

Liechtenstein: Finanzmarktaufsicht

Jürgen WAGNER, Rechtsanwalt, Konstanz/Zürich/Vaduz¹

1. Historie: Bankenkommission und Amt für Finanzdienstleistungen

Die Funktion der *Bankenkommission* (LBK) wurde im früheren Art. 33 BankG beschrieben. Bereits der Wortlaut tat sein übriges, diese von der Regierung, vor allem aber von der Dienststelle für Bankenaufsicht² abzugrenzen:

„(1) Die Bankenkommission ist beratendes Organ der Regierung zur Beaufsichtigung der Banken, Finanzgesellschaften und Bankkonzerne. Sie befasst sich mit allen grundsätzlichen Fragen der Bankenaufsicht und erstattet der Regierung nach Bedarf, mindestens jedoch jährlich, Bericht über den Stand der Aufsicht“.

„(2) Die Bankenkommission ist insbesondere befugt,

gegenüber der Regierung ihre Auffassung über die Erteilung, den Entzug oder den Widerruf einer Konzession darzulegen;

zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Einsicht in die Akten und Unterlagen der Dienststelle für Bankenaufsicht zu nehmen (...).“

Die Hauptaufgabe der LBK lag darin, der Regierung als beratendes Organ zur Beaufsichtigung der Banken, Finanzgesellschaften, Bankkonzerne³ und Investmentunternehmen zur Verfügung zu stehen. Insbesondere hatte sie sich mit allen grundsätzlichen Fragen der Banken- und Fondsaufsicht zu befassen. Die LBK war befugt, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Einsicht in die Akten und Unterlagen der DBA zu

¹ Rechtsanwalt Jürgen WAGNER ist Wirtschaftsanwalt in Konstanz, ausserdem als niedergelassener europäischer Rechtsanwalt in Zürich sowie in Vaduz tätig. Er ist Autor zahlreicher Publikationen zum schweizerischen und liechtensteinischen Gesellschafts- und Bankrecht sowie Dozent für Gesellschafts- und Steuerrecht an der Hochschule Liechtenstein.

² Durch LGBl. 1999 Nr. 87 (30.4.1999) umbenannt.

³ Der Begriff des Bankkonzerns wurde im Jahr 1998 aus dem BankG gestrichen.

nehmen. Im Sinne von Art. 33 Abs. 1 BankG bzw. Art. 52 Abs. 1 IUG erstattete die LBK jährlich mindestens einmal der Regierung Bericht über den Stand der Aufsicht.

Die *Dienststelle für Bankenaufsicht* war im Gegensatz zur Bankenkommision kein „beratendes Organ zum Vollzug“ des Bankengesetzes. Vielmehr war die Dienststelle für Bankenaufsicht eine Vollzugsbehörde. Sie überwachte den Vollzug des Bankengesetzes und der hierzu erlassenen Verordnungen und traf die notwendigen Massnahmen.

Die Dienststelle für Bankenaufsicht wurde mit Inkrafttreten des BankG zum 1.1.1993 geschaffen und mit dem Vollzug des Bankengesetzes betraut. Ihre Kompetenzen wurden ständig ausgeweitet: Durch die Inkraftsetzung des IUG im Jahr 1996 wurde der Aufgabenbereich der Aufsichtsbehörde auf den Schutz der Gläubiger von Investmentunternehmen und den Vollzug des IUG und der dazu erlassenen Verordnung ausgeweitet. Im Januar 1997 traten das Gesetz über die beruflichen Sorgfaltspflichten bei der Entgegennahme von Vermögenswerten (Sorgfaltspflichtgesetz) sowie das Gesetz über die Offenlegung von bedeutenden Beteiligungen an einer börsennotierten Gesellschaft (Offenlegungsgesetz) in Kraft, das die Befugnisse der DBA weiter ausdehnte. Am 1.1.1998 kam das Gesetz über die Erstellung, Kontrolle und Verbreitung des bei öffentlichen Angeboten von Wertpapieren zu veröffentlichenden Prospekts (Prospektgesetz) hinzu.

Dem Vorschlag, die Dienststelle in ein *Amt für Finanzdienstleistungen* umzuwandeln, hat der Landtag in seiner Sitzung am 11.3.1999 entsprochen. In ihrer Sitzung am 18.5.1999 hat die Regierung sechs Verordnungen über die Delegation von Geschäften an das Amt für Finanzdienstleistungen genehmigt. Bestimmte Geschäfte nach dem Rechtsanwaltsgesetz, dem Patentanwaltsgesetz, dem Treuhändergesetz und dem Wirtschaftsprüfergesetz waren bisher an den für das Ressort Präsidium zuständigen Ressortsekretär zur selbständigen Erledigung übertragen worden. Aufgrund der Delegation an das Amt für Finanzdienstleistungen waren auch die Prüfungsreglemente für Rechtsanwälte, Treuhänder und Wirtschaftsprüfer anzupassen,

nachdem dort festgelegt war, dass über die Zulassungen der für das Ressort Präsidium zuständige Ressortsekretär entscheidet.⁴

2. Gesetz über die Finanzmarktaufsicht FMAG

Am 10.2.2004 wurde der Bericht und Antrag der Regierung⁵ an den Landtag vorgelegt, der die Schaffung einer Finanzmarktaufsichtsbehörde FMA vorsah. Das Gesetz wurde am 18.6.2004 verabschiedet und trat am 1.1.2005 in Kraft. Am 9.12.2004 wurde das Statut der FMA - einer Anstalt öffentlichen Rechts - beschlossen. Hinzu kam die Verordnung über die Erhebung von Aufsichtsabgaben und Gebühren nach dem Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 21.12.2004.⁶ Die neu strukturierte Finanzmarktaufsicht nahm zum 1.1.2005 ihren Betrieb auf. Sie ist von der Regierung unabhängig und agiert wie gesagt in der Form einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt. Sie ist damit aus der Landesverwaltung formell ausgegliedert.

a) Ausgangslage und Zielsetzung

Die Regierung entschied sich im Jahre 2001 dafür, eine aktive Politik bezüglich der Finanzmarktaufsicht einzuschlagen. „Eine Stärkung der Aufsicht ist nicht nur volkswirtschaftlich sinnvoll, sondern liegt auch im Interesse der Marktteilnehmer. Eine effiziente und anerkannte Finanzmarktaufsicht stärkt zudem die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes“, so die Regierung in der Gesetzesbegründung.⁷ Die Regierung gelangte aufgrund dieser Erwägungen zur Ansicht, dass die Schaffung einer unabhängigen integrierten Finanzmarktaufsichtsbehörde eine Chance und eine Notwendigkeit zugleich darstellt. Gestützt wird diese Auffassung auch durch Vorbilder in anderen Ländern, bspw. in Österreich⁸, aber auch durch internationale Organisationen, die den Finanzplatz Liechtenstein in den letzten Jahren geprüft haben, so z.B. Moneyval/FATF und der Internationale Währungsfonds

⁴ Pressemitteilung Liechtenstein Online, www.lol.li, 20.5.1999.

⁵ Nr. 9/2004 (im Folgenden „Bericht und Antrag“). FMAG vom 18.6.2004, LGBl. 2004 Nr. 175, geänd. durch LGBl. 2005 Nr. 1, Statut der FMA s. LGBl. 2004 Nr. 287. Hierzu Landtag, Regierung und Gerichte, Rechenschaftsbericht Finanzen, S. 199.

⁶ LGBl. 2004 Nr. 287 und 288.

⁷ Bericht und Antrag, S. 4 ff.

⁸ GRÜNBICHLER ANDREAS, S. 2 ff.

(IWF). „Durch die Schaffung einer integrierten und unabhängigen Aufsichtsbehörde kann auch die Effizienz der Aufsicht gesteigert werden. Mit der Regierungsvorlage wird somit volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten, aber auch den Empfehlungen internationaler Organisationen nachgekommen“, so die Regierung weiter.

b) Kernelement: Unabhängigkeit

Die Erteilung von Bewilligungen sowie die Aufsicht über die Finanzintermediäre wurde in Liechtenstein bis Ende 2004 von der Regierung sowie den drei in die Finanzmarktaufsicht zu integrierenden Stellen (Amt für Finanzdienstleistungen, Amt für Volkswirtschaft (Abteilung Versicherung), Stabsstelle für Sorgfaltspflichten) wahrgenommen. Der Finanzmarktaufsicht nach der damaligen Struktur fehlt es nach der Auffassung vieler Kritiker an der notwendigen Unabhängigkeit, da u.a. im internationalen Umfeld eine klare Tendenz zur Errichtung von integrierten Aufsichtsbehörden zu verzeichnen ist, die die Kompetenz haben, Bewilligungen zu erteilen und zu entziehen, Strafen und andere Sanktionen gegen die Finanzintermediäre auszusprechen und rechtlich verbindliche Regeln aufzustellen. So wurden etwa in England, Deutschland, Österreich und den skandinavischen Staaten Konzepte für integrierte Aufsichtsbehörden bereits realisiert. In der Schweiz dauert die Diskussion noch an.⁹

"Die Errichtung der Finanzmarktaufsicht, die den für Aufsichtsbereiche einschlägigen internationalen Standards entsprechen wird, stellt insgesamt einen wichtigen Schritt für die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Liechtenstein dar", so Regierungschef OTMAR HASLER.

c) FMA-Gesetz

Das FMAG schuf im Jahr 2004 die Rechtsgrundlagen für die neue Finanzmarktaufsichtsbehörde Liechtenstein (FMA). Die Regierung hat sich entschlossen, in einer ersten Phase ein reines *Organisationsgesetz* zur Errichtung der Finanzmarktaufsicht zu schaffen. In einem zweiten Schritt sollen danach „Vorschläge zur Harmonisierung

⁹ NOBEL PETER, SZW 2005, S. 265 ff. und SJZ 100 (2005), S. 10 ff. Jahresbericht der EBK für das Jahr 2005, S. 26 ff.

der Sanktionsgrundlagen und weiterer aufsichtsrechtlich relevanter Revisionsgebiete erarbeitet werden.“

Kernelemente der Finanzmarktaufsicht sind die folgenden:

- eine einzige Behörde;
- in der Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben unabhängig;
- in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts;
- Organe: Aufsichtsrat, Geschäftsleitung und Revisionsstelle;
- (weiterhin) dualistische Finanzmarktaufsicht: indirekte Aufsicht durch Kontrolle der Revisionsgesellschaften bei den Finanzintermediären, ausserdem direkte Aufsicht durch Vor-Ort-Kontrollen durch die FMA;
- Finanzierung durch die öffentliche Hand und Gebühren;
- keine Erhöhung des Personalbestandes;
- Sanktionsmöglichkeiten ergeben sich auch weiterhin aus den bisherigen Spezialgesetzen;
- Rechtsmittel gegen Verfügungen der FMA an eine neu geschaffene FMA-Beschwerdekommision, danach an den Verwaltungsgerichtshof;
- Rechenschaftspflicht gegenüber dem Landtag.

Im Gesetz über die Finanzmarktaufsicht (FMAG) ist folgende Grundstruktur vorgesehen:

aa) Allgemeine Bestimmungen

Organisation, Aufgaben und Kompetenzen der neu geschaffenen Anstalt des öffentlichen Rechts „Finanzmarktaufsicht“ werden in Artt. 1-4 FMAG definiert. Weder die

Kompetenzen, noch die Pflichten der dem Gesetz Unterstellten änderten sich.¹⁰ Zentrale Bestimmung ist Art. 3, wonach die FMA in ihrer Tätigkeit unabhängig und an keine Weisungen gebunden ist, ausserdem Art. 4, der die Ziele der Finanzmarktaufsicht wie folgt definiert: „Die FMA sorgt für die Gewährleistung der Stabilität des Finanzmarktes Liechtenstein, den Schutz des Kunden, die Vermeidung von Missbräuchen sowie die Umsetzung und Einhaltung international anerkannter Standards.“ Dies stellt einen „Zweck- und Programmartikel dar und ist keine Norm, welche der FMA unmittelbare Kompetenzen erteilt. Diese Bestimmung ist nicht justizierbar, d.h. sie verschafft keine klagbaren Ansprüche.“¹¹

bb) Tätigkeitsbereich

Der FMA obliegt gemäss Art. 5 FMAG (im Sinne einer Generalklausel)¹² Aufsicht und Vollzug dieses Gesetzes sowie einer Vielzahl weiterer, enumerativ aufgeführter Gesetze und Durchführungsverordnungen, u.a. dem Bankgesetz, dem Gesetz über Versicherungsunternehmen oder den Investmentunternehmen. Derzeit (Stand Mai 2006) sind dies 18 Gesetze, einschliesslich deren Durchführungsverordnungen.¹³

Ausserdem nimmt sie Aufgaben wie die Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit und der Anregung und Vorbereitung der notwendigen Gesetzgebung auf dem Gebiet der Finanzmarktaufsicht wahr. Die Formulierung „Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist“ weist darauf hin, dass es weiterhin Vollzugsaufgaben (bspw. der FIU) geben wird, die von anderen Stellen wahrgenommen werden.¹⁴

Bereits zu Beginn des Jahres 2005 wurde die Zuständigkeit erweitert: Der FMA obliegt nun bspw. auch die Aufsicht und der Vollzug des Gesetzes über den Versicherungsschutz der Gebäude gegen Feuer- und Elementarschäden (Gebäudeversiche-

¹⁰ Bericht und Antrag, S. 29.

¹¹ Bericht und Antrag, S. 31 f.

¹² Bericht und Antrag, S. 35.

¹³ Übersicht s. Geschäftsbericht, S. 101.

¹⁴ Bericht und Antrag, S. 33.

rungsgesetz).¹⁵ Im Februar 2005 wurden weitere Finanzmarktintermediäre der Aufsicht der FMA unterstellt.¹⁶

cc) Organisation

Abschn. A gibt die die Organe der FMA vor, also den *Aufsichtsrat* (Abschn. B, Artt. 7-13 FMAG), die *Geschäftsleitung* (Abschn. C, Artt. 14-18) sowie die *Revisionsstelle* (Abschn. D, Artt. 19-20). Daran schliessen sich mit den Artt. 21-24 Übrige Bestimmungen an (Abschn. E). Dem Aufsichtsrat können mittels Regelung im Statut auch noch weitere Aufgaben übertragen werden.¹⁷ Zunächst war vorgesehen, den Aufsichtsrat von Regierung und Landtag zu bestellen, wobei der Vorsitzende und dessen Stellvertreter vom Landtag, die weiteren drei Mitglieder von der Regierung bestellt werden sollten. Art. 7 Abs. 1 wurde im Gesetzgebungsverfahren dahingehend geändert, dass nun der gesamte Aufsichtsrat vom Landtag bestellt wird.

dd) Aufsichtsinstrumente

Die FMA kann als erste Instanz im Verwaltungsverfahren *Verfügungen* erlassen und diese auch selbst vollstrecken, Art. 25 FMAG. Als zweite Instanz im Verwaltungsverfahren ist die FMA-Beschwerdekommission nachgeordnet.¹⁸ Neben Verfügungen erlässt die FMA *Richtlinien* und *Empfehlungen*. Art. 26 regelt hierzu ein spezielles Verfahren zur Feststellung des Sachverhaltes und statuiert darin Auskunft- und Herausgabepflichten der Betroffenen sowie die entsprechende Kostentragungspflicht. Ausführliche und beispielhafte Regelungen finden sich hierzu in Artt. 63 ff. BankG.

ee) Finanzierung; Steuer- und Gebührenbefreiung

Art. 28 ff. FMAG stellen klar, dass sich die FMA aus einem Beitrag des Landes sowie aus Aufsichtsabgaben und Gebühren finanziert. Sie ist von Kapital- und Ertrags-

¹⁵ Änderung des Art. 5 FMAG i.d.F. LGBl. 2005 Nr. 1.

¹⁶ Geschäftsbericht, Übersicht Seite 102.

¹⁷ Bericht und Antrag, S. 45.

¹⁸ Siehe unten lit. gg, Seite 47. Laut Geschäftsbericht erliess die FMA im Jahr 2005 insgesamt 105 Verfügungen gegenüber Finanzintermediären, s. dort S. 58.

steuer sowie von Verwaltungs- und Gerichtsgebühren befreit. Bereits am 21.12.2004 erliess die Regierung die Verordnung über die Erhebung von Aufsichtsabgaben und Gebühren nach dem Finanzmarktaufsichtsgesetz,¹⁹ die ebenfalls zum 1.1.2005 in Kraft trat. Der mit LGBl. 2005 Nr. 1 neu gefasste Art. 30 FMAG verknüpft die Gebührenerhebung mit den für die jeweilige Branche festgesetzten Ansatz.

Im Bereich der Versicherungsunternehmen wurde diese Verordnung Ende 2005 wieder geändert: Art. 6 der Verordnung wurde mit der Verordnung vom 18.10.2005 abgeändert.²⁰ Ziele der Abänderung sind insbesondere eine "Deckelung" der Aufsichtsabgaben, um diese für Versicherungsunternehmen mit entsprechendem Prämienaufkommen planbarer zu machen und, im Sinne einer gerechteren Verteilung, die Berücksichtigung der Bilanzsummen der Versicherungsunternehmen bei der Berechnung der jeweiligen Aufsichtsabgaben.

Grundsätzlich besteht die Aufsichtsabgabe für Versicherungsunternehmen auch weiterhin aus einer festen Grundabgabe und einer Zusatzabgabe. Die Grundabgabe soll den durch die Aufsichtstätigkeit der FMA entstandenen "Grundaufwand" abdecken und beträgt ab dem Geschäftsjahr 2005 (Rechnungstellung erfolgt im Geschäftsjahr 2006) 25.000 CHF (bisher: 10.000 CHF). Bei den Eigenversicherungen (Captives) beträgt die Grundabgabe weiterhin 10.000 CHF, da dort der Aufwandsaufwand für die FMA wesentlich geringer ist.

Die Berechnung der Zusatzabgabe wird neu nicht mehr ausschliesslich von den gebuchten Bruttoprämieeinnahmen, sondern darüber hinaus auch von der Bilanzsumme, welche auch die verwalteten Kapitalanlagen umfasst, abhängig gemacht. Grund dafür ist die steigende Verantwortung der FMA bei entsprechend hohen Kapitalanlagen und Bilanzsummen eines Versicherungsunternehmens. Nach oben ist die Zusatzabgabe mit dem Höchstbetrag von 100.000 CHF "gedeckt", so dass insbesondere Versicherungsunternehmen mit sehr hohen Prämieeinnahmen keine unverhältnismässig hohen Gebühren zu entrichten haben. Die gesamte jährliche Auf-

¹⁹ LGBl. 2004 Nr. 288.

²⁰ LGBl. 2005 Nr. 192, zul. geändert durch LGBl. 2005 Nr. 291, 2006 Nr. 48. Hierzu E-Mail der FMA vom 9.11.2005.

sichtsabgabe hat nunmehr eine Obergrenze von maximal 125.000 CHF, was allerdings ein beträchtliches Prämienvolumen und/oder eine sehr hohe Bilanzsumme bedingt. Aufgrund der stark reduzierten Zusatzabgabe führt diese Neuregelung bei praktisch allen Versicherungsunternehmen zu einer Gebührenentlastung im Vergleich zur bisherigen Regelung.

Um den Versicherungsunternehmen schon jetzt eine Abgabentlastung zu gewähren, wurde die Aufsichtsabgabe ausschliesslich für das Geschäftsjahr 2004 rückwirkend gesenkt und wie folgt festgelegt: Die Grundgebühr beträgt für das Geschäftsjahr 2004 unverändert 10.000 CHF, die Zusatzgebühr wurde einmalig auf 0,3% der gebuchten Bruttoprämien (bisher 0,5%) gesenkt. Dies bedeutet eine Reduktion der Zusatzgebühr um 40 Prozent.

ff) Rechnungslegung

Die FMA hat nach Art. 32 FMAG einen Geschäftsbericht mit entsprechender Rechnungslegung abzugeben und nach Art. 33 ihre Unterlagen mindestens 10 Jahre aufzubewahren. Die Rechnungslegung ist bspw. im Geschäftsbericht für das Jahr 2005 abgedruckt und erläutert.²¹

gg) FMA-Beschwerdekommision

Art. 34 sieht die Einrichtung einer neuen FMA-Beschwerdekommision als zweite Instanz des Verwaltungsverfahrens der FMA vor, Art. 78 Abs. 3 LV iVm. Art. 34 FMAG. Die FMA-Beschwerdekommision untersteht gewissen Inkompatibilitäts-Vorschriften. In LGBl. 2005 Nr. 1 wurde die dortige Ziff. e) ergänzt durch den folgenden Wortlaut: Der FMA-Beschwerdekommision dürften nicht angehören „die einer laufenden Aufsicht der FMA unterliegenden natürlichen und juristischen Personen, deren Angestellte und die Mitglieder derer Organe“.

²¹ Geschäftsbericht, S. 94 und Voranschlag, S. 1-7.

hh) Rechtsmittel und Verfahren

Artt. 35 f. FMAG sehen Rechtsmittel gegen die Entscheidungen der FMA sowie gegen Entscheidungen und Verfügungen der FMA-Beschwerdekommision vor. In dritter und letzter Verfahrensstanz des ordentlichen Verwaltungsverfahrens entscheidet der Verwaltungsgerichtshof (VGH). Beschwerdefähige Entscheidungen der FMA können also innerhalb einer 2-Wochen-Frist angefochten werden. Danach steht wiederum der Rechtsweg zum VGH offen. Das Verfahren richtet sich nach dem Landesverwaltungsgesetz (LVG).

ii) Übergangs- und Schlussbestimmungen

Die Regierung erlässt weitere Durchführungsverordnungen. Art. 37 FMAG. Die FMA wird Rechtsnachfolgerin der bisherigen Aufsichtsbehörden und übernimmt deren Infrastruktur und deren Personal (Artt. 39 f.). Das Gesetz trat zum 1.1.2005 in Kraft; zeitgleich nahm die FMA ihre Aufsichts- und Vollzugstätigkeit auf (Art. 42).

3. FMA: Aufgaben, Tätigkeitsbereiche

Im Voranschlag 2006²² werden die Aufgaben der FMA exemplarisch in drei Bereiche aufgeteilt: Regulierung, Aufsicht und Vertretung der Interessen Liechtensteins in internationalen Gremien. Einem ähnlichen Aufbau folgt auch der Geschäftsbericht der FMA für 2005.²³

a) Regulierung

Der FMA obliegt gemäss Art. 5 Abs. 2 a.E. FMAG die Anregung und Vorbereitung der finanzmarktrelevanten Regulierung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe.²⁴ Die FMA ist also – für eine Aufsichtsbehörde eine besondere Situation – auch für Vorschläge zur Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinien an die Regierung zuständig. Sie beschreibt in ihrem Geschäftsbericht für 2005 den „verhältnismässig hohen Anteil an regulatorischen Arbeiten“, insbesondere hinsichtlich IUG, VVG und

²² Nr. 83/2005 vom 31.10.2005.

²³ Geschäftsbericht, S. 1 ff. (Aufsicht), S. 65 ff. (Regulierung), S. 79 ff. (Aussenbeziehungen).

²⁴ Geschäftsbericht, S. 66 ff.

BPVG.²⁵ Der Geschäftsbericht erläutert auf den Seiten 66-77 ausführlich die abgeschlossenen und die noch pendenten regulatorischen Vorhaben aus den Bereichen Banken, Investmentunternehmen, Versicherungen, Vorsorgeeinrichtungen und Andere Finanzintermediäre.

Als noch pendente Vorhaben werden u.a. genannt

- Umsetzung Zweite Wertpapierdienstleistungsrichtlinie (2004/39/EG)
- Umsetzung der Marktmissbrauchsrichtlinie
- Änderung der Eigenkapitalvorschriften (RL 93/6/EWG und 2000/12/EG), „Basel II“
- Abänderung Überweisungsgesetz
- FMA-Richtlinie „Berechnungsmethode der Total Expense Ratio (TER)“
- Abänderung der FMA-Gebührenverordnung
- Umsetzung Vermittlerrichtlinie (2002/92/EG)
- Revision von RAG, TrHG, PAG und WPRG
- Umsetzung Konglomerats-Richtlinie (2002/87/EG)
- Umsetzung Transparenzrichtlinie (2004/109/EG)
- Umsetzung Dritte Geldwäscherichtlinie (2005/60/EG)

Bereits im Voranschlag für das Jahr 2006 schildert die FMA diesen Arbeitsbereich als anstrengend und sehr arbeitsintensiv. Sie erkennt aber auch an, dass „die Umsetzung von EU-Richtlinien (...) nicht einfach eine lästige Aufgabe (ist), welche erledigt werden muss, egal wie. Von der Geschwindigkeit und der kreativen Qualität der Umsetzung hängen auch Marktchancen und – bei verspäteter Umsetzung – der in-

²⁵ Geschäftsbericht, S. XVII.

ternationale Druck und damit auch letztlich Qualität und Image des Finanzplatzes ab.²⁶

b) *Aufsicht*

Die Aufsicht hat diverse Aspekte, soll sie doch Unternehmen und Einzelpersonen umfassen, sowie funktional die Einhaltung bestimmter gesetzlich festgelegter Verpflichtungen kontrollieren. Die Aufsicht umfasst u.a. Banken, Finanzgesellschaften und Investmentunternehmen. Hinzu kommen die bankrechtlichen Regelungen wie bspw. das Gesetz über die Tätigkeit von E-Geldinstituten (E-Geldgesetz), das Gesetz über die Ausführung von Überweisungen. Im erweiterten Bereich des Finanzplatzes umfasst die Aufsicht Rechtsanwälte, Treuhänder, Wirtschaftsprüfer und Revisionsgesellschaften, Patentanwälte, die Post und Versicherungen sowie Versicherungsvermittler, aber auch Immobilienmakler, Händler mit wertvollen Gütern und Versteigerer, Spielbanken und sonstige Sorgfaltspflichtige.²⁷ Hinzu kommen Aufsicht und Vollzug von Gesetzen, die für alle Finanzmarktteilnehmer grosse Bedeutung haben, wie bspw. das Sorgfaltspflichtgesetz.

Aufsicht und Vollzug umfassen zahlreiche in Art. 5 Abs. 1 FMAG aufgeführten Gesetze, die u.a. wertpapier- und börsenaufsichtsrechtliche Komponenten umfassen, z.B. das Gesetz über die Wirksamkeit von Abrechnungen in Zahlungs- sowie Wertpapierliefer- und –abrechnungssystemen (Finalitätsgesetz), das Gesetz über die Offenlegung von bedeutenden Beteiligungen an einer börsennotierten Gesellschaft (Offenlegungsgesetz) sowie das Gesetz über die Erstellung, Kontrolle und Verbreitung des bei öffentlichen Angeboten von Wertpapieren zu veröffentlichenden Prospekts (Prospektgesetz), Art. 5 Abs. 1 lit. e, f und g. Allerdings existiert in Liechtenstein keine Börse.

Neben der Aufsicht und des Vollzuges der in Art. 5 Abs. 1 FMAG genannten Gesetze gehört die *Erteilung von Bewilligungen und Konzessionen* zum Aufgabenbereich der FMA.

²⁶ Voranschlag, S. 2 f.

²⁷ Geschäftsbericht (Tabelle der Finanzmarktteilnehmer), S. 102.

Inhaltlich unterscheidet die FMA zwischen Aufsicht als *Tätigkeitsschutz* und Aufsicht als *Bezeichnungsschutz*. Besteht der Verdacht, dass eine aufsichtspflichtige Tätigkeit ausgeübt wird, ohne dass die erforderliche Lizenzierung oder Registrierung vorliegt, kann die FMA gemäss Art. 26 FMAG auch von dieser Person Auskünfte und Unterlagen verlangen. Dies kann sie wiederum direkt tun oder durch Revisionsgesellschaften oder Wirtschaftsprüfer erheben lassen. Im Bereich der Anderen Finanzintermediäre besteht die besondere Situation, dass hier nicht die FMA Disziplinalgewalt ausübt, sondern das Obergericht.²⁸ Spezialgesetzlich geschützte Branchen- oder Berufsbezeichnungen unterliegen schliesslich dem Bezeichnungsschutz. Hier kann die FMA Amtshilfe zum Öffentlichkeitsregister wahrnehmen und mit den Berufsverbänden eng kooperieren.

In Bezug auf das Aufsichtssystem ist *direkte* und *indirekte Aufsicht* zu unterscheiden. Direkte Aufsicht liegt vor, wenn die Aufsichtsbehörde bspw. Kontrollen vor Ort durchführt. Beispiel aus einer Meldung der FMA vom 19.4.2006: „Die FMA führt in diesem Jahr erstmals eine Sorgfaltspflichtkontrolle bei den seit dem 1. Februar 2005 neu dem Sorgfaltspflichtgesetz unterstellten Händlern mit wertvollen Gütern und Immobilienmaklern durch. Um den Aufwand möglichst gering zu halten, führt die FMA die Kontrolle direkt durch (d.h. es wird kein Wirtschaftsprüfer/keine Revisionsgesellschaft mit der Durchführung der Kontrolle beauftragt); es findet grundsätzlich keine Vor-Ort-Kontrolle, sondern eine Kontrolle im schriftlichen Verfahren statt. Ausserdem werden keine Kosten oder Gebühren in Rechnung gestellt.“

Indirekt ist die Aufsicht, wenn Teile der Aufsichtstätigkeit durch Dritte wahrgenommen werden, z.B. Revisionsgesellschaften oder Wirtschaftsprüfer. Diese bilden quasi den „verlängerten Arm“ der FMA.²⁹ Die Versicherungsaufsicht wird direkt ausgeübt, wohingegen die Bankenaufsicht analog zum schweizerischen System auf indirektem Weg wahrgenommen wird. Neben den internen Kontrollen der Banken finden sehr weitgehende externe Prüfungen durch von der Regierung konzessionierte, international angesehene Revisionsgesellschaften statt. Die FMA nimmt im Normal-

²⁸ Geschäftsbericht, S. 5.

²⁹ Geschäftsbericht, S. 2.

fall keine direkten Prüfungen bei Banken, Finanzgesellschaften und Investmentunternehmen vor.

Der IWF hat die indirekte Aufsicht in Liechtenstein grundsätzlich anerkannt, jedoch auf die Notwendigkeit der eigenen Prüfungen vor Ort sowie auf die Qualitätssicherung bezüglich der Revisionsgesellschaften hingewiesen.³⁰

Die Eidgenössische Bankenkommission EBK bewilligte vor kurzem eine sog. Vor-Ort-Kontrolle der italienischen Notenbank bei der *Bank Bipielle* in Lugano.³¹ Die Schweiz verfügt über sehr restriktive Regelungen für solche Kontrollen: Sie sieht neben Einschränkungen über die Verwendung der erhobenen Informationen und Vorkehrungen zum Geheimnisschutz zusätzliche Restriktionen für alle Informationen vor, die direkt oder indirekt das Vermögensverwaltungsgeschäft für einzelne Kunden betreffen. Nach derzeitiger Rechtslage wäre ein derartiger Akt in Liechtenstein kaum möglich.

Aufsichtsrechtliche Massnahmen wurden im Jahr 2005 entweder direkt verhängt (7) oder aber Mitteilungen an die Staatsanwaltschaft (4) oder die FIU gemacht (2).³² Die Stabsstelle FIU ist wie die FMA ebenfalls unabhängig und als Mittler zwischen den Finanzintermediären und der Staatsanwaltschaft tätig. Ein Finanzintermediär ist, wie bereits erwähnt, verpflichtet, eine Verdachtsmitteilung zu erstatten, wenn ihm anlässlich der Aufnahme einer Geschäftsbeziehung oder aufgrund der Art und Umstände einer Transaktion Verdachtsmomente in Bezug auf Geldwäscherei bzw. Vorfällen zur Geldwäscherei und/oder organisierte Kriminalität vorliegen und diese durch direkte oder indirekte Abklärungen nicht beseitigt werden können. Im Jahr 2005 wurden 193 Verdachtsmitteilungen erstattet, wohingegen im Jahr 2004 noch 234 Mitteilungen an die FIU gemacht wurden. Auch in den Vorjahren schwankte diese Zahl zwischen 158 (2001), 202 (2002) und 172 (2003).³³

³⁰ Geschäftsbericht, S. 83 f.

³¹ NZZ vom 3.2.2006 („Italien kann Luganeser Bank direkt durchleuchten“).

³² Geschäftsbericht, S. 106 f.

³³ Rechenschaftsbericht der Regierung für 2005, S. 216.

Die FMA hat angekündigt, ihre Aufsichtspraxis einmal pro Jahr in Form einer detaillierten Publikation (FMA-Praxis) zu veröffentlichen.³⁴

c) *Amtshilfe*

Das Funktionieren der *Amtshilfe* stellt nicht nur „einen wichtigen Beitrag für die internationale Anerkennung“³⁵ dar, sondern ist auch ein unverzichtbares Informationsbeschaffungsinstrument in einer zunehmend globalisierten Welt. Im vorbeugenden Bereich sind insbesondere Angaben zur finanziellen Situation der beaufsichtigten Banken von Interesse, zu ihrer Organisation und ihrem Risk-Management. In Krisenfällen bezweckt der Informationsaustausch die Koordination der Massnahmen und das effiziente Vorgehen der einzelnen Aufsichtsbehörden. Neben der Amtshilfe im Bankenbereich ist die Amtshilfe im Bereich des Marktmissbrauchs (Insiderhandel und Marktmanipulation) wichtig.

Im Jahr 2005 gingen 12 Gesuche ausländischer Behörden ein (2004: 30). Erledigt wurden 26 (2004: 17). Die 12 erwähnten Amtshilfeersuchen ausländischer Behörden an die FMA betrafen 24 Bankkunden. Bezüglich 13 Kunden hat die FMA Informationen übermittelt; gegen 7 dieser Verfügungen wurden Beschwerden bei der FMA-Beschwerdekommision eingereicht. 2 Beschwerden gegen Amtshilfeverfügungen der FMA sind noch beim StGH anhängig.³⁶

Die Amtshilfepraxis wurde erstmals von der Verwaltungsbeschwerdeinstanz (VBI) in seiner Entscheidung vom 7.5.2003 bestätigt, sofern folgende Amtshilfegrundsätze eingehalten werden:³⁷

- Spezialitätsprinzip
- Grundsatz der Vertraulichkeit
- „Prinzip der langen Hand“

³⁴ Geschäftsbericht, S. 2.

³⁵ Geschäftsbericht, S. 15.

³⁶ Geschäftsbericht, S. 20.

³⁷ VBI 2003/33; jetzt Verwaltungsgerichtshof (VGH), s. Geschäftsbericht, S. 16 ff., 106.

- Grundsatz der Verhältnismässigkeit

Diese Praxis entspräche in mehreren Punkten nicht mehr den internationalen Standards, so die Regierung bereits im Vernehmlassungsbericht zum Missbrauchsgesetz vom 20.12.2005.³⁸ Im Geschäftsbericht wird u.a. hierzu ausgeführt, das „Prinzip der langen Hand“ (Zustimmung der liechtensteinischen Behörde zur Weitergabe der Informationen) erscheine nicht mehr tragbar. Die insoweit geänderte Amtshilfepraxis sei Gegenstand eines Verfahrens der FMA-Beschwerdekommision.³⁹

d) *Vertretung der Interessen Liechtensteins in internationalen Gremien*

In Art. 5 Abs. 2 FMAG ist diese Aufgabe angesprochen: „(...) wie insbesondere die Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit und die Anregung und Vorbereitung der notwendigen Gesetzgebung“. In Abs. 3 wird der Auftrag an die FMA deutlicher: „Die Regierung kann die FMA im Hinblick auf die in Abs. 1 und 2 genannten Aufgaben mit der Wahrung der Interessen Liechtensteins in internationalen Gremien beauftragen.“ Die Notwendigkeit ist von der FMA klar erkannt worden, vor allem die Notwendigkeit einer aktiven Kommunikation, da es immer noch Aufsichtsbehörden gäbe, die das „FATF-Blacklisting im Kopf haben“.⁴⁰

Im Geschäftsbericht differenziert die FMA sämtliche Aussenbeziehungen in „national“ und „international“. Im nationalen Bereich hebt sie den „Dialog mit der Praxis“ hervor, u.a. die Experten- und Managementgespräche, Vorträge, die Amtshilfe u.a.⁴¹ Im internationalen Bereich berichtet die FMA über die Teilnahme an verschiedenen europäischen Gremientagungen, u.a. an EU-Ausschüssen und -Arbeitsgruppen. Liechtenstein ist derzeit nur in der Working Group on Financial Services (WGFS) Vollmitglied. Es handelt sich hierbei um eine Arbeitsgruppe auf EFTA-/EWR-Ebene.

Nach dem im Oktober 2002 durchgeführten IWF-Offshore Financial Center Assessment wurden insbesondere drei Bereiche betont, die als wichtigste positive Erkennt-

³⁸ Vernehmlassungsbericht vom 20.12.2005, S. 21 ff.

³⁹ Geschäftsbericht, S. 16-18.

⁴⁰ Voranschlag, 4 und Geschäftsbericht, S. 80 ff.

⁴¹ Geschäftsbericht, S. 10 f., 81 ff.

nisse gelten können: Eine qualitativ hochstehende und moderne Gesetzgebung, ein „high level of compliance“ bei der Bekämpfung der Geldwäscherei sowie eine effektive Amtshilfe.⁴²

e) *Die FMA-Richtlinien*

Die FMA hat bisher folgende Richtlinien erlassen:

aa) *FMA-Richtlinie 1/2005*

„Überwachung der Geschäftsbeziehungen“ (ab 1.2.2005). Dort werden *Risikokriterien* angesprochen, z.B. die physische Einbringung von Vermögenswerten im Gegenwert von mehr als 100.000 CHF auf ein Mal oder gestaffelt zu Beginn der Geschäftsbeziehung; Geschäftsbeziehungen mit politisch exponierten Personen (Art. 1 lit. c SPV); oder Anhaltspunkte für Geldwäscherei gemäss Anhang zu dieser Richtlinie.

Die weiteren Regelungen betreffen die *Tragweite der Abklärungen* und das *Verhalten nach Vornahme der Abklärungen*. Normiert werden als Grundfälle etwa die *Weiterführung der Geschäftsbeziehung ohne Zweifel*, die *Weiterführung der Geschäftsbeziehung unter besonderer Kontrolle* oder der *Abbruch der Geschäftsbeziehungen*.

bb) *FMA-Richtlinie 2/2005*

„Obligatorische Gebäudeversicherung - Abgrenzungen und Sonderregelungen, Gebäudebegriff“ (ab 21.6.2005)

cc) *FMA-Richtlinie 3/2005*

„Wohlverhaltensregeln für den Finanzplatz Liechtenstein“ (ab 1.11.2005). Dort heisst es u.a.: „Die Verwaltungsgesellschaften (VerwG) von Investmentunternehmen üben ihre Tätigkeiten aus, in dem sie alle Tätigkeiten recht und billig sowie mit der gebotenen Sachkenntnis, Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit im besten Interesse der Anleger und der Marktintegrität ausüben; über die für eine ordnungsgemässe Geschäfts-

⁴² Geschäftsbericht, S. 83 ff.

tätigkeit erforderlichen Mittel und Verfahren verfügen und diese wirksam einsetzen; und sich darum bemühen, Interessenkonflikte zu vermeiden und, sofern dies nicht möglich ist, dafür sorgen, dass die Interessen der Anleger der von ihr verwalteten Investmentunternehmen gewahrt werden.“

dd) FMA-Richtlinie 1/2006

„Risikomess- und Meldeverfahren für den Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten für Wertpapiere“ (ab 31.3.2006).⁴³ Diese regelt das Risikomanagementverfahren nach Art. 64 Abs. 7 des IUG iVm. Art. 49 IUV in Bezug auf die verwendeten Basismodelle, die Berechnungsmethoden sowie den Inhalt und den Umfang der Meldungen an die FMA.

4. FMA: Organisation

Wie bereits im Gesetz vorgesehen, wurde vom Landtag ein fünfköpfiger Aufsichtsrat bestellt und mit einem Vorsitzenden im Vollamt besetzt. Die Geschäftsleitung besteht aus vier Personen.⁴⁴ Die Arbeitsbereiche der 26 bzw. künftig 29 Mitarbeiter (siehe Übersicht 6)⁴⁵ wurden wie folgt gegliedert:

- Stabsstelle Zentrale Dienste (SZD)
- Stabsstelle Integrative und Internationale Aufgaben
- Banken und Investmentunternehmen
- Versicherungsunternehmen und Vorsorgeeinrichtungen
- Andere Finanzintermediäre (AFI)

⁴³ Sie ist auf der Website www.fma-li.li veröffentlicht (E-Mail der FMA vom 18.4.2006).

⁴⁴ Aufsichtsrat: RENÉ H. MELLIGER (Vollamt), DR. JOCHEN HADERMANN, DR. MARTIN BATLINER, DR. HANS HAUMER, DR. STEFAN JAEGER; Geschäftsleitung: DR. STEPHAN OCHSNER (Vorsitzender), MARIO GASSNER, CHRISTIAN REICH (ab 1.3.2006), DUNJA SÜSSLI; s. Geschäftsbericht, S. XV f., S. 89 ff.

⁴⁵ Vom Verfasser aktualisiertes Schaubild „Aufbauorganisation“, übersandt an alle Finanzintermediäre, Schr. vom 7.2.2005.

Im Voranschlag für 2006 macht die FMA deutlich, die Kosten würden sich im Rahmen des Jahres 2005 bewegen.⁴⁶ Der Anstieg der Gehälter sei darauf zurückzuführen, dass drei neue Stellen geschaffen werden müssten: Eine Stelle müsste aufgrund des neuen Vermögensverwaltungsgesetzes geschaffen werden; hier wird von 50 bis 100 neuen Bewilligungsgesuchen ausgegangen. Weitere Stellen würden aufgrund des stetig anhaltenden Wachstums der Investmentunternehmen sowie zur Verstärkung des Bereiches Andere Finanzintermediäre/Stabsstelle Zentrale Dienste benötigt.

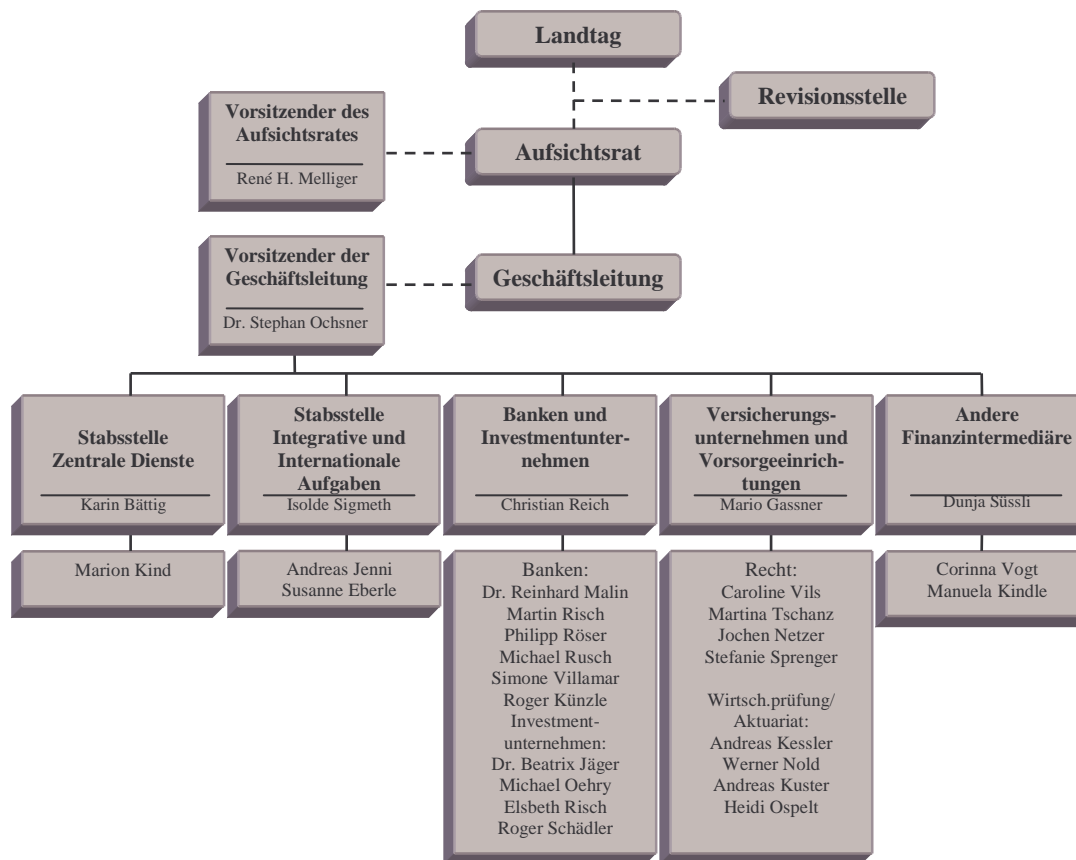
Da sich das Wachstum des Finanzplatzes auch in den erwarteten steigenden Einnahmen der FMA widerspiegeln (plus 700.000 CHF gegenüber dem Vorjahr), konnte der Landesbeitrag gegenüber dem Vorjahr gegenüber dem Voranschlag 2005 sogar gesenkt werden. Bei geplanten Gesamtkosten von 6,778 Mio. CHF und Gesamteinnahmen von 2,7 Mio. CHF wird sich der Landesbeitrag für das Jahr 2006 um 12.000 CHF auf 4.078 Mio. CHF reduzieren. Der Eigenfinanzierungsgrad stiege damit von 32,8 auf 39,8% an. In der Landtagssitzung vom 24.11.2005 wurde der Landesbeitrag auf Empfehlung der Finanzkommission um weitere 131.000 CHF gesenkt.⁴⁷

Übersicht 6: Organigramm FMA⁴⁸

⁴⁶ Übersandt an den Landtag am 31.10.2005, Nr. 83/2005.

⁴⁷ Protokoll Landtagssitzung vom 23.-25.11.2005, S. 1774 ff.

⁴⁸ Geschäftsbericht, 88; so bereits Schreiben an die Rechtsanwälte, Februar 2005.



5. Fazit

a) Erste Erfahrungen und Kritik

Nach gerade mal gut einem Jahr der Tätigkeit der FMA als integrierte Finanzmarktaufsicht ist es natürlich sehr früh, mit fundierter Kritik anzusetzen. Allerdings ist zu bemerken, dass bereits in der Eigenwahrnehmung der FMA andere Punkte zum Ausdruck kommen als in der externen Kritik. Eine Tendenz zur starken Aufgabenerweiterung ist ebenfalls festzustellen. Im weiteren Gesetzgebungsprozess sollte m.E. darüber vertieft nachgedacht werden.

aa) Stellungnahme der Regierung

Die ersten Erfahrungen, die die Regierung mit der Aufnahme der Tätigkeit der integrierten Finanzaufsicht gemacht hat, seien sehr positiv, so Regierungschef OTMAR

HASLER auf eine entsprechende Anfrage im Landtag.⁴⁹ Er bezeichnete die FMA zwar noch versehentlich als *Behörde*, nannte sie jedoch ausdrücklich als „Musterbeispiel, wie ein Projekt sehr sauber abgehandelt wird und wie diese sehr komplexen Vorgänge auch dementsprechend sauber vorbereitet wurden.“

Am Konzept der integrierten Aufsicht hat bisher kaum einer gezweifelt. Bei dem „Wettbewerb der Regulierungssysteme“ stehen mehrere Aufsichtssysteme nebeneinander. Die EU selbst sieht zwar ein Problem darin, dass die Finanzmarktteilnehmer zunehmend global agieren, während die Aufsichtssysteme national verankert sind. Eine stärkere Integration der Aufsicht – bis hin zur Schaffung einer „EU-Finanzaufsicht“ – hält EU-Binnenmarktkommissar MCCREEVY allerdings „für voreilig und derzeit unrealistisch.“⁵⁰

bb) Eigene Wahrnehmung der FMA

Eindeutig differenzierter als die Regierung sieht die FMA selbst ihre Rolle: Sie betont zwar in ihrem *Geschäftsbericht*, dass das Wachstum des Finanzplatzes ohne Qualitätseinbuße verarbeitet werden konnte.⁵¹ Der Slogan „Wachstum trotz Regulierung“, die der Aufsichtsrats-Vorsitzende RENÉ H. MELLIGER im Mediengespräch vom 19.1.2006 verwendete, ist sicherlich zu weit hergeholt.⁵²

Die FMA sieht sich realistischerweise im Spannungsfeld zwischen ihrer Aufsichtstätigkeit und dem internationalen Druck. Im Jahr 2006 oder 2007 soll im Auftrag des IWF ein weiteres sehr aufwendiges Moneyval-Assessment stattfinden, um offshore-financial-centres weiter unter Druck zu setzen. Resümee der FMA: „Es kann aufgrund der im Jahr 2002 gemachten Erfahrungen gesagt werden, dass die FMA derartige Assessments mit dem bestehenden Personalbestand nur erfolgreich bestreiten könnte, wenn über Monate alle Prioritäten auf die Assessment-Vorbereitung ge-

⁴⁹ Protokoll Landtagssitzung vom 15.-17.6.2005, S. 491, 497 f. und 23.-25.11.2005, S. 1777. Hierzu auch Ressortbericht Finanzen in Rechenschaftsbericht der Regierung für 2005, S. 199 ff.

⁵⁰ GRÜNBIHLER, S. 19; NZZ vom 5.12.2005 („Feinschliff am Finanz-Binnenmarkt der EU“).

⁵¹ Geschäftsbericht, S. VII.

⁵² Hierzu NZZ vom 21.1.2006 („Weiter wachsender Finanzplatz Liechtenstein“).

legt würden, fatalerweise unter Vernachlässigung der Aufsichts- und Regulierungstätigkeit“.⁵³

In der Praxis wird die Vertretung in internationalen Gremien als sehr wichtig beschrieben, allerdings auch als sehr zeitintensiv. Die FMA habe die Vertretung aus Gründen „der Priorität sehr stark reduziert“.⁵⁴

cc) *Externe Kritik*

Kritisch gesehen wurde die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen durch die FMA. Insbesondere wurde in diesem Zusammenhang „Machtkonzentration“ kritisiert. Dass der Entwurf des Marktmissbrauchsgesetzes im Auftrag der Regierung von der FMA erarbeitet wurde, wurde von der Finanzbranche ebenso kritisiert wie die Tatsache, dass es gemäss den Bestimmungen der Vorlage zu einer Vermischung von Aufsichts- mit Polizei- und Gerichtsfunktionen kommen könnte. Beispielsweise dürfte die FMA Personen zur Vernehmung vorladen oder die Staatsanwaltschaft mit Ermittlungen beauftragen. Diese Befugnisse stellen nach Ansicht des LBV eine untragbare Häufung von Zuständigkeiten mit entsprechender Machtfülle dar.

Ein weiterer Kritikpunkt wurde bereits bei der Landtagsdebatte anlässlich der Verabschiedung des FMA-Voranschlages für 2006 deutlich: Es gibt in den Zielformulierungen der FMA und der Regierung hinsichtlich des *Eigenfinanzierungsgrades* wesentliche Differenzen: Während die FMA den Selbstfinanzierungsgrad von 40 auf mittelfristig 50% erhöhen will, geht die Regierung in ihrer mittelfristigen Finanzplanung von einer Eigenfinanzierung von 100% aus. Dazu würde es nötig sein, die Aufsichts- und Konzessionsgebühren neu zu strukturieren“.⁵⁵ Wie auch der Abgeordnete GÜNTHER KRANZ ausführte, wird dies nicht nur durch eine veränderte Gebührenstruktur zu erreichen sein, sondern auch durch eine Senkung des Aufwandes. Dem stimmte Regierungschef HASLER in der Debatte zu. Allerdings muss im Auge behalten werden, dass eine 100-prozentige Selbstfinanzierung der Aufsichts-

⁵³ Voranschlag der FMA vom 31.10.2005, Nr. 83/2005, S. 2.

⁵⁴ Voranschlag FMA 2006, Nr. 83/2005 vom 31.10.2005, S. 3 f.

⁵⁵ Protokoll Landtagssitzung 23.-25.11.2005, S. 1775 f.

tätigkeit natürlich etwas anderes ist als die 100-prozentige Selbstfinanzierung der FMA, so der Abgeordnete ALOIS BECK.⁵⁶ Das Ziel einer 100-prozentigen Selbstfinanzierung der Aufsichtstätigkeit wurde in der Landtagsdebatte über das Regierungssorpgramm 2005-2009 noch einmal betont.⁵⁷

b) Vorschläge

Bisher war die Tendenz auszumachen, der FMA kurz hintereinander zusätzliche Aufgaben zukommen zu lassen. Als typisches Formulierungsbeispiel dient m.E. hierzu der Bericht und Antrag zum VVG, in dem es heisst „Mit der Umsetzung der Richtlinie */EG in nationales Recht wurde die FMA betraut...“. Die Konsequenzen werden von der Regierung neutral formuliert: „Durch das Inkrafttreten und den damit verbundenen Vollzug des VVG wird somit personeller und finanzieller Mehraufwand bei der FMA entstehen, welcher zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nur schwer abschätz- und quantifizierbar ist.“⁵⁸

Was heisst dies nun konkret? Die FMA selbst sieht bereits nach wenigen Monaten nach Aufnahme ihrer Tätigkeit akute Überlastungstendenzen, u.a. durch

- neue Aufgaben, z.B. gemäss VVG, Andere Finanzintermediäre (wobei bereits „vertikale“ und „horizontale“ Aufgabenerweiterung unterschieden wird)
- Anstieg der Anzahl der Investmentunternehmen
- neue Mitgliedschaften in internationalen Gremien
- neue Unterstellte im Bereich der Sorgfaltspflichten
- u.v.m.⁵⁹

⁵⁶ A.a.O., S. 1778.

⁵⁷ Protokoll Landtagssession vom 15.-17.3.2006, S. 127.

⁵⁸ Bericht und Antrag 7/2006, S. 9, 48 f. Hierüber wurde in der 1. Lesung des Gesetzes nicht weiter diskutiert, s. Landtags-Protokoll vom 21.-23.9.2005, S. 1158 ff.

⁵⁹ Siehe Voranschlag der FMA für 2006 („Executive Summary“), S. 1 und 8 ff.

In letzter Konsequenz stellt sich also die Frage nach der möglichen *Verlagerung von Aufgaben*. Ohne den Gedanken einer integrierten Aufsichtsbehörde wieder aufzugeben oder zu verwässern. Funktional könnte die FMA sicherlich dadurch entlastet werden, indem sie bspw. von einzelnen Aufgaben entbunden würde, die mit finanzmarktrechtlichen Aspekten wenig (oder gar nichts) zu tun haben: Die Zulassung von Rechtsanwälten oder niedergelassenen europäischen Rechtsanwälten (einschliesslich der Prüfung der Befähigungsnachweise, der Konzessionierung und Administration) kann – wie bspw. in Deutschland auch – ohne weiteres die Rechtsanwaltskammer als eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts übernehmen. Ähnliche Aufgaben können sicherlich an die Treuhänder- oder Wirtschaftsprüfervereinigung⁶⁰ - ebenfalls Anstalten des öffentlichen Rechts - u.a. verlagert werden.

Hinsichtlich der *Zuständigkeiten für die Regulierung* und die damit zwangsläufig verbundene Vermischung von legislativ-regulatorischen Aufgaben mit exekutiven Aufgaben des Vollzugs (neben Ansätzen in der Judikatur) könnte eine Entflechtung hilfreich sein: Als Ziel bietet sich an, dass der Staat mittel- und langfristig nur einen Beitrag für diejenigen Aufgaben leistet, welche die FMA im Sinne von übertragenen Aufgaben für die Regierung übernimmt, bspw. die Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen oder die Vertretung in internationalen Gremien. Dies würde einem auftragsbezogenen bzw. dienstleistungsorientierten Kompetenzzentrum nahekommen und andererseits die Aufsichtsaufgaben als Kernkompetenz der FMA herausstellen.

Bei der Schaffung des FMAG hatte die Regierung *späteren Anpassungsbedarf* bereits (abstrakt) angedacht. Im Bericht und Antrag im Jahr 2004 heisst es hierzu: „Vorschläge zur Harmonisierung der Sanktionsgrundlagen und weiterer aufsichtsrechtlich relevanter Revisionsgebiete“ sollen - nach der Schaffung des FMAG als reinem „Organisationsgesetz“ - erarbeitet werden. Der Gesetzgeber sollte die Chance nutzen, eine *neue Gesamtstruktur* zu konzipieren, die die FMA von weiteren Aufgaben entlastet und ihr eine angemessene Ausstattung in finanzieller und personeller Hinsicht ermöglicht. Wird diese Chance verpasst, beginnt im Bereich der Fi-

⁶⁰ Rechtsanwaltskammer, www.lirak.li; Treuhändervereinigung, www.thv.li; Wirtschaftsprüfervereinigung, www.wpv.li.

finanzmarktaufsicht ein Flickenteppich zu wachsen, der eine effiziente Aufsicht auf Dauer schwächen wird.