Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament

Dokumentationsdienst
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@parl.admin.ch

85.020 Strafgesetzbuch (Insidergeschäfte)

85.020 - Geschäft des Bundesrates. Texte français

Strafgesetzbuch (Insidergeschäfte)

Einreichungsdatum 1.05.1985
Stand der Beratung Erledigt

Botschaft/Bericht: BBl 1985 II, 69 / FF 1985 II, 70

Chronologie
07.10.86 SR
07.10.87 NR
08.12.87 SR
16.12.87 NR
18.12.87 SR Schlussabstimmung
18.12.87 NR Schlussabstimmung

Zuständig —EJPD

Freie Schlagwörter—Recht, Bürgerliches Strafrecht, Insidergeschäft, StGB, Strafgesetzbuch

Benutzerinformationen
Dieses Dokument stammt aus einer älteren Datensammlung. Für die Korrektheit kann nicht garantiert werden.

Home

vertrages, dessen Regelung viel eher im OR erfolgen muss als zum Beispiel ein Mäkler- oder Lagervertrag. Realität ist auch die wirtschaftliche Bedeutung des Konsumkreditgeschäfts; der Gesamtbestand an Konsumkrediten beläuft sich auf weit über 5 Milliarden Franken. Realität ist ausserdem, dass Sie morgen schon einen neuen Vorstoss auf dem Tisch haben werden, wenn dieses Gesetz abgelehnt wird: Besseres wird aber nicht resultieren, und teilweise penetranter Lobbyismus wird weitergehen. Deshalb meine ich im Hinblick auf die Schlussabstimmung, dass man den Vorhang nun schliessen und der Vorlage zustimmen sollte.

Schmid: Ich bin nicht Mitglied der Kommission, aber nachdem der Kommissionspräsident bereits im Vorgriff auf die Schlussabstimmung den Mahnfinger drohend in die Höhe gehalten hat, möchte ich folgendes von der «anderen Warte aus» zu bedenken geben: Es gibt in diesem Rat Leute – daraus machen sie kein Hehl –, die mit der Entwicklung des Rechts in der jetzigen Zeit nicht mehr einverstanden sind. Wir haben uns nämlich angewöhnt, wegen des Missbrauchs weniger alle um ein Weniges zu bevormunden – statt jene wenigen, die der Bevormundung bedürften, zu bevormunden und alle anderen, die wissen, wie man mit der Freiheit umzugehen hat, unbehelligt von Staatseingriffen zu lassen! Ich glaube, das ist nach wie vor ein guter Grund, in der Schlussabstimmung nein zu sagen.

An den Nationalrat – Au Conseil national

85.020

Strafgesetzbuch (Insidergeschäfte)
Code pénal (opérations d'initiés)

Botschaft und Gesetzentwurf vom 1. Mai 1985 (BBl II, 69)
Message et projet de loi du 1er mai 1985 (FF II, 70)

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Schmid
Nichteintreten

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Schmid
Ne pas entrer en matière

Bürgi, Berichterstatter: Die Botschaft des Bundesrates zu diesem Geschäft umfasst lediglich 23 Seiten und erweckt damit den Anschein, nicht zu den grossen parlamentarischen Vorlagen zu gehören. Dennoch nahm sie die Kommission vom November des letzten Jahres bis in diese Session in Anspruch. Diese verhältnismässig lange Dauer der Beratungen belegt, dass es sich um eine anspruchsvolle Materie handelt, deren Einfügung in die schweizerische Rechtsordnung vielschichtige Probleme aufwirft. Dies wiederum liegt in der Tatsache begründet, dass es sowohl Aspekte der innerschweizerischen Rechtsordnung wie der internationalen Rechtshilfe zu bedenken gilt.
Ich äussere mich zunächst über den jetzt bestehenden Zustand: Im August 1982 wurde zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten ein «Memorandum of Understanding» vereinbart. Es bezweckt, die zwischen der schweizerischen Bankiervereinigung und der amerikanischen Börsenaufsichtsbehörde, der «Securities and Exchange Commission», kurz SEC genannt, vereinbarte Konvention XVI einzubinden. Die international tätigen Schweizer Banken haben sich in der Folge dieser Konvention angeschlossen. Damit wurden die Voraussetzungen geschaffen, dass die betreffenden Banken der SEC, mit Sitz in Washington, in Insiderfällen Auskünfte erteilen können. Diese US-Bundesbehörde hat die missbräuchliche Verwendung von Insiderwissen im Börsenverkehr zu untersuchen und nötigenfalls – nach Ausschöpfung ihrer administrativen Möglichkeiten – beim zuständigen Richter Strafverfolgung einzuleiten. Der amerikanische Richter verfügt bekanntlich über ein wirkungsvolles Instrumentarium, um sich Einsicht in die von ihm verlangten Dokumente zu verschaffen, vor allem Beugebussen bis zu 50 000 Dollar pro Tag und die Androhung der Schliessung einer Firma. Um die Abwendung solch gefährlicher Massnahmen für die schweizerischen Banken ging es im Jahre 1982.
Im Rahmen der Konvention XVI entscheidet eine dreiköpfige Kommission, ob die Voraussetzungen zur Aufhebung des schweizerischen Bankgeheimnisses im konkreten Fall gegeben sind. Sie steht unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Peter Forstmoser von der Universität Zürich. Die Konvention trat am 1. Oktober 1983 in Kraft und gilt bis Ende dieses Jahres. Ohne Kündigung verlängert sie sich jeweils um ein Jahr. Beim Erlass eines Gesetzes fällt sie automatisch dahin. Dieser Hinweis zeigt, dass die Konvention XVI bei ihrem Abschluss als zeitlich befristetes Provisorium gedacht war, an dessen Stelle eine gesetzliche Regelung zu treten habe. Eine solche wurde vom Bundesrat am 1. Mai 1985 vorgeschlagen.
Ich möchte nun einige schweizerische Betrachtungen zum Insiderproblem anstellen. In der Kommission fand eine zuweilen lebhafte Diskussion statt, ob es angezeigt sei, den Anwendungsbereich des Strafgesetzbuches auf Insiderfälle auszudehnen. Dabei kam ein gewisses Unbehagen über die Kriminalisierung weiterer Lebensbereiche zum Ausdruck. Die reifliche Erwägung des Problemkreises führte indessen zur klaren Schlussfolgerung, dass wichtige innerschweizerische, schützenswerte Güter vorliegen, nämlich die Sauberkeit des schweizerischen Börsenplatzes, die Chancengleichheit aller Anleger und der Schutz des Unternehmens vor missbräuchlich handelnden Insidern.
Die Chancengleichheit aller Anleger ist deshalb von wachsender Bedeutung, weil die Zahl der Börsenpapierinhaber im Zeichen der Mitarbeiteraktie eindeutig im Zunehmen begriffen ist. Gerade diese Kreise der Bevölkerung – die Mitarbeiter, die Aktien ihrer Unternehmung besitzen – haben einen Anspruch darauf, in ihrem Vertrauen zur Marktwirtschaft nicht durch Missbrauch von Insiderwissen erschüttert zu werden.
Der vom Bundesrat vorgeschlagene neue Artikel 161 des Strafgesetzbuches schafft einen neuen Straftatbestand, nämlich den Insidermissbrauch. Drei Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit eine strafrechtliche Verfolgung in Betracht fällt, nämlich erstens die Kenntnis einer vertraulichen Tatsache. In der Botschaft werden unter anderem genannt: Unternehmensverbindungen, bevorstehende Ausgabe neuer Beteiligungsrechte, Geschäfte besonderen Ausmasses sowie drohende oder schon eingetretene grosse Geschäftsverluste. Zweitens die Voraussehbarkeit eines erheblichen Einflusses auf den Börsenkurs bei Verwendung dieser vertraulichen Tatsache. Dabei wird kein Unterschied gemacht, ob der Insider das Wissen selber verwendet oder an einen Dritten, den sogenannten «Tippee», weitergibt. Schliesslich – drittes Kriterium – das Erzielen eines finanziellen Vorteiles. Dieser Vorteil kann ein Gewinn durch rechtzeitigen Kauf von Wertpapieren sein. In Betracht fällt aber auch ein vermiedener Verlust durch rechtzeitigen Verkauf von Wertpapieren. Im Falle von Strukturbereinigungen oder Sanierungen von Unternehmungen kann das auf Insiderwissen beruhende rechtzeitige Aussteigen aus bestimmten Anlagen eine besonders krasse Verletzung der Chancengleichheit der Anleger darstellen.
Die Kommission führte zu Beginn der Beratungen Hearings durch, an denen unter anderem der Präsident der Prüfungskommission der Konvention XVI teilnahm. Sodann liess sie durch das Bundesamt für Justiz einen eingehenden Ergän-

zungsbericht erstellen, welcher die Botschaft in wirkungsvoller Weise ergänzt. Weiter prüfte sie eine Reihe von Anträgen und Anregungen, die in wertvoller Weise zur Abrundung der Meinungsbildung beitrugen. Unter anderem stand der Erlass eines Spezialgesetzes anstelle einer Lösung im Strafgesetzbuch zur Diskussion.
Wie Sie der Fahne entnehmen können, liegen insgesamt drei Minderheitsanträge vor. Sie betreffen folgende Problemkreise: die generelle strafrechtliche Erfassung des Vertrauensbruches – nicht nur im Rahmen von Börsengeschäften –, das Absehen von einer Strafverfolgung in einfachen Fällen und schliesslich die Verfolgung des Insidermissbrauches von Amtes wegen, Offizialdelikt oder nur auf Antrag. Ich werde mich in der Detailberatung zu diesen Anträgen äussern.
Mit Bezug auf die Aufzählung der vertraulichen Tatsachen hat sich in der Kommission im Verlaufe dieser Session ein Kompromiss ergeben. Der ursprüngliche Minderheitsantrag Masoni/Muheim wurde zurückgezogen. An seine Stelle tritt der Antrag der Kommission, dem sich neun Mitglieder angeschlossen haben. Er ist auf der modifizierten Fahne vom 2. Oktober aufgeführt.
Zusammenfassende Schlussbetrachtungen: Aus den längeren Beratungen der Kommission ging die Vorlage des Bundesrates mit einer Aenderung hervor. Wird die neue Strafnorm zu zahlreichen Strafuntersuchungen führen? Diese Befürchtung wurde ja immer wieder geäussert. Ich möchte darauf antworten: Am Anfang wird es wohl eine Anzahl Fälle geben. Nachher dürfte die präventive Wirkung des neuen Artikels 161 StGB im Vordergrund stehen. Wenn wir diese Vorlage annehmen, entstehen im Verhältnis zum Ausland normalisierte Verhältnisse mit Bezug auf die internationale Rechtshilfe. Es wird die beidseitige Strafbarkeit begründet, die eine entscheidende Voraussetzung der internationalen Rechtshilfe darstellt. Damit kann die Konvention XVI wegfallen, die zum vornherein als Uebergangsmassnahme gedacht war und die auf einer höchst problematischen Rechtsgrundlage beruht.
Die Vorlage schafft demgegenüber eine Dauerlösung, um unter anderem den Zusammenstoss amerikanischer und kontinentaler Rechtsbegriffe in geordnete Bahnen zu lenken.
Die Hintergrundsituation ist die zunehmende Internationalisierung der Finanzmärkte. Will die Schweiz ihren leistungsfähigen und die schweizerische Wirtschaft vielfach befruchtenden Finanzplatz behalten, kommt sie um gewisse Anpassungen in der internationalen Rechtshilfe nicht herum.
Ich beantrage Ihnen, auf die Vorlage einzutreten. Die Kommission hat diesen Beschluss mit 9 gegen 1 Stimme gefasst. Zudem bitte ich Sie, in der Detailberatung den Beschlüssen der Kommission zuzustimmen.

Präsident: Das Wort hat Herr Schmid zu seinem Antrag auf Nichteintreten.

Schmid: Zunächst eine Vorbemerkung: Ich bin an sich nicht mimosenhaft; aber ich habe die Auffassung, ich sei hier schlecht behandelt worden. Ich war Mitglied der Kommission, und wenn die vereinigten Anträge Muheim und Masoni auf der Fahne Platz haben, dann hätte mein Minderheitsantrag auf Nichteintreten auf der Fahne ebenfalls Platz gehabt. Ich stelle Ihnen den Antrag, auf die Vorlage nicht einzutreten. Dies aus zwei Gründen: erstens, weil ich die Norm für materiell unbefriedigend halte, und zweitens, weil ich sie für staatspolitisch bedenklich halte.
Sie ist materiell aus drei Gründen nicht befriedigend.
1. Man kann mir kein vernünftiges Rechtsgut nennen, das mit dieser Norm zu schützen wäre.
2. Man verstösst gegen den Grundsatz der Subsidiarität des Strafrechtes.
3. Diese Norm ist willkürlich und ungerecht.
1. Was den Rechtsgüterschutz betrifft, folgendes: Wer eine Norm des Strafrechts schafft, der muss sich schon im klaren darüber sein, warum er sie schafft, welches Rechtsgut er mit einer Strafandrohung schützen will: Leib und Leben, Eigentum, Ehre, körperliche und Ehrenintegrität, Familie usw. Wir haben im StGB entsprechende Vorlagen.
In der Diskussion der Kommission waren wir am Anfang völlig ratlos, welches eigentlich das Rechtsgut sei. Herr Professor Forstmoser hat ganz offen gesagt, es sei in der Tat schwierig, das Rechtsgut, welches durch diese Strafnorm geschützt werden sollte, richtig zu bezeichnen, und Herr Faist, ein anderer Experte, hat bestritten, dass sich ein solches Rechtsgut nachweisen lässt.
Lassen wir das, gehen wir zur Botschaft, und wir sehen dort, dass der Bundesrat drei Rechtsgüter namhaft macht oder eine Kombination von dreien. Er sagt – der Kommissionspräsident hat das bereits erwähnt –, ein erstes Rechtsgut sei der Schutz des Unternehmens. Das soll wohl heissen, dass ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen einer Unternehmung und ihren Insidern, nennen wir sie Verwaltungsräte, Mitglieder der Geschäftsleitung usf., gebrochen werden kann und dass der Bruch dieses Vertrauensverhältnisses ein negativer ethischer Tatbestand ist, der strafrechtlich sanktioniert werden soll. Mit andern Worten: Das Rechtsgut wäre das besondere Vertrauensverhältnis zwischen Unternehmung und ihren höheren leitenden Angestellten oder den Insidern. Frage: Ist das ein Rechtsgut im Rechtssinn? Wer Vertrauen bricht, ist ein Lump. Aber ist er auch ein Verbrecher? Das ist eine Frage. Wir haben in der schweizerischen Strafrechtstradition eine etwas andere Auffassung, als sie hier bei diesem Artikel zum Ausdruck kommt. Es gibt drei Artikel im StGB, die sich in diesem Sinne mit Vertrauensbruch befassen, nämlich Artikel 162, 321 und 322. Es handelt sich hier um Geheimnisverrat: Verrat des Geschäftsgeheimnisses (162), des Amts- und des Berufsgeheimnisses (323, 322). Es gibt noch einen vierten Tatbestand, der in diese Linie fällt: Artikel 13g UWG (alt, neu wäre es Artikel 6). Es ist kennzeichnend für alle diese Tatbestände, dass nur eine bestimmte Form des Vertrauens- oder Geheimnisbruches bestraft wird, nämlich der Verrat, das unbefugte Ausbringen des Geheimnisses an Dritte. Was völlig straffrei ist, ist die Verwertung eines Geheimnisses durch den Insider, die Amtsperson, den Berufsmann selbst auf anderem Wege als durch Geheimnisverrat.
Wir gehen nun hin und machen eine Norm, die im Rahmen des Geschäftsgeheimnisses liegt (also praktisch im Rahmen von Artikel 162) – eine Strafnorm, die den Bruch eines Geschäftsgeheimnisses als strafbar bezeichnet, obwohl es nicht ein Verrat an Dritte ist, sondern Verwertung dieses Geheimnisses, und zwar in spezifischer Form durch eine Börsentransaktion. Das alles führt mich nun zur Frage: Warum denn Strafe nur im Rahmen des Geschäftsgeheimnisses und warum nicht auch im Rahmen von Artikel 321 und 322 (denn auch dort gibt es Geheimnisse, die durch Verwertung verletzt werden können, wie bei Artikel 162), und warum muss denn nur und ausschliesslich die Verwertung in der Form der Börsentransaktion strafbar erklärt werden?
Diese Fragen sind völlig unbeantwortet, und sie sind auch nicht zu beantworten; denn sie zeigen alle eines: es geht gar nicht um den Vertrauensschutz, es geht nicht um den Schutz des Vertrauens zwischen Unternehmung und Firma. Wäre es so, müsste man eben auch das Vertrauen, das auf andere Weise als durch Börsentransaktion verletzt wird, schützen. Man müsste das Vertrauen schützen, das zwischen Amtsperson und Kunde besteht und das die Amtsperson bricht, indem sie das Amtsgeheimnis verwertet, ohne es zu verraten, und man müsste das im Rahmen des Berufsgeheimnisses ebenfalls tun. Warum tun wir das nicht? Weil es eben nicht um das Vertrauen geht. Es geht darum, dass man die Insider strafbar erklären will, Vertrauen hin oder her. Mit andern Worten: dass das erste Rechtsgut Vertrauen zwischen Unternehmung und Insider ist, glaubt nicht einmal der Bundesrat.
Der Bundesrat sagt dann, es gehe um die Sauberkeit des Börsenmarktes. Gewiss ist die Lauterkeit des Börsenmarktes ein hohes Gut, und setzt man es geradezu als ein Rechtsgut, so würde es allerdings einer vertiefteren Betrachtung wert sein. Was ist Insiderhandel? Insiderhandel

ist nichts anderes als Ausnützung einer wahren Tatsache vor ihrer Publikation zu eigenen Gunsten. Dass das nicht sehr lauter ist, mag angehen; aber es gibt Tatbestände, die bedeutend weniger lauter sind und die Lauterkeit des Börsenplatzes Schweiz oder einer Börse im allgemeinen bedeutend stärker tangieren, nämlich dann, wenn bewusst Unwahrheiten über eine Firma ausgestreut werden, um einen bestimmten Kurs zu manipulieren, dessen man sich zu eigenen Gunsten bedienen will.
Das ist eine viel krassere Gefährdung der Sauberkeit der Börse. Da fragt man sich, warum dann dies nicht als strafbar erklärt wird? Man kommt mit Artikel 160 Strafgesetzbuch (Kreditschädigung) hier nicht zu Rande. Da ist die Frage offen: Geht es tatsächlich um die Sauberkeit des Börsenplatzes, oder ist auch das nur ein Popanz, den man uns aufstellt, damit wir ihn abschiessen? Es ist so! Es geht nicht um die Sauberkeit des Börsenplatzes, sondern darum, dass man die Insider strafen will.
Drittens gehe es um die Chancengleichheit für Anleger. Die Idee der Chancengleichheit für Anleger lässt sich sehr gut, sogar ideal verkaufen; denn das Postulat «Chancengleichheit» ist ausserordentlich attraktiv. Wir denken zurück an die späten sechziger und frühen siebziger Jahre: Chancengleichheit in der Bildung, in der Ausbildung. Was waren das für Zeiten! Chancengleichheit ist etwas Schönes. Wir sollten uns aber hüten, allzu lautstark in den Chor jener einzustimmen, die das hohe Lied der Chancengleichheit singen; denn die Schweiz hat – ich wage diese Behauptung – gerade im Bereich der Chancengleichheit wenig Tradition. Gerade im Wertpapierrecht, im Gesellschaftsrecht ist die Schweiz durchaus vom Gedanken des Minderheitenschutzes und nicht der Chancengleichheit aller geprägt. Wir haben vielfältige Möglichkeiten, Insider Insider und Outsider Outsider bleiben zu lassen. Wir sind ein Land der Aktionärbindungsverträge und der vinkulierten Aktien; ein Land der Stimmrechtsaktien und der Bezugsrechte. Das alles sind Instrumente, mit denen man dafür sorgen kann, dass keine Chancengleichheit besteht. Ich sage nicht Gott sei Dank, aber sie sind bewusst gewählt und haben ihre guten Gründe. Wenn wir uns aber so auf Chancengleichheit berufen, schneiden wir uns vielleicht irgendwann einmal ins eigene Fleisch. Wir leisten uns vermutlich einen kleinen Dienst, wenn wir die Chancengleichheit beim Börsenwertpapier- und Gesellschaftsrecht als Rechtsgut postulieren.
Zusammenfassend muss ich feststellen, dass ich nach wie vor kein geeignetes Rechtsgut finde, das durch eine Insiderbestimmung zu schützen wäre.
2. Die Insidergeschäfte sollen also – aus welchen Gründen auch immer – bestraft werden. Man könnte das anders sagen: Wir wollen aus bestimmten Gründen keine Insidergeschäfte. Wenn wir diese offene Haltung haben, dann stehen uns eine ganze Menge an staatlichen Möglichkeiten zur Verfügung: Zivilrechtliche, Gewinnabschöpfung. Wer den Gewinn wieder abführen muss, dem ist nicht mehr sehr daran gelegen, Insidergeschäfte zu tätigen. Wir können verwaltungsrechtlich einsteigen und eine Börsenaufsicht einsetzen, eine Behörde, die solche Geschäfte von vornherein kontrolliert. Erst wenn dies alles nicht mehr genügt – so ist an sich auch die Auffassung dieses Rates –, ist die *ultima ratio* das Strafrecht. Wir strafen in diesem Rat in der Regel nicht gern und haben daher die Tradition, Strafbestimmungen aus Verwaltungsgesetzen möglichst herauszustreichen, in der begründeten Meinung, wir sollten unsere Mitbürger nicht am Laufmeter kriminalisieren. Hier haben wir einen Tatbestand, den wir während Jahren – wenn überhaupt – höchstens für gesellschaftlich anrüchig, sicher aber nicht für strafrechtlich verfolgbar gehalten haben.
Ich darf darauf hinweisen, dass Leute, die heute die Strafbarkeit vieler Bestimmungen postulieren, vor 15 Jahren noch – das ist eine unheimlich kurze Zeit in einer Rechtsentwicklung – der Auffassung waren, Insidergeschäfte seien nicht einmal zivilrechtswidrig. Diese Auffassung vertrat Professor Forstmoser 1973. Was muss alles passiert sein, damit man sich zu einem solchen Sinneswandel bekennt? Ich weiss es nicht!
Tatsache ist aber, dass das Unrechtbewusstsein heute noch weitgehend fehlt. Wenn es fehlt, sollte man andere Möglichkeiten ausschöpfen, bevor man mit dem Geschütz «Strafrecht» auffährt. Die Subsidiarität des Strafrechtes ist hier nicht gewahrt.
3. Diese Norm ist materiell ungerecht. Zu Zeiten, als das Bundesgericht noch auf der Selbstverständlichkeit bestand, dass es eine Rechtssprechungs- und keine Rechtssetzungsinstanz sei, hat es sich sehr gescheit geäussert. So zum Beispiel auch, dass der Gesetzgeber willkürlich sein könne, nämlich dann, wenn er Ungleiches gleich reglementiere. Das tun wir hier.
Stellen Sie sich die beiden Fälle vor: Sie haben einen Verwaltungsratspräsidenten einer Firma, die kurz vor der Publikation einer erfolgsträchtigen Erfindung steht. Er kauft Aktien seiner Firma auf, bevor die Publikation erfolgt, und hat natürlich dann einen Gewinn. Was tut er? Er schädigt niemanden. Er sorgt höchstens nicht dafür, dass andere reicher werden; denn er kauft, was auf dem Markt ist. Er nimmt niemandem etwas weg, sondern nimmt nur das, was angeboten wird.
Der andere Fall: Ein Generaldirektor einer Firma, der sich seiner Aktien degagiert, bevor publik wird, dass sie die Bücher beim Richter deponieren muss. Was ist das? In diesem Fall verhindert der Generaldirektor nicht, dass andere ärmer werden. Es besteht ein Unterschied zum anderen Fall, ein moralischer Unterschied, der strafrechtlich relevant ist. Diese Relevanz ist in allen Bestimmungen – Fassung Bundesrat, Fassung der Kommissionsmehr- und minderheiten – nicht berücksichtigt. Das ist stossend, das ist schlechte Legiferierung.
Aus allen diesen Gründen sage ich: Diese Norm ist materiell unbefriedigend, sie ist staatspolitisch bedenklich, weil wir alle diese Nachteile in Kauf nehmen, um uns einem Druck zu beugen, der in unerhörter Stärke auf uns lastet.
Wenn wir daran denken, wie wir bis heute das Schweizerische Strafgesetzbuch revidiert haben, fällt diese Revision komplett aus dem Rahmen. Wir haben viel grössere Revisionen durchgeführt – die erste und zweite 1951 und 1971, dann die Revision der Bereiche Gewaltverbrechen, Persönlichkeits- und Geheimnisschutz und etwa sieben oder acht andere –, aber immer nur im Nachgang zur Revision anderer Gesetze. Wir haben es immer unterlassen, Einzelbestimmungen aus dem StGB herauszupicken und Einzelheiten zu revidieren.
Ich habe mir die Mühe genommen, die Geschäftsberichte des Bundesrates hervorzunehmen. Diese Insidergeschichte kommt erst und zum ersten Mal im Jahre 1982 auf das Tapet. Vorher hat man im Geschäftsbericht nie darüber gesprochen. Der Zürcher Regierungsrat hat in dieser Sache 1975 oder 1976 einen Brief an den Bundesrat geschrieben. Aber in den Geschäftsberichten ist diese Angelegenheit nicht einmal der Erwähnung wert. Innert vier Jahren soll nun eine Einzelbestimmung durchgepeitscht werden.
Ich verstehe die materiellen Verhältnisse, die dahinter stehen. Es geht ausschliesslich darum, unseren Schweizer Banken, welche in den Vereinigten Staaten im Börsengeschäft tätig sind, das Terrain zu ebnen, ihnen Hindernisse aus dem Weg zu räumen, die dort unseren eigenen Instituten von der amerikanischen Börsenaufsichtsbehörde in den Weg gestellt werden.
Ich will mich nicht damit befassen, ob das vernünftig ist oder nicht: Wenn ich beispielsweise in einem Land Geschäfte tätige, habe ich mich dem Recht dieses Landes zu unterziehen. Der Druck aber, der auf uns lastet, ist ausschliesslich ein Druck, der vom SEC – von den Amerikanern via Banken – auf uns ausgeübt wird. Da stellt sich die Frage, ob es richtig sei, solchem Druck nachzugeben; oder ist es nicht eine Art Souveränitätsverlust, wenn wir uns beugen? Letzten Endes geht es für mich darum, dass wir als Parlament eine Frage klar vor Augen haben: Lassen wir uns diktieren, was wir zu tun haben, oder nicht?
Zum Schluss gestatte ich mir folgende Bemerkung. Alle Mängel der Vorlage, auf die ich im ersten Teil meines Referates hingewiesen habe, sind derart schwerwiegend, dass

man bei üblicher Legiferierung sofort von einer solchen Vorlage, beispielsweise von der Subsidiarität des Strafrechtes, Abstand nehmen würde. Aber wir können gar nicht anders, als strafrechtlich legiferieren, weil wir die doppelte Strafbarkeit dringend brauchen. Erst auf dem Weg der doppelten Strafbarkeit können wir Rechtshilfe leisten. Lassen wir uns tatsächlich auf solche Gesetzgebungen ein? Erinnern Sie sich selbst, was Sie vor einigen Jahren mit dem Bankgeheimnis gemacht haben. Sie sind durch die Lande gegangen und haben es verteidigt, mindestens soweit, wie Sie der bürgerlichen Mehrheit angehören. Und heute sollen die gleichen Leute wieder hingehen und das Bankgeheimnis dort, wo es nicht passt, relativieren? Da verlangt man enorm viel von uns; ich für meinen Teil glaube, das nicht leisten zu können; ich glaube auch nicht, dass ein Weltuntergang droht, wenn wir hier nein sagen. Ich bitte Sie, nicht einzutreten.

Belser: Wenn wir heute mit einem neuen Artikel 161 im Strafgesetzbuch eine Strafnorm für die missbräuchliche Verwendung von Insiderwissen schaffen, so ist das keine Selbstverständlichkeit. Die Strafwürdigkeit dieser Tatbestände ist, wie das Herr Schmid ausführte, teilweise bis in die jüngste Zeit umstritten. Jedenfalls gab es nicht sehr viel Aufsehen und auch keine grosse Empörung in jenen Fällen, als bei Firmenübernahmen in der Schweiz (zum Beispiel Durand-Huguenin/Sandoz oder Hermes-Precisa/Olivetti) die Ausnützung von Insiderwissen für einen starken Anstieg der Börsenkurse der Uebernahmekandidaten sorgte.
Das Bewusstsein, dass man bei der Verwendung eines Wissensvorsprunges, zu dem man nur dank seiner besonderen Stellung gekommen ist, eine Straftat begehe, reifte erst in den jüngsten Jahren; vielmehr als das heimische Klima ist es jenes in Amerika, das diesen Reifeprozess gefördert zu haben scheint; da gehe ich mit Herrn Schmid einig. In der Schweiz muss jeweils schon einiges zusammenkommen, bis man das Strafrecht ändert. So stehen im Vermögensstrafrecht seit Jahren mehrere Reformpostulate an, ohne dass man deshalb Gesetzesänderungen zügig an die Hand genommen hätte. Ich denke dabei an das Geldstrafensystem, das mit diesem Maximalbetrag von 40 000 Franken auf reiche Leute nicht mehr abschreckend wirkt, oder an die mangelnde Erfassung des Computermissbrauches und anderes mehr.
Die isolierte Regelung des Insidermissbrauches zeigt deutlich, dass andere Kräfte als schweizerische für den nötigen Druck sorgten. Das Verbot von Insider-Transaktionen in den USA und die daraus entstandenen Zwangsmassnahmen von Behörden und Gerichten der USA gegenüber schweizerischen Banken und ähnlichen Unternehmen stärkten den Ruf nach einer Strafbarkeit von Insidermissbräuchen in der Schweiz erheblich. Dass wir diesem Druck von aussen aus wirtschaftlichen, geschäftlichen Ueberlegungen heute nachgeben wollen oder müssen, ist mir sehr unangenehm. Unsere Banken sind heute bereit, bei der Abklärung von Insidermissbräuchen Auskünfte zu erteilen. Damit aber nicht generell das Bankgeheimnis eingeschränkt werden muss – diese Lösung könnte auch getroffen werden –, kann die Voraussetzung geschaffen werden, dass die Schweiz Rechtshilfe leisten kann. Der Bundesrat macht denn auch in seiner Botschaft keinen Hehl daraus, dass die Möglichkeit, den amerikanischen Behörden Rechtshilfe zu leisten, ein entscheidender Anstoss für die Schaffung der vorgesehenen Strafnorm ist.
Wenn ich auch einsehe, dass die Verwendung von Insiderwissen zur Bereicherung oder zur Vermeidung von Verlusten an der Börse verwerflich ist – nicht auf einem Ruhmesblatt steht –, so bleiben meine Zweifel, ob wir mit der vorgeschlagenen Strafnorm nicht nur einen Rechtshilfetatbestand schaffen. Greift diese Strafnorm auch in der Schweiz? Wahrscheinlich müsste man gleichzeitig in unserem Aktienrecht und in unserem Börsenrecht in der Richtung des amerikanischen Rechtes Schritte unternehmen, damit Insidermissbräuche in der Schweiz überhaupt erfasst werden können. Aus dem Vernehmlassungsverfahren und in der Kommission ging hervor, dass diesen flankierenden Massnahmen wenig Neigung entgegengebracht wird.
Trotz dieser Zweifel und Vorbehalte bin ich für Eintreten auf die Vorlage. Vielleicht ebnet diese Strafnorm den Weg dazu, dass gelegentlich weit stossendere Auswüchse unseres Finanzplatzes härter angegangen werden. Da unterscheide ich mich deutlich von Herrn Schmid.

M. **Reymond:** Il est indéniable que les opérations d'initiés existent. Il est indéniable aussi qu'elles compromettent l'égalité des chances de tous ceux qui opèrent en bourse. Ces opérations d'initiés peuvent donc compromettre la confiance du public dans le bon fonctionnement de nos bourses. Si les investisseurs devaient un jour conclure que seuls ceux qui bénéficient d'informations privilégiées peuvent y réaliser un gain, alors les bourses ne seraient bien vite plus à même de remplir leur mission première qui consiste à fournir des capitaux à l'économie.
La première question qui se pose est donc celle du caractère répréhensible de ces opérations d'initiés. Les personnes bénéficiant d'informations privilégiées doivent-elles être punies si elles en abusent pour s'assurer ou assurer à d'autres un gain sans risque en achetant ou en vendant des titres avant qu'un fait confidentiel ne soit rendu public? La sensibilité de l'opinion à cet égard s'est sans doute à mes yeux modifiée dans notre pays, bien que les cas de ce genre soient encore très rares chez nous.
Il n'en demeure pas moins que chaque fois que des soupçons sont élevés, concernant des opérations boursières importantes faites avant qu'un événement se produise dans une société, les commentaires soulignent le caractère répréhensible de ces transactions. L'absence de sanctions est en tout cas ressentie comme une injustice, lorsque précisément ces transactions sont le fait d'initiés qui connaissaient l'événement avant qu'il ne soit rendu public.
Il est donc légitime que l'acte d'achat ou l'acte de vente d'un titre par un initié soit puni. La disposition légale, à cet effet, dans le code pénal est donc justifiée. C'est pour cela que, personnellement, j'entre en matière. Je le fais cependant avec quelques réserves sur l'efficacité et sur la portée de la mesure proposée.
En effet, un initié peut avoir parfois une attitude passive, c'est-à-dire ni acheter ni vendre, parce que précisément il connaît un fait confidentiel. Il ne sera pas puni d'avoir ainsi renoncé à une transaction. Le seul moyen d'éliminer cette imperfection ou cette injustice serait d'interdire à des personnes jouissant d'une position d'initié dans une société de posséder des titres de cette même société. Or, une telle situation, d'ailleurs souhaitée par personne, est impossible. Ce serait la négation de notre régime actuel de la propriété, d'une part, et de la société de capitaux, d'autre part.
En outre, il y a, qu'on le veuille ou non des investisseurs qui ont du nez et qui, sans disposer d'informations d'initiés, réussissent des opérations boursières juste avant qu'un fait confidentiel ne devienne public et sans qu'ils en aient eu connaissance. Dans ce cas, va-t-on les soupçonner à chaque fois et à tort d'avoir bénéficié d'informations d'un initié? Ce serait fort regrettable et éminemment dangereux pour la place financière suisse. Il faut à tout prix éviter la chasse aux sorcières en ouvrant une enquête chaque fois qu'une transaction boursière est favorable à son auteur. La bourse doit rester un marché libre où l'Etat doit contrôler les règles du jeu en condamnant les opérations d'initiés, mais en laissant pour le surplus aux acteurs investisseurs le libre choix de leur décision. Si l'on commence en effet à se méfier de tous ceux qui gagnent quelque chose en bourse, on finira par mettre sous tutelle tous ceux qui enregistreront une perte.
Enfin, au sujet de la portée de la mesure proposée, certains de nos collègues se sont inquiétés qu'en adoptant le projet, on accepte à la fois de céder à des pressions américaines et de porter atteinte au secret bancaire suisse. Ces objections méritent attention. Je ne pense pas qu'elles soient totalement infondées mais il faut savoir raison garder.
Avec les USA, un arrangement a été trouvé il y a maintenant quatre ans. Les dirigeants du ministère américain de la

justice se sont dits plusieurs fois satisfaits du système de fonctionnement de cette procédure particulière, puisque fondée sur la Convention 16 de l'Association suisse des banquiers. Il convient, je crois, de mettre fin au caractère provisoire et insatisfaisant pour notre ordre juridique de cette procédure semi-privée. Il y va d'abord et aussi de l'application de notre propre système d'entraide judiciaire, donc de nos propres besoins.
Quant au secret bancaire, il est mieux protégé par l'application de nos propres lois sur l'entraide judiciaire et par nos codes de procédure qu'en prenant des dispositions exceptionnelles comme il a fallu le faire dans nos relations avec les Etats-Unis d'Amérique.
Enfin, il faut savoir qu'avec l'internationalisation des marchés boursiers, nous pouvons être confrontés avec de multiples affaires dont certaines peuvent être douteuses. Pour les éviter, nous devons prendre, mais en toute indépendance et en conformité avec notre ordre juridique, les dispositions qui nous permettent de prévenir que nos marchés soient utilisés abusivement pour des opérations d'initiés. Cette prévention, qui est peut être l'élément le plus important qui ressort du projet soumis, justifie à mes yeux que nous entrions en matière.

Muheim: Wer Strafrecht im Allgemeinen Schweizerischen Strafgesetzbuch zu erlassen beabsichtigt, hat sehr ernsthaft, eingehend und sozusagen als zentrale Problematik die Frage zu beantworten: Herrscht in unserem Land ein Unrechtsbewusstsein bezogen auf derartige Vorfälle an der Börse? Das Unrechtsbewusstsein hat man zunächst wohl bei sich selbst zu prüfen, indem man sich fragt: Ist das Insider-Verhalten ein so schweres Vergehen gegen unsere kulturelle Tradition und gegen das, was wir als korrekt empfinden, dass man Strafe im Sinne des Strafgesetzbuches vorsehen muss?
Dem Druck der Amerikaner nachzugeben, wäre kein Anlass, auf die Vorlage einzutreten. Im Gegenteil, für einen selbstbewussten Schweizer wäre das zwingender Anlass, nein zu sagen. Die Prüfung muss vielmehr dahingehen: Gibt es in der Schweiz Insider-Vorfälle von Bedeutung? Ist das darunter zu verstehende Verhalten so schwerwiegend, dass die allgemeine öffentliche Meinung lautet: «So geht es nicht, das ist ein schweres, gegen unsere besten Anschauungen verstossendes Verhalten.»?
Es ist zu berücksichtigen, dass nicht zuletzt im Wirtschaftsleben neue Erscheinungen aufgetreten sind und sich vor allem in den letzten Jahren zahlenmässig verstärkt haben. Das gibt Anlass, heute zu prüfen, ob nicht der Moment gekommen sei, eine solche Strafnorm zu bejahen. Ich tue es und stimme daher für Eintreten. Ein Blick in das Meinungsspektrum anderer gibt uns Anlass, die Frage des Unrechtsbewusstseins zu bejahen.
Deshalb sind ein paar Hinweise auf Vernehmlassungen der Kantone von grosser Bedeutung: Zug sagt, dass «solche Informationen zum eigenen Vorteil als verpönt und verwerflich anzusehen» seien. Der Kanton Schaffhausen spricht von «ethischer Verwerflichkeit». Der Kanton St. Gallen: «Die Schaffung einer Strafnorm erscheint unerlässlich.» Graubünden: «Die geforderte Pönalisierung des Insider-Tatbestandes ist grundsätzlich zu begrüssen.» Es sind dies ein paar Stimmen aus der deutschsprachigen Schweiz, die doch deutlich zum Ausdruck bringen, wie man weitherum denkt.
Beim Strafrecht spielt eben diese Grundsatzfrage eine gewaltige Rolle. Auch ein Zitat aus der «Neuen Zürcher Zeitung» aus dem Jahre 1971 bringt zutreffend zum Ausdruck, dass vertrauliches Wissen zu völlig risikolosen privaten Beutezügen auf Kosten eines ahnungslosen Börsenpublikums zu missbrauchen als «verwerfliche Uebervorteilung zu qualifizieren» sei.
Auch Herr Professor Forstmoser – ich zitiere ihn, weil Herr Schmid das ebenfalls tat – hat in der Zeitschrift «Schweizerische Aktiengesellschaft» schon 1973 geschrieben, dass die Ausnützung von Insider-Informationen heute allgemein «als unsauber empfunden und verurteilt werden» müsse.
Lassen Sie mich von den politischen Parteien ein Beispiel herausgreifen. Die SVP erklärte: «Wir erachten Insider-Geschäfte als ethisch verwerflich.»
Aus diesen Zitaten, aber auch aus Gesprächen mit dem «einfachen Mann» leite ich für mich überzeugend ab, dass die Kriminalisierung und die Pönalisierung derartigen Verhaltens gerechtfertigt ist und wir eine Strafrechtsnorm für das Insider-Verhalten erlassen müssen. Unsere Bürger zu kriminalisieren, wie Kollege Schmid es nannte, geht an den Tatsachen völlig vorbei. Es ist doch nicht der einfache Mann, der hier Geld verdient und dann bestraft wird. Das sind ausgewählte Kreise, nämlich Leute, denen man Vertrauen schenkt und die es missbrauchen. Da bin ich mit Herrn Schmid einig: Der Bundesrat hat meines Erachtens bei der Festlegung des geschützten Rechtsgutes zu sehr Börsenmechanismen und derartige Dinge in den Vordergrund geschoben. Für mich ist es kurz und gut die Verletzung von Vertrauen, das solche Leute – Beamte, Organe der Gesellschaften usw. – zum eigenen Vorteil missbrauchen.
Ich muss es Ihnen offen gestehen: Einen weiteren Anlass sehe ich darin, dass heute schon strafrechtlich verurteilt wird, wer solches Wissen an Dritte verrät und dem Dritten die Chance gibt, risikolos Geld zu verdienen, ohne dass eine Leistung damit verbunden ist. Wenn der Insider es selbst tut, dann ist das straffrei. Ist es aber wirklich im Empfinden des Bürgers ein Unterschied, ob ich mein vertrauliches Wissen zu meinem Nutzen missbrauche oder ob ich es einem Kollegen sage, damit dieser Gewinne einheimst? Ich meine, dass der Insider-Tatbestand als eine notwendige Ergänzung zum bestehenden Geschäftsgeheimnisbruch zu betrachten ist.
Von der Wirkung her mögen in der Schweiz selbstverständlich gewisse Bedenken angebracht sein. Es wird nicht einfach sein, solche Insider-Tatbestände zu erfassen und zu verfolgen. Haben wir aber andere Straftatbestände verneint, nur weil sie schwierig zu verfolgen sind? Alle modernen Wirtschaftsvergehen müssen verfolgt werden – auch wenn sie mit Tausenden von Schwierigkeiten verbunden sind. Diese Bedenken dürfen nicht Anlass sein, auf einen solchen Tatbestand nicht einzutreten. In der Konsequenz müssten wir sonst eine Reihe von Gesetzen, sogar Steuergesetze, ausser Kraft setzen, weil sie im Einzelfall dann und wann nicht oder nur mit gewaltigem staatlichem Aufwand vollzogen werden können.
Aus diesen und vielen anderen Ueberlegungen glaube ich, dass ein Eintreten gerechtfertigt ist und wir die allgemeine Meinung des Volkes durchaus treffen, wenn wir einen Straftatbestand erlassen. Ich bin für Eintreten.

Cavelty: Mich bewegen ähnliche Gedanken wie Herrn Schmid. Auch mir wurde in der Kommission und vor allem auch aufgrund der vielen Zuschriften, die wir bekamen, bewusst, dass wir hier auf Druck eines Bedürfnisses, das ausserhalb unseres Landes entstanden ist, einen Straftatbestand schaffen sollten. Ich habe heute noch den Eindruck, dass wir vor allem darum tätig werden sollen, um dem Druck aus den USA nachzugeben. Das verursacht bei mir einen gewissen – Herr Muheim hat gesagt «natürlichen» – Widerstand. Ein Kleinstaat sollte sich erst recht wehren, wenn er das Gefühl hat, er werde von einem grösseren Staat stark in eine Richtung beeinflusst. Gerade in diesem Zusammenhang ist der Spruch, man wehre den Anfängen, wahrscheinlich richtig. Wenn wir hier nachgeben, werden weitere Tatbestände und Situationen auf uns zukommen, bei denen es dann viel schwieriger sein wird, nein zu sagen. Das ist mehr ein staatspolitischer oder ein formeller Grund, wenn Sie so wollen.
Es gibt auch materielle Gründe, die z. T. schon erwähnt wurden, vor allem die Frage des Vertrauensschutzes. Es leuchtet mir einfach nicht ein, wieso wir jemanden strafen sollen, der aufgrund von Insiderwissen an der Börse unrechtmässige Gewinne erzielt, und wieso wir andere nicht strafen sollen, die in Ausnützung ihrer Vertrauensstellung unrechtmässige Gewinne erzielen. Ich denke an Beamte, Behördemitglieder und sonstige Vertrauenspersonen, die beispielsweise wissen, wo eine Strasse durchgeht, wo eine

Expropriation stattfindet, und die auf Vorrat einkaufen, um Gewinne zu machen. Das sind keine Phantasien, das kommt vor. Sie alle sollen straffrei ausgehen, und nur gerade dieses bisschen Unrecht an der Börse soll im allgemeinen Strafrecht Aufnahme finden.
Ich habe versucht, diesem Problem auszuweichen, indem ich einen Minderheitsantrag gestellt habe, der den allgemeinen Vertrauensschutz beinhaltet. Ich muss – um mich nicht mit fremden Federn zu schmücken – sagen, dass die Formulierung dieses Antrages aus der Feder von Herrn Kollege Muheim stammt. Er hat den Antrag in die Kommission eingebracht; ich habe ihn nur aufrecht erhalten, als er aus den Gründen, die er bekanntgab, den Antrag zurückzog.
Inzwischen haben wir vom Departement die schriftliche Mitteilung erhalten, dass der allgemeine Vertrauensschutz bei der nächsten Vermögensdeliktsrevision ernsthaft geprüft werde. Ich danke Frau Bundesrätin Kopp dafür, dass sie diesem Gedanken folgen will. Dass das ernsthaft geschehen wird, hätte sie nicht einmal zu schreiben brauchen; das nehme ich an. Wenn sie schon prüft, wird sie sicher ernsthaft prüfen. Aber mit Prüfen allein ist natürlich noch nichts erreicht. Man wird es prüfen, und wer weiss, wie es dann mit diesem allgemeinen Vertrauensschutz weitergeht. Ich fürchte, wenn die Rosine aus dem Kuchen gepickt ist – eben diese Insiderregelung, bei der wir unter Druck stehen –, wird sich an der allgemeinen Form des Vertrauensschutzes nicht mehr viel ändern, weil das Interesse dann weitgehend fehlt oder abgeschwächt ist.
Immerhin leuchtet mir in diesem Zusammenhang ein, dass man einen allgemeinen Vertrauensschutz-Artikel vielleicht noch tiefer überlegen und erwahren sollte. Das hat man auch in der Kommission gesagt. Darum halte ich an meinem Minderheitsantrag nicht fest. Ich ziehe ihn zurück. Meine Schlussfolgerung ist aber nicht die, dass man eintreten und die Sache behandeln soll; man sollte vielmehr nicht eintreten, das Ganze nochmals überlegen und eine dem allgemeinen Vertrauensschutz dienende Lösung suchen.
Ein zweiter Punkt, der mir nicht ganz einleuchtet: Wenn jemand – zwar unberechtigterweise, aber zutreffend – die Wahrheit über eine Bewegung in der Gesellschaft sagt, dann ist er ein Insider und soll bestraft werden. Wenn jemand aber Lügen verbreitet, dann wird er nicht bestraft, es sei denn, es handle sich direkt um einen Betrug. Für einen Betrug braucht es aber bekanntlich die Arglist und die ausdrückliche Bereicherungsabsicht. Normalerweise kann also jemand Unwahrheiten oder Halbwahrheiten verbreiten und wird nicht bestraft, nur derjenige, der die Wahrheit sagt, wird gemäss Vorlage bestraft.
Sie sagen, das sei Phantasie oder an den Haaren herbeigezogen. Ich glaube es nicht. Wenn Sie beispielsweise an Dementis von Gesellschaften denken, mit denen diese Gerüchten entgegentreten, z. B. es finde keine Fusion statt, wäre das ein solcher Fall. Wenn Sie daran denken, dann ist es gar nicht so selten, dass aus begreiflichen, vielleicht sogar zwingenden Gründen Halbwahrheiten verbreitet werden müssen, bis ein Geschäft abgeschlossen ist. Hier trifft die Sache mit der Wahrheit oder mit der Halbwahrheit, wie ich gesagt habe, zu.
Dann etwas Spitzfindigeres: Die Börse lebt davon, dass man handelt oder auch nicht handelt. Also nicht kaufen oder nicht verkaufen ist auch ein börsenrelevantes Geschäft. Mit dieser Insiderregelung kann nur ein Handeln, ein aktives Tun erfasst werden. Wenn jemand handelt, kauft oder verkauft, weil er aufgrund von Insiderwissen besser im Bild ist, kann man das erfassen. Wenn aber jemand auf Grund von Insiderwissen nicht kauft oder nicht verkauft, obwohl er es im Sinn hatte, dann verschafft er sich natürlich auch einen Vermögensvorteil.
Und niemand kann ihn erfassen! Das sind nur zwei Müsterchen aus einer ganzen Palette, die man anführen könnte, die zeigen, dass es sich da um sehr heikle Dinge handelt, die am besten nochmals im Lichte des ganzen Vertrauensschutzes überlegt würden.
Ich stimme daher für Nichteintreten, in der Erwartung, dass das so gemacht wird.

Masoni: Auch diesmal vertrete ich eine ganz persönliche Auffassung, die sich nicht mit der Linie des Bankinstitutes deckt, welchem ich angehöre.
Dem Nichteintretensantrag des Kollegen Schmid ist ein grosser Verdienst anzuerkennen, indem er uns zum Nachdenken über die Weiterentwicklung des Strafrechtes zwingt. Im sozialen Erfolgsstaat der postmodernen Zeit, der durch die Medienauseinandersetzung darauf angewiesen ist, sich dauernd durch neue Gesetze, neue Massnahmen, neue Taten auszuweisen, ist die Tendenz vorhanden, Unpassendes, Unbequemes, Missfallendes unter Strafe zu setzen. Man hätte glauben können, die starke Position der Massenmedien in der Gesellschaft gestatte, neben dem durch das Recht bestimmten Gebiet einen anderen wichtigen Bereich zu unterscheiden: das durch Sitten und Moral beherrschte Gebiet. Leider ist heute eher das Gegenteil der Fall. Die sogenannte «question morale» wird in der Mediengesellschaft nicht dazu angerufen, einen breiten, nur durch Moral beherrschten Raum zu wahren, sondern eher dazu, diesen zu schmälern, indem kraft der Moral immer mehr Gesetze, Massnahmen, kollektive Entscheide und Eingriffe geschaffen werden.
Auf dem Gebiet des Strafrechtes geht jene bedenkliche Entwicklung weiter, die bereits Ripert als «le déclin du droit», den Rechtszerfall, gekennzeichnet hatte. Anstatt zur Pönalisierung eines Verhaltens als *ultima ratio* erst dann zu greifen, wenn bedeutende und unumstrittene Rechtsgüter auf dem Spiele stehen, werden mehr und mehr Tatbestände kriminalisiert, für welche das Bewusstsein der Strafwürdigkeit noch ungenügend ist oder erst durch die Strafnorm gefestigt werden muss. Ein Netz von nebenstrafrechtlichen Normen umfasst nun die meisten Lebensvorgänge. Deren Folge ist nicht ein erhöhtes moralisches Bewusstsein, sondern eher das Gegenteil. Das Verbotene rückt dem Lebensbereich aller Bürger viel näher und wird fassbarer. Das birgt das Risiko in sich, zu einem Verblassen des Unterschiedes zwischen eigentlichem Kriminalstrafrecht und blossen Verwaltungswiderhandlungen zu führen. Kein Wunder, wenn Gewaltverbrechen gegen Leib und Leben immer häufiger auftreten, nachdem sie sich so wenig markant von Uebertretungen zum Beispiel gegen die Lex Furgler abheben. Dies könnte aber einer Entwertung des Strafrechtes gleichkommen, zugleich auch einer Entwertung der Moral. Die Grundsätze der Subsidiarität und Fragmentalität des Strafrechtes riskieren, dadurch auch eine Entwertung zu erfahren. Mit ähnlichen Argumenten wie hier für die Insidergeschäfte könnte man unendliche weitere strafbare Tatbestände schaffen. Auch auf dem Gebiete des Insidertradings ist die Frage berechtigt, ob die Pönalisierung von einem verbreiteten Unrechtbewusstsein getragen ist, ob sie einem wirklichen Fortschritt entspricht. Nicht zu vergessen ist, dass nach unserer zivilen Rechtsordnung vielen Wertpapiergeschäften noch die Eigenart aleatorischer Geschäfte, wie Spiel und Wette, anhaftet, aus welchen bloss eine Naturalobligation entsteht. Die USA, wo der wirtschaftliche Kampf viel härter und mit allen Mitteln erfolgt, versuchen diese auch dort nicht unumstrittenen Normen anderen Ländern aufzuzwingen, die sie an sich weniger brauchen würden – zwar bis jetzt nicht mit grossem Erfolg. Die Schweiz gehört mit der berühmten Konvention XVI und mit dem vorliegenden Entwurf zu jenen Ländern, die dem Beispiel der Amerikaner am meisten gefolgt sind. Diese anderen Länder sind bis jetzt weniger weit gegangen: Es bestehen dort höchstens Ansätze oder Absichten zu einer Insiderregelung, deren Konkretisierung auf mehr oder weniger gutem Wege ist.
Braucht es eine Norm? Genügt die Vereinbarung XVI nicht mehr? Welches ist das tatsächlich geschützte Rechtsgut? Ist die Tat für einen schädlichen Erfolg adäquat kausal?
Mit diesen Begründungen könnte man sehr leicht der Versuchung anheimfallen, dem Nichteintretensantrag zu folgen. Doch die internationale Interdependenz, die Stellung, die die Schweiz hat und haben will, die Anliegen der Rechtssicherheit schliesslich geben den Argumenten der Mehrheit ein besonderes Gewicht und rechtfertigen meines Erach-

tens – doch schweren Herzens – die Anstrengung, zu einer vernünftigen Norm zu kommen, die wirklich der heutigen Konvention vorzuziehen sei. Doch ist das Anliegen vielleicht nicht so dringend, wie es scheinen mag. Die Norm wird das Problem leider nicht radikal aus der Welt schaffen. Heute schon sind wir mit der Vereinbarung gegenüber anderen Ländern im Vorsprung. Trotzdem werden in den USA gegen unsere Firmen und Unternehmungen Beugestrafen gefällt. Mit der strafrechtlichen Norm wird es leider nicht anders sein. Wird die Rechtshilfe nach unseren rechtsstaatlichen Grundsätzen zu langsam oder zu restriktiv gewährt oder abgelehnt, werden wir mit diesen Beugestrafe weiterhin konfrontiert werden. Wesentlicher als die Norm wird ein Staatsvertrag sein, worin Beugestrafen gegenüber Schweizer Rechtssubjekten in den USA unter gewissen Voraussetzungen als unzulässig erklärt werden: Man kann sich ja fragen, ob nicht unser früheres Nachgeben uns gerade dazu prädestiniert hat, Opfer der Beugestrafen zu sein.
Wenn ich trotzdem – wie gesagt – dem Eintreten nicht opponiere, ist dies teils der sehr guten Verteidigung durch die Departementsvorsteherin in der Kommission, teils der ausgezeichneten Berichterstattung des Referenten zu verdanken. Aber das ist nicht als ein Blankowechsel aufzufassen. Ich bin davon überzeugt, dass wir mit vernünftigen Einschränkungen dieser Norm ein Kleid geben sollten, das unserem Rechtsempfinden entspricht.
Als erstes befürworte ich die Eingrenzung des Tatbestandes: seine Beschränkung auf Firmen-Uebernahme oder Emission von Wertpapieren oder ebenso wichtige und klar umrissene Tatbestände – wobei ich froh bin, dass mein früher in der Kommission eingebrachter Minderheitsantrag nun zum Kommissionsantrag geworden ist. Das wird die Annahme der Norm erleichtern.
Ferner empfehle ich Ihnen ebenfalls die Annahme des Minderheitsantrages Muheim, soweit aufrechterhalten, damit Bagatellfälle wegfallen. Ich bin dafür, dass die Tat nicht als Offizialdelikt, sondern als Antragsdelikt gestaltet wird. Diesen Antrag werde ich in der Detailberatung begründen – keine leichte Aufgabe gegenüber einer charmanten und wissenschaftlich besonders ausgewiesenen Gegnerin! Hier beschränke ich mich darauf zu erwähnen, dass die bundesrätliche Fassung – als Antragsdelikt – aus der Sicht der Praxis stark befürwortet wird. Ferner sprechen grundsätzliche Erwägungen dafür. Dadurch könnte die Praktikabilität der Norm verbessert werden.
Aus diesen Ueberlegungen und mit diesen Einschränkungen werde ich für Eintreten stimmen.

Hefti: Ich habe mich bereits 1981 dafür ausgesprochen, dass gegen Insidergeschäfte etwas vorzukehren sei. Damit war ich zwar nicht der erste, der diese Ansicht vertrat, aber ich tat es immerhin schon, bevor diese Sache im Bundesrahmen aufgekommen ist.
Zur heutigen Vorlage: Es scheint mir, wir haben etwas lange gewartet, wir stehen nun unter Druck und haben nicht genügend Zeit gehabt, die mit einer solchen Vorlage verbundenen Nebenprobleme genügend abzuklären, so dass das, was heute auf dem Tisch liegt, noch nicht genügend überdacht ist. In der Kommission erlebten wir ein ziemlich langes Hin und Her; wir wollten nochmals eine Kommissionssitzung abhalten, die dann wegen Terminschwierigkeiten in Wasser fiel.
Die Abgrenzung des Straftatbestandes sollte klarer sein. Der neue Kommissionsantrag bringt zwar eine Besserung, aber noch keine genügende.
Ich kann mich den Ausführungen von Kollega Muheim nicht anschliessen, der meinte, wir hätten auch sonst solche unklaren Strafbestimmungen, wie zum Beispiel bei den Wirtschaftsdelikten. Die Wirtschaftsdelikte sind ganz klare und eindeutige, klassische Delikte. Die Schwierigkeiten, die sich dort ergeben, liegen in der oft schwierigen Abklärung, in der Untersuchung, aber nicht in der Klarheit der Strafnormen. Sodann besteht, zumindest wenn man bei der Durchführung nicht dem Antrag Masoni, sondern dem Antrag der Mehrheit folgt, die Gefahr, dass auch das Bankgeheimnis unbeteiligter Dritter verletzt wird. Hier scheint es mir schon etwas eigenartig, dass dieselben Kreise, die noch vor kurzem bei der Bankeninitiative die Wichtigkeit des Bankgeheimnisses betonten, nun plötzlich wieder so leicht über diesen Aspekt hinweggehen.
Im Zusammenhang mit dem Minderheitsantrag Masoni wird sich noch Gelegenheit ergeben, über das Verfahren zu sprechen.
Ich stelle zwei konkrete Fragen: Unser Kommissionspräsident hat darauf hingewiesen, wie beim heutigen Zustand üble Beugebussen gegen unsere in Amerika tätigen Unternehmen verhängt werden können. Wieweit bietet die Vorlage, wie sie uns heute präsentiert wird, eine Gewähr, dass solches nicht mehr vorkommen wird?
Die zweite Frage betrifft den Schadenersatz: Unser Kommissionsreferent hat darauf hingewiesen, dass neben dem Schutz der Sauberkeit des Börsenplatzes auch der Schutz des privaten Anlegers zu gewährleisten sei. Das kann letzten Endes nur über die Schadenersatzklage erfolgen. Wie sieht man aber vorliegend die Durchsetzung dieser Zivilansprüche? Es genügt nicht, einfach auf Artikel 58 und 58bis des Strafgesetzbuches hinzuweisen, denn im Insiderfall liegen die Dinge anders: Es sind nicht nur zwei Partner, Schädiger und Geschädigter, die sich gegenüberstehen, sondern dazwischen steht die Börse, so dass man letzten Endes nie oder lange nicht immer wissen wird, wer wem verkauft hat und wer von wem gekauft hat. Der Aspekt des Schadenersatzes sollte uns hier auch dargelegt werden, wobei der blosse Hinweis auf Artikel 58 und 58bis des Strafgesetzbuches unbehelflich ist.
In der Kommission wurde uns ein Papier ausgeteilt, dem zu entnehmen ist, dass das Insidergeschäft in anderen Ländern auf dem Wege der Spezialgesetzgebung und der Abkommen mit den USA geregelt wird. Das Papier wurde uns vor allem in der Absicht verteilt, darzulegen, die USA hätten es nicht einfach nur auf die Schweiz abgesehen. Das Papier zeigt, dass ein solcher Verdacht unbegründet ist. Aber auf der anderen Seite wirft es auch die Frage auf: Warum bleiben wir nicht auf demselben Weg? Warum genügt nicht ein Ausbau der sogenannten «Konvention XVI», eine geniale Lösung, fast derart genial für die Schweiz, dass uns heute davor Angst zu werden scheint? Warum soll dieser Weg für die Schweiz nun plötzlich unzulässig sein? Die einzige erforderliche Gesetzgebung wäre allenfalls eine gewisse Aenderung im Rechtshilfegesetz, dass man in solchen Fällen Rechtshilfe in stärkerem Masse gewähren würde.
Müssen wir hier eine Freiheitsstrafe einführen, genügt Geldstrafe nicht, was vom Charakter des Deliktes an sich gegeben wäre und auch mehrheitlich im Ausland so gehandhabt wird? Wir gehen offenbar nur wegen der Rechtshilfe anders vor, aber hier ergäbe sich als Lösung eine entsprechende Sondernorm im Rechtshilfegesetz.
Eigentlich hätte ich gerne einen Rückweisungsantrag gestellt. Es liegt nun ein Antrag Schmid auf Nichteintreten vor. Ich bin diesbezüglich noch offen im Hinblick auf die weiteren Verhandlungen. Wenn ich ihm aber zustimmen sollte, dann nicht, weil ich gegen die Insiderbekämpfung wäre, sondern, weil ich die heutige Lösung noch nicht als genügend ausgereift betrachte.

Reichmuth: Ich bin im allgemeinen auch nicht der Auffassung, dass jede Lücke im geschriebenen Recht sofort durch gesetzliche Vorschriften ausgefüllt werden muss. Man beklagt ja heute oft die vom Bund ausgehende Gesetzesflut und die zunehmende Regelungsdichte, die die Entscheidungs- und Entfaltungsfreiheit der Wirtschaft und der Bürger zusehends mehr einengt. Darum gehört es zur Pflicht des Parlaments, neue Gesetzesbestimmungen auf ihre Notwendigkeit hin genau zu prüfen, besonders wenn es sich um Strafnormen handelt, deren Missachtung für den einzelnen Bürger schwerwiegende Folgen haben kann. Dass deshalb beim vorgeschlagenen Insider-Strafartikel primär die Frage aufgeworfen wird, ob ein solcher denn aus rechtlichen und staatspolitischen Gründen tatsächlich notwendig und vertretbar sei und ob ein echtes Unrechtsbewusstsein bezüg-

lich der Insidergeschäfte überhaupt genügend breit gestreut vorliege, ist verständlich. Zuzugeben ist, dass der Insidermissbrauch weite Teile der Bevölkerung nicht berührt, weil die Thematik komplex ist und nur wenige von ihr betroffen sind. Es wäre aber verfehlt, daraus zu folgern, es fehle an der für eine Strafnorm erforderlichen Verbreitung des Unrechtsbewusstseins. Mit der gleichen Begründung müssten sonst verschiedene andere hochspezialisierte Bereiche unseres Strafrechts, in denen sich ebenfalls nur Spezialisten auskennen, eliminiert werden. Es trifft nicht mehr zu, dass Insidergewinne an der Börse gewissermassen als reguläres Einkommen von Personen in entsprechenden Vertrauenspositionen angesehen werden.
Dass Insidergeschäfte schädlich und verwerflich sind, darüber ist man sich nicht nur in Fachkreisen schon lange einig. Das bei den Kantonen, politischen Parteien und Organisationen aller Art durchgeführte Vernehmlassungsverfahren – Herr Muheim hat daraus zitiert – ergab eine breite Zustimmung zur vorgeschlagenen Insiderstrafnorm, was beweist, dass das Unrechtsbewusstsein in bezug auf den Insidervertrauensmissbrauch dann in hohem Masse vorhanden ist, wenn der Tatbestand genügend erläutert und sichtbar gemacht wird. Es leuchtet ein, dass für die Allgemeinheit schädliche, wider Treu und Glauben verstossende und auch unter ethischen Gesichtspunkten verwerfliche Börsentransaktionen nicht deshalb straffrei bleiben können, weil sie nur von einem kleinen, aber sehr bevorzugten Kreis von Tätern begangen werden können. Es ist auch nicht zu verkennen, dass mit Insiderwissen getätigte oder unterlassene Börsengeschäfte zu ausserordentlich hohen Vermögensvorteilen unter Wegfall jeden Risikos führen können, wobei andere gutgläubige Anleger entsprechend geschädigt werden können.
Aus den genannten Gründen bin ich überzeugt, dass eine Insiderstrafnorm in unserem Strafgesetzbuch geschaffen werden muss, wenn die Sauberkeit des schweizerischen Börsenmarktes und die Chancengleichheit der Anleger künftig geschützt werden sollen. Damit wird mindestens eine besonders gravierende Form des Insidervertrauensmissbrauches erfasst, wenn auch bloss als Vorwegnahme einer späteren weiter gehenden Revision des Strafgesetzbuches im Sinne der Ausführungen von Herrn Cavelty.
Dafür scheint mir der vom Bundesrat vorgeschlagene Weg mit der Schaffung eines einzigen Artikels im Strafgesetzbuch sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht als geeignet. Er wird dazu führen, dass auch die Frage der Rechtshilfe bei Insiderfällen auf eine einwandfreie Rechtsgrundlage gestellt werden kann. Sodann wird eine klare Strafbestimmung allein schon – so hoffe ich es – durch ihre präventive Wirkung dazu beitragen, potentielle Täter davon abzuhalten, sich des Insidermissbrauchs als einer neueren Form der Wirtschaftskriminalität zu bedienen. Ich votiere deshalb ebenfalls für Eintreten.

Bürgi, Berichterstatter: Die Diskussion hat bestätigt, dass es sich hier um eine anspruchsvolle Materie handelt. Ich lege Wert auf die Feststellung, dass sich die Kommission ihre Sache nicht leicht gemacht hat. Sie hat mit dieser Materie gerungen, die einjährige Dauer der Beratungen ist Beleg dafür.
Gestatten Sie mir, auf einzelne Voten und Einwände kurz zurückzukommen. Herr Schmid stellt fest, dass es kein Rechtsgut gebe, das des Schutzes durch eine Strafnorm würdig sei. Ich halte dem entgegen, dass die Chancengleichheit der Wertpapierinhaber zweifellos ein solches Rechtsgut darstellt, vor allem deswegen, weil die Zahl der Wertpapierinhaber in unserem Land eindeutig im Ansteigen begriffen ist. Früher war dieser Besitz die Sache einer kleinen privilegierten Schicht. Heute haben doch wachsende Kreise der Bevölkerung Anteil am Wertpapierbesitz. Ich weise noch einmal auf die Tendenz hin, den Mitarbeitern zu Vorzugspreisen Aktien anzubieten. Da bin ich, Herr Schmid, als Präsident von zwei Aktiengesellschaften, deren Wertpapiere an der Börse kotiert sind, etwas empfindlich, wenn Sie so leichthin dem Verwaltungsratspräsidenten zugestehen, dass er aufgrund seines Insiderwissens vorsorgliche Aktienkäufe tätigen kann und dass dies keinen Vertrauensmissbrauch bedeute. Wenn ich in den Gesellschaften, wo ich Präsident bin, das tun würde, würde ich es meinen Mitarbeitern gegenüber als Vertrauensmissbrauch betrachten.
Ich komme zum Problem des ungebührlichen Druckes von aussen. Wir sind diesem Problem vor gut zehn Jahren im Zusammenhang mit dem Abkommen über Rechtshilfe mit den Vereinigten Staaten schon einmal begegnet. Da haben wir im Grunde genommen den entscheidenden Schritt getan: Es geht heute darum, dass wir das damals abgeschlossene Abkommen über Rechtshilfe auch mit Bezug auf das Insiderwissen anwenden können. Das ist das Problem, vor das wir gestellt sind.
In diesem Zusammenhang darf ich daran erinnern, dass diese Begegnung mit fremden Rechtsordnungen daraus erwächst, dass unser Land wirtschaftlich, finanziell mit der ganzen Welt verflochten ist. 50 Prozent unseres Bruttosozialproduktes werden im Ausland erwirtschaftet; unsere Banken haben einen gebührenden Anteil daran, vor allem die Banken, die in besonderer Weise in den Vereinigten Staaten tätig sind. Es sind nicht nur unsere Grossbanken, sondern auch mehrere angesehene Privatbanken.
Nun müssen wir uns doch einen Augenblick in die Haut der Amerikaner versetzen. Sie haben seit mehr als 50 Jahren eine Rechtsnorm, welche den Missbrauch von Insiderwissen als strafbar erklärt. Sie wollen nur verhindern, dass ihre Strafnorm über schweizerische Banken unterlaufen wird. Ein so ungebührliches Tun ist das auch wieder nicht. Wären wir mit dieser Situation konfrontiert, dann würden wir das genau gleich halten!
Ich bin Herrn Hefti dankbar dafür, dass er daran erinnert hat, dass die Vereinigten Staaten mit einer ganzen Reihe von Ländern bezüglich des Problemkreises Rechtshilfe in Insiderfällen in Verhandlungen stehen. Ich erwähne Frankreich, Grossbritannien, die Bundesrepublik Deutschland, auch Japan. Wir haben es also in keiner Art und Weise mit einer «Spezialbehandlung» der Schweiz zu tun.
Herr Hefti hat mir zwei Fragen gestellt: Zuerst wegen der Beugebussen. Beugebussen kann in den Vereinigten Staaten der Richter aussprechen. Solange das Verfahren bei der Securities and Exchange Commission ist, ist dieses Risiko gering! Wenn wir aufgrund genügender Evidenz in der Lage sind, der SEC Rechtshilfe zu gewähren, dann fällt das Risiko der Beugebusse.
Zur zweiten Frage: Den Schadenersatz betrachte ich als praktisch nicht vollziehbar. Sie müssten ja feststellen, wer im gleichen Zeitraum ein berechtigtes Interesse nachweisen kann, wer geschädigt ist; angesichts der grossen Zahl der in Betracht fallenden Wertpapierinhaber dürfte das ausgeschlossen sein. Ich glaube, wir müssen uns auf Artikel 58 des Strafgesetzbuches beschränken, dass der Richter gegebenenfalls den unrechtmässigen Vermögensvorteil einziehen kann.
Herr Hefti hat sodann – das scheint mir noch eine wichtige Ueberlegung zu sein – die Konvention XVI als eine geradezu geniale Idee bezeichnet. Sie war zweifellos genial zur Abwehr eines unmittelbaren Notstands. Aber als Dauermassnahme fällt sie ausser Betracht: Dass eine private schweizerische Organisation, die Bankiervereinigung, mit einer ausländischen Strafverfolgungsbehörde einen Vertrag abgeschlossen hat, kann nicht Grundlage für eine Dauerlösung sein.
Das Entscheidende hat Herr Muheim gesagt – das ist der letzte Gedanke, den ich hier noch anführen möchte –: Das Verraten von Geschäftsgeheimnissen an Dritte und das Ausnützen durch Dritte sind heute schon strafbar, und zwar gemäss Artikel 162 StGB. In diesen Fällen können wir auch ohne weiteres Rechtshilfe erteilen. Das ist jedoch nicht möglich, wenn der Insider für sich selber handelt. Diese Lücke gilt es nun zu schliessen. Ich bin der Meinung, die Ihnen vorgelegte Vorlage ist dazu geeignet.
Ich bitte Sie, Eintreten zu beschliessen.

Bundesrätin **Kopp:** Ich danke Ihnen für Ihre Eintretensdebatte, der ich nicht nur mit Interesse, sondern auch mit Gewinn gefolgt bin.
Sie haben in das Zentrum Ihrer Betrachtung zu Recht die Frage gestellt, ob ein genügendes «Unrechtbewusstsein» vorhanden und welches überhaupt das zu schützende Rechtsgut sei. Wir legiferieren – so wurde hier ausgeführt – im Bereiche des Strafrechts. Folglich können wir nur eine neue Norm erlassen, wenn das Unrechtbewusstsein allgemein vorhanden ist.
Herr Schmid, Sie müssen zugeben, dass sich die Gesellschaft in einem dauernden Wertwandel befindet. Was vor Jahrhunderten noch ein strafwürdiges Verhalten war, wird heute toleriert. Umgekehrt empfinden wir heute als strafwürdig, was vielleicht noch vor relativ kurzer Zeit als «Kavaliersdelikt» angesehen wurde.
Aber wenn ich mich an die Diskussionen der letzten Zeit erinnere, so würde ich doch festhalten: Bei diesen Insidergeschäften handelt es sich – wie Herr Masoni es ausgedrückt hat – nicht um Wette und Spiel, sondern es handelt sich um ein Verhalten, das in weiten Kreisen – Herr Muheim hat es deutlich gesagt – als Unrecht empfunden wird; damit erachte ich auch die Basis für eine Gesetzgebung auf dem Gebiete des Strafrechtes als gerechtfertigt.
Gestatten Sie nun, dass ich nach dieser breit angelegten Debatte, in Ergänzung des Referats Ihres Kommissionspräsidenten, die Vorlage nochmals ganz kurz umreisse.
Insider ist, wer in bestimmter Funktion in oder für eine Unternehmung arbeitet und dadurch über vertrauliche Informationen verfügt, die, wenn sie öffentlich bekannt werden, bestimmte Wertschriftenkurse mit hoher Wahrscheinlichkeit wesentlich beeinflussen werden. Das ist an sich noch nichts Verwerfliches. Wer nun aber aus diesem besonderen Wissensvorsprung Kapital schlägt, tätigt ein missbräuchliches und unseres Erachtens strafwürdiges Geschäft. Warum? Einmal, weil darin eine ganz spezifische und krasse Verletzung der Chancengleichheit aller übrigen Anleger liegt; denn der Insider oder der «Tippee» nützt ein Wissen aus, über das andere gar nicht verfügen können, zu dem er aber nicht dank besonderer eigener Anstrengung, dank genauer Beobachtung des Marktes oder dank dem berühmten «Gespür», sondern nur dank seiner Insiderstellung gekommen ist. Man könnte einwenden, das sei doch nicht verwerflich, er habe sich seine Stellung schliesslich erarbeiten müssen. Indessen wird die durch besondere Leistungen erworbene Insiderposition anders honoriert.
Man hört ferner etwa den Einwand, der Börsenmarkt lebe doch von Kursschwankungen und Spekulationen. Das ist richtig; aber die Ausnützung von vertraulichen Informationen, von denen man fast sicher weiss, dass ihr allgemeines Bekanntwerden einen bedeutenden Kursausschlag bewirken wird, erbringt beinahe risikolos Gewinn und hat mit Spekulation und Fairness auf dem Markt nichts mehr zu tun.
Schliesslich wird gelegentlich eingewendet, Chancengleichheit gebe es – gerade am Börsenmarkt – ohnehin nicht. Zumindest werde sie aber auch in anderen Lebensbereichen nicht mit Strafbestimmungen geschützt. Diese Argumentation verkennt, was es mit dem hier angestrebten Schutz der Anleger und ihrer Chancengleichheit wirklich auf sich hat. Jeder Anleger am Effektenmarkt ist ein Anteilseigner, der mithilft, dass einer bestimmten Gesellschaft auf diesem Wege Mittel für ihre Investitionen zufliessen. Er darf deshalb im Verhältnis zu allen Aktionären von der Gesellschaft grundsätzlich Gleichbehandlung beanspruchen, nicht nur bezüglich seiner Mitwirkungs- und Vermögensrechte, sondern gerade auch am Effektenmarkt. Er darf erwarten, dass seine Chancen im Spiel des Börsengeschäftes nicht ausgerechnet von Organen oder Insidern der Gesellschaft geschmälert werden, zu deren Kapitalbeschaffung er beiträgt. Es ist deshalb mehr als verständlich, wenn sein Vertrauen in die Börse durch Insidergeschäfte erschüttert wird. Das wiederum kann zu einer Beeinträchtigung des guten Funktionierens des ganzen Börsenmarktes führen, was letztlich dem Interesse von uns allen zuwiderläuft.
Die Kapitalbeschaffung über die Börse liegt nun einmal nicht zuletzt im allgemeinen volkswirtschaftlichen Interesse, weshalb es konsequent ist, die durch Insidermissbrauch bedrohte Chancengleichheit auf dem Gesetzweg zu schützen; daran ändern auch die Ausführungen von Herrn Schmid nichts.
Wie schon der Kommissionspräsident erwähnt hat, gewinnen diese Gedanken noch an Bedeutung im Hinblick auf das Bestreben einer liberalen Wirtschaftspolitik, eine möglichst breite Streuung des Effektenbesitzes zu ermöglichen. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Schaffung von Kleinaktien und die bessere gesetzliche Verankerung von Mitarbeiteraktien im Rahmen der laufenden Aktienrechtsrevision.
Es wurde gegen eine zu weite Insiderstrafnorm verschiedentlich vorgebracht, sie werde die Mitarbeiter davon abschrecken, Aktien ihrer Arbeitgeberfirma zu erwerben. Eine ebenso grosse Abschreckung «kleiner» Mitarbeiter vor dem Aktienerwerb kann aber von der Befürchtung ausgehen, dass sie durch Insidergeschäfte des höheren Kaders in ihrer Eigenschaft als Kleinaktionäre übervorteilt werden könnten. Zieht man in Betracht, dass Insider durch die fraglichen Geschäfte auch die Treuepflicht gegenüber ihrer Unternehmung verletzen, ergibt sich aus dem Gesagten – in Uebereinstimmung mit den Ausführungen Ihres Kommissionspräsidenten –, dass die vorliegende Strafbestimmung folgende Rechtsgüter schützen soll: die Chancengleichheit aller Anleger an der Börse; die Sauberkeit und damit letzten Endes auch die Funktionsfähigkeit unseres Börsenmarktes; den Anspruch der Unternehmung auf Treue und Loyalität ihrer Mitarbeiter oder – anders ausgedrückt – den Anspruch darauf, nicht durch Insidergeschäfte von Mitarbeitern in einen schlechten, vermögensschädigenden Ruf zu geraten.
Erlauben Sie mir noch einige Worte zum Anstoss für diese Vorlage. Bekanntlich war nicht selten – auch heute wieder – der Vorwurf zu hören, es handle sich um eine *lex americana*, ein Gesetz, das ausschliesslich auf amerikanischen Druck hin zustande gekommen sei. Es ist zuzugeben, dass die Schwierigkeiten in den USA im Zusammenhang mit Insidergeschäften, die über Schweizer Banken an amerikanischen Börsen getätigt wurden, insofern einen Einfluss auf die Vorlage gehabt haben, als sie das Gesetzgebungsverfahren beschleunigten. Deshalb aber von einer *lex americana* zu sprechen, ist verfehlt. Der Vorwurf hätte erst dann seine Berechtigung, wenn bei der inhaltlichen Gestaltung der vorgeschlagenen Bestimmung in besonderem Masse auf die Rechtshilfebedürfnisse der USA Rücksicht genommen worden wäre und wenn uns zudem erst die Amerikaner auf die Idee gebracht hätten, Insidergeschäfte seien verwerflich und müssten gesetzlich unterbunden werden. Beides trifft aber in keiner Weise zu. Wohl hat die Verfolgung des Insidermissbrauchs in den USA am meisten Tradition. Aber die Rechtswissenschaft – wenn auch nur ein relativ kleiner Kreis von Spezialisten – hat sich bei uns schon Anfang der siebziger Jahre in recht intensiver Weise ihre eigenen Gedanken zu der Problematik gemacht; davon zeugen verschiedene wissenschaftliche Publikationen aus jener Zeit. Ich verweise beispielsweise auf die auch in unserer Botschaft zitierten wegleitenden Abhandlungen der Herren Forstmoser und Brunner. Anlass dazu gab eine Reihe offensichtlicher Insidermissbräuche in der Schweiz, die wir uns nochmals vor Augen halten wollen.
Als besonders krasser Fall wird immer wieder der Handel mit Aktien des Basler Farbstoff-Unternehmens Durand & Huguenin AG vor Bekanntwerden einer Uebernahmeofferte durch die Sandoz im Frühling 1969 genannt. Der Kurs der Aktien von Durand & Huguenin AG stieg bekanntlich innert weniger Wochen von 2900 auf 9200 Franken; allein in der Zeit vom 24. Februar bis zum 4. März – also an sieben Handelstagen – von 3700 auf 8200 Franken. Weitere erwähnenswerte Insidermissbräuche aus jener Zeit im Zusammenhang mit Uebernahme- oder Umtauschofferten, wenn auch nicht mit so krassen Kursanstiegen, sind etwa die Fälle BBC/Maschinenfabrik Oerlikon, BBC/Sécheron, Nestlé/Ursina/Frank oder Alusuisse/Lonza.
Beispiele aus jüngerer Zeit für die Beeinflussung von Bör-

senkursen sind der Kursanstieg der Inhaberaktien von Hermes/Precisa vor der Uebernahme durch die Olivetti sowie der massive Kursrückschlag der Alusuisse-Titel im Herbst 1981 vor der Ankündigung eines ungünstigen Geschäftsganges.
In Fachkreisen war man bald fast einmütig der Auffassung, diese Praktiken seien schädlich und es müsse etwas dagegen unternommen werden. Weniger Einigkeit herrschte freilich darüber, wie dies am besten zu geschehen habe, ob auf straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlichem Weg. Immerhin wurde schon damals von verschiedener Seite ausdrücklich eine schweizerische Insiderstrafnorm gefordert, unter anderem vom Regierungsrat des Kantons Zürich, der, veranlasst durch ein Postulat im Kantonsrat, bereits im Oktober 1976 ein entsprechendes Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement richtete. Dieses Ersuchen wurde von der Eidgenössischen Bankenkommission nachdrücklich unterstützt.
Herr Schmid, es bestanden bereits erste Entwürfe zu einer schweizerischen Insidergesetzgebung – der erste Entwurf datiert vom 29. April 1980 –, bevor es gegen Ende 1981 zu jenen Schwierigkeiten mit den USA kam, welche die Insiderproblematik plötzlich in die Schlagzeilen brachten. Amerikanische Zweigstellen einzelner Schweizer Banken wurden von den US-Behörden unter Androhung massivster Sanktionen dazu gedrängt, ihnen die Identität bestimmter Kunden bekanntzugeben, die verdächtigt wurden, über diese Banken an amerikanischen Börsen strafbare Insidergeschäfte getätigt zu haben. Die Banken sahen sich damit gewissermassen zwischen Hammer und Amboss, machten sie sich doch der Verletzung des schweizerischen Bankgeheimnisses schuldig, wenn sie dem Drängen der US-Behörden nachgaben. In dieser Situation war es nichts anderes als unsere Pflicht, die Verwaltungs- und Gesetzesmühlen etwas rascher als üblich mahlen zu lassen – zumal jetzt auch seitens des Parlaments, aus ganz unterschiedlichen politischen Lagern, vom Bundesrat rasches gesetzgeberisches Handeln gefordert wurde. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die Interpellationen de Capitani und Robbiani. Wir haben nie bestritten, dass dieses Vorgehen bezweckte, möglichst rasch die Voraussetzungen zu schaffen, um in Insiderfällen auf dem ordentlichen Rechtsweg internationale Rechtshilfe leisten zu können.
Die infolge der geschilderten Ereignisse entstandenen Kontroversen zwischen der Schweiz und den USA konnten kurzfristig beigelegt werden, und zwar durch die «Konvention XVI» der Schweizerischen Bankiervereinigung vom 31. August 1982 (betreffend die Behandlung von Ersuchen der amerikanischen Securities and Exchange Commission – der schon viel zitierten SEC – um Auskunft über den Missbrauch von Insiderinformationen) sowie durch eine parallele Absichtserklärung der beiden Regierungen, das sogenannte Memorandum of Understanding: Die «Konvention XVI», Herr Hefti, hatte aber nur vorläufigen Charakter, denn sie genügte verschiedenen Ansprüchen nicht, die an eine dauerhafte Lösung des Rechtshilfeproblems gestellt werden müssen. Sie ist beispielsweise nicht umfassend, da sie weder für die ihr nicht beigetretenen Banken noch für die Finanzgesellschaften und im übrigen nur im Verhältnis zu den USA gilt. Sie sieht ferner für die Betroffenen praktisch keine Beschwerdemöglichkeiten vor. Die Bankkunden werden also mit der Insiderstrafnorm wesentlich besser geschützt sein, als sie es bisher durch die «Konvention XVI» waren.
Aus all diesen Gründen ist es wünschenswert, diese Konvention möglichst rasch durch eine Strafbestimmung, wie wir Sie Ihnen heute vorschlagen, zu ersetzen.
Herr Schmid hat in diesem Zusammenhang gesagt, es gehe hier ja nur darum, den Banken den Weg zu ebnen. Ja, kann denn nicht auch das eine Zielsetzung sein, einem schweizerischen Wirtschaftszweig, der von allergrösster Bedeutung ist, einen Weg zu ebnen und Schwierigkeiten aus dem Weg zu räumen?
Erwähnenswert aus der Vorgeschichte dieses Gesetzesentwurfes sind auch die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, das von Mitte November 1983 bis Ende Februar 1984 dauerte. Die Strafbestimmung, wie Sie Ihnen heute zur Beratung vorliegt, ist weitgehend identisch mit dem Vorentwurf, der in der Vernehmlassung, abgesehen von einzelnen Punkten, breiteste Zustimmung fand. Insbesondere wurde die Notwendigkeit einer solchen Gesetzgebung im Grundsatz von keiner Seite bestritten. Der wesentlichste Unterschied der vorliegenden Strafnorm gegenüber dem damaligen Vorentwurf liegt darin, dass er auch sogenannte Hinweisempfänger (oder Tippees) als mögliche Täter nennt. Dies war von einer grossen Mehrheit der Vernehmlasser gewünscht worden.
Der Bundesrat schlug aber parallel zur Strafnorm auch aktienrechtliche Insider-Bestimmungen vor. Deren wesentlicher Inhalt war die Pflicht des Insiders, durch missbräuchliche Insidergeschäfte erlangte Vermögensvorteile an die betreffende Gesellschaft abzuliefern, sowie die Pflicht des Verwaltungsrates dieser Gesellschaft, selbst Massnahmen zur Verhinderung und Aufdeckung von Insidergeschäften in den eigenen Reihen zu ergreifen. Für Einzelheiten darf ich auf die Botschaft verweisen. Die Notwendigkeit für Zivilnormen wurde indessen von einer derart erdrückenden Mehrheit verneint, dass der Bundesrat darauf verzichtete.
Wenn ich zum Schluss noch einige rechtsvergleichende Bemerkungen anbringe, geschieht dies im Bewusstsein, dass wir bei der Gesetzgebung selbstverständlich in erster Linie auf unsere Bedürfnisse abstellen, unsere Eigenständigkeit nach Möglichkeit wahren und unsere eigene Vernunft walten zu lassen haben.
Dennoch kann uns heute nicht gleichgültig sein, wie andere Staaten das grenzüberschreitende Insiderphänomen in den Griff bekommen wollen. Die Botschaft schildert relativ ausführlich, wie in anderen Ländern, namentlich in Europa, Insidergeschäften begegnet wird. Die Lösungen sind recht unterschiedlich, doch besteht eindeutig der Trend zur strafrechtlichen Verfolgung von Insidermissbräuchen.
Frankreich und Grossbritannien erfassen Insidergeschäfte seit 1967 bzw. seit 1985 strafrechtlich. In Schweden ist am 1. Oktober dieses Jahres ein Gesetz in Kraft getreten, das Insidergeschäfte ebenfalls unter Strafe stellt. Ebenso scheint sich in den Niederlanden und in Belgien eine staatliche Insiderregelung anzubahnen, deren Form freilich noch nicht absehbar ist. Schliesslich laufen zur Zeit im Europarat unter dem Präsidium der Schweiz Anstrengungen, die Insiderproblematik mit einer Konvention aufzufangen.
Herr Hefti hat mir einige Fragen gestellt, die zum Teil bereits durch den Kommissionspräsidenten beantwortet wurden. Ich darf dazu noch folgendermassen Stellung nehmen:
Haben wir nun die Garantie, dass mit dieser Gesetzgebung seitens den USA kein Druck mehr ausgeübt werden kann? Die Strafbestimmung, über die wir hier diskutieren, deckt alle Insidermissbräuche, so dass wir in Zukunft bei Insidergeschäften keinen Druck zu befürchten haben.
Ein weiterer Schritt wird sein, dass wir im Zusammenhang mit der Neuordnung der Wirtschaftsdelikte auch die Geldwäscherei in den Griff bekommen, denn diesbezüglich haben wir noch keine genügende strafrechtliche Grundlage, die uns eine Rechtshilfe ermöglichen würde. Im übrigen aber sind wir mit den Vereinigten Staaten in Verhandlung, um in jenen Fällen, bei denen aufgrund unserer Rechtsordnung keine Rechtshilfe geleistet werden kann, einen Weg der Verständigung zu suchen, damit keine Differenzen mit den USA mehr vorkommen.
Sie haben weiter die Frage aufgeworfen, ob der Schutz des Anlegers auch zivilrechtlich abgedeckt werden könne. Wir diskutieren hier über eine Strafnorm. Wenn der Anleger zu Schaden gekommen oder wenn ihm ein Gewinn entgangen ist, dann ist er auf den Haftpflichtartikel 41 des Obligationenrechts angewiesen. Im übrigen muss ich – auch wenn Sie gesagt haben, dass Sie nicht befriedigt sind – auf Artikel 58 StGB hinweisen. Da wird zum mindesten dafür gesorgt, dass die zu Unrecht erworbenen Mittel eingezogen und einem allfällig Geschädigten zur Verfügung gehalten werden.
Zur «Konvention XVI», die Ihnen so am Herzen liegt, habe

ich bereits Stellung genommen. Ich darf nochmals darauf hinweisen, dass der Bankkunde in der Schweiz durch die künftige Insiderstrafnorm besser geschützt ist, weil er hier eine Rekursmöglichkeit hat, während er dies bei der «Konvention XVI» nicht hat. Im übrigen sagte ich bereits, dass eben nur diejenigen Banken betroffen sind, die diese Konvention unterzeichnet haben, und dass die Möglichkeit, über Finanzgesellschaften solche Geschäfte zu tätigen, natürlich mit dieser Konvention ebenfalls nicht in den Griff zu bekommen ist.
Zu Ihrer letzten Frage: Ob eine Geldstrafe oder eine Freiheitsstrafe angezeigt sei, ist jeweils eine Ermessenssache. Wir waren bei der Ausarbeitung des Artikels der Meinung, dass nicht nur und ausschliesslich eine Geldstrafe vorzusehen sei.
Damit habe ich zu den aufgeworfenen Fragen Stellung genommen. Ich bitte Sie, den Nichteintretensantrag von Herrn Schmid – aus den dargelegten Gründen – abzulehnen und auf die Vorlage einzutreten.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Ich habe die Ehre, auf der Tribüne eine Abordnung des irischen Parlamentes zu begrüssen. *(Beifall)*
Unsere irischen Kollegen benützen die Gelegenheit, sich im Rahmen ihrer Schweizer Reise auch über den Parlamentsbetrieb in unserem Lande an Ort und Stelle zu informieren. Unsere Besucher sind Mitglieder der Finanzkommission. Im Anschluss an ihren Aufenthalt im Ratssaal wird deshalb auch ein Gespräch mit Mitgliedern der Finanzkommissionen beider Räte über finanzpolitische Probleme stattfinden. Ich darf unsere Besucher auch in Ihrem Namen herzlich begrüssen und ihnen weiterhin einen angenehmen Aufenthalt in der Schweiz wünschen.

Schmid: Nachdem der Vertreter des Antrages auf Eintreten ein zweites Mal reden durfte, beanspruche ich das gleiche Recht für mich – aber nur kurz!
Frau Bundesrätin, Sie haben mir die rhetorische Frage gestellt, was Böses daran sei, wenn man versuche, den Banken den Weg zu ebnen. Daran ist selbstverständlich ebensowenig Böses, wie wenn man auf Begehren der Banken auf eine Revision des Bankengesetzes verzichtet. Darf ich damit sagen, Frau Bundesrätin: Ich lasse mich nicht in die Ecke der Bankenseite drücken. Es geht mir nicht um den Schutz der Insider, sondern es geht mir darum, dass wir nicht aufgrund eines besonders starken Druckes einfach nachgeben und in raschem Galopp eine Aenderung des Strafgesetzes vornehmen, die schlecht ist. Ich habe 70 Prozent meiner Zeit dafür verwendet, um Ihnen nachzuweisen, dass die Norm auf strafrechtlichem Gebiet schlecht ist. Das andere ist Zugabe. Ich glaube, wir haben eine schlechte Legislation vor uns!

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission (Eintreten)	28 Stimmen
Für den Antrag Schmid (Nichteintreten)	8 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. I Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. I préambule
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 161 Ziff. 1
Antrag der Kommission
Mehrheit
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Minderheit
(Cavelty)
1. Wer Tatsachen, die Drittpersonen nicht zugänglich sein sollen, dank seiner Vertrauensstellung
als Organ einer juristischen Person,
als Mitglied einer Behörde oder als Beamter
oder als deren Beauftragter oder Hilfsperson
kennt und zu seines oder eines andern Vermögensvorteil nutzt
oder eine solche Tatsache einem Dritten zur Kenntnis bringt und dadurch sich oder einem andern einen Vermögensvorteil verschafft, ...

Art. 161 ch. 1
Majorité
Adhérer au projet du Conseil fédéral
Minorité
(Cavelty)
Celui qui, grâce à la situation de confiance dont il jouit, en qualité d'organe d'une personne morale, en qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire,
ou en qualité de mandataire ou d'auxiliaire de ceux-ci,
a connaissance de faits qui ne devraient pas être accessibles à chacun et les met à profit pour obtenir pour lui-même ou pour un tiers un avantage pécuniaire,
ou porte un tel fait à la connaissance d'autrui et obtient ainsi pour lui-même ou pour un tiers un avantage pécuniaire, ...

Bürgi: Berichterstatter: Einige kurze Bemerkungen. Zunächst danke ich Kollege Cavelty, dass er seinen Minderheitsantrag zurückgezogen hat. Das trägt zur Vereinfachung der Beratungen in entscheidender Weise bei.
Nun zum Text von Bundesrat und Kommission. Es wird hier der Personenkreis umschrieben, der für Verstösse im Insiderbereich in Betracht fällt. Da geht es zunächst einmal um die oberste Stufe der Unternehmung: Verwaltungsrat – inklusive seines Präsidenten, Herr Schmid –; um die Mitglieder der Geschäftsleitung; um die Revisionsstelle, die ja immer über ein sehr hohes Wissen über eine Unternehmung verfügt; aber auch um Behördemitglieder und Beamte, die aus ihrer amtlichen Tätigkeit mit solchem Insiderwissen ausgestattet werden, sowie um die Hilfspersonen all dieser Leute.
Der Tatbestand: Das ist die Bereicherung durch Ausnützen einer vertraulichen Tatsache, die bei Bekanntwerden den Börsenkurs von Wertschriften voraussichtlich erheblich beeinflussen wird. Es geht sowohl um die Bereicherung des Insiders für sich selber wie auch um die Weitergabe des Wissens an einen Dritten, den sogenannten «Tippee», um sich oder einem anderen einen Vermögensvorteil zu verschaffen.
Bereits in der Eintretensdebatte wurde deutlich, dass es bei dieser Bestimmung darum geht, eine Lücke zu schliessen, die durch den Wortlaut des Artikels 162 StGB besteht. Die Strafe beträgt nach Artikel 36 StGB Gefängnis von drei Tagen bis zu einem Jahr oder Busse bis zu 40 000 Franken.
Ich beantrage Ihnen, diesem Text von Bundesrat und Kommission zuzustimmen.

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

Art. 161 Ziff. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 161 ch. 2
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 161 Ziff. 2ter
Antrag der Kommission
Als Tatsache im Sinne der Ziffern 1 und 2 gilt eine bevorstehende Emission neuer Beteiligungsrechte, eine Unternehmensverbindung oder ein ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite.

Art. 161 ch. 2ter
Proposition de la commission
Sont considérés comme faits au sens des chiffres 1 et 2 l'émission imminente de nouveaux droits de participation, un regroupement d'entreprises ou un fait analogue de même importance.

Bürgi, Berichterstatter: Ich beantrage Ihnen, dass wir zunächst den Absatz 2ter behandeln, weil er einen Einfluss haben wird auf den Minderheitsantrag Muheim. Wenn sich kein Widerspruch regt, würde ich, Herr Präsident, in diesem Sinne vorgehen.
Dieser Absatz 2ter knüpft an einen Minderheitsantrag Masoni/Muheim an. Der Minderheitsantrag war auf der alten Fahne vom 2. Mai aufgeführt. Diese alte Fahne wurde jetzt ersetzt durch eine solche vom 2. Oktober. Darauf ist der modifizierte Antrag Masoni/Muheim zum Kommissionsbeschluss erhoben. Es geht um die Umschreibung der vertraulichen Tatsache. Der Bundesrat wollte sich ursprünglich mit der Erwähnung der wichtigsten Möglichkeiten in der Botschaft begnügen. Die Kollegen Masoni und Muheim wünschten demgegenüber eine Umschreibung im Gesetze selber. Nach nochmaligem Ueberdenken hat sich die grosse Mehrheit der Kommission dieser Ueberlegung angeschlossen, allerdings mit einer leicht modifizierten Formulierung am Schluss.
Ich kommentiere kurz den Sinn dieses Kommissionsantrages: Es geht einmal um die Emission neuer Beteiligungsrechte. Hier dürften Aktien und Partizipationsscheine im Vordergrund stehen. Sodann handelt es sich um Unternehmensverbindungen in irgendeiner Form. Das kann eine Fusion sein oder auch die Uebernahme einer Unternehmung durch eine andere. Nun kommen wir zum entscheidenden Satz am Ende des Antrages, wo es heisst: «oder ein ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite». Diese Formulierung hat zunächst den Sinn, neue Sachverhalte, die hier nicht besonders erwähnt sind, einzuschränken auf Tatbestände von erheblicher Bedeutung, also vergleichbar mit bevorstehenden Emissionen oder Unternehmensverbindungen. In Betracht fallen aber auch bevorstehende grosse Geschäftsverluste. Der Insider soll mit seinem frühzeitigen Wissen keinen Vorteil im Verhältnis zu den übrigen Anlegern haben. Es ist aber auch das Gegenteil denkbar; wir sind in der Eintretensdebatte bereits auf diesen Tatbestand gestossen: nämlich grosse bevorstehende Gewinne zufolge eines marktrevolutionären Produktes. Herr Schmid hat auf diese Möglichkeit bereits hingewiesen. Das Wissen darum kann zunächst durch einen kleinen Kreis geheimgehalten werden, um durch rechtzeitigen Aufkauf von Aktien von der vorhersehbaren Kurssteigerung in erheblichem Ausmasse zu profitieren.
Mit der Formulierung «oder ein ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite» möchte die Kommission auch die Türe geöffnet halten für neue, jetzt noch nicht bekannte Entwicklungen im Wertschriftenmarkt; hier sind gegenwärtig eindeutig grosse Wandlungen im Gange. Mit dieser Oeffnung möchten wir vermeiden, dass eine Situation entsteht, in der wir in einigen Jahren wiederum keine Rechtshilfe gewähren könnten.
Der Zusatz «ein ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite» bedeutet aber auch eine Abgrenzung gegenüber kleineren und Kleinstfällen; solche will die Kommission mit dieser Formulierung ausdrücklich ausschliessen. Es handelt sich also um eine Konzentration auf Wesentliches. Damit möchte die Kommission all jenen entgegenkommen, welche der Vorlage etwas reserviert gegenüberstehen.
Ich bitte Sie um Zustimmung zu diesem neuen Kommissionsantrag.

Masoni: Ich befürworte die heutige Lösung der Mehrheit. Die Anregung kam aus der Praxis. Es war ein Vertreter der Zürcher Strafverfolgungsbehörde, der in den Hearings eine Alternativlösung vorschlug: die Tathandlung entweder auf Unternehmensverbindungen oder Unternehmensübernahmen analog der Konvention XVI zu beschränken, oder sie als Antragsdelikt zu behandeln.
Der ersten Anregung sind wir nicht ganz gefolgt. Die Konvention XVI beschränkt sich auf Unternehmensverbindungen oder Unternehmensübernahmen. Der Entwurf geht weiter: Er enthält keine abschliessende Aufzählung, sondern eine Exemplifikation, die dank Präzisierung der Kommission aber auf Fälle beschränkt ist, die ebenso schwer als eine Uebernahme oder Emission sind: «Ein ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite»; dabei wollen die Ausdrücke «ähnlich» und «vergleichbar» betonen, dass der Sachverhalt so bedeutend und klar umrissen sein muss wie bei der «Emission» und bei «Beteiligungsrechten» oder bei «Unternehmensverbindung». Da will man kleinere Fälle, Gerüchte, weniger schwere Vorgänge ausschliessen: es sollen nur ähnliche Sachverhalte von vergleichbarer Tragweite darunter fallen. Der Kommissionsantrag zu Absatz 2ter, worüber wir jetzt beraten, ist auch mit dem Minderheitsantrag Muheim zu Absatz 2bis vereinbar: Wenn die Minderheit Muheim diesen Antrag aufrecht erhält, würde ich Ihnen auch dessen Annahme empfehlen; er würde eine weitere Einschränkung bewirken, wodurch Bagatellfälle ausgeklammert würden.

Bundesrätin **Kopp:** Ihre Kommission schlägt Ihnen eine Präzisierung vor, die der Bundesrat in der Botschaft vorgenommen hat. Es ging dem Bundesrat tatsächlich um Sachverhalte wie Emissionen von Beteiligungsrechten sowie um Unternehmungs-Verbindungen. Ihre Kommission hat nun den Wunsch verspürt, sie ausdrücklich in das Gesetz aufzunehmen, hat aber eine Formulierung gewählt, die nicht abschliessend ist.
Unter diesen Umständen kann ich mich durchaus der Formulierung Ihrer Kommission anschliessen und Ihnen empfehlen, zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 161 Ziff. 2bis
Antrag der Kommission
Mehrheit
Ablehnung des Antrages der Minderheit
Minderheit
(Muheim)
In einfachen Fällen ist von einer Strafverfolgung abzusehen.

Art. 161 ch. 2bis
Proposition de la commission
Majorité
Rejeter la proposition de la minorité
Minorité
(Muheim)
Aucune peine ne sera infligée dans les cas de peu d'importance.

Präsident: Kann unter diesen Umständen der Antrag zu Ziffer 2bis zurückgezogen werden?

Muheim: Ich kann den Antrag ohne weiteres zurückziehen, weil Sie soeben bei der objektiven Tatbestandsumschreibung «von vergleichbarer Tragweite», also «von bedeutenden Dingen», gesprochen haben. Im französischen Text ist dies meines Erachtens noch viel deutlicher festgehalten. Dort lesen Sie in der Uebersetzung: «.... pour un fait analogue de même importance.» Damit hat der Rat einen Tatbestand formuliert, der zweifelsfrei deutlich macht, dass es nur um wichtige Dinge gehen kann. Damit entfällt mein Anliegen, wonach wir die Untersuchungsbehörden und den Richter nicht mit Kleinigkeiten engagieren sollen. Wenn irgendeinmal ein kleiner Fisch unter Missbrauch seiner Stellung irgendwo ein paar Aktien mit Gewinn kauft, soll Straffreiheit gegeben sein, weil der objektive Tatbestand der «même importance» nicht erfüllt ist. Wir wollen hier nur die gewichtigen Vorfälle erfassen, welche tatsächlich an der Börse und in der Oeffentlichkeit Aufsehen erregen.

Zurückgezogen – Retiré

Art. 161 Ziff. 3 und 4
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 161 ch. 3 et 4
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 161 Ziff. 5
Antrag der Kommission
Mehrheit
Ablehnung des Antrages der Minderheit
Minderheit
(Masoni, Hefti)
Die Tat ist nur auf Antrag strafbar. Das Antragsrecht steht abweichend von Artikel 28 der betroffenen Gesellschaft, Effektenbörse oder Börsenaufsichtsbehörde zu. Artikel 30 und 31 Absatz 3 finden keine Anwendung.

Art. 161 ch. 5
Proposition de la commission
Majorité
Rejeter la proposition de la minorité
Minorité
(Masoni, Hefti)
L'infraction n'est punie que sur plainte. Le droit de plainte appartient, en dérogation à l'article 28, à la société, à la bourse et à l'autorité de surveillance de la bourse concernées. Les articles 30 et 31, 3e alinéa, ne sont pas applicables.

Masoni, Sprecher der Minderheit: Ich beantrage Ihnen, die Insiderdelikte als Antragsdelikte zu gestalten: Die Verfolgung solcher Delikte sollte nicht von Amtes wegen, sondern erst auf Antrag entweder der betroffenen Gesellschaft oder Effektenbörse oder Börsenaufsichtsbehörde angeordnet werden. Diese Einschränkung spielt bei der internationalen Rechtshilfe keine Rolle. Sie bezweckt bei der inländischen Rechtshilfe, trölerischen Verfahren einen Riegel zu schieben und zugleich einer unverhältnismässigen Ueberlastung der Justiz entgegenzuwirken. Die Einschränkung ist mit jenen Hemmungen in Verbindung zu setzen, die bei der Eintretensdebatte Ausdruck fanden.
In den von unserer Kommission durchgeführten Hearings ist das Bedürfnis nach einer solchen Einschränkung zum ersten Mal in den besorgten Worten eines Vertreters der zürcherischen Strafverfolgungsbehörde zutage getreten. Er hat angeregt, die Tathandlung entweder auf Unternehmensverbindungen oder Uebernehmensübernahmen analog der Konvention XVI zu beschränken oder die Tat nur auf Antrag zu verfolgen.
Den ersten Anliegen sind wir nicht nachgekommen, indem wir keine abschliessende Klausel nur für Unternehmensverbindungen oder Uebernehmensübernahmen vorgesehen haben, so dass das Anliegen dieses Zürcher Magistraten sicher berechtigt bleibt.
Im Auftrag der Kommission hat das Justiz- und Polizeidepartement eine kleine Vernehmlassung bei den Privatbankiers und beim Verband der Effektenhändler durchgeführt. Die eindeutige Mehrheit der Befragten war für die Einschränkung als Antragsdelikt. Keiner opponierte. Einem kleinen Teil der Befragten war gleichgültig, ob die Tat als Antrags- oder als Offizialdelikt zu gestalten sei. Ein einziger hatte Bedenken gegen die Gestaltung als Antragsdelikt.
Nach diesem Ergebnis wäre es naheliegend gewesen, die Tat nur auf Antrag verfolgen zu lassen. Warum haben Bundesrat und Kommissionsmehrheit die Regelung als Offizialdelikt vorgezogen? Zwei Ueberlegungen spielten mit:
1. Die Einschränkung als Antragsdelikt würde nicht in das System der Fälle passen, in welchem die Prozessvoraussetzung der Antragstellung Anwendung findet.
2. Nach Auffassung des Vororts hätte die Antragslösung den Nachteil, dass private Stellen mit der Wahrung öffentlicher Interessen betraut würden. Das Offizialdelikt sei immer noch die bessere Lösung, auch wenn man für die erwähnten Vollzugsprobleme Verständnis aufbringen müsse.
Ich behandle zuerst den zweiten, dann den ersten Einwand: Man anerkennt, dass die Sorgen berechtigt sind. Man befürchtet, das Antragserfordernis beauftrage eine private Stelle mit der Wahrung öffentlicher Interessen. Ist der Antrag als eine offizielle Handlung zu verstehen, für welche Private überhaupt nicht geeignet sind? Mit einer solchen Argumentation sollte man das Institut des Strafantrages abschaffen. Der Antrag ist ein sehr ausgeklügeltes Instrument, um zwischen ganz verschiedenen Interessen einen Ausgleich zu finden: es wird den Betroffenen überlassen, ob sie durch den Antrag die dafür zuständige Strafverfolgungsbehörde veranlassen wollen, das Verfahren zu eröffnen.
Zur systematischen Einwendung: Passt das Antragserfordernis im Insiderfalle tatsächlich nicht ins System? Drei Fälle werden erwähnt, wo das Antragserfordernis gerechtfertigt wird:
1. Besonders nahe Beziehungen Opfer/Täter.
2. Geringfügige Tat, wobei auch das Problem der Praktikabilität eine Rolle spielt: Müsste die Behörde von Amtes wegen bei allen geringfügigen Taten die Verfolgung eröffnen, wäre die Strafjustiz überlastet.
3. Die Strafverfolgung würde den Schaden beim Opfer noch erhöhen.
Beim Insiderdelikt befinden wir uns in diesem dritten Fall. Der Geschädigte oder die geschädigte Börse erfährt im Falle der Strafverfolgung unleugbar Nachteile. Es wäre deswegen systemkonform, dem Geschädigten oder der geschädigten Börse den Entscheid für oder gegen einen Antrag zu überlassen.
Man könnte sogar sagen, dass auch die Voraussetzungen des zweiten Falles gegeben sind; zwar nicht im Hinblick auf die Geringfügigkeit, sondern auf die Praktikabilität; wenn die Behörde in allen Fällen von Insiderhandlungen von sich aus die Strafverfolgung einleiten sollte, wäre die Praktikabilität sicher erschwert.
Das Strafgesetzbuch liefert uns übrigens gerade im nächsten Artikel, im Artikel 162 des Strafgesetzbuches, ein Schulbeispiel: dort wird ein noch schwererer Fall des Vertrauensmissbrauches, die Verletzung des Fabrikations- oder des Geschäftsgeheimnisses behandelt. Obschon der Strafrahmen gleich ist, wie hier im Entwurf, betrachte ich jene Tat als schwerer, weil dort das Vertrauensverhältnis stärker wiegt, und das Bewusstsein des Vertrauensbruches klarer ist. Nun wird laut Artikel 162 die Tat nur auf Antrag bestraft.
Der Bundesrat hat übrigens in einem anderen Fall bezüglich Antragssystematik nicht so streng wie jetzt argumentiert. Ich zitiere aus der Botschaft vom 21. Februar 1968 über die Verstärkung des strafrechtlichen Schutzes des persönlichen Geheimbereiches, Bundesblatt 1968, Seite 594: «Nicht leicht zu beantworten ist die Frage, ob die in Artikel 179bis aufgeführten Taten auf Antrag oder von Amtes wegen verfolgt werden sollen. Die Schwere der Taten würde an sich

eine Verfolgung von Amtes wegen ohne weiteres rechtfertigen. Die Verfolgung von Amtes wegen hätte jedoch zur Folge, dass Angelegenheiten des privaten Lebens, vielleicht solche aus dem engsten Bereich der Intimsphäre, von der Strafverfolgungsbehörde auch dann untersucht und, sofern es zu einer gewissen Handlung kommt, einer weiteren Oeffentlichkeit bekannt würden, wenn der Betroffene dies nicht will. Ein solcher strafrechtlicher Schutz könnte in seinen tatsächlichen Auswirkungen leicht zum Nachteil des zu Schützenden umschlagen.»
Das ist hier der Fall. Hier riskieren Wertpapiergeschäfte des Verdächtigen, aber auch von unbeteiligten Dritten, untersucht zu werden, die nichts mit der Insidertat zu tun haben. Insbesondere besteht bei der Insiderverfolgung die Gefahr, dass unnötig viele Personen, die nichts mit der Tat zu tun haben, in eine solche Untersuchung verwickelt werden, weil sie Wertpapiere der betreffenden Sorte gekauft haben! Das Erfordernis der Antragsstellung scheint am besten geeignet, diese Gefahr abzuwenden. Aus allen diesen Ueberlegungen empfehle ich Ihnen laut Vorschlag der Minderheit, die Tat nur auf Antrag verfolgen zu lassen.

Bürgi, Berichterstatter: In der Kommission hat eine breit angelegte Diskussion über das Problem Offizial- oder Antragsdelikt stattgefunden. Am Ende – das darf ich mit Ueberzeugung sagen – wurde das Gewicht in der Waagschale des Offizialdeliktes immer grösser.
Dazu folgende Ueberlegungen: Nach bisheriger schweizerischer Rechtsauffassung sind drei Kriterien Voraussetzung für ein Antragsdelikt. Sie wurden teilweise von Herrn Masoni zitiert – nur komme ich zu einer andern Schlussfolgerung: a) Die Tat greift empfindlich in die Privatsphäre des Verletzten ein. b) Der Verletzte steht in einer besonders nahen Beziehung zum Täter. c) Die Tat ist geringfügig. Diese Aufzählung zeigt, dass der Strafantrag ein Institut im Interesse des Verletzten ist. Er ist nicht primär dazu geschaffen, die Zahl der Straffälle zu begrenzen. Das aber wäre erklärtes Ziel des Minderheitsantrages. Insbesondere will er das Antragsrecht gemäss Artikel 28 des Strafgesetzbuches aufheben. Das erscheint der Kommissionsmehrheit als ein starker Eingriff in die Struktur des Strafgesetzbuches. Insbesondere ist der Anleger vom Antragsrecht ausgeschlossen. Das ist gerade im Hinblick auf die Wahrung der Chancengleichheit – die in der bisherigen Diskussion so stark im Vordergrund stand – eine schwerwiegende Einschränkung. Ueberlegen wir uns auch, was es bedeutet, wenn die drei im Antrag genannten Behörden, Organisationen oder Unternehmungen das Antragsrecht ausschliesslich bekommen. Lassen Sie mich kurz den Fall einer Unternehmung ins Auge fassen. Gehen wir davon aus, dass der Verwaltungsrat beim vorsorglichen Aufkauf von Wertschriften vertrauliche Tatsachen verwendet hat. Ein Mitarbeiter, der Aktionär ist, fühlt sich verletzt. Wenn der Verwaltungsrat abblockt, kann dieser Mitarbeiter-Aktionär keine Klage erheben. Das scheint mir sehr schwerwiegend zu sein.
Sodann werden als Antragsberechtigte die Effektenbörsen und die Börsenaufsichtsbehörden genannt. Auch sie kommen beim näheren Zusehen in eine schwierige Lage. Wir müssen uns zunächst einmal über die Struktur des Börsenwesens in der Schweiz Rechenschaft geben. Es gibt nur drei Börsen, die einer staatlichen Aufsicht unterstellt sind, nämlich diejenigen von Zürich, Genf und Basel. Die Börsen von Bern, Lausanne, Neuenburg und St. Gallen sind privatrechtliche Organisationen ohne staatliche Aufsicht. Ich zitiere aus der Stellungnahme der St. Galler Effektenbörse: «Es bestehen schwere rechtsstaatliche Bedenken dagegen, z. B. die St. Galler Effektenbörse, welche keine eigene Rechtspersönlichkeit hat und keiner staatlichen Aufsicht untersteht, mit einer solchen Aufgabe zu betrauen.»
Fassen wir auch die Situation ins Auge, in welche die Börsen oder die Börsenaufsichtsbehörden geraten, wenn sie eine Klage nicht zulassen wollen. Sie werden zweifellos nachher der Begünstigung irgendeines Standesgenossen beschuldigt; das kann leicht zu anschliessender Massenpublizität führen. Darum bin ich überzeugt, diese Institutionen würden am Ende im Zweifelsfall die Klage zulassen und die erwartete selektive Wirkung träte nicht ein. Wir müssen deshalb die Selektion den Strafverfolgungsbehörden überlassen. Wir haben mit den gefassten Beschlüssen eindeutige Kriterien festgelegt, mittels derer Bagatellfälle ausgeschlossen werden. Ich möchte den beiden Antragstellern sagen, dass ich ihren Antrag gerne in den Konsens der Kommission eingebunden hätte. Aus all den erwähnten Gründen ist dies leider nicht möglich. Ich muss Sie bitten, der Ausgestaltung der Kommissionsmehrheit – also als Offizialdelikt – zuzustimmen.

Hefti: Ich beantrage Ihnen, dem Minderheitsantrag zuzustimmen. Aufgrund der Hearings, die wir in der Kommission durchführten, und aufgrund der eingeholten Stellungnahmen hätte die Kommission zur Gutheissung dieses Minderheitsantrages gelangen müssen. Es ist mir auch jetzt – nach den Ausführungen des Herrn Kommissionsreferenten – nicht ersichtlich, weshalb man nicht auf diese Weise vorgehen soll. Die Börsenaufsichtsbehörden sind als ungeeignet bezeichnet worden. Mir scheint, im Gegenteil, aber niemand geeigneter als sie. Die drei grossen Börsen haben staatliche, d. h. kantonale Aufsichtsbehörden. Man wird diesen bestimmt nicht vorwerfen können, sie wahrten die öffentlichen Interessen nicht genügend; denn dann würden sie auch sonst ihre Funktion gegenüber der Börse nicht wahren. Die anderen Börsen sind – ich sage das keineswegs abschätzig – doch von kleinerer Bedeutung. Auch hier hätten es die Kantone ohne weiteres in der Hand, eine staatliche Aufsichtsbehörde einzusetzen.
Im Ausland, zum Beispiel in der Bundesrepublik Deutschland, liegt die Verfolgung der Insidergeschäfte rein in der Hand des privaten Börsenvorstandes. Es gibt nicht einmal eine staatliche Börsenaufsicht, die sich damit befasst. Warum will man nun bei uns an den Börsenbehörden vorbeigehen, als seien sie nicht zuständig, nachdem als erstgeschütztes Rechtsgut die Sauberkeit der Börse stipuliert wird? Es sind doch in dem Falle gerade die Börse und der Börsenvorstand, welche die Geschädigten sind, die Geschädigten allerdings in einem weitergehenden öffentlichen Interesse. Der Börsenvorstand hat selbstverständlich auch das grösste Interesse an der Chancengleichheit, denn wenn sie nicht gewahrt wird, kommt ja auch wieder die Börse in Verruf. Mit der Einsetzung des Börsenvorstandes ist das Moment der Chancengleichheit eingeschlossen.
Was den privaten Anleger betrifft, so hat der Kommissionspräsident selber bei der Eintretensdebatte darauf hingewiesen, es sei praktisch unmöglich, dass der private Anleger Schadenersatz erhalte. Es werde so sein, dass der Richter einen Gewinn zulasten des Staates konfisziere. Also kann das Interesse des privaten Anlegers, der ohnehin keinen materiellen Erfolg – nämlich Deckung seines Verlustes – erreichen kann, für die Verfolgung höchstens marginal von Bedeutung sein. Ganz abgesehen davon wollen doch die Börsen gerade den privaten Anleger schützen, sonst hätten sie diese Vorlage gar nicht unterstützt. Die Kriterien des Strafantrages – das haben meine Ausführungen gezeigt – sind somit auch mit dem Antrag der Minderheit berücksichtigt.
Noch etwas: Wir haben in der Schweiz – im Gegensatz zu anderen Staaten – doch immer eher praktisch legiferiert. Wir haben uns nie in allzu hohe rechtstheoretische «Räume» verstiegen, sondern sind auf dem vernünftigen, praktischen Boden geblieben. Die Ausführungen des Chefs der Wirtschaftsabteilung der Kriminalpolizei Zürich, der also sicher in erster Linie das öffentliche Interesse im Auge hat, haben mich in der Kommissionsberatung voll überzeugt. Er hat darauf hingewiesen, dass ohne Antragsdelikt unvorstellbare Komplikationen entstehen, einerseits durch unnötige Ueberlastung der Strafuntersuchungsbehörden und andererseits durch mangelnde Effizienz.
Hier geht es um Fälle, die ein kompetentes Organ wie der Börsenvorstand, der auch die Hintergründe durchschaut, bedeutend besser und wirksamer behandeln kann. Hinzu kommt auch das zeitliche Moment: In den USA beklagt man

sich, dass unsere Verfahren zu viel Zeit beanspruchen. Wir wollen mit dieser Vorlage aber doch vor allem den Gefahren begegnen, die namentlich unserem Bankenwesen in den Vereinigten Staaten begegnen können. Die Lösung der Mehrheit begegnet diesen aber in bedeutend kleinerem Masse als die Lösung der Minderheit, die viel eher für ein rasches und effizientes Verfahren Sorge trägt.

Reichmuth: Es sind ebenfalls vernünftige und praktische Ueberlegungen, die mich dazu bewegen, den Minderheitsantrag abzulehnen.
Wenn wir dieses Insiderdelikt als Antragsdelikt in das Gesetz aufnehmen, dann sind die Strafuntersuchungsbehörden in ihrem Handeln blockiert, selbst wenn ein offensichtlicher, grossangelegter Insiderfall zutage tritt. Sie können auch keine beweissichernden Massnahmen ergreifen. Sie müssen also den Antrag eines dieser Antragsberechtigten abwarten. Die Antragberechtigten sind nach dem Minderheitsantrag die Gesellschaft, die Effektenbörse, die Börsenaufsichtsbehörde. Es ist also diesen Instanzen anheimgestellt, ob ein Insiderfall zur Anzeige gebracht werden soll oder nicht. Damit entscheiden diese quasi in einer Voruntersuchung, ob ein solches Vergehen verfolgt werden soll oder nicht. Ich glaube, damit ist einer gewissen Willkür Tür und Tor geöffnet. Ich bezweifle doch, ob in solchen Fällen die Rechtsgrundlage für eine internationale Rechtshilfe noch gegeben ist, wenn es sich um einen Insiderfall handelt, der vor unseren Gerichten nicht verfolgt werden kann?
Aus diesen ebenfalls eher praktischen Ueberlegungen, Herr Kollega Hefti, beantrage ich Ihnen, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Bundesrätin **Kopp:** Ich habe schon in den Kommissionssitzungen wiederholt ausgeführt, der Bundesrat halte aus grundsätzlichen strafrechtsdogmatischen Ueberlegungen die Ausgestaltung des Straftatbestandes als Offizialdelikt für die einzig richtige Lösung. Denn keine der folgenden Voraussetzungen, die nach bisheriger schweizerischer Rechtsauffassung Anlass sein konnten, einen Tatbestand zum Antragsdelikt zu machen, sind hier erfüllt.
Diese Voraussetzungen sind erfüllt, wenn die Tat empfindlich in die Privatsphäre des Verletzten eingreift, wenn der Verletzte in einer bestimmten nahen Beziehung zum Täter steht oder wenn die Tat geringfügig ist. Unter diesen und nur unter diesen Voraussetzungen ist es sinnvoll, den Entscheid über die Verfolgung der Tat dem Verletzten zu überlassen. Diese Voraussetzungen machen auch deutlich, dass der Strafantrag ein Institut im Interesse des Verletzten sein soll und nicht primär dazu geschaffen ist, die Zahl der Strafverfolgungen möglichst tief zu halten. Die Anregung, hier ein Antragsdelikt zu schaffen, mag originell sein. Sie ist aber mit dem Institut des Antragsrechtes offensichtlich in keiner Art und Weise zu vereinbaren.
Staatliche Börsenaufsichtsbehörden, Herr Masoni und Herr Hefti, die über den ordentlichen Gang der Börse wachen, sind keine durch die Insidergeschäfte Verletzten. Hätten sie als einzige ein Antragsrecht, wären sie so etwas wie spezialisierte Verwalter des staatlichen Strafanspruchs bezüglich eines ganz bestimmten Delikts. Das wäre ein Novum, welches das Institut des Strafanspruchs zu etwas völlig anderem umfunktionieren würde, als es bisher der Fall war.
Die geschützten Rechtsgüter haben wir bereits genannt. Es sind die Chancengleichheit aller Anleger und die Sauberkeit des Börsen- und des Finanzplatzes Schweiz. Diese sind von öffentlichem Interesse. Das Beispiel, das uns Herr Masoni bei der Verletzung des Geschäftsgeheimnisses genannt hat, bestätigt die Richtigkeit, dass wir hier ein Offizialdelikt vorschlagen. Diese Rechtsgüter sind von öffentlichem Interesse, und sie können nicht – werden sie verletzt – als privates Antragsrecht verstanden werden.
Aus diesem Grund bitte ich Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen und dem Mehrheitsantrag Ihrer Kommission zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	22 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	7 Stimmen

Ziff. II – Ch. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes	26 Stimmen
Dagegen	5 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

83.043

Steuerharmonisierung. Bundesgesetz
Harmonisation fiscale. Loi

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 182 hiervor – Voir page 182 ci-devant

A
Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden
Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes

Binder, Berichterstatter: Anlässlich der Sitzung vom 19. März dieses Jahres hat dieser Rat den 7. Titel «Durchführung» des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, gestützt auf den Ordnungsantrag unseres Kollegen Aubert, mit 20 zu 14 Stimmen zur nochmaligen Beratung an Ihre Kommission zurückgewiesen. Wir haben demnach heute die Artikel 68 bis 75 des Steuerharmonisierungsgesetzes zu behandeln. An der dem Ordnungsantrag vorausgehenden, rückblickend betrachtet notwendigen und kritischen Debatte haben sich sehr viele Kollegen, insbesondere die Kollegen Muheim, Schmid, Schoch, Piller, Masoni, Meier, Stucki, Jagmetti, Aubert, Cavelty, Arnold, Ducret, Debétaz, Herr Bundesrat Stich und der Kommissionspräsident, beteiligt. Die zentralen Fragen konzentrierten sich – ich möchte hier nicht alle Argumente aufzählen – vor allem auf folgende Themenkreise: Hält sich der Bund im Steuerharmonisierungsgesetz ganz allgemein und insbesondere im 7. Titel – also bei der Durchführung des Gesetzes – an die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Grundsatzgesetzgebung? Liegt nicht ein fixfertiges Steuergesetz vor? Ist das Steuerharmonisierungsgesetz nicht zu perfektionistisch, zu weitschweifig konzipiert worden? Lassen sich im 7. Titel nicht allenfalls gewisse Bestimmungen streichen oder zumindest zugunsten der Kantone abschwächen? Ist das Steuerharmonisierungsgesetz – das war die andere Seite, die sich an der Diskussion beteiligt hat – im Verlaufe unserer Beratungen nicht zu stark verwässert worden, insbesondere durch die Beibehaltung der bisher in den meisten Kantonen üblichen zweijährigen Praenumerando-Besteuerung und durch die Streichung der Beteiligungsgewinnsteuer?
Die Kommission hat diese Einwände und diese Bedenken sehr ernsthaft geprüft, und zwar in aller Objektivität und in

Aber selbstverständlich kann man Gemüse nicht mit Hochschulen vergleichen. Ich werde also die gleiche Haltung einnehmen, die ich vor vierzehn Tagen bei der Frage der Pro Helvetia vertreten habe. Ich werde sehr kurz die Meinung des Bundesrates bekanntgeben:
Alle grundsätzlichen Erwägungen, die hier vorgebracht worden sind, werden von uns absolut geteilt. Ich will nicht auf die Frage, die wir schon in der Eintretensdebatte erörtert haben, zurückkommen. Selbstverständlich ist also die Hochschulbildung von grösster Bedeutung. Selbstverständlich räumt der Bundesrat der Hochschulpolitik eine prioritäre Ordnung ein. All das, was hier im Hinblick auf den Vorschlag, der auf dem Tisch liegt, gesagt wurde, ist bereits erörtert worden. Herrn Longet, der wieder über die Koordination gesprochen hat, möchte ich im Sinne dessen, was ich vorher gesagt habe, beipflichten, dass wir den Versuch unternehmen werden, mit den Kantonen eine gemeinsame Politik zu betreiben.
Ich darf in Erinnerung rufen: Es geht bei einem Gesamtbetrag von etwa 600 Millionen Franken für zwei Jahre um 10 Millionen Franken, d. h. um etwas mehr als 5 Millionen Franken pro Jahr. Im Gespräch stehen acht Hochschulkantone. Bitte urteilen Sie selber: 5 Millionen Franken pro Jahr, verteilt auf acht Kantone, bei einer Gesamtsumme von 300 Millionen! Ich überlasse es Ihnen, darüber zu urteilen!
Eines möchte ich aber zu den drei Berechnungsarten, die in diesem Fall vorhanden sind, sagen: Eigentlich sind drei Statistiken wahrhaftig zuviel! Es ist immer, welche Statistik man auch nimmt, mit dem Trend zu rechnen. Es ist wahr, das müssen wir anerkennen, dass sich von 1977 an der Anteil des Bundes an den Aufwendungen der kantonalen Hochschulen reduziert hat. Aber es ist auch wahr, dass diesmal zum ersten Mal der Trend umgekehrt wird. Wenn man von der Voraussetzung einer 2,5prozentigen Inflation ausgeht, macht die Steigerung der Bundesbeteiligung real etwas mehr als 2 Prozent aus. Das ist nicht viel, aber doch eine Trendwende. Das möchte ich Ihnen doch zu bedenken geben. Alles andere werden wir nicht in vier, sondern in zwei Jahren diskutieren, wenn es uns gelungen ist, eine anständige Revision des Hochschulförderungsgesetzes vorzuschlagen.
Ich habe heute morgen – ich sage Ihnen das als Föderalist – in einer Zeitung gelesen, dass die Transfers des Bundes an die Kantone letztes Jahr etwas mehr als sechs Milliarden Franken ausgemacht haben. Als Transfer des Bundes an die Hochschulkantone werden Ihnen 600 Millionen Franken für zwei Jahre vorgeschlagen. Davon stehen hier zehn Millionen zur Diskussion.
Ziehen Sie bitte selber die Schlussfolgerungen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	45 Stimmen

Art. 3 und 4
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 3 et 4
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	133 Stimmen (Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Le président: Le Conseil fédéral propose de classer selon page 1 du message l'interventions suivante: 84.524 Lüchinger et 83.526 Herczog.

Zustimmung – Adhésion

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

85.020

Strafgesetzbuch (Insidergeschäfte)
Code pénal (Opérations d'initiés)

Botschaft und Gesetzentwurf vom 1. Mai 1985 (BBl II, 69)
Message et projet de loi du 1er mai 1985 (FF II, 70)
Beschluss des Ständerates vom 7. Oktober 1986
Décision du Conseil des Etats du 7 octobre 1986

Antrag der Kommission
Eintreten

Ordnungsantrag Oehen
Verschiebung der Behandlung des Geschäftes auf die Wintersession 1987

Proposition de la commission
Entrer en matière

Motion d'ordre Oehen
Renvoyer la discussion à la session d'hiver 1987

Oehen: Vorgestern beantwortete Frau Bundesrätin Kopp eine Frage betreffend ein kürzlich ergangenes Urteil des amerikanischen Obersten Gerichts. Wie uns Kollege Stucky dazu informierte, ist es demnach den «.... niederen Gerichten freigestellt, dem inneramerikanischen Recht den Vorrang vor internationalen, auch von den USA unterzeichneten Verträgen zu geben.» Es handelt sich hier um die schon im Falle Marc Rich zur Anwendung gelangte Missachtung fremder Hoheitsrechte durch amerikanische Richter und Behörden. Nur ist diese Missachtung jetzt höchstrichterlich abgesegnet. Wir sind aufgefordert zu überlegen, wie dieser unerträglichen Rechtsanmassung wirksam und unter Wahrung unserer Souveränität, unserer Würde und unserer Interessen zu begegnen ist und was in dieser Situation zu unterlassen wäre.
Gestern wusste die «NZZ» auf Seite 33 von einem neu entdeckten Gebiet amerikanischer gesetzgeberischer und administrativer Uebergriffe in fremde Hoheitsgebiete zu berichten. Es ging dabei um die schleichende Bargeldkriminalisierung, welche unter dem Vorwand der Drogenbekämpfung vorangetrieben wird und welche sich hinter dem automatisch culpabilisierenden Begriff der Geldwäscherei offensichtlich gut verstecken lässt. Der «NZZ»-Redaktor beklagte sich dabei ausdrücklich, sie – nämlich die amerikanischen Behörden – setzten sich einmal mehr über Schranken hinweg, welche der extraterritorialen Anwendung nationalen Rechts gemeinhin gesetzt sind.
Heute nun, in wenigen Stunden, beginnt vor dem amerikanischen Obersten Gericht in Washington die Verhandlung über den Insiderfall des Wallstreet-Journal-Mitarbeiters R. Foster Winans. Nach übereinstimmender Meinung der Beobachter muss damit gerechnet werden, dass auch diese Verurteilung eines Insiders als rechtswidrig aufgehoben wird, wie wir es schon von anderen Fällen kennen. Damit würde die amerikanische Basis für die vernunftwidrige derzeitige Insiderhysteriepraxis wesentlich wegfallen. Niemand wird nun behaupten, der Finanzplatz Schweiz komme ohne die weltfremde Kriminalisierung gelegentlicher Freiheitsmissbräuche aus.
Nachdem das Pendel in den USA bereits wieder in die Gegenrichtung schwingt, riskieren wir, päpstlicher als der Papst zu sein. Eine Aufschiebung dieses Geschäftes, zumin-

dest bis nach Erlass des anstehenden Entscheides des Obersten amerikanischen Gerichtes, ist jedenfalls klug. Unser Parlament ist es sich selbst schuldig, weitere amerikanische Rechtsanmassungen nicht noch durch selbstschädigende Vorleistungen zu honorieren und ihnen gar Vorschub zu leisten. Es ist im Gegenteil unsere vordringliche Aufgabe, solche folgenschwere Rechtsverletzungen mit Würde, Entschiedenheit und Kompetenz abzuwehren und dabei auch nicht vor angemessenen Retorsionsmassnahmen zurückzuschrecken.
In diesem Sinne befürwortete ich auch die Einstellung all jener Rechtshilfeleistungen gegenüber den USA, welche nicht in besonderem Schweizer Interesse stehen, und zwar für so lange, als die amerikanischen Richter und Behörden nicht zu völkerrechtskonformem Verhalten zurückgefunden haben.
Die Suspendierung der heutigen Vorlage stellt eine Mindestreaktion dar, die von unseren amerikanischen Freunden als Zeichen verstanden wird. Für ängstliches Leisetreten, für Unterwürfigkeit ernten wir dagegen nur Verachtung. Die Position von Frau Bundesrätin Kopp wird daher gestärkt sein, wenn sie anlässlich ihres Besuches in Washington im November auf eine prinzipientreue und unmissverständliche *pacta sunt servanda*-Haltung unseres Rates hinweisen könnte, welche im übrigen – das möchte ich hier betonen – mit der hervorragenden *amicus curiae*-Eingabe übereinstimmt, welche der Bundesrat mit dem Datum vom 22. August in der anfangs erwähnten Aerospatial-Sache dem Obersten Gericht eingereicht hatte.
Ich ersuche Sie deshalb, meinen Ordnungsantrag zu unterstützen.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Herr Oehen vergisst, dass wir hier nicht irgendwie eine *lex americana* machen, sondern dass wir vor allem ein Gesetz für die Insiderfälle in unserem Lande machen. Darum haben die Ausführungen von Herrn Oehen gar nichts zu tun mit dieser Vorlage, auch nicht die Vorgänge, die sich in der amerikanischen Rechtsprechung abspielen.
Zu den Details der einzelnen Fälle, auf die Herr Oehen angespielt hat, wird sich noch Frau Bundesrätin Kopp äussern.
Ich bitte Sie, diesen Ordnungsantrag abzulehnen.

M. **Grassi,** rapporteur: Je vous engage à rejeter la proposition de M. Oehen. Il ne s'agit pas d'une loi américanisante, mais de combattre les cas abusifs d'initiés en Suisse. D'autre part, cette loi sera utile à l'entraide judiciaire entre pays avec lesquels nous entretenons des relations financières. La proposition de M. Oehen doit donc être repoussée.

Eisenring: Die beiden Herren Kommissionsreferenten wie auch die Botschaft des Bundesrates stellen in Abrede, es sei eine *lex americana*. Der Form nach mag das zutreffen. Ich weise aber darauf hin, dass diese Gesetzgebung ohne den Druck seitens der USA überhaupt nicht zustande gekommen wäre. In der amerikanischen Jurisdiktion sind sodann tatsächlich in bezug auf die Insiderfrage Entwicklungen im Gange, die von mittelbarer oder unmittelbarer Auswirkung auf unsere nationale Gesetzgebung sein könnten. Ich gebe zu, dass wir in der Schweiz ebenfalls das Problem der Insider haben oder haben könnten. Die massgeblichen und weltwirtschaftlich bedeutungsvollen Entwicklungen gehen aber von amerikanischen Börsen mit Rückwirkungen auf die Schweiz aus.
Ich bitte Sie also, den Tatsachen ins Auge zu sehen und nicht in Rabulistik zu machen und so zu tun, als ob wir diese Gesetzgebung in selbständiger Regie an die Hand genommen hätten. Wir hätten es schon vor vielen Jahren tun können. Ich erinnere Sie an gewisse Uebernahmen von Banken; damals sprach kein Mensch von Insidergesetzgebung.
Mindestens vorerst hat übrigens weiterhin die bekannte Konvention Gültigkeit, die durch die Insidergesetzgebung abgelöst würde. Ich bitte Sie daher, die Entwicklung sorgfältig abzuwarten und dieses Gesetz nicht in letzter Minute durchzupeitschen.
In diesem Sinn unterstütze ich den Antrag von Herrn Oehen.

Bundesrätin **Kopp:** Im Rahmen der Diskussion um den Ordnungsantrag von Herrn Oehen möchte ich mich mit dem Vorwurf von Herrn Eisenring, es handle sich hier um eine *lex americana*, nicht auseinandersetzen. Ich werde dies im Rahmen meines Eintretensvotums tun.
Zu den Argumenten von Herrn Oehen. Wie Herr Oehen empfinde ich es als ausserordentlich bedauerlich, dass es in der Vergangenheit zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten zu Jurisdiktionskonflikten gekommen ist. Die Schweiz hat denn dies auch nicht einfach hingenommen, sondern sie hat mit dem *amicus-curiae*-Brief den Vereinigten Staaten deutlich zu verstehen gegeben, dass sie dem Entscheid des Supreme Court, der der Rechtshilfe nicht absolute Priorität einräumen will, nicht zustimmen kann.
Bei der zur Beratung stehenden Vorlage geht es aber nicht um das, was Herr Oehen anstrebt. Was Herr Oehen anstrebt, versuchen wir mit einem Memorandum of Understanding zu erreichen, nämlich eine Verpflichtung der USA, sich an den Rechtshilfevertrag zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten zu halten und damit primär den Rechtshilfeweg zu beschreiten. Dieses Memorandum of Understanding, das auf eine Initiative der Schweiz zurückgeht, steht vor seinem Abschluss. Im übrigen müsste Herr Oehen wissen, dass, unabhängig davon, ob wir diese Insidervorlage heute behandeln oder nicht, die Schweiz in Insiderfällen Rechtshilfe leistet. Sie tut dies, wenn es sich um die sogenannten Tippees handelt, d. h. um Dritte, die eine Information aufgrund von Artikel 162 StGB (Verletzung des Geschäftsgeheimnisses) erhalten haben. Aufgrund unseres geltenden Strafrechtes stehen wir also vor der rechtspolitisch gesehen höchst unerfreulichen Situation, dass wir zwar den Tippee bestrafen können, aber nicht den Insider selber. Sie wissen aber auch, Herr Oehen, dass vor einigen Jahren zwischen der Securities and Exchange Commission (SEC) und der Bankiervereinigung die sogenannte Konvention XVI abgeschlossen wurde. Nach dieser Konvention kann ein Schweizer oder ein Ausländer, der über eine schweizerische Bank Geschäfte in den Vereinigten Staaten abwickelt, auf das Bankgeheimnis verzichten. Das heisst konkret: Es wird bereits heute Rechtshilfe bei Insider-Fällen geleistet, aber nicht aufgrund des StGB und damit nicht aufgrund des ordentlichen Rechtsweges, der dem Betroffenen den Beschwerdeweg eröffnen würde, sondern aufgrund dieser an sich privatrechtlichen Vereinbarung zwischen der Bankiervereinigung und der SEC.
Bereits damals wurde aber vorgesehen, dass die Konvention XVI durch eine Insider-Strafbestimmung abgelöst werden soll, wie wir sie Ihnen heute vorlegen. Dieser Insiderartikel verfolgt den Zweck, die USA auf den Rechtshilfeweg zu verweisen, so dass man sich nicht mehr mit Hilfskonstruktionen, welche die Rechte der Betroffenen nur unzulässig schützen, behelfen muss.
Ein Wort noch zur Rechtshilfe ganz allgemein. In den letzten 20 Jahren haben die internationalen Verflechtungen auf dem Gebiet des Handels und des Verkehrs enorm zugenommen. Damit entwickelte sich auch eine grenzüberschreitende Kriminalität. Ohne Regelung – in Staatsverträgen oder nach der im IRSG vorgesehenen Gegenseitigkeit – wäre jeder Staat auf unilaterale Massnahmen beschränkt. Beweiserhebungen im Ausland könnten nicht vorgenommen werden. Auch eine Beeinträchtigung der Souveränität wäre die Folge davon. Die gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen ist daher ein nicht wegzudenkendes Instrument in einem zivilisierten, zwischenstaatlichen Verkehr. Diesem Ziel dient die Ihnen heute unterbreitete Insidernorm.
Es gibt noch weitere Gründe, weshalb der Bundesrat den Ordnungsantrag Oehen ablehnt: Das Geschäft ist behandlungsreif. Der Ständerat hat der Vorlage bereits zugestimmt. Ihre vorberatende Kommission hat einstimmig für Eintreten gestimmt. Es gibt keine zwingenden Gründe, das Geschäft auf die Wintersession zu verschieben. Ein neugewähltes

Parlament müsste sich nämlich dann mit dieser Frage befassen. Diesen einzigen Artikel der Vorlage können wir heute erledigen.
Ich bitte Sie deshalb, den Ordnungsantrag von Herrn Oehen abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Oehen Minderheit
Dagegen offensichtliche Mehrheit

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Mit Botschaft vom 1. Mai 1985 schlägt uns der Bundesrat vor, einen neuen Straftatbestand, und zwar «Ausnützung der Kenntnis vertraulicher Tatsachen», ins Strafgesetz aufzunehmen. Es geht dabei darum, dass Personen, die durch Ausnützung von vertraulichen, dem allgemeinen Börsenpublikum nicht zugänglichen Informationen sich selber oder einem anderen einen Vermögensvorteil verschaffen, strafrechtlich verfolgt werden können.
Wenn eine neue Strafnorm in unsere Gesetzgebung aufzunehmen ist, stellt sich immer die Frage, ob überhaupt ein Unrechtsbewusstsein bezüglich der unter Strafe zu stellenden Handlung in breiten Bevölkerungskreisen vorhanden ist. Dies lässt sich hier nicht schlüssig nachweisen. Das mag damit zusammenhängen, dass es sich beim Insidermissbrauch um ein Problem handelt, das weite Teile unserer Bevölkerung nicht besonders bewegt. Die Thematik ist komplex; es wird nur ein ganz bestimmter Kreis von Personen von ihr betroffen. Zudem wurde lange Zeit die Meinung vertreten, dass das Sammeln und Verwerten von allen irgendwie aufgreifbaren Informationen – auch solchen vertraulicher Natur – zum Wesen einer erfolgreichen Börsentätigkeit gehöre.
Diese Haltung mag vor 20 und 30 Jahren noch zutreffend gewesen sein. Seit Anfang der siebziger Jahre hat sich aber in weiten Kreisen die Meinung durchgesetzt, dass der Insidermissbrauch kein Gentlemendelikt darstellt, sondern eine verwerfliche Handlung ist. Der Ruf nach einer gesetzlichen Norm verstärkte sich in den letzten Jahren zusehends. So wurde bereits im Jahre 1976 durch den Kanton Zürich angeregt, eine Norm zu schaffen, welche die missbräuchliche Verwendung von Insiderinformationen unter Strafe stellt. Auch in unserem Rat wurden in den Jahren 1981 und 1982 Vorstösse in dieser Richtung eingereicht. Dazu kamen Entwicklungen im Ausland, insbesondere in den USA, die es ratsam erscheinen liessen, eine rechtsstaatlich einwandfreie Lösung zu suchen. Das vom Bundesrat in den Jahren 1983 und 1984 durchgeführte Vernehmlassungsverfahren zeigte ein eindeutiges Bild. Sowohl die Kantone und die Parteien als auch die direkt betroffenen Kreise befürworteten die Aufnahme einer neuen Strafbestimmung in unserem Strafgesetzbuch.
Die ebenfalls zur Diskussion gestellten zivilrechtlichen Normen wurden hingegen grossmehrheitlich abgelehnt. Auch in unserer Kommission, die sich nach Anhörung verschiedener Experten an zwei Sitzungen intensiv mit der Materie auseinandersetzte, war die Stimmung gegenüber der neuen Norm eindeutig positiv. Die Kommission setzte sich besonders mit folgenden Fragen auseinander: Braucht es überhaupt eine neue gesetzliche Norm, oder enthält das Zivil- und Strafrecht nicht schon Normen, nach denen der Insidermissbrauch geahndet werden könnte? Ist eine strafrechtliche, eine zivilrechtliche, eine verwaltungsrechtliche Norm oder gar eine Kombination verschiedener Normen das Richtige? Könnte auf eine eigene schweizerische Norm verzichtet werden und für Fälle, die sich in den USA abwickeln und wegen denen unsere Banken besonders stark unter Druck geraten sind, die Konvention XVI der Schweizerischen Bankiervereinigung verlängert oder ausgebaut werden? Und schliesslich: Ist die vorgeschlagene Strafnorm überhaupt praktikabel, oder wäre es nicht besser, den Straftatbestand als Antragsdelikt anstelle des Offizialdeliktes zu gestalten?
Zur ersten Frage, ob überhaupt eine neue Norm ins Strafgesetzbuch aufzunehmen ist: Es ist zum einen davon auszugehen, dass der Insider strafwürdig wird, weil er seine Machtstellung missbraucht, indem er ohne eigene Anstrengungen Nutzen aus einem Informationsvorsprung zieht. Wenn man der Frage nachgeht, welches Rechtsgut verletzt oder gefährdet wird, so ist festzuhalten, dass nicht nur die Verletzung oder Gefährdung eines greifbaren Rechtsgutes, sondern bereits ein sozial-ethisch verwerfliches Verhalten strafwürdig ist. Ohne dass im einzelnen die entsprechenden Straftatbestände erfüllt werden, zeigt das Verhalten des Insiders Elemente des Betruges, des Geheimnisverrates und der Untreue. Der Tippee, der erst aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens im Gesetz Aufnahme fand, profitiert vom Geheimnisverrat des Insiders und hat als Nutzniesser des Verrates eine hehlerähnliche Stellung. Als schutzwürdiges Rechtsgut kann die Wahrung der Chancengleichheit aller Anleger betrachtet werden.
Die Kommission konnte den Ausführungen des Experten, Professor Schultz, entnehmen, dass nach geltendem Recht die Strafbarkeit des Insiders und des Tippees lückenhaft geregelt ist. Zwar enthalten verschiedene Strafbestimmungen Anknüpfungspunkte, wie Artikel 162 über die Verletzung von Geschäftsgeheimnissen, Artikel 159 über die ungetreue Geschäftsführung, Artikel 148 über den Betrug; aber nur in den seltensten Fällen könnte aufgrund einer dieser Normen ein Insider bestraft werden. Die Kommission ist darum wie der Bundesrat der Auffassung, dass eine neue Strafnorm zu schaffen ist.
Die Frage, ob neben einer strafrechtlichen Norm noch zivil- oder verwaltungsrechtliche Normen zu schaffen sind, wurde von der Kommission eindeutig verneint. Einerseits wurde auf das Vernehmlassungsverfahren verwiesen, wo eindeutig zum Ausdruck gekommen war, dass eine Revision des Strafgesetzes genügt und dass keine zivilrechtlichen Normen aufzunehmen sind. Zudem ist zu beachten, dass das OR bereits Bestimmungen enthält, die auf Insiderfälle anzuwenden sind. Vertrauenspersonen sind aufgrund von Arbeitsverträgen oder aufgrund des Auftragsrechtes gegenüber einer Gesellschaft zur Treue verpflichtet. So unterliegen auch Verwaltungsratsmitglieder der allgemeinen Treuepflicht. Die Treuepflicht verlangt, dass diese Personen im Konflikt zwischen ihren eigenen Interessen und den Interessen der Aktiengesellschaft zugunsten der Gesellschaft zu entscheiden haben. Die Ausnützung von Kenntnis zu eigenen privaten Zwecken ist als Verletzung der Treuepflicht zu betrachten. Der Gedanke von Treue- und Sorgfaltspflicht kommt im Entwurf zum Aktienrecht noch zusätzlich zum Ausdruck.
In der Kommission wurde auch über verwaltungsrechtliche Massnahmen diskutiert, namentlich über die Schaffung einer Schweizerischen Börsenaufsichtsbehörde. Aufgrund der besonderen, zum Teil recht verschiedenartigen Struktur der schweizerischen Börsen, aber auch aufgrund der Tatsache, dass die Börsen in der Schweiz die Funktion eines reinen Handelsplatzes haben, erachtet die Kommission die Weiterverfolgung dieses Themas als nicht opportun. Dazu kommt das zeitliche Moment. Da die Schaffung einer Börsenaufsichtsbehörde mit vielen Fragen verbunden ist, würde eine Verknüpfung der Insidervorlage mit dem Problem der Börsenaufsicht die gesetzliche Regelung des Insidermissbrauches zeitlich ausserordentlich stark verzögern. Zudem würde sich die Frage eher stellen, wenn das Insiderdelikt als Antragsdelikt im Gesetz aufgenommen würde, da irgend jemandem das Anzeigerecht bzw. die Anzeigepflicht eingeräumt werden müsste.
Eine Verlängerung der Konvention XVI, wie sie da und dort angeregt wurde, ist nach der Meinung der Kommission nicht der Weg, um das Insiderproblem in unserem Land zu lösen. In dieser Konvention der Schweizerischen Bankiervereinigung verpflichten sich die Banken, den amerikanischen Behörden über Insidertransaktionen, die sich auf dem USA-Börsenmarkt abwickeln, unter bestimmten Voraussetzungen Auskunft zu erteilen. Diese Konvention ist nur für die Banken bindend, die sie unterzeichnet haben, also zum Beispiel nicht für Finanzgesellschaften. Sie lässt sich auch nicht beliebig verlängern. Auch rechtlich ist sie sehr proble-

matisch, gibt sie doch den Betroffenen kein umfassendes Anhörungsrecht, und zudem fehlen eigentliche Rechtsmittel. So sind die durch den Staatsvertrag mit den USA über die Rechtshilfe gegebenen Rechtsmittel – zum Beispiel die Anrufung des Bundesgerichtshofes – nach der Konvention wegen ihres privatrechtlichen Charakters nicht möglich. In der Kommission wurde – wie im Ständerat – der Antrag gestellt, das Insiderdelikt als Antragsdelikt auszugestalten. Im Zusammenhang mit diesem Antrag wurden die Frage des Antragsdeliktes und vor allem auch die Frage der Praktikabilität eines Offizialdeliktes eingehend erörtert. Der Antrag wurde in der Kommission mit 13 zu 2 Stimmen abgelehnt. Er wird in der heutigen Beratung nicht mehr aufgenommen. Die Ausgestaltung des Insidermissbrauchs als Antragsdelikt wäre in unserem Strafgesetzbuch etwas Systemwidriges. Nach der dem Strafgesetz zugrundeliegenden Systematik ist ein Strafantrag ein höchst persönliches Recht dessen, der durch die Straftat verletzt ist. Es geht also beim Antragsdelikt unter anderem um den Schutz des Verletzten, der letztens zu entscheiden hat, ob eine Strafverfolgung einzuleiten ist.

In der Praxis dürfte es bei Insiderfällen schwer sein, die Personen zu bestimmen, die befugt sind, einen Strafantrag zu stellen. Es müsste quasi eine Anzeigepflicht statuiert werden, wobei festzulegen wäre, welche Stelle oder Behörde dieses Anzeigerecht wahrzunehmen hätte.

Bei einem Offizialdelikt wird die Strafverfolgungsbehörde immer dann tätig, wenn sie vom Vorliegen einer Straftat Kenntnis erhält. Unwichtig ist dabei, ob sie selber die Straftat wahrnimmt oder eine Anzeige eines Dritten erhält.

Trotz der verschiedenen in der Kommission vorgetragenen Bedenken über die Praktikabilität der Norm ist die Kommission der Auffassung, unsere Strafbehörden seien in der Lage, die neue Norm zu handhaben. Es ist davon auszugehen, dass sich die Insidermissbräuche an den Börsenorten manifestieren. Die Kantone mit Börsen verfügen sowohl bei der Polizei als auch bei den Untersuchungsorganen über spezialisierte Wirtschaftsabteilungen, die ohne weiteres in der Lage sind, einen Insiderfall abzuklären. Zudem darf nicht vergessen werden, dass die Abklärungen von Wirtschaftsdelikten immer mühsam sind, liegen ihnen doch vielfach sehr komplexe Vorgänge zugrunde. Insiderfälle dürften in der Praxis nicht schwieriger zu behandeln sein als andere Fälle aus der Wirtschaftskriminalität. Auch ist nicht damit zu rechnen, dass es zu einer Häufung solcher Fälle kommt. Die im Gesetzestext gewählte Umschreibung gibt auch Gewähr, dass nicht wegen jedem Bagatellfall eine Untersuchung einzuleiten ist. So müssen zum Beispiel die vertraulichen Tatsachen den Börsenkurs erheblich beeinflussen. Deshalb müssen die Ermittlungsbehörden auch nicht dauernd das Börsengeschehen überprüfen, um einer allfälligen Insidertransaktion auf die Spur zu kommen. Es ist damit zu rechnen, dass da und dort die Strafverfolgungsbehörden zu verstärken sind. Dies kann auch unter dem Aspekt einer Dienstleistung für den Finanzplatz Schweiz betrachtet werden.

Zum Schluss noch ein Wort zum Vorwurf, mit der neuen Norm würde eine *lex americana* geschaffen. Wie schon angedeutet, geht der Anstoss für diese Vorlage in die siebziger Jahre zurück, also in eine Zeit, wo unsere Banken noch nicht mit den verschiedenen Insiderverfahren in den USA konfrontiert wurden. Es sind nicht nur diejenigen Fälle in den USA, die bei uns Schlagzeilen auslösten, die eine Lösung des Insiderproblems unumgänglich machen. Auch bei uns hat es in den letzten Jahren verschiedene Insiderfälle gegeben. Gerade durch diese schweizerischen Fälle ist der Wunsch in der Bevölkerung gewachsen, den Insidermissbrauch strafrechtlich zu verfolgen. Wir müssen eine Gesetzgebung schaffen, die in erster Linie unseren Bedürfnissen entspricht. Es geht letztlich um das Ansehen unseres Börsenplatzes. Es geht aber auch um eine korrekte Anwendung unserer Rechtshilfegesetzgebung und der Rechtshilfeverträge. Dadurch kann die Stellung der Banken im Ausland gestärkt werden.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission, auf die Vorlage einzutreten. Auf die verschiedenen Abänderungsanträge werde ich in der Detailberatung zu sprechen kommen.

M. **Grassi** rapporteur: Le message relatif à la modification du code pénal entreprise en vue de sanctionner les opérations d'initiés a occupé votre commission pendant deux séances. Des juristes ont été entendus, les professeurs Peter Forstmoser et Hans Schulz, ainsi que des praticiens, comme l'ancien chef de la division spéciale de la police criminelle du canton de Zurich, Erwin Zimmerli et le banquier Nicolas Bär. La commission a débattu les problèmes complexes que soulève le projet, tant du point de vue formel qu'en raison de son application pratique. Il n'y a pas eu de doute au sein de la commission pour juger que les opération d'initiés sont répréhensibles, même s'il s'agit d'un problème qui touche un milieu relativement restreint, celui des investisseurs et des bourses, des banques et des sociétés financières.

A ce sujet, les mentalités ont évolué pendant les quinze dernières années et, tout récemment, des cas éclatants d'abus aux Etats-Unis ont conforté l'opinion selon laquelle l'abus d'informations confidentielles présente un caractère illégal aussi en Suisse.

En effet, les marchés des valeurs mobilières ont la fonction importante de mettre à la disposition des agents économiques les moyens de financement dont ceux-ci ont besoin. Ils constituent donc un mécanisme essentiel au bon fonctionnement d'une économie de marché moderne. Pour jouer ce rôle, les marchés doivent assurer une confrontation aussi large que possible d'offres et de demandes, afin de donner aux investisseurs l'assurance que les cotations ont un maximum de significations et que, en conséquence, l'égalité de chances de tous les investisseurs est assurée. Cela est d'autant plus important que le nombre des détenteurs de papiers-valeurs cotés en bourse, des particuliers et des institutions de prévoyance augmentent de plus en plus. Il faut donc que les investisseurs aient un maximum de confiance envers les marchés des valeurs mobilières et leur bon fonctionnement. Dès lors, les opérations d'initiés qui permettent aux personnes bénéficiant d'informations privilégiées d'en retirer des avantages au détriment des autres investisseurs constituent une menace pour le bon fonctionnement des marchés des valeurs mobilières, du fait qu'ils détruisent l'égalité des chances entre les investisseurs et donc également leur confiance dans les marchés.

La réglementation actuelle est insatisfaisante. Elle consiste en une convention de l'Association suisse des banquiers, dite Convention XVI, conclue entre les instituts bancaires y adhérant, en vue de régler la mise à disposition des autorités suisses d'informations destinées à être transmises à la SEC, la commission chargée du contrôle des bourses aux Etats-Unis. Pour renforcer cette convention, la Suisse et les Etats-Unis sont convenu d'un «Memorandum of Understanding» signé en août 1982. Cette réglementation n'avait qu'un caractère provisoire et ne concernait pas les opérations pratiquées sur les bourses suisses. Aussi, le Tribunal fédéral avait-il constaté, par une jurisprudence constante, que la législation en vigueur ne permet de poursuivre les opérations d'initiés que dans certains cas précis, c'est-à-dire lorsqu'elles sont réalisées par une violation du secret des affaires, selon l'article 162 du code pénal.

C'est pour combler ces lacunes que le Conseil fédéral nous soumet le message qui est l'objet de nos délibérations.

La commission s'est d'abord penchée sur des questions de portée générale. En premier lieu, elle a reconnu la nécessité de régler la question par une norme pénale, vu que des dispositions du droit civil ou du droit administratif ne permettaient pas de résoudre le problème, les acteurs restant anonymes et le secret bancaire ne pouvant être percé. Le sentiment qu'il s'agit d'un comportement qui, du point de vue de la société et de l'Etat est répréhensible, conduit à une réglementation pénale.

Comme nous l'avons vu, les normes pénales actuelles ne suffisent pas à viser les cas d'opérations d'initiés. En outre, comme l'abus d'informations privilégiées constitue un délit spécial, il n'est pas justifié de créer une loi spéciale. Donc,

seule une disposition de droit pénal permet de poursuivre les opérations d'initiés et donne, sur le plan international, la possibilité d'accorder l'entraide judiciaire. En effet, ce ne sont pas seulement les Etats-Unis qui sont concernés. Plusieurs pays européens ont déjà adopté ou se préparent à adopter des dispositions de droit pénal pour poursuivre les opérations d'initiés et même le Conseil des Communautés européennes est sur le point de coordonner les réglementations au niveau communautaire.
Quant au contenu même de la proposition du Conseil fédéral pour un nouvel article 161 du code pénal, par lequel une infraction nouvelle, celle de l'abus de connaissances privilégiées deviendrait punissable, la commission s'est penchée, avec le concours des experts, sur certaines questions de fond. En premier lieu, il s'agissait de déterminer le cercle des auteurs possibles envisagés par la norme. Le limiter aux initiés primaires, c'est-à-dire aux personnes qui, en raison de leurs fonctions ou de leur professions, ont une relation fiduciaire avec la société dont les actions sont en cause ou qui ont l'obligation vis-à-vis de celle-ci de garder le secret, aurait été trop restrictif. En effet – et les cas survenus le montrent – il y a des personnes qui agissent pour leur propre compte ou pour le compte de tiers, reçoivent des informations privilégiées auprès de certains initiés primaires. Ce sont les «tippees», les bénéficiaires de «tuyaux» qu'il faut aussi inclure dans le cercle des personnes concernées, puisqu'ils utilisent, à leur propre profit, les informations privilégiées ainsi obtenues. C'est ce qui est envisagé à l'article 161, chiffre 2.
Un deuxième point était celui de savoir à quel moment une information avait un caractère privilégié. Le chiffre 1 du nouvel article 161 pose les conditions suivantes pour que l'acte soit considéré comme délictueux. Tout d'abord, il doit s'agir d'un fait confidentiel, c'est-à-dire d'une information qui est inconnue du public, ce qui implique que cette information n'a pas encore été rendue publique. Cette information privilégiée doit avoir un certain degré de précision, excluant donc une simple rumeur.
Ensuite, le fait confidentiel qui fait l'objet de l'information privilégiée doit être de nature à influencer de façon sensible le cours des valeurs mobilières considérées. Cette influence notable doit être prévisible. L'inclusion de cette condition permet de séparer des cas d'activité spéculative, les cas de dirigeants ou même de la plupart des salariés d'une entreprise qui disposent en permanence d'informations non publiques, mais qui ne sont pas privilégiées, et qui achètent des titres de leur société en quantités négligeables.
Aussi les journalistes spécialisés qui, dans l'exercice de leur profession, présentent des analyses et des jugements ne sauraient être touchés par la norme.
La commission a conduit une discussion approfondie pour savoir s'il fallait suivre le Conseil des Etats dans la définition plus exacte de l'acte délictueux ou si la solution proposée par le Conseil fédéral d'une définition générale était suffisante. Elle a tranché la question par 7 voix contre 6 en faveur du projet du Conseil fédéral. Une proposition de minorité ayant été déposée, je me prononcerai sur ces propositions lors des délibérations consacrées à cet aspect en particulier.
Une troisième condition, c'est qu'à travers l'exploitation de l'information privilégiée, l'initié se procure un avantage pécuniaire. Cela peut consister en un gain par l'achat des titres au bon moment ou en une perte qui a été évitée par la vente à temps de papiers valeur. Ce sont tous des cas où l'égalité des chances entre les investisseurs est violée.
Le chiffre premier de l'article 161, tel qu'il a été proposé par le Conseil fédéral et adopté par le Conseil des Etats, ne concerne que les papiers valeur cotés en bourse ou négociés avant bourse sur le marché suisse. Il n'envisage pas les marchés non officiels hors bourse.
Votre commission estime que le commerce hors bourse a connu ces dernières années un essor considérable et qu'il faudrait l'inclure dans la réglementation. Elle vous soumet donc une proposition dans ce sens sur laquelle je reviendrai dans la discussion de détail.
Enfin, la commission a discuté longuement sur la question de savoir si le délit devait être poursuivi d'office ou sur plainte. L'expert, M. Zimmerli notamment, a fait part de ses préoccupations quant aux difficultés d'application d'une disposition si complexe et particulière. De là, l'idée de considérer le délit poursuivi uniquement sur plainte et de limiter aux seules autorités de surveillance des bourses suisses, éventuellement la Commission fédérale des banques, le droit de porter plainte. Cela signifierait que des organes civils se verraient confier la charge de sauvegarder les intérêts publics, ce qui poserait des problèmes. Vu que le bien juridique à protéger est important et que l'intérêt général à sa protection est donné, la commission a retenu la solution du délit poursuivi d'office par 13 voix contre 2.
Pour conclure, je souligne que la nouvelle norme comporte une solution valable au problème des opérations d'initiés et permettra de remplacer la Convention XVI par une disposition durable. Elle donnera aussi une crédibilité particulière à la place financière suisse dont celle-ci a besoin pour opérer sur les marchés internationaux.
Aussi la Suisse, si elle veut conserver une place financière attractive sur le plan international, doit-elle se conformer à certaines exigences d'entraide judiciaire. Je vous propose donc, au nom de la commission unanime, d'entrer en matière.

Leuenberger Moritz: Die Sozialdemokraten wissen zwar, dass diese Vorlage nicht aus innovativer Erkenntnis, Insidergeschäfte seien unmoralisch und verwerflich, entstanden ist, sondern eben auf Anregung aus den USA, die verlangt haben, dass wir einen solchen Straftatbestand einführen, damit wir in den amerikanischen Untersuchungen entsprechende Rechtshilfe gewähren können. Weil unsere Banken in den USA Nachteile zu befürchten haben, sind sie mit dieser Norm einverstanden, und deswegen konnte diese Gesetzesvorlage denn auch in unüblicher Rekordzeit zur Beratung gelangen.
Die Sozialdemokraten wissen, dass das Insidertum bei uns gewissermassen institutionalisiert ist. Schauen Sie einmal die Grossbanken an. Die Kommerzabteilungen einerseits und die Anlageberatungen andererseits sind eben nicht strikte getrennt. Schauen Sie auch, wie Mitglieder der Verwaltungsräte in unzähligen anderen Verwaltungsräten verschiedener Aktiengesellschaften sitzen und also wissen, was in welchem Unternehmen geht.
Schauen Sie zum Beispiel die Anlageberatung. Da kann Insiderwissen ausgenützt werden. Wenn beispielsweise ausländische Pensionskassen den Empfehlungen von Anlageberatern einer Grossbank folgen, dann steigen die entsprechenden Aktienkurse. Das weiss der Anlageberater zum voraus, und er kann selbst – für die Bank oder für einen anderen Kunden – schon vorher bei diesen Aktien einsteigen.
Unsere Grossbanken sind in ihrer globalen Funktion *per se* Insider. Auch durch dieses Gesetz können wir sie nicht zu einer Spaltung der beiden Seelen in ihrer Brust, zur Schizophrenie, zwingen. Diese Gesetzesvorlage schützt auch nicht etwa gegen Investoren, die durch ihre Investition Kurse mitbeeinflussen können; sie schützt also nicht gegen sogenannte Outsider.
Wir Sozialdemokraten wissen auch, dass – wie der Herausgeber des Zürcher Börsenberichtes ausdrücklich sagt – bei zwei Dritteln aller grösseren Kursschwankungen an der Börse Insiderwissen dahintersteckt. Hero, Rieter und viele mehr bestätigen das. Es muss uns niemand sagen, dass durch Einführung dieser Strafnorm nun all diese kräftigen Schwankungen, das Ausnützen des Insiderwissens, hier in der Schweiz bestraft und verhindert würde. Wir wissen also ganz genau, dass dieses Gesetz auf weite und weiteste Strecken toter Buchstabe bleiben wird.
Wir Sozialdemokraten greifen aber immer nach jedem Hoffnungsschimmer. Wir wissen auch: Theoretisch steckt eine richtige Erkenntnis hinter dieser Vorlage, nämlich die Erkenntnis, dass auch die Börse mehr oder weniger fair funktionieren könnte; auch die Erkenntnis, dass an der

Börse nicht nur Spekulanten, die bewusst ein Risiko eingehen, verkehren, sondern dass es dort eben auch passive Anleger hat. Wir denken zum Beispiel an die Pensionskassen, an die institutionellen Anleger, die Geld verwalten, das Leuten gehört, die gar keine Ahnung haben, wie das Geld angelegt wird.
Deswegen ist für uns diese Strafnorm – wenn auch von aussen initiiert – kein erster Schritt zwar, so weit sind wir offenbar noch nicht, aber immerhin die richtige Ausrichtung. Von hier aus kann später vielleicht einmal ein erster Schritt gemacht werden. Deswegen stimmen wir der Strafnorm zu.

M. **Couchepin:** L'introduction d'un article 161 dans le Code pénal suisse, réprimant l'exploitation de la connaissance de faits confidentiels, appelle, du point de vue politique, la réponse à quatre questions qui sont les suivantes: Premièrement, quelle est l'utilité de cette nouvelle norme? Deuxièmement, est-il justifié d'introduire, le cas échéant, une norme civile complémentaire? Troisièmement, est-il justifié d'étendre, comme le propose la commission du Conseil national, la validité de la norme aux opérations hors bourse ou avant bourse? Quatrièmement, faut-il, comme le propose le Conseil des Etats, définir les faits selon les chiffres 1 et 2 de l'article 161 qui constituent l'un des éléments de définition du délit?
Première question, l'utilité de la norme. Poser cette question, c'est en même temps poser la question hautement politique de savoir quel est le droit que l'on veut protéger. Il n'est pas contesté que, dans notre société, la bourse et les institutions financières qui lui sont proches ont pris une très grande importance. La bourse est devenue un moyen de financement pour un grand nombre de sociétés. La vague des «Going public» de sociétés de moyenne, voire de petite importance, en Suisse, en est bien la preuve. Une des tendances que nous approuvons du capitalisme moderne est de développer ce que l'on a appelé le «capitalisme populaire», soit l'accès des plus petits revenus à la propriété de papiers-valeurs à risque, actions, droits de participation, etc. Le marché boursier n'est plus réservé à des spécialistes. Il est étendu à une grande partie de la population. Dès lors, plus que jamais, l'intérêt d'une clarté dans ce marché est essentiel. Il faut éviter des manipulations qui pourraient, en jetant le doute sur l'honnêteté des transactions en bourse, compromettre le bon fonctionnement de celle-ci. Ce n'est donc pas un intérêt privé qui est protégé par cette norme, mais un intérêt public, celui du bon fonctionnement de la bourse. Nous approuvons cette protection. Elle est en outre justifiée par le fait que, de cette manière, la convention 16 de l'Association des banquiers sera remplacée par une norme de droit valable à l'égard de tous. Le marché boursier est, par ailleurs, aussi international; c'est même une de ses vocations. Dès lors, une coopération entre autorités chargées de protéger la clarté des opérations boursières est justifiée. Elle sera possible par l'introduction de l'article 161.
Rappelons qu'actuellement les seules opérations d'initiés qui peuvent être punies pénalement sont celles qui sont le fait de personnes ayant agi en violant le secret des affaires. Aucune action n'est possible contre l'initié qui agit pour son propre compte. Cette inégalité de traitement, au profit de celui qui agit pour son propre compte, et au dépens de celui qui aurait bénéficié d'une information, n'est naturellement pas justifiée.
Deuxième question, faut-il une norme civile complémentaire? Nous répondons non. En effet, c'est le marché boursier, dans l'ensemble, et la régularité de ses opérations, qui doivent être protégés. D'où l'accent mis sur la norme pénale avant de l'être sur la norme civile. Il n'empêche que, même sans norme civile expressément prévue à cet effet, un certain nombre de dispositions du code des obligations s'appliqueraient dans le cas de certaines opérations d'initiés, dans un premier temps, tout au moins. Il ne nous paraît dès lors pas nécessaire d'introduire cette norme civile.
La troisième question est de savoir s'il est justifié d'étendre aux opérations hors bourse ou avant bourse la protection de la norme pénale. La commission du Conseil national pense qu'il y a une certaine utilité à le faire. En effet, des opérations de grande importance peuvent se passer hors bourse ou avant bourse. Il faut aussi rappeler qu'en Suisse les différentes bourses locales ont des règlements différents quant à l'admission de certaines valeurs à l'antichambre de la bourse que constitue l'avant-bourse.
La dernière question est apparemment, mais peut-être pas sur le fond, la plus controversée. Elle est la suivante: faut-il ou non admettre l'adjonction 2bis proposée par le Conseil des Etats, qui définit les faits au sens des chiffres 1 et 2? Cette adjonction pourrait entraîner une certaine ambiguïté. S'agit-il d'une énumération exhaustive, auquel cas les faits qui ne seraient pas énumérés à cet article 161, chiffre 2bis, n'entraîneraient pas l'application de l'article? En quelque sorte, dans ce cas-là, le Conseil des Etats aurait voulu restreindre la portée de cet article. Une autre interprétation du même article est que l'énumération de ces faits n'est pas exhaustive. Il ne s'agirait que d'exemples. Cette interprétation est d'ailleurs soutenue par le texte lui-même, par l'adjonction des mots «fait analogue» à l'énumération. C'est l'interprétation du Conseil fédéral.
Le groupe radical, à une faible majorité, s'est prononcé en faveur de la minorité Reich qui propose d'adopter le texte du Conseil des Etats. Il l'a fait, tout d'abord pour éviter une divergence supplémentaire avec la Chambre haute, mais aussi, dans sa majorité, dans l'idée que cette énumération n'est pas exhaustive, qu'elle ne constitue qu'un regroupement de quelques exemples et qu'elle ne restreint pas la portée de la norme de l'article 161. Nous allons donc dans le même sens que le Conseil fédéral.
Le groupe radical vous invite à voter l'entrée en matière et à soutenir la proposition de minorité Reich.

Hess: Die Vorlage, die wir heute behandeln, ist zweifellos kein Wahlschlager. Es lassen sich mit ihr schwerlich Wählerstimmen mobilisieren, was auch die Präsenz im Ratssaal demonstriert. Trotzdem stimmt die CVP-Fraktion dem Entwurf für eine Regelung von Insidermissbräuchen durch Einführung eines neuen Straftatbestandes grossmehrheitlich zu.
In der Schweiz ist in den letzten 15 Jahren der Ruf nach einer gesetzlichen Regelung der Insiderproblematik immer stärker erhoben worden. Dieser Ruf nach staatlichem Tätigwerden ist Ausdruck eines gewandelten Unrechtsbewusstseins. Galt es früher als legitim und vertretbar, dass sich Organe von Unternehmungen den Wissensvorsprung, den sie aufgrund ihrer Einsicht in vertrauliche Geschäftsunterlagen hatten, gelegentlich in barer Münze abgelten liessen, so wird dieses Verhalten heute allgemein als wirtschaftlich schädlich und ethisch verwerfbar gewertet. Hinzu kommt, dass die Vereinigten Staaten – dort wurde die Insiderproblematik schon Jahre früher virulent – in den letzten Jahren wachsendes Interesse an der Einführung einer Insiderstrafnorm bekundet haben, damit die Rechtshilfe in Insiderfragen, die heute auf eine teilweise fragwürdige privatrechtliche Vereinbarung mit den schweizerischen Banken abgestützt ist, eine klare Rechtsgrundlage erhalten kann. Deswegen darf man aber die Vorlage des Bundesrates nicht einfach als *lex americana* bezeichnen; denn – ich betone es noch einmal – das gewandelte Unrechtsbewusstsein in der Schweiz selbst gab den Anstoss für diese neue Strafnorm. Vergleichbare Bestrebungen sind denn auch in den umliegenden Staaten festzustellen.
Ziel der neuen Strafnorm ist es, dem breiten Anlegerpublikum, das bereit ist, Risikokapital für unsere Unternehmen bereitzustellen, Chancengleichheit auf dem Wertpapiermarkt zu gewährleisten. Wir wollen qualifizierte Informationsträger durch Erlass einer Strafnorm davon abhalten, sich durch Ausnützung ihrer Situation einen ungerechtfertigten Vorteil gegenüber dem Publikumsaktionär zu verschaffen.
Zur Diskussion stehen aber auch die Lauterkeit des Börsenmarktes und damit der Ruf unseres Landes schlechthin, was

zeigt, dass am Erlass dieser Vorlage nebst dem Anlegerschutz ein eminentes öffentliches Interesse besteht.
Bundesrat und Ständerat haben darauf verzichtet, andere Formen der Regelung des Insidermissbrauchs – zum Beispiel im Bereiche des Privatrechts durch Einführung einer Aktionärsklage oder des Verwaltungsrechts durch Einführung einer Börsenaufsicht mit Sanktionskompetenzen auf Bundesebene – weiterzuverfolgen. Grund dafür waren einerseits die Ergebnisse der Vernehmlassung und andererseits die Tatsache, dass eine Privatrechtsregelung an die Grenzen des Bankgeheimnisses stösst. Der Erlass einer neuen Strafnorm stellt nun aber gerade die stärkste Sanktionsmöglichkeit dar, was uns veranlassen muss, diese Vorlage mit besonderer Akribie und Zurückhaltung zu prüfen.
In diesem Zusammenhang muss ich auf wichtige Abgrenzungsfragen hinweisen. Es dürfte unbestritten sein, dass wir mit dem neuen Straftatbestand nicht verunsichern, nicht den Börsenhandel lähmen wollen. Zielscheibe der Norm sind weder die vielen Wirtschaftsjournalisten oder Börsenanalysten noch die Anleger, die sich durch einlässliche Marktbeobachtung und systematische Auswertung von allgemein zugänglichen Wirtschaftsdaten zu einem bestimmten Marktverhalten entschliessen. Es ist andererseits auch nicht beabsichtigt, Geheimnisträger generell von der Börse fernzuhalten, noch soll jeder kleine Fisch – d. h. der Kleinanleger, dem es gelingt, für sich einen Gewinn von ein paar tausend Franken zu realisieren – mit einem Strafverfahren rechnen müssen.
Die Strafnorm richtet sich vielmehr gegen jene Elemente, die ihre qualifizierte Stellung als Geheimnisträger absichtlich dazu missbrauchen, um sich oder Dritten einen Vermögensvorteil zu verschaffen. Ein Aktivwerden des Untersuchungsrichters ist daher an strenge Voraussetzungen gebunden, nämlich eine qualifizierte Stellung im Unternehmen – sie schliesst auch die Hilfspersonen oder den Hinweisempfänger, den sogenannten Tippee, ein –, die Kenntnis von vertraulichen Tatsachen, die geeignet sind, den Kurs von Wertpapieren massgeblich voraussehbar zu beeinflussen, und ein bewusstes Ausnützen dieser Kenntnisse zum eigenen Vorteil oder zum Vorteil Dritter. Es sind aber noch weitere Kriterien, die meines Erachtens erfüllt sein müssen, um ein Eingreifen der Strafbehörden zu rechtfertigen. Es müssen verlässliche Indizien für Insideraktivitäten, d. h. für ein missbräuchliches Verhalten von Insidern, vorliegen. Das ist beispielsweise bei einem einmaligen Kurssprung, der zum Abläuten der Börse führt, nicht ohne weiteres der Fall; denn bei einem engen Markt oder tiefen Nennwert können sich leichthin Kursausschläge von 10 Prozent oder mehr ergeben. Werden aber Kursausschläge von relevanten Tatsachen gefolgt – wir kommen zu diesem Begriff noch in der Detailberatung –, so ist erhöhte Aufmerksamkeit am Platz. Untrügliches Signal für ein Aktivwerden der Untersuchungsorgane sind hingegen konkrete Hinweise auf mögliche Insideraktivitäten in der Wirtschaftspresse. Ich denke etwa an die jüngsten Fälle: Sprecher & Schuh, Hermes-Precisa, Autophon, Rieter-Holding oder Alusuisse. Hier zeigt sich einmal mehr die hohe berufliche Verantwortung der Wirtschaftsjournalisten, die heute in der Lage sind, mit ihrer Berichterstattung Börsenkurse massgeblich zu beeinflussen. Sodann muss der potentielle Vermögensgewinn bedeutend sein, sei es in absoluten Zahlen – ich denke hier an Grössenordnungen von etwa 100 000 Franken oder mehr – oder im Verhältnis zum Eigenmitteleinsatz oder zum bisherigen Marktverhalten des Insiders.
In den Kommissionsberatungen ist immer wieder unterstrichen worden, dass es sich voraussichtlich nur um Einzelfälle handeln wird, die von Untersuchungsverfahren betroffen werden. Das wird zutreffen, tut der Vorlage aber keinen Abbruch. Wichtiger als die Zahl der Untersuchungsfälle scheint mir die präventive Wirkung, die von der neuen Strafnorm ausgehen soll. Wir wollen mit dieser Vorlage nachhaltig darauf hinwirken, dass in den Unternehmen bei Vorliegen von insiderträchtigen Entscheidungen Abwehrdispositive errichtet und Massnahmen getroffen werden, damit Insidermissbräuche von Anfang an verhindert werden. Ich denke hier zum Beispiel an einen kurzen zeitlichen Abstand zwischen der ersten Diskussion im Verwaltungsrat und der ausserordentlichen Generalversammlung, an ein Verbot des Aktienerwerbs durch Verwaltungsratsmitglieder und Geschäftsleitung ab erster konkreter Diskussion im Verwaltungsrat oder an die sofortige Publikation der Anträge an die ausserordentliche Generalversammlung im Anschluss an die Beschlussfassung im Verwaltungsrat. Dabei gilt es zu präzisieren, dass allgemeine unternehmensstrategische Erörterungen von relevanten Tatsachen allein wohl nicht zum Verbot der Insidertransaktionen führen dürften. Sobald aber konkrete Schritte, die börsenrelevant sein können, beraten werden, müsste meines Erachtens das erwähnte Abwehrdispositiv einsetzen. In diesem Zusammenhang ist ein Hinweis auf die Stellung der zahlreichen Hilfspersonen, die in Banken und Treuhandgesellschaften tätig sind, erforderlich. Diese sind bei der Vorbereitung von Kapitalmarkt-Transaktionen je länger, je mehr befähigt, Insiderwissen missbräuchlich zu verwerten. Gerade sie müssen deshalb in ein Abwehrdispositiv besonders sorgfältig miteinbezogen werden.
Antrags- oder Offizialdelikt: Selbst Befürworter waren sich im Vorfeld der heutigen Debatte uneinig, ob die Strafnorm als Antrags- oder Offizialdelikt ausgestaltet werden soll. Die CVP-Fraktion gibt der vorliegenden Regelung als Offizialdelikt den Vorzug. Wir geben uns dabei Rechenschaft, dass ein Antragsdelikt die Vorlage abschwächen würde, solange nicht eine effiziente Börsenaufsichtsbehörde, etwa vergleichbar mit der SEC, geschaffen wird. Sodann darf die Gefahr missbräuchlicher Strafanträge nicht unterschätzt werden. Wenn andererseits gegen die Regelung als Offizialdelikt argumentiert wird, die kantonalen Strafbehörden würden mit der neuen Strafnorm überfordert, darf dieser Einwand nicht überbewertet werden. Wir wollen ja nicht eine Flut von Untersuchungsverfahren, sondern eine harte Sanktion für schwerwiegende Missbrauchsfälle, verbunden mit einer entsprechenden Präventivwirkung.
Zum Schluss gestatte ich mir noch eine Frage an Frau Bundesrätin Kopp: In jüngster Zeit sehen wir uns vermehrt mit Bestrebungen von Investoren konfrontiert, die versuchen, sich durch Erwerb grösserer Aktienpakete einen beherrschenden Einfluss auf ein nicht selten unterbewertetes, über reichliche Liquidität verfügendes Unternehmen zu erringen. Beispiele: Bally, Hero, allenfalls auch Georg Fischer oder Sulzer. Fachbegriffe wie reverse takeover, asset stripping usw. gehören oft zu diesem Sachverhalt. Wenn sich nun die Geschäftsleitung entschliesst, mit erheblichen Bankkrediten solche Aktienpakete zu übernehmen, beispielsweise um die Selbständigkeit des Unternehmens zu bewahren oder eine Uebernahme durch Ausländer abzuwenden, stellt dies dann einen Insidertatbestand im Sinne der Vorlage dar? Die Frage muss meines Erachtens negativ beantwortet werden, wenn das Unternehmensinteresse unzweideutig Hintergrund der Aktivitäten der Geschäftsleitung war. Was aber, wenn die betreffenden Mitglieder der Geschäftsleitung bei diesem Vorgehen gleichzeitig markante Gewinne in die eigene Tasche erzielen, beispielsweise, weil sie ihr Marktverhalten dank detaillierter Kenntnis von Finanzlage, Geschäftsaussichten, beabsichtigten Kapitalmarkttransaktionen usw. optimal geplant haben? Ich verweise auf den Artikel «Inside Insiders» in der «Bilanz» Nummer 9/1987.
Zusammenfassend empfehle ich Ihnen nochmals Eintreten auf die Vorlage.

Nebiker: Börsengeschäfte, Wertschriftenhandel haben leider in den Augen vieler Leute oft ein etwas anrüchiges Ansehen. Da hört man von Spekulationen, von Verlusten, von Gewinnen ohne echte Leistungen. Zweifellos ist dieses Urteil oberflächlich und zum grossen Teil falsch. Ohne Wertschriftenhandel, ohne Kapitalmarkt geht ja nichts. Auch eine wirtschaftliche Entwicklung und Finanzierung ist undenkbar. Gerade für den Finanzplatz Schweiz ist das Börsengeschäft von grosser Bedeutung. Es ist deshalb ganz besonders für uns wichtig, dass der Wertschriftenhandel lauter ist.

Die SVP-Fraktion ist deshalb einstimmig der Meinung, dass im Sinne der Vorlage Missbräuche im Wertschriftenhandel bekämpft werden sollen. Wir stimmen für Eintreten. Wir erwarten aber auch keine Wunder. Deshalb ist unsere Begeisterung für die Vorlage eher begrenzt.
Der Missbrauch des unternehmensinternen Wissens muss in erster Linie aus landesinternen Gründen unterbunden werden. Aber auch wegen unseren guten Beziehungen zum Ausland müssen wir dazu Hand bieten. Der Wertschriftenhandel soll allen Beteiligten gleiche Chancen gewähren, er muss fair sein. Insiderwissen verfälscht nun einmal den Wettbewerb, wenn es im eigenen Interesse oder zugunsten Dritter missbräuchlich ausgenützt wird. Die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen können diesen Missbrauch nicht erfassen. Konventionen genügen auf die Dauer nicht. Selbst wenn man einig darüber ist, dass Missbrauch von Insiderwissen zu bestrafen ist, muss man sich im klaren sein, dass es nicht einfach ist, den Tatbestand des Missbrauchs überhaupt zu erfassen und zu beweisen.
Es gibt auch in der Schweiz – das muss man wissen – relativ wenige Fälle, in denen tatsächlich Insiderwissen zu Missbräuchen Anlass gab. Wo ist die Grenze zwischen normaler Information, zwischen Finanzanalysen oder systematischer Marktbeobachtung und dem tatsächlichen Insiderwissen? Sie ist besonders schwierig festzulegen, wenn sich der Tatbestand auf Dritte, nicht auf Betriebsangehörige, bezieht. Die Praxis wird also erst beweisen, ob das Gesetz, das wir hier beschliessen, irgendwelche Wirkung hat. Wir hoffen allerdings, dass es mindestens präventiv wirkt. Bei jeder extremen Börsenentwicklung kann Insiderwissen im Spiel sein. Muss dann jedesmal ein Untersuchungsapparat in Betrieb gesetzt werden? Das wäre keineswegs unsere Meinung.
Da es im eigenen Interesse der Börsen und des Wertschriftenhandels liegt, einen korrekten Markt zu gewährleisten, und nicht immer der Staat eingeschaltet werden sollte, um Missbräuche zu vermeiden, befürworteten wir anfänglich die Ausgestaltung der Strafbestimmungen als Antragsdelikt. Die Börsen selbst, die Börsenaufsichtsbehörden oder die betroffenen Unternehmer hätten danach bei Verdacht auf Missbrauch Strafantrag zu stellen und Beweise zu beschaffen. Leider erwies sich dieser Weg als praktisch nicht gangbar. Die Behandlung als Offizialdelikt erscheint deshalb als richtig.
Eine saubere gesetzliche Regelung der Insidermissbräuche liegt auch im Interesse unserer Beziehungen zum Ausland. Das ist kein Kniefall vor den Amerikanern, wenn auch die Beziehung mit Amerika die Gesetzgebung ausgelöst hat. Der Wertpapierhandel ist international. Er muss weltweit richtig funktionieren und nicht nur im Verhältnis zu den USA. Der Finanzplatz Schweiz unter dem Schutz des Bankgeheimnisses darf nicht zu missbräuchlichen Börsengeschäften Anlass bieten.
Die SVP beantragt Ihnen also Eintreten und Zustimmung zur Kommissionsmehrheit. Der Kommissionsminderheit bei Artikel 161 Absatz 2bis könnten wir mit den Ergänzungen gemäss Antrag Hess zustimmen. In der Version des Ständerates würden die Straftatbestände zu stark eingeschränkt.

Widmer: Unsere Fraktion stimmt auch für Eintreten und hält dieses Gesetz für unvermeidlich. Nachdem Herr Nebiker mitgeteilt hat, seine Fraktion sei eher mit begrenzter Begeisterung für das Gesetz, kann ich die Wogen der Begeisterung noch etwas mehr glätten mit dem Hinweis darauf, dass wir eine ganz geringe Begeisterung aufbringen. Das dürfte ja wahrscheinlich auch der Stimmung der Mehrheit hier im Saal entsprechen. Aber vermutlich muss man den Schöpfern dieses Gesetzes zubilligen, dass sie im guten Glauben von der Vorstellung ausgingen, es sei nötig, ein solches Gesetz zu schaffen. Wir haben jedoch grosse Zweifel daran, dass die Grundidee wirklich richtig ist.
Vermutlich wird es so sein, dass diejenigen Leute, die aus ihrer moralischen Grundeinstellung heraus tatsächlich für Insidergeschäfte ansprechbar sind, sich nach neuen Schlichen und Wegen umsehen und ihre schon bisher verfolgten Ziele in Zukunft mit vermehrter Spitzfindigkeit verfolgen werden. Weniger alarmiert sind wir von der Formulierung, es handle sich um eine *lex americana*. Das schaue ich gelassen an. Ich empfinde die Bindung an die Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten eher als ein Symptom für den Tatbestand der Internationalisierung der Finanzmärkte. Das steckt dahinter. Wir sind mit diesen Finanzmärkten so verknüpft, dass wir wenig Chancen haben, uns aus den sich andernorts entwickelnden Gesetzgebungen herauszuhalten.
Ich komme zum Hauptpunkt meiner Ueberlegungen. Was mich an der ganzen Idee einer Insidergesetzgebung am meisten stört, ist folgendes: Im Grunde genommen verbieten wir Dinge, die für jeden normalen Bürger in der Schweiz eigentlich als selbstverständlich verboten gelten und die man nicht durch Gesetze verbieten müsste. Es handelt sich darum, Dinge zu verbieten, die in einer Gesellschaft mit klaren ethischen Normen nicht üblich sein sollten. Ich kenne Mitglieder von Verwaltungsräten, die es vom Moment ihrer Mitgliedschaft an als Selbstverständlichkeit betrachten, keine Aktien der betreffenden Firma mehr zu kaufen oder zu verkaufen. Es ist ein selbstverständliches ethisches Gebot, sich von einer solchen Aktion fernzuhalten.
Es ist mir bewusst, dass diese ethischen Selbstverständlichkeiten leider für die Mehrheit in diesem Land keine Selbstverständlichkeiten mehr sind. Wir müssen also mit Gesetzen versuchen, das moralisch Selbstverständliche am Leben zu erhalten.
Ich fasse zusammen: An diesem Gesetz stört mich, dass in zunehmendem Masse Untersuchungsbehörden und Richter für das Wohlverhalten des Bürgers sorgen müssen, anstatt dass dies klare, im Volk verankerte ethische und moralische Grundsätze besorgen.

Bundesrätin **Kopp:** Ich möchte Ihnen für diese Eintretensdebatte bestens danken. Da in den Voten bereits dargelegt wurde, was es es zum vorliegenden Geschäft an Grundsätzlichem zu sagen gibt, kann ich mich auf einige wenige, mir wichtig erscheinende Bemerkungen beschränken.
Ein Insidergeschäft liegt dann vor, wenn jemand seine Kenntnis von einer vertraulichen Tatsache, die bei Bekanntwerden höchstwahrscheinlich einen erheblichen Einfluss auf den Börsenkurs hat, zu seiner eigenen Bereicherung im Aktienhandel ausnützt. Ob ein solches Geschäft als verwerflich zu betrachten ist, hängt entscheidend davon ab, wer es tätigt, bzw. wie die betreffende Person zur ausgenützten, gewinnträchtigen Information gekommen ist. Im Vordergrund stehen die «eigentlichen» Insider, also Personen, die gewissermassen am Entstehungsort bzw. an der Quelle der börsenkursrelevanten Informationen wirken und davon nur dank dieser ihrer Stellung – beispielsweise als Verwaltungsrat, Direktor oder Revisor einer Unternehmung – erfahren. Sie unternehmen dafür also keine weitere, besondere Anstrengung, wie etwa eine genaue Marktbeobachtung, während andererseits aussenstehende Personen mit noch so viel redlichem Bemühen nicht zu diesen Informationen gelangen können. Ihre Ausnützung zu Insidergeschäften bedeutet deshalb eine schwere Verletzung der Chancengleichheit aller Publikumsanleger, um so mehr, als solche Geschäfte fast risikolos Gewinn eintragen, wenn die Insiderinformation nur einigermassen sicher ist.
Man kann auch, wie Prof. Schultz sich vor Ihrer Kommission ausdrückte, von Missbrauch der Machtstellung durch den Insider sprechen. Für den Publikumsanleger ist dies besonders stossend, weil er nebst der Verfolgung persönlicher Ziele als Anteilseigner ja dazu beiträgt, dass der betreffenden Gesellschaft notwendige Investitionsmittel zufliessen beziehungsweise erhalten bleiben. Der Aktionär hat nicht nur bezüglich seiner Mitwirkungs- und Vermögensrechte innerhalb der Gesellschaft einen Anspruch auf Gleichbehandlung; er darf auch erwarten, dass seine Chancen am Effektenmarkt nicht ausgerechnet von den Leuten geschmälert werden, die den Gang der betreffenden Unternehmung wesentlich beeinflussen, durch welche sie handelt und nach aussen vertreten ist. Dies ist namentlich auch von

Bedeutung im Hinblick auf die wünschbare breitere Streuung des Effektenbesitzes, wie sie die laufende Aktienrechtsrevision u. a. mit der Schaffung von Kleinaktien und der besseren gesetzlichen Verankerungen von Mitarbeiteraktien anstrebt.
Die gravierende Verletzung seiner Interessen, namentlich seiner Chancengleichheit, erschüttert logischerweise auch das Vertrauen des Publikumsanlegers in die Börse als solche, was deren gutes Funktionieren gefährdet. Das ist letztlich gegen unser aller Interesse, weil die Kapitalbeschaffung über die Börse ein festes, eingespieltes Element unseres Wirtschaftssystems darstellt und deshalb von allgemeiner wirtschaftlicher Bedeutung ist.
Insidergeschäfte tangieren schliesslich auch die Interessen der betreffenden Unternehmung. Es bedeutet einen Vertrauensbruch, wenn Insider vertrauliche Informationen über unternehmerische Belange zur Verfolgung persönlicher, eigennütziger Ziele zweckentfremden. Das kann den guten Ruf der betreffenden Gesellschaft erheblich beeinträchtigen.
Die vorgeschlagene Strafnorm hat aber neben den eigentlichen Insidern auch Personen im Visier, die vertrauliche Informationen ausnützen, zu denen sie nur gelangt sind, weil sie vorher ein Insider preisgegeben – um nicht zu sagen: verraten – hat. Diese sogenannten Tippees verletzen zwar keine Treuepflichten gegenüber der Unternehmung. Sie haben aber eine hehlerähnliche Stellung inne; denn sie wissen, dass die Information nur infolge eines missbräuchlichen Verhaltens zu ihnen gelangt ist, und sie profitieren gleichwohl davon. Ferner beeinträchtigen ihre Insidertransaktionen genauso das Vertrauen der übrigen Anleger in den Börsenmarkt und gefährden dadurch dessen Funktionsfähigkeit.
Die Strafwürdigkeit der Insidergeschäfte lässt sich zusammenfassend treffend mit den Worten von Professor Schultz illustrieren, der als Experte ausführte, solches Verhalten trage Elemente des Betrugs, des Geheimnisverrats und der Untreue in sich. Fest steht jedenfalls folgendes: Insidergeschäfte sind schon nach geltendem Recht strafbar (Art. 162 StGB, Verletzung des Geschäftsgeheimnisses). Ich habe bei meiner Antwort auf den Ordnungsantrag Oehen bereits darauf hingewiesen. Nach Artikel 162 Absatz 1 macht sich der Insider strafbar, der Kenntnisse vertraulicher Tatsachen einem Dritten «verrät». Der Dritte, der sich diesen «Verrat» zunutze macht, wird bereits heute nach Artikel 162 Absatz 2 bestraft. Dies hat das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Beurteilung von Beschwerden gegen Rechtshilfegesuche in jüngster Zeit wiederholt festgehalten.
Fest steht ebenfalls: Der Insider, der seine Kenntnisse nicht weitergibt, sondern für sich selbst handelt, bleibt straflos. Er begeht keinen Geschäftsgeheimnisverrat, auch erfüllt er keinen anderen Tatbestand. Diese eklatante Lücke gilt es, mit der neuen Strafnorm zu schliessen. Wie dargelegt, verletzen Insidergeschäfte gleichzeitig verschiedene Interessen. Dementsprechend soll die vorgeschlagene Strafnorm nicht ein einziges, sondern mehrere Rechtsgüter schützen, nämlich die Chancengleichheit der Anleger, die Funktionsfähigkeit des Börsenmarktes und den unternehmerischen Anspruch auf Einhaltung der Treuepflicht durch die Mitarbeiter in Insiderpositionen. In dieser Addition der zu schützenden Rechtsgüter liegt letztlich eine zentrale Rechtfertigung für die Schaffung einer besonderen Strafbestimmung.
Die Vorlage ist im übrigen keineswegs das blosse Produkt grauer Rechtstheorie; denn es lassen sich für die vergangenen zwei Jahrzehnte eine ganze Reihe auffälliger Kursbewegungen an Schweizer Börsen nachweisen, hinter denen jeweils mit guten Gründen Insidergeschäfte vermutet werden. Ich verzichte darauf, diese hier einzeln aufzuzählen, und erinnere bloss an die Gerüchte über mögliche Insidergeschäfte im Zusammenhang mit dem Zusammenschluss der Firmen Hasler AG und Autophon, wie sie erst vor wenigen Monaten in unserem Land kursierten.
Die Häufung derartiger Vorkommnisse veranlasste bereits Anfang der siebziger Jahre einige Schweizer Rechtswissenschafter, allen voran die Herren Brunner und Forstmoser, sich eingehend mit der Problematik zu befassen und Vorschläge für deren gesetzgeberische Erfassung zu unterbreiten. Darunter fand sich schon sehr früh auch die Anregung zur Einführung einer entsprechenden Strafbestimmung. Dem schloss sich bereits im Herbst 1976 der Regierungsrat des Kantons Zürich aufgrund eines dahingehenden Vorstosses im Kantonsrat offiziell an, indem er das Eidgenössische Finanzdepartement und mein Departement um die entsprechenden gesetzgeberischen Schritte ersuchte. In der Folge wurden im Rahmen der Vorarbeiten zur Revision des Aktienrechtes einerseits und des Strafgesetzbuches im Bereich der Vermögensdelikte andererseits Entwürfe zivil- und strafrechtlicher Insiderbestimmungen erarbeitet. Der erste Vorschlag meines Departements für entsprechende Bestimmungen datiert vom 29. April 1980; das Thema Insidergeschäfte geriet erst zwei Jahre später – wegen manifest gewordener Schwierigkeiten mit den USA – in die Schlagzeilen schweizerischer Zeitungen! Diese Probleme entstanden daraus, dass das Fehlen einer umfassenden schweizerischen Insiderstrafnorm uns daran hinderte, den USA im Rahmen der Untersuchung gewisser, über die Schweizer Banken abgewickelter Insidergeschäfte Rechtshilfe zu gewähren. Die Schwierigkeiten mit den USA haben sicher dieses Gesetzgebungsverfahren hier beschleunigt. Deshalb aber gleich von einer *lex americana* zu sprechen, wie dies Herr Eisenring getan hat, scheint mir verfehlt; denn eine solche Etikettierung kann leicht dahin gedeutet werden, die Vorlage sei in jeder Beziehung, d. h. nach ihrer Entstehungsgeschichte nach Inhalt, Form und Zielsetzung, ein Importprodukt «made in USA». Demgegenüber dürfte aus meinen Ausführungen offenkundig geworden sein, dass Insidergeschäfte schweizerischem Rechtsempfinden von Grund auf widersprechen und wir ein ureigenes Interesse haben, dieses strafwürdige Verhalten gesetzlich zu erfassen. Mag solches Unrechtbewusstsein in einer breiteren Oeffentlichkeit erst in den letzten Jahren herangewachsen sein, so hat sich andererseits unsere Rechtswissenschaft – wie dargelegt – aus eigenem Antrieb früh mit der Problematik befasst und die Grundlagen für diese Vorlage geliefert.
Wir haben nie verhehlt, dass wir mit der vorgeschlagenen Strafnorm auch bezwecken, möglichst rasch die Voraussetzungen für die Gewährung der ordentlichen Rechtshilfe in Insiderfällen zu schaffen. Nur so kann das Provisorium der Konvention XVI abgelöst werden; denn die Konvention vermag den rechtsstaatlichen Anforderungen auf Dauer nicht zu genügen, sieht sie doch beispielsweise für die betroffene Bank oder ihre Kunden keinerlei Beschwerderecht vor, wie es ihnen in gesetzlichen Rechtshilfeverfahren zusteht. Herr Hess hat auf diesen Umstand ausführlich hingewiesen.
Ich fasse zusammen. Der neue Artikel 161 will:
– zunächst eine klaffende Lücke in unserem Strafrechtssystem beseitigen;
– sodann die Insiderproblematik dogmatisch in einer besonderen Bestimmung regeln, damit wir nicht den Artikel 162 heranziehen müssen;
– schliesslich die provisorische Konvention XVI schnellstens beseitigen. Deshalb wird die Gesetzgebung zu Artikel 161 beschleunigt und dem Revisionspaket der Vermögensdelikte vorgezogen. Die Konvention XVI ist übrigens ein Unikum: Eine ausländische Behörde, die SEC, schliesst mit einer privaten schweizerischen Organisation eine gemischt privat-öffentlichrechtliche Vereinbarung ab;
– und er hat – last, but not least – der Wiederherstellung des ordentlichen Rechtshilfeweges und damit der Rechtsstaatlichkeit und unserer Souveränität zu dienen.
Was schliesslich den internationalen Vergleich betrifft, ist die Darstellung in unserer Botschaft bezüglich einzelner Länder bereits überholt, und unsere Vorlage passt – je länger, desto besser – in die Landschaft. In den USA und Kanada drohen für Insidergeschäfte Freiheitsstrafen. Das Gleiche gilt in Europa bereits für Frankreich, Grossbritannien, Schweden und Portugal und dürfte bald einmal auch für Holland, Belgien und Irland zutreffen. Eine zwingendere Insiderregelung als früher kennt heute auch Dänemark.
Aehnliche Bestrebungen sind in den Europäischen Gemein-

schaften im Gange. Die Kommission der EG hat am 21. Mai dieses Jahres einen Vorschlag für eine «Richtlinie des Rates zur Koordinierung der Vorschriften betreffend Insidergeschäfte» vorgelegt. Die Richtlinie umfassst 13 Artikel, die den EG-Mitgliedstaaten im wesentlichen die folgenden, bis spätestens 1990 zu erfüllenden Pflichten auferlegen würde. Sowohl den eigentlichen Insidern wie den Tippees ist dreierlei zu untersagen:
1. unter Ausnutzung von Insiderinformationen am Börsenmarkt zugelassene Wertpapiere zu handeln;
2. Insiderinformationen an Dritte weiterzugeben;
3. Dritten aufgrund von Insiderinformationen bestimmte Wertschriftengeschäfte zu empfehlen.
Die EG hat übrigens bereits signalisiert, dass sie es mit Blick auf eine gute Zusammenarbeit gerne sähe, wenn die EFTA für ihre Mitglieder ähnliche Richtlinien erliesse.
Der gesamte westeuropäische Raum wird also aufgerufen, Insidergeschäfte zu bekämpfen, sowohl auf nationaler Ebene wie durch internationale Zusammenarbeit auf dem Weg der Rechtshilfe. In diese Bestrebungen fügt sich unsere Strafnorm nahtlos ein.
Gestatten Sie mir noch, die Frage von Herrn Hess zu beantworten. Herr Hess hat auf verschiedene Vorgänge der letzten Zeit, insbesondere auch auf den Fall Hero, hingewiesen und in diesem Zusammenhang die Frage gestellt, ob das Verhalten der Geschäftsleitung, die ein Aktienpaket zurückkaufe und dabei möglicherweise auch einen Gewinn erzielt, unter diesen Insiderartikel falle. Ich kenne den Artikel in der «Bilanz», auf den Sie, Herr Hess, hingewiesen haben. Er ist journalistisch aufgemacht, betrifft aber die Fragen, die Sie hier zur Diskussion stellen.
Ich kenne die Einzelheiten im Falle Hero/Jacobs-Suchard nicht, Irrtum vorbehalten, erging aber damals gleichzeitig der Aufruf an alle Hero-Aktionäre, sich nicht von ihren Aktien zu trennen. Damit fehlt, so scheint mir, das für Insidermissbräuche typische verborgene und verdeckte Vorgehen. Darüber hinaus könnte man sich nach damaliger Lage der Dinge auch fragen, ob die Hero-Konzernleitung in Wahrnehmung eines schützenswerten Interesses gehandelt hat. Es muss in all den Fällen, die Herr Hess in seiner Frage erwähnt hat, im einzelnen konkret nachgewiesen werden, ob tatsächlich ein Insidervergehen vorliegt oder nicht. Herr Hess hat aber in seinem Votum selber sehr präzis darauf hingewiesen, dass die Anforderungen relativ hoch sind. Es muss in jedem einzelnen Fall folgendes nachgewiesen werden: Der Insider muss eine vertrauliche Tatsache vorsätzlich preisgeben; er muss damit rechnen, dass diese Tatsache einen erheblichen Einfluss auf die Börsenkurse ausüben kann, und er muss diesen Einfluss auf den Börsenkurs für einen persönlichen Gewinn ausnützen wollen. Alle diese Tatbestandsmerkmale müssen im einzelnen geklärt sein, damit ein Verhalten unter den Insiderartikel fällt.
Ohne über Kenntnisse der Einzelheiten zu verfügen, glaube ich nicht, dass diese Voraussetzungen im Falle Hero gegeben waren, weil der Wille der Geschäftsleitung, das Geschäft vor einer Uebernahme durch ausländische Aktionäre zu bewahren, bei dieser Handlung zweifellos im Vordergrund gestanden haben mag. Sie haben sich ja, Herr Hess, wenn ich mich an Ihr Votum erinnere, ebenfalls dieser Auffassung angeschlossen.
Aufgrund Ihrer Diskussion sowie meiner Ausführungen bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I préambule
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 161 Ziff. 1
Antrag der Kommission
.... in der Schweiz börslich, vorbörslich oder regelmässig ausserbörslich gehandelten Aktien, ...
Antrag Hess
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 161 ch. 1
Proposition de la commission
.... , négociés en bourse, avant bourse ou régulièrement hors bourse en Suisse, et obtient ....
Proposition Hess
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Hess: Ich spreche zu beiden Anträgen, nämlich zu Artikel 161 Ziffer 1 Absatz 2 (Zustimmung zum Ständerat) und zu Artikel 161 Ziffer 4 (Ergänzung).
In der Kommission habe ich mich, allerdings erst im Rahmen eines Rückkommensantrages, speziell für den Einbezug des regelmässigen ausserbörslichen Wertpapierhandels eingesetzt. Der Bundesrat hat sich bereits in der Botschaft gegen einen solchen Schritt ausgesprochen, unter anderem mit der Begründung, es sei erstens für den Richter heikel zu entscheiden, ob Wertschriften regelmässig oder unregelmässig ausserbörslich gehandelt würden, und zweitens hätten in der Regel nur börslich kotierte oder vorbörslich gehandelte Wertschriften einen leicht erkennbaren und regelmässig publizierten Kurs.
Diese Argumentation des Bundesrates verkennt die tatsächlichen Verhältnisse. Es dürfte allgemein bekannt sein, dass mehrere Banken, unter ihnen vor allem die Volksbank Willisau, in periodischer Abfolge, also regelmässig, die Kurse von ausserbörslich gehandelten, in der Schweiz ausgegebenen Wertschriften veröffentlichen. Diese Listen umfassen Titel namhafter Unternehmen, so zum Beispiel zahlreiche Lokal- und Regionalbanken, Finanzgesellschaften, Industrieunternehmen und Bahnen. In der Praxis sind nun auch schon einige insiderverdächtige Transaktionen aufgefallen, so zum Beispiel bei der Bündner Privatbank, bei der Privat- und Kreditbank oder bei der Löwenbräu AG, um nur einige zu nennen.
Die Kommission hat sich mit 7 zu 5 Stimmen entschlossen, den ausserbörslichen Wertpapierhandel ebenfalls in den Straftatbestand mit einzubeziehen. Das hat dann zum Antrag geführt, wie er Ihnen auf der Fahne präsentiert wird. Eine nochmalige gründliche Ueberprüfung dieser Bestimmung zeigt, dass die Regelung des ausserbörslichen Wertpapierhandels in Artikel 161 Ziffer 1 Absatz 2 falsch plaziert ist, und zwar deshalb, weil damit auch im Ausland ausgegebene, in der Schweiz ausserbörslich gehandelte Wertpapiere unter diesen Straftatbestand fallen würden. Ich glaube, das wäre eindeutig über das Ziel unserer Bestrebungen hinausgeschossen.
Ich beantrage Ihnen daher, dass wir in Artikel 161 Ziffer 1 Absatz 2 dem Ständerat zustimmen und anstelle dessen in Artikel 161 Ziffer 4 eine neue Fassung aufnehmen, die vorsieht, dass in der Schweiz ausgegebene und an einem organisierten ausserbörslichen Markt gehandelte Wertpapiere ebenfalls unter die Bestimmung des Insiderstraftatbestandes fallen.
Ich empfehle Ihnen, diesem Antrag zu folgen.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Nach den Ausführungen von Herrn Hess kann ich mich kurz fassen. Er hat Ihnen dargelegt, dass wir in der Kommission beschlossen haben, auch den ausserbörslichen Handel von Effekten unter die Bestimmungen zu stellen. Wenn wir die Formulierung der Kommission gutheissen, ist es tatsächlich so, dass auch ausländische Aktien und Titel, die ausserbörslich gehandelt werden, der Insidergesetzgebung unterstehen. Deshalb ist es richtig, die Bestimmung, wie sie Herr Hess formuliert hat, in das Gesetz aufzunehmen. Da der ausserbörsliche Handel in letzter Zeit sehr an Bedeutung gewonnen hat, ist es auch

richtig, die Ergänzung vorzunehmen. Herr Hess teilte Ihnen mit, dass sich spezialisierte Banken – vor allem eine Regionalbank, aber auch Grossbanken – in letzter Zeit diesem ausserbörslichen Handel zuwenden und dafür eigene Abteilungen und Institutionen geschaffen haben.
Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag Hess zuzustimmen.

M. **Grassi**, rapporteur: La commission vous propose d'inclure dans la nouvelle disposition les négociations des titres hors bourse. En effet, certains titres sont négociés par des banques régionales et des grandes banques, comme l'a mentionné M. Hess. Il s'agit de titres de sociétés de chemin de fer de montagne, d'installations de remontée, d'hôtels, de banques locales ou régionales, de moyennes entreprises, titres dont les cours sont publiés régulièrement dans les bulletins de la banque ou dans la presse financière. Le marché en est très étroit, mais il est disponible à la négociation et, dans ce domaine également, des initiés pourraient faire de la spéculation.
M. Hess suggère de transférer cette partie de l'article au chiffre 4. Cela me paraît être la meilleure solution du point de vue systématique. Alors que le chiffre 1 mentionne toutes les actions de sociétés suisses négociées dans notre pays, le chiffre 4 concerne l'analogie pour les coopératives et les titres de sociétés étrangères qui doivent aussi être soumises à la nouvelle disposition. Les titres qui sont négociés sont définis clairement: «actions, autres titres, effets comptables ou options correspondantes émis en Suisse ou négociés en Suisse sur un marché hors bourse organisé». La portée est clairement définie. La proposition n'a pas été soumise à la commission: en tant que rapporteur de langue française, j'estime que cette partie de l'article est mieux placée au chiffre 4.
Je souligne que deux modifications doivent être apportées au texte français. Tout d'abord, M. Hess ne prend pas d'alternative. Il dit en allemand: «ausgegeben wurden und in der Schweiz an einem organisierten ausserbörslichen Markt gehandelt werden». Le texte français qui vous a été soumis doit donc être corrigé comme suit: «émis et négociés en Suisse». Une autre particularité est que la commission avait accepté la norme suivante: «Les titres négociés régulièrement hors bourse». M. Hess propose un texte plus pertinent, stipulant «sur un marché hors bourse organisé». Par conséquent, je vous invite à accepter le texte présenté par M. Hess.

Bundesrätin **Kopp:** Ihre vorberatende Kommission hat kurz vor Abschluss der Beratungen mit knappem Mehr beschlossen, den regelmässigen ausserbörslichen Handel mit Wertschriften in den Insidertatbestand aufzunehmen. Die Absicht war, mit einer erweiterten Formulierung sowohl der Evolution des Börsenmarktes generell als auch dem spezifisch ausserbörslichen Handel in der Schweiz Rechnung zu tragen. In der Botschaft hat der Bundesrat davon abgeraten.
Der Anwendungsbereich der bundesrätlichen Fassung von Artikel 161 ist eindeutig. Geschützt sind Werte, welche in der Schweiz börslich oder vorbörslich gehandelt werden, sowie Optionen darauf. Schutzobjekte sind der schweizerische Börsenmarkt und die Chancengleichheit des Anlegerpublikums in der Schweiz. Der vorbehaltlose Einbezug des regelmässigen ausserbörslichen Marktes würde dazu führen, dass selbst ausschliesslich im Ausland kotierte Werte dem Anwendungs- und Schutzbereich einer schweizerischen Insidernorm unterworfen wären, wenn das Market Making neben dem Handel an der ausländischen Börse auch in der Schweiz erfolgt.
Eine Ausdehnung auf regelmässig ausserbörslich gehandelte Werte ist nur dann vertretbar, wenn sie sich ausschliesslich auf Werte schweizerischer Emittenten beschränkt. Damit würden – wenigstens zurzeit – eher unbedeutende schweizerische Werte zusätzlich der Insiderstrafnorm unterstellt. Zudem müsste die Norm entsprechend ergänzt werden.
Der Antrag von Herrn Hess geht in die Richtung meiner Ausführungen und trägt den Befürchtungen einer uferlosen Anwendung der vorgeschlagenen Strafnorm Rechnung. Persönlich bin ich zwar der Meinung, dass die bundesrätliche Fassung, die nur den kontrollierbaren vorbörslichen und börslichen Handel beschützen will, heute und für die Zukunft genügt. Der Antrag von Herrn Hess ist mit dem bundesrätlichen Vorschlag jedoch insofern nicht unvereinbar, als er von Wertschriften spricht, die in der Schweiz emittiert wurden und an einem organisierten, ausserbörslichen Markt gehandelt werden.
Ich fasse zusammen: Die Aufnahme des regelmässigen ausserbörslichen Handels gemäss Kommissionsmehrheit scheint mir gefährlich. Ich bin dafür dankbar, dass der Kommissionspräsident offensichtlich nicht am Antrag der Kommissionsmehrheit festhält, sondern bereit ist, den modifizierten Antrag von Herrn Hess zu berücksichtigen.
Die bundesrätliche Vorlage trägt dem geschützten Rechtsgut des schweizerischen Vorbörsen- und Börsenmarktes umfassend Rechnung. Wenn Sie aber die Strafnorm erweitern möchten, bitte ich Sie, dem Antrag von Herrn Hess zuzustimmen.

Angenommen gemäss Antrag Hess
Adopté selon la proposition Hess

Art. 161 Ziff. 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 161 ch. 2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 161 Ziff. 2bis
Antrag der Kommission
Mehrheit
Streichen
Minderheit
(Reich, Grassi, Stucky)
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Hess
Als Tatsache im Sinne der Ziffern 1 und 2 gilt eine bevorstehende Emission neuer Beteiligungsrechte, eine Unternehmensverbindung, eine erhebliche Aenderung der Geschäftslage oder ein ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite.

Art. 161 ch. 2bis
Proposition de la commission
Majorité
Biffer
Minorité
(Reich, Grassi, Stucky)
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Hess
Sont considérés comme faits au sens des chifffres 1 et 2 l'émission imminente de nouveaux droits de participation, un regroupement d'entreprises, une modification sensible de la situation d'une entreprise ou un fait analogue de même importance.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Der von der Minderheit aufgenommene Text wurde durch den Ständerat ins Gesetz eingeführt.
In der Kommission war man sich über den eigentlichen Inhalt von Ziffer 2bis nicht ganz einig. Hat der Text erläuternden oder einschränkenden Charakter? Während die einen der Auffassung waren, der Ständerat wolle den Tatbestand in dem Sinne präzisieren, dass nur gewichtige Missbräuche durch die Strafbestimmung erfasst werden sollten, vertraten wieder andere die Auffassung, der Text sei eine Erläuterung

zu den Ziffern 1 und 2. Da man sich über den tatsächlichen Sinn nicht einigen konnte, war eine Mehrheit für Streichung. Vermutlich war es die Absicht des Ständerates, dafür zu sorgen, dass nicht jeder unbedeutende Fall zu einer Strafverfolgung führt. Man will verhindern, dass auch unbescholtene Wertpapierbesitzer in ein Verfahren verwickelt werden und so die Untersuchungsbehörden zusätzlich belasten.
Die Formulierung des Ständerates – wenn sie tatsächlich einschränkenden Charakter hat – lässt aber auch einige Fragen offen. Wichtige Anwendungsfälle werden nicht abgedeckt. Dies kommt im Antrag von Herrn Hess zum Ausdruck – er wird ihn noch begründen –, durch den der Tatbestand der «erheblichen Aenderung der Geschäftslage» ins Gesetz aufgenommen wird. Dieser Antrag wurde bereits in der Kommission gestellt und der ständerätlichen Fassung mit 9 zu 7 Stimmen vorgezogen. In der Hauptabstimmung wurde jedoch der bereinigte Text mit 7 zu 6 Stimmen abgelehnt, d. h. man war mehrheitlich für Streichung von Ziffer 2bis.
Die Befürworter der Streichung äusserten vorab die Befürchtung, dass überhaupt nur noch der Missbrauch von Informationen über schwerwiegende unternehmerische Entscheide als Tatbestand erfasst würde. Ein strafwürdiger Informationsmissbrauch kann aber auch darin bestehen, dass ein Insider von einer auf den ersten Blick unbedeutenden, aber für die Kurse doch entscheidenden Information Kenntnis hat und diese Kenntnis zum Schaden anderer finanziell ausnützt.
In der Kommission wurde auch die Ansicht vertreten, der Ständerat werde die Streichung kaum akzeptieren.
Im Auftrag der Mehrheit der Kommission beantrage ich Ihnen, sowohl den Antrag der Minderheit als auch den Antrag Hess abzulehnen.
Zum Text von Herrn Hess ist noch zu bemerken, dass in der Praxis das Kriterium «erhebliche Aenderung der Geschäftslage» einige Auslegungsschwierigkeiten bereiten würde. Was ist unter Geschäftslage zu verstehen, und welche Aenderungen müssen vorliegen, damit sie als Tatsache im Sinne der Ziffern 1 und 2 herangezogen werden können? Wo sind hier die Grenzen zu setzen?
Da in der Kommission – wie angetönt – über den Sinn der Fassung des Ständerates keine Uebereinstimmung herrschte, wäre ich froh, wenn Frau Bundesrätin Kopp darlegen würde, wie der Ständerat seinen Vorschlag wertete, damit später, falls dieser Antrag angenommen werden sollte, in den Materialien klar zum Ausdruck kommt, ob er eine Einschränkung oder nur eine exemplifikative Verdeutlichung bedeutet.

M. **Grassi,** rapporteur: L'objectif principal de la modification du code pénal proposée par le Conseil fédéral est de restreindre les éléments constitutifs de l'infraction au fait confidentiel dont l'exploitation ne comporte pratiquement aucun risque. Le Conseil fédéral et la commission ont tenu compte de cet objectif en précisant qu'une fois divulgués les faits confidentiels pertinents devaient influer sur le cours des titres en question d'une manière prévisible, c'est-à-dire selon toute probabilité. Cela fait partie de la clause générale que la commission a retenue, par 7 voix contre 6, en optant pour cette mesure.
Le Conseil des Etats a choisi une solution intermédiaire entre la clause générale et l'énumération exhaustive. Il a estimé qu'il fallait définir l'acte délictueux de façon aussi précise que possible, en fonction de la sécurité du droit, mais aussi de la facilité d'application de la nouvelle législation. Il voulait réprimer les seules transactions d'initiés vraiment nuisibles, à savoir celles qui permettent à ces derniers de réaliser à court terme et sans risques des profits importants en abusant de leurs connaissances privilégiées. L'histoire récente a montré que des situations et des cas particuliers comme ceux décrits dans la norme acceptée par le Conseil des Etats étaient spécialement sensibles aux opérations d'initiés.
La commission s'interrogeait pour savoir si le Conseil des Etats avait eu l'intention de proposer une clause exhaustive ou une clause exemplative. On suppose que la Chambre haute voulait nous présenter une norme exemplative, puisqu'elle a procédé à une énumération non exhaustive des faits en ajoutant «le fait d'importance comparable», pour permettre de tenir compte d'autres faits importants, dont on sait qu'ils influent sur les cours de la bourse, d'une part, et de tenir compte de l'évolution du droit, d'autre part.
Votre commission a décidé de ne pas suivre le Conseil des Etats et d'en rester à la proposition du Conseil fédéral. Une proposition de minorité suggère de se rallier au Conseil des Etats.
M. Hess, de son côté, propose le texte du Conseil des Etats en ajoutant aux exemples des faits importants énumérés par le Conseil des Etats un autre fait: la modification sensible de la situation d'une entreprise. Il existe effectivement des cas où le fait d'être informé sur des pertes ou des gains imminents peut être exploité et où celui qui en abuse ne court pas grand risque. Ces cas-là sont aussi répréhensibles que d'autres. La proposition de M. Hess a été refusée par la commission, par 9 voix contre 7.
La majorité de la commission vous demande donc de maintenir le texte du Conseil fédéral. Personnellement, je voterai en faveur de la proposition de minorité.
Je me permets de signaler encore une autre modification à apporter au texte français qui devrait être le suivant: «d'importance comparable» au lieu de «même importance», afin d'assurer la concordance avec le texte allemand. De plus, la Commission de rédaction devrait aussi revoir le terme de «regroupement» et le remplacer par celui de «réunion» qui exprime mieux l'opération à laquelle se rattache cette norme.

Reich, Sprecher der Minderheit: Wir sind uns hier alle im klaren darüber, dass wir Recht mit grossen Abgrenzungsproblemen schaffen. Es bleiben Ermessensspielräume offen. Wir schaffen also «Juristenfutter». Nicht nur das: wir schaffen auch «Richterfutter».
Wenn die Minderheit die Fassung des Ständerates übernommen hat, so in dem Sinne, dass man Materialien, die in der Botschaft des Bundesrates bereits ausformuliert waren, im Sinne einer Interpretationshilfe auf Gesetzesstufe hebt. Was heisst das, was hier vorgeschlagen wird?
Es ist die Frage aufgeworfen worden, ob es enumerierend oder bloss exemplifizierend zu verstehen sei. Es ist ganz sicherlich nicht abschliessend enumerierend, sonst könnte es nicht heissen «oder ein ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite». Andererseits ist die Vermutung von Herrn Fischer-Hägglingen sicher richtig, dass es in dem Sinne eine gewisse Eingrenzung bedeutet, dass hier die beiden Haupttatbestände formuliert sind: neue Beteiligungsrechte (Ausgabe von Aktien oder Partizipationsscheinen) und Unternehmensverbindungen neuer Art (Fusion oder Unternehmensübernahmen). Damit ist eine Gewichtung vorgenommen. Es wird signalisiert, dass nicht Bagatellfälle verfolgt werden sollten.
Mit der Formulierung «ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite» ist u. a. auch abgedeckt, was der Antrag Hess mit der Formulierung «erhebliche Aenderungen der Geschäftslage» anvisiert. «Aenderung der Geschäftslage» heisst: sehr gewichtige Unternehmensverluste, die nur Insider vorhersehen können, oder auch das Gegenteil: z. B. Lancierung neuer Produkte mit erheblichen Gewinnen, die ebenfalls nur für Insider vorhersehbar sind. Das sind die beiden wesentlichsten Sachverhalte.
Offen lässt die Formel des Ständerates und damit der Kommissionsminderheit aber auch die Behandlung künftiger Entwicklungen. Wir wissen alle, dass in diesen Bereichen eine gewaltige Entwicklung vor sich geht, dass immer neue Formen entstehen.
Mit der Formulierung «ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite» wäre vorgesorgt, dass nicht immer wieder neu kodifiziert werden muss, falls solche Phänomene gerichtsnotorisch werden könnten.
In diesem Sinne stellt die Formel des Ständerates im Sinne von Absatz 2bis eine Verdeutlichung dar. Nochmals: keine

abschliessende Enumerierung, aber doch eine Einschränkung auf die wesentlichsten Tatbestände und gleichzeitig Offenhaltung gegenüber künftigen Entwicklungen.
Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen.

Hess: Ich gehe mit dem Kommissionspräsidenten und Herrn Kollege Reich insofern einig, als es sich bei dem Antrag des Ständerates, den ich noch verdeutlichen will, um eine klare Eingrenzung handelt. Frau Bundesrätin Kopp wird dies noch kommentieren. Beim eingehenden Studium der vielen Unterlagen, die uns in der Kommission zur Verfügung standen, kam immer wieder der Gedanke zum Ausdruck: Wollen wir jeden letzten Tatbestand erfassen, oder wollen wir uns auf wichtige Insider-Missbrauchsfälle beschränken? Das kommt in diesem Zusatz des Ständerates zum Ausdruck.
Wenn ich Ihnen beantrage, dass auch «eine erhebliche Aenderung der Geschäftslage» als sogenannte Tatsache gelten soll, ist dies Ausdruck meiner Befürchtung, dass die Formulierung des Ständerates doch nicht so weit geht, wie dies Herr Reich glaubhaft machen wollte. Der Ständerat hat im wesentlichen nur Kapitalmarkt-Transaktionen in seine Formulierung aufgenommen, nämlich die Emission von Beteiligungsrechten oder eine Unternehmensverbindung, und hat gesagt: «ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite». Denken Sie an weitere Fälle: Sanierungsfälle, bevorstehende Dividendenerhöhungen oder Dividendenverzichte, Forschungsergebnisse von bahnbrechender Bedeutung; wenn zum Beispiel ein Chemieunternehmen ein Aids-Bekämpfungsmittel erfinden würde, das die Krankheit wirklich heilt, hätte das an der Börse eine markante Kursbewegung zur Folge.
Ich bin der Meinung, dass auch bei diesen sehr insiderträchtigen Tatbeständen eine klare Erwähnung im Zusatz des Ständerates erfolgen muss. Denn wir können hier dokumentieren, dass wir alle drei Komponenten von möglichen Insidertatbeständen (Emission von Beteiligungsrechten, Unternehmensverbindungen und auch die erhebliche Aenderung der Geschäftslage) vom Insidertatbestand erfassen wollen. Ich empfehle Ihnen, die Bestimmung des Ständerates in diesem Sinne noch zu ergänzen.

Frau **Uchtenhagen:** Wir wissen, dass wir von diesem Gesetz keine grossen Veränderungen im Inland zu erwarten haben. Hauptziel ist ja die Ermöglichung der Rechtshilfe an die USA durch die Pönalisierung des Missbrauchs von Insiderwissen. Herr Leuenberger hat ganz klar gesagt, dass bei uns die Möglichkeit eines gewissen Missbrauchs von Insiderwissen fast institutionalisiert ist. Das liegt nicht nur an den starken personellen Verflechtungen auf den Wirtschaftsebenen, den Verwaltungsratssitzen usw., sondern auch zum Teil in unserer Institution der Universalbanken. Man müsste eigentlich auch den Banken den Börsenhandel verbieten, denn es ist sehr schwierig feststellbar, wo die «Kurspflege» in gewisse missbräuchliche Tatbestände übergeht.
Gerade weil es ein so schwierig bestimmbarer Tatbestand ist, möchte ich Sie bitten, der Mehrheit zuzustimmen. Sie machen nämlich eine graue Sache – und Missbrauch von Insider-Wissen ist ein relativ grauer Tatbestand – nicht weniger grau, indem Sie noch etwas mehr Grau dazugiessen. Genau das hat der Ständerat getan. Er hat versucht aufzuzählen und einzugrenzen, hat dann aber gemerkt, dass es doch nicht geht, und hat dann mit «ähnlicher Sachverhalt» wieder ausgeweitet. Damit wird das Ganze noch etwas schwammiger. Das zeigt der Antrag von Herrn Hess sehr gut. Wenn man dem Ständerat zustimmt, dann muss man meines Erachtens auch dem Antrag Hess zustimmen, denn Veränderungen der Geschäftslage sind ein sehr wichtiger Tatbestand, der sehr häufig nur Insidern bekannt ist. Aber ich würde meinen, Herr Hess, auch mit Ihrer Präzisierung gewinnen wir nicht sehr viel. Sie wissen, wie stark gerade der Wertschriften- und Börsenhandel heute Veränderungen unterworfen ist. Es ist gar nicht absehbar, was auf diesem Gebiet noch alles Neues kommt. Wieso wollen wir nun zum vornherein sämtliche Möglichkeiten der missbräuchlichen Verwendung – und zwar im Sinne der Tatbestände, nicht der Resultate – aufzuzeigen versuchen? Das ist auch juristisch ein ganz unsauberes Verfahren. Wenn es eine Vielfalt von Tatbeständen gibt, die wir wegen des Resultats bekämpfen, muss man, genau wie das der Bundesrat gemacht hat, vom Resultat reden. Wenn Tatbestände, die einem privat bekannt sind, die man nicht missbrauchen dürfte, missbraucht werden und das zu Kursschwankungen und zu Vermögensgewinnen geführt hat, muss dort eingehakt werden. Es geht nicht um den kleinen Angestellten, der gehört hat, dass eine Aktie im Steigen begriffen ist und sich davon ein paar kauft und ein paar Hunderte oder Tausende von Franken gewinnt. Seien wir doch ehrlich! Da geht es um in ihren Auswirkungen wichtige wirtschaftliche Tatbestände, um Zusammenschlüsse, Verbindungen, Aufkäufe usw., die – wenn man das Insider-Wissen gebraucht – eben unter Umständen Millionen oder Hunderte von Millionen bringen können. Das sind die Fälle, die ja die USA bei uns verfolgen möchten.
Ich bitte Sie also, beim klaren, sauberen Text des Bundesrates zu bleiben und nicht den Versuch zu unternehmen, diese schwierige Sache in Worte zu fassen und das Ganze noch schwammiger und durch Lücken noch unsicherer in der Anwendung zu machen. Wir möchten ja zumindest eine kleine präventive Wirkung, und auch da ist eine präzise Formulierung besser.

Stucky: Wir erleben hier jetzt tatsächlich keine Sternstunde der Gesetzgebung. Praktiker haben darauf hingewiesen, dass die Durchführbarkeit dieses Artikels grösste Mühe macht. Der Leiter der Zürcherischen Kantonalen Abteilung für Wirtschaftsdelikte, Herr Dr. Antognazza, kommt zum Schluss, dass wir uns, falls diese Regelung kommt, mit Fällen auseinanderzusetzen haben, die gar keine Delikte sind.
Professor Zimmerli hat uns in der Kommission ebenfalls darauf hingewiesen, wie komplex die Materie ist. Selbst aus Amerika sind Warnungen erfolgt. Ich zitiere die «New York Times»: «The issue here is not the criminal conduct, but the conflict of business culture», also: Im vorliegenden Fall geht es nicht um kriminelles Verhalten, sondern um einen Konflikt in der Wirtschaftskultur. Im Grunde genommen hat die «New York Times» recht. Wir spüren hier einfach das amerikanisch-angelsächsische Rechtsdenken, das in unser Strafrecht übernommen werden soll. Die Amerikaner haben es einfacher, einen offenen Tatbestand ins Gesetz aufzunehmen, weil sie es ja dem Richter überlassen, dieses Recht weiter zu entwickeln. Unsere kontinentale Auffassung geht davon aus, dass der Gesetzgeber den Straftatbestand genau fixiert. Wir versuchen ja, in Artikel 2bis eine möglichst genaue Definition zu geben, vor allem davon, was im Absatz 1 die «vertrauliche Tatsache» darstellt. Wir hoffen eigentlich – ich gebe zu, Frau Uchtenhagen, wir sind in einem Graubereich –, dass wir diesen Graubereich etwas einschränken und etwas erhellen können. Ein klarer Tatbestand ist nämlich um so wichtiger, als wir erwarten müssen, dass die Hauptuntersuchungen nicht aus dem Inland kommen, sondern vom Ausland, und Rechtshilfe dafür verlangt wird. Genau aus diesem Grund müssen wir also einen möglichst klar fixierten Tatbestand ins Gesetz aufnehmen. Da ist, glaube ich, die Ergänzung, wie sie der Ständerat vorgenommen hat, besser als das Schweigen, das komplette Offenlassen.
Ich empfehle Ihnen deshalb doch, den Antrag der Minderheit anzunehmen. Ich könnte mich auch eventualiter dem Antrag Hess anschliessen.

Eisenring: Es stehen sich im Prinzip der Minderheitsantrag und der Mehrheitsantrag (d. h. Zustimmung zum Ständerat) gegenüber.
Die bundesrätliche Formulierung enthält gewissermassen eine Generalklausel. Wenn wir schon Insiderfragen regeln wollen, so können wir uns natürlich nicht damit begnügen, dass wir einen der möglichen Tatbestände, der unter Umständen nicht einmal so läuft, wie man sich das vorstellt, herausgreifen. Mit anderen Worten: Man hätte, wenn enumeriert werden soll, den Bundesrat beauftragen müs-

sen, eine umfassende Enumeration der Tatbestände vorzunehmen und nicht nur einen der möglichen Tatbestände herauszugreifen. Es ist auch interessant, dass bei der Formulierung über bevorstehende Emissionen, neue Beteiligungsrechte usw. immer von «Vermögensvorteilen» gesprochen wird. Es können aber auch Vermögensnachteile geschaffen werden! Man geht hier immer davon aus, eine Kapitalerhöhung bringe dem Aktionär oder dem Insider etwas. Das braucht nicht unbedingt der Fall zu sein.
Insbesondere ist auch zu würdigen, dass eine Formulierung getroffen werden müsste, die die Obligationen berücksichtigt. Laufend – auch im Referat von Frau Bundesrätin Kopp – wird die Aktie in den Vordergrund gestellt. Unter Umständen ist das Obligationengeschäft an der Börse viel «interessanter»! Wenn Sie von einem Unternehmen wissen, dass es unter Umständen die Zinsen auf Obligationen nicht mehr bezahlen kann, haben sie oft ganz andere Börsenauswirkungen als bei den Aktien der gleichen Gesellschaft.
Ich erwähne auch den Tatbestand, wo hochverzinsliche Bundesanleihen ausstehend sind und Herr Stich oder irgend jemand findet, man könnte die vorzeitige Rückzahlung vornehmen. In einem solchen Fall werden Sie natürlich einen Druck auf diesen börsenkotierten Obligationen haben mit einem entsprechenden Börsenverlust innert weniger Tage, wenn die Kündigung dieser Obligationen erfolgt.
Die Insidergesetzgebung muss so formuliert sein, dass sie die Tatbestände erfasst, die wirklich auftreten können. In diesem Sinn bin ich gegen die Eingrenzung. Ich bin sicher informiert, wie man das machen könnte, aber so geht es nicht, wenn wir nur einen einzigen Tatbestand herausgreifen. In anderen Bereichen könnten noch ganz andere Dinge passieren. Ich möchte u. a. auch den Tatbestand erwähnen, der gerade in diesen Tagen aktuell ist, wenn nämlich ein Unternehmen erklärt, es kaufe die Partizipationsscheine zurück. Gestern wurde ein solcher Titel an der Börse abgeläutet. Warum? Weil plötzlich Informationen da waren, die man in ihrer Auswirkung nicht genau erfassen konnte.
Wenn ich schon an dieser Stelle bin, darf ich vielleicht – und nun tatsächlich als Insider – eine Präzisierung am Referat von Frau Bundesrätin Kopp vornehmen. Sie haben erklärt, Jacob-Suchard wollte die Hero kaufen. Das trifft nicht zu. Es war nicht die Jacobs-Suchard, sondern es war die Colima AG. Sie haben in einer zweiten Bemerkung auf eine angestrebte Uebernahme durch ein ausländisches Unternehmen hingewiesen. Die Colima AG ist ein schweizerisches Unternehmen. Ich gehöre dem Verwaltungsrat dieser Gesellschaft an und bezeichne mich in dieser Hinsicht als «Insider».

M. **Bonnard:** Je crois que la majorité de ce Conseil est d'accord, nous ne voulons réprimer que les cas importants, à l'exclusion des cas «bagatelles». Le Conseil des Etats fait une énumération exemplaire. Pourtant, dans le texte du Conseil des Etats comme dans celui de M. Hess, il y a un mot qui me gêne. Tous deux disent: «Sont considérés comme faits au sens des chiffres 1 et 2 une émission imminente de nouveaux droits de participation, un regroupement d'entreprises ou un fait analogue de même importance.» Ce mot «analogue» est de trop. En exigeant que le fait ressemble à l'émission imminente de nouveaux droits de participation à un regroupement d'entreprises, on bloque finalement l'évolution. Nous ne pouvons pas savoir si demain ou après-demain il n'y aura pas d'autres formes d'activité bancaire, dans les marchés de capitaux, dans les marchés financiers, qui pourraient finalement conduire à des opérations qui seraient des opérations d'initiés. Puisqu'il est je crois trop tard pour faire une proposition écrite, je voudrais que le Conseil des Etats examine s'il n'y a pas lieu de biffer dans ce texte ou dans celui de M. Hess le mot «analogue». Si ce mot était biffé, je crois même que Mme Uchtenhagen pourrait se rallier au texte qui est présenté.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Ich habe bereits im ersten Votum dargelegt, warum die Mehrheit der Kommission der Auffassung ist, dass man auf eine spezielle Aufzählung von Tatbeständen verzichten muss. Der Ständerat hat zwei wichtige Tatbestände aufgeführt, Herr Hess nun deren drei, aber wir wissen, dass es noch weitere Tatbestände gibt, die ebenfalls berücksichtigt werden müssten.
Weil wir die zukünftige Entwicklung nicht voraussehen, glaube ich, wäre es von der Gesetzgebung her sauberer, wenn wir hier keine Aufzählung von möglichen Tatbeständen vornehmen, sondern nur eine allgemeine Norm aufnehmen (wie es der Bundesrat seinerzeit vorgeschlagen hat), wobei sicher ist, dass es sich dabei nur um wichtige Tatbestände handeln kann.

M. **Grassi,** rapporteur: J'ai déjà mentionné les motivations qui ont poussé la majorité à se prononcer en faveur de la version du Conseil fédéral. Il s'agit pour vous de décider si vous préférez la clause générale ou bien la clause qui énumère quelques faits importants et laisse la porte ouverte à d'autres possibilités futures. M. Bonnard a parfaitement raison de dire qu'il faudra reconsidérer le terme «analogue», qui pourrait limiter la portée de cette énumération et restreindre le champ d'application de la norme. A vous d'en décider.

Le président: A cet article 161, chiffre 2bis, M. Bonnard dépose une proposition écrite que je reçois maintenant. Je lui donne la parole.

M. **Bonnard:** Je vous prie de m'excuser de déposer une proposition écrite qui n'est pas distribuée. Elle est toute simple, elle dit: A l'article 161, chiffre 2bis, supprimer le mot «analogue».
Je vous ai donné tout à l'heure les explications pertinentes. Si je suis obligé de déposer cette proposition c'est que, dans l'hypothèse où la version du Conseil des Etats non amendée par M. Hess obtenait ici la majorité, il n'y aurait plus de divergence avec le Conseil des Etats et on ne pourrait plus supprimer le mot «analogue». Il faut donc créer la divergence et biffer maintenant ce mot «analogue».

Frau **Uchtenhagen:** Herr Bonnard, ich möchte von Ihnen wissen: Wieso eigentlich? Wir haben sowieso eine Differenz, wenn die Mehrheit durchkommt, und ich hoffe immer noch, dass die Mehrheit durchkommt, obwohl die Wirtschaftsvertreter jetzt sehr zahlreich sind.
Für mich ist die Tragweite doch relativ wichtig, gerade weil der Tatbestand so vage, so grau ist – da sind wir uns ja einig –, kommt es eigentlich sehr viel mehr auf die Auswirkungen an. Auch eine kleine Indiskretion oder ein fast unbedeutender Tatbestand kann unter Umständen enorme Kursschwankungen auslösen und damit eben jemandem Vermögensvorteile sichern. Ich möchte, wenn schon, die Tragweite auch drin haben, gerade weil wir uns über den Tatbestand so uneinig sind.

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Ich möchte mich zum Antrag Bonnard nicht äussern, weil ich – im Moment – die tatsächlichen Auswirkungen dieses Antrages nicht kenne. Ich glaube, dass wir noch eingehender prüfen müssen, was damit tatsächlich gemeint ist. Deshalb möchte ich hier keinen Antrag stellen.

Bundesrätin **Kopp:** Ich habe bereits vor dem Ständerat erklärt, dass ich der Ergänzung der Vorlage, wie sie der Ständerat mit dieser Ziffer 2 beschlossen hat, durchaus zustimmen kann. Sie bedeutet nämlich – damit antworte ich auch auf die Frage Ihres Kommissionspräsidenten – bloss eine exemplifizierende Konkretisierung dessen, was unter einer vertraulichen Tatsache zu verstehen sei. Diese Aufzählung des Ständerates deckt sich mit dem, was der Bundesrat in seiner Botschaft ausgeführt hat. Der Bundesrat schrieb in seiner Botschaft: «Solche vertraulichen Tatsachen sind etwa Vorhaben wie Unternehmensverbindungen irgendwelcher Form, Ausgabe neuer Beteiligungsrechte oder Obligationen, Geschäfte mit Liegenschaften oder andere Geschäfte grösseren Ausmasses, drohende oder bereits eingetretene grosse Geschäftsverluste.» Der Bundesrat legte also

mit seiner Botschaft bereits dar, dass er nicht an Bagatellfälle denkt, sondern nur an schwerwiegende Sachverhalte, und der Ständerat hat dann zwei dieser Möglichkeiten exemplifikativ herausgegriffen, nämlich eine Emission neuer Beteiligungsrechte und eine Unternehmensverbindung sowie ähnliche Sachverhalte von vergleichbarer Bedeutung. Der Kommissionspräsident führte im Ständerat dazu wörtlich aus: «Der Zusatz ein ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite bedeutet aber auch eine Abgrenzung gegenüber kleineren und Kleinstfällen. Solche will die Kommission mit dieser Formulierung ausdrücklich ausschliessen. Es handelt sich also um eine Konzentration auf Wesentliches.» Wie gesagt – deshalb habe ich auch zugestimmt –, hat der Ständerat hat den Gedanken aus der Botschaft aufgenommen und verdeutlicht.
Selbstverständlich kann ich mich auch der Streichung der Ziffer 2bis, wie sie die Kommissionsmehrheit beantragt, nicht verschliessen, denn damit würde man ja zum Antrag des Bundesrates zurückkehren. Ich bin aufgrund der Verhandlungen in der Kommission und im Plenum des Ständerates der Auffassung, dass der Ständerat auf diese Formulierung ausserordentlich Wert legt. Sie würden also eine Differenz schaffen, die schwer auszuräumen wäre.
Was den Antrag von Herrn Bonnard betrifft, könnte ich ihm an sich zustimmen. Herr Bonnard möchte – ich habe jetzt die deutsche Fahne vor mir – das Wort «ähnlich» streichen. Der Text würde dann lauten: «Als Tatsache im Sinne der Ziffern 1 und 2 gilt eine bevorstehende Emission neuer Beteiligungsrechte, eine Unternehmensverbindung oder ein Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite.» Mir scheint tatsächlich, dass diese Formulierung derjenigen des Ständerates etwas voraus hat und durchaus auch einen Kompromiss zwischen dem Antrag der Kommissionsmehrheit und dem Antrag der Kommissionsminderheit, vertreten durch Herrn Reich, darstellen könnte.
Was nun den Antrag von Herrn Hess betrifft, so möchte Herr Hess neben den beiden vom Ständerat eingefügten Kriterien auch den Sachverhalt «einer erheblichen Aenderung der Geschäftslage» in den Gesetzestext einfügen. Ich habe Ihnen mit Absicht den Text der Botschaft des Bundesrates vorgelesen. Sie sehen darin, dass sinngemäss auch der Bundesrat eine solche erhebliche Aenderung der Geschäftslage als eine wesentliche vertrauliche Tatsache versteht. Wenn ich gegenüber dem Antrag von Herrn Hess skeptisch bin, so deshalb, weil wir uns natürlich durch die Aufnahme eines zusätzlichen Kriteriums einer enumerativen Aufzählung nähern, und gerade dies wollte der Bundesrat im Hinblick auf weitere Möglichkeiten nicht. Der Ständerat wollte dies ebenfalls nicht, und auch Herr Hess lässt die Möglichkeit zur Erfassung von vergleichbaren ähnlichen Tatbeständen offen. Aber man muss sich wirklich fragen: Wenn von den vier Möglichkeiten, die der Bundesrat in seiner Botschaft angedeutet hat, drei im Gesetzestext aufgezählt sind, liegt dann nicht der Schluss nahe, dass damit die wichtigen Tatsachen im Gesetz abschliessend aufgezählt werden?
Bei dieser Ausgangslage empfehle ich Ihnen, einerseits in Uebereinstimmung mit der Kommissionsmehrheit, den Antrag von Herrn Hess abzulehnen, auch wenn ich für sein Anliegen ein gewisses Verständnis habe, und andererseits, dem Antrag von Herrn Bonnard zuzustimmen. Der Antrag von Herrn Bonnard entspricht dem Minderheitsantrag von Herrn Reich, damit der Fassung des Ständerates, aber unter Streichung des Wortes «ähnlich».

Leuenberger Moritz: Ich finde es sehr löblich aus der Sicht von Frau Bundesrätin Kopp, wenn sie jetzt sagt, die Fassung des Ständerates sei bloss eine exemplifikative Aufzählung möglicher Straftatbestände. Ich würde an ihrer Stelle diesem Artikel auch am liebsten diese Interpretation geben.
Aber der Ständerat selbst versteht seinen Artikel nicht so. Das kann man ja in der Beratung nachlesen. Er wollte den Grundtatbestand einschränken, und die Meinungen in der Kommission waren auch auf seiten der Experten durchaus geteilt. Einmal hiess es: Das ist eine beispielsweise Aufzählung, und dann wieder: Das ist eine Einschränkung. Vorher hörten wir noch, es sei eine Konzentrierung, Abgrenzung zu allerkleinsten Tatbeständen. Das heisst: Der Antrag Ständerat, aufgenommen von Herrn Bonnard und Herrn Reich, ist mindestens unklar, und wenn man ihn genau liest, ist er sogar ganz klar enumerativ. Wir müssen damit rechnen, dass die Gerichte das dann im Sinne des Ständerates verstehen. Deswegen muss ich Ihnen beantragen, bei den Experten, beim ursprünglichen Antrag des Bundesrates zu bleiben; dann ist die Sache wenigstens klar.

Abstimmung – Vote

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire
Für den Antrag der Minderheit 41 Stimmen
Für den Antrag Hess 72 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire
Für den Antrag Bonnard offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag Hess Minderheit

Definitiv – Définitivement
Für den Antrag der Mehrheit 43 Stimmen
Für den Antrag Hess/Bonnard 77 Stimmen

Art. 161 Ziff. 3
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 161 ch. 3
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 161 Ziff. 4
Antrag Hess
Die Ziffern 1 bis 3 sind sinngemäss anwendbar, wenn die Ausnützung der Kenntnis einer vertraulichen Tatsache Anteilscheine, andere Wertschriften, Bucheffekten oder entsprechende Optionen einer Genossenschaft oder einer ausländischen Gesellschaft betrifft, welche in der Schweiz ausgegeben wurden und in der Schweiz an einem organisierten ausserbörslichen Markt gehandelt werden.

Art. 161 ch. 4
Proposition Hess
Les chiffres 1 à 3 .... d'une société étrangère, ou sur des actions, autres titres, effets comptables ou options correspondantes émis en Suisse ou négociés en Suisse sur un marché hors bourse organisé.

Angenommen – Adopté

Ziff. II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 110 Stimmen
Dagegen 3 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

cer à suivre une telle politique avec le nouveau crédit qui ne fait que continuer l'effort consenti jusqu'à maintenant.
Dire que l'industrie hôtelière est figée, qu'avec le coup de main de l'Etat nous bloquons ses structures, c'est avancer une contre-vérité. La preuve que ce secteur est vivant et s'adapte est que, en un peu plus d'une dizaine d'années, le nombre de ces établissements a baissé considérablement, car ceux qui n'étaient plus à même de tenir le cap ont été économiquement éliminés, pour la meilleure santé du secteur. Le confort s'est considérablement amélioré. Il y a une dizaine d'années, 45 pour cent des chambres étaient correctement équipées, aujourd'hui ce sont les trois quarts qui sont équipés au niveau du «standing» de notre clientèle. Branche mouvante donc, imaginative, qui sait investir! Il faut toutefois reconnaître que l'effort de rattrapage a été rendu plus difficile parce que l'évolution du goût du public s'est fortement accélérée.
Nous ne soutenons pas un secteur mort avec des moyens artificiels. D'ailleurs je vous demande en quoi ces huit millions de francs annuels pourraient-ils bien peser d'un poids décisif dans un tel sens. Non pas une branche morte, mais une branche vivante, non pas une aide d'Etat se substituant à une initiative privée, mais une aide parfaitement complémentaire, non pas une politique pour soi, mais une contribution indispensable à la politique régionale: c'est ce que nous vous proposons.
Pour terminer, je dirai à M. Flückiger que la règle des vingt lits n'est nullement absolue. Ce qui compte, dans les jugements que nous apportons pour accorder ou non l'appoint de la Confédération, c'est le caractère général du projet et l'intérêt qu'il présente pour la région où il est situé. Nous ne sommes donc pas liés, pas plus d'ailleurs que la Société du crédit hôtelier, à des barèmes fixes, à des tabous intangibles.
Quant à l'adverbe «particulièrement», il n'était pas particulièrement bien choisi, Monsieur Flückiger, et il faut bel et bien l'interpréter et le comprendre dans le sens où vous l'avez précisé vous-même: les tables de la loi et, à défaut, le *Bulletin officiel* du Conseil des Etats pourront apporter aux générations futures cette précision terminologique qui a toute son importance.

Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites
Loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I und II
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I et II
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 35 Stimmen (Einstimmigkeit)

Bundesbeschluss über zusätzliche Mittel zur Förderung des Hotel- und Kurortkredites
Arrêté fédéral accordant des moyens financiers supplémentaires pour l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1 und 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1 et 2
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 42 Stimmen (Einstimmigkeit)

Abschreibung – Classement

Präsident: Der Bundesrat beantragt gemäss Seite 1 der Botschaft die Abschreibung der Motion 85.999, Columberg.

Zustimmung – Adhésion

An den Nationalrat – Au Conseil national

85.020

Strafgesetzbuch (Insidergeschäfte)
Code pénal (Opérations d'initiés)

Siehe Jahrgang 1986, Seite 584
Voir année 1986, page 584

Beschluss des Nationalrates vom 7. Oktober 1987
Décision du Conseil national du 7 octobre 1987

Differenzen – Divergences

Art. 161 Ziff. 2bis
Antrag der Kommission
Mehrheit
Als Tatsache im Sinne der Ziffern 1 und 2 gilt eine bevorstehende Emission neuer Beteiligungsrechte oder eine Unternehmensverbindung. (Rest des Absatzes streichen)
Minderheit
(Cavelty)
Festhalten

Art. 161 ch. 2bis
Proposition de la commission
Majorité
Sont considérés comme faits au sens des chiffres 1 et 2 l'émission imminente de nouveaux droits de participation ou une réunion d'entreprises. (Biffer le reste de l'alinéa)
Minorité
(Cavelty)
Maintenir

Hefti, Berichterstatter: Wir haben uns im Differenzbereinigungsverfahren mit dem neuen Artikel 161 des Strafgesetzbuches zu befassen. Die erste Differenz zum Nationalrat ergibt sich zwar erst bei Ziffer 2bis. Diese Ziffer 2bis steht aber in engem Zusammenhang mit den Ziffern 1 und 2. Wie sich bis jetzt in den Beratungen zeigte, ist diese neue Strafnorm wenig bestimmt und wird in der Anwendung grosse Schwierigkeiten bieten.
In Ihrer Kommission wurde namentlich auf folgende Punkte hingewiesen: Bei der Auslegung des Begriffes «Vermögensvorteil» sei unklar, ob schon ein Kursanstieg oder erst die

Liquidation von Titeln diese Voraussetzung erfülle. Es stelle sich dann die Frage, ob bereits die Erfüllung einer unbestimmten Hoffnung auf Gewinn oder erst eine berechenbare Gewissheit das Tatbestandsmerkmal der Voraussehbarkeit erfülle. Stellt bereits eine Kursschwankung von 10 Prozent eine erhebliche Beeinflussung dar? Sodann gebe es auch Schwierigkeiten mit der Abgrenzung legitimer Finanzanalysen zu missbräuchlicher Verwendung von Informationen. Schliesslich lasse sich nicht immer klar feststellen – selbst wenn eine vertrauliche Tatsache ausgenutzt wurde und ein Börsenanstieg oder Börsenfall die Folge war –, ob wirklich diese vertrauliche Tatsache oder etwas anderes Ursache war.
Alle diese Probleme ergeben sich bei Absatz 1 und 2, und es zeigt sich, dass diese Strafnorm schwer vereinbar ist mit dem wesentlichen Grundsatz unseres Strafrechtes, dass die Bedeutung der Strafnormen dem Bürger ohne besondere Schwierigkeiten erkennbar sein soll. Wir kommen hier auch in das Gebiet des fundamentalen Grundsatzes *nulla poena sine lege* (keine Strafe ohne Gesetz) hinein. Dieser setzt voraus, dass man klar sieht, was das Gesetz verbietet oder zulässt. Nun kommt hinzu, dass Artikel 161 nicht als Antrags-, sondern als Offizialdelikt ausgestaltet wurde. In den Vereinigten Staaten, die dabei zu Gevatter standen, ist das Verfahren ganz anders als bei unserem Offizialverfahren. Man kann die materielle Bedeutung von Normen nicht immer losgelöst vom Verfahren, in dem sie durchgesetzt werden, betrachten. Das Verfahren kann auch Rückwirkungen auf den materiellen Gehalt haben.
Doch alle diese Punkte sind entschieden, sowohl das Offizialdelikt wie auch Absatz 1 und 2, und die Kommission will keineswegs darauf zurückkommen. Doch haben die erwähnten Probleme dazu geführt, dass unser Rat schon in der letzten Session eine Ziffer 2bis eingefügt hat, wo er die Tatbestände klar eingrenzte, und zwar nicht im Sinne einer beispielsweisen Aufzählung, sondern im Sinn einer abschliessenden. Dabei dachte man an Emissionen, Fusionen und das, was diesen ähnlich ist. Unser Text, den Sie in der letzten Session verabschiedet haben, sollte dies klar zum Ausdruck gebracht haben. Wie wir nun aber feststellen mussten, war dem nicht ohne weiteres so. Sowohl im Bundesrat wie auch im Nationalrat hat man unsere Ziffer 2bis nicht als abschliessende Aufzählung betrachtet, sondern nur als exemplifikative, die auch weitere Tatbestände zulasse. Nachdem nun dieses Missverständnis entstanden ist und in den Materialien enthalten sein wird, besteht die Gefahr, dass man später in der Rechtsanwendung unsere Ziffer 2bis missdeutet und sie – wie in der letzten Session verabschiedet – allenfalls nur als beispielshaft aufzählend betrachtet und nicht als abschliessend.
Das hat die Kommissionsmehrheit veranlasst, die Dinge noch deutlicher klarzustellen. Sie haben nun in der Kommissionsvorlage einige Worte weniger, aber das ändert nichts am Inhalt unseres früheren Beschlusses, sondern dient nur zu dessen Klarstellung. Der Nationalrat hat ferner das «ähnlich» anders ausgelegt als wir; er hat es gewissermassen auf die Möglichkeiten bezogen, die sich aus anderen Vorgängen als Emissionen und Fusionen ergeben könnten. Auch das ist eine Verkennung unseres früheren Beschlusses.
Nun wurde in der Kommission seitens des Departementes gesagt, mit der Fassung der Kommission beschränke sich gewissermassen die Bedeutung des neuen Artikels auf den Fall der Fusion, denn Emissionen würden schon vorher in der Oeffentlichkeit diskutiert. Das stimmt nicht. Gerade Emissionen sind vertrauliche Tatsachen, die nicht vorher in der Oeffentlichkeit diskutiert werden. Es wäre sonst auch gar nicht verständlich, warum in den Vereinigten Staaten gerade der Tatbestand der Emissionen und die Wichtigkeit der Geheimhaltung der diesbezüglichen Kenntnisse (bevor die Emissionen publik werden) derart in den Vordergrund gerückt werden.
Wir haben also mit den Tatbeständen der Emission und der Fusion die wichtigsten Fälle, über die auch das Recht der Vereinigten Staaten nicht hinausgeht. In Amerika sind im Moment Bestrebungen im Gange, das zu ändern. Sie haben aber auch sofort eine vehemente Opposition auf den Plan gerufen und haben auch gezeigt, was für Schwierigkeiten entstehen, wenn hier Weiterungen gezogen würden.
Dann ist uns in der Kommission weiter gesagt worden, man werfe diesem Artikel 161 vor, er sei eine *lex americana*, und um ihm dieses Odium zu nehmen, wolle man eben bewusst über die amerikanische Lösung hinausgehen. Ich habe Mühe, die Logik zu sehen, wenn man eine Nachahmung noch übertreibt und dann behauptet, jetzt sei es keine Nachahmung mehr.
Es ist keine schlechte Maxime, im Verkehr mit den Vereinigten Staaten in solchen Fällen gegenüber Vorleistungen zurückhaltend zu sein. Die Amerikaner sind sehr harte Verhandlungspartner, besonders wenn sie ihr Gegenüber auch als gewandt und kräftig ansehen – eine Reputation, die die Schweiz im allgemeinen in den Vereinigten Staaten immer noch geniesst.
Was die Banken betrifft, so sind ihre Auffassungen verschieden. Man erhält von der Bankiervereinigung und den Banken selber widersprüchliche Informationen; das kam auch in der Kommission zum Ausdruck. Aber mit der jetzigen Kommissionsfassung tun wir jedenfalls, was nötig ist.
Ich habe letzthin die Frau Departementsvorsteherin in Vorträgen von Vollzugskrisen sprechen gehört. Diese Vorwürfe waren – sofern ich richtig verstanden habe – eher an die Kantone gerichtet. Wir wollen offen lassen, ob das gelegentlich zutrifft. Wenn man aber heute von Vollzugskrisen spricht, so ist doch der Fehler in erster Linie bei der Gesetzgebung selber zu suchen, einer Gesetzgebung, die immer unklarer und unbestimmter wird und sich zuwenig mit den faktischen Gegebenheiten und den bestehenden Verschiedenheiten befasst und darauf Rücksicht nimmt. Gerade das vorliegende Gesetz dürfte in die Kategorie fallen, wo die Schwierigkeiten bereits wegen dem Gesetz entstehen und nicht nachher wegen dem Vollzug. Die Lösung, die Ihnen die Kommission jetzt mit 7 gegen 4 Stimmen vorschlägt, sollte es immerhin ermöglichen, dass sich dieses Gesetz in der Praxis einigermassen bewähren kann und wir ihm dann gesamthaft zustimmen dürfen.
Ich beantrage Ihnen also als Sprecher der Kommissionsmehrheit, dem Mehrheitsantrag zuzustimmen.

Cavelty, Sprecher der Minderheit: Ich vertrete die Kommissionsminderheit, die gemäss Fahne nur aus meiner Person besteht. In der Kommission gehörten zu dieser Minderheit aber namhafte Mitglieder, nämlich der Kommissionspräsident Bürgi selbst und die Herren Ständeräte Weber und Belser. Weil alle diese Herren auf eine Wiederwahl verzichtet haben – wie es so schön heisst –, blieb nun von dieser Minderheit nur der Sprechende übrig.
Wir beantragen Festhalten an der früheren Fassung des Ständerates. Es geht, wie Herr Hefti gesagt hat, um die Frage, welche vertraulichen Tatsachen in missbräuchlicher Weise verwendet werden müssen, damit sich jemand als Insider strafbar macht. Welche vertraulichen Tatsachen?
Die bundesrätliche Vorlage sah von einer Definition dieser vertraulichen Tatsachen ab, umschrieb in der Botschaft den Tatbestand aber insofern, als von einem «erheblichen» Tatbestand die Rede ist. Der Ständerat fügte neu Ziffer 2bis ein, in der Meinung, exemplifikativ einige häufige Fälle zu erwähnen. Damit sollte dargetan werden, dass nur schwerwiegende Fälle in Frage kommen, die aber nicht abschliessend aufgezählt sind. So lautete die vom Ständerat eingefügte Ziffer 2bis folgendermassen: «Als Tatsache im Sinne der Ziffern 1 und 2 gilt eine bevorstehende Emission neuer Beteiligungsrechte, eine Unternehmensverbindung oder ein ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite.» Wir interpretierten und interpretieren diesen Artikel nicht als abschliessend im Sinne der Ausführungen von Herrn Hefti. Es soll nur eine Aufzählung der wichtigsten Fälle sein und soll die Bedeutung haben, dass wir nur schwerwiegende Fälle darunter verstehen. Nur so ist dieser Artikel mit dem «oder ein ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite» zu verstehen. Wir betonen dies und sagen es nochmals: Wer diesen Artikel anders verstanden haben sollte,

nehme zur Kenntnis, dass wir diesen Artikel als exemplifikativ und nicht abschliessend verstehen. Dies zu den Materialien.
Der Nationalrat folgte dem Weg, den der Ständerat eingeschlagen hatte und fügte der exemplifikativen Aufzählung noch hinzu: «...., eine erhebliche Aenderung der Geschäftslage ....». Dies wäre ein neues Beispiel für eine erhebliche Tatsache. Diese Zufügung bildet die heutige Differenz.
Und nun kam das Ueberraschende. Statt diese Differenz zu verkleinern oder mindestens durch Festhalten an unserem früheren Beschluss die Differenz so bestehen zu lassen, wie sie war, beschloss unsere Kommission mehrheitlich – wie Herr Hefti ausgeführt hat –, ein Zurückweichen um zwei Schritte, indem nur die bevorstehende Emission oder eine Unternehmensverbindung, und dieses abschliessend, aufgezählt werden. Wir bitten Sie, von diesem Beschluss abzusehen und am bestehenden Beschluss des Ständerates festzuhalten. Dies aus drei Gründen:
1. Aus einem formellen Grund. Es ist unüblich und bildet wohl ein Unikum, dass man sich im Differenzbereinigungsverfahren vom Zweitrat entfernt, statt sich zu nähern. Unverständlich ist dieses Zurückweichen um zwei Schritte um so mehr, als der Nationalrat ja nichts anderes tat, als dem von uns eingeschlagenen Weg zu folgen und einen halben Schritt weiterzugehen. So wird man natürlich nie einig, wenn man auseinandergeht, statt zu versuchen, zusammenzukommen.
2. Materiell ist der Antrag der Kommissionsmehrheit nicht sinnvoll; denn er lässt wesentliche Tatbestände ausser acht, wenn er nur die Emission neuer Beteiligungsrechte und die Unternehmsverbindungen, also eigentlich positive Tatbestände, anvisiert. Vor allem wird die Kenntnis von negativen Tatsachen in einem Unternehmen nicht berücksichtigt. Frau Bundesrätin Kopp nannte in der Kommission ein treffendes Beispiel: Wenn ein Verwaltungsrat oder ein Direktor um die Konkursreife seiner Unternehmung weiss und seine Aktien noch schnell an der Börse verkauft, um sich selbst vor einem Schaden zu schützen und den nichtsahnenden Käufer hinters Licht führt, dann wäre dieser Tatbestand nach der Formulierung der Kommissionsmehrheit nicht strafbar. Das kann doch nicht der Sinn einer Insidergesetzgebung sein.
3. Lassen Sie mich abschliessend festhalten, dass wir eine Insidergesetzgebung schaffen sollten, die greift und die auch sinnvoll ist. Wir machen keine Gesetzgebung nur um der Amerikaner willen, sondern eine solche, die wirklich eine missbräuchliche Verwendung von Insiderkenntnissen bestraft, weil ein solcher Tatbestand moralisch unsauber ist; denn er geht ja immer zu Lasten gutgläubiger Dritter.
Aus diesem Grunde unterstützen sowohl die Wissenschaft – ich habe letzthin einen diesbezüglichen Artikel von Herrn Professor Forstmoser in der «Basler Zeitung» gelesen – als auch die Schweizerische Bankiervereinigung, die uns letzthin geschrieben hat, meinen Antrag.
Auch massgebliche Kreise des Nationalrates haben ein Einlenken auf den Antrag, den ich vertrete, signalisiert. Der Nationalrat würde damit von seinem weitergehenden Artikel absehen und der ursprünglichen Formulierung des Ständerates wahrscheinlich zustimmen. Ich bitte Sie also um Festhalten.

Schmid: Es ist in der Tat, wie Herr Cavelty es bereits ausgeführt hat, unüblich, dass der Erstrat im Differenzverfahren von seiner ursprünglichen Fassung abweicht und mit einer neuen Fassung vor das Plenum tritt. Dieses Verfahren ist ungewöhnlich, aber es hat seinen Hintergrund. Der Hintergrund besteht darin, dass wir uns in der Kommission offenbar in einem Dissens über die Tragweite jener Bestimmung befinden, die wir seinerzeit als Absatz 2bis in diesen Artikel 161 eingefügt haben. Die Mehrheit ist der Auffassung, es sei hier eine klare Einschränkung gewollt gewesen. Die Minderheit hält dem entgegen, dies sei nicht der Fall. Wir sind bei der Behandlung der Differenzen in der Kommission auf diesen Dissens gestossen.
Wir haben bei der Lektüre der nationalrätlichen Debatte gesehen, dass der Kommissionspräsident, Herr Fischer, ausgeführt hat, in der Kommission selbst sei man sich auch nicht über den Inhalt dieses Textes einig gewesen. Hat der Text erläuternden oder einschränkenden Charakter? Das war die Frage und ist es offenbar heute noch. Diese Frage braucht eine Klärung. Sie braucht um so mehr eine Klärung, als später einmal die Rechtsanwendung von einem klaren Gesetz, von einem klaren Tatbestand vor allem, ausgehen sollte. Denn es handelt sich hier nicht um irgend etwas, sondern um einen Straftatbestand, aufgrund dessen Mitbürger von uns bestraft werden könnten.
Diese Unsicherheit hat im Nationalrat zum Antrag Hess geführt; Sie haben das bereits gehört. Er ist dann vom Nationalrat übernommen worden. Der Antrag Hess oder die Fassung des Nationalrates dehnt allerdings die Exemplifikation derart aus, dass man geradesogut bei der ursprünglichen Generalklausel der bundesrätlichen Fassung hätte bleiben können. Die Fassung des Nationalrates ist denn auch in der ständerätlichen Kommission nicht mehr diskutiert worden.
Es stellt sich die Frage: Kehren wir zu unserer Fassung zurück oder akzeptieren wir die Fassung der Mehrheit? Kehren wir zur ersten Fassung unseres Rates zurück, so überlassen wir dem späteren Rechtsanwender genau die gleiche Ratlosigkeit, den gleichen Dissens, den wir hier auflösen sollten. Ist es eine Exemplifikation oder eine Enumeration? Das ist die Frage. Ueber diese Frage haben wir hier zu entscheiden. Sie können diese Unsicherheit nur beheben, wenn Sie klare Tatbestände ohne Generalklausel schaffen.
Zu diesem Kommissionsvorschlag gibt es natürlich Vorbehalte; das ist üblich, klar und auch selbstverständlich. Ich mache in diesem Zusammenhang zwei Bemerkungen.
Zunächst eine historische, die aufweisen soll, was wir eigentlich mit dieser Klausel meinten. Es trifft zu, dass bei der Fassung der Mehrheit nur Beteiligungs-Emissionen und Gesellschaftsverbindungen Tatsachen im Sinn von Ziffer 1 und 2 darstellen. Wir haben seinerzeit den Begriff «ähnlicher Sachverhalt» angehängt, weil wir zu einer Zeit die erste Kommissions-Lesung hatten – Herr Cavelty, Sie erinnern sich, das war 1985, 1986 – als fast täglich neue Finanzierungsinstrumente und neue Beteiligungsformen von verschiedensten Börsianern und verschiedensten Banken kreiert wurden. Bei uns entstand eine Unsicherheit, ob mit den beiden Begriffen «Emission von Beteiligungsrechten» einerseits und «Unternehmensverbindungen» andererseits alles eingefangen werden könne, was unter diesen beiden Begriffen heute besteht, in Zukunft aber möglicherweise mit neuen Instrumenten bewerkstelligt werden kann. Darüber hinaus wollte mindestens jener Teil der Kommission, der heute sagt, es sei eine Einschränkung gemeint gewesen, nicht gehen. Der Begriff «ähnlicher Sachverhalt» lag auf der Linie von «Emissionen neuer Beteiligungsrechte» und auf der Linie der «Unternehmensverbindungen». Soweit zur Vergangenheit.
Der Geschäftsgang einer Firma fällt bei dieser Lesart – das ist die Fassung des Nationalrats – nicht unter den Begriff der Insidertatsache. Ich bin nun mit Herrn Cavelty einer Meinung: Es fällt bei dieser restriktiven Fassung der Mehrheit ein Spektrum von Tatbeständen ausser Abschied und Traktanden, über das man nun reden kann. Herr Cavelty hat das bereits angetönt. Es ist dies der Fall, dass ein Präsident einer Aktiengesellschaft weiss, dass einer seiner Mitarbeiter in einer chemischen Firma – der berühmte Aids-Forscher – eine bahnbrechende Entdeckung gemacht hat, die, wenn sie bekannt wird, die Kurse dieser Gesellschaft in die Höhe springen lässt, und dass er kurz vorher noch Aktien kauft. Oder der umgekehrte Fall: Der Präsident einer Gesellschaft, der sieht, dass seine Gesellschaft in unerwarteter Weise enorme Verluste hinzunehmen hat, was zur Konsequenz hat, dass ihre Aktienkurse fallen werden von dem Moment an, da diese Verluste publiziert werden. Er stösst seine Aktien ab und bewahrt sich damit vor Verlusten. Das sind Tatbestände, die natürlich einer Regelung zugänglich sind.
Es ist zuzugeben, Herr Cavelty: Es mag ein Mangel sein, dass wir das nicht ordnen. Aber es ist nicht durch die

Schaffung einer Generalklausel, wie Sie sie propagieren, zu ordnen. Dieser Mangel ist nicht mit Generalklauseln zu beheben, sondern durch eine straffe Umschreibung eines klaren Tatbestands. Denn eine Rückkehr zur ersten Fassung des Ständerates, zu dieser Generalklausel, würde Verwirrung stiften und andererseits eine Gefahr darstellen, auf die ich nun doch auch noch zu sprechen kommen muss. Ich befürchte, dass diese Generalklausel im Zusammenhang mit unseren Problemen steht, die wir auf dem Gebiet der Insidertatbestände haben. Sie wissen, dass in den USA – Herr Hefti hat das bereits angesprochen – bis zum heutigen Zeitpunkt kein klar definierter Insidertatbestand besteht. Wegen Insidertrading wird in den USA bestraft, wer tut, was eine staatliche Behörde bzw. ein US-Bezirksgericht im Moment gerade für Insidertrading hält. Diesem fliessenden, sich fortentwickelnden Tatbestand zur Umschreibung in den Vereinigten Staaten können wir im Rahmen der Sicherstellung der beidseitigen Strafbarkeit – Stichwort Rechtshilfe – natürlich nicht mit einem klar gefassten Tatbestand folgen, sondern nur mit einer Generalklausel. Wenn wir der Minderheit folgen, schaffen wir einen automatisch funktionierenden Mechanismus für die Adaptation des jeweils in den USA gerade geltenden Insiderbegriffs. Das allerdings ist in der Tat eine neue Variante dessen, was man Rezeption fremden Rechts genannt hat. Ich bin dagegen, zumal es gilt, sich eine Sache immer wieder in Erinnerung zu rufen. Wir haben, insbesondere Herr Präsident Masoni, immer wieder verlangt, dass die USA als Gegenleistung für unseren Straftatbestand der Insidergeschäfte sich verpflichten muss, sich inskünftig des Instruments der gegenseitigen Rechtshilfe zu bedienen und keine Zwangsmassnahmen ausserhalb dieser Instrumente anzuwenden. Was haben wir erhalten? Wir haben ein Memorandum of unterstandig erhalten, das – man weiss es – die Mängel des Vertrages von 1973 beheben wollte, dessen Artikel 38 in Ziffer 2 festhält: «Dieser Vertrag hindert die Vertragsparteien nicht, Ermittlungen und Strafverfahren gemäss ihrem innerstaatlichen Recht zu führen.» Man wollte hier mit einem MOU eine Garantie schaffen, dass sich die Amerikaner nicht mehr ausserhalb dieser Verträge bewegen. Den letzten Absatz dieses MOU darf ich Ihnen nun vorlesen: «Dieses MOU soll keine rechtlichen Verpflichtungen schaffen.» Das wussten wir. «Es verkörpert Absichtserklärungen der beiden Parteien. Im weiteren halten die Parteien fest, dass dieses MOU die geltenden schweizerischen oder amerikanischen Gesetze oder Verordnungen weder ändern noch diesen vorgeht. Dieses MOU soll nicht von privater Seite durchsetzbare Rechte schaffen» – und jetzt kommt der Kernpunkt – «und auferlegt auch der Legislative und Judikative der Parteien keinerlei Verpflichtungen.» Sie sollten sich vor allem merken: Nach wie vor sind insbesondere die Gerichte der Vereinigten Staaten nicht gebunden. Weiterhin werden US-Bezirksrichter in Manhatten schweizerische Banken in den USA mit Beugebussen belegen können, damit sie die Bücher ihrer Hauptsitze oder ihrer «Mütter» in Basel und Zürich öffnen, entgegen unserem nationalen Recht. Wir bereiten einen Ausverkauf unserer Rechtspositionen, und mit einer Klausel, wie sie Herr Cavelty vorschlägt, fahren wir damit weiter.
Ich bitte Sie, damit Schluss zu machen und der Fassung der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

M. **Reymond:** Je voudrais apporter mon soutien ici à la minorité de la commission. La formulation du chiffre 2bis de l'article 161 du code pénal, relatif aux opérations d'initiés, aura une influence décisive sur l'efficacité du projet de loi que nous examinons.
A ce chiffre 2bis, les deux Chambres, contrairement au Conseil fédéral, ont voulu énumérer les exemples d'informations privilégiées dont l'utilisation en bourse doit être prohibée, compte tenu bien sûr des chiffres 1 et 2 de l'article 161.
La question qui se pose aujourd'hui, avec la proposition nouvelle de notre commission, est de savoir si la liste des exemples doit être limitative ou, au contraire, si elle doit être ouverte. A mes yeux, si l'on veut éviter, et c'est l'un des buts de cette loi, de nouveaux conflits dans le cadre des procédures d'entraide judiciaire, il faut renoncer à l'énumération exhaustive.
Il me semble important d'en rester, comme le Conseil des Etats dans sa première formulation ou comme le Conseil national dans sa version propre, au critère selon lequel l'information confidentielle doit être de nature à provoquer, de manière prévisible, une notable différence du cours des titres. Donc, selon moi, l'énumération doit demeurer ouverte. Il faut refuser la proposition de la majorité de notre commission, proposition qui n'a pas la nature de s'inscrire dans ce que l'on appelle d'ordinaire «l'élimination des divergences», mais qui s'inscrit plutôt dans un schéma qui est celui «d'un accroissement des divergences». Dans son exagération d'ailleurs, cette proposition a un petit relent de torpillage final du projet, ce qui me paraît un peu désagréable.
Quel texte choisir alors, du moment que l'on veut une formulation ouverte, entre la proposition du Conseil national et celle du Conseil des Etats? Le Conseil des Etats propose qu'en plus de l'émission imminente de nouveaux droits de participation et du regroupement d'entreprises, on fasse allusion à «un fait analogue de même importance». Cette adjonction me paraît suffisante pour laisser ouverte la disposition légale.
En revanche, la version du Conseil national me semble aller un peu trop loin. A la liste des faits exhaustifs ressortant de la première décision du Conseil des Etats, elle ajoute la notion suivante: «une modification sensible de la situation des entreprises». C'est cela qui a incontestablement surpris notre commission et qui a fait que sa majorité s'est considérablement réduite. En effet, le Conseil national a beaucoup trop étendu cette adjonction du champ d'application. Ainsi, l'on ne saurait assimiler, me semble-t-il, à des opérations d'initiés, le fait de spéculer juste, c'est-à-dire d'acheter ou de vendre des titres parce que la situation économique et financière d'une entreprise est en rapide évolution. Ce faisant, on prohiberait, avec une telle version, et on réprimerait toutes les opérations de bourse dont le succès serait corroboré quelques mois plus tard par l'évolution correspondante de l'entreprise concernée.
La notion du Conseil national de «modification sensible de la situation des entreprises» fait partie, pour ma part, du jeu économique normal et des règles du marché boursier. C'est pour cela que la version du Conseil national, que personne ne reprend d'ailleurs, mais je crois qu'il était utile de donner cette information, doit être rejetée.
En résumé, je considère, d'une part, que la proposition de la majorité de la commission a un caractère beaucoup trop restrictif et, d'autre part, que le caractère excessif du projet du Conseil national est notoire. C'est pourquoi il m'apparaît que la première version du Conseil des Etats, c'est-à-dire celle soutenue par la minorité de la commission, donc par M. Cavelty et, tout à l'heure, par Mme Kopp, doit être appuyée. Je vous recommande de le faire lors du vote qui va intervenir.

Reichmuth: Entgegen der Vorlage des Bundesrates, der es bei einer Generalklausel bewenden lassen wollte, hat der Ständerat am 7. Oktober 1986 beim Insidertatbestand Artikel 161 Absatz 2bis zwei Präzisierungen vorgenommen, ohne jedoch eine abschliessende Aufzählung der strafbaren Handlungen zu stipulieren. Die Formulierung neben bevorstehenden «Emissionen neuer Beteiligungsrechte» und «Unternehmensverbindungen» auch «Sachverhalte von vergleichbarer Tragweite» einzubeziehen, wurde in der damaligen Kommission sehr eingehend beraten und erarbeitet. Unser Rat hat der ergänzten Vorlage damals nicht etwa nur mit einem Zufallsmehr, sondern mit 26 gegen 5 Stimmen zugestimmt. Der Nationalrat hat der ständerätlichen Fassung dem Grundsatz nach zugestimmt, nämlich einer Lösung, die die Tatsachen, die für einen Insidertatbestand in Frage kommen können, nicht abschliessend aufzählt. Insofern wäre also bei diesem Punkt keine wesentliche Differenz zwischen Ständerat und Nationalrat entstanden, wenn nun nicht von unserer Kommission im Differenzbereinigungsver-

fahren – nebenbei bemerkt – eine Formulierung vorgeschlagen worden wäre, die Insidertatbestände nur in bezug auf eine bevorstehende Emission neuer Beteiligungsrechte oder eine Unternehmensverbindung als strafbar erklären will.
Diese Einschränkung ist substantiell sehr bedeutend und nicht nur eine Aenderung von zwei Worten, Herr Hefti; denn sie verkennt die Tatsache, dass Inidermissbrauch auch bei andern Tatbeständen in erheblichem Umfange begangen werden kann. Ich denke da ebenfalls und vorab an drohende oder bereits eingetretene Geschäftsverluste, um nur ein Beispiel anzuführen. Wir sollten daher, wenn wir die Vorlage des Bundesrates schon präzisieren wollen, einer offenen Formulierung zustimmen. Die restriktive neue Formulierung unserer Kommissionsmehrheit ist geeignet, die Insiderstrafnorm auszuhöhlen und für gewisse gravierende Tatbestände von Wirtschaftskriminalität nach wie vor die Straffreiheit zu gewährleisten. Dem dürfen wir nicht zustimmen, wenn wir schon grundsätzlich Insidertatbestände strafrechtlich erfassen wollen. Es geht hier um nichts anderes als um die Sauberkeit des schweizerischen Börsenmarktes und die Chancengleichheit aller Anleger, also um ein eminent schweizerisches Anliegen und nicht um einen Kniefall gegenüber den Amerikanern.
Ich votiere deshalb für den Minderheitsantrag Cavelty, d. h. für Festhalten an der Vorlage des Ständerats, der dieser – wie gesagt – mit 26 gegen 5 Stimmen zugestimmt hat. Wir begeben uns sonst in die Gefahr, unglaubwürdig zu werden. Die neue, vom Ständerat beschlossene Strafnorm stellt ein einfaches und wirksames System dar, das ohne zusätzlichen administrativen Apparat auskommt und schon wegen seiner präventiven Wirkung vermutlich recht wenig zur Anwendung kommen muss.

Bundesrätin **Kopp:** Eine neue Legislaturperiode hat soeben begonnen, und daher präsentiert sich Ihr Rat in anderer Zusammensetzung. Gestatten Sie mir deshalb einen kurzen Rückblick, der erlauben soll, einen Gesamtzusammenhang zwischen unserer Vorlage und den noch bestehenden Differenzen zu vermitteln.
Insider ist, wer vorsätzlich sich oder einem anderen einen Vermögensvorteil verschafft, indem er vertrauliche Informationen ausnützt, über die er nur aufgrund seiner besonderen Beziehungen zu einem Unternehmen verfügt und von denen er annehmen muss, dass sie bei Bekanntwerden den Kurs bestimmter Wertschriften erheblich beeinflussen werden.
Insidergeschäfte sind schon nach geltendem Recht zum Teil strafbar. Ich verweise auf den Artikel 162 StGB (Verletzung des Geschäftsgeheimnisses). Nach Artikel 162 Absatz 1 macht sich der Insider strafbar, der Kenntnisse vertraulicher Tatsachen einem Dritten verrät. Der Dritte, der sich diesen Verrat zunutze macht, wird auf Antrag nach Artikel 162 Absatz 2 bestraft.
Der Insider, der seine Kenntnisse jedoch für sich selber gebraucht oder missbraucht, bleibt straflos.
Diese eklatante Lücke galt und gilt es mit unserer neuen Strafnorm zu schliessen. Das Problem wurde schon lange erkannt. Ich erinnere an den Vorstoss des Zürcher Regierungsrates aus dem Jahre 1976. Die Professoren Forstmoser und Brunner arbeiten an diesem Sachverhalt seit 1973 und Herr Nationalrat de Capitani reichte im Jahre 1982 eine entsprechende Interpellation ein.
Der erste Vorschlag meines Departementes datiert aus dem Jahre 1980. In der Folge beschäftigte sich eine Expertenkommission für die Revision der Vermögensdelikte mit dem Ungenügen des geltenden Rechts. Es ging und geht also ausschliesslich um die Bereinigung unseres nationalen Strafrechts.
Die Tatsache, dass der vielleicht wichtigste Fall, das Ausnützen der nur dem Insider zugänglichen Kenntnisse durch ihn selbst, nicht von Artikel 162 erfasst wird, führte 1982 zu Spannungen mit den USA; denn nicht in allen Insiderfällen, die sich in den USA mit Beteiligung von Schweizer Banken abspielten, konnte Rechtshilfe geleistet werden. Dies führte dazu, dass unsere Banken zwischen Hammer und Amboss gerieten: Entweder sollten sie 50 000 US Dollar Tagesbusse zahlen oder sogar den Ausschluss vom US Börsenmarkt gewärtigen oder den Namen des Insiders preisgeben und damit Verletzung des Bankgeheimnisses begehen. Diese unerträgliche Situation führte zum Abschluss der Konvention XVI der Schweizerischen Bankiervereinigung. Alle Fälle, für die der ordentliche Rechtshilfeweg nicht möglich ist, laufen heute über diese Konvention. Diese enthält aber eine ganze Reihe von Unzulänglichkeiten, so zum Beispiel die Umkehr der Beweislast und gewisse Mängel in den Verfahrensgarantien wie: rechtliches Gehör, Rechtsmittelbelehrung oder Weiterzug.
Mit dem neuen Artikel 161 wollen wir zunächst eine klaffende Lücke in unserem Strafrechtssystem beseitigen, sodann die Insiderproblematik einheitlich in einer besonderen Bestimmung regeln (anstatt den Artikel 162 heranziehen zu müssen), schliesslich die provisorische Konvention XVI beseitigen, weshalb die Gesetzgebung zu Artikel 161 beschleunigt wurde, und endlich – dies ist von besonderer Bedeutung – den ordentlichen Rechtshilfeweg für alle Insidergeschäfte wieder herstellen. Mit anderen Worten: Wir wollen zum Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit zurückkehren. Diese neue Strafnorm bringt – wenn man der Terminologie von Herrn Schmid folgen will, die er in der Kommission dargelegt hat – nicht einen Souveränitätsverlust, sondern im Gegenteil einen Souveränitätsgewinn. Es ist mir unverständlich, Herr Schmid, wie Sie in diesem Zusammenhang von einem Ausverkauf unserer Rechtsposition sprechen können. Das Gegenteil ist der Fall.
Vor diesem Hintergrund sind meine nun folgenden Ausführungen zur Differenz in Ziffer 2bis zu verstehen.
Die Mehrheit der vorberatenden Kommission beantragt Ihnen, die zu Insidergewinnen ausnützbaren vertraulichen Tatsachen in Artikel 161 Ziffer 2bis neuerdings mit einer abschliessenden Aufzählung zu beschränken. Nur die Emissionen neuer Beteiligungsrechte und Unternehmungsverbindungen sollen als vertrauliche Tatsachen in Betracht kommen.
Der Bundesrat lehnt diesen Antrag ab. Er hat sich von allem Anfang an stets entschieden gegen eine solche Lösung ausgesprochen; denn sie ist inkonsequent und in gewisser Hinsicht willkürlich, weil sie zum vorneherein die Strafbarkeit bestimmter Insidermissbräuche ausschliesst. Ein strafwürdiges Insidergeschäft liegt immer dann vor, wenn a) jemand einen Wissensvorsprung ausnützt, den er nur dank seiner privilegierten Stellung als Insider erlangt hat, und wenn b) dieses Wissen sich auf Tatsachen bezieht, die – werden sie allgemein bekannt – in voraussehbarer Weise gewisse Aktienkurse erheblich beeinflussen werden. Zwar ist unbestritten, dass das Ausnützen des Wissens um eine bevorstehende Unternehmensverbindung bisher der häufigste Fall von Insidermissbrauch darstellte. Dies rechtfertigt aber keineswegs, den Tatbestand auf solche Fälle zu beschränken. Wir verzichten beispielsweise ja auch nicht auf die Verfolgung der von Frauen begangenen Straftaten, auch wenn diese nur 20 Prozent aller Fälle darstellen.
Im übrigen sind die Fälle von vertraulichen Tatsachen, die nebst den Unternehmensverbindungen und der Neuemission von Wertschriften bei ihrem Bekanntwerden in der Praxis zu erheblichen Kursbewegungen geführt haben, gar nicht so selten. Ich will Ihnen dazu einige Beispiele geben: Die vorzeitige Rückzahlung bzw. eine vorteilhafte Konversionsofferte betreffend eine 3,75-Prozent-Anleihe der Schweizerischen Bankgesellschaft im Jahre 1971. Oder: Bedeutende Geschäftsverluste der Arto-Holding infolge von Schwierigkeiten mit der Untergruppe Auto-Senn im Jahre 1974; die Schwierigkeiten der Alusuisse, die zur Herabsetzung des Grundkapitals führten; Verluste der Schweizerischen Kreditanstalt infolge der Texton-Affäre. Der ebenfalls als Experte angehörte Generaldirektor des Schweizerischen Bankvereins, Herr Frehner, berichtete von Aktienverkäufen durch Verwaltungsräte eines Unternehmens der Uhrenbranche nach dem Beschluss des Verwaltungsrates, angesichts der schlechten Finanzlage des Unternehmens das Aktienkapital erheblich zu senken.

In den grundlegenden Aufsätzen zur Insiderproblematik, die von Professor Forstmoser 1973 und 1977 in der Zeitschrift «Schweizerische Aktiengesellschaft» erschienen sind, nennt er auch einige Beispiele von Insider-Gerichtsverfahren in den USA und in Frankreich, denen weder Unternehmensverbindungen noch die Ausgabe neuer Beteiligungsrechte zugrunde lagen.
Von den sechs bekanntgewordenen Strafverfahren, die in Frankreich zwischen 1972 und 1975 aufgrund der 1971 in Kraft getretenen Insiderstrafnorm durchgeführt wurden, handelte es sich laut Forstmoser in zwei Fällen um Insidervergehen im Zusammenhang mit schweren Geschäftsverlusten, während in einem Fall das Wissen um eine überdurchschnittliche Gewinnsteigerung gegenüber dem Vorjahr ausgenützt wurde.
Alle diese Beispiele machen deutlich, wie wenig sich eine Beschränkung der Insiderstrafnorm auf Untenehmensverbindungen und Neuemissionen von Wertschriften rechtfertigen lässt. Bei einer solchen Lösung würden in der Regel ausgerechnet jene Insidergeschäfte, die zur Vermeidung eines Verlustes getätigt werden und die auch von den meisten Mitgliedern der vorberatenden Kommission als die schlimmsten Fälle betrachtet wurden, nicht erfasst.
Die Kommission begründet ihren Antrag – wie Sie gehört haben – mit dem Bestimmtheitsgebot im Strafrecht und dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. Eine abschliessende Aufzählung bedeutet selbstverständlich eine grössere Bestimmtheit. Das heisst aber noch lange nicht, dass sie im Hinblick auf die Zielsetzung der Norm die richtige Lösung darstellt. Im vorliegenden Fall würde das geringe Plus an Bestimmtheit mit dem allzu hohen Preis einer inkonsequenten und ungerechten, weil lückenhaften Norm erkauft. Dies belegt in aller Deutlichkeit auch die Tatsache, dass Insider, die eine andere vertrauliche Tatsache als Unternehmensverbindungen oder Neuemissionen für sich selbst zu Vermögensvorteilen nutzen, weiterhin straflos blieben, während andererseits Drittpersonen, die genau die gleiche vertrauliche Tatsache, die ihnen ein Insider mitgeteilt hat, nutzen, in der Regel auf Antrag wegen Ausnützen eines Geschäftsgeheimnisverrats nach Artikel 162 Absatz 2 zu bestrafen wären.
Ich möchte Ihnen einige Beispiele in unserem geltenden Strafgesetzbuch zeigen, die ebenfalls offene Regelungen vorsehen. Es gibt auch zahlreiche Vorschriften, in denen der Tatbestand mit Beispielen konkretisiert wird. Dies geschieht stets mit offenen Umschreibungen mit den Worten «namentlich», «insbesondere» oder «zum Beispiel», ohne dass es, Herr Hefti, je deswegen zu irgendwelchen Vollzugsschwierigkeiten gekommen wäre. Eine solche Exemplifizierung finden wir in den Artikeln 163, 164, 167, 170, 246, 261, 270 und anderen mehr. Ich möchte Ihnen ein typisches Beispiel vorlesen, und zwar den Artikel 163; das lässt sich am besten mit unserem Problem vergleichen:
«Der Schuldner, der zum Nachteil der Gläubiger sein Vermögen vermindert, namentlich Vermögensstücke veräussert, beschädigt, zerstört, entwertet oder unbrauchbar macht, ...» Auch hier haben wir eine Generalklausel, die nachher exemplifiziert wird.
Aber auch die Konkretisierung eines Tatbestandmerkmals – wie der Minderheitsantrag Cavelty es verlangt – ist nicht einzigartig. So heisst es zum Beispiel in Artikel 272: «In schweren Fällen ist die Strafe Zuchthaus. Als schwerer Fall gilt es insbesondere, wenn der Täter zu Handlungen aufreizt oder falsche Berichte erstattet, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden.»
Der Antrag steht ferner im Widerspruch zur Idee, die in der vorberatenden Kommission auf viel Sympathie stiess und dahin ging, anstelle der Insidernormen einen ganz allgemeinen Straftatbestand des Vertrauensbruchs zu schaffen. Es ist mir unverständlich, wie die Kommission nun zu einer solchen Kehrtwendung gelangen konnte.
Der Bundesrat hat sich ferner stets für eine offene Formulierung eingesetzt, um auch künftigen Entwicklungen in diesem Bereich Rechnung tragen zu können. Denn es ist nicht auszuschliessen, dass infolge veränderter marktwirtschaftlicher Verhältnisse bald einmal auch andere Tatsachen als heute zu erheblichen Kursschwankungen an der Börse und damit zu Insidergeschäften Anlass geben werden. In der Plenumsdebatte vor einem Jahr hat Herr Bürgi als Kommissionspräsident auf diesen Punkt ganz besonders Wert gelegt.
Im weiteren muss ich Sie darauf hinweisen, dass es zweifelhaft ist, ob eine derart eingeschränkte Bestimmung den künftigen Bedürfnissen der internationalen Rechtshilfe voll gerecht wird, und dass daher diesbezügliche Schwierigkeiten nicht auszuschliessen sind. Ich spreche hier durchaus nicht nur vom Verhältnis zu den Vereinigten Staaten. Denn nicht nur sie, sondern auch alle europäischen Staaten, in denen schon heute Insiderregelungen in Kraft stehen (Frankreich, Grossbritannien, Schweden und Portugal), kennen keine vergleichbaren Einschränkungen ihrer Insidernorm. Sämtliche europäischen Staaten, die bisher das Insiderverfahren geregelt haben, kennen die Generalklausel, wie sie Ihnen der Bundesrat vorschlägt und wie Sie sie dann mit Ihrem ersten Beschluss eingeengt haben. Das gleiche gilt auch für den Entwurf des Europarates.
Dass ausländischen Gerichtsverfahren gegen Insider verschiedentlich tatsächlich andere Sachverhalte als «Unternehmensverbindungen» und die «Ausgabe neuer Beteiligungsrechte» zugrunde lagen, haben die eingangs erwähnten Beispiele gezeigt. Sie belegen auch, dass künftige Probleme mit den USA nicht zum vornherein ausgeschlossen werden dürfen, bloss weil die Konvention XVI auf Unternehmensverbindungen beschränkt ist. Denn die Konvention wurde auch von den USA stets nur als vorübergehende Lösung betrachtet; fällt sie doch nach ihrem Wortlaut dahin, sobald die Schweiz ihre Insiderstrafnorm in Kraft setzt.
Schliesslich bin ich der Meinung, dass es politisch nicht unbedingt geschickt wäre, den Antrag der Kommissionsmehrheit zum Beschluss zu erheben. Denn Sie würden sich damit hinter die vor einem Jahr in dieser Frage bezogene Position zurückziehen und sich von der Haltung des Nationalrates noch mehr entfernen. Das ist in einem Differenzbereinigungsverfahren ganz und gar unüblich. Ich möchte sie in diesem Zusammenhang daran erinnern, dass die Ziffer 2bis, wie Sie sie vor einem Jahr beschlossen haben, damals von der Kommission als ein vielgepriesener, von neun Mitgliedern unterstützter Kompromiss vorgelegt wurde. Herr Bürgi führte damals als Kommissionspräsident in der Plenumsdebatte zum jetzt von der Kommission gestrichenen Passus «oder ein ähnlicher Sachverhalt von vergleichbarer Tragweite» aus, damit solle der Tatbestand auf Fälle von erheblicher Bedeutung beschränkt werden, wozu er ausdrücklich auch bevorstehende grosse Geschäftsgewinne oder -verluste zählte. Dem opponierte damals niemand, weder Herr Hefti noch Herr Schmid und auch nicht Herr Masoni, der der Urheber der von Ihnen mit 26 zu 5 Stimmen akzeptierten Formulierungen war.
Wenn in der Folge der Nationalrat diese Ziffer um das Beispiel der erheblichen Aenderung der Geschäftslage erweiterte, so fügte er im Grunde genommen dem Gesetzestext nur etwas bei, von dem man aufgrund der Ratsprotokolle annehmen durfte, der Ständerat betrachte dies als einen den «Unternehmensverbindungen» und «Neuemissionen» in Art und Tragweite ähnlichen und damit von Ziffer 2bis auch seiner Meinung nach erfassten Sachverhalt.
Nun ist erstaunlicherweise diese Ergänzung des Nationalrats bei Ihrer Kommission auf so entschiedenen Widerstand gestossen und hat sie letztlich zum vorliegenden Antrag veranlasst.
Mit meinen letzten Ausführungen wollte ich Ihnen veranschaulichen, welch grosse Kehrtwendung dieser Kommissionsantrag im Grunde darstellt. Der Nationalrat wird sich schwerlich damit befreunden können, und das kann letztlich zum Scheitern der gesamten Vorlage führen. Ein solcher Ausgang hätte unabsehbare Konsequenzen und kann von niemandem ernsthaft gewünscht werden. Ich habe Verständnis dafür, wenn Sie dem Vorschlag des Nationalrates nicht folgen wollen. Ich möchte Sie aber eindringlich bitten,

im Sinne des Minderheitsantrags von Herrn Cavelty zumindest an Ihrer vor einem Jahr beschlossenen Version von Ziffer 2bis festzuhalten. Damit wird eine abschliessende Aufzählung der vertraulichen Tatsache vermieden, der Anwendungsbereich bleibt jedoch – wie Sie das wünschen – restriktiv, was Ihren damaligen und auch heutigen Intentionen entspricht.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	3 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	36 Stimmen

Art. 161 Ziff. 4
Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 161 ch. 4
Proposition de la commission
Maintenir

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

Wahlen in ständige Kommissionen
Elections dans des commissions permanentes

Ergebnis der Wahl – Résultat du scrutin

Ausgeteilte Wahlzettel / Bulletins délivrés	43
eingelangt/rentrés	43
leer / blancs	0
ungültig / nuls	0
gültig / valables	43
absolutes Mehr / majorité absolue	22

Le président: Tous les membres proposés dans la liste ont été élus par 43 voix.

Gewählt sind – Sont élus

Finanzkommission – Commission des finances (neu 13)
Neu: Cavelty, Delalay, Jaggi, Masoni, Piller, Reymond, Rüesch, Schmid, Zimmerli
An Stelle von: Aubert, Dreyer, Letsch, Meier Hans, Miville, Stucki, Weber
Präsident: Ducret

Geschäftsprüfungskommission – Commission de gestion (13)
Neu: Gautier, Miville, Reichmuth, Rhinow, Simmen, Uhlmann, Villiger (1 Sitz vakant)
An Stelle von: Bauer, Belser, Cavelty, Lauber, Masoni, Meylan, Moll, Steiner
Präsident: Zumbühl

Petitions- und Gewährleistungskommission (neu) – Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales (nouveau)
Schmid, Bührer, Cottier, Hunziker, Meier Josi, Rhinow, Roth, Rüesch, Zimmerli (9)

Aussenwirtschaftskommission – Commission du commerce extérieur (neu 11)
Neu: Hunziker, Kündig, Meier Hans, Piller
An Stelle von: Belser, Bürgi, Gerber, Küchler, Lauber, Meylan, Moll, Reichmuth
Präsident: Gadient

Kommission für Gesundheit und Umwelt – Commission de la santé publique et de l'environnement (neu 11)
Neu: Béguin, Gautier, Jagmetti, Lauber, Roth, Ziegler
An Stelle von: Bauer, Ducret, Schaffter, Schoch
Präsident: Piller

Verkehrskommission – Commission des transports et du trafic (neu 11)
Neu: Affolter, Bührer, Cavadini, Cottier, Danioth, Küchler, Uhlmann, Villiger
An Stelle von: Arnold, Bauer, Bürgi, Debétaz, Delalay, Knüsel, Piller, Schaffter, Stucki, Weber
Präsident: Lauber

Kommission für auswärtige Angelegenheiten – Commission des affaires étrangères (11)
Neu: Cavadini, Dobler, Masoni, Schmid, Seiler, Weber
An Stelle von: Affolter, Aubert, Belser, Matossi, Muheim, Schaffter
Präsident: Meier Josi

Militärkommission – Commission des affaires militaires (11)
Neu: Béguin, Gadient, Gautier, Huber, Jaggi, Küchler, Schoch, Ziegler
An Stelle von: Binder, Debétaz, Gerber, Knüsel, Kündig, Meylan, Piller, Reymond
Präsident: Jagmetti

Kommission für Wissenschaft und Forschung – Commission de la science et de la recherche (neu 11)
Neu: Cavadini, Cottier, Danioth, Huber, Rüesch, Seiler, Simmen (1 Sitz vakant)
An Stelle von: Arnold, Binder, Bührer, Matossi, Schmid, Schoch
Präsident: Hänsenberger

Begnadigungskommission – Commission des grâces
Neu: Ziegler, Zumbühl
An Stelle von: Küchler, Meier Josi

Dokumentationskommission – Commission de documentation
Neu: Béguin, Uhlmann, Weber
An Stelle von: Debétaz, Küchler, Matossi

Redaktionskommission – Commission de rédaction
Neu: Mitglieder: Cottier, Danioth, Gautier, Rhinow
Stellvertreter: Béguin, Bührer, Roth, Zimmerli
An Stelle von: Mitglieder: Aubert, Dreyer, Jagmetti, Schmid
Stellvertreter: Debétaz, Schaffter, Steiner, Weber

86.008

«Gleiche Rechte für Mann und Frau». Rechtsetzungsprogramm
«Egalité des droits entre hommes et femmes». Programme législatif

Bericht des Bundesrates vom 26. Februar 1986 (BBl I, 1144)
Rapport du Conseil fédéral du 26 février 1986 (FF I, 1132)

Beschluss des Nationalrates vom 19. März 1987
Décision du Conseil national du 19 mars 1987

Antrag der Kommission
Kenntnisnahme vom Bericht

Proposition de la commission
Prendre acte du rapport

Antrag der Kommission
Die Petitions- und Gewährleistungskommission beantragt, das Gesuch von René E. Lins um Aufhebung der Immunität der Bundesrichter Haefliger, Matter, Levi und Bourgknecht abzulehnen. Damit werden die übrigen Begehren des Gesuchstellers hinfällig.

Proposition de la commission
La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales propose de refuser la demande déposée par René E. Lins de lever l'immunité des juges fédéraux Haefliger, Levi, Matter et Bourgknecht. Les autres requêtes du plaignant deviennent par là-même caduques.

Zustimmung – Adhésion

87.263
Zwahlen Robert, Zürich. Katalysatoren für Motorfahrzeuge, die mit unverbleitem Benzin fahren
Zwahlen Robert, Zurich. Catalyseurs pour voitures roulant à l'essence sans plomb

Herr **Stucky** unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Mit Eingabe vom 30. Dezember 1986 schlägt Robert Zwahlen vor, bleihaltiges Benzin mit zusätzlichen 10 Rappen pro Liter zu belasten und den Ertrag für die Umrüstung von Motorfahrzeugen zu verwenden, die mit unverbleitem Benzin betrieben werden können.
2. Die Petition stellt die Forderung, die Preise für bleihaltiges Benzin zu erhöhen und den Ertrag daraus an einen bestimmten Verwendungszweck zu binden.
Nach Auffassung der Kommission steht der Wunsch des Petenten, eine grössere Preisdifferenz zwischen dem bleifreien und dem bleihaltigen Benzin zu schaffen, bereits zur Diskussion. In dieser Hinsicht renne daher die Petition offene Türen ein und könne mit Hinweis auf die laufenden Arbeiten abgeschrieben werden.
Den Vorschlag von Herrn Zwahlen, die Umrüstung auf Katalysatoren durch diese Preisdifferenz zu finanzieren, lehnt die Kommission hingegen ab mit der Begründung, der Staat habe hier nur Rahmenbedingungen zu setzen, die Umrüstung des Wagens sei jedoch Sache des Motorfahrzeughalters. Dem Anliegen des Petenten werde in dem Sinne teilweise Rechnung getragen, als heute praktisch nur noch mit Katalysatoren ausgerüstete Autos eingeführt werden dürfen. Die Kommission weist im übrigen darauf hin, dass es sich bei den vom Petenten anvisierten Fahrzeugen um Wagen handelt, die nicht mit Katalysatoren ausgerüstet sind und mit unverbleitem Benzin betrieben werden können, also um eine kleine Zahl von Fahrzeugen.

Antrag der Kommission
Die Petitions- und Gewährleistungskommission beantragt, von der Petition Kenntnis zu nehmen, ihr aber keine Folge zu geben.

Proposition de la commission
La Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales propose de prendre acte de la pétition sans lui donner suite.

Zustimmung – Adhésion

85.020

Strafgesetzbuch (Insidergeschäfte)
Code pénal (Opérations d'initiés)

Siehe Seite 1370 hiervor – Voir page 1370 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 8. Dezember 1987
Décision du Conseil des Etats du 8 décembre 1987

Differenzen – Divergences

Fischer-Hägglingen, Berichterstatter: Zu den Beschlüssen des Ständerates bestehen noch zwei Differenzen. Im Auftrag der vorberatenden Kommission beantrage ich Ihnen, den Beschlüssen des Ständerates zuzustimmen. Damit wäre die Vorlage bereinigt und könnte am Freitag zur Schlussabstimmung kommen.
Erlauben Sie mir noch kurz einige Ausführungen zur ersten Differenz. Es geht bei Artikel 161 Ziffer 2bis um die Frage, welche vertraulichen Tatsachen in missbräuchlicher Weise verwendet werden müssen, damit sich jemand als Insider strafbar macht. Ziffer 2bis ist somit eine Definition des Begriffs, wie er in Artikel 161 Ziffer 1 und 2 verwendet wird. Der Bundesrat hat seinerzeit auf eine solche Umschreibung des Begriffes verzichtet, hat jedoch in seiner Botschaft festgehalten, dass die vertraulichen Tatsachen erheblich sein müssen. Der Ständerat fügte dann die Ziffer 2bis ein, wobei sich in der Folge die Frage stellte, ob die Aufzählung in diesem Absatz exemplifikativen oder abschliessenden Charakter habe. Die Meinungen gingen sowohl im Ständerat wie im Nationalrat auseinander.
Sie erinnern sich vielleicht noch an unsere Diskussion in der Septembersession. Unsere Kommission verstand den Artikel immer in dem Sinne, dass hier einige Beispiele solcher vertraulicher Tatsachen aufgezeigt werden, und fügte dann auf Antrag von Herrn Kollege Hess in dieser Aufzählung noch einen weiteren möglichen Tatbestand auf. Der Ständerat hat sich nun nach einer längeren, sehr intensiv geführten Debatte der Meinung des Nationalrates angeschlossen und auch hier beschlossen, dass diese Bestimmung nicht abschliessenden Charakter hat. Dies ist auch die Meinung unserer Kommission, und sie wurde auch immer wieder von Frau Bundesrätin Kopp vertreten.
Mit dem klaren Stimmenverhältnis hat der Ständerat somit an der ursprünglichen Fassung festgehalten und aufgrund der geführten Diskussion und des klaren Abstimmungsverhältnisses zum Ausdruck gebracht, dass er die Ziffer 2bis nicht abschliessend versteht. Zuhanden der Materialien möchte unsere Kommission diese Auslegung ebenfalls klar unterstützen.
Ich bitte Sie, in diesem Sinne von der Fassung des Ständerates Kenntnis zu nehmen und ihr zuzustimmen.

M. **Grassi**, rapporteur: Les deux divergences avec le Conseil des Etats ont été examinées par votre commission. Il s'agissait d'abord de donner une définition légale de la notion de «faits confidentiels» à l'article 161 du code pénal, chiffre 2bis. Le Conseil des Etats a maintenu sa version par 36 voix contre 3 et ne s'est pas rallié au texte que vous aviez accepté le 7 octobre dernier. Cette décision du Conseil des Etats l'a emporté sur la proposition de la majorité de la commission de la Chambre haute qui entendait introduire dans la loi une énumération exhaustive des faits confidentiels. A la suite de la décision du Conseil des Etats, le cas d'une «modification sensible de la situation d'une entreprise», que nous avions ajouté, ne serait donc pas cité comme exemple d'un fait confidentiel punissable par le code pénal.
Votre commission se rallie, à une large majorité et avec quelques abstentions, à la formulation du Conseil des Etats, afin de ne pas mettre en jeu la norme pénale relative aux opérations d'initiés. Elle tient à signaler que, par cette déci-

sion, elle n'entend pas exclure de la punition celui qui obtient un avantage par la connaissance confidentielle d'une modification sensible de la situation de l'entreprise. Au contraire, en considérant le texte du Conseil des Etats comme une énumération, à titre d'exemple, mais non exhaustive, des faits pertinents, cela permet de tenir compte de l'évolution future qui peut se produire dans ce domaine. Il s'agit donc d'une énumération ouverte. Il ne faut en effet pas exclure qu'à la suite d'une modification du marché d'autres faits viennent bouleverser les cours et donner lieu à des opérations d'initiés. De plus, cette solution répond aux besoins de l'entraide judiciaire internationale.
La norme reprend aussi le mot «analogue» que ce conseil avait biffé sur proposition de M. Bonnard. A ce sujet, votre commission a établi qu'il s'agissait d'une adjonction qui ne se réfère pas exclusivement aux deux exemples cités dans l'article mais qui entend expressément laisser ouverte la disposition légale.
Pour ce qui est de la seconde divergence, le Conseil des Etats a accepté le point de vue de sa commission qui a estimé qu'en étendant le champ d'application au marché hors bourse organisé, on introduirait un élément d'insécurité dans la constatation des cas d'initiés. Votre commission adhère ici aussi à la décision du Conseil des Etats.
En conclusion, votre commission vous propose de vous rallier à la version du Conseil des Etats dans les deux cas. Ce faisant, vous rendrez possible la soumission à une norme spécifique de droit pénal toutes les formes d'abus de connaissances privilégiées.

Bundesrätin **Kopp:** Gestatten Sie mir vor allem zuhanden der Materialien noch folgende Bemerkungen:
Ihre Kommission schlägt Ihnen vor, auf Ihren Beschluss vom Oktober zurückzukommen und sich nun der Version des Ständerates anzuschliessen. Sie hatten am 7. Oktober dieses Jahres die Ziffer 2bis um das Beispiel «erhebliche Aenderung der Geschäftslage» erweitert, da Sie damals befürchteten, die vom Ständerat beschlossene Fassung könnte zu eng, d. h. im Sinne einer abschliessenden Interpretation, verstanden werden.
Die Mehrheit der ständerätlichen Kommission hat diese Unsicherheit über die Interpretation von Ziffer 2bis zum Anlass genommen, im Differenzbereinigungsverfahren gewissermassen einen Schritt rückwärts zu machen, und hat dem Rat folgende abschliessende Aufzählung beantragt: «Als vertrauliche Tatsache im Sinne der Ziffern 1 und 2 gilt eine bevorstehende Emission neuer Beteiligungsrechte oder eine Unternehmensverbindung.»
Der Ständerat folgte indessen mit überwältigender Mehrheit, nämlich mit 36 zu 3 Stimmen, dem Minderheitsantrag von Herrn Cavelty, der vom Bundesrat unterstützt wurde. Herr Cavelty hatte beantragt – wie seinerzeit auch Herr Reich im Nationalrat –, die Fassung des Ständerats beizubehalten.
Mit diesem deutlichen Entscheid hat der Ständerat folgendes ausgedrückt: Seine am 7. Oktober 1986 beschlossene und jetzt bekräftigte Fassung von Ziffer 2bis bedeutet keine abschliessende, sondern eine exemplifikative Aufzählung. Demnach kommen als vertrauliche Tatsachen neben den Unternehmensverbindungen und Neuemissionen von Wertschriften auch andere Sachverhalte in Betracht, zum Beispiel erhebliche Geschäftsgewinne oder -verluste. Die Fassung des Ständerates will aber den Tatbestand auf schwerwiegende Fälle beschränken, d. h. Bagatellen ausschliessen. Der Ständerat gedenkt an der Aufzählung der vertraulichen Tatsachen in der nun bekräftigten Form nichts mehr zu ändern.
Dass der Entscheid des Ständerates so und nicht anders zu interpretieren ist, geht aus den Beratungen vom 8. Dezember im Plenum deutlich hervor. Ich möchte dazu bloss Herrn Cavelty als Sprecher der Minderheit zitieren, der wörtlich ausführte: «Wir interpretierten und interpretieren diesen Artikel nicht als abschliessend im Sinne der Ausführungen von Herrn Hefti. .... Wir betonen dies und sagen es nochmals: Wer diesen Artikel anders verstanden haben sollte, nehme zur Kenntnis, dass wir diesen Artikel als exemplifikativ und nicht abschliessend verstehen.»
Bei dieser Ausgangslage drängen sich meines Erachtens folgende Schlussfolgerungen auf: Nachdem sich der Ständerat eindeutig zu einer nicht abschliessenden Aufzählung bekannt hat und Ihnen damit entgegengekommen ist, besteht zu Ihrer Interpretation der Ziffer 2bis keine materielle Differenz mehr. Es ist deshalb nicht mehr so wichtig, wieviele Sachverhalte im einzelnen in Ziffer 2bis genannt werden. Die Vorschrift ist offen für andere Sachverhalte, die in Art und Tragweite den genannten vergleichbar sind.
Der Bundesrat seinerseits hat die vertraulichen Tatsachen immer so und nicht anders verstanden. Ich darf Sie auf Ziffer 221 der Botschaft verweisen.
Ich bitte Sie deshalb im Namen des Bundesrates, den Anträgen Ihrer Kommission in bezug auf alle Differenzen zu folgen.

Art. 161 Ziff. 2bis
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 161 ch. 2bis
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 161 Ziff. 4
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 161 ch. 4
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Präsident: Damit sind die Differenzen zu diesem Geschäft bereinigt. Die Schlussabstimmung kann übermorgen stattfinden.
Ich vernehme soeben, dass wir heute Frau Bundesrätin Kopp zu ihrem Geburtstag gratulieren können. *(Beifall)*

87.048

Doppelbesteuerungsabkommen mit Aegypten

Double imposition. Convention avec l'Egypte

Botschaft und Beschlussentwurf vom 12. August 1987 (BBl III, 61)
Message et projet d'arrêté du 12 août 1987 (FF III, 61)

M. **Gautier** soumet au nom de la Commission des affaires économiques le rapport écrit suivant:

L'Egypte étant au deuxième rang des partenaires africains de l'économie suisse, on a envisagé en 1983 pour la première fois la conclusion d'une convention de double imposition avec ce pays. Les négociations, entamées en 1984, ont abouti au printemps de cette année à la signature de la présente convention. C'est surtout grâce à la marge de manoeuvre nouvellement offerte par le système d'imputation d'impôt limitée, approuvé par les cantons et les milieux économiques suisses en 1981 que cet accord a pu voir le jour.
Dispositions essentielles de la convention
L'Egypte ne connaissant pas l'impôt général sur la fortune, la convention ne s'applique qu'aux impôts sur le revenu.

Elfte Sitzung – Onzième séance

Freitag, 18. Dezember 1987, Vormittag
Vendredi 18 décembre 1987, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: M. Masoni

82.072

Internationales Privatrecht. Bundesgesetz
Droit international privé. Loi

Siehe Seite 506 hiervor – Voir page 506 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 21. September 1987
Décision du Conseil national du 21 septembre 1987

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	32 Stimmen
Dagegen	8 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

85.020

Strafgesetzbuch (Insidergeschäfte)
Code pénal (Opérations d'initiés)

Siehe Seite 630 hiervor – Voir page 630 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 16. Dezember 1987
Décision du Conseil national du 16 décembre 1987

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	34 Stimmen
Dagegen	2 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

86.055

Konsumentenschutz. Volksinitiative
Protection des consommateurs. Initiative populaire

Siehe Seite 149 hiervor – Voir page 149 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1987
Décision du Conseil national du 17 décembre 1987

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	38 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

87.039

Hotel- und Kurortskredite. Revision des Bundesgesetzes
Crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature. Révision de la loi

Siehe Seite 624 hiervor – Voir page 624 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 18. Dezember 1987
Décision du Conseil national du 18 décembre 1987

A
Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites
Loi fédérale sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	40 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

87.046

Katastrophe von Tschernobyl. Abgeltung von Schäden
Catastrophe de Tchernobyl. Indemnités

Siehe Seite 535 hiervor – Voir page 535 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1987
Décision du Conseil national du 17 décembre 1987

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussentwurfes	40 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

---

schränkende Massnahmen, um dem weiteren Waldsterben zu begegnen oder an einen Stop des Zweitwohnungsbaus, um unnötigen weitergehenden Ueberbauungen und Betonierungen der Kulturlandschaft entgegenzuwirken?

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates
vom 25. November 1987
Rapport écrit du Conseil fédéral du 25 novembre 1987

1. Es erscheint dem Bundesrat als selbstverständlich, dass nach Schadenereignissen, und insbesondere nach so schwerwiegenden, wie sie letzten Sommer auftraten, deren Ursachen ergründet werden und nach Möglichkeiten gesucht wird, ähnliche Vorkommnisse in Zukunft zu vermeiden. Im Zusammenhang mit den Ursachen von Hochwasserereignissen laufen bereits seit einigen Jahren verschiedene Arbeiten, namentlich im Rahmen des gemeinsamen Arbeitsprogramms des Bundesamts für Wasserwirtschaft und der Landeshydrologie und -geologie (Nationales Programm Hochwasser). Dabei wird u. a. auch der Einfluss von Wald auf das Abflussgeschehen bei Hochwasserereignissen untersucht. Nach den jüngsten Unwetterereignissen wurden bereits beabsichtigte weitere Untersuchungen auf ihre Bedeutung für die Ergründung der Ursachen überprüft und zusätzliche Untersuchungen ins Auge gefasst. Gleichzeitig wurden auch die Kontakte mit den interessierten Fachstellen und Instituten verstärkt mit dem Ziel, die Forschungsbemühungen zu koordinieren und die Ursachen der Unwetterereignisse umfassend abzuklären. Unter diesen Umständen erscheint dem Bundesrat die Einsetzung einer zusätzlichen Expertenkommission nicht als sinnvoll. Er ist vielmehr der Auffassung, dass die notwendigen Untersuchungen weiterhin im Rahmen der bestehenden Institutionen durchgeführt und ausgewertet werden sollen.
2. In erster Linie sieht der Bundesrat vor, die bestehenden Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung voll auszuschöpfen. Er wird der Bundesversammlung Anträge stellen zur Erhöhung der dafür bestimmten Verpflichtungs- und Zahlungskredite. Er hat daneben ins Auge gefasst, im Rahmen einer Sondervorlage gewisse Erweiterungen und Ergänzungen der bestehenden Rechtsgrundlagen für Bundesbeiträge zu beantragen. Wo und in welchem Umfang dies geschehen soll und kann, ohne unerwünschte Doppelspurigkeiten oder andere Schwierigkeiten hervorzurufen, ist im Moment noch in Abklärung. Schliesslich ist auch zu prüfen, ob auch nach diesen Massnahmen und unter Berücksichtigung von Versicherungsleistungen und Zuwendungen anderer Institutionen für die betroffenen Kantone unzumutbare Belastungen bleiben. Für diesen Fall nimmt der Bundesrat in Aussicht, in der Sondervorlage die Grundlage für zusätzliche Beiträge an die Kantone vorzusehen.
Der Bundesrat geht davon aus, dass Schäden bei Privaten in erster Linie durch Versicherungen gedeckt werden und zudem die Mittel der verschiedenen Hilfsaktionen zur Verfügung stehen. Aufgrund ihrer Nähe zu den Betroffenen und ihrer Kenntnisse der Lage sind vor allem die Gemeinden, allenfalls noch der Kanton in der Lage, Härtefälle zu erkennen und nötige Unterstützung zu gewähren. Der Bund kann indirekt helfen, indem er die Kantone und Gemeinden von anderen finanziellen Verpflichtungen entlastet, und allenfalls über die schon erwähnten Zusatzbeiträge an die betroffenen Kantone bei unzumutbarer Belastung.
3. Die Unwetter vom Sommer 1987 können als ausserordentlich bezeichnet werden in dem Sinne, dass – zum Glück – nicht in kurzen Abständen mit derartigen Ereignissen gerechnet werden muss. Aussergewöhnliche Ereignisse hat es aber schon früher gegeben, und es wird sie auch in Zukunft geben. Aufgrund einer ersten Beurteilung müssen als Hauptursachen der Hochwasser des vergangenen Sommers die Niederschläge angenommen werden. Menschliche Einflüsse spielten nach den vorliegenden Erkenntnissen nur eine untergeordnete Rolle. Näheres werden die in der Antwort zu Frage 1 erwähnten Untersuchungen zeigen. Dann wird auch ersichtlich sein, welche Massnahmen zu ergreifen sind.
Bei den Folgen der Unwetter andererseits ist zu erkennen, dass die immer intensivere Nutzung des Raums dazu geführt hat, dass das Ausmass der Schäden gegenüber vergleichbaren früheren Ereignissen zugenommen hat. Die Intensität der Raumnutzung lässt sich allerdings nicht von heute auf morgen ändern, auch nicht durch dringliche Massnahmen. Der Bundesrat erwartet, dass das Ausmass der Schäden dieses Sommers dazu führt, dass künftig die Eignung bestimmter Gebiete für bestimmte Nutzungen vorsichtiger beurteilt wird. So könnten über eine zweckmässigere Anwendung bestehender Rechtsgrundlagen (insbesondere Raumplanung) künftige Schäden verringert werden.
Vor dem Vorliegen der Ergebnisse der eingeleiteten Untersuchungen besteht somit für den Bundesrat keine Notwendigkeit, dringliche Sofortmassnahmen auf dem Umweltschutz- und Raumplanungssektor im Berggebiet zu erlassen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag auf Diskussion	offensichtliche Mehrheit
Dagegen	Minderheit

82.072

Internationales Privatrecht. Bundesgesetz
Droit international privé. Loi

Siehe Seite 1064 hiervor – Voir page 1064 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 18. Dezember 1987
Décision du Conseil des Etats du 18 décembre 1987

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	127 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

85.020

Strafgesetzbuch (Insidergeschäfte)
Code pénal (Opérations d'initiés)

Siehe Seite 1765 hiervor – Voir page 1765 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 18. Dezember 1987
Décision du Conseil des Etats du 18 décembre 1987

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes	136 Stimmen
Dagegen	1 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral