

**VERNEHMLASSUNGSBERICHT**  
**DER REGIERUNG**  
**BETREFFEND**  
**DIE ABÄNDERUNG DES FINANZMARKTAUFSICHTSGESETZES**

**Ressort Finanzen**

**Vernehmlassungsfrist:** 4. August 2010



## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung .....	5
Zuständiges Ressort .....	6
1. Ausgangslage .....	7
1.1 Amtshilfesituation im Wertpapiermarktrecht .....	8
1.2 Internationale Amtshilfe .....	8
1.3 Liechtensteinische Amtshilfesituation im Bereich der Finanzmarktaufsicht .....	10
1.4 Aufnahme in IOSCO und CESR .....	11
1.4.1 IOSCO .....	11
1.4.2 CESR .....	11
1.4.3 Aufnahmebedingungen .....	12
1.4.4 Bisherige Beitrittsbemühungen .....	14
2. Anlass/Notwendigkeit der Vorlage/Begründung der Vorlage .....	15
2.1 Diskrepanzen .....	16
2.1.1 Anwendungsbereich .....	16
2.1.2 Rechtliches Gehör .....	17
2.2 Auflösung der Diskrepanzen .....	18
2.2.1 Anwendungsbereich .....	19
2.2.2 Verfahren .....	19
2.3 Verschärfung des internationalen Drucks .....	20
2.3.1 G-20-Erklärung .....	21
2.3.2 Level 3-Report .....	21
2.3.3 Neues europäisches Finanzaufsichtssystem .....	22
2.4 Notwendigkeit zur Einhaltung der internationalen Standards .....	23
3. Schwerpunkte der Vorlage .....	24
3.1 Rechtsvergleich .....	24
3.1.1 EWR/CESR .....	24
3.1.2 Global/IOSCO .....	25
4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen .....	26
4.1 Allgemeine Bemerkungen .....	26
4.2 Abänderung des Gesetzes über die Finanzmarktaufsicht .....	26
5. Verfassungsmässigkeit .....	38

6.	Personelle, finanzielle, organisatorische und räumliche Auswirkungen.....	41
7.	Regierungsvorlage .....	43

## **ZUSAMMENFASSUNG**

*Für die liechtensteinische Wirtschaft, den Finanzplatz und seine Finanzintermediäre ist es von grösster Wichtigkeit, freien Zugang zu den europäischen und internationalen Finanzmärkten zu haben. Die Finanzmärkte sind durch international anerkannte Standards reguliert. Nach der Finanzkrise hat sich der internationale Druck zur Einhaltung dieser Standards massiv verstärkt.*

*Die Standards im Wertpapierbereich werden auf internationaler Ebene von der International Organization of Securities Commissions (IOSCO) und auf europäischer Ebene von der Commission of European Securities Regulators (CESR; künftig European Securities and Markets Authority; ESMA) gesetzt. Die Mitgliedschaft bei diesen Organisationen ist nur bei Einhaltung sämtlicher von ihnen vorgegebenen Standards, insbesondere der Standards im Amtshilfebereich, möglich.*

*Im Rahmen der neuen ESMA werden ab 2011 wichtige Entscheidungen gefällt werden, wie beispielsweise der Erlass von verbindlichen technischen Standards und verbindlichen Entscheidungen. Diese betreffen insbesondere den für Liechtenstein wichtigen Investmentfondsbereich. Ein Abseitsstehen kann beträchtliche negative Folgen mit sich bringen.*

*Liechtenstein erfüllt zum jetzigen Zeitpunkt die durch IOSCO und CESR vorgegebenen Standards im Amtshilfebereich nicht vollumfänglich. Dies hat bislang eine Partizipation Liechtensteins unmöglich gemacht. IOSCO und CESR kritisieren die im liechtensteinischen Amtshilfeverfahren gewährte Information des Kunden über das Amtshilfeersuchen sowie die fehlende Möglichkeit der FMA Liechtenstein, in allen von CESR und IOSCO geforderten Fällen Amtshilfe zu leisten.*

*Durch die vorliegende Gesetzesänderung werden die von IOSCO und CESR kritisierten Punkte unter Wahrung des Kundenschutzes behoben und die liechtensteinische Amtshilfe an die von IOSCO und CESR vorgegebenen Standards angepasst. Dies ermöglicht der Finanzmarktaufsicht (FMA) Liechtenstein die Erlangung des Mitgliedsstatus bei IOSCO und des Beobachterstatus bei CESR. Vor allem kann damit aber sichergestellt werden, dass die liechtensteinischen Finanzintermediäre auch künftig an den europäischen und internationalen Finanzmärkten partizipieren können und die Konkurrenzfähigkeit und die Reputation des Finanzplatzes Liechtenstein erhalten bleibt.*

**ZUSTÄNDIGES RESSORT**

Ressort Finanzen

betreffene Amtsstellen

Finanzmarktaufsicht Liechtenstein FMA

Vaduz, 13. Juli 2010

RA 2010/1560

## 1. AUSGANGSLAGE

Für das Land, die Wirtschaft und den Finanzplatz ist es von entscheidender Bedeutung, freien Zugang zu den europäischen und internationalen Finanzmärkten zu haben. Die liechtensteinische Wirtschaft hat grosses Interesse daran, Finanzierungen global auszuschreiben, Vermögenswerte weltweit anzulegen, rund um den Globus Investitionen zu tätigen und überall auf der Welt den Handel mit Finanzinstrumenten betreiben zu können. Dies gilt auch für die Finanzintermediäre. Für sie kommt hinzu, dass sie den Marktzutritt in Europa und international für den Vertrieb und die Entwicklung ihrer Produkte und für das Geschäft mit Kunden vor Ort unbedingt benötigen.

Die Globalisierung und die Vernetzung zwischen den Finanzmärkten und Finanzplätzen sowie die damit einhergehende Vereinheitlichung und Standardisierung führen dazu, dass der Marktzugang und der Handel stets an neue und weitergehende Vorschriften und Standards geknüpft werden.

Wo derartige neue Vorschriften nicht von den Behörden erlassen werden, wirken speziell hierfür ins Leben gerufene Organisationen als sogenannte Standard-Setter. Zu diesen Standard-Settern gehört im Bereich des internationalen Finanzinstrumentehandels bzw. im Wertpapierbereich die International Organization of Securities Commissions (IOSCO). Auf europäischer Ebene ist die Commission of the European Securities Regulators (CESR) die zuständige Organisation. Während IOSCO aufgrund der wechselseitigen Anerkennung der Mitgliedstaaten in der Lage ist, Vorschriften zu erlassen und durchzusetzen, kann CESR in ihrer Funktion als Beraterin der EU-Kommission indirekt am Erlass von Vorschriften

mitwirken. Tatsache ist, dass heute die Vorschriften beider Gremien von all jenen einzuhalten sind, die nicht - partiell oder vollständig - vom internationalen Wertpapierhandel ausgeschlossen werden wollen.

Liechtenstein erfüllt als einer von wenigen Staaten und als praktisch einziger wichtiger Finanzplatz weder die Anforderungen für eine Mitgliedschaft bei IOSCO noch für die Aufnahme in den Beobachterstatus bei CESR in vollem Umfang.

Angesichts dieser Tatsachen vertritt die Regierung die Auffassung, dass es unumgänglich ist, sämtliche rechtlichen und faktischen Grundlagen bereitzustellen bzw. anzupassen, um eine Aufnahme bei IOSCO und CESR zu erreichen und damit den Zugang zu den internationalen Finanzmärkten für die liechtensteinische Wirtschaft sicherzustellen.

### **1.1 Amtshilfesituation im Wertpapiermarktrecht**

Die internationale Amtshilfe im Wertpapiermarktrecht hat sich anhand der von IOSCO und CESR vorgegebenen Standards entwickelt und etabliert. Zum heutigen Zeitpunkt bestehen jedoch starke Divergenzen zwischen dem liechtensteinischen und dem internationalen Amtshilfeverständnis und -recht.

### **1.2 Internationale Amtshilfe**

Amtshilfe wird in diesem Zusammenhang international als ein rein aufsichtsrechtlicher Austausch von Informationen und Unterlagen zwischen den zuständigen Behörden aufgefasst, über deren Leistung alleine die involvierten Behörden entscheiden und der durch keinen Dritten beeinflusst werden soll. Beim Amtshilfeverfahren handelt es sich um ein Hilfsverfahren zu einem (ausländischen) verwaltungsstrafrechtlichen bzw. strafrechtlichen Vorerhebungsverfahren. Aufgrund der erhaltenen Informationen wird geprüft, ob überhaupt Anlass zu einer vertieften Abklärung des von der ausländischen, untersuchenden Behörde ge-



hegten Anfangsverdachts besteht. Im Sinne einer Aufgabenteilung zwischen den sachnäheren Aufsichtsorganen und den Strafverfolgungsbehörden werden im Vorfeld einer allfälligen strafrechtlichen Ahndung von Finanzmarktdelikten aufsichtsrechtliche Abklärungen getroffen. Die Aufsichtsbehörde hat insbesondere festzustellen, ob überhaupt Anlass zu einem strafrechtlich relevanten Verdacht besteht und gegen wen sich dieser richtet. Zu diesem Zeitpunkt drängt sich insofern noch keine Involvierung des betroffenen Kunden bzw. der betroffenen Finanzinstitution auf und ist auch noch nicht notwendig.

Das Bankgeheimnis werde durch die Leistung von Amtshilfe nicht verletzt, da die an der Amtshilfe beteiligten Behörden durch ein Berufs- bzw. Amtsgeheimnis an die Vertraulichkeit gebunden seien. Daher, so die internationale Sichtweise, sei ein von einem Amtshilfeverfahren Betroffener auch unter dem Blickwinkel des Bankgeheimnisses nicht beschwert.

International betrachtet genügt es deshalb auch dem Rechtsschutzprinzip, wenn im allenfalls stattfindenden ausländischen Verwaltungs- oder gerichtlichen Strafverfahren dem Betroffenen in vollem Umfang rechtliches Gehör gewährt wird und ihm Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Dies wird als mit der Europäischen Konvention über Menschenrechte sowie dem UN-Pakt über soziale, politische und kulturelle Rechte konform angesehen.

Die IOSCO- und CESR-Standards schreiben vor, dass das nationale Recht den Austausch vertraulicher Informationen zwischen Aufsichtsbehörden zu allen Zwecken der Wertpapieraufsicht gestatten muss. Amtshilfe muss für jedes hängige ausländische Untersuchungsverfahren zum Zwecke der Wertpapieraufsicht geleistet werden können. Sie muss auch im Vorstadium eines solchen Verfahrens zulässig sein und dies selbst dann, wenn es die Frage zu entscheiden gilt, ob ein formelles Verfahren eröffnet werden soll. Unter die Amtshilfe fällt auch die aufsichtsrechtliche Verfolgung von Finanzmarktdelikten im Wertpapierbereich wie

Insiderhandel, Marktmanipulation, Anlage- oder Wertpapierbetrug. Schliesslich stipulieren die IOSCO- und CESR-Standards, dass nach dem jeweiligen nationalen Recht der ersuchenden Behörde bestimmt wird, ob der amtshilfeweise verfolgte Zweck aufsichtsrechtlicher Natur ist.

### **1.3 Liechtensteinische Amtshilfesituation im Bereich der Finanzmarktaufsicht**

Wie oben bereits erwähnt, genügt das liechtensteinische Amtshilferecht und die Praxis nicht vollumfänglich den IOSCO- und CESR-Standards. Bei der im Rahmen der Finanzmarktgesetze gewährten Amtshilfe handelt es sich – geprägt durch den VBI-Entscheid 2003/33 – um ein eigenständiges liechtensteinisches Verwaltungsverfahren nach dem Landesverwaltungspflegegesetz (LVG), in welchem gemäss den weiten Parteidefinitionen von Art. 31 und insbesondere Art. 92 LVG sowohl der betroffenen Finanzinstitution wie auch dem Bankkunden Parteistellung zukommt bzw. zukommen kann. In diesem Verfahren steht dem Betroffenen ein Beschwerderecht bei der Übermittlung der Information an die ausländische Aufsichtsbehörde zu. Dies bedeutet, dass die Anordnung des Informationsaustausches als anfechtbare Entscheidung oder Verfügung auszugestalten ist, d.h. in Form einer schriftlich eröffneten, beschwerdefähigen Entscheidung oder Verfügung zu ergehen hat. Dies führt in der Praxis zu einem langwierigen, sich oft über mehrere Monate und Instanzen hinziehenden Amtshilfeverfahren.

Auch bezüglich derjenigen Fälle, die der Amtshilfe in Liechtenstein zugänglich sind, bestehen Unterschiede. So ist die Leistung von Amtshilfe insbesondere bei Tatbeständen wie Anlagebetrug (z.B. „ponzi schemes“, Schneeballsysteme) und Wertpapierbetrug (z.B. „account intrusion“) nur beschränkt möglich. Die liechtensteinischen Gerichte vertreten den Standpunkt, dass es sich hierbei um strafrechtliche Delikte handle und die ersuchenden Behörden folglich auf den Rechtshilfeweg verwiesen werden müssen.

Im Vergleich zu anderen Ländern erhält Liechtenstein überproportional viele Amtshilfeersuchen. Trotzdem hält sich die absolute Anzahl der Ersuchen im Rahmen. In den letzten Jahren wurden im Durchschnitt ca. 25 Amtshilfeersuchen pro Jahr an die FMA gestellt (2005 - 12; 2006 - 15; 2007 - 20; 2008 - 35; 2009 - 27; 2010 [Stand Juni] - 15).

#### **1.4 Aufnahme in IOSCO und CESR**

Grundvoraussetzung für die Gewährleistung der Teilnahme am internationalen Finanzinstrumente- bzw. Wertpapierhandel ist die Befolgung der IOSCO- und CESR-Standards. Eine Einhaltung der Standards öffnet zudem die Tore zu einer Aufnahme in diese beiden Standard-Setter-Organisationen.

##### **1.4.1 IOSCO**

Die IOSCO ist der internationale Dachverband der Wertpapieraufsichtsbehörden mit Sitz in Madrid. Die Vereinigung wurde 1983 gegründet.

IOSCO ist der international anerkannte Standard-Setter auf dem Gebiet der Wertpapieraufsicht und das weltweit bedeutendste Kooperationsforum für Wertpapieraufsichtsbehörden. Ihre Mitglieder regulieren bzw. beaufsichtigen über 90% der weltweiten Wertpapiermärkte. IOSCO hat zum jetzigen Zeitpunkt über 170 Mitglieder. Liechtenstein ist gemäss Einschätzung von IOSCO der bedeutendste Finanzmarkt, dessen Aufsichtsbehörde noch nicht IOSCO-Mitglied ist. Zu den Mitgliedern zählen u. a. alle EU-Staaten, die Schweiz, die USA, Singapur und Hong Kong.

##### **1.4.2 CESR**

Das Committee of European Securities Regulators (CESR), ein unabhängiger europäischer Wertpapierausschuss, wurde 2001 von der EU-Kommission gegrün-

det. CESR ist als Ausschuss der Europäischen Wertpapierregulierungsbehörden Nachfolger des Forum of European Securities Commissions (FESCO) und soll 2011 durch die European Securities and Markets Authority (ESMA) abgelöst werden. Im Rahmen des Lamfalussy-Verfahrens übernimmt CESR folgende Funktionen: die Beratung der EU-Kommission, insbesondere beim Entwurf von Regulierungen im Wertpapierbereich, die Förderung einer einheitlichen Umsetzung von EU-Richtlinien und der Konvergenz der Aufsichtspraxis in den Mitgliedstaaten sowie die Verbesserung der Kooperation zwischen den Aufsichtsbehörden einschliesslich des Informationsaustausches bzw. der Amtshilfe. Und dies sowohl im kunden- als auch im institutsbezogenen Bereich. Durch die von CESR mit ausgearbeiteten Regulierungen und die von CESR publizierten Leitlinien werden die europäischen Standards im Wertpapierbereich vorgegeben.

CESR setzt sich aus Vertretern der nationalen Wertpapieraufsichtsbehörden der EU zusammen. Vertreter aus Ländern des EWR haben Beobachterstatus. Liechtenstein hat als einziges EWR-Land keinen Beobachterstatus bei CESR.

Aufnahmeberechtigt ist demzufolge die national zuständige Aufsichtsbehörde, vorliegend also die Finanzmarktaufsicht (FMA) Liechtenstein.

#### 1.4.3 Aufnahmebedingungen

Bedingungen für die Aufnahme sind das Vorhandensein einer mit der Aufsicht betrauten Behörde und Rechtsgrundlagen, welche den von diesen Gremien gesetzten Standards entsprechen.

##### 1.4.3.1 Aufsichtsbehörde

Es wird verlangt, dass jeder Staat über eine Stelle / Behörde verfügt, welche mit der Beaufsichtigung des Wertpapierhandels bzw. des Wertpapiergeschäfts be-

traut ist. Diese hat mit den für eine effiziente und effektive Aufsicht notwendigen Befugnissen ausgestattet zu sein.

#### 1.4.3.2 Rechtsgrundlagen

Die nationalen Rechtsgrundlagen müssen den von IOSCO und CESR gesetzten Standards entsprechen. Der Einhaltung der Standards im Amtshilfebereich wird hierbei eine grosse Gewichtung zugemessen. Beide Gremien haben ihre Amtshilfestandards je in einem Multilateralen Memorandum of Understanding (MMoU) festgehalten. Eine Unterzeichnung dieser MMoU ist zwingende Voraussetzung für eine Mitgliedschaft.

Zur Unterzeichnung der MMoU wird nur zugelassen, wer nachweist, dass sein nationales Recht den Austausch vertraulicher Informationen in allen von Artikel 4 IOSCO-MMoU und Artikel 3 CESR-MMoU aufgezählten Bereichen der Wertpapieraufsicht gestattet. Die Bereiche umfassen neben der Aufsicht über die Finanzmärkte und die Finanzintermediäre die Bekämpfung aller betrügerischen und manipulativen Praktiken im Wertpapierbereich.

Beide MMoU haben einen unterschiedlich weiten Anwendungsbereich, der sich nicht zuletzt auch aus dem unterschiedlichen Unterzeichnerkreis und den unterschiedlichen sachlichen Zuständigkeiten der MMoU-Unterzeichner ergibt. Der Anwendungsbereich des IOSCO-MMoU ist weiter als der Anwendungsbereich des CESR-MMoU, beispielsweise bei der Auslegung von Anlage- und Wertpapierbetrug. Dies ergibt sich aus dem Umstand, dass dem IOSCO-MMoU ein stark von den USA mitgeprägter Begriff von Wertpapieraufsicht zugrunde liegt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die beiden MMoU verlangen, dass Informationen (inkl. Kundendaten), die zur Erfüllung einer wirksamen Wert-

papieraufsicht notwendig sind, innert angemessener Frist mit den zuständigen ausländischen Behörden ausgetauscht werden können.

#### 1.4.4 Bisherige Beitrittsbemühungen

Die Mitgliedschaft bzw. der Beobachterstatuts bei IOSCO und CESR steht nur den nationalen Aufsichtsbehörden offen. Die FMA Liechtenstein ist seit Jahren bestrebt, Mitglied bei IOSCO zu werden und den Beobachterstatuts bei CESR zu erlangen. Zum Zweck der Teilnahme an diesen beiden Organisationen wurden gesetzgeberische Massnahmen initiiert (insbesondere Anpassung des Marktmissbrauchsgesetzes und Anpassung weiterer Amtshilfebestimmungen in verschiedenen Wertpapieraufsichtsgesetzen).

Die FMA hat im Februar 2010 einen Antrag auf Vollmitgliedschaft<sup>1</sup> bei IOSCO gestellt. Auch nach langen und intensiven Diskussionen war es der Screening Group<sup>2</sup> nicht möglich, eine positive Beitrittsempfehlung zugunsten der FMA abzugeben, da keine Einigung unter den Mitgliedern erzielt werden konnte, ob die liechtensteinischen Amtshilfe Regelungen den MMoU-Anforderungen entsprechen. Die kritischen Punkte waren neben der Ausgestaltung des rechtlichen Gehörs im Beschwerdeverfahren sowie die durch das Beschwerdeverfahren bedingte zeitliche Verzögerung der Amtshilfeleistung der zu restriktive Geltungsbereich der liechtensteinischen Amtshilfe Regelungen (keine Amtshilfe bei Wertpapierbetrug).

Die FMA befindet sich seit 2005 im Dialog mit CESR. CESR sieht das liechtensteinische Beschwerderecht als nicht vereinbar mit den CESR-MMoU-Standards und

---

<sup>1</sup> Die Unterscheidung zwischen A- und B-Signataren ist 2010 weggefallen.

<sup>2</sup> Über Anträge von neuen Kandidaten wird lediglich einmal pro Jahr anlässlich der jährlichen IOSCO-Konferenz entschieden. Zuvor muss der Antrag von einer sog. Screening Group genehmigt werden.

vertritt den Standpunkt, dass alleine aus dem EWR-Abkommen für Liechtenstein kein Recht auf die Teilnahme bei CESR (Erlangung des Beobachterstatus) resultiert.

## **2. ANLASS/NOTWENDIGKEIT DER VORLAGE/BEGRÜNDUNG DER VORLAGE**

Während Liechtenstein mit der FMA über eine zur Beaufsichtigung des Wertpapiergeschäfts zuständige Behörde verfügt, entsprechen die hiesigen, aktuellen Rechtsgrundlagen nicht den Standards der beiden genannten Gremien. Dies haben insbesondere der seit längerem dauernde Aufnahmeprozess gegenüber IOSCO sowie die Nichtzulassung als einziges EWR-Land zu CESR mit aller Deutlichkeit gezeigt.

Nur durch die Befolgung der IOSCO- und CESR-Standards kann sichergestellt werden, dass die liechtensteinischen Finanzintermediäre auch künftig an den europäischen und internationalen Finanzmärkten partizipieren können und die Konkurrenzfähigkeit und die Reputation des Finanzplatzes Liechtenstein erhalten bleiben. Durch die neuen europäischen Aufsichtsstrukturen, die ab Januar 2011 gelten, werden auch für den Finanzplatz Liechtenstein wesentliche Kompetenzen an die neue europäische Aufsichtsbehörde übertragen. Insbesondere wird diese für die nationalen Aufsichtsbehörden direkt bindende Entscheide und Weisungen erlassen können. Zudem werden ihr bisher bei den politischen Entscheidungsinstanzen der EU liegende Regulierungskompetenzen für die Normierung von technischen Bereichen im Finanzdienstleistungssektor übertragen. Diese zusätzlichen Kompetenzen haben zur Folge, dass für den Finanzplatz wesentliche Entscheide zur Standortattraktivität in die Kompetenz dieser Behörde fallen werden. Eine Mitgliedschaft bei CESR bzw. bei der Nachfolgeorganisation bringt den liechtensteinischen Behörden und der FMA daher den Vorteil, dass sie unmittelbar in den Entscheidungsprozess eingebunden sind. Realistischerweise wird das

Gewicht der liechtensteinischen Stimme nicht von entscheidungskritischer Bedeutung sein, die Präsenz und aktive Kooperation hingegen ermöglichen es, die Spezifitäten des hiesigen Finanzplatzes am richtigen Ort und zur richtigen Zeit platzieren zu können. Die bisherigen Erfahrungen von hiesigen Finanzplatzakteuren im Rahmen der Ausdehnung ihrer Geschäftstätigkeit ins Ausland ist es, dass die Gleichwertigkeit der Aufsichtsbehörden von entscheidender Bedeutung ist zur Erlangung der ersuchten lokalen Bewilligungen. Die ausländischen Aufsichtsbehörden nehmen in diesem Prüfprozess zur Abklärung der Gleichwertigkeit der Aufsichtsbehörden die IOSCO-Mitgliedschaft als zentralen Massstab. Deshalb stellt die Mitgliedschaft der FMA bei IOSCO nicht nur eine Angleichung der Amtshilfe der FMA an die internationalen Standards dar und damit einen Reputationsgewinn, sondern vielmehr auch eine wesentliche Erleichterung des Marktzugangs für die am Platz Liechtenstein tätigen Finanzintermediäre. Deshalb sind die vorhandenen Diskrepanzen zwischen nationalem Recht und den Standards dieser Gremien zu beseitigen.

## **2.1 Diskrepanzen**

Diskrepanzen bestehen grundsätzlich nur im Bereich der Amtshilfe und darin insbesondere bezüglich des Anwendungsbereiches und des Verfahrens. In verfahrensmässiger Hinsicht gilt es vor allem auf das verfassungsmässige Recht auf rechtliches Gehör hinzuweisen, welches – so wie in Liechtenstein verankert und gelebt – den grössten Unterschied zu den MMoU aufweist. Das rechtliche Gehör stellt insbesondere in seinen Ausprägungen „Kundeninformation“, „Akteneinsicht“ und „Beschwerderecht“ eine zu lösende Aufgabe dar.

### **2.1.1 Anwendungsbereich**

Es ist der FMA zurzeit nicht möglich, im gesamten, von den MMoU geforderten Anwendungsbereich („betrügerische oder manipulative Praktiken im Finanz-



marktbereich) Amtshilfe zu leisten. Dies wurde in der Vergangenheit durch verschiedene Gerichtsurteile bestätigt. Die Verweisung von ersuchenden Behörden auf den Rechtshilfeweg, welche Amtshilfeersuchen im Anwendungsbereich des MMoU stellen, ist nicht vereinbar mit den MMoU-Erfordernissen.

### 2.1.2 Rechtliches Gehör

#### 2.1.2.1 Kundeninformation

Die im Rahmen eines Amtshilfeverfahrens erfolgende Information des Betroffenen über das eingegangene Amtshilfeersuchen kann die laufende Untersuchung gefährden. Es besteht insbesondere die Gefahr, dass der Betroffene allenfalls untersuchungsrelevante Materialien beseitigt. Während CESR die Information des Betroffenen generell als unvereinbar mit den Vertraulichkeitsanforderungen des CESR-MMoU ansieht, hat IOSCO nach einer längeren Diskussion entschieden, dass das Kundenbeschwerderecht mit sehr stark eingeschränkter Akteneinsicht prinzipiell vereinbar mit den Vertraulichkeitsanforderungen des IOSCO-MMoU ist<sup>3</sup>.

#### 2.1.2.2 Akteneinsicht

Durch die in Liechtenstein vollumfänglich gewährte Akteneinsicht, insbesondere die fehlende Möglichkeit der Einschränkung, ist der Betroffene umfassend über das laufende Amtshilfeverfahren informiert. Er hat die Möglichkeit, jedes Schrift-

---

<sup>3</sup> IOSCO hat dies im Zuge des Aufnahmeverfahrens der Schweiz im Jahr 2010 entschieden. Die Akzeptanz des schweizerischen Beschwerderechts erklärt sich aus der grossen Divergenz zum liechtensteinischen Beschwerderecht in der rechtlichen und praktischen Ausgestaltung. Dies insbesondere durch die wesentlich kürzere Verfahrensdauer, die Möglichkeit der sehr stark beschränkten Akteneinsicht sowie die geringen Erfolgsaussichten einer Beschwerde. Auch ist die Schweiz in der Lage, im gesamten IOSCO-MMoU-Anwendungsbereich Amtshilfe zu leisten.

stück einzusehen. Dies kann die Ermittlungen der ersuchenden Behörde in diesem Verfahrensstadium stark behindern (Verdunkelungsgefahr).

#### 2.1.2.3 Beschwerderecht

Die Beschwerdemöglichkeit der betroffenen Person bzw. der betroffenen Finanzinstitution kann zu grossen zeitlichen Verzögerungen der Amtshilfe führen. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass im Falle einer Beschwerde die Verfahren oftmals über ein Jahr dauern. Die langen Verfahrensdauern ergeben sich aus dem Umstand, dass dem Betroffenen bis zu drei Beschwerdeinstanzen offen stehen. In keinem Instanzenzug kann die aufschiebende Wirkung der Beschwerde versagt werden. Die daraus resultierenden zeitlichen Verzögerungen können beträchtliche Auswirkungen auf die Untersuchungen der ersuchenden Behörde haben, da die Ermittlungen durch die „Nichtkooperation“ bzw. „Zuspätkooperation“ oftmals scheitern. Je mehr Zeit den involvierten Personen bleibt, Beweise zu vernichten (Konten und Gesellschaften auflösen, Unterlagen vernichten oder sonst wie vor einem Zugriff verbergen, etc.) oder Tatsachen zu verschleiern (Gelder transferieren, etc.), umso unwahrscheinlicher ist es, die im Dunkeln gebliebenen Punkte amtshilfeweise klären und die unrechtmässig handelnden Personen zur Verantwortung ziehen zu können. Es stellt sich für die ersuchende Behörde zudem das Problem der Verjährung.

## 2.2 Auflösung der Diskrepanzen

Die oben aufgezeigten Diskrepanzen sind zu beseitigen. Dies kann nur durch eine Modifikation der Rechtsgrundlagen erfolgen. Eine Verfassungsrevision in diesem Punkt drängt sich nach Meinung der Regierung jedoch nicht auf. Zum einen weil es sich um eine sehr spezifische Materie handelt, die es zu regeln gilt und die zudem in keiner Weise Präjudizcharakter für die Anpassung von Amtshilfever-

fahren in anderen Bereichen hat, zum anderen, weil sich mit dem einzuführenden Institut des nachträglichen Beschwerderechts zwar verfassungsrechtliche Fragen stellen, jedoch die in Frage stehende verfassungsrechtliche Garantie in ihrem Kerngehalt erhalten bleibt. Nähere Erläuterungen zu dieser Auffassung finden sich unter Ziffer 5 (Verfassungsmässigkeit). Die Regierung hat dementsprechend entschieden, das FMAG anzupassen. Eine Revision hinsichtlich der Amtshilfeb Bestimmungen in den verschiedenen Spezialgesetzen (Marktmissbrauchsgesetz usw.) führte zu einem ungleich grösseren Aufwand und würde zudem der Transparenz der zu regelnden Materie nicht förderlich sein. In diesem Sinne handelt es sich bei der vorliegenden Materie um eine Querschnittsthematik.

#### 2.2.1 Anwendungsbereich

Der Geltungsbereich der Amtshilfebestimmungen wird auf alle in den Anwendungsbereich der MMoU fallenden Sachverhalte, insbesondere auf alle „betrügerischen oder manipulativen Praktiken im Finanzmarktbereich“, ausgeweitet.

#### 2.2.2 Verfahren

Nachfolgend werden die einzelnen Elemente des Verfahrens des neu einzuführenden Institutes des nachträglichen Beschwerderechtes in groben Zügen erläutert. Die Details sind den Erläuterungen der Vorschriften (Ziff. 3, unten) zu entnehmen.

##### 2.2.2.1 Kundeninformation

Um die Verdunkelungsgefahr, also das Beiseiteschaffen von möglichem Beweismaterial, welche mit einer zu frühzeitigen Information des Betroffenen entsteht,

zu verhindern, muss die Information des Betroffenen verfahrensmässig nach hinten verschoben werden.

#### 2.2.2.2 Akteneinsicht

Die Akteneinsicht bedarf, ebenfalls um der Verhinderung der Verdunkelungsgefahr willen, gewisser Einschränkungen. Diese Einschränkungen betreffen die zeitliche Wahrnehmung des Rechtes auf Akteneinsicht. Dieses Recht wird im Verfahren zeitlich nach hinten verschoben.

#### 2.2.2.3 Beschwerderecht

Das Beschwerderecht ist, um den geforderten Standard zu erreichen, ebenfalls verfahrensmässig nach hinten zu verschieben. Es entsteht erst bei Abschluss der Untersuchungen der ersuchenden Behörde. Eine richterliche Überprüfung der Anforderungen an den Vollzug der Amtshilfeersuchen wird von Gesetzes wegen bei allen Gesuchen neu eingeführt. Zudem bleibt die verfassungsmässig vorgesehene Beschwerdemöglichkeit bestehen, jedoch zeitlich nachträglich durchsetzbar.

### **2.3 Verschärfung des internationalen Drucks**

Zu all dem Vorgenannten kommt hinzu, dass sich nach der weltweiten Finanzkrise der internationale Fokus noch vermehrt auf „unkooperative“, nicht nach internationalen Standards agierende Staaten gerichtet und sich in der Folge der internationale Druck gegen diese verschärft hat.

### 2.3.1 G-20-Erklärung

In ihrer Erklärung anlässlich des Pittsburgh Summit im September 2009 haben die G-20-Mitgliedstaaten angekündigt, den politischen Druck gegen Jurisdiktionen, welche die internationalen Standards im Steuer-, Geldwäsche- und Aufsichtsbereich nicht einhalten, zu erhöhen. Internationale Organisationen, im Aufsichtsbereich das Financial Stability Board (FSB), wurden beauftragt, nicht-kooperative Staaten durch sogenannte Peer Reviews (Überprüfung der Übereinstimmung von landesrechtlichen Bestimmungen mit internationalen Standards; analoge Verfahren sind im Bereich der Geldwäscherei seit Jahren bekannt) auffindig zu machen. Anschliessend sollen gegen diese Staaten Massnahmen, meist durch die Aufnahme auf eine schwarze Liste, ergriffen werden. Ein Hauptaugenmerk dieser Peer Reviews des FSB liegt auf der internationalen Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch. Die Einhaltung dieser Standards im Wertpapierbereich überprüft das FSB anhand der einschlägigen Standards von IOSCO bzw. holt bei IOSCO Informationen zu jenen Jurisdiktionen ein, die diese Standards nicht erfüllen.

### 2.3.2 Level 3-Report

Im September 2009 haben die drei europäischen Level 3-Komitees Committee of European Securities Regulators (CESR), Committee of European Banking Supervisors (CEBS) und Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (CEIOPS) einen Report hinsichtlich nicht-kooperativer Jurisdiktionen veröffentlicht. In diesem Report wurde Liechtenstein als „most problematic country“ bezeichnet. Die bislang auf CESR beschränkte Kritik droht auf andere Bereiche (z.B. Banken und Versicherungen) überzugreifen.

### 2.3.3 Neues europäisches Finanzaufsichtssystem

Aufgrund der Finanzkrise wurde auf europäischer Ebene ein Vorschlag für eine neue europäische Finanzaufsicht ausgearbeitet. Im Rahmen der Mikroaufsicht ist die Schaffung eines Europäischen Systems für die Finanzaufsicht geplant, bei dem die nationalen Finanzaufsichtsbehörden ab 2011 in einem Netzverbund mit den neuen europäischen Finanzaufsichtsbehörden zusammenarbeiten sollen. Diese neuen europäischen Aufsichtsbehörden sollen durch eine Aufwertung der bestehenden europäischen Level 3-Ausschüsse (CEBS, CESR, CEIOPS) errichtet werden. Diese sollen im Gegensatz zu den bisherigen Ausschüssen verbindliche technische Standards betreffend die Anwendung des Gemeinschaftsrechts entwickeln und somit für eine harmonisierte Aufsichtspraxis sorgen. Darüber hinaus werden sie unter bestimmten Voraussetzungen auch bindende Entscheidungen gegenüber nationalen Aufsichtsbehörden erlassen können (z.B. bei Meinungsverschiedenheiten zwischen nationalen Aufsichtsbehörden).

Es ist vorgesehen, dass den EWR-Staaten, ähnlich wie bisher, eine Teilnahme in Form eines Beobachterstatus eingeräumt wird. Erfüllt jedoch Liechtenstein bis zum 1. Januar 2011 nicht die CESR-MMoU-Erfordernisse, wird Liechtenstein mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit keine Teilnahme bei der neuen europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde gewährt. Aufgrund der weitreichenden Kompetenzen dieser Behörde können hierdurch für den Finanzplatz Liechtenstein erhebliche Wettbewerbsnachteile entstehen (Notwendigkeit der Befolgung von Entscheidungen, jedoch keine aktive Partizipation). Eine Anpassung der liechtensteinischen Amtshilfe an die CESR-Standards bis zum 1. Januar 2011 ist daher von fundamentaler Bedeutung für den Finanzplatz und Wirtschaftsstandort Liechtenstein.

## **2.4 Notwendigkeit zur Einhaltung der internationalen Standards**

Durch die Erhöhung des internationalen Drucks auf nicht nach internationalen Standards handelnde Staaten sowie aufgrund der Notwendigkeit, in der neuen europäischen Finanzaufsicht aktiv partizipieren zu können, ist die Angleichung der Amtshilfe im Wertpapierbereich an die von IOSCO und CESR gesetzten Standards unumgänglich, um einen erheblichen Reputationsverlust und massive Wettbewerbsnachteile zu verhindern. Die durch die Nichteinhaltung der Standards resultierende Nichtmitgliedschaft Liechtensteins bei IOSCO und CESR lenkt den internationalen Fokus umso mehr auf Liechtenstein.

Die liechtensteinische Finanzplatzstrategie beruht auf Transparenz, Integrität, Kooperation und auf der Einhaltung international anerkannter Standards. Es ist im Weiteren darauf hinzuweisen, dass es sich hier um Untersuchungen hinsichtlich mutmasslich krimineller Marktteilnehmer handelt. Deren Tätigkeit untergräbt das Ansehen des Finanzmarktes Liechtenstein als sauberen und gut regulierten Finanzplatz. Die dem Ausland übermittelten Informationen dürfen rein zum Zweck der Marktaufsicht (z.B. Insiderhandel etc.) verwendet werden. Die Verwendung der Informationen ausserhalb dieses Zweckes ist nicht zulässig. In der Vergangenheit wurde nie gegen dieses Prinzip verstossen.

Die Globalisierung bringt es mit sich, dass global agierende Finanzinstitute für ihre internationale Anerkennung einer den internationalen Standards entsprechenden Regulierung bedürfen. Der Wille zur wirtschaftlichen Öffnung Liechtensteins gegenüber dem Ausland und der Partizipation an internationalen Standards spiegelt sich insbesondere im Beitritt Liechtensteins zum EWR wider.

Um diese wirtschaftliche Öffnung konsequent weiterzuführen, ist eine Anpassung des liechtensteinischen Amtshilferechts im Wertpapierbereich unumgänglich. Insbesondere im Wertpapierhandel besteht durch den Umstand, dass der

Finanzplatz Liechtenstein über keine eigene Börse oder andere Wertpapierhandelsplätze verfügt und dennoch am globalen Wertpapierhandel partizipieren will, eine besondere Abhängigkeit liechtensteinischer Finanzintermediäre von den ausländischen Wertpapiermärkten und deren Regulatoren. Die Grundvoraussetzung für die Teilnahme am internationalen Handel ist eine den internationalen Standards entsprechende Amtshilfe. Eine diesbezüglich ungenügende Amtshilfe wird aus internationaler Sicht zunehmend als Schutzschild für Finanzmarktbetrüger wahrgenommen.

Der grosse internationale Druck, ausgelöst durch das wachsende Unverständnis vieler Staaten gegenüber dem liechtensteinischen Amtshilfeverfahren, hat in der jüngsten Zeit zu einer Zuspitzung der Situation geführt. Wie ein Beispiel aus der Vergangenheit zeigt, führt dies seitens der anderen Staaten auf längere Sicht dazu, den Zugang Liechtensteins bzw. liechtensteinischer Finanzintermediäre zu den weltweiten Börsenplätzen einzuschränken.

### **3. SCHWERPUNKTE DER VORLAGE**

#### **3.1 Rechtsvergleich**

##### **3.1.1 EWR/CESR**

Im Rahmen der Schaffung des Marktmissbrauchsgesetzes wurde geprüft, ob es in anderen EWR-Ländern vergleichbare Rechtsmittel gibt. Beispielsweise wurde die Situation in Österreich, Deutschland und Luxemburg analysiert.

Dabei wurde festgestellt, dass es in diesen Ländern lediglich ein Rechtsmittel zugunsten des Finanzintermediärs, bei dem die Kundeninformationen eingeholt



werden, gibt. Dieses kann ausschliesslich im Auskunftsverfahren<sup>4</sup> geltend gemacht werden und wird zudem in der Praxis äusserst selten in Anspruch genommen. Der betroffene Finanzintermediär kann sich so gegen ein Auskunftersuchen der nationalen Aufsichtsbehörde wehren, welches keine gesetzliche Grundlage hat. Es muss hervorgehoben werden, dass hier nicht Interessen des Kunden, sondern lediglich Rechtsverletzungen gegenüber dem Finanzintermediär als Beschwerdegrund vorgebracht werden können. Der Kunde selbst darf nicht über das Ersuchen der Aufsichtsbehörde informiert werden.

Diese Rechtsmittel sind somit nicht mit dem liechtensteinischen Verfahren vergleichbar. Hier hat zusätzlich der Kunde ein Beschwerderecht, welches im Übermittlungsverfahren<sup>5</sup> zum Tragen kommt. Insbesondere wird der Kunde über das Auskunftersuchen der ausländischen Behörde informiert. Kommt hinzu, dass in Liechtenstein, anders als im EU-/EWR-Umfeld, nicht nur sehr selten, sondern regelmässig vom Beschwerderecht Gebrauch gemacht wird.

### 3.1.2 Global/IOSCO

Die Schweiz war bislang das einzige Land, bei dem sich IOSCO mit der Zulässigkeit eines Kundenbeschwerderechts auseinandersetzen hatte. Die FINMA hält in ihrem Bericht „Die internationale Amtshilfe im Börsenbereich“, August 2009, fest: „Das Schweizer System zur Zusammenarbeit in Marktaufsichtsfragen ist effizient, aber auch einzigartig. Die Pflicht der FINMA, von einem Amtshilfegesuch betroffene Personen als Kunden eines Finanzintermediärs entsprechend zu orientieren und ihnen die Möglichkeit einzuräumen, von ihr einen anfechtbaren Entscheid zu verlangen, stellt im Bereich der Marktaufsicht eine internationale

---

<sup>4</sup> Im Auskunftsverfahren holt die FMA die von der ausländischen Behörde gewünschten Informationen bei dem jeweiligen Finanzintermediär ein.

<sup>5</sup> Im Übermittlungsverfahren verfügt die FMA per rechtsmittelfähiger Verfügung die Übermittlung der zuvor eingeholten Informationen an die ausländische Behörde.

Besonderheit dar. Nur wenige Staaten, so die USA, kennen für Bankunterlagen ein vergleichbares Verfahren. Die meisten Aufsichtsbehörden übermitteln die Informationen über die Personen, die für eine auf einem ausländischen Markt getätigte Transaktion verantwortlich sind, in den meisten Fällen ohne weiteres, zumindest wenn sie die verlangten Auskünfte bei den von ihnen beaufsichtigten Rechtseinheiten erhalten.“

Gemäss Auskünften von IOSCO und der FINMA hat kein Land ein vergleichbares Beschwerderecht. Es gibt lediglich einzelne Staaten, wie beispielsweise die USA, welche für bestimmte Bankunterlagen (nicht jedoch Transaktionsinformationen) ein vergleichbares Verfahren kennen.

#### **4. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN**

##### **4.1 Allgemeine Bemerkungen**

Der Überschaubarkeit sowie der Rechtssicherheit willen werden die im liechtensteinischen Finanzmarktrecht erforderlichen Anpassungen im Bereich der Amtshilfeleistung zum Zweck der Wertpapieraufsicht nicht in jedem finanzmarktrechtlichen Erlass gesondert, sondern gesamthaft ins FMAG aufgenommen.

##### **4.2 Abänderung des Gesetzes über die Finanzmarktaufsicht**

###### **Zu: A. Amtshilfe**

###### **Art. 27a - Grundsatz**

Die Bestimmung hält zunächst den Grundsatz fest, dass die FMA die zuständige Behörde für die Leistung von Amtshilfe ist. Spiegelbild dieser Zuständigkeit ist die Kompetenz der FMA, selbst Amtshilfeersuchen – namentlich gegenüber dem Ausland – zu stellen.

In Abs. 1 sind die Tatbestände der Amtshilfe zum Zwecke der Wertpapieraufsicht aufgeführt. Der Katalog entspricht den Anforderungen der MMoU von IOSCO und CESR. Amtshilfe relevant können sämtliche Bereiche werden, in denen Finanzmarktaufsicht im Wertpapieraufsichtsbereich praktiziert wird. Im Vordergrund steht die Kooperation bei Verstößen gegen Insidergesetzgebung, bei Marktmanipulationen, zur Überwachung des Handels mit Finanzinstrumenten sowie der Beachtung von Veröffentlichungs- und Meldepflichten; sodann die Aufsicht über Märkte und Finanzintermediäre und die Bekämpfung der Geldwäscherei sowie der organisierten Kriminalität. Ergänzend sei hier zu bemerken dass beispielsweise im Fall von Abs. 1 Bst. g einem Amtshilfeersuchen bei Vorliegen aller rechtlichen Voraussetzungen und der Abwesenheit von Ablehnungsgründen nur dann stattgegeben wird, wenn ein klarer Zusammenhang zur Wertpapieraufsicht aus dem Ersuchen ersichtlich wird. Derselben Begründungslinie folgend, würde damit ein die rechtlichen Voraussetzungen erfüllendes Amtshilfeersuchen, dem keine Ablehnungsgründe entgegenstehen, im Falle von Abs. 1 Bst. a zurückgewiesen, wenn nicht klar zum Ausdruck kommt, dass der Anlagebetrug im Zusammenhang mit der Wertpapieraufsicht steht. Dasselbe gilt für die Fälle von Abs. 1 Bst. f: Das System des nachträglichen Beschwerderechtes findet nur dann auf die Fälle von Amtshilfeersuchen hinsichtlich Geldwäscherei, organisierter Kriminalität und der Finanzierung des Terrorismus Anwendung, wenn das diesbezügliche Ersuchen im Zusammenhang mit der Wertpapieraufsicht steht.

Abs. 2 erklärt, worin die Amtshilfe besteht: Sie umfasst namentlich die Erledigung von Amtshilfeersuchen, d.h. die Beschaffung und die Aushändigung von Informationen und Dokumenten, um welche die ersuchende Behörde nachsucht. Darüber hinaus kann Gegenstand der Amtshilfe der – generelle oder fallbezogene – Informationsaustausch sein. Gegen einen solchen kann bei Zulässigkeit der Amtshilfe nicht vorgebracht werden, eine Information genieße spezialgesetzli-

chen Geheimnisschutz (etwa des Gesetzes über die Banken und Finanzgesellschaften).

Abs 3. regelt das Verhältnis gegenüber anderen Erlassen. Diese explizite Regelung ist notwendig, da in verschiedenen Gesetzen Bestimmungen zur Amtshilfe vorhanden sind. Die neuen Bestimmungen im FMAG [Art. 27a bis Art.27k] gehen diesen vor, sofern es sich um Amtshilfeersuchen zum Zweck der Wertpapieraufsicht handelt.

#### **Zu: B. Voraussetzungen der Gewährung von Amtshilfe**

Dieser Abschnitt hält die Voraussetzungen fest, die erfüllt sein müssen, damit Amtshilfe durch die FMA gewährt werden darf. Die einzelnen Punkte entsprechen internationalen Standards und sind auch in der bisherigen Gesetzgebung sowie in der Rechtsprechung Liechtensteins etabliert worden.

#### **Art. 27b - Zuständigkeit der ersuchenden ausländischen Behörde**

Erste Voraussetzung für die Gewährung von Amtshilfe ist die Kompetenz einer Behörde, auf dem Gebiet der Marktaufsicht tätig zu sein und infolgedessen auch Ersuchen um Amtshilfe zu stellen. In Liechtenstein ist die FMA zuständig, den Vollzug der Finanzmarktgesetzgebung zu überwachen. In anderen Staaten liegt die Aufsichtszuständigkeit bei jenen Behörden, die aufgrund der jeweiligen nationalen Aufsichtsrechte zu dieser Tätigkeit berufen sind. Die für die Überwachung von Marktmissbräuchen zuständigen Finanzmarkt-Aufsichtsbehörden sind in der Regel zumindest mit der Erfüllung folgender Aufgaben betraut:

- die Überwachung des börslichen und ausserbörslichen Handels im Hinblick auf allfälligen Missbrauch von Insiderinformationen oder Marktmanipulationen;
- die Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Publizitätsvorschriften seitens der Emittenten («ad hoc»-Publizität);

- die Überprüfung der Einhaltung der Meldevorschriften für meldepflichtige Marktteilnehmer (Verdachtsmeldung);
- die Einhaltung der Meldepflichten der Mitglieder des Geschäftsleitungs- oder Aufsichtsratsorgans eines Emittenten sowie gegebenenfalls in enger Beziehung zu ihnen stehender Personen (Directors' Dealings);
- die Überprüfung der sachgerechten Erstellung und Darbietung von Finanzanalysen.

Verfügt eine ausländische Behörde über diesbezügliche gesetzliche Kompetenzen, so ist sie berechtigt an die FMA ein Amtshilfegesuch zu richten. Gleiches gilt, wenn einer Behörde andere Aufgaben als die Bekämpfung von Marktmissbräuchen übertragen sind.

#### **Art. 27c - Form und Inhalt des Ersuchens**

Ein Amtshilfegesuch muss minimalen formalen Anforderungen genügen. Das gilt zunächst für die äussere Form und die Sprache des Ersuchens. Das Ersuchen kann zwar in beliebiger Sprache verfasst sein, die ersuchende Behörde hat aber zumindest eine Übersetzung in deutscher oder in englischer Sprache beizulegen. Das Ersuchen hat in Schriftform, als Brief, zu erfolgen (Abs. 1). In dringenden Fällen genügt ein mündliches Gesuch, ein E-Mail oder Fax, wobei ein schriftliches Ersuchen in Briefform nachzureichen ist, wenn die FMA auf dieses Erfordernis nicht verzichtet – beispielsweise in einem Fall, in welchem die schriftliche Nachreichung nicht mehr opportun erscheint, weil sich aufgrund des mündlich gestellten Ersuchens ein offensichtlicher Ablehnungsgrund ergibt und dieser im Rahmen des mündlichen Gesprächs mit der ersuchenden Behörde kommuniziert und akzeptiert wurde.

Abs. 3 nennt im Einzelnen die Angaben, die ein Ersuchen aufzuweisen hat. Diese Angaben entsprechen den IOSCO-Standards. Daraus muss ersichtlich werden,

welche Verletzungstatbestände durch eine ersuchende Behörde geltend gemacht und welche Auskünfte sowie Unterlagen verlangt werden. Besondere Bedeutung kommt der Darstellung des relevanten Sachverhalts zu (Bst. b). Daraus muss sich – zusammen mit dem Grund des Ersuchens (Bst. d) – der entscheidungswesentliche Inhalt des Amtshilfeersuchens ergeben. Der relevante Sachverhalt ist zwar nicht in seiner Gesamtheit wiederzugeben, doch muss dessen Zusammenfassung so dargestellt sein, dass die ausgeführten (Text-)Passagen genügen, um darauf die Entscheidung betreffend Gewährung von Amtshilfe zu stützen. Das heisst insbesondere, dass ein Verdachtssachverhalt nur so weit wiedergegeben sein muss, dass daraus die Zulässigkeit eines Ersuchens deutlich wird. Mit anderen Worten: eine minimale Beschreibung des Anfangsverdachts ist erforderlich und hinreichend.

Die in Art. 27c Abs. 4 umschriebenen Anforderungen sind ebenfalls in den MMoU von IOSCO und CESR enthalten.

#### **Art. 27d - Erforderlichkeit des Ersuchens**

Die Übermittlung aufsichtsrelevanter Informationen an zuständige ausländische Behörden setzt voraus, dass die betreffenden Informationen zur Bekämpfung von Delikten oder Missbräuchen „notwendig sind“ (vgl. z.B. Art. 16 Abs. 2 Satz 1 Marktmissbrauchsgesetz). Dabei ist von einem umfassenden Auftrag der in- und ausländischen Behörden zur Beaufsichtigung des Marktgeschehens auszugehen, wie die bisherige Praxis der FMA und die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes zeigen.

Im Zusammenhang mit der Überprüfung der „Notwendigkeit“ einer Information hat der Verwaltungsgerichtshof unterstrichen, betroffenen Personen müsse es zwar erlaubt sein, das Fehlen derselben geltend zu machen. Das führe aber nicht zu einer Verpflichtung der FMA, über die Opportunität des ausländischen Verfahrens zu befinden. Vielmehr obliegt es nur der ausländischen ersuchenden Behör-

de, die Frage des Vorliegens eines verbotenen Insiderhandels oder einer verbotenen Marktmanipulation zu prüfen. Die FMA habe – lediglich – das Vorliegen eines expliziten gesetzlichen Ablehnungsgrundes zu prüfen (dazu im Einzelnen hiernach). Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass die Erforderlichkeit einer Information letztlich nur dann bestritten werden kann, wenn die Übermittlung einer solchen einen dieser besonderen (Verweigerungs-) Tatbestände erfüllen würde.

#### **Art. 27e - Ausschliesslichkeit der Verwendung von Informationen**

Die Bestimmung statuiert das wichtige und anerkannte Prinzip der Ausschliesslichkeit oder Spezialität. Der Fundamentalgrundsatz der Ausschliesslichkeit ist in den MMoU von IOSCO und CESR enthalten. Die FMA verbindet die Übermittlung von Informationen an ausländische Behörden mit der Auflage, das Prinzip der Ausschliesslichkeit zu beachten. Eine Weiterleitung (oder Verwendung) der Informationen zu anderen als mit dem Amtshilfeersuchen verbundenen Zwecken oder an Behörden anderer Staaten ist ohne vorgängige Zustimmung der FMA nicht gestattet. Gemäss Art. 27e Abs. 2 gilt die genannte Vorgabe auch mit Blick auf Weiterleitungen durch die FMA.

Damit ist es beispielsweise nicht zulässig, dass eine ausländische Wertpapieraufsichtsbehörde die von der FMA erhaltenen Informationen an die sachzuständige Staatsanwaltschaft oder an andere Aufsichtsbehörden weiterleitet ohne vorherige schriftliche Erlaubnis durch die FMA. Ebenso wenig dürfen Informationen zu steuerlichen oder weiteren sachfremden, nicht wertpapieraufsichtsrelevanten Zwecken weitergegeben werden.

## **Zu: C. Ablehnung der Amtshilfe**

### **Art. 27f - Ablehnungsgründe**

Die FMA kann Amtshilfe gegenüber einem ausländischen Ersuchen nur ablehnen, wenn ein in Art. 27f explizit aufgeführter Grund vorliegt. Die Liste dieser gesetzlichen Gründe ist abschliessend. Es handelt sich hier ausdrücklich um eine „Kann-Vorschrift“. D.h. die FMA hat einen gewissen Ermessensspielraum um im Zweifelsfall, trotz vorhandenem Ablehnungsgrund, einen Antrag an einen Richter des Verwaltungsgerichtshofes zur Bewilligung des Vollzugs der Amtshilfe zu stellen.

Die Ablehnungsgründe entsprechen weitgehend der in Art. 14 Abs. 2 und Abs. 3 Marktmissbrauchsgesetz enthaltenen Regelung. Hinzu kommt die ausdrückliche Erwähnung der Kompetenz, die Erfüllung der Amtshilfenvoraussetzungen, wie sie in den übrigen Bestimmungen dieses Gesetzesabschnitts niedergelegt sind, zu überprüfen.

Eine umfassende Praxis von FMA und Verwaltungsgerichtshof besteht zu dem in Art. 27f Abs. 1 Bst. [b] aufgeführten Ablehnungsgrund – nämlich der möglichen Beeinträchtigung der Souveränität, der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung Liechtensteins durch ein ausländisches Ersuchen. Nach der Rechtsprechung darf eine solche Möglichkeit nicht leichthin angenommen werden. Insbesondere sind Spekulationen und Hypothesen mit Bezug auf die Beachtung des Ausschliesslichkeitsprinzips und anderer Auflagen der Amtshilfe nicht geeignet, eine Bedrohung der Souveränität und der öffentlichen Ordnung Liechtensteins herbeizuführen.

Art. 27f Abs. 1 Bst. [c] und Bst. [d] hängen eng miteinander zusammen. Dabei geht es um die Verhinderung paralleler Strafverfahren im In- und im Ausland. Allerdings soll nicht irgendein Verfahren vor irgendeinem liechtensteinischen Gericht die Gewährung von Amtshilfe an eine ausländische Behörde unzulässig machen. Vielmehr muss es sich, wie auch der Verwaltungsgerichtshof entschied-



den hat, um ein Strafverfahren vor einem inländischen Gericht oder um ein liechtensteinisches Strafurteil handeln. Sodann bedeuten diese Ablehnungsgründe nicht, dass ein zweites Amtshilfeverfahren unzulässig wäre, wenn ein erstes Verfahren in einem konkreten Fall beim Verwaltungsgerichtshof oder beim Staatsgerichtshof anhängig oder gar abgeschlossen ist. Schliesslich steht die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft – etwa den Missbrauch einer Insiderinformation oder eine Marktmanipulation betreffend – der Leistung von Amtshilfe durch die FMA nicht entgegen.

Lehnt die FMA gestützt auf Art. 27f Abs. 1 ein Ersuchen ab, hat sie das gegenüber der ausländischen Behörde zu begründen. Auch diese Bestimmung ist bereits im Marktmissbrauchsgesetz enthalten (Art. 14 Abs. 3, Art. 18 Abs. 4).

#### **Zu: D. Unabhängige richterliche Überprüfung**

##### **Art. 27g - Überprüfung durch einen Richter des Verwaltungsgerichtshofes**

Ein Richter des Verwaltungsgerichtshofes amtet als unabhängige richterliche Überprüfungsstelle für die ausländischen Amtshilfeersuchen. Die FMA prüft Amtshilfeersuchen auf die Übereinstimmung mit den gesetzlichen Erfordernissen und auf vorhandene Ablehnungsgründe. Kommt sie zum Schluss, dass einem Amtshilfeersuchen nachzukommen sei, stellt sie beim Verwaltungsgerichtshof Antrag zur Bewilligung zum Vollzug des Amtshilfeersuchens.

Durch die unabhängige richterliche Überprüfung wird sichergestellt, dass ein Amtshilfeersuchen einer ausländischen Behörde zum Zwecke der Wertpapieraufsicht den rechtlichen Vorgaben dieses Gesetzes entspricht. Die richterliche Überprüfung findet vor dem Einholen der Informationen durch die FMA statt. Der Grund dafür ist, dass eine Überprüfung unmittelbar vor Ausfolgung der Informationen durch die FMA keine weiteren Kognitionsmöglichkeiten für die richterliche Überprüfung eröffnet. Zudem würde ein solches System den Nachteil mit

sich bringen, dass der Beschwerdeführer je nach konkreter anzuwendender rechtlicher Grundlage eine Beschränkung des Instanzenzuges zu gewärtigen hat.

Zudem prüft der Richter jeden Antrag hinsichtlich des verfassungsmässig festgelegten Willkürverbots sowie hinsichtlich der Frage, ob das Ersuchen eine „Fishing Expedition“ (Beweisforschung) darstellt. Der Verwaltungsgerichtshof legt die internen Abläufe und Zuständigkeiten, bezüglich der Überprüfung der Anträge der FMA selbst fest.

## **Zu E. Einholen der Informationen**

### **Art. 27h - Einholen der Informationen**

Voraussetzung für das Einholen von Informationen um einem Amtshilfeersuchen nachzukommen, ist die Bewilligung zum Vollzug durch einen Richters des Verwaltungsgerichtshofes. Die FMA ist in diesem Fall befugt, vom Informations- und Dateninhaber Informationen und Daten einzuholen. Informationsinhaber ist jede Person, die über Informationen verfügt, welche Gegenstand des Ersuchens sind. In der Regel handelt es sich hierbei um die direkt betroffene Person oder die Person, mit der die direkt betroffene Person eine Kundenbeziehung unterhält, sprich einen Finanzintermediär. Dies ergibt sich direkt aus den Texten der MMoU von IOSCO und CESR.

Dem Informationsinhaber werden die wesentlichen Punkte des Ersuchens in kurzer und prägnanter Form bekanntgegeben. Die Bekanntgabe erfolgt durch ein Schreiben der FMA, welches im Wesentlichen das Amtshilfeersuchen in verkürzter Form wiedergibt.

Vor dem Zeitpunkt des Abschlusses des Verfahrens, spätestens jedoch zwei Jahre nach Eingang des Ersuchens, steht dem Informationsinhaber das Recht auf Akteneinsicht nicht zu. Dies gilt auch für die direkt betroffene Person, die auf ir-

gendeine Art und Weise vor Abschluss der amtlichen Untersuchung Kenntnis von dem Verfahren erhält. Diese Einschränkung des Akteineinsichtsrechts resultiert aus den Anforderungen der MMoU-Texte von IOSCO und CESR und soll der Verdunkelungsgefahr entgegenwirken.

Sofern es sich beim Informationsinhaber um den Finanzintermediär handelt, mit dem die unmittelbar betroffene Person eine Kundenbeziehung unterhält, ist es dem Finanzintermediär untersagt, die betroffene Person zu informieren. Die betroffene Person wird erst bei Abschluss des Verfahrens der ersuchenden Behörde informiert, spätestens jedoch zwei Jahre nach Eingang des Ersuchens. Dies ist ein IOSCO- und CESR-Erfordernis um der Verdunkelungsgefahr vorzubeugen.

Der Informationsinhaber hat der FMA die Daten und Informationen innerhalb von zehn Tagen zur Verfügung zu stellen. Die FMA kann diese Frist auf begründetes Ansuchen des Informationsinhabers einmalig verlängern. Diese Vorschrift dient der von beiden Gremien geforderten Beschleunigung des Verfahrens.

Verweigert ein Informationsinhaber die Herausgabe an die FMA, so ist diese befugt eine Vollstreckungsverfügung zu erlassen. Diese ist nicht anfechtbar und sofort vollstreckbar. Es gelten dabei die Bestimmungen der Landesverwaltungsrechtspflege. Dies bedeutet, dass analog zu den Regelungen im Steueramtshilfegesetz auch die Strafprozessordnung angewendet werden kann. Für die allenfalls notwendige Anordnung von Zwangsmassnahmen gelten die einschlägigen Bestimmungen der Strafprozessordnung, insbesondere § 92ff (Haus- und Personendurchsuchung), § 96f (Beschlagnahme), § 98 (Durchsuchung und Beschlagnahme von Papieren). Sofern es sich beim Informationsinhaber um einen Finanzintermediär handelt, könnte argumentiert werden, dass diesem gestützt auf dieses neu einzuführende Verfahren und die entsprechende Vollstreckungsverfügung keine Möglichkeit gegeben wird, mit dieser allenfalls sich ergebende Verletzungen von den Finanzintermediär selber betreffenden Rechtsvorschriften zu

rügen. Diese Argumentation ist insofern richtig, als sich derartige Verletzungen von Rechtsnormen durchaus vorstellen lassen. Der Finanzintermediär verfügt jedoch in diesem Stadium des Verfahrens nicht über die notwendigen Informationen, um die Vollstreckungsverfügung gesamthaft beurteilen und auf diesen Beschwerdegrund abschätzen zu können und müsste, um sich selber vor möglichen Haftungs- und Entschädigungsansprüchen zu schützen, in jedem Falle Beschwerde ergreifen. Die ex-lege Vorschrift, dass die Vollstreckungsverfügung nicht anfechtbar ist, stellt somit einerseits sicher, dass auch in diesem Verfahrensstadium keine Verdunkelungsgefahr entstehen kann und andererseits verhindert sie mögliche Haftungs- und Entschädigungsforderungen gegen den Finanzintermediär, wenn er trotz sich im Nachhinein ergebenden Beschwerdegründen wegen Verletzungen von ihm selber betreffenden Rechtsvorschriften zum Zeitpunkt der Vollstreckungsverfügung keine Beschwerde erhoben hat.

#### **Zu: F. Vollzug der Amtshilfe**

##### **Art. 27i - Übermittlung der Informationen**

Nach der Sichtung der eingeholten Informationen und Daten übermittelt die FMA die relevanten Informationen an die ersuchende Behörde. Wie oben beschrieben ist dies nur möglich, wenn der Richter des Verwaltungsgerichtshofes dem Antrag der FMA zur Bewilligung des Vollzugs des Amtshilfeersuchens stattgegeben hat.

In diesem System der richterlichen Überprüfung des Antrages der FMA und des nachträglichen Beschwerderechts erfolgt keine eigentliche Überprüfung, welche Informationen die FMA an die ausländische Behörde übermittelt. Die bisherige Praxis bei der Behandlung von Beschwerden gegen Übermittlungsverfügungen der FMA zeigt, dass die unklare rechtliche Ausgangslage bezüglich der Anforderungen an die ausländischen Amtshilfeersuchen der Hauptkritikpunkt waren.

Die Überprüfung der materiellen Richtigkeit und Korrektheit der ausländischen Untersuchung durfte die FMA – so auch die ständige diesbezügliche Rechtsprechung – bereits bisher nicht vornehmen und wird dies auch unter dem künftigen Regime nicht tun dürfen. Dies entspricht auch nach wie vor der Ansicht der Regierung.

Die FMA erlässt zur Übermittlung der Informationen an die ersuchende ausländische Behörde eine Schlussverfügung. Diese bildet die Basis für das nachträgliche Beschwerderecht.

#### **Zu: G. Nachträgliches Beschwerderecht**

##### **Art. 27j - Nachträgliche Beschwerde**

Das nachträgliche Beschwerderecht stellt ein neues Institut dar. Das Beschwerderecht an sich erfährt inhaltlich keine Neuerung, es ist aber zeitlich nach hinten verschoben. Dies bedeutet, dass für die Wahrnehmung des Beschwerderechtes im Sinne der nachträglichen Beschwerde die einschlägigen Bestimmungen der Spezialgesetze gelten, will heissen, insbesondere die Vorschriften bezüglich Beschwerdefrist und Beschwerdeinstanz gelten wie bisher und sind im FMAG selber und, beispielsweise, im Marktmissbrauchsgesetz zu finden.

Die von einem Amtshilfeersuchen betroffene Person wird durch die FMA nach Rücksprache mit der ersuchenden Behörde, spätestens aber zwei Jahre nach Eingang des Ersuchens informiert. Dies bedingt, dass die FMA sicherstellt, dass sie in Kontakt mit den ausländischen Behörden bleibt und die betroffene Person so bald als möglich informiert.

Die Information an die betroffene Person umfasst Namen und Adresse der ersuchenden Behörde, Angaben zu den Informationen, um welche ersucht worden ist, eine kurze Zusammenfassung des der Untersuchung zugrundeliegenden

Sachverhalts, die Nennung der möglicherweise verletzten Vorschriften im Staat der ersuchenden Behörde, die Information über den Entscheid des Richters des Verwaltungsgerichtshofes sowie die Information über die Möglichkeit der nachträglichen Beschwerde.

Die Beschwerde, durchsetzbar im Sinne der nachträgliche Beschwerde, richtet sich gegen die Schlussverfügung der FMA gem. Art. 27i. Damit ist nicht der Entscheid des Richters des Verwaltungsgerichtshofes von der Beschwerde betroffen, sondern umfassend die Tätigkeit der FMA bezüglich der Einholung, Sichtung und Übermittlung sowie der Inhalt der übermittelten Informationen. Ein Bestandteil der Schlussverfügung ist auch die allenfalls erlassene Vollstreckungsverfügung, die damit in diesem Stadium des Verfahrens angefochten werden kann.

#### **Zu: H. Strafbestimmungen**

##### **Art. 27k - Vergehen**

Ohne Sanktionen ist das Verbot der Weitergabe von Informationen gemäss Art 27h Abs. 4 wirkungslos. Deshalb sind in Art. 27k Strafbestimmungen vorgesehen. Diese Bestimmung entspricht der Regelung im SPG (Art. 18 Abs. 3 i.V.m. Art. 30) welche vorsieht, dass die Weitergabe der Information an Dritte, dass Mitteilung an die Stabsstelle FIU erstattet wurde, unter Strafe stellt.

#### **5. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT**

Diese Vorlage wirft verfassungsrechtlich relevante Fragen auf. Die Regierung ist der Meinung, dass die in dieser Vorlage getroffene Lösung verfassungskonform ist und die zu wahrenen Rechte der Person nicht in unzulässiger Weise beeinträchtigt werden.

Die verfassungsmässige Garantie des rechtlichen Gehörs stellt grundsätzlich sicher, dass die Behörden die Parteien anhören, bevor sie verfügen. Verfügungen und Entscheide der FMA im internationalen Amtshilfeverfahren sind damit grundsätzlich beschwerdefähig.

Nach Auffassung der Regierung handelt es sich beim internationalen Amtshilfeverfahren zum Zwecke der Wertpapieraufsicht jedoch um einen Spezialfall. Die Aufsicht über den Wertpapierbereich ist typischerweise eine internationale Angelegenheit. Zudem stehen Insiderhandel und Marktmanipulation unter Strafdrohungen, weil nicht nur die Sicherheit des Geschäftsverkehrs als Rechtsgut geschützt werden soll sondern weil es vor allem auch darum geht, die Stabilität der Finanzmärkte zu sichern. Aktivitäten an den internationalen Finanzmärkten werden unter grösstem Zeitdruck und mit enormer Geschwindigkeit wahrgenommen. Untersuchungsführende Aufsichtsbehörden stehen denn auch regelmässig vor der Situation, dass aufgrund von minimalen Informationen Verfahren eröffnet werden müssen und in kürzester Zeit auf dem Wege der internationalen Amtshilfe weitere Hinweise verfügbar zu machen sind, um die Vorerhebungen möglichst zeitgerecht abschliessen zu können. Zudem besteht die grosse Gefahr, dass Drittpersonen, welche über diese Vorerhebungen Kenntnis und Informationen erlangen, die Behördentätigkeit behindern oder verunmöglichen (Verdunkelungsgefahr).

Eine vergleichbare Ausgangslage findet sich bei internationalen Vorermittlungen zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Organisierter Kriminalität. Auch dort besteht bis zum Abschluss von wesentlichen Untersuchungshandlungen grosse Verdunkelungsgefahr. Solche wesentlichen Untersuchungshandlungen sind beispielsweise Telefonüberwachungen. Wenn der Verdächtige Kenntnis von einer solchen Überwachungsmassnahme erhält, so können die Vorermittlungen nicht mehr sinnvoll weitergeführt werden. Um dieser Situation Rechnung zu tragen,

kennt man das Verfahren, dass der Betroffene einer solchen Überwachungs-massnahme erst nachträglich darüber informiert werden muss, wenn der Untersuchungszweck nicht mehr gefährdet ist.

Die Schweiz, ein Staat mit vergleichbarem verfassungsmässig garantierten Rechtsschutz, schränkt das rechtliche Gehör bei schwerwiegenden staatlichen Eingriffen in das Grundrecht der persönlichen Freiheit ein, um den Untersuchungszweck nicht zu gefährden. Die Einschränkung ist rechtlich haltbar, weil im späteren Stadium der eigentlichen Ermittlungen alle Beschwerderechte gewährleistet sind.

Das vorliegend einzuführende nachträgliche Beschwerderecht ist denn auch in Anlehnung an diese bewährte Praxis herausgebildet worden. Wenn es zur Sicherstellung von Vorermittlungen in den Bereichen schwerer internationaler Kriminalität möglich ist, massive Eingriffe in den Kernbereich der Persönlichen Freiheit (Telefonüberwachungen) ohne die Gewährung des rechtlichen Gehörs mittels richterlicher Verfügung vorzunehmen, dann kann es nicht verfassungswidrig sein, ein analoges Institut herauszubilden (nachträgliches Beschwerderecht) für ein Verfahren, das ungleich weniger in den Kernbereich der persönlichen Freiheit eingreift, obwohl es auch hier um schwere Fälle von Kriminalität gehen kann. Das nachträgliche Beschwerderecht hebt das verfassungsmässig garantierte rechtliche Gehör nicht auf, es verschiebt jedoch die Möglichkeit der Wahrnehmung auf denjenigen Zeitpunkt, ab welchem die Vorerhebungen nicht mehr gefährdet werden können.

Das nachträgliche Beschwerderecht respektiert die Vorgaben der Verfassung; auf der einen Seite das verfassungsmässig garantierte Recht auf rechtliches Gehör, auf der anderen Seite die Sicherstellung von sich aus der Verfassung und der EWR-Mitgliedschaft ergebenden Pflichten in internationalen speziellen Verfahren. Das nachträgliche Beschwerderecht kann nur durch eine unabhängige rich-



terliche Überprüfung zur Anwendung kommen. Damit wird sichergestellt, dass das Vorgehen der ersuchenden Aufsichtsbehörde den strengen gesetzlichen Anforderungen genügt. Das Institut des nachträglichen Beschwerderechts ist nur bei internationalen Amtshilfeverfahren zum Zwecke der Wertpapieraufsicht im Sinne eines Spezialfalls anwendbar. Ausserhalb der internationalen Amtshilfe im Bereich der Wertpapieraufsicht bleiben die bisher gegebenen Voraussetzungen und Verfahren aufrecht und es wird insofern auch kein Präjudiz geschaffen.

In jedem Fall besteht sowohl die Möglichkeit, Beschwerde gegen die von der FMA erlassene Schlussverfügung zu erheben als auch sich am Verfahren der ausländischen ersuchenden Aufsichtsbehörde bzw. der nachfolgenden Untersuchungsbehörden direkt zu beteiligen. Die Möglichkeit, im Inland die Schlussverfügung der FMA überprüfen zu lassen, stellt einen wichtigen Beitrag dar für die Rechtsfortbildung und dient der Sicherstellung willkürfreien behördlichen Handelns.

## **6. PERSONELLE, FINANZIELLE, ORGANISATORISCHE UND RÄUMLICHE AUSWIRKUNGEN**

Die Abänderung des FMAG als solche zieht keine personellen, organisatorischen oder räumlichen Auswirkungen bei der FMA nach sich. Die gesetzliche Vorgabe, dass der VGH jeden Antrag der FMA auf Bewilligung zum Vollzug von Amtshilfeersuchen im Wertpapieraufsichtsbereich zu überprüfen hat, bedeutet einen noch nicht abschätzbaren Zusatzaufwand für diese richterliche Behörde.

Für die FMA wird durch die Mitgliedschaft bei IOSCO und CESR ein Mehraufwand entstehen. Dieser kann voraussichtlich mit dem bestehenden Personal bewältigt werden.

Ein minimaler finanzieller Zusatzaufwand wird durch Mitgliedschaftsgebühren für CESR und IOSCO entstehen. Dieser bewegt sich voraussichtlich im Rahmen von einigen tausend Franken.

7. **REGIERUNGSVORLAGE**

**Gesetz**

vom ....

**über die Abänderung des Finanzmarktaufsichtsgesetzes**

Dem nachfolgenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

**I.**

**Abänderung bisherigen Rechts**

Das Gesetz vom 18. Juni 2004 über die Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz; FMAG), LGBl. 2004 Nr. 175, in der geltenden Fassung, wird wie folgt abgeändert:

**IVa. Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden**

**A. Amtshilfe**

Art. 27a

*Grundsatz*

1) Die FMA leistet oder ersucht um Amtshilfe zum Zwecke der Wertpapieraufsicht, insbesondere mit Bezug auf folgende Tatbestände:

- a) Insiderhandel, Marktmanipulation, falsche Darstellung von wesentlichen Informationen, Anlagebetrug, Wertpapierbetrug, andere betrügerische oder manipulative Praktiken im Finanzmarktbereich, einschliesslich Angebotspraktiken und Umgang mit Investorengeldern und Kundenaufträgen im Wertpapierbereich;
- b) Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Eintragung, die Emission, den Handel, die Beratung, das Management, die Verwaltung, die Aufbewahrung sowie die Veröffentlichung von Beteiligungen an Wertpapieren und sonstigen Finanzinstrumenten;
- c) Übernahmeangebote oder die Erlangung von Einfluss auf Finanzintermediäre;
- d) Veröffentlichungs- und Meldepflichten der Emittenten und der Anbieter von Wertpapieren und sonstigen Finanzinstrumenten;
- e) Überwachung von Finanzmärkten, überwachten Märkten, Börsen, Clearing- und Abrechnungseinrichtungen sowie Aufsicht und Kontrolle von OTC-Transaktionen in Wertpapieren und sonstigen Finanzinstrumenten, welche an einem überwachten Markt zugelassen sind;
- f) Bekämpfung der Geldwäscherei, der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung, sofern ein Zusammenhang mit der Wertpapieraufsicht besteht;
- g) die Überwachung der Tätigkeit von Finanzintermediären, sofern ein Zusammenhang mit der Wertpapieraufsicht besteht.

2) Gegenüber zuständigen ausländischen Behörden umfasst die Amtshilfe die Erledigung von Amtshilfeersuchen und den Informationsaustausch.

3) Weitere die FMA betreffende Vorschriften über die internationale Zusammenarbeit bleiben vorbehalten. Wird Amtshilfe gestützt auf dieses Gesetz (Art. 27a bis Art. 27k) gewährt, geht es den übrigen Erlassen vor.

## **B. Voraussetzungen der Gewährung von Amtshilfe**

### Art. 27b

#### *Zuständigkeit der ersuchenden ausländischen Behörde*

1) Die ersuchende ausländische Behörde muss nach der für sie geltenden nationalen Gesetzgebung zuständig sein, Finanzmarktaufsicht auszuüben und an die FMA mit einem Amtshilfeersuchen zu gelangen.

2) Die ersuchende ausländische Behörde hat insbesondere mit Aufgaben betraut zu sein, die sich aus den in Art. 27a Abs. 1 genannten Zuständigkeitsbereichen ergeben.

### Art. 27c

#### *Form und Inhalt des Ersuchens*

1) Ersuchen sind in Brief-Form an die FMA zu stellen.

2) In dringenden Fällen kann ein Ersuchen mündlich, per E-Mail- oder Faxgestellt werden. Sofern die FMA nicht darauf verzichtet, muss ein schriftliches Ersuchen, welches die in Abs. 3 genannten Erfordernisse erfüllt, nachgereicht werden.

3) Das Ersuchen muss folgende Angaben enthalten:

a) die Bezeichnung der ersuchenden zuständigen Stelle;

- b) eine Darstellung des relevanten Sachverhalts;
- c) eine konkrete Bezeichnung der gewünschten Auskünfte und Unterlagen;
- d) den Grund des Ersuchens;
- e) die im Staat der ersuchenden zuständigen Behörde verletzten gesetzlichen Bestimmungen.

4) Ersuchen können in beliebiger Sprache gestellt werden. Die ersuchende Behörde hat eine Übersetzung in deutscher oder englischer Sprache beizulegen.

#### Art. 27d

##### *Erforderlichkeit des Ersuchens*

1) Die Erledigung eines Amtshilfeersuchens durch die FMA setzt voraus, dass die eingeforderten Informationen für die Ausübung der Finanzmarktaufsicht der ersuchenden Behörde notwendig sind.

2) Die nach Abs. 1 verlangte Notwendigkeit ist durch die ersuchende Behörde darzutun.

#### Art. 27e

##### *Ausschliesslichkeit der Verwendung von Informationen*

1) Eine Weiterleitung von Informationen durch die ersuchende ausländische Behörde ist nur zulässig nach vorgängiger schriftlicher Zustimmung durch die FMA.

2) Abs. 1 gilt sinngemäss für die Weiterleitung auf dem Amtshilfeweg erhaltener Informationen durch die FMA.

## **C. Ablehnung der Amtshilfe**

### Art. 27f

#### *Ablehnungsgründe*

1) Die FMA kann ein Ersuchen einer zuständigen ausländischen Behörde um Amtshilfe nur ablehnen, wenn:

- a) die Voraussetzungen für die Gewährung von Amtshilfe nach Art. 27b bis Art. 27e nicht erfüllt werden;
- b) dadurch die Souveränität, die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung Liechtensteins beeinträchtigt werden könnten;
- c) aufgrund desselben Sachverhalts gegen die betreffenden Personen bereits ein Verfahren vor einem liechtensteinischen Strafgericht anhängig ist; oder
- d) aufgrund desselben Sachverhalts gegen die betreffenden Personen bereits ein rechtskräftiges Urteil eines liechtensteinischen Strafgerichts ergangen ist.

2) Lehnt die FMA ein Ersuchen aufgrund der Bestimmung des Abs. 1 ab, so teilt sie dies der ersuchenden zuständigen Behörde unverzüglich mit und legt die Gründe dar. Im Fall einer Ablehnung nach Abs. 1 Bst. c oder d sind genaue Informationen über das gerichtliche Verfahren oder das rechtskräftige Urteil zu übermitteln.

## **D. Unabhängige richterliche Überprüfung**

### Art. 27g

#### *Überprüfung durch einen Richter des Verwaltungsgerichtshofes*

1) Ein Richter des Verwaltungsgerichtshofes ist für die unabhängige richterliche Überprüfung der an die FMA gerichteten ausländischen Amtshilfeersuchen zuständig.

2) Die FMA prüft die Amtshilfeersuchen gemäss Art. 27a Abs. 1 auf die Voraussetzungen zur Gewährung von Amtshilfe gemäss Art. 27b bis Art. 27e und stellt einem Richter des Verwaltungsgerichtshofes Antrag auf Bewilligung des Vollzugs der Amtshilfe.

3) Ein Richter des Verwaltungsgerichtshofes prüft die Anforderungen an das ausländische Amtshilfeersuchen gemäss Art. 27b bis Art. 27e und entscheidet als Einzelrichter innert fünf Tagen über den Antrag der FMA.

## **E. Einholen der Informationen**

### Art. 27h

#### *Einholen der Informationen*

1) Bewilligt ein Richter des Verwaltungsgerichtshofes den Vollzug eines ausländischen Amtshilfeersuchens, so ist die FMA befugt, die ersuchten Informationen und Daten bei derjenigen Person einzuholen, welche über diese Informationen verfügt.



2) Der Person nach Abs. 1 (Informationsinhaber) werden durch die FMA folgende Informationen bekannt gegeben:

- a) Name und Adresse der ersuchenden Behörde;
- b) Angaben zu den ersuchten Informationen;
- c) Zusammenfassung des dem Amtshilfeersuchen zugrunde liegenden Sachverhalts;
- d) Nennung derjenigen Erlasse und Bestimmungen, welche nach Ansicht der ersuchenden Behörde in ihrem Sitzstaat möglicherweise verletzt worden sind.

3) Es besteht bis zum Zeitpunkt der Information durch die FMA gemäss Art. 27j kein Akteneinsichtsrecht für die betroffene Person.

4) Handelt es sich beim Informationsinhaber nach Abs. 2 nicht um die vom Ersuchen der ausländischen Behörde unmittelbar betroffene Person, so ist ihr untersagt, Dritte oder die betroffene Person über das Amtshilfeersuchen zu informieren.

5) Dem Informationsinhaber steht für die Herausgabe der erfragten Informationen und Daten eine Frist von zehn Tagen ab Erhalt des Informationsersuchens der FMA zur Verfügung. Die FMA darf eine einmalige Fristerstreckung von zehn Tagen gewähren.

6) Verweigert ein Informationsinhaber die Herausgabe von Informationen und Daten, so kann die FMA eine Vollzugsverfügung erlassen. Diese ist nicht anfechtbar und sofort vollstreckbar.

7) Die Vollstreckungsverfügung enthält die Informationen gemäss Art. 27h Abs. 2 sowie die erforderlichen Zwangsmassnahmen.

## **F. Vollzug der Amtshilfe**

Art. 27i

### *Übermittlung der Informationen*

Die FMA sichtet die gemäss Art. 27h eingeholten Informationen und übermittelt die relevanten Informationen an die ausländische Behörde. Die FMA erlässt dazu eine Schlussverfügung.

## **G. Nachträgliches Beschwerderecht**

Art. 27j

### *Nachträgliche Beschwerde*

1) Gegen die Schlussverfügung der FMA gemäss Art. 27i kann nachträglich Beschwerde erhoben werden.

2) Die FMA hat die betroffene Person nach Rücksprache mit der ersuchenden Behörde, spätestens jedoch zwei Jahre nach Eingang des Ersuchens über folgende Punkte zu informieren:

- a) Name und Adresse der ersuchenden Behörde;
- b) Angaben zu den ersuchten Informationen;
- c) Zusammenfassung des dem Ersuchen zugrunde liegenden relevanten Sachverhalts;

- d) Nennung derjenigen Erlasse und Bestimmungen, welche nach Ansicht der ersuchenden Behörde in ihrem Sitzstaat möglicherweise verletzt worden sind;
- e) Entscheid des Richters des Verwaltungsgerichtshofes;
- f) Beschwerderecht gegen die Schlussverfügung gemäss Art. 27i.

## **H. Strafbestimmungen**

Art. 27k

*Vergehen*

Vom Landgericht wird wegen Vergehen mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen bestraft, wer vorsätzlich die Pflicht zur Informationssperre nach Art. 27h Abs. 5 verletzt.

## **II.**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt unter Vorbehalt des ungenutzten Ablaufs der Referendumsfrist am ... (1./Monat/Jahr) in Kraft, andernfalls am Tage der Kundmachung.