

Im Jahr 2014 hat die FINMA ihre Enforcement-Policy von 2009 durch strategisch ausgerichtete Leitlinien zum Enforcement ersetzt.

Der Begriff «Enforcement» umfasst alle Ermittlungen, Verfahren und Massnahmen der FINMA, mit denen sie Verstösse gegen das Finanzmarktrecht abklärt und ahndet. Diese rechtsdurchsetzende Tätigkeit erfolgt hauptsächlich in drei Bereichen: im bewilligten Bereich zur Unterstützung der Aufsicht, in der Marktaufsicht zur Bekämpfung von Insidergeschäften und Marktmanipulation sowie im unbewilligten Bereich zur Entfernung von unerlaubt tätigen Finanzintermediären.

Enforcement-Policy (2009)

Die FINMA verabschiedete im Dezember 2009 eine Enforcement-Policy. Die Policy enthielt dreizehn Grundsätze zur Enforcementarbeit der FINMA. Dazu zählten neben allgemeinen Erklärungen über die Enforcementtätigkeit der FINMA und ihrer internen Organisation etwa Grundsätze zur Information der Öffentlichkeit, zum Einsatz von FINMA-Beauftragten, Erläuterungen zum Vorgehen gegen Einzelpersonen sowie zur Zusammenarbeit mit Strafbehörden und anderen Verwaltungsstellen oder mit Selbstregulierungsorganisationen.

Die Inhalte der Enforcement-Policy waren geprägt von der Ausgangslage im Jahr 2009. So verfügte die FINMA damals noch über keinen eigenen Geschäftsbereich Enforcement. Vielmehr waren die Enforcementfunktionen innerhalb der FINMA auf verschiedene Organisationseinheiten verteilt. Zudem waren die damals neuen Enforcementinstrumente wie das Berufsverbot und die Gewinneinziehung mit dem Finanzmarktaufsichtsgesetz gerade erst geschaffen worden. In dieser Situation bezweckte die Enforcement-Policy primär, innerhalb der FINMA eine «Unité de doctrine» sicherzustellen sowie die öffentlichen Erwartungen zur flächendeckenden Anwendung von Berufsverboten und Gewinneinzahlungen zu dämpfen. Sie enthielt aber wenig Aussagen zur strategischen Ausrichtung des Enforcements.

Leitlinien zum Enforcement (2014)

Die neuen Leitlinien zum Enforcement²⁸ halten fest, wie die FINMA das Enforcement als Durchsetzungsmittel zur Erreichung der Aufsichtsziele einsetzt. Zur Verstärkung der präventiven Wirkung des Enforcements legt die FINMA neu generell mehr Gewicht auf das Vorgehen gegen natürliche Personen, die Aufsichtsrecht mutmasslich schwer verletzt haben. Die Leitlinien zeigen insbesondere auf, dass die FINMA der Bekämpfung von Marktmissbrauch und von Insiderhandel auf dem Schweizer Effektenmarkt hohe Priorität einräumt. Ein spezielles Augenmerk richtet die FINMA dabei auf das Marktverhalten der prudenziell Beaufsichtigten und deren Angestellten. Weiter wird signalisiert, dass die FINMA entschlossen gegen unerlaubt tätige Finanzintermediäre vorgeht.

Die neuen Leitlinien sind im Vergleich zur früheren Enforcement-Policy rein strategischer Natur. Operative Inhalte der Policy wurden in andere Gefässe überführt. Die kommunikativen Grundsätze finden sich neu in den Leitlinien zur Kommunikation²⁹.

²⁸ Vgl. «Leitlinien zum Enforcement» vom 25. September 2014, S. 31 (vgl. auch <http://www.finma.ch/d/aktuell/Documents/ll-finanzmarktenforcement-20140925-d.pdf>).

²⁹ Vgl. Kap. «Die FINMA und ihre nationalen Anspruchsgruppen», Abschnitt «Leitlinien zur Kommunikation», S. 15.

Leitlinien zum Enforcement

Die FINMA setzt Enforcement als sichtbares Durchsetzungsmittel zur Erreichung der Aufsichtsziele ein. Enforcement hat die Beseitigung von Missständen, die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands und die präventiv wirkende Sanktionierung von Gesetzesverstössen zum Ziel. Gravierende Verfehlungen werden prioritär behandelt.

- Das Enforcement der FINMA unterstützt die Aufsichtstätigkeit der FINMA über Bewilligungsträger. Zur Förderung der Einhaltung des Aufsichtsrechts setzt die FINMA Enforcement gezielt bei schweren Aufsichtsrechtverletzungen ein, namentlich bei Verletzungen von Verhaltensregeln.
- Die FINMA verfolgt prioritär schwere Verletzungen der Marktintegrität und Marktmanipulation durch alle Marktteilnehmer auf dem schweizerischen Effektenmarkt; bei bewilligten Marktteilnehmern und ihren Angestellten verfolgt sie überdies schweren Marktmissbrauch auf ähnlichen Märkten im In- und Ausland.
- Die FINMA geht den bei ihr eingegangenen Hinweisen auf Tätigkeit ohne die nach den Finanzmarktgesetzen erforderliche Bewilligung nach.
- Gegen natürliche Personen, die für schwere Verletzungen aufsichtsrechtlicher Bestimmungen die Verantwortung tragen, geht die FINMA gezielt vor.
- Die FINMA ergreift im Einzelfall die notwendigen und angemessenen Insolvenzmassnahmen; in der Abwicklung von Insolvenzverfahren greift sie dabei vornehmlich auf externe Liquidatoren zurück.
- Die FINMA versteht die rasche Leistung von internationaler Amtshilfe, insbesondere auf dem Gebiet der Marktaufsicht und bezüglich Tätigkeiten auf den Finanzplätzen ohne die erforderliche Bewilligung, als wichtigen Beitrag an die weltweiten Anstrengungen zur Sicherung des Funktionierens und der Integrität der Finanzmärkte.
- Bei ihren Kontakten mit Straf- und anderen Behörden achtet die FINMA darauf, dass diese im Interesse der Aufsichtsziele der FINMA erfolgen.