

Erweiterung des FINMA-Instrumentariums: Bussen

Um was geht es?

Zur Wahrung der Finanzstabilität und zum Schutz von Kundinnen und Kunden braucht es eine **wirksame** und **schlagkräftige** Aufsicht. Dazu gehört die **Befugnis, Bussen gegenüber Beaufsichtigten auszusprechen**. Eine Bussenkompetenz ist ein wichtiger Bestandteil der **präventiven Aufsicht** und **wirkt abschreckend**. Der FINMA fehlt heute diese Befugnis.

Was gilt heute und warum besteht Handlungsbedarf?

Um Gesetzesverletzungen zu adressieren, kann die FINMA ein Enforcementverfahren eröffnen und die gemäss Gesetz zulässigen Massnahmen erlassen. Ist die Gesetzesverletzung im Zeitpunkt des Verfahrensabschlusses bereits beseitigt und der ordnungsgemässe Zustand wieder hergestellt,

hat die FINMA kein weiteres Instrument zur Verfügung, um die vergangenen Regelverletzungen zu ahnden. Gegenüber dem Institut bleibt ihr nur noch die formelle Feststellung der Verletzung von Aufsichtsrecht. Die Verhängung einer Busse wäre insbesondere in solchen Fällen ein wirksames Signal gegenüber dem Finanzmarkt.

Die Aufsichtsbehörden aller namhaften Finanzplätze weltweit verfügen über eine Bussenkompetenz. Die FINMA bildet hier die grosse Ausnahme. Dies, obwohl auch im Inland verschiedene Verwaltungsbehörden Bussen aussprechen können, wie etwa die WEKO im Bereich des Kartellrechts.

Eine Bussenkompetenz **ergänzt** das bisherige Instrumentarium und verleiht der FINMA **mehr Schlagkraft** durch:

- Einen **präventiven und abschreckenden Effekt**: Eine drohende Busse bewirkt einen grösseren Anreiz, sich regelkonform zu verhalten. Die Aufsichtsbehörde, die eine Bewilligung erteilt oder entzieht, soll auch eine Busse aussprechen können. Eine Busse *per se* bedeutet einen **Reputationsverlust**. Eine Busse, die **spürbare Auswirkungen auf den Ertrag** des betroffenen Instituts hat, kann einen **disziplinierenden Effekt** zur Folge haben. Hierfür von Bedeutung ist, dass die FINMA nach künftiger Gesetzgebung die Öffentlichkeit über alle ihre Verfahrensabschlüsse informieren darf ([vgl. Informationsblatt «Information der Öffentlichkeit»](#)).
- Eine **Signalwirkung**: Eine Busse signalisiert der Öffentlichkeit einen Regelverstoss durch eine finanzielle Sanktion. Ihre abschreckende und damit disziplinierende Wirkung reicht damit über das betroffene Institut hinaus und wirkt auch auf andere Marktteilnehmende.

Kernpunkte

Eine **Bussenkompetenz**

- **ergänzt** die bestehenden Instrumente
- macht die FINMA **schlagkräftiger**
- **erzielt Signalwirkung** und **schreckt ab**

Dabei gilt: Effiziente Verfahren und die **rasche Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands** stehen für die FINMA im Vordergrund. Klare Verfahrensregeln, insbesondere zur Kooperation der Institute bei der Ermittlung des Sachverhalts, sind daher zentral.

Die präventive Wirkung von Massnahmen der FINMA gegenüber betroffenen wie weiteren Instituten wird im Übrigen erhöht, wenn die FINMA die Öffentlichkeit über ihre Bussenentscheide informiert ([vgl. Informationsblatt «Information der Öffentlichkeit»](#)).

- Eine **finanzielle Sanktion unabhängig vom Gewinn**: Das aktuelle Recht erlaubt es der FINMA zwar, den Gewinn aus einer schweren Aufsichtsrechtsverletzung durch eine Einziehung abzuschöpfen. Die Anwendung dieser Massnahme scheitert indes teilweise am erforderlichen Nachweis, dass dieser Gewinn **ursächlich** durch die schwere Aufsichtsrechtsverletzung erzielt wurde oder am Umstand, dass ein Gewinn im relevanten Zeitraum **gar nicht erst erzielt wurde**. Dies war auch der Fall bei der Credit Suisse, die häufig grosse Verluste schrieb. Die Busse setzt – anders als die Gewinneinziehung – nicht voraus, dass mit dem zu sanktionierenden Verhalten ein Gewinn erzielt wurde. Aber auch wenn ein Gewinn eingezogen wird, soll zusätzlich eine Busse verhängt werden können. Ansonsten besteht für fehlbare Beaufsichtigte kein Nachteil gegenüber solchen, die sich an das Aufsichtsrecht halten.
 - Eine **Stärkung des Finanzplatzes**, die mit keinen Kosten verbunden ist, wenn die aufsichtsrechtlichen Anforderungen eingehalten werden: Jene Institute, die sich an die Regeln halten, haben die Busse nicht zu befürchten. Regelverletzungen durch Konkurrenten werden gleichzeitig geahndet. Damit handelt es sich bei der Busse um ein äusserst liberales Instrument.
 - **Kooperatives Verhalten des Instituts** im Verfahren soll zu einer Reduktion der Busse führen können.
- Möglichkeit zu Settlements**
- Die Bussenkompetenz solle durch eine **gesetzliche Grundlage für Settlements** zwischen der Behörde und der Verfahrenspartei begleitet werden.
 - Ein Settlement ermöglicht es der FINMA, ein Verfahren vorzeitig abzuschliessen, indem die Verfahrenspartei freiwillig Zugeständnisse macht und kooperiert, um im Gegenzug beispielsweise von einer **Bussenreduktion** zu profitieren. Die FINMA sieht einen Bedarf für eine Settlement-Lösung insbesondere in Fällen, in welchen nebst einer Busse lediglich die Feststellung einer schweren Aufsichtsverletzung in Frage kommt.
 - Damit kann die FINMA ihre Verfahren **flexibler** angehen und **effizienter** abschliessen. Eine mögliche Verkürzung der Verfahrensdauer und damit eine Senkung der Verfahrenskosten liegt sowohl im Interesse der Institute wie auch der FINMA.
- Vorrang der Mitwirkungspflicht der Institute**

Wie stellt sich die FINMA die konkrete Umsetzung basierend auf den Eckwerten des Bundesrates vor?

Die FINMA soll auf Gesetzesstufe die Befugnis erhalten, **Bussen gegenüber juristischen Personen auszusprechen**.

Bussenhöhe

- Zentral ist, dass Bussen so ausgerichtet sind, dass sie auch für grosse Institute eine **abschreckende und präventive Wirkung** haben. Die Bussen dürfen indes nicht zu einem Zustand drohender Insolvenz führen.
- Aus rechtsstaatlicher Sicht sollte die **maximale Bussenhöhe im Gesetz definiert werden** in Abhängigkeit von einer **objektiv bestimmbaren Grösse**, z. B. basierend auf dem Bruttoertrag des sanktionierten Instituts. Die konkrete Zumessung erfolgt dann nach der **Schwere** der Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen.
- Die Ausweitung der Befugnis zur Information über Verfahren (vgl. Informationsblatt «Information der Öffentlichkeit») soll sich auch auf Bussen der FINMA erstrecken.
- Die Information der Öffentlichkeit **über abgeschlossene Bussenverfahren** signalisiert Kundinnen und Kunden, Investierenden und Mitarbeitenden sowie anderen Instituten den Regelverstoss und hat damit abschreckende Wirkung.