neu verzichtet werden. Ich verstehe nicht ganz, dass Sie so locker vorschlagen, dass von Artikel 5 Absatz 2 nur noch Litera c erfüllt sein müsse, aber nicht zum Beispiel Litera a. Litera a ist sehr einfach zu erfüllen, ist auch verständlich. Aber Verständnis habe ich, Herr Bundesrat, dass man den sogenannten Durchschnittsanleger oder die Durchschnittsanlegerin nicht so einfach justiziabel definieren kann.

Mit dem Antrag droht die Gefahr, dass der Anlegerschutz aufgeweicht wird. Deshalb werde ich mich enthalten, wenn nicht sogar den Antrag ablehnen. Ich denke, wir machen es uns zu einfach. Wir sind Erstrat, folglich wird der Ständerat diese Sache nochmals genau prüfen können.

Ich kann nicht aus Sicht der Kommission dazu Stellung nehmen. Ich habe nur meine persönliche Meinung kundgetan und gesagt, dass ich eine Aufweichung des Anlegerschutzes befürchte.

de Buman Dominique (C, FR): J'ai une question à poser à Madame Leutenegger Oberholzer qui s'est exprimée en toute conscience à titre personnel, et non pas au nom de la commission. Je l'interpelle donc comme la procédure nous y autorise.

Je lui demande s'il n'est pas opportun malgré tout d'adopter la proposition Kaufmann, dès le moment où le Conseil fédéral admet qu'il y a une certaine lacune qu'il n'a pas pu exposer en commission et dans la mesure où la divergence qui serait créée par l'adoption de cette proposition permettrait encore d'affiner le texte au cours des navettes entre les deux chambres et de voir si on y renonce éventuellement.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Ich möchte Folgendes festhalten: Für mich ist es nicht evident, dass man gleich sieht, wie dieser Gesetzgebungstext nachher aussehen sollte, nämlich, dass man die Literae a und b beim Verweis auf Artikel 5 Absatz 2 einfach streicht. Ich erwarte eigentlich vom Bundesrat, dass er hier eine umfassende Betrachtung macht, auch den Anlegerschutz ernst nimmt und nochmals genau prüft, was denn justiziabel ist und was eben nicht, und dass man nicht

AB 2007 N 96 / BO 2007 N 96

einfach leichter Hand sagt, wir beschränken uns auf den Verweis auf Litera c. Weil der Bundesrat den Antrag entgegennimmt, nehme ich an, dass er eine Mehrheit finden wird. Ich werde mich, wie gesagt, enthalten, weil mir das einfach zu unsicher ist und den Anlegerschutz gefährdet.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Der Bundesrat schliesst sich dem Antrag Kaufmann an.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Kaufmann 89 Stimmen

Dagegen 18 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Ziff. 15





Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 15

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. 16

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

mit Ausnahme von:

Art. 41 Abs. 1

Mit Busse bis zu 20 000 000 Franken

Art. 41 Abs. 2

.... zu 10 000 000 Franken

Antrag Schwander

Art. 41 Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 16

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

à l'exception de:

Art. 41 al. 1

.... concurrence de 20 000 000 de francs

Art. 41 al. 2

.... concurrence de 10 000 000 de francs.

Proposition Schwander

Art. 41 al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Schwander Pirmin (V, SZ): Ich nehme sowohl zu Absatz 1 wie auch zu Absatz 2 Stellung, weil es die gleiche Frage betrifft. Unsere Kommission beantragt bei Artikel 41, die Höchstsätze der Bussen gegenüber dem Entwurf des Bundesrates zu verzehnfachen. Einen solchen Antrag kann ich nicht verstehen. Er ist auch nicht notwendig und sogar willkürlich. Ich gehe nämlich davon aus, dass der Bundesrat seine vorgeschlagenen Höchstsätze im Vergleich zu ähnlich gelagerten Bussenansätzen festgelegt hat.

Eine Busse soll durchaus beherrschenden Charakter aufweisen und darf daher durchaus auch wehtun, wenn vorsätzlich gehandelt wird. Allerdings darf eine Busse keine ruinösen Folgen haben. Hier wäre das der Fall. Für die Erfüllung des erwähnten Zwecks wären andere Sanktionsmassnahmen notwendig und zu treffen.

Ich bitte Sie daher, beim Entwurf des Bundesrates zu bleiben.

Schneider Johann N. (RL, BE): Es geht um die Verletzung der Meldepflicht. Vorsätzlichkeit und Fahrlässigkeit sollen unterschiedlich gewichtet und geahndet werden. In beiden Fällen muss die angedrohte Strafe ihre Wirkung zeigen. Beim bundesrätlichen Entwurf wird, wie Sie der Fahne entnehmen, von einer respektive zwei Millionen Franken gesprochen. Da besteht die Gefahr, dass die Bussen in den heute üblichen Akquisitionskosten untergehen, also den strafenden Charakter schlicht verfehlen.

Eine respektive zwei Millionen Franken, wie sie vom Bundesrat vorgegeben werden – und es sind ja Maximalbussen –, sind für mich eher illusorisch. Die illusorische Wirkung der bundesrätlichen Bussenhöhe wird mit dem konkreten Blick auf aktuelle Übernahmekämpfe, wie sie zum Beispiel bei der Ascom und anderen im Gange sind, klar. Bei aktueller Börsenkapitalisierung muss ein Akteur, um eine dominante Stellung von einem Drittel aufzubauen, mehrere, ja, sogar viele hundert Millionen investieren. Eine Busse von einer oder zwei Millionen Franken vermag in diesen Dimensionen keinen pönalen Charakter zu entfalten. Wir sind der Ansicht,



dass bei 10 respektive 20 Millionen Franken – noch einmal: Es sind die obersten angedrohten Strafen – der Strafcharakter kaum verfehlt wird. Wenn man über Investitionskosten, Übernahmekosten von Hunderten von Millionen Franken spricht, wird wohl darüber diskutiert, dass man bei Missachtung der Offenlegung eine Busse von 10 oder 20 Millionen Franken riskiert; diese Bussenhöhe dürfte ihre Wirkung also nicht verfehlen. Das ist der Grund, weshalb wir verzehnfachen wollen. Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, dieser Verschärfung zuzustimmen.

de Buman Dominique (C, FR): Au nom du groupe démocrate-chrétien, je vous demande d'appuyer la proposition de la commission, qui a été adoptée de manière très claire par 17 voix contre 5. Ce que mon préopinant ne vous a pas dit, c'est que le résultat obtenu en commission correspond bien sûr aux propositions que Monsieur Schneider a faites, également dans le cadre de la révision qui a été déclarée urgente de la loi sur les bourses. Nous sommes là dans les dispositions qui ne sont pas assorties de la clause d'urgence, mais il s'agit de la même philosophie. Je crois que l'on doit le dire très clairement: il ne s'agit pas de vouloir punir pour le plaisir des gens qui contreviendraient à une loi, mais il faut prendre en considération les enjeux financiers, les sommes qui sont dans les plateaux de la balance, comme Monsieur Schneider vient de le préciser. Il faut savoir aussi que la plupart des entreprises de notre pays – qui tiennent à rester en mains suisses – sont partisans de l'augmentation du montant des amendes afin que leur effet soit dissuasif, sinon le fait de pécher – comme en bon temps de carême – vaudrait la peine, compte tenu de la pénitence infligée. Il faut donc évidemment que la sanction soit sévère, de manière que ce genre de situation ne se produise pas. Pour terminer, je crois que le Conseil fédéral est du même avis, mais Monsieur le conseiller fédéral Merz aura l'occasion de le préciser tout à l'heure. Nous vous demandons donc de suivre la commission.

Fässler-Osterwalder Hildegard (S, SG): Wenn man Bussen verhängen will, dann müssen sie auch wirksam sein. Ich habe das schon beim Eintreten generell zu diesem Gesetz gesagt. Sanktionen müssen Sanktionen sein, die auch Biss haben. Es ist ja nicht gesagt, dass dann in jedem Fall eine Busse in der Höhe von 20 bzw. 10 Millionen Franken ausgesprochen werden muss. Das kann man dann auf den einzelnen Fall herunterbrechen. Ich möchte Ihnen aber etwas aus unserer Kommission zitieren. Damit ich nicht in den Verdacht komme, dass ich mich selber zitiere, werde ich Ihnen auch noch sagen, wer das gesagt hat: "Eine Million oder zwei Millionen gehen in den Akquisitionskosten unter. Darüber redet heute niemand mehr; das steckt man ein und bezahlt es." Am Schluss heisst es: "Wenn man eine Wirkung erzielen will, dann darf man das Problem nicht mit Bussen lösen wollen, die aus der Portokasse bezahlt werden." Ich habe hier meinen Kollegen Schneider-Ammann zitiert, der viel mehr von der ganzen Sache versteht als ich. Ich gebe ihm deshalb Recht, weil Bussen ja auch den Zweck haben sollen, jene zu schützen, die

AB 2007 N 97 / BO 2007 N 97

sich korrekt verhalten. Bussen sollen abschreckend wirken. Immer dann, wenn man zu einer solchen Sanktion greift, ist das zugunsten all jener, die sich korrekt verhalten.

Ich glaube, in diesem Sinne hat Herr Schneider-Ammann Recht gehabt, und er hat in der Kommission auch Unterstützung bekommen. Der Antrag auf eine Erhöhung ist nämlich in der Kommission mit 17 zu 5 Stimmen durchgekommen, was bedeutet, dass mindestens zwei SVP-Mitglieder nicht dagegen votiert und dieser Erhöhung auch zugestimmt haben. Vielleicht waren sie nicht anwesend. Wer nicht da ist – "les absents ont toujours tort".

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, beim Antrag der Kommission zu bleiben.

Kaufmann Hans (V, ZH): Wir müssen diesen Vorstoss natürlich im Zusammenhang mit dem zweiten Teil der Vorlage sehen, wo man dann auch die Meldepflicht neu definiert.

Wenn ich sehe, was man hier vorhat, muss ich schon Folgendes sagen: Man kommt rasch in den Bereich der Fahrlässigkeit, wenn man plötzlich noch Optionen dazunimmt, wenn man "securities lending" nicht berücksichtigt, wenn man nicht berücksichtigt, wie man Short-Positionen handhabt – also Sachen verkauft, die man gar nicht hat –, wenn man nicht berücksichtigt, wie man Optionen auf Optionen behandelt. Sie wissen gar nicht, was 100 Prozent ist; wie wollen Sie dann Meldung machen? Ich muss einfach sagen: Da kommt man rasch in die Fahrlässigkeit hinein, denn man weiss gar nicht, was man eigentlich macht und dass das meldungspflichtig wäre. Deshalb finde ich solche Strafandrohungen falsch, vor allem wenn überhaupt kein Schaden auszumachen ist. Wenn ein Anleger beispielsweise 2,9 Prozent Aktien an einem Unternehmen hat und das Unternehmen beispielsweise Aktien zurückkauft, kommt man dadurch schnell auf die Quote von 3 Prozent und wäre meldepflichtig. Da kommt ja niemand zu Schaden; warum muss dann jemand bestraft werden? Das



ist ganz unausgegoren, und deshalb bin ich der Meinung, dass wir nicht voreilig Strafen für etwas definieren sollten, für welche wir noch gar kein greifbares Gesetz, keine definierten Tatbestände haben. Ich werde auf alle Fälle den Antrag Schwander unterstützen.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Sie werden im Anschluss in Bezug auf die Meldepflicht für Übernahmen – auf die Schwellen, die festzulegen sind – voraussichtlich ein strenges Regime beschliessen. Und Sie werden zusammen mit diesen Bussen das Ganze dann noch verschärfen.

Der Bundesrat hat Bussen in der Höhe von maximal 2 Millionen Franken vorgeschlagen, und der Antrag hier ist eine Verzehnfachung auf 20 Millionen. Wir können diesem Antrag auf Erhöhung auf 20 Millionen nicht zustimmen, und zwar in erster Linie deshalb nicht, weil die Busse sich eben nicht an das Unternehmen richtet, das dann gegebenenfalls diese Meldeschwelle verletzt, sondern es ist wie beim Strafrecht: Es sind Individuen, es sind Menschen, es sind einzelne Leute, die dann bestraft werden, und dann bekommt die Dimension von 20 Millionen einen ganz anderen Aspekt und ein ganz anderes Gewicht. Wir reden hier von Straftaten. Es heisst ja ausdrücklich im Gesetz: "wer vorsätzlich" – wer vorsätzlich! – oder wer "nicht meldet". Das sind Individuen, und da muss ich Ihnen schon sagen, da sind dann 20 Millionen Franken sehr viel Geld.

Deshalb ersuche ich Sie, beim Entwurf des Bundesrates zu bleiben und das Niveau für die Bussen auf 2 Millionen Franken zu beschränken. Als Finanzminister wäre ich ja vielleicht interessiert zu sagen, 20 Millionen Franken seien mir alleweil lieber, weil das letztlich ja in der Bundeskasse endet. Aber ich glaube, wir sollten die Adressaten dieser Bussen nicht aus den Augen verlieren.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL), für die Kommission: Alles ist relativ. Das zeigt sich jetzt bestens bei diesen Grössenordnungen. Ich möchte Sie nochmals daran erinnern, worum es geht. Es ist, wie Herr Kaufmann gesagt hat: Man hat in der Kommission auch die Erhöhung dieser Strafandrohung im Kampf gegen feindliche Übernahmen beschlossen. Sie ist also im Zusammenhang mit dem Vorschlag zu sehen, die Meldepflicht mit Blick auf Übernahmeabsichten wesentlich zu verschärfen. Diesen Teil der Gesetzesänderung werden wir nachher diskutieren. Deshalb ist es natürlich nur folgerichtig, dass wir auch die Strafandrohungen verschärfen. Denn wenn wir die Meldepflicht durchsetzen wollen, muss die Strafandrohung präventiv wirken und pönalen Charakter haben.

Jetzt ist auf der einen Seite gesagt worden, das Strafmass hätte ruinösen Charakter. Es sei eine Verzehnfachung. Das stimmt nicht. Im Vergleich zum geltenden Recht ist es beileibe keine Verzehnfachung. Ich erlaube mir, Ihnen die geltenden Bestimmungen vorzulesen. Artikel 41 des Börsengesetzes – Verletzung von Meldepflichten – besagt in Absatz 2: "Die Busse beträgt höchstens das Doppelte des Kauf- oder Verkaufspreises." Und dann wird bestimmt, wie der Verkaufspreis berechnet wird. Wenn es also um die Übernahme einer mittleren Unternehmung von einem Wert von 50 bis 100 Millionen Franken geht, wäre die theoretische Bussenandrohung heute immerhin 100 bis 200 Millionen Franken. Da ist das Höchstmass von 20 Millionen, wie wir es jetzt vorschlagen, ein Klacks. Das ist die eine Seite der Medaille, Herr Schwander; so kann man es nämlich auch sehen.

Das andere ist der Vergleich mit dem Entwurf des Bundesrates, mit den 2 Millionen Franken. Der Bundesrat hat aber gar keine Verschärfung gegen Raids und Übernahmeversuche vorgesehen. Deswegen hat er sich einfach im traditionellen Rahmen des Strafrechtes bewegt.

Jetzt kommt das zweite Argument. Es würde nicht die Unternehmung bestraft, sondern es würden einzelne Personen, die strafbar sind, zur Kasse gebeten. Es ist so: Strafbar sind natürliche Personen. Bei der Festlegung des Strafmasses wird die Richterin oder der Richter selbstverständlich auf die persönlichen Verhältnisse Rücksicht nehmen. Wenn der Täter ein CEO mit Einkommensverhältnissen von Herrn Vasella mit einem Jahresgehalt von 30 Millionen Franken und mehr wäre, sind die 20 Millionen kein Problem. Das kann er fast aus der Portokasse bezahlen.

Und Sie sehen: Je nachdem, wie man das ganze Geschäft betrachtet, bekommt der Antrag, wie ihn die Kommission vorlegt, sehr viel Sinn. Das Strafmass wirkt abschreckend. Die Kommission bittet Sie deshalb, daran festzuhalten, und zwar grossmehrheitlich mit 17 gegen 5 Stimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 95 Stimmen

Für den Antrag Schwander 43 Stimmen

Ziff. 17

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



*Antrag der Minderheit*

(Kaufmann, Bühler, Hochreutener, Rime, Schibli, Walter Hansjörg, Wandfluh)

Art. 18a Abs. 1

.... zugänglich zu machen.

Art. 18a Abs. 3

Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Datenschutz (SR 235.1) bleiben vorbehalten. Die Finma hat vor Aufnahme eines Beaufichtigten in das Verzeichnis dessen Zustimmung einzuholen.

Ch. 17*Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Kaufmann, Bühler, Hochreutener, Rime, Schibli, Walter Hansjörg, Wandfluh)

Art. 18a al. 1

.... Ce registre doit être rendu accessible au public sous forme électronique.

AB 2007 N 98 / BO 2007 N 98

Art. 18a al. 3

Les dispositions de la loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1) demeurent réservées. Avant tout enregistrement dans le registre, l'AUFIN doit demander l'autorisation de l'assujéti concerné.

Kaufmann Hans (V, ZH): Es geht hier um die Öffentlichkeit eines Registers von Finanzintermediären. Mit dem Geldwäschereigesetz ist es natürlich so, dass hier eine grosse Zahl von Finanzintermediären plötzlich in Registern erscheint. Das ist nicht ganz unproblematisch. Darum möchte ich eben, dass man die Zustimmung geben muss, bevor man in einem solchen Register erscheint. Ich sehe nicht, dass hier irgendwelche Konsumenten geschützt werden, wenn man im Register erscheint. Im Gegenteil, wenn man nicht erscheint, kann sich ja der Kunde Gedanken machen und den Finanzintermediär fragen, wieso dieser nicht dort erscheint.

Warum sehe ich hier Probleme? Einerseits betrifft es Auslandsreisen. Wenn Sie heute ins Ausland reisen und hier in einem solchen Verzeichnis gehandelt werden, haben Sie plötzlich Steuerfahnder im Rücken, obwohl Sie eigentlich gar nichts mit Vermögensverwaltung oder Ähnlichem zu tun haben. Sie erhalten dann – und das passiert mir auch – tonnenweise Werbematerial; da kann ich Ihnen sagen: Sowohl im Internet wie auch sonst ist das nicht gerade das Umweltfreundlichste. Schliesslich werden Sie dann auch als mögliches Opfer für kriminelle Vergehen identifiziert. Man glaubt dann, Sie seien reich, nur weil Sie ein Finanzintermediär sind. Deshalb finde ich solche Register sehr problematisch. Der Datenschutz ist auch nicht gegeben. Man sollte es nicht machen, aber ich habe mit Bekannten einmal probiert, die Register beim Bund zu knacken. Man hat das ohne grosse Computerkenntnisse machen können. Also ist auch hier der Datenschutz nicht gegeben. Deshalb empfehle ich Ihnen, meine Variante zu akzeptieren. Ich bin zwar der Meinung, man soll die Register zugänglich machen, aber dass man dafür die Zustimmung der betroffenen Finanzintermediäre benötigt.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Wir ersuchen Sie, den Minderheitsantrag Kaufmann abzulehnen und bei der Version der Mehrheit der Kommission zu bleiben – aus folgenden Gründen: Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Bestimmungen schaffen Transparenz. Es besteht nämlich ein grosses öffentliches Interesse, insbesondere der Kunden. Sie wollen nämlich wissen, ob es sich bei ihren Geschäftspartnern um bewilligte oder unbewilligte Beaufichtigte handelt. Diesen öffentlichen Interessen muss Rechnung getragen werden. Die Aufnahme in dieses Verzeichnis darf daher nicht vom guten oder schlechten Willen der Finanzintermediäre abhängig sein. Es darf nicht sein, dass man gewissermassen noch eine Zustimmung einholen muss. Dann würde man diesen Anforderungen an Transparenz nicht mehr gerecht. Im Übrigen geht diese Bestimmung weniger weit als der von Ihnen heute Morgen bereits genehmigte Artikel 23 Finmag, da die Daten nur durch ein Abrufverfahren zugänglich gemacht werden.

Die Verankerung eines Vorbehaltes des Datenschutzgesetzes, wie es in einem Satz dieses Minderheitsantrages vorgesehen ist, ist zudem nicht nötig, denn das Gesetz findet so oder so Anwendung. Das Datenschutzgesetz verlangt in Artikel 19 für die Veröffentlichung von Daten eine gesetzliche Grundlage. Genau diese gesetzliche Grundlage schaffen Sie hier.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen.



Favre Charles (RL, VD), pour la commission: L'article 18a inscrit dans la loi le principe du registre public des intermédiaires financiers affiliés à un organisme d'autorégulation. Ce point n'a pas été contesté par la minorité et il ne l'est pas non plus ici dans le cadre de nos débats.

En ce qui concerne la deuxième partie de l'alinéa 1, la formulation du Conseil fédéral a semblé à la commission beaucoup plus claire que celle proposée par la minorité Kaufmann. Pour la majorité, "ce registre est accessible au public sous forme électronique"; il n'y a pas besoin d'aller plus loin ou de nuancer la formulation avec "doit être rendu accessible au public".

Le débat, vous l'avez entendu, concerne l'alinéa 3. Comme l'a dit Monsieur le conseiller fédéral, pour la majorité de la commission, le fait que les dispositions de la loi fédérale sur la protection des données demeurent réservées est absolument évident. Il n'y a donc pas nécessité de l'inscrire à l'alinéa 3, alors que pour la deuxième partie de ce même alinéa, il semble nécessaire que les assujettis à être inscrits au registre le soient automatiquement, sans qu'ils puissent faire opposition.

Il n'y a pas eu de longue discussion sur cette proposition de minorité. C'est par 11 voix contre 9 et aucune abstention que la commission a suivi la version du Conseil fédéral sur cette question du registre public dans la loi sur le blanchiment d'argent.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 81 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 50 Stimmen

Ziff. 18

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 18

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Es liegt ein Rückkommensantrag Kaufmann vor. Herr Kaufmann möchte auf Artikel 13 zurückkommen. Er begründet seinen Antrag mündlich.

Kaufmann Hans (V, ZH): Ich habe mich zur Thematik öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Anstellung der Finanzmarktaufsichtspersonen hier am Pult zwar klar und deutlich ausgedrückt. Ich habe dann an meinem Arbeitsplatz ein Durcheinander gehabt und tatsächlich eine Verwechslung gemacht und mit meinem Abstimmungsverhalten mehrere Kollegen in die falsche Richtung geführt. Jedenfalls möchte ich Ihnen allen nochmals die Chance geben, Ihren Willen klar auszudrücken.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Rückkommensantrag stattzugeben, dass wir über diesen Artikel nochmals abstimmen können.

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Wir stimmen über den Rückkommensantrag Kaufmann ab.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Kaufmann 91 Stimmen

Dagegen 42 Stimmen

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Wir kommen auf Artikel 13 auf Seite 7 der deutschen Fahne zurück. Die Debatte wurde bereits geführt. Ich nehme an, es gibt keine Wortmeldungen mehr. – Das ist der Fall.

Art. 13

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 06.017/3873)

Für den Antrag der Mehrheit 80 Stimmen





Für den Antrag der Minderheit 68 Stimmen

AB 2007 N 99 / BO 2007 N 99

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 06.017/3868)

Für Annahme des Entwurfes 128 Stimmen

Dagegen 1 Stimme

2. Bundesgesetz über dringende Anpassungen bei den Offenlegungspflichten im Börsengesetz 2. Loi fédérale sur des modifications urgentes de l'obligation de déclarer dans la loi sur les bourses

Schneider Johann N. (RL, BE), für die Kommission: Wir haben jetzt während Stunden diskutiert; die Einführung der Finanzmarktaufsicht gibt eben auch Anlass, Bestimmungen des Börsengesetzes neu zu regeln. Insbesondere die bestehende Offenlegungsregulierung im Börsengesetz ist anzupassen. Aktuelle Firmenübernahmen unterstreichen diese Notwendigkeit zusätzlich. Unaxis, Saurer oder Ascom sind zur Diskussion stehende Fälle. Im Rahmen der Offenlegung von Beteiligungen an börsenkotierten Unternehmungen gilt es sowohl die Frage der Schwellenwerte, die Bestimmung der meldepflichtigen Finanzinstrumente wie auch die Konsequenz eines entsprechenden Zuwiderhandelns zu klären.

Ein weiterer Einzelantrag fordert zusätzlich eine Offenlegungsverpflichtung im Sinne einer Kumulation von mehreren Akteuren. Dieser Einzelantrag wurde in der Kommission nicht behandelt, da er erst später eingereicht wurde.

Es handelt sich bei der Vorlage 2 um von der Kommission initiierte Änderungen, deshalb fehlt eine entsprechende Botschaft des Bundesrates. Ich rede nun nicht mehr vom Einzelantrag, ich rede wieder von den Ihnen vorliegenden und in der Kommission behandelten Artikeln. Ich erlaube mir, weil die Botschaft fehlt, etwas auszuführen.

Zuerst zu den Schwellenwerten: Die neuen Schwellenwerte sind im Zusammenhang mit einer Erhöhung der Transparenz zu verstehen. Sie führen zu einer Verbesserung des Vorwarnsystems bei öffentlichen Übernahmen und letztlich auch zu einem besseren Schutz der Klein- und Minderheitsaktionäre. Bis anhin sind die Lücken zwischen den bestehenden Schwellenwerten von 10 bis 20 Prozent und von 20 bis 33,3 Prozent sehr gross. Ein Aktionär kann unter der bestehenden Regulierung seinen Anteil von 10 Prozent auf 20 Prozent verdoppeln, ohne dass dies von jemandem bemerkt wird. Heute muss auch eine Erhöhung von 20 Prozent auf einen Drittel nicht gemeldet werden. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Lücke mit den Schwellenwerten 15 Prozent und 25 Prozent behoben werden soll und kein Aktionär mehr eine dominante Stellung aufbauen kann, ohne dass die übrigen Marktteilnehmer über diese Absicht informiert werden. Die zwei neuen Schwellenwerte 15 Prozent und 25 Prozent wurden von der Kommission letztlich rasch und ohne nennenswerte Differenzen mit 21 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung genehmigt.

Diese neuen Grenzwerte entsprechen der neuen Transparenzrichtlinie der EU, welche Anfang 2007 in Kraft getreten ist. Etwas länger hat die Kommission betreffend die Einstiegsschwelle von 3 Prozent beraten. Die Vorwürfe der Handelseinschränkung durch einen unvernünftig erhöhten Meldeaufwand und des Heimatschutzes waren Argumente, welche gegen den Antrag formuliert wurden. Um unter anderem ein Bild der Offenlegungspraxis der EU und vergleichbarer Finanzplätze zu erhalten, wurde von der Eidgenössischen Finanzverwaltung ein Bericht verlangt, welcher die offenen Fragen beantwortete und ausräumte.

Die Kommission – das Verhältnis war 20 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen – sprach sich dann auch für die Eintrittsschwelle von 3 Prozent aus. Dies führt zu einer Erhöhung der Transparenz, erneut analog den Standards der wesentlichsten EU-Finanzplätze, sodass künftige Grossaktionäre bereits in einem frühen Stadium identifizierbar sind. Die Kommission ist überzeugt, dass es eine fundamentale Voraussetzung für das Handeln des Unternehmens im Interesse ihres Aktionariats bildet, dass die Gesellschaft zumindest von den bedeutenden Aktionären Kenntnis hat.

Die herabgesetzte Eintrittsschwelle mag sogar zu einer Steigerung der Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz beitragen. Wie gesagt, im internationalen Vergleich ist diese Einstiegsschwelle nicht aussergewöhnlich. London kennt die 3 Prozent – die melden dann übrigens bei jedem weiteren Prozent –, in Italien wird bereits bei 2 Prozent gemeldet, und Deutschland hat jüngst auf die Eintrittsschwelle von 3 Prozent gewechselt. Aus diesem



Grund befürwortet die Kommission im Verhältnis von sieben zu eins die Einführung dieser Einstiegsschwelle und dieser zusätzlichen Schwellenwerte.

Im Namen der Kommission bitte ich Sie, sich dem anzuschliessen.

Die Änderung in Artikel 31 Absatz 1 steht in direktem Zusammenhang mit den eben empfohlenen Änderungen in Artikel 20 Absatz 1. Ich gehe weiter und versuche Ihnen ganz kurz das Thema der Akkumulation von Aktien und Optionen vorzutragen: Die heutige Regelung lässt den Erwerb von 4,9 Prozent Aktien und 4,9 Prozent Optionen zu. Das heisst, fast 10 Prozent der Stimmrechte können ohne Offenlegungsmeldung erworben werden. Finanzinstrumente, vor allem die Optionen, haben jüngst sehr stark an Bedeutung gewonnen. Diese werden insbesondere im Vorfeld einer Übernahme eingesetzt, wo Transparenz für Marktteilnehmer besonders wichtig ist. Mittels Optionen können mit grosser Hebelwirkung, das heisst mit relativ wenig Kapital im Verhältnis zu den damit erfassten Stimmrechten, hohe Beteiligungen aufgebaut werden. Um einem solchen unbemerkten Aufbau von Beteiligungen entgegenzuwirken, wird zum Beispiel in London, dem wichtigsten europäischen Finanzplatz, die Kumulation von Aktien und Obligationen längst praktiziert.

Ihre Kommission empfiehlt, diesen zusätzlichen Schritt hin zu mehr Transparenz und damit auch hin zu mehr Fairness für den Finanzplatz Schweiz ebenfalls zu vollziehen. In der Abstimmung zum Schwellenwert von 3 Prozent, also mit 20 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen, wurde auch diese Kumulation beschlossen. Nur ein transparenter Markt ist ein attraktiver Markt, was sich letztlich als Standortvorteil auswirken soll.

Zur Missbrauchsahndung – ich bin bei Artikel 20 Absatz 4bis, bei der Suspendierung der Stimmrechte bei Verletzung der Offenlegungspflicht -: Unklarheiten bei der Behandlung dieser Norm betrafen insbesondere die prozessualen Folgen wie auch die Anwendung der Norm auf bereits gefällte GV-Beschlüsse. Ein zusätzlich angeforderter Bericht der Verwaltung beantwortete die offenen Fragen, und die Kommission stimmte dem Antrag nahezu einstimmig – bei einer Enthaltung – zu.

Der Richter soll auf Verlangen der Aufsichtsbehörde, auf Verlangen der Gesellschaft selbst, aber auch auf Verlangen eines einzelnen Aktionärs im Missbrauchsfall die Stimmrechte durch eine einstweilige Verfügung suspendieren können. Die Kommission ist der Meinung, dass eine Verletzung der Offenlegungspflicht mit der Stimmrechtssuspendierung viel wirkungsvoller bestraft wird. Die bloss monetäre Bestrafung könnte im Einzelfall ihre abschreckende Wirkung verfehlen. So hat sich die Kommission klar mit 20 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen für die Suspendierung entschieden.

Die Strafandrohung braucht es, um Erwerber grösserer Anteile a priori wissen zu lassen, dass bei einer Verletzung der Offenlegungspflicht eine erhebliche Bestrafung, nämlich die Versagung der Stimmrechte anlässlich der GV droht. Damit wird der angestrebte Einfluss auf die Unternehmung mittels Stimmrechten bei missbräuchlichem Verhalten versagt. Ich bitte Sie, sich der Kommission anzuschliessen.

Der Grundgedanke der vorgeschlagenen Zusatzregelungen war für die Kommission explizit nicht der viel zitierte Heimatschutz. Die Gesetzesänderungen bezwecken und bewirken diesen auch nicht. Die Transparenz steht bei den Schwellenwerten der Offenlegung im Zentrum, einzig sie muss ein grösstmögliches Ausmass erfahren. So wird die freie Marktwirtschaft gestützt, welche nur frei von Informationsasymmetrie gewährleistet werden kann. Die Kommission will mit der vorgeschlagenen Norm sicherstellen, dass zu jedem

AB 2007 N 100 / BO 2007 N 100

Zeitpunkt eines Übernahmekampfes faire Spielregeln definiert sind und mit offenen Karten gespielt werden muss.

Sie kennen die in der Öffentlichkeit stattfindenden Diskussionen, die damit verbundenen Ängste und den Wettlauf mit der Zeit. Um aus aktuellem Anlass nicht rückgängig zu machende Tatsachen zu verhindern, spricht noch mehr verdeckte Übernahmen zu ermöglichen, bedürfen diese Änderungen einer schnellen Umsetzung. Die Dringlichkeit der neuen Offenlegungsbestimmungen ergibt sich für die Kommission aus den zahlreichen Fällen, der aktuellen Tragweite und dem daraus resultierenden Bedürfnis nach dieser Regulierung. Die Dringlichkeit ist sowohl für Artikel 20 wie auch für Artikel 31 vorgesehen. Für die Mehrheit der Kommission ist klar, dass das Problem akut ist und seine Behandlung keinen Aufschub duldet. Ich bitte Sie, der Kommission zu folgen.

de Buman Dominique (C, FR), pour la commission: Le message du Conseil fédéral sur la loi sur la surveillance des marchés financiers prévoit bien des modifications matérielles de la loi sur les bourses. Etant donné la nouvelle organisation mise en place, plusieurs dispositions de la loi sur les bourses peuvent, en effet, être abrogées ou adaptées. Parallèlement, la terminologie utilisée doit être mise en conformité. Enfin, de nombreuses dispositions relatives aux offres publiques d'acquisition subissent l'évolution indispensable entraînée par l'instauration de la Finma.



Ces modifications législatives suivent le cours de l'examen de la Finma. C'est la raison pour laquelle on a pris certaines dispositions tout à l'heure dans le cadre de la loi sur les bourses. Mais si de nouvelles dispositions de la loi sur les bourses doivent aujourd'hui être révisées et qu'elles prennent leur place dans un projet séparé, c'est en raison précisément du caractère d'urgence que la Commission de l'économie et des redevances vous propose de leur conférer, en application de la procédure spéciale prévue à l'article 165 alinéa 1 de la Constitution fédérale et qui a pour effet de régler de manière particulière la voie du référendum facultatif, conformément à un autre article, l'article 141 alinéa 1 lettre b, de la même Constitution fédérale.

Si la révision de ces dispositions particulières revêt un caractère d'urgence, c'est en raison de récents projets de reprise d'entreprises – pensez notamment au cas de Sulzer ou d'Ascom – qui ont démontré que les entreprises industrielles de notre pays risquaient toujours plus de finir comme un produit commercial. En effet, l'impératif de transparence qui est liée aux participations d'une certaine importance dans une entreprise n'est aujourd'hui plus suffisamment respecté de par les effets possibles déployés par la détention cumulée d'actions et d'options.

Ainsi, le seuil déclenchant l'obligation de déclarer n'est-il aujourd'hui pas suffisamment bas et des seuils supplémentaires intermédiaires font-ils défaut. En effet, le potentiel latent de certaines options – car il s'agit bien du potentiel latent de certaines options, mais non de toutes – et de nouveaux produits financiers, est tel qu'avec la législation en vigueur une participation cumulée mais diversifiée de près de 10 pour cent n'est pas soumise à l'obligation de déclarer. Ainsi, certains acteurs économiques qui coordonneraient leurs démarches discrètement dans les coulisses, en silence, auraient la possibilité de faire en quelque sorte main basse sur une entreprise, en violation de l'esprit des règles applicables aux offres publiques d'acquisition.

Par souci de transparence, de sécurité de la place financière suisse, et par souci de soutien actif à nos entreprises, la commission a accepté les propositions Schwander de modification de la loi sur les bourses, aux articles 20 et 31 alinéa 1. Et même si les propositions Schwander n'ont pas été examinées par la commission, elles s'inscrivent toutefois dans la même intention législative. Nous y reviendrons tout à l'heure.

Le projet de loi ne vise pas seulement à introduire des seuils nouveaux pour l'obligation de déclarer. Il prévoit la suspension de l'exercice du droit de vote, mesure qui existe d'ailleurs déjà dans notre législation sur les banques, et dans le droit d'un pays voisin, l'Allemagne. La suspension de l'exercice du droit de vote intervient en cas de violation de l'obligation légale de déclarer. Une telle mesure existe par ailleurs à l'article 32 alinéa 7 de la loi sur les bourses et à l'article 23ter alinéa 1bis de la loi sur les banques. J'y ai fait allusion tout à l'heure. La question a été abordée par la commission. Celle-ci a décidé de faire un rapport complet au conseil, vu qu'il n'y a pas de message du Conseil fédéral. En effet, il s'agit d'un projet séparé émanant de la commission qui lui a conféré un caractère urgent. Et on ne parle pas là du contenu soumis.

La commission s'est donc demandé si ces nouvelles dispositions entravaient la liberté du marché ou la volonté d'investir. En d'autres termes, elle s'est demandé si la transparence visée pourrait se retourner contre l'efficacité et l'activité du marché. En réalité, en garantissant une transparence accrue, le durcissement de la loi sur les bourses permet au contraire – et on l'a dit tout à l'heure à propos de la loi – d'améliorer la qualité et la sécurité sur le marché financier suisse et donc de renforcer de manière beaucoup plus générale l'attractivité économique de notre pays. D'ailleurs, les organisations faïtières de l'industrie, ainsi que la Bourse suisse, ont accueilli favorablement les décisions de notre commission.

Vous me permettrez quelques brefs commentaires sur le projet 2. On pouvait courir le risque de n'avoir aucune explication téléologique, à propos des articles 20 et 31, autre que celle qui a été donnée par Monsieur Schneider, mais elle ne viendrait par conséquent pas comme telle de l'hémicycle.

A l'article 20 – première disposition du projet 2 –, le seuil de 3 pour cent a été déterminé sur la base de la législation en vigueur en Grande-Bretagne, et il sera bientôt en vigueur en Allemagne également. On s'était posé la question de l'opportunité d'abaisser ce seuil, mais à ce moment-là, le droit suisse se serait retrouvé en minorité avec le droit italien et très proche d'une obligation encore plus tatillonne de déclarer.

Quant aux seuils supplémentaires et intermédiaires de 15 et 25 pour cent, ils permettent d'assurer en quelque sorte une linéarité du devoir d'informer et donc de la connaissance. A noter que la suspension du droit de vote prévue à l'article 4bis ne constitue pas une sanction. C'est une mesure provisionnelle qui, ancrée dans la loi, devrait exercer un effet dissuasif. Donc, elle ne devrait fort heureusement pas connaître trop d'applications concrètes.

Quant à l'article 31 alinéa 1, il concerne l'obligation de déclarer dans les procédures d'offres publiques d'acquisition. Dans ces cas-là, le seuil est bien sûr identique; il est fixé à 3 pour cent des droits de vote.

L'abaissement du seuil de 5 à 3 pour cent à partir duquel toute acquisition d'action doit obligatoirement être communiquée a été accepté par la commission par 20 voix contre 3.

Quant à la suspension du droit de vote en cas de non-respect des obligations légales de déclarer, elle a été



appuyée par 20 voix contre 0 et 1 abstention.

J'en viens brièvement à la procédure de caractère d'urgence puisque c'est également une décision de la commission qui doit être avalisée par le Conseil national. L'article 165 alinéa 1 de la Constitution fédérale prévoit un tel dispositif et ouvre la voie du référendum facultatif dont les effets sont différents. Si l'on décide le caractère d'urgence et que le vote du Conseil national va dans ce sens-là, l'entrée en vigueur de la loi est immédiate, c'est-à-dire le lendemain du jour où la décision a été prise. Il faut cependant une décision à la majorité qualifiée des membres de chacun des deux conseils. La validité de l'acte législatif est limitée dans le temps et il nous appartient, à nous le Parlement, de définir la durée de cette validité. En l'occurrence, il est proposé de fixer le délai au 31 décembre 2012.

Quant au référendum, s'il devait y en avoir un et qu'il soit accepté par le peuple, alors la loi deviendrait caduque un an après son adoption par l'Assemblée fédérale. En l'occurrence, la validité proposée est de plus d'un an. C'est la raison pour laquelle c'est le référendum qui fixerait la validité.

AB 2007 N 101 / BO 2007 N 101

Au vote sur l'ensemble, la commission a décidé, par 19 voix contre 3 et 2 abstentions, d'accepter cette révision urgente de la loi sur les bourses. Elle vous invite à la suivre.

Meier-Schatz Lucrezia (C, SG): Die Kommission hat die Vorlage über das Finmag zum Anlass genommen, die Meldepflichten im Börsengesetz zu verschärfen. Die CVP-Fraktion begrüsst diesen Antrag. Damit sollen dringende Lücken im Bereich der Offenlegung von massgeblichen Beteiligungen an kotierten Unternehmen geschlossen werden. Dank grösserer Transparenz können die Qualität und die Sicherheit des Schweizer Finanzmarktes verbessert und der Wirtschaftsstandort gestärkt werden.

Um die Transparenz bei Übernahmegeschäften zu verbessern, soll auch die Eintrittsschwelle für die Meldepflicht beim Erwerb von Beteiligungspapieren von heute 5 auf 3 Prozent der Stimmrechte gesenkt werden. Damit wird das schweizerische Börsengesetz den Vorschriften angepasst, welche zum Beispiel bereits in Grossbritannien gelten und in Deutschland demnächst eingeführt werden.

Zudem soll für die Berechnung der Schwellenwerte der Erwerb von Aktien und Optionen zusammengezählt werden. Damit soll die neue Praxis der Eidgenössischen Übernahmekommission, welche erstmals im Falle der Übernahme von Saurer durch die OEC Oerlikon zur Anwendung kam, im Gesetz festgeschrieben werden. Mit dieser Regelung kann verhindert werden, dass ein Investor beispielsweise durch den Erwerb von 4,9 Prozent Aktien und 4,9 Prozent Optionen insgesamt fast 10 Prozent der Stimmrechte einer Firma akquiriert, ohne dies offenlegen zu müssen. Die vorgesehene Senkung der Schwellenwerte bei den Transparenzvorschriften wie auch das Addieren von Aktien- und Optionsbeteiligungen entsprechen dem vergleichbaren internationalen Standard und erschweren Umgehungen.

Bei Missachtung der Meldepflichten soll ein Richter die Ausübung des Stimmrechtes des fehlbaren Investors suspendieren können. Die Durchsetzung der Transparenzvorschriften wird dadurch entscheidend verbessert, und das ist für uns von der CVP ausschlaggebend. Jüngste Transaktionen an der Börse zeigen, dass die Anpassungen dringlich sind. Die vorgesehene separate Behandlung ist daher zu unterstützen.

Zusätzlich ist mit einer weiter gehenden Ausschöpfung der Kompetenzen im Rahmen des geltenden Rechtes zu verhindern, dass die Lücke bis zum Inkrafttreten einer neuen Regelung missbraucht werden kann.

Ich darf zusammenfassend feststellen, dass wir mit dieser Vorlage 2 die Ziele erreichen können und wir sie deshalb auch unterstützen. Unsere Fraktion wird auch den Antrag Schneider bzw. die Ergänzung unterstützen.

Kaufmann Hans (V, ZH): Ich bin von der einschneidenden Regelung, die wir hier in einer Nacht- und Nebelaktion verabschieden sollen, überhaupt nicht begeistert. Letztlich wird sich diese Vorlage als kontraproduktiv herausstellen, nicht für den Finanzplatz, aber für den Werkplatz. Mit dieser Vorlage schützen wir nicht gute Unternehmen; die haben ihren Börsenwert, und der ist so hoch, dass eine Übernahme nicht in jedem Fall attraktiv ist. Was wir schützen, sind schlechte Manager und Abzocker. Es ist auch sehr asymmetrisch, was wir hier an Transparenz verlangen: Wenn Manager und Verwaltungsräte ihre eigenen Unternehmen Dritten anbieten und sich dabei mit Millionbeträgen noch goldene Fallschirme sichern, dann ist das alles in Ordnung, aber wenn das jemand indirekt macht, über den Aufbau von Positionen, wird es als feindlich und als noch schlechter beurteilt. Zur Herabsetzung des Schwellenwertes: Ich bin ja selber in einem Geschäft tätig, in dem sehr grosse Anleger tätig sind. Viele von ihnen haben bisher jeweils 4,9 Prozent der Aktien gekauft, weil sie es nicht melden wollen. Warum wollen sie es nicht melden? Das Problem ist ja nicht der Kauf; aber wenn sie sich verabschieden, wenn ein guter Investor aussteigt, kann das eine Sogwirkung haben. Es kann auch eine Signalwirkung haben. In Zukunft werden die grossen Investoren eben nur noch 2,9 Prozent der Aktien kaufen. Die gleichen Leute,



die erst das Umfeld schlecht machen, klagen dann wieder, es sei zu wenig Risikokapital vorhanden. Wenn Sie jetzt nicht nur die grossen Aktionäre sichtbar machen, sondern auch diejenigen, die 3 Prozent der Aktien haben, dann müssen feindliche Übernehmer in Zukunft nur die entsprechende Liste nehmen und alle grösseren Aktionäre einzeln angehen. Auch das ist kontraproduktiv. Sie wissen auch, dass es heute sehr viele indexorientierte Anleger gibt. Die Indizes sind nach dem Publikumsanteil ausgerichtet. Wie wird dieser berechnet? Börsenkapitalisierung minus die grossen Blöcke. Dann bleibt noch der Publikumsanteil übrig; der wird dann zurückgehen. Auch hier verlieren wieder die kleinen Unternehmen. Es ist im Hinblick auf die Beschaffung des Risikokapitals also überhaupt nicht produktiv.

Dann kommt die Sache mit den Optionen. Optionen sind das eine, aber Sie haben ja auch das "securities lending". Das ist doch heute auch so ein Trick: Zwei Tage vor der Generalversammlung werden noch Titel ausgerissen, und dann wird das Quorum reduziert. Dann kommen Short-Positionen, Optionen, Kaufoptionen usw. Wenn wir also ein Gesetz machen, müssen wir das wirklich besser durchdenken.

Nehmen wir jetzt auch noch den Fall an, jemand habe 2,9 Prozent, und die Swisscom kauft ein paar Aktien zurück, sodass er eben plötzlich 3 Prozent hat. Wenn er dann noch Pech hat und das nicht ordnungsgemäss meldet, weil er gar nicht realisiert, dass die Aktienzahl abgenommen hat, wird er als Krimineller eingestuft und muss dann, wenn es dumm geht, bis zu 10 Millionen Franken Busse bezahlen.

Alles in allem machen wir also neue administrative Hürden. Ich bin schon enttäuscht, dass diese Vorschläge vor allem von jener Seite kommen, die sich immer als liberal bezeichnet. Die Vorlage schützt Unternehmen nicht und verbessert auch die Transparenz letztlich nicht, da Sie nicht mehr unterscheiden können, ob die Leute Titel oder Optionen oder sonst etwas halten. Ich sage Ihnen: Wenn die Anträge von Kollege Schwander nicht angenommen werden, werde ich, wie wahrscheinlich ein Grossteil der Fraktion, diese Vorlage ablehnen.

Ineichen Otto (RL, LU): Herr Kaufmann, ich frage mich tatsächlich, ob Sie eine neue Partei gründen wollen, eine neoliberale Partei, die letztlich nur die Interessen der Finanzhaie vertritt und nicht jene, die Ihre Partei hier in der Schweiz sehr gut vertritt, nämlich jene des Werk- und Arbeitsplatzes Schweiz. Ich verstehe Sie schlicht nicht mehr. Die Argumente, die Sie hier vorgebracht haben, sind schlicht gelogen, die kann man alle widerlegen.

Kaufmann Hans (V, ZH): Herr Ineichen, schauen Sie etwas in die Geschichte zurück: Welche Unternehmen wurden übernommen? Waren es die guten, oder waren es die, welche Probleme hatten, wo Abzocker da waren, Missmanagement herrschte? Sie sollten das vielleicht einmal anschauen. Was ich will, sind gute Unternehmen und nicht einen künstlichen Heimatschutz, der sich schlussendlich als Bumerang für die Eigenmittelbeschaffung der KMU erweist. Ich will, dass sie Eigenmittel kriegen, auch von institutionellen Anlegern, die nicht jeden Tag in der Zeitung sein wollen, wenn sie wieder ein paar Aktien dazugekauft oder ein paar abgestossen haben.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Herr Kaufmann, es geht nicht darum, den Verkauf von diesen Unternehmen zu verhindern oder nicht. Es geht darum, Transparenz über mögliche Übernahmeabsichten zu schaffen. Ich verstehe nicht, wie Sie dagegen sein können. Meine Reaktion ist ähnlich, wie diejenige von Herrn Ineichen, der es soeben formuliert hat: Die Transparenz kann nur im Interesse sowohl des Finanzmarktes wie auch des Arbeitsplatzes sein.

Was wir ja in den letzten Monaten feststellen, ist ein verstärkter Druck zur Übernahme guter Schweizer Unternehmen – vielleicht könnten sie noch besser sein, das ist möglich. Was droht dabei? Es entsteht ein riesiger Druck vom Finanzmarkt, die Rendite zu erhöhen. Wir wissen nicht, was die Absichten dieser Investoren sind: Wollen sie diese

AB 2007 N 102 / BO 2007 N 102

Unternehmungen filetieren, möglichst viel herausholen und dann wieder vom Werkplatz Schweiz verschwinden? Wir wollen, dass der Werkplatz Schweiz vor solchen Übernahmen insofern geschützt ist, als man wenigstens weiss, wer eine Übernahme plant und dann auch offen diskutieren kann, was die Absichten dieser Investorinnen und Investoren sind. Für die SP-Fraktion ist klar, dass wir, wie jetzt beantragt wird – im Übrigen im Einklang mit anderen Finanzplätzen; ich verweise auf Grossbritannien, und man kann demnächst auch auf Deutschland verweisen –, die Meldepflicht von heute 5 auf 3 Prozent senken. Wir sind auch ganz klar der Meinung, dass die Optionen und alle Erscheinungsformen von Beteiligungsrechten miterfasst werden sollen. Wenn das greifen soll, ist für uns auch ganz klar, dass wir ein Sanktionsregime haben, das wirklich griffig ist. Eine der besten Sanktionen ist natürlich, dass wir, im Fall einer Unterlassung der Meldung, das Stimmrecht für diese Zeit suspendieren lassen, so, wie es der Entwurf vorsieht.



Wir sind überzeugt, dass diese Vorlage dringlich verabschiedet werden muss. Ich bin eigentlich auch ein Stück weit stolz, dass es in der Kommission gelungen ist, ein drängendes Problem des Werkplatzes Schweiz so rasch einer Lösung zuzuführen. Ich mache mir keine Illusionen; die Phänomene, die wir heute haben, dass Firmen zusammengekauft werden und dass immer höhere Renditen herausgepresst werden, die werden wir nicht unterbinden. Das liegt ein Stück weit auch in der übermässigen Kapitalisierung unseres Finanzplatzes, und es liegt auch in der immer höheren Renditeerwartung des globalisierten Marktes. Aber die Meldepflicht und die Transparenz sind ein Schritt in die richtige Richtung.

Wenn wir dann das Obligationenrecht revidieren, hoffe ich, dass sich Herr Schneider-Amman mit uns dafür einsetzen wird, dass nur noch Namentitel herausgegeben werden und dass mit seiner Hilfe auch da die Corporate-Governance-Bestimmungen verschärft werden können.

Die SP-Fraktion tritt auf die Vorlage ein, stimmt den Anträgen zu und lehnt insbesondere den Antrag Schwander auf eine Abweichung ab.

Bührer Gerold (RL, SH): 1. Ich respektiere, dass man eine unterschiedliche Auffassung haben kann, wie stark solch verbesserte Transparenzbestimmungen wirken oder nicht. Aber als Liberaler kann ich es nicht akzeptieren, dass jemand, der sich für die Verschärfung der Transparenz einsetzt, mit den Mauern bauenden Protektionisten gleichgesetzt wird. Diesen Vorwurf muss ich in aller Form und entschieden zurückweisen. Hier wird eine Achillesferse marktwirtschaftlicher Überzeugung, die der Antragsteller und die unsere Fraktion haben, getroffen. Ich möchte ganz klar sagen, dass wir mit der verschärften Transparenz in gar keiner Weise verunmöglichen wollen, dass Besitzänderungen bei den börsenkotierten Unternehmungen auf irgendeine Art verhindert werden. Da hätten Sie mich nie auf dem Boot. Denn nicht nur der Güter- und der Arbeitsmarkt, sondern auch der Kapitalmarkt müssen frei sein und sich anpassen können.

2. Auch für uns ist klar: Dort, wo unternehmerische Fehlleistungen geschehen sind, wäre es im volkswirtschaftlichen Interesse falsch, wenn wir künstlich Anpassungen im Aktionariat, in der Beherrschung, verhindern wollten. Das wollen wir nicht.

3. Es ist jetzt mit Blick auf unsere Nachbarländer im Zusammenhang mit einem sehr grossen Unternehmen auch ein sehr nationalistisch geprägter Kampf im Gange. Ich sage auch hier klipp und klar: Auch wenn es grenzüberschreitende Übernahmen gibt, gegeben hat und geben wird, wollen wir nicht nationalistisch mauern. Das wäre kurzsichtig. Das würde das Vertrauen in die liberale Ordnung der Schweiz tangieren, das wäre ein Bumerang. Diese Dinge wollen wir nicht. Aber man kann doch jetzt nicht herkommen und sagen, wenn man in Bezug auf die Meldepflicht von 5 auf 3 Prozent runtergeht und bei 15 und 25 Prozent auch melden will, dann würde man den Kapitalmarkt in seiner Bewegungsfreiheit im Nerv treffen. Das ist schlicht nicht wahr.

Dann müssen Sie mal erklären, weshalb London – das eine Meldepflicht bei 3 Prozent hat und sogar sehr viel weiter gehende zusätzliche Meldeerfordernisse kennt, wenn die 3 Prozent überschritten werden – in Bezug auf die Börsengänge in den letzten Jahren trotzdem das stärkste Wachstum hatte und in Bezug auf die Wachstumsrate nicht nur europaweit, sondern auch im Vergleich zu New York die Nase vorne hatte. Es ist einfach schlichtweg ein Unding, das so einseitig hinzustellen.

4. Niemand, der als reiner Finanzinvestor halt 4 Prozent oder 4,5 Prozent erwirbt, muss etwas befürchten. Das ist doch heute schon so. Wenn ein Anlagefonds bei einer mittelgrossen kapitalisierten Gesellschaft schnell einmal 5 Prozent hat, dann muss er das melden. Und jedermann weiss, wenn das eine reine Finanzbeteiligung ist, ist nichts Besonderes dran. Es kann also keine Begründung geben, um zu behaupten, das sei ein Ding der Unmöglichkeit.

5. Es ist doch klar: Wenn ich 4,9 Prozent Aktien und 4,9 Prozent Optionen habe, sprich: letztlich 9,8 Prozent Stimmrechte haben kann, dann ist es doch nur richtig, dass jetzt neu eben Aktien und andere Formen von Stimmrechtserwerbsmöglichkeiten zusammengezählt werden müssen. Ich kann nicht nachvollziehen, dass man das bestreitet.

Ich fasse zusammen: Diese Änderung des Börsengesetzes ist gründlich vorbereitet worden, es sind zig Stunden in Abklärungen investiert worden, es ist kein Schnellschuss. Wir machen nichts anderes, als dass wir uns eigentlich in Bezug auf die Transparenz am europaweiten Musterknaben orientieren, und das ist nun einmal London. Das kann man doch nicht bestreiten.

Und ein letzter Punkt: Auch mit dieser Regelung – da können Sie ganz beruhigt sein, Kollege Kaufmann – wird es in Zukunft und soll es in Zukunft so bleiben, dass in einem dynamischen Prozess Eigentümerwechsel bei Unternehmen möglich sind. Das wollen wir nicht verhindern. Aber im Interesse der Altaktionäre müssen wir auch auf Transparenz pochen. Es geht nämlich nicht nur um die Interessen der angegriffenen Firmen, es geht auch um die Interessen der Aktionäre. Diese müssen wir wahren, weil Marktwirtschaft auch heisst, die Eigentümerinteressen zu schützen. Dazu sind wir als Gesetzgeber verpflichtet.



Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Der Antrag Schneider, dann die Anträge der Kommission und jetzt am Ende noch die Einzelanträge – diese Ergänzungen zur Vorlage über die Finanzmarktaufsicht sind die Folge von aktuellen Entwicklungen auf dem Kapitalmarkt. Es gibt in der Tat sehr viel anlagewilliges Kapital – teilweise repräsentiert durch Fonds, teilweise durch Private Equity –, und das hat den Übernahmekämpfen eine zusätzliche Dynamik verliehen. In dieser Situation hat man die Gelegenheit genutzt, um Anpassungen vorzuschlagen, welche eine Antwort auf diese Herausforderungen der aktuellen Kapitalmarktentwicklungen sind. Das Geschäft ist eigentlich anhängig gemacht worden, als die Vorlage der Finanzmarktaufsicht in der Kommission praktisch schon zu Ende behandelt war. Es gab und gibt dazu keine Botschaft des Bundesrates, aber es blieb genügend Zeit, um die Anträge durch Berichte aus der Börse, aus der Bankenkommission und aus dem Finanzdepartement zu kommentieren und zu verarbeiten, sodass heute mehr oder weniger gefestigte Meinungen vorliegen. Und diese Meinungsträger empfehlen Ihnen, den Anträgen der Kommission zuzustimmen. Insbesondere – ich beginne mit Artikel 20 des Börsengesetzes – ist die Schaffung von Transparenz in diesem Bereich der Übernahmen, besonders zur Festlegung des Erstschwellenwertes – notabene für kotierte Gesellschaften – zu begrüßen. Dabei geht es in der Tat nicht um Heimatschutz, es geht aber in einem weiten Sinne um den Schutz von Unternehmen, und zwar nur in dem Sinne, dass Transparenz geschaffen wird. Transparenz ist nämlich weder gut noch böse; nur das, was nachher geschieht, kann für Unternehmen gut oder böse sein. Es ist an den Unternehmen zu beurteilen, wie sie auf solche Entwicklungen reagieren wollen. Transparenz ist also an sich gewissermassen neutral.

AB 2007 N 103 / BO 2007 N 103

Es ist zuzugeben, dass mit diesen Anträgen auch gewisse Nachteile verbunden sind. Praktisch gesehen bestehen sie natürlich darin, dass zusätzliche Offenlegungsmeldungen eintreffen werden. Das führt zu administrativem Aufwand und zu administrativen Umtrieben, das ist klar. Auch muss man die möglichen Auswirkungen auf Investoren in Erwägung ziehen. Wenn die Schwelle zu tief ist, könnten diese abgeschreckt und von Investitionen abgehalten werden. Es ist auch nicht bei allen gleich, aber eine gewisse Abschreckungswirkung entsteht natürlich, je tiefer die Schwelle ist. England und Deutschland haben sich für 3 Prozent entschieden, andere sind ebenfalls dabei, den tiefen Schwellenwert von 3 Prozent zu installieren. Aufgrund des Quervergleichs mit internationalen Finanzmärkten scheint es uns deshalb vertretbar, sich in diesem Rahmen zu bewegen. In der Tat gibt es noch gewisse Pendenzen, wie z. B. die Frage der Praxis – eine solche fehlt natürlich heute noch in Bezug auf tiefere Schwellenwerte –; dann die Frage des Einflusses auf Generalversammlungen, der Beschlüsse von Generalversammlungen, wenn Meldepflichten verletzt werden; dann auch die Frage der Behandlung von Optionen, obschon hier die Übernahmekommission ja schon im letzten Jahr, ohne eigentlich eine gesetzliche Grundlage zu besitzen, faktisch einen entsprechenden Entscheid getroffen hat.

Wir glauben, dass in diesem Sinne dem Antrag zu Artikel 20 zugestimmt werden sollte. Artikel 20 Absatz 1bis gemäss Antrag Schneider wird in seiner Stossrichtung von uns ebenfalls akzeptiert; hier könnte man dann vielleicht zuhänden des Zweitrates noch die eine oder andere Frage in Bezug auf die Vollzugstauglichkeit stellen – aber das sind Abwicklungsfragen, die wir in kurzer Zeit noch behandeln könnten.

Es führt dazu, dass wir Ihnen als Erstrat die Annahme von Artikel 20 Absatz 1bis empfehlen. Dasselbe gilt für Artikel 31 Absatz 1. Hier sind wir einverstanden. Denn wenn der Erstschwellenwert in Artikel 20 bei 3 Prozent festgesetzt wird, muss logischerweise auch Artikel 31 angepasst werden.

Mit diesen Bemerkungen empfehle ich Ihnen, den Anträgen der Kommission zuzustimmen und den Antrag Schwander abzulehnen.

Schneider Johann N. (RL, BE), für die Kommission: Nur ganz kurz: Wenn stimmen würde, was Hans Kaufmann vorhin hier vorgetragen hat, wären Finanzplätze wie London oder Frankfurt und deren industrielles Umfeld mit Sicherheit nicht in dem guten Zustand, wie sie es sind.

Für die Kommission verwahre ich mich in aller Form gegen den Vorwurf der Nacht-und-Nebel-Aktion. Ich hab meinen ersten Antrag im April 2006 eingereicht. Wir haben im November und Dezember ausführlich diskutiert und Berichte eingefordert. Bundesrat Merz hat das eben auch gesagt. Und wir sind im Januar darauf zurückgekommen. Es ist sehr wohl sehr solide Arbeit gemacht worden.

Nebenbei bemerkt: Die SWX hat sich auch dazu geäußert, hat sich zustimmend geäußert. Ich erlaube mir bei dieser Gelegenheit noch einen Satz von Swissholdings vorzulesen: "Swissholdings als Vertreterin bedeutender börsenkotierter Unternehmen unterstützt diese Vorschläge vorbehaltlos. Es ist unter den Marktteilnehmern ein offenes Geheimnis, dass das geltende Offenlegungsrecht in der Schweiz grosse Schwächen hat. Es besteht ein Mangel an Transparenz. Ausserdem zeigen die Erfahrungen seit dem Inkrafttreten des Börsengesetzes vor neun Jahren, dass die Regeln in der Praxis nur sehr schlecht durchgesetzt werden können."



Noch einmal: Es geht um Transparenz; es geht nicht um Abwehr. Ich verwehre mich in aller Form dagegen. Es geht um Transparenz. Und es geht um eine Transparenz, die im internationalen Quervergleich etwa gleichwertig ist. Es geht auch um Fairness. Es geht um Fairness gegenüber Minderheitsaktionären und Altaktionären. Kollege Bühler hat das vorhin seinerseits angesprochen.

Und der letzte Satz: Die Kommission empfiehlt Ihnen im Verhältnis von 7 zu 1, den Vorschlägen zuzustimmen.

de Buman Dominique (C, FR), pour la commission: Je serai très bref puisque l'auteur des propositions s'est exprimé. J'ajouterai un seul élément: avec le raisonnement de Monsieur Kaufmann, vous n'avez plus de seuil du tout et vous n'avez plus l'obligation de déclarer. Donc, il y a quand même un certain risque qui planerait sur nos entreprises et la question peut se poser de savoir si le patrimoine industriel de la Suisse ne doit pas faire l'objet de notre sollicitation.

C'est dans ce sens que je vous demande de soutenir les propositions de la commission.

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

Detailberatung – Discussion par article

Titel

Antrag der Kommission

Bundesgesetz über dringende Anpassungen bei den Offenlegungspflichten im Börsengesetz

Titre

Proposition de la commission

Loi fédérale sur des modifications urgentes de l'obligation de déclarer dans la loi sur les bourses

Angenommen – Adopté

Ingress

Antrag der Kommission

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft beschliesst:
Das Börsengesetz vom 24. März 1995 wird wie folgt geändert:

Préambule

Proposition de la commission

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse arrête:

La loi fédérale du 24 mars 1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières est modifiée comme suit:

Angenommen – Adopté

Ziff. I Art. 20

Antrag der Kommission

Titel

Meldepflicht

Abs. 1

Wer direkt, indirekt oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten Aktien oder Erwerbs- oder Veräusserungsrechte bezüglich Aktien einer Gesellschaft mit Sitz in der Schweiz, deren Beteiligungspapiere mindestens teilweise in der Schweiz kotiert sind, für eigene Rechnung erwirbt oder veräussert und dadurch den Grenzwert von 3, 5, 10, 15, 20, 25, 33,3, 50 oder 66,6 Prozent der Stimmrechte, ob ausübbar oder nicht, erreicht, unter- oder überschreitet, muss dies der Gesellschaft und den Börsen, an denen die Beteiligungspapiere kotiert sind, melden.

Abs. 2

Die Umwandlung von Partizipations- oder Genussscheinen in Aktien und die Ausübung von Wandel- oder Erwerbsrechten sind einem Erwerb gleichgestellt. Die Ausübung von Veräusserungsrechten ist einer Veräusserung gleichgestellt.

*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 von Absatz 1 erwirbt oder veräussert, durch einstweilige Verfügung suspendieren. Hat die Person eine Beteiligung im Hinblick auf ein öffentliches Übernahmeangebot (5. Abschnitt) unter Verletzung von Absatz 1 erworben, so können die Übernahmekommission, die Zielgesellschaft oder einer ihrer Aktionäre vom Richter die Suspendierung des Stimmrechtes verlangen.

Abs. 5

Die Aufsichtsbehörde erlässt Bestimmungen über den Umfang der Meldepflicht, die Behandlung von Erwerbs- und

AB 2007 N 104 / BO 2007 N 104

Veräusserungsrechten, die Berechnung der Stimmrechte sowie über die Fristen, innert welchen der Meldepflicht nachgekommen werden muss und eine Gesellschaft Veränderungen der Besitzverhältnisse nach Absatz 1 zu veröffentlichen hat. Die Übernahmekommission (Art. 23) hat ein Antragsrecht.

*Antrag Schwander**Abs. 1*

.... den Grenzwerten von 5, 10, 20, 33,3, 50 oder 66,6 Prozent

*Antrag Schneider**Abs. 1bis*

Als indirekter und offenlegungspflichtiger Erwerb im Sinne des ersten Absatzes gelten namentlich sämtliche Vereinbarungen oder andere Vorkehren wie beispielsweise Options-, Swap- oder mit diesen Geschäften vergleichbare Transaktionen, die eine Person im Hinblick auf ein öffentliches Kaufangebot im Sinne von Artikel 22ff. BEHG tätigt und die es ihr als Anbieter oder einer mit dieser in gemeinsamer Absprache handelnden Person ermöglichen, eine Beteiligung an der Zielgesellschaft zu erlangen, selbst wenn durch diese Vorkehren kein Rechtsanspruch auf Übertragung von Aktien der Zielgesellschaft begründet wird.

Ch. I art. 20*Proposition de la commission**Titre**Obligation de déclarer**Al. 1*

Quiconque directement, indirectement ou de concert avec des tiers, acquiert ou aliène pour son propre compte des titres ou des droits concernant l'acquisition ou l'aliénation de titres d'une société ayant son siège en Suisse et dont au moins une partie des titres sont cotés en Suisse, et dont la participation, à la suite de cette opération, atteint, dépasse ou descend en dessous des seuils de 3, 5, 10, 15, 20, 25, 33,3, 50 ou 66,6 pour cent des droits de vote, qu'il soit habilité à en faire usage ou non, doit informer la société et les Bourses où les titres sont cotés.

Al. 2

La conversion de bons de participation ou de bons de jouissance en actions et l'exercice des droits d'échange ou d'acquisition sont assimilés à une acquisition. L'exercice des droits d'aliénation est assimilé à une aliénation.

Al. 4bis

Sur demande de l'autorité de surveillance, de la société ou de l'un de ses actionnaires, le juge peut, par décision provisoire, ordonner la suspension du droit de vote d'une personne ayant acquis ou aliéné des titres en violation de l'alinéa 1. Si la personne a acquis ces titres en violation de l'alinéa 1 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

L'autorité de surveillance édicte les dispositions relatives à l'étendue de l'obligation de déclarer, au traitement des droits d'acquisition et d'aliénation, au calcul des droits de vote, au délai de déclaration et au délai imparti aux sociétés pour publier les modifications de l'actionnariat au sens de l'alinéa 1. La commission (art. 23) est habilitée à présenter des propositions.

Proposition Schwander



Al. 1

.... en dessous des seuils de 5, 10, 20, 33,3, 50 ou 66,6 pour cent des droits

Proposition Schneider

Al. 1bis

Par acquisition indirecte et soumise à déclaration au sens de l'alinéa 1, on entend notamment les accords et autres mesures tels que par exemple les opérations sur options, les crédits croisés ou autres transactions de nature comparable qu'une personne prend en vue d'une offre publique d'acquisition au sens des articles 22ss. LBVM et qui lui permettent en qualité d'opérateur, ou qui permettent à une personne agissant en concertation avec elle, d'acquérir une participation dans la société cible, même lorsque cette opération ne fonde aucun droit à procéder à la cession d'actions de ladite société cible.

Schwander Pirmin (V, SZ): Ich spreche zu den Artikeln 20 und 31, weil diese beiden Artikel zusammenhängen. Es geht ja letztlich in beiden um die Grenzwerte. Artikel 20 wird gegenüber dem bisherigen Recht in dreifacher Hinsicht verschärft. Erstens wird die Meldepflicht auf die Erwerbs- und Veräusserungsrechte ausgedehnt. Der Antrag Schneider geht noch einen Schritt weiter. Er spezifiziert die Erwerbs- und Veräusserungsrechte und möchte diesbezüglich nicht einmal einen Rechtsanspruch voraussetzen. Zweitens sollen die Grenzwerte für die Meldepflicht verfeinert bzw. herabgesetzt werden. Drittens kann der Richter gemäss dem neuen Absatz 4bis die Ausübung des Stimmrechtes durch eine einstweilige Verfügung suspendieren.

Mein Antrag bezweckt, eine dieser Verschärfungen aufzuheben bzw. die bisherigen Grenzwerte zu belassen. Ich kann die Ausweitung der Meldepflicht auf die Erwerbs- und Veräusserungsrechte durchaus nachvollziehen; für eine Herabsetzung der Grenzwerte für die Meldepflicht sehe ich allerdings keine Gründe. Der Erwerb von Aktien bis zu 5 Prozent kann aufgrund des Anlage- und Risikoprofils in vielen Fällen durchaus im Interesse von betrieblichen Pensionskassen oder mittleren Unternehmen mit Anlagebedürfnis sein. Solche Unternehmungen kaufen, das zeigt die Realität, in den meisten Fällen nur bis zu den Grenzwerten der Meldepflicht. Sie wollen ihre Beteiligungen nicht preisgeben. Warum? Pensionskassen und mittlere Unternehmen mit einem langfristigen Anlageziel wollen am Markt doch keine falschen Signale für Übernahmen setzen. Es geht bei solchen Entscheidungen, das erlebe ich in der Praxis tagtäglich, darum, langfristig etwas anzulegen. Dieses Gesetz legt das Schwergewicht auf Übernahmen. Ich habe Redner gehört, die vorwiegend von Übernahmen gesprochen haben, aber wir haben viele Unternehmungen, eben auch gesunde betriebliche Pensionskassen, die ein Anlagebedürfnis haben; das Gesetz, so, wie es vorliegt, trägt diesem Anlagebedürfnis zu wenig Rechnung. Der Markt wird dadurch einmal mehr eingeschränkt und dient nur den grossen, vielfach auch ausländischen Investoren. Ich bin der Meinung, dass wir das verhindern müssen.

Ich bitte Sie daher, meinem Antrag zu folgen und die bisherigen Grenzwerte zu belassen. Mit der Herabsetzung der Grenzwerte können Übernahmen durch in- und ausländische Investoren ohnehin nicht verhindert werden. Übernahmen sind bekanntlich insbesondere dann interessant, wenn das Ertragspotenzial noch gesteigert werden kann. Das hat mit Bestimmtheit keinen Zusammenhang mit den Grenzwerten. Machen wir die Kontrolle der Meldepflicht nicht auch noch zur meldepflichtigen Kontrolle, belassen wir die bisherigen Grenzwerte! Ich danke für Ihre Unterstützung.

Schneider Johann N. (RL, BE): Ich spreche jetzt ausdrücklich nicht als Kommissionssprecher, sondern als Einzelantragsteller.

Mein Antrag ist im Nachgang zur Debatte in der Kommission und – das gebe ich natürlich zu – im Zuge der jetzt aktuellen Machenschaften auf dem Markt entstanden. Im Wesentlichen geht es darum, dass man die Offenlegung nicht auf einen Akteur beschränkt, sondern auf Akteurkonstrukte ausdehnt. Die Anpassung von Schwellenwerten zur Offenlegungspflicht und die Kumulation von Aktien mit Optionen sind wichtige Transparenzregulierungen, welche es dem einzelnen Akteur erschweren, wenn nicht verunmöglichen, unerkannt – es geht nur um die Transparenz – eine substantielle Beteiligung an einer Aktiengesellschaft aufzubauen. Sobald jedoch mit einem weiteren Akteur – das kann eine

AB 2007 N 105 / BO 2007 N 105

Bank sein – eine Koordination der Handlungen stattfindet, vermögen es auch die obigen Transparenzregulierungen nicht, effizient einen unerkannten Aufbau einer grossen Beteiligung zu verhindern.

Noch einmal, ich betone es sehr bewusst, ich betone es an Ihre Adresse: Es geht um das unerkannte Heranschleichen, es geht um die Offenlegung, um die Erhöhung der Transparenz. Es geht nicht darum, ob man Investor wird, es geht nicht um das Abhalten. Aktuelle Beispiele zeigen, dass das koordinierte Vorgehen ei-



nes Übernahmeinteressenten mit einem Dritten häufig vorkommt. Der Übernahmeinteressent richtet dieses Beteiligungskonstrukt zusammen mit einem Dritten oft bewusst ein, um eben der Offenlegung zu entgehen. Der beantragte Regelungsansatz zählt nun diese indirekten Beteiligungen, welche bei einem Dritten parkiert sein können, rein rechnerisch dem eigentlichen Akteur zu. Die vorgeschlagene Zurechnung findet nur im Hinblick auf ein öffentliches Kaufangebot ihre Anwendung. Eine Einschränkung ist also nur im Zusammenhang mit einer Übernahme gegeben. Die Norm ist bezüglich Tatbestand vom Regelungszweck her klar gefasst, aber dennoch genügend offen gestaltet, um auch künftige Neuschöpfungen der Finanzfachleute zu erfassen. Der Tatbestand der Norm erklärt das Ergebnis einer Transaktion, die Übertragung von Aktien der Zielgesellschaft, zu seinem zentralen Element, und zwar unabhängig davon, ob diese Übertragung rechtlich abgesichert ist oder aufgrund einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise zweckmässig erfolgt respektive ökonomisch sinnvoll ist.

Das Ziel ist im Fokus und nicht der Weg dorthin und die entsprechende Motivation. Die Regelung führt im Umfeld einer Übernahme, wo Informationen bezüglich des Aktionariates besonders wichtig sind, zusammen mit den anderen Offenlegungsregeln zur nötigen grossen Transparenz. Mittelbar führt die Regelung dazu, dass eine den Publikumsaktionären schädigende Vorverteilung der Übernahmeprämie praktisch unterbunden wird. Durch die Schaffung einer grösstmöglichen Transparenz mittels dieser indirekten Zurechnung von Aktien muss in einem frühen Stadium eine Offenlegung stattfinden. Das wird es schwierig machen, die Übernahmeprämie durch Options- und Swapgeschäfte oder Ähnliches vorgängig an den Publikumsaktionären vorbei zu verteilen. Der Regelungsadressat ist ausschliesslich der Übernahmeinteressent respektive der Anbieter. Mithin besteht kein Sanktionsrisiko für andere professionelle Marktteilnehmer. Die Regelung ist zielführend und dennoch moderat.

Mittelbar, das heisst durch erhöhte Transparenz, sollte auch sichergestellt sein, dass die Übernahmeprämie nicht institutionellen Marktteilnehmern zugute kommt, sondern den Publikumsaktionären. Die Zurechnung der sogenannten parkierten Aktien beim Übernahmeinteressenten folgt einer einfachen umsetzbaren Regel. Der indirekte Erwerb als solcher ist bereits in der Verordnung der EBK geregelt. Trotzdem ist die gesetzliche Grundlage jetzt auch rasch zu schaffen. Die EBK hat in den letzten Monaten gezeigt, dass sie auf ihrer Verordnungsstufe bei vorliegenden Problemen keinen zwingenden Handlungsbedarf erkennen mag. Dies vermag auch die jetzt auf Druck von aussen in Gang gesetzte Verordnungsanpassung nicht abschliessend zu korrigieren. Es liegt ein Problem vor uns, welches offensichtlich auf Gesetzesstufe zu regeln ist und bei dem niemandem ein Interpretationsspielraum zu gewähren ist. Die Angelegenheit ist wichtig und schwerwiegend, sodass ich mich hier nicht auf die Verordnungsebene alleine verlassen will; dies auch angesichts der diesbezüglichen, für mich bisher schwer nachvollziehbaren Zurückhaltung der EBK. Noch einmal: Der Grundgedanke dieser vorgeschlagenen Zusatzregelung ist nicht der uns unterstellte Heimatschutz – dagegen verwahre ich mich –, sondern es geht einzig und allein um die Absicht, zusätzliche Transparenz zu schaffen.

Das beschriebene Problem ist akut, und ich bitte Sie, nicht nur zuzustimmen, sondern eben auch der Dringlichkeit Ihre Zustimmung zu geben.

Bührer Gerold (RL, SH): Wir haben zu den anderen Bestimmungen – Schwellenwertabsenkung, Einbezug der Optionen – bereits gesprochen. Die Meinung unserer Fraktion habe ich begründet. Wir stimmen hier klar dem Antrag der Kommission zu.

Ich beschränke mich auf einen kurzen Kommentar zum Antrag Schneider zu Artikel 20 Absatz 1bis: Wie Herr Schneider gesagt hat, ist es zwar so, dass die EBK diesen Tatbestand der Vereinbarungen, des Zusammenschlusses zum Erwerb von meldepflichtigen Beteiligungen, auf Verordnungsebene erfassen kann und auch zu erfassen bestrebt ist. Es gibt auch Urteile und Kommentierungen von Urteilen der Übernahmekommission zu jüngeren Fällen, wo bereits genau im Sinne des Antrages entschieden worden ist. Es ist also letztlich eine Frage der Güterabwägung, ob wir als Gesetzgeber diesen Punkt im Sinne einer Klarifizierung auch hier auf Gesetzesstufe verankern wollen.

Hier sind wir klar zur Auffassung gelangt, dass es richtig ist, dieses gesetzgeberische Zeichen zu setzen. Wir sind uns bewusst – es ist in einem anderen Zusammenhang gesagt worden –, dass die Justiziabilität dieser Konstrukte immer schwierig war und bleiben wird. Wir versprechen Ihnen nicht, dass es mit diesem Artikel in Zukunft quasi ein Leichtes sein wird, die Fälle juristisch immer früh genug zu unterbinden. Aber wir sind der Auffassung, dass diese Stossrichtung durch die gesetzliche Verankerung zugunsten der EBK verstärkt wird. Wir haben auch Anhaltspunkte, wonach anzunehmen ist, dass die EBK ihre Spielräume, die sie aufgrund der Verordnung hat, zu nutzen gewillt ist. Aufgrund der Dringlichkeit werden diese Änderungen rasch wirksam sein, und zusätzlich wird mit der Nutzung der Spielräume durch die EBK auch noch möglichst zeitverzugslos eine klare Marschrichtung eingeschlagen werden können.



Rechsteiner Paul (S, SG): Ich kann es ebenfalls kurz machen. Es ist sehr zu begrüßen, dass der Vertreter von Economiesuisse, der früher ja ein harter Vertreter von Finanzplatzinteressen war, hier jetzt doch auch die Anliegen des Arbeitsplatzes Schweiz, des industriellen Standortes Schweiz sieht.

Die Regulierung, die hier geschaffen wird, ist eine milde Regulierung. Sie bezweckt ja Transparenz. Transparenz ist aber doch eine Voraussetzung dafür, dass gewisse nachteilige Vorgänge am Wirtschaftsstandort Schweiz – bedingt durch das Tätigwerden von Hedgefonds und durch das Tätigwerden von gewissen Rайдern – doch besser kontrolliert werden können. Es ist zu begrüßen, dass Massnahmen, die noch vor Kurzem schwer denkbar waren, jetzt doch Gesetz werden sollen. Diese Massnahmen sind ausserordentlich milde, aber bringen den Unternehmen doch auch eine Möglichkeit, die industrielle Substanz besser verteidigen zu können, wenn sie durch Übernahmen, die unkontrollierbar sind, gefährdet sind.

Der schweizerische Industriestandort hat nach wie vor eine hohe Qualität in Bezug auf die Produktivität, in Bezug auf das, was hier produziert wird. Das zeigen die Exporterfolge. Aber es ist ausserordentlich sensibel, diesen Standort mit den Arbeitsplätzen gegen Übernahmen zu verteidigen, wo es nötig wird. Solche besorgniserregenden Vorgänge sind auch in der Schweiz zunehmend festzustellen.

Ich muss Ihnen deshalb namens der SP-Fraktion sowohl empfehlen, dem Antrag Schneider zuzustimmen, wie auch, den Antrag Schwander abzulehnen, damit hier wenigstens diese minimale Voraussetzung der Offenlegung auch im Vergleich zu anderen Finanzplätzen geschaffen wird.

de Buman Dominique (C, FR), pour la commission: Vous me permettez de m'exprimer sur les propositions Schneider et Schwander.

Je commencerai par la proposition Schwander, qui est plus simple puisqu'elle équivaut à une sorte de "demi-non-entrée en matière". En effet, le projet 2, par des modifications de la loi sur les bourses, contient en substance deux innovations: l'une a trait aux seuils respectivement de 3, 15 et 25 pour cent; il y a un seuil minimal et deux seuils intermédiaires

AB 2007 N 106 / BO 2007 N 106

nouveaux. L'autre innovation, c'est la suspension du droit de vote, dans le cas particulier en cas de violation de l'obligation d'annonce.

La proposition Schwander, qui vise les articles 20 alinéa 1 et 31 alinéa 1 de la loi sur les bourses, équivaut purement et simplement à un statu quo. C'est donc comme si l'on n'avait pratiquement pas adopté ce projet. Or, je crois que les gens qui se sont exprimés ici, au nom de leur groupe, au nom de la commission, au nom du Conseil fédéral, ont été assez clairs et vous demandent d'introduire ces innovations et, au vote sur l'ensemble, de leur conférer même le caractère d'urgence. Je n'argumenterai donc pas davantage. Je vous demande de rejeter très clairement la proposition Schwander.

En ce qui concerne la proposition Schneider, celle-ci ne vise plus le cas de l'acteur isolé, de l'investisseur isolé, mais celui d'investisseurs qui se concertent et qui travaillent souvent avec un tiers, qui peut être en l'occurrence un gérant d'affaires ou une banque.

Le texte qui a été voté par la commission, qui donne lieu à cette révision urgente de la loi sur les bourses, ne prévoyait tout simplement pas suffisamment ce risque de contourner les objectifs de transparence du marché et le moyen de s'y opposer. Certes, Monsieur Rechsteiner Paul a apporté son appui à ces différentes propositions, mais j'aimerais préciser ici que dans l'optique de la commission, qu'il s'agisse des articles 20 ou 31 ou de la proposition Schneider à l'article 20 alinéa 1 bis, il ne s'agit pas de démanteler un marché international, mais d'assurer la sécurité financière sur la place suisse. C'est pour cette raison – je l'ai dit lors du débat d'entrée en matière sur le projet 2 – que la commission n'a pas pu traiter la proposition Schneider, mais celui-ci n'est que la concrétisation, il n'est que la vérification plus fine de la volonté qui a été exprimée très clairement par la commission.

C'est la raison pour laquelle, à titre personnel, je peux donc vous recommander de soutenir cette proposition. En effet, il faut savoir que, par la référence qui a été faite tout à l'heure par Monsieur Bühler à l'ordonnance de la Commission fédérale des banques, et plus exactement à son article 13, il n'y a pas d'assujettissement de tous les droits à l'obligation de déclarer et notamment de certaines options qui peuvent être échangées avec des intermédiaires financiers, avec des sortes d'hommes d'affaires, des courtiers, des banques, contre certaines d'entre elles qui donnent droit à des actions. Je suis conscient que cette matière est extrêmement technique, et si elle est technique, c'est qu'il existe, en marge du monde industriel, des milieux qui cherchent à contourner le système qui a été mis en place jusque-là dans notre pays, de telle manière que l'on cherche par certaines OPA le bien des entreprises, mais que certains ne le font pas dans cet esprit.

La volonté de Monsieur Schneider, qui est lui-même chef d'entreprise, est précisément de protéger – mais



je n'aime pas tant le terme "protéger" –, de venir en aide, de soutenir cette transparence du capital comme élément actif des entreprises suisses. Voilà ce que l'on peut dire.

Donc, l'article 20 alinéa 1bis proposé par Monsieur Schneider est en quelque sorte une explicitation du texte voté par la commission pour le cas où des tiers s'arrangent entre eux pour contourner ce qui a été mis en place par la commission.

C'est dans cet esprit-là que je vous demande donc de soutenir la proposition Schneider et, comme précédemment, de rejeter la proposition Schwander.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 115 Stimmen

Für den Antrag Schwander 40 Stimmen

Abs. 1bis – Al. 1bis

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Schneider 114 Stimmen

Dagegen 34 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées

Ziff. I Art. 31

Antrag der Kommission

Titel

Meldepflicht

Abs. 1

Der Anbieter oder wer direkt, indirekt oder in gemeinsamer Absprache mit Dritten über eine Beteiligung von mindestens 3 Prozent der Stimmrechte, ob ausübbar oder nicht, der Zielgesellschaft oder gegebenenfalls einer anderen Gesellschaft, deren Beteiligungspapiere zum Tausch angeboten werden, verfügt, muss von der Veröffentlichung des Angebotes bis zum Ablauf der Angebotsfrist der Übernahmekommission und den Börsen, an denen die Papiere kotiert sind, jeden Erwerb oder Verkauf von Beteiligungspapieren melden.

Antrag Schwander

Abs. 1

.... über eine Beteiligung von mindestens 5 Prozent der Stimmrechte

Ch. I art. 31

Proposition de la commission

Titre

Obligation de déclarer

Al. 1

L'offrant ou toute personne qui, directement, indirectement ou de concert avec des tiers, détient une participation d'au moins 3 pour cent des droits de vote, pouvant être exercés ou non, de la société visée, ou, le cas échéant, d'une autre société dont les titres sont offerts en échange, doit déclarer à la commission et aux Bourses où les titres sont cotés, dès la publication de l'offre et jusqu'à son expiration, toute acquisition ou vente de titres de cette société.

Proposition Schwander

Al. 1

.... une participation d'au moins 5 pour cent des droits de vote

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 114 Stimmen

Für den Antrag Schwander 39 Stimmen





Ziff. II

Antrag der Kommission

Abs. 1

Dieses Gesetz wird nach Artikel 165 Absatz 1 der Bundesverfassung als dringlich erklärt und untersteht nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung dem fakultativen Referendum.

Abs. 2

Es tritt am (einen Tag nach seiner Verabschiedung) in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 2012.

Ch. II

Proposition de la commission

Al. 1

La présente loi est déclarée urgente conformément à l'article 165 alinéa 1 de la Constitution fédérale et elle est sujette au référendum facultatif conformément à l'article 141 alinéa 1 lettre b de la Constitution fédérale.

AB 2007 N 107 / BO 2007 N 107

Al. 2

Elle entre en vigueur le (un jour après son adoption) et reste valable jusqu'au 31 décembre 2012.

Angenommen – Adopté

Präsidentin (Egerszegi-Obrist Christine, Präsidentin): Über die Dringlichkeitsklausel wird erst nach erfolgter Differenzbereinigung beschlossen.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 06.017/3871)

Für Annahme des Entwurfes 134 Stimmen

Dagegen 20 Stimmen

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté