Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.13/2007 /ble

Urteil vom 3. September 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter, Hungerbühler Wurzburger, Müller,
Bundesrichterin Yersin,
Gerichtsschreiber Wyssmann.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Bruno Frick und Dr. Thomas Stäheli, Rechtsanwälte,

gegen

Eidgenössische Bankenkommission, Amtshilfekammer, Postfach, 3001 Bern.

Gegenstand
Internationale Amtshilfe für die U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) in Sachen CNS, Inc.,

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung des Eidgenössischen Bankenkommission vom 20. Dezember 2006.

Sachverhalt:
A.
Mit Schreiben vom 16. Oktober 2006 teilte die U.S. Securities and Exchange Commission (SEC) der Eidgenössischen Bankenkommission (EBK) mit, sie untersuche einen möglichen Fall von Insiderhandel mit Call-Optionen für Aktien der CNS Inc. (CNS). Diese Gesellschaft habe am 9. Oktober 2006 bekannt gegeben, dass sie einer Übernahme durch die GlaxoSmithKline plc (nachfolgend Glaxo) zum Preis von USD 37.50 pro Aktie zugestimmt habe. Infolge der Bekanntmachung sei der Kurs der CNS-Aktien von USD 28.56 auf USD 36.72 (+ 28,5 %) angestiegen. Unbekannte Käufer hätten in der Zeit vom 27. September 2006 bis 2. Oktober 2006 Call-Optionen für CNS-Aktien erworben und nach der öffentlichen Bekanntmachung am 9. und 10. Oktober 2006 mit Gewinn verkauft. Einige der verdächtigen Transaktionen seien durch die Zürcher Kantonalbank über die National Financial Services LLC abgewickelt worden. Die SEC ersucht die EBK, ihr auf dem Amtshilfeweg Informationen zur Identifikation der in Frage kommenden Kunden der Zürcher Kantonalbank zu übermitteln. Die SEC weist ferner darauf hin, dass sie am 12. Oktober 2006 beim U.S. District Court of Eastern District Pennsylvania Klagen gegen Unbekannt und ein Begehren um Erlass einer superprovisorischen Verfügung zur Blockierung des Verkaufserlöses eingereicht habe.
Die EBK entsprach dem Ersuchen und forderte die Zürcher Kantonalbank auf, ihr die von der SEC verlangten Informationen zu übermitteln. Mit Schreiben vom 20. Oktober 2006 teilte die Zürcher Kantonalbank der EBK mit, die erwähnten Call-Optionen seien von X._____, Kroatien, am 28. September 2006 gekauft und am 10. Oktober 2006 verkauft worden. Dieser sei Depotinhaber und Auftraggeber der Transaktionen gewesen. Am 1. Dezember 2006 lieferte die Zürcher Kantonalbank weitere Unterlagen zu den von X._____ vom 24. Februar 2006 bis 18. Oktober 2006 getätigten Transaktionen. Daraus geht hervor, dass X._____ nebst den Transaktionen in Call-Optionen am 4. Oktober 2006 auch 2'000 CNS-Aktien gekauft hatte, die er am 9. Oktober 2006 veräusserte.

X._____, der zur Stellungnahme eingeladen worden war, widersetzte sich dem Amtshilfegesuch und hat beantragt, es seien keine kundenbezogenen Informationen an die SEC herauszugeben.
Am 20. Dezember 2006 verfügte die EBK, dass der SEC Amtshilfe geleistet und die Informationen einschliesslich Kontoeröffnungsunterlagen, Bekanntgabe der Zeichnungsberechtigten, Belege über die fraglichen Transaktionen und die weiteren Unterlagen übermittelt werden.
B.
Mit rechtzeitiger Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt X._____, die Verfügung der EBK vom 20. Dezember 2006 sei aufzuheben und das Amtshilfegesuch abzuweisen; eventualiter sei Amtshilfe nur gegen Abgabe einer Garantie der ersuchenden Behörde mit Bezug auf die absolut vertrauliche Behandlung der Daten bis zum Abschluss der amerikanischen Gerichtsverfahren zu gewähren, unter Sicherstellung möglicher Schadenersatzforderungen mittels unwiderruflichem Zahlungsversprechen einer schweizerischen Bank in der Höhe von Fr. 10 Mio. Zudem sei die Amtshilfe auf die für das Verfahren möglicherweise erheblichen Daten zu beschränken.
Die zur Vernehmlassung eingeladene EBK schliesst auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Am 1. Januar 2007 trat das Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) in Kraft. Da die angefochtene Verfügung vor diesem Datum erging, findet in prozessualer Hinsicht noch das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG) einschliesslich der damit im Zusammenhang stehenden Ausführungsvorschriften Anwendung (vgl. Art. 132 Abs. 1 BGG) . Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die Verfügung der EBK als Aufsichtsbehörde über Börsen und Effektenhandel ist daher gemäss Art. 97 Abs. 1 und 98 lit. f OG in Verbindung mit Art. 39 des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel vom 24. März 1995 (BEHG, SR 954.1) zulässig. Art. 39 BEHG wurde zwar auf den 1. Januar 2007 aufgehoben, doch steht diese Aufhebung im Zusammenhang mit der gleichzeitig erfolgten Neuordnung der Bundesrechtspflege (Anhang Ziff. 146 zum Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005, VGG, SR 173.32), weshalb die Vorschrift hier noch zur Anwendung kommt.
Der Beschwerdeführer ist als Inhaber des Kontos, dessen Unterlagen herausgegeben werden sollen, zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ohne weiteres legitimiert (Art. 103 lit. a OG; BGE 125 II 65 E. 1 S. 69).
2.
Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines Anspruches auf rechtliches Gehör, weil seinem Anwalt nicht alle Akten zugestellt worden seien.
Die Rüge ist unbegründet. Das TOFF-Deal-Journal und die weiteren Unterlagen, welche die Zürcher Kantonalbank am 20. Oktober 2006 der EBK zugestellt hatte, wurden dem Anwalt des Beschwerdeführers an die Adresse in Pfäffikon per Telefax am 24. Oktober 2006 übermittelt. Der Beschwerdeführer selbst reichte diese Akten als Beilage 6 mit seiner Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein.
Der Kauf von 2000 CNS-Aktien vom 4. Oktober 2006 ergibt sich aus den von der Bank am 1. Dezember 2006 eingereichten Unterlagen. Sollten diese Unterlagen dem Anwalt des Beschwerdeführers nicht bereits mit der angefochtenen Verfügung zur Kenntnis gebracht worden sein, wie dieser rügt, hätte er sie telefonisch oder per Fax bei der EBK anfordern können, zumal dem Beschwerdeführer mitgeteilt wurde, dass zusätzliche Akten bei der Bank eingefordert würden, und sich dies auch aus dem Sachverhalt in der angefochtenen Verfügung ergibt. Der Anspruch auf rechtliches Gehör wurde nicht verletzt.
3.
Der Beschwerdeführer beanstandet, dass die SEC das Amtshilfeverfahren dazu benutze, um durch die EBK und die Zürcher Kantonalbank Vorladungen im Zivilverfahren des U.S. District Court of Eastern District Pennsylvania dem Beschwerdeführer wirksam zuzustellen.
Dazu ist zu bemerken, dass gemäss der angefochtenen Verfügung die EBK der SEC nicht bestätigen wird, dass sie (oder die Zürcher Kantonalbank) die amerikanischen Gerichtsdokumente dem Beschwerdeführer zugestellt habe. Insofern trifft die Auffassung der EBK in deren Vernehmlassung zu, dass die Zustellung dieser Dokumente nicht Gegenstand der vorliegend angefochtenen Verfügung bildet.
Die EBK drückt sich in der Vernehmlassung freilich nicht sehr klar aus. Die SEC verlangt im Amtshilfegesuch im Hinblick auf die bereits eingeleiteten Zivilprozesse ausdrücklich "Delivery of Pleadings and Court Papers to the Banks", und will bestätigt haben, dass "the Banks have provided the enclosed material to owner of

accounts". Die EBK äusserte sich zu diesem Begehren nicht, hat aber die Bank und den Anwalt des Beschwerdeführers aufgefordert, ihr den Empfang dieser Dokumente zu bestätigten. Ob die EBK im Amtshilfeverfahren zuständig ist, Dokumente amerikanischer Zivilgerichte zuzustellen bzw. die Banken zu einer solchen Funktion zu verpflichten, ist fraglich. Im Unterschied zur Rechtshilfe in Strafsachen (vgl. Art. 68 f. des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. März 1981, IRSG, SR 351.1; Art. 22 des Staatsvertrags zwischen der Schweiz und den USA über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen vom 25. Mai 1973, RVUS, SR 0.351.933.6) fehlt es hier an einer entsprechenden staatsvertraglichen Verpflichtung. Nachdem aber die Zustellung der amerikanischen Gerichtsdokumente nicht Gegenstand der angefochtenen Verfügung ist, kann die Frage offen bleiben.

4.

4.1 Die Amtshilfe gegenüber den ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörden richtet sich nach Art. 38 BEHG. Gemäss der seit dem 1. Februar 2006 in Kraft stehenden neuen Fassung vom 7. Oktober 2005 von Art. 38 BEHG darf die EBK ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörden nicht öffentlich zugängliche Auskünfte und sachbezogene Unterlagen übermitteln, sofern die Informationen ausschliesslich zur Durchsetzung von Regulierungen über Börsen, Effektenhandel und Effektenhändler verwendet oder zu diesem Zweck an andere Behörden, Gerichte oder Organe weitergeleitet werden (Abs. 2 lit. a). Die ersuchenden Behörden müssen an ein Amts- oder Berufsgeheimnis gebunden sein, wobei Vorschriften über die Öffentlichkeit von Verfahren und die Orientierung der Öffentlichkeit über solche Verfahren vorbehalten bleiben (Abs. 2 lit. b).

4.2 Nach der Rechtsprechung unterscheidet sich die neue von der bisherigen Regelung im Wesentlichen dadurch, dass das Vertraulichkeitsprinzip nur noch abgeschwächt gilt; zudem entfallen im Rahmen des Spezialitätsgrundsatzes das Prinzip der langen Hand sowie das Verbot der Weiterleitung an Strafverfolgungsbehörden bzw. der in diesem Zusammenhang bisher nötige Zusatzverdacht und das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit (Urteil 2A.170/2006 vom 8. Mai 2006, E. 2.1.2 f., in: EBK-Bulletin 49/2006 S. 105).

4.3 Im Übrigen gelten die bisherige Regelung und Rechtsprechung fort, insbesondere soweit Informationen unter Durchbrechung des Spezialitätsgrundsatzes weitergegeben werden sollen. In diesem Fall muss die EBK im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Justiz die Zustellung an die Strafbehörden vorgängig genehmigen; dabei hat sie die Rechtshilfevoraussetzungen und insbesondere das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit zu beachten (Art. 38 Abs. 6 BEHG n.F.; Urteil 2A.170/2006, a.a.O., E. 2.1.3).

5.

5.1 Wie das Bundesgericht wiederholt festgestellt hat, handelt es sich bei der SEC um eine Aufsichtsbehörde im Sinne von Art. 38 BEHG, der nach schweizerischem Recht grundsätzlich Amtshilfe geleistet werden kann (BGE 126 II 126 E. 6a/aa S. 136 f. u. E. 6c/cc S. 143; Urteil 2A.51/1999 vom 24. November 1999, E. 2c, i.S. "Equity Journal", in: EBK-Bulletin 40/2000 S. 116). Allerdings schien in den bisher vom Bundesgericht entschiedenen Fällen die durch Art. 38 BEHG gebotene vertrauliche Behandlung der übermittelten Informationen und Unterlagen durch die SEC nicht ausreichend gewährleistet zu sein. Daran änderte auch die Erklärung der SEC gegenüber der EBK vom 17. November 1997 nichts. Obschon die von der SEC im Rahmen hängiger Verfahren erhaltenen Informationen und Unterlagen durch diese an sich vertraulich zu behandeln waren, bestanden Zweifel, ob die Unterlagen und Informationen durch die SEC mit Blick auf den "Freedom of Information Act" (FOIA) nicht doch einem breiteren Publikum zugänglich gemacht werden könnten (Section 21 des Securities Act und Section 22 und 24 (a) des Securities Exchange Act von 1934). Das Bundesgericht ordnete daher an, die Frage unter Berücksichtigung der einschlägigen Praxis und Rechtsprechung der
amerikanischen Behörden vor der Gewährung der Amtshilfe genauer zu prüfen und das entsprechende Risiko durch die Bankenkommission zu evaluieren (ausführlich BGE 126 II 126 E. 6b/aa S. 138 sowie Urteil 2A.51/1999 vom 24. November 1999, Bulletin EBK 40/2000 S. 116 E. 3b).

Die Bedenken des Bundesgerichts konnten auch durch die zusätzliche Erklärung der SEC vom 18. Januar 2001 mit Blick auf die von der SEC vor Gerichten mittels Klage ("enforcement action") durchzuführenden Verfahren nicht vollständig ausgeräumt werden. Zwar sicherte die SEC unzweideutig "best efforts" oder "best endeavour" auch bei der Behandlung von amtshilfeweise erlangten, vertraulichen Informationen in gerichtlichen Verfahren zu. Doch konnte sie mit Blick auf das Enforcement-Action-Verfahren nicht ausschliessen, dass amtshilfeweise gelieferte Informationen nicht nur partei-, sondern publikumsöffentlich gemacht werden (Urteil 2A.349/2001 vom 20. Dezember 2001, E. 6b).

Um in solchen Fällen gemäss den für die Beaufsichtigung von Effektenmärkten geltenden internationalen Standards Amtshilfe dennoch leisten zu können, wurde auf gesetzlichem Weg eine Lockerung des Vertraulichkeits-

prinzips angestrebt und im revidierten Art. 38 Abs. 2 lit. b BEHG in der Fassung vom 7. Oktober 2005 der Vorbehalt für "Vorschriften über die Öffentlichkeit von Verfahren und die Orientierung der Öffentlichkeit über solche Verfahren" neu aufgenommen. Dabei hatte der Gesetzgeber namentlich die Amtshilfe für amerikanische Aufsichtsbehörden wie die SEC vor Augen (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 10. November 2004, BBl 2004 S. 6747 Ziff. 1.4.1 und 2.3). Auf diese Weise wird ermöglicht, auch im Falle der SEC Amtshilfe zu leisten.
5.2 Der Beschwerdeführer wendet ein, der Vorbehalt der Öffentlichkeit von Verfahren in Art. 38 Abs. 2 lit. b BEHG sei im Parlament sehr umstritten gewesen. Aufgrund des Willens des Gesetzgebers, wie er in der parlamentarischen Beratung zum Ausdruck gekommen sei, gelte der Vorbehalt nur insoweit, als eine Publikation und Klageeinleitung erst nach eingehender, mehrstufiger Prüfung der Verdachtsmomente aufgrund der übermittelten Informationen und Unterlagen stattgefunden habe. Im Fall der CNS-Glaxo-Transaktionen habe die SEC indessen bereits vor Übermittlung des vorliegenden Amtshilfegesuchs Klagen gegen Unbekannt ("one or more Unknown Purchasers") beim U.S. District Court of Eastern District Pennsylvania anhängig und auf der Internetseite publik gemacht (sog. "litigation release"). Unter diesen Umständen sei die SEC gezwungen, den Namen des Beschwerdeführers sofort sowohl auf ihrer Website wie auch in den bereits eingeleiteten Gerichtsverfahren bekannt zu geben, sobald die Information amtshilfeweise übermittelt werde.
Die Einwände sind nicht berechtigt. Wohl war der Vorbehalt der ausländischen Vorschriften über die Öffentlichkeit von Verfahren im Parlament umstritten (s. aus der parlamentarischen Debatte etwa die Voten AB 2005 N 34 Baumann, N 36 Thanei, S 433 f. Schweiger, S 436 Merz, Bundesrat, N 1005 Ménétrey-Savary, N 1007 Hochreutener, N 1009 Burkhalter). Dennoch wurde Art. 38 Abs. 2 lit. b n.F. BEHG durch den Gesetzgeber revidiert und angenommen. Insofern hat sich die Rechtsgrundlage für die Gewährung von Amtshilfe massgeblich geändert.
Im Übrigen hat die SEC in der Erklärung vom 18. Januar 2001 ihre Grundsätze über die Veröffentlichung bzw. öffentliche Bekanntmachung von amtshilfeweise von der EBK erlangten Personendaten und Dokumenten dargelegt. In dieser Erklärung (Ziff. 17) weist die SEC auf ihr mehrstufiges, strenges Verfahren ("rigorous, multi-level review process") hin, in welchem amtshilfeweise erlangte Informationen von der SEC geprüft werden, bevor sie verwendet werden. Diese Erklärung, die sich ausdrücklich auch auf gerichtliche Klagen ("enforcement proceedings") und Veröffentlichungen auf der Website der SEC ("litigation releases") bezieht, gilt auch heute noch. Es bestehen keine Anzeichen, dass diese Prüfung unterbleibt, wenn Informationen erst nach Rechtshängigkeit der Klage übermittelt werden. Vielmehr steht der SEC auch der Rückzug der Klage offen, wenn sich ihr Verdacht nicht erhärten sollte ("voluntary dismissal", Urteil 1A.12/2005 vom 9. März 2006 E. 4.4 in fine). Auch die "litigation release" Nr. 19867 auf Internet enthält zur Zeit nur die Hinweise zur laufenden Untersuchung und die Namen der Banken.
5.3 Erst wenn Anzeichen bestehen, dass der Empfängerstaat sich nicht an seine eigenen Erklärungen und Vorschriften hält, müsste die Bankenkommission auf ihre Bereitschaft, Amtshilfe zu leisten, zurückkommen. Es besteht daher kein Anlass, entsprechend dem Beweisantrag des Beschwerdeführers ein Gutachten zur Publikationspraxis der SEC in Amtshilfefällen einzuholen. Vielmehr darf davon ausgegangen werden, dass die SEC entsprechend dem Grundsatz der "best efforts" und "best endeavour" die übermittelten Informationen ihrem internen Prüfungsverfahren unterziehen und von einer Publikation absehen wird, wenn ihr Anfangsverdacht sich nicht erhärten sollte.
6.
6.1 Der Beschwerdeführer bestreitet, dass ein ausreichender Verdacht des Insiderhandels besteht. Er macht geltend, dass er immer spekulative Optionskäufe in Bezug auf mögliche Übernahmekandidaten getätigt (und dabei auch Geld verloren) habe, wie sein "Trading-Verhalten" zeige. Er habe zudem am 27. September 2006 beim Kauf der Optionen nicht wissen können, ob und zu welchen Konditionen die Glaxo ein Übernahmeangebot unterbreiten werde. Deren Verwaltungsrat habe erst am 28. September 2006 den Beschluss gefasst, eine erste Offerte einzureichen.
6.2 Die Zulässigkeit von Amtshilfe kann im vorliegenden Fall nicht ernsthaft bestritten werden. Am 27. September 2006 erwarb der Beschwerdeführer 195 Call-Optionen für CNS-Aktien mit Verfall im Oktober 2006 zum Ausübungspreis von 30 USD; er bezahlte hierfür USD 14'375.00 (bei einer Prämie 0.7372). Eine Option berechtigt zum Erwerb von 100 Aktien zum Ausübungspreis. Ebenfalls am 27. September 2006 kaufte er zudem 66 Call-Optionen für CNS-Aktien zum Ausübungspreis von USD 35.00 mit Verfall im November 2006 für insgesamt 2'260 USD (Prämie 0.3424). Am 9. Oktober 2006 - nach der öffentlichen Bekanntgabe - veräusserte er sämtliche Optionen, die Oktober-Option mit einer Prämie von 6.9000, die November-Option mit einer

Prämie 2.1167. Im Amtshilfegesuch sind diese Transaktionen exakt beschrieben. Die SEC schätzt den durch die unbekannte Käuferschaft aus diesen Transaktionen (und einer weiteren Transaktion) erzielten Gewinn auf 146'835 USD. Effektiv erzielte der Beschwerdeführer gemäss den von der Bank herausverlangten Unterlagen aus dem Verkauf der erwähnten Oktober- und November-Optionen einen Bruttogewinn von 131'620 USD.
Diese Transaktionen in Optionen auf CNS-Aktien liegen zudem auf einer Linie mit den kritischen Daten bei der Übernahme von CNS durch Glaxo. Wie die SEC im Amtshilfegesuch darlegte, erhielt die CNS Ende September 2006 mehrere Offerten in der Bandbreite von USD 33-35 pro Aktie. Am 29. September 2006 sei von Glaxo eine verbindliche Offerte von 35 USD pro Aktie abgegeben worden. Am 2. Oktober 2006 habe die CNS die eingegangenen Offerten beurteilt. In der Folge sei die Glaxo aufgefordert worden, letztmalig die bestmögliche Offerte einzureichen. Diese erfolgte am 4. Oktober 2006 mit einem Preis von USD 37.50 pro Aktie. Alle Unternehmen, welche sich für die Übernahme der CNS interessierten, hätten vertrauliche Abmachungen getroffen.
Aus den von der Bank eingereichten Unterlagen ergibt sich, dass die Aufträge durch den Beschwerdeführer erteilt und über sein Depot bei der Kantonalbank Zürich abgewickelt wurden. Das genügt nach der Rechtsprechung als "Anfangsverdacht" und bildet hinreichenden Anlass, dem Amtshilfeersuchen zu entsprechen (BGE 129 II 484 E. 4.2 S. 495; 126 II 126 E. 6a/bb S. 137, 409 E. 5b/aa S. 414). Dass durch die Revision von Art. 38 BEGH die Anforderungen an den Anfangsverdacht verschärft werden sollten, wie der Beschwerdeführer geltend macht, wird durch die Materialien nicht belegt. Im Gegenteil bezweckt die revidierte Bestimmung gewisse Erleichterungen bei der Amtshilfe mit der U.S.-amerikanischen Börsenaufsicht. Ein Anfangsverdacht in Bezug auf den Handel mit Optionen der CNS-Aktien hat sich somit erhärtet. Es wird Sache der ersuchenden Behörde sein abzuklären, ob es sich beim Gewinn des Beschwerdeführers um eine zufällig sich bietende Gelegenheit ("Zufallstreffer") handelte, wie er geltend macht, oder ob er von Insiderinformationen profitierte (BGE 128 II 407 E. 5.2.3 S. 419).
7.
Der Beschwerdeführer beruft sich auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Nach seiner Ansicht ist die Amtshilfe im vorliegenden Fall deshalb unverhältnismässig, weil die Teilnahme an dem in den USA angestrengten Zivilverfahren für den Betroffenen mit sehr hohen Anwaltskosten verbunden ist.
Dem ist zu entgegnen, dass Verfahren und Sanktionen, die an Widerhandlungen gegen Finanzmarktregeln im ersuchenden Staat anschliessen, der Amtshilfe nicht entgegenstehen. Vielmehr ist es Aufgabe der Börsenaufsicht dafür zu sorgen, dass allfällige Widerhandlungen festgestellt und die erforderlichen Massnahmen ergriffen werden können. Bei dem von der SEC gegen Unbekannt eingeleiteten Zivilverfahren geht es vorerst lediglich darum, den Verkaufserlös aus den Transaktionen in CNS-Optionen vorsorglich sicherzustellen. Es handelt sich um eine aufsichtsrechtliche Massnahme, für die Amtshilfe erteilt werden darf. Auch nach schweizerischem Recht muss die EBK bei Widerhandlungen gegen die Börsengesetzgebung die notwendigen Massnahmen treffen (s. auch Urteil 2A.246/2006 vom 14. Dezember 2006, E. 4.2). Dass die Klage in den USA bei einem Zivilgericht anhängig gemacht wird, ändert an dieser Qualifikation nichts. Sollte die Prüfung durch die SEC ergeben, dass gegen den Beschwerdeführer keine Verdachtsgründe bestehen, wäre die Klage in Bezug auf seine Transaktionen nicht weiter zu verfolgen (s. auch Urteil 1A.12/2005 vom 9. März 2006, E. 4.4 in fine).
8.
Der Beschwerdeführer befürchtet, dass es zu einer Verletzung des Spezialitätsprinzips durch die Behörden eines Drittstaates kommen könnte, wenn weitergeleitete Informationen auf dem Internet öffentlich gemacht würden. Eine solche Verletzung des Spezialitätsprinzips durch einen Drittstaat dürfe der ersuchte Staat nicht noch sanktionieren, indem er Amtshilfe erteilt. Art. 38 Abs. 2 BEHG sei lückenhaft und dahingehend zu ergänzen, dass Amtshilfe nicht zu gewähren sei, wenn eine Verletzung des Spezialitätsprinzips durch einen Drittstaat zu befürchten sei.
Auch dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Wie bereits dargelegt worden ist (E. 5.2) hat der Gesetzgeber bewusst in Kauf genommen, dass die Kontrolle über den Zugang zu den übermittelten Informationen und deren Verwendung insbesondere auch gegenüber einer anderen Behörde oder einem dritten Staat ab einem gewissen Zeitpunkt schwierig werden kann, weil das Gesetz diese Verwendung eben ausdrücklich erlaubt. Es war dem Parlament auch bekannt, dass die amerikanische Börsenaufsicht die Öffentlichkeit regelmässig via Medien über die Klageeinleitung informiert (Botschaft des Bundesrates vom 10. November 2004, BBl 2004 S. 6754).
Es besteht indessen die Garantie und Zusicherung, dass der ersuchende Staat seinen Verdacht prüft und auf Massnahmen und Veröffentlichung von Informationen verzichtet, wenn der Verdacht sich als unbegründet erweist. Insofern kann vom ersuchenden Staat verlangt werden, dass er seine eigenen Erklärungen und Vor-

schriften beachtet. Nur wenn Anzeichen bestehen, dass dieser sich nicht daran hält, kann Amtshilfe verweigert werden (vgl. vorn E. 5.3).
9.
Die Eventualbegehren sind nicht begründet. Weder besteht für die geforderte Sicherheitsleistung (deren Höhe übrigens mit keinem Wort substantiiert worden ist) eine gesetzliche Grundlage, noch ist ein Grund ersichtlich, die Amtshilfe hinsichtlich der Kontoeröffnungsunterlagen oder des TOFF-Deal-Journals zu beschränken. Die Kontoeröffnungsunterlagen enthalten Angaben über die Zeichnungsberechtigte. Das TOFF-Deal-Journal gibt Auskunft über die fraglichen Transaktionen. Auch solche Angaben benötigt die SEC, will sie dem Insider-Verdacht umfassend nachgehen.
10.
Die Beschwerde ist abzuweisen. Da der Beschwerdeführer unterliegt, hat er die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu tragen (Art. 153, 153a, 156 Abs. 1 OG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 159 Abs. 2, zweiter Satzteil, OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer und der Eidgenössischen Bankenkommission schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 3. September 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: