

Der Geschäftsbereich Enforcement führte im Jahr 2014 parallel mehrere sehr umfangreiche Fälle mit internationalem Bezug sowie vermehrt Verfahren gegen Organe und Mitarbeitende von Bewilligungsträgern. Dabei stand insbesondere deren Geschäftsverhalten im Fokus.

Enforcement umfasst die verfahrensrechtlich formalisierten Tätigkeiten der FINMA zur Verfolgung von Verstössen gegen Aufsichtsrecht und zur Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes.⁶⁹ Diese richten sich einerseits gegen Bewilligungsträger sowie deren Mitarbeitende, sofern der ordentliche Aufsichtsprozess zur Behandlung des festgestellten oder vermuteten Missstands nicht mehr ausreicht. Andererseits geht die FINMA zum Schutz der Anleger auch gegen Akteure vor, die unerlaubt auf dem Schweizer Finanzmarkt tätig sind.

Organisatorisches

Die rechtsdurchsetzende Tätigkeit der FINMA wird grundsätzlich vom Enforcementausschuss (ENA)⁷⁰ gesteuert, der aus Mitgliedern der Geschäftsleitung besteht. Der ENA hatte bereits bisher die Eröffnung von Verfahren wegen Verdachts auf unerlaubte Tätigkeit, die Anordnung vorsorglicher Massnahmen sowie den Erlass bestimmter Verfügungen auf dem Gebiet der Insolvenz und der internationalen Amtshilfe an den Geschäftsbereich Enforcement delegiert. Neu wurde Letzterem zusätzlich auch der Erlass von Endverfügungen bei unerlaubter Tätigkeit delegiert.

Geschäftsverhalten im Fokus

Das Geschäftsverhalten von Bewilligungsträgern, insbesondere auf dem Gebiet des Marktverhaltens, der Geldwäschereibekämpfung und der Sorgfaltspflichten im grenzüberschreitenden Dienstleistungsgeschäft, war thematischer Schwerpunkt des Jahres 2014. Dabei hat die FINMA etliche Aufsichtsrechtsverletzungen festgestellt, Korrekturmassnahmen eingeleitet, Einschränkungen der Geschäftstätigkeit verfügt und weitere Massnahmen ausgesprochen wie Gewinneinziehung, Berufs- bzw. Tätigkeitsverbote sowie die Publikation der Verfügung. Bei der unerlaubten Tätigkeit standen die Entgegennahme von Publikumseinlagen ohne Banklizenz, der illegale Effektenhandel und die illegale Finanzintermediation

im Mittelpunkt. In diesem Zusammenhang hat die FINMA die Liquidation bzw. den Konkurs der beteiligten Gesellschaften angeordnet und die präventive Publikation von Anordnungen (beispielsweise Unterlassungsanweisungen) ausgesprochen. Vor besondere Herausforderungen gestellt wurde die FINMA zudem bei der Insolvenz der Banque Privée Espirito Santo SA mit Sitz in Pully.⁷¹

Komplexe Fälle

Der Geschäftsbereich Enforcement führte im Rahmen der Institutsaufsicht 2014 mehrere sehr umfangreiche Enforcementverfahren, wobei vermehrt auch internationale Bezüge bestanden. Darunter befanden sich die Verfahren gegen die BNP Paribas (Suisse)⁷², gegen die Bank Coop betreffend Marktmanipulation⁷³ sowie gegen die UBS betreffend Manipulationen im Devisenhandel⁷⁴. Diesen Entscheiden zum Marktverhalten gingen teilweise aufwendige Untersuchungen der FINMA hinsichtlich der Handelsdaten voran, was den Nachweis des marktmissbräuchlichen Verhaltens erst ermöglichte.

Auch bei den unerlaubt tätigen Unternehmen ist eine laufend grösser werdende internationale Komponente, oftmals unter Einbezug von globalen Strukturen und Holdinggesellschaften im Ausland, zu beobachten. Die Konstrukte werden immer vielfältiger und sind verschachtelt, teilweise auch unter Einschluss einer legalen Tätigkeit bestimmter Gruppengesellschaften. Trotz des Umfangs und der parallelen Behandlung bedeutender Fälle konnten die zum Teil engen zeitlichen Vorgaben unter Wahrung eines hohen Qualitätsstandards eingehalten werden.

⁶⁹ Vgl. Kap. «Leitlinien zum Enforcement», S. 30.

⁷⁰ Vgl. Kap. «Verwaltungsrat und Geschäftsleitung», Abschnitt «Enforcementausschuss», S. 94.

⁷¹ Vgl. Kap. «Sanierungsverfahren bei Banken», Abschnitt «Insolvenzverfahren», S. 87.

⁷² Vgl. Kap. «Umgang mit US-Rechtsrisiken», Abschnitt «Untersuchungen und Verfahren betreffend US-Rechtsrisiken», S. 83.

⁷³ Vgl. Kap. «Manipulation von Devisenkursen», Abschnitt «Aus der Enforcementpraxis», S. 85.

⁷⁴ Vgl. Kap. «Manipulation von Devisenkursen», S. 84.

Ausgewählte Enforcementkennzahlen

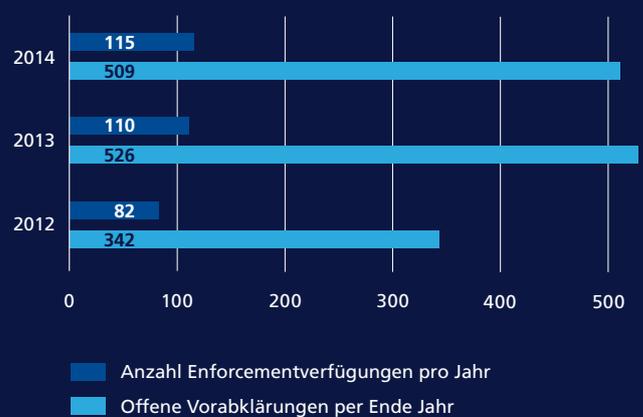
Vermehrte Verfahren gegen Organe und Mitarbeitende von Bewilligungsträgern

Die FINMA hat 2014 vermehrt separate Verfahren gegen Organe und Mitarbeitende von Bewilligungsträgern wegen der schweren Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen geführt. Fehlverhalten konnte einzelnen Personen zugerechnet werden, weil sie sich entweder selbst manipulatorische Eingriffe hatten zuschulden kommen lassen oder ihre Sorgfalts- und Aufsichtspflichten nicht erfüllt hatten. Solche Verfahren gestalten sich naturgemäss aufwendig, können sie doch im Endergebnis beispielsweise durch das Verhängen eines Berufsverbotes das wirtschaftliche Fortkommen der Beteiligten nachhaltig beeinträchtigen, was die Gegenwehr der Parteien erhöht. Die verschärfte Praxis der FINMA widerspiegelt sich auch in den neuen Leitlinien zum Enforcement, wonach die FINMA gegen natürliche Personen, die für schwere Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen die Verantwortung tragen, gezielt vorgeht.⁷⁵

Zunehmende Bedeutung der Amtshilfe

Die steigende Internationalität der Fälle sowohl bei den Bewilligungsträgern als auch bei den unerlaubt tätigen Unternehmen erfordert einen starken Einbezug der Amts- und Rechtshilfe. Umgekehrt erhält die FINMA eine stetig steigende Anzahl von Amtshilfesuchen ausländischer Finanzmarktaufsichtsbehörden und inländischer Strafbehörden. Viele dieser Gesuche betrafen auch im Jahr 2014 den Bereich der Marktaufsicht (unter anderem Insiderhandel, Marktmanipulation, Verletzung der Meldepflichten) oder enthielten Anfragen zur Gewähr für eine einwandfreie Geschäftstätigkeit von Personen. Gerade in der Marktaufsicht widerspiegelte sich die zunehmende Komplexität in diesem Bereich auch in Amtshilfesuchen, die bei der FINMA eingingen.

Vorabklärungen und Enforcementverfügungen⁷⁶



Obwohl der Geschäftsbereich Enforcement 2014 einige aussergewöhnlich umfangreiche und komplexe Verfahren, eine zunehmende Anzahl von separaten Verfahren gegen Mitarbeitende von Bewilligungsträgern sowie zahlreiche Beschwerdeverfahren zu bewältigen hatte, blieb die Anzahl der erlassenen Enforcementverfügungen in etwa gleich wie im Vorjahr.

⁷⁵ Vgl. Kap. «Leitlinien zum Enforcement», S. 30.

⁷⁶ Aufgrund eines Systemwechsels sind entstandene Unstimmigkeiten rückwirkend angepasst worden.

Enforcementstatistik⁷⁷

	Offen per 1.1.2014	Eröffnungen	Erledigungen	Offen per 31.12.2014
Enforcementverfahren	42	62	59	45
– in der Institutsaufsicht	15	20	21	14
– die gegen Mitarbeitende von Bewilligungsträgern separat geführt werden	12	26	16	22
– wegen unerlaubter Tätigkeit	15	16	22	9
Vorabklärungen	526	765	782	509
Liquidationen	28	16	6	38
– von Bewilligungsträgern	3	3	1	5
– von unerlaubt tätigen Unternehmen	25	13	5	33
Konkurse	110	30	29	111
– von Bewilligungsträgern	10	3	1	12
– von unerlaubt tätigen Unternehmen	100	27	28	99
Anerkennung ausländischer Insolvenzmassnahmen	12	7	1	18
– im bewilligten Bereich	12	7	1	18
– im Bereich der unerlaubten Tätigkeit	0	0	0	0
Anerkennung ausländischer Sanierungsmassnahmen	2	0	0	2
– im bewilligten Bereich	2	0	0	2
– im Bereich der unerlaubten Tätigkeit	0	0	0	0
Beschwerdeverfahren	41	40	46	35
– Bundesverwaltungsgericht (BVGer)	37	29	38	28
– Bundesgericht (BGer)	4	11	8	7

⁷⁷ Aufgrund eines Systemwechsels sind entstandene Unstimmigkeiten rückwirkend angepasst worden.

Umgang mit unerlaubt tätigen Unternehmen und Personen

BEISPIEL

Sind Crowdfunding-Modelle bewilligungspflichtig?

Crowdfunding (Schwarmfinanzierung) bezeichnet die Finanzierung durch eine Vielzahl von Kapitalgebern («Crowd»). Über Crowdfunding-Plattformen können Kapitalsuchende ihren Finanzierungsbedarf veröffentlichen und Kapitalgeber für ihr Projekt suchen. Insbesondere wenn die gesammelten Gelder vom Betreiber der Crowdfunding-Plattform auf eigenen Konten entgegengenommen werden, um diese bei Zustandekommen der Finanzierung später an die Kapitalsuchenden weiterzuleiten, können aus Sicht des Plattformbetreibers Bewilligungspflichten nach dem Banken- und dem Geldwäschereigesetz bestehen. Wird von den Kapitalsuchenden eine Finanzierung über Fremdkapital angestrebt (insbesondere über Darlehen), können auch diese einer Bewilligungspflicht nach dem Bankengesetz unterliegen. Um dem Bedürfnis nach mehr Rechtssicherheit in diesem Bereich Rechnung zu tragen, hat die FINMA zur Crowdfunding-Thematik Ende 2014 Grundlageninformationen in Form eines Faktenblattes⁷⁸ veröffentlicht.

BEISPIEL

Investitionen in Bäume

Die FINMA hat ferner in verschiedenen Fällen Vorabklärungen zu Gesellschaften geführt, welche Anlegern Investitionen in Bäume (beispielsweise Tropenholz, Olivenbäume oder Ähnliches) anbieten und diesen Anlegern Einkünfte aus dem Verkauf der geschlagenen Bäume oder deren Ernte in Aussicht stellen. Entsprechende Geschäftsmodelle können je nach Ausgestaltung einer Bewilligungspflicht nach dem Bankengesetz unterliegen. In zwei Fällen musste die FINMA denn auch ein Enforcementverfahren wegen illegaler Banktätigkeit eröffnen, wobei sie bei einer der betroffenen Gesellschaften einen Untersuchungsbeauftragten einsetzte. In anderen Fällen hat sich der Verdacht auf Ausübung einer unerlaubten Tätigkeit hingegen nicht erhärtet, weshalb die Abklärungen eingestellt worden sind.

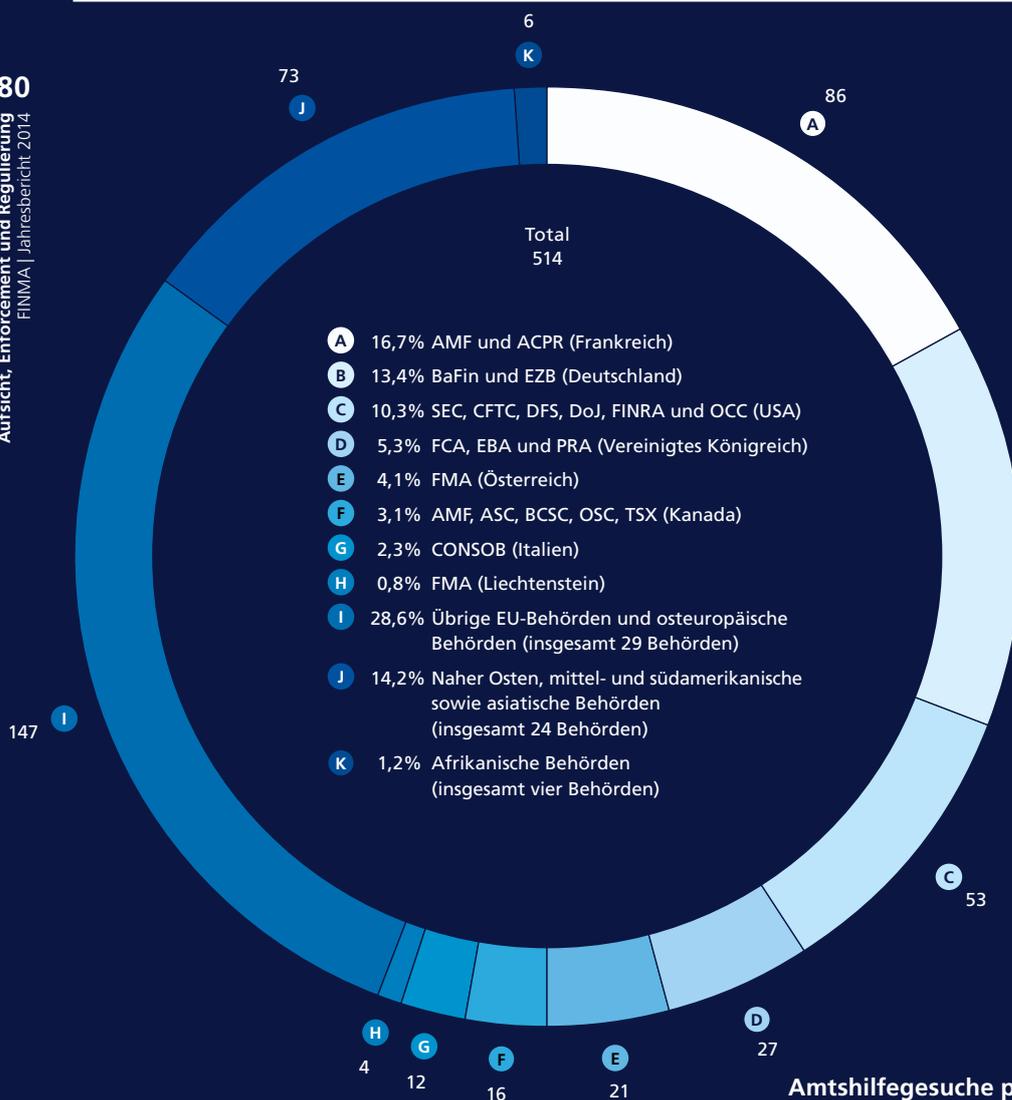
⁷⁸ Vgl. FINMA-Faktenblatt «Crowdfunding» vom 1. Dezember 2014 (<http://www.finma.ch/d/finma/publikationen/faktenblaetter/Documents/fb-crowdfunding-d.pdf>).

Statistik in der internationalen Amtshilfe

Die FINMA erhält weltweit am drittmeisten Gesuche in der internationalen Amtshilfe. Sie kann diesen mehrheitlich entsprechen, wobei das Kundenverfahren und die damit einhergehenden Verzögerungen und Vorinformationen von Betroffenen als Schweizer Besonderheiten kritisiert werden.

Eingehende Gesuche nach Behörden

80 Aufsicht, Enforcement und Regulierung
FINMA | Jahresbericht 2014



Ausgehende Gesuche nach Behörden



- A** 12% AMF und ACPR (Frankreich)
- B** 12% BaFin (Deutschland)
- C** 23% FCA (Vereinigtes Königreich)
- D** 8% FMA (Österreich)
- E** 15% FMA (Liechtenstein)
- F** 20% Übrige EU-Behörden und osteuropäische Behörden (insgesamt sieben Behörden)
- G** 10% Naher Osten, mittel- und südamerikanische Behörden sowie asiatische Behörden (insgesamt vier Behörden)

Amtshilfegesuche pro Jahr (2007 – 2014)⁷⁹



⁷⁹ Die Zahlen von 2009 und 2010 wurden gegenüber den vorangehenden Jahresberichten berichtigt.

Statistik in der internationalen Amtshilfe

Die FINMA arbeitet in der laufenden Aufsicht eng mit ausländischen Aufsichtsbehörden zusammen. Die ausreichende Fähigkeit zur internationalen Amtshilfe ist eine wichtige Voraussetzung zur effektiven Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der FINMA und vermehrt auch notwendige Voraussetzung, um Schweizer Marktteilnehmern den Zugang zu ausländischen Märkten (weiter) zu ermöglichen.

Eingehende Gesuche

Im Jahr 2014 gingen bei der FINMA 514 Amtshilfegesuche von 80 ausländischen Aufsichtsbehörden ein. Von den eingereichten Amtshilfegesuchen waren 362 Finanzintermediäre und 2240 Kunden betroffen. Mit Bezug auf die 2240 Kunden wurden bisher 352 Kundenverfahren eröffnet und 25 Verfügungen erlassen. Gegen elf dieser Verfügungen wurde Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht. Davon hat das Bundesverwaltungsgericht bislang in acht Fällen zugunsten der FINMA entschieden, drei Fälle waren Ende 2014 noch pendent. Die FINMA ist weltweit auf Platz drei bei den Empfängerländern von Gesuchen, was die Bedeutung des Private-Banking-Standortes Schweiz widerspiegelt. Die jährlich von der IOSCO erstellten Statistiken belegen, dass die FINMA die Amtshilfegesuche mehrheitlich zur Zufriedenheit der ausländischen Aufsichtsbehörden behandelt, wenn auch die Vorinformation von Betroffenen Anlass zu Kritik gibt.

Ausgehende Gesuche

Die FINMA hat im Jahr 2014 40 Amtshilfegesuche an die zuständigen ausländischen Aufsichtsbehörden gerichtet; davon neun an die britische FCA, sechs an die liechtensteinische FMA, fünf an die deutsche BaFin, vier an die französische AMF, eines an die französische ACPR und 15 weitere Gesuche an zwölf Aufsichtsbehörden von anderen Ländern.