

182 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIII. GP

Bericht des Finanzausschusses

über die Regierungsvorlage (143 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die Beaufsichtigung von Wertpapierdienstleistungen (Wertpapieraufsichtsgesetz 2007 – WAG 2007) erlassen wird sowie das Bankwesengesetz, das Börsegesetz 1989, das Investmentfondsgesetz, das Kapitalmarktgesetz, das Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz, das Konsumentenschutzgesetz und die Gewerbeordnung 1994 geändert werden

Grundlagen des Gesetzesentwurfes:

Mit dem Gesetzentwurf sollen folgende Instrumente des verbindlichen Gemeinschaftsrechts umgesetzt werden:

- Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates
- Richtlinie 2006/73/EG der Kommission vom 10. August 2006 zur Durchführung der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die organisatorischen Anforderungen an Wertpapierfirmen und die Bedingungen für die Ausübung ihrer Tätigkeit sowie in Bezug auf die Definition bestimmter Begriffe für die Zwecke der genannten Richtlinie
- Bei der Umsetzung ist weiters auf die Verordnung (EG) Nr. 1287/2006 der Kommission vom 10. August 2006 zur Durchführung der Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Aufzeichnungspflichten für Wertpapierfirmen, die Meldung von Geschäften, die Markttransparenz, die Zulassung von Finanzinstrumenten zum Handel und bestimmte Begriffe im Sinne dieser Richtlinie Bedacht zu nehmen.

Die Richtlinie 2004/39/EG (gängige Abkürzung: MiFID) basiert auf dem Lamfalussy-Verfahren und stellt die Grundsatz- oder Rahmenrichtlinie dar. Bestimmte Durchführungsbestimmungen sowie die technischen Einzelheiten wurden im Rahmen der genannten Durchführungsrichtlinie und der Durchführungsverordnung festgelegt.

Hauptgesichtspunkte des Entwurfes:

Harmonisierung von Wertpapierdienstleistungen:

Mit dem Entwurf zum neuen Wertpapieraufsichtsgesetz 2007 wird dem immer komplexeren und umfangreicherem Spektrum an angebotenen Wertpapierdienstleistungen und Finanzinstrumenten Rechnung getragen. Mittels dieser nun innerhalb der Europäischen Union harmonisierten Regelungen ist es möglich, den Anlegern bzw. Kunden gemeinschaftsweit ein hohes Schutzniveau zukommen zu lassen und gleichzeitig den Anbietern von Wertpapierdienstleistungen gemeinschaftsweit möglichst einheitliche Ausübungsbedingungen durch einen harmonisierten Rechtsrahmen zu gewährleisten. Die Stärkung des Anlegerschutzes bzw. des Anlegervertrauens spiegelt sich in erweiterten Wohlverhaltensregeln, wie z.B. den Bestimmungen über die bestmögliche Durchführung von Kundenaufträgen oder Regeln über die Vermittlung und Provisionszahlungen, wider. Zusätzlich soll durch diesen Entwurf ein größeres Spektrum an Dienstleistungsangeboten abgedeckt werden, als es nach bisheriger Rechtslage der Fall war. So ist es angesichts der wachsenden Abhängigkeit der Anleger von persönlichen Empfehlungen zweckmäßig, auch

den Bereich der Anlageberatung zu regeln bzw. zu harmonisieren und diese Tätigkeit als Wertpapierdienstleistung zu qualifizieren. Zudem soll sichergestellt werden, dass die Integrität und Gesamteffizienz des Finanzsystems gewahrt bleibt. Dies soll unter anderem auch durch die Berücksichtigung neuer Geschäftsmodelle und Handelsplattformen, die in den vergangenen Jahren entstanden sind, erreicht werden. Der vorliegende Entwurf verfolgt zudem das Ziel, einen umfassenden und gemeinschaftsweit harmonisierten rechtlichen Rahmen für die geordnete Ausführung von Anlegeraufträgen durch Börsen, andere Handelssysteme und Wertpapierfirmen bzw. Kreditinstitute zu schaffen.

Technik der Umsetzung:

Klar erkennbare Richtlinienumsetzung

Die Bundesregierung unterstützt die europäische Zielsetzung eines möglichst einheitlichen Rechtsrahmens für Wertpapierdienstleistungen. Dazu gehört auch die erkennbare Rückführbarkeit des Gesetzestextes in den Richtlinientext. Daher wurden Systematik und Terminologie der Richtlinien so weit übernommen, als sie klar genug sind, um dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip zu entsprechen und in die österreichische Rechtsordnung integrierbar sind (z.B. Einführung des Begriffs Wertpapierfirma). Andererseits bestand das Bemühen, Textmängel insbesondere in der deutschen Sprachfassung der Richtlinie sinnvoll auszugleichen, um eine klare Rechtslage zu gewährleisten. Die Regelung anderer, nicht diesen Richtlinien entstammender Inhalte werden aus dem bisher geltenden Wertpapieraufsichtsgesetz (WAG) übernommen; dies ist auf Grund europarechtlicher Vorgaben notwendig, da bereits der geltende Rechtsrahmen auf Gemeinschaftsrecht beruht.

Die als Durchführungsmaßnahme erlassene Verordnung (EG) Nr. 1287/2006 der Kommission ist auf Grund ihrer Rechtsnatur unmittelbar anwendbar und ist daher nicht in das nationale Recht umzusetzen. Es ist jedoch so weit Bezug auf die jeweiligen Bestimmungen der Verordnung zu nehmen, als es für die Operabilität erforderlich ist, insbesondere sind die Verfahrenszuständigkeiten der FMA klar im Sinne des Legalitätsprinzips zu regeln.

Beibehaltung bewährter Strukturen

Die seit 1997 geltende Konzessionssystematik hat sich im Sinne der ordnungsgemäßen Funktionsweise des Marktes und des Anlegerschutzes bewährt. Daher wird im vorliegenden Entwurf grundsätzlich die Fortführung dieser Konzessionsstruktur vorgeschlagen.

Klare Gesetzesystematik

Sowohl für die Normadressaten als auch für die Finanzmarktaufsicht (FMA) soll durch übersichtliche Abgrenzung der Rechtsbereiche eine möglichst klare Rechtslage geschaffen werden. Dies erfolgt unter anderem durch Auflösung der Verweisstruktur im geltenden WAG. Die bisher durch Verweis auf das BWG geregelten Vorschriften werden weitgehend durch ausdrückliche WAG-Regelungen ersetzt. Weiters werden die derzeit im BWG enthaltenen Vorschriften für Wertpapierfirmen aus Mitgliedstaaten im Rahmen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit in das WAG übernommen. Ein nicht unbeträchtlicher Teil des Volumenzuwachses des WAG entfällt auf diese Regelungstechnik, materiell neue Vorschriften werden dadurch jedoch nicht geschaffen. Zusätzlich wird eine möglichst einheitliche bzw. konsistente Terminologie auch gesetzesübergreifend angestrebt.

Priorität des Gesetzesrangs

Der Gesetzentwurf enthält einige Verordnungsermächtigungen der FMA, diese sind jedoch eng begrenzt und ausschließlich technischer Natur, schwerpunktmäßig liegen sie im Bereich der Durchführungsrichtlinie, wo eine gewisse Flexibilität erforderlich ist. Allerdings ist auch der weitaus größte Teil der Durchführungsrichtlinie im Gesetzesrang umgesetzt, womit sich auch der Hauptteil der Zunahme des WAG-Umfangs erklärt. In keinem Fall ist daher der Verordnungsumfang auch nur annähernd mit jenem des „Basel II-Pakets“ vergleichbar. Dadurch ermöglicht der Entwurf bereits eine sehr gute Einschätzung der künftigen Rechtslage.

Umsetzung ohne Gold Plating:

Dem Grundsatz der Maximumharmonisierung wird entsprochen. Nach Absicht des Bundesministeriums für Finanzen enthält der Entwurf keine über dem Harmonisierungslevel liegenden Vorschriften und es wurde auch kein entsprechender Bedarf seitens der FMA angemeldet. Bei den Verordnungsermächtigungen wurde ebenso bedacht, dem Grundsatz der Maximumharmonisierung Rechnung zu tragen; neben einer verbalen Determinierung wird auch auf die jeweils umzusetzenden Richtlinienbestimmungen ausdrücklich Bezug genommen und somit die vom EU-Recht inhaltlich bestimmte „Obergrenze“ festgelegt.

Ausgewählte wichtige Regelungsbereiche:**Österreichische Wertpapierfirma:**

Eine wesentliche Neuerung ist die Einführung der „österreichischen“ Wertpapierfirma. Diese Wertpapierfirma entspricht im Wesentlichen den bisherigen „großen“ Wertpapierdienstleistungsunternehmen, wobei das Tätigkeitsfeld um den Betrieb des multilateralen Handelssystems erweitert wurde. Der bisherigen Regelung folgend, wird auch in diesem Entwurf von der fakultativen Ausnahmeregelung in der Richtlinie Gebrauch gemacht, die es ermöglicht, kleinere Unternehmen im Sinne des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit von bestimmten Konzessionsvoraussetzungen und anderen Anforderungen auszunehmen. Diese Unternehmen entsprechen jenen Unternehmen, die bisher als „kleine“ Wertpapierdienstleistungsunternehmen bezeichnet wurden und eine Konzession für das Finanzdienstleistungsgeschäft in eingeschränkter Form besitzen.

Wohlverhaltensregeln:

Ein erhöhter Kundenschutz soll durch detaillierte Wohlverhaltensregeln erreicht werden. Diese Regelungen sollen in erster Linie besondere Informationspflichten der Dienstleistungserbringer über die Art der zu erbringenden Dienstleistungen, die Finanzinstrumente sowie über anfallende Kosten und Nebenkosten beinhalten. Ein wesentlicher Punkt dabei werden auch besondere Prüfungen der Angemessenheit oder der Eignung bestimmter Wertpapierdienstleistungen durch die Dienstleistungserbringer sein. Diese Prüfungen können je nach Wertpapierdienstleistung einen unterschiedlichen Umfang haben und sich in ihrer Funktion und ihren Merkmalen unterscheiden. Wesentlich dabei soll sein, dass ein Geschäft im bestmöglichen Interesse des Kunden durchgeführt wird. Als eigene Dienstleistungsart wird es jedoch weiterhin das sogenannte „execution only“ Service für nicht komplexe Finanzinstrumente geben, bei dem keine Beratung stattfindet. Österreich hat sich in den Richtlinienverhandlungen auf Ratsebene dafür eingesetzt, dass diese für Kunden kostengünstige Dienstleistung auf Basis reiner Auftragsausführung weiterhin möglich ist.

Bestmögliche Durchführung von Dienstleistungen:

Dienstleister sollen bei der Erbringung von Wertpapierdienstleistungen künftig grundsätzlich dazu verpflichtet sein, im Einklang mit den Grundsätzen ihrer Auftragsausführung das bestmögliche Ergebnis für den Kunden zu erzielen. Diese Verpflichtung zur Erzielung des bestmöglichen Ergebnisses bei der Ausführung von Kundenaufträgen soll für alle Arten von Finanzinstrumenten gelten, jedoch ist die Ausgabe von Investmentfondsanteilen nicht als Ausführungsplatz anzusehen. In Anbetracht der unterschiedlichen Strukturen von Märkten und Finanzinstrumenten ist die Vorgabe einheitlicher Standards und Verfahren für die bestmögliche Ausführung, die bei allen Gattungen von Instrumenten gültig und wirksam wären, allerdings nicht möglich. Auch eine auf jeden Einzelauftrag bezogene Prüfung des besten aller denkmöglichen Ausführungswegs wäre wirtschaftlich unrealistisch. Daher sollen die Verpflichtungen im Hinblick auf die bestmögliche Ausführung in einer Weise bestehen, die den unterschiedlichen Rahmenbedingungen bei der Ausführung von Aufträgen im Zusammenhang mit den einzelnen Arten von Finanzinstrumenten Rechnung trägt, wobei die von der Firma festgelegten Grundsätze der Auftragsausführung („execution policy“) als Benchmark dienen.

Multilaterale Handelssysteme (MTF):

Alternative Ausführungsplätze haben in den letzten Jahren zunehmende Bedeutung erlangt. Sie treten auch in Konkurrenz mit den traditionellen Börsen, was einerseits die Kosten der Ausführung günstig beeinflussen kann, andererseits muss jedoch auf ein Wettbewerbsgleichgewicht („level playing field“) geachtet werden. Es ist daher erforderlich, einer aufkommenden neuen Generation von Systemen des organisierten Handels neben den geregelten Märkten Rechnung zu tragen, die Pflichten unterworfen werden sollen, die auch weiterhin ein wirksames und ordnungsgemäßes Funktionieren der Finanzmärkte gewährleisten. Um einen angemessenen Rechtsrahmen zu schaffen, soll künftig der Betrieb von solchen multilateralen Handelssystemen als eigene Wertpapierdienstleistung gelten. Zusammen mit den geregelten Märkten erfüllen diese Systeme die Funktion des organisierten Handels, wobei durch Konzessions- und Transparenzvorschriften für MTF sowohl die Ordnungsmäßigkeit des Handels als auch eine faire Wettbewerbssituation zu gewährleisten sind.

Transparenzbestimmungen:

In Anbetracht des Ziels, die Anleger zu schützen und gleichzeitig ein reibungsloses Funktionieren der Wertpapiermärkte zu gewährleisten, muss für die Transparenz der Geschäfte gesorgt werden. Um Anleger und Marktteilnehmer in die Lage zu versetzen, jederzeit die Konditionen eines von ihnen ins Auge gefassten Aktiengeschäfts zu beurteilen und die Bedingungen, zu denen es ausgeführt wurde, im Nachhinein zu überprüfen, soll es künftig allgemeine Regeln für die Veröffentlichung von Angeboten und Preisen an allen organisierten Märkten geben. Dies umfasst sowohl die Vorhandelstransparenz mit bindenden Kursofferten, die sowohl dem fairen Wettbewerb als auch der Information der Anleger dienen. Weiters

sind Angaben zu abgeschlossenen Aktiengeschäften zu veröffentlichen, was die effektive Integration der Aktienmärkte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union fördert, die Effizienz des globalen Kursbildungsprozesses bei Eigenkapitalinstrumenten steigert und die effektive Einhaltung der Pflicht zur bestmöglichen Ausführung erleichtert.

In-Kraft-Treten:

Ein In-Kraft-Treten der umzusetzenden Bestimmungen zum vorgegebenen Termin ist jedenfalls notwendig, um die von der Richtlinie geforderte Vorgabe hinsichtlich des Zeitpunkts der Anwendung der Bestimmungen einhalten zu können. Darüber hinaus ist es aus Wettbewerbsgründen unerlässlich, den sowohl im Inland als auch grenzüberschreitend tätigen Normadressaten den harmonisierten rechtlichen Rahmen für die Erbringung ihrer Dienstleistungen rechtzeitig zur Verfügung zu stellen. Schließlich haben Anleger ab dem 1. November 2007 Anspruch auf das von der MiFID eingeräumte Schutzniveau.

Der Finanzausschuss hat die gegenständliche Regierungsvorlage in seiner Sitzung am 27. Juni 2007 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer dem Berichterstatter die Abgeordneten Kai Jan **Krainer**, Mag. Bruno **Rossmann**, Josef **Bucher**, Wolfgang **Zanger** und Mag. Peter Michael **Ikrath** sowie der Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen Dr. Christoph **Matznetter**.

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf mit Stimmenmehrheit angenommen.

Der Finanzausschuss beschloss mit Stimmenmehrheit folgende Feststellung:

Die neuen Vorschriften, die sich aus der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente ergeben, erfordern bei den Marktteilnehmern eine Vielzahl von Umstellungen in organisatorischer und rechtlicher Hinsicht. Dies stellt eine große Belastung für die Institute dar, die erst kürzlich die sich aus Basel II ergebenden Umstellungen zu bewältigen hatten. Auf Grund der geringen Vorbereitungszeit bis zum In-Kraft-Treten der neuen Vorschriften wurde in Deutschland seitens der Aufsicht ein Vollzug mit Augenmaß hinsichtlich des neuen Rechts in der Frühphase in Aussicht genommen.

Der Finanzausschuss geht daher davon aus, dass auch die FMA in der Frühphase des Anwendungszeitraums des WAG 2007 bei der Vollziehung und Überwachung der neuen Rechtsvorschriften jenen Maßstab anlegt, der den Zeitfaktor und den Umfang der Anpassungsarbeiten der Institute bei der Erfüllbarkeit der Anforderungen angemessen berücksichtigt.

Schon bei der Basel II-Umsetzung wurde dem Proportionalitätsprinzip Rechnung getragen. Auch das WAG 2007 nimmt in einigen Bestimmungen ausdrücklich auf Proportionalitätsaspekte Bezug. Die Ausübung von Ermessen im Sinne von nach den Umständen angemessenen Entscheidungen ist dem Verwaltungsrecht und der behördlichen Vollziehung jedoch generell immanent.

Der Finanzausschuss geht daher weiters davon aus, dass die FMA bei der praktischen Umsetzung des Proportionalitätsprinzips nicht nur in den §§ 17, 18, 19, 20 und 35 WAG, sondern auch sonst bei der Überwachung der Einhaltung dieses Bundesgesetzes auf die Umstände des Einzelfalles im Sinne der Erwägungsgründe 11 und 12 der Richtlinie 2006/73/EG angemessen Rücksicht nimmt.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Finanzausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf (143 der Beilagen) die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2007 06 27

Konrad Steindl

Berichterstatter

Dkfm. Dr. Günter Stummvoll

Obmann