

Der Ausbau des Geschäftsbereichs Enforcement konnte 2013 abgeschlossen werden. Mit 68 Vollzeitstellen weist der Geschäftsbereich nun eine Grösse auf, die es der FINMA erlaubt, in allen Aufsichtsbereichen gezielt gegen Gesetzesverstösse vorzugehen.

Der Ausbau in den Jahren 2012/2013 um insgesamt 20 Vollzeitstellen und die nach einer internen Reorganisation vollzogene Integration der internationalen Amtshilfe ermöglicht es, wertvolle Synergien zu nutzen, insbesondere in der Marktaufsicht und beim Vorgehen wegen unerlaubter Tätigkeit. Zudem erleichtert die neue Zuständigkeit des Geschäftsbereichs für die Amtshilfe, Enforcementverfahren mit internationaler Dimension durchzuführen (beispielsweise bei der Untersuchung zu möglichen Manipulationen von Währungskursen⁷¹).

Die Intensität der Enforcementaktivitäten variiert je nach Aufsichtsgebiet. Bei Verdacht auf eine unerlaubte Tätigkeit ist der Handlungsspielraum der FINMA am geringsten.⁷² Bei prudenziell überwachten Bewilligungsträgern hingegen können Missstände oder Probleme oft im Rahmen der laufenden Aufsichtstätigkeit hinreichend angegangen werden.

Prozessorientierte Organisation hat sich bewährt

Die Aufteilung des Geschäftsbereichs Enforcement in «Abklärungen» (Bewilligungsträger, unerlaubte Tätigkeit, Marktaufsicht und Amtshilfe), «Verfahren» sowie «Insolvenz» und «Dienste» hat sich bewährt. Der prozessorientierte Aufbau ermöglicht sowohl

eine «Unité de doctrine» hinsichtlich der materiellen Einschätzung des Aufsichtsrechts und der Beurteilung der Eskalation hin zu einer Verfahrenseröffnung als auch die Konzentration auf die eröffneten Enforcementverfahren bis zum Eintritt der Rechtskraft.

Verhaltenspflichten im Fokus

Thematisch hat sich der Geschäftsbereich Enforcement der FINMA 2013 vermehrt mit verschiedenen Verhaltenspflichten von Finanzintermediären befasst, dies insbesondere auf den Gebieten der Geldwäschereibekämpfung, des neu geregelten Marktverhaltens und der Sorgfaltspflichten im grenzüberschreitenden Dienstleistungsgeschäft. Dabei hat die FINMA Gesetzesverletzungen festgestellt, Korrekturmassnahmen eingeleitet, Einschränkungen der Geschäftstätigkeit verfügt und auch Sanktionen wie Einziehung, Berufsverbote sowie die präventive Publikation von Anordnungen (beispielsweise Tätigkeitsverbote) ausgesprochen.

Geschäftsleitungsausschuss fasst Enforcementbeschlüsse

Gesteuert wird die rechtsdurchsetzende Tätigkeit der FINMA vom Enforcementausschuss (ENA), der aus Mitgliedern der Geschäftsleitung besteht.⁷³ Er beschliesst über Endverfügungen sowie in der

⁷¹ Vgl. Kap. «Totalrevision Rundschreiben «Marktverhaltensregeln», S. 81.

⁷² Vgl. Kap. «Umgang mit unerlaubt tätigen Unternehmen und Personen», S. 78.

⁷³ Vgl. Kap. «Verwaltungsrat und Geschäftsleitung», S. 90.

überwiegenden Zahl der Fälle über die Eröffnung oder Nichteröffnung von Enforcementverfahren gegenüber Bewilligungsträgern und deren Organen oder Mitarbeitenden. Die Eröffnung von Verfahren wegen Verdachts auf unerlaubte Tätigkeit wird ebenso an den Geschäftsbereich Enforcement delegiert wie die Anordnung vorsorglicher Massnahmen und der Erlass von Verfügungen auf dem Gebiet der Insolvenz und der internationalen Amtshilfe.

Rechtsmittelverfahren dauern lange

Sorge bereitet die Dauer von Rechtsmittelverfahren. Dies bedeutet eine lange Periode von grosser Ungewissheit für alle Betroffenen. Besonders, wenn es um Fälle von beaufsichtigten Bewilligungsträgern oder Liquidationen geht, stellen diese langen Rechtsmittelverfahren eine grosse Herausforderung dar. Oft ist die Gestaltung der laufenden Aufsichtsbeziehung in einem solchen Fall schwierig, da diese von Unsicherheit über den Verfahrensausgang und den bestehenden Handlungsspielraum geprägt ist.

Um der Ungewissheit zu begegnen und die Interessen der Anleger und Versicherten zu schützen, entzieht die FINMA überall dort, wo angezeigt, einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung und ordnet parallel dazu sichernde vorsorgliche

Massnahmen an. Das Bundesverwaltungsgericht lässt der FINMA diesbezüglich den erforderlichen Handlungsspielraum oder trifft auch selbst geeignete Massnahmen.

Aus internationaler Perspektive bedeutsam ist die rasche Behandlung von Verfügungen auf dem Gebiet der internationalen Amtshilfe. Das in solchen Fällen endgültig entscheidende Bundesverwaltungsgericht behandelt solche Beschwerden konsequent rasch und trägt damit dazu bei, die Amtshilfefähigkeit zu gewährleisten.

Enforcementstatistik

	OFFEN PER 1.1.2013	ERÖFFNUNGEN	ERLEDIGUNGEN	OFFEN PER 31.12.2013
Enforcementverfahren				
– in der Institutsaufsicht	14	23	24	13
– die gegen Mitarbeitende bewilligter Institute separat geführt werden	3	17	7	13
– wegen unerlaubter Tätigkeit	12	22	21	13
Vorabklärungen	342	740	545	537
Liquidationen				
– von Bewilligungsträgern	2	0	0	2
– von unerlaubt tätigen Unternehmen	29	8	11	26
Konkurse				
– von Bewilligungsträgern	10	0	0	10
– von unerlaubt tätigen Unternehmen	93	34	31	96
Anerkennung ausländischer Insolvenzmassnahmen				
– im bewilligten Bereich	9	5	0	14
– im Bereich der unerlaubten Tätigkeit	6	0	2	4
Anerkennung ausländischer Sanierungsmassnahmen				
– im bewilligten Bereich	2	0	0	2
– im Bereich der unerlaubten Tätigkeit	0	0	0	0

Beispiele aus der Enforcementpraxis im Jahr 2013

Verstärkter Enforcement-einsatz bei direkt unterstellten Finanzintermediären

Finanzintermediäre, die im Parabankensektor tätig sind, haben – als Alternative zum Anschluss an eine Selbstregulierungsorganisation (SRO) – die Möglichkeit, sich von der FINMA im aufsichtsrechtlichen Geldwäschereibereich als direkt unterstellte Finanzintermediäre (DUFI) beaufsichtigen zu lassen. Das schwierige wirtschaftliche Umfeld macht sich auch im Parabankensektor bemerkbar. Die Akteure in diesem Markt müssen den Anforderungen an ein im Vergleich zur Vergangenheit komplexeres Umfeld genügen. Dies führt dazu, dass vermehrt Fälle solcher DUFI zur weiteren Behandlung an den Geschäftsbereich Enforcement überwiesen werden, allein im Jahr 2013 rund ein Dutzend.

Kompensationsgeschäfte als Geldschleuse des organisierten Verbrechens

Wegen zwei gross angelegten ausländischen Strafuntersuchungen wurde die FINMA darauf aufmerksam, dass das organisierte Verbrechen mit sogenannten Kompensationsgeschäften Erträge deliktischer Herkunft wäscht, wobei solche Geldflüsse auch über bewilligte Schweizer Finanzinstitute abgewickelt worden waren. Ausländische Kunden von Schweizer Banken erhielten in ihrem Heimatland von Mittelsmännern Geldbeträge (beispielsweise aus dem Strassenverkauf von Drogen).

Die Kunden wiesen in der Folge ihre Bank an, einen entsprechenden Betrag an einen weiteren Zahlungsempfänger bei einem Drittinstitut (zum Beispiel im asiatischen Raum) zu überweisen. Dieser Betrag wurde schliesslich vermuteten Mitgliedern von verbrecherischen Strukturen gutgeschrieben. Die Eignung von Kompensationsgeschäften zur Geldwäscherei birgt erhebliche Rechts- und Reputationsrisiken, die von den Instituten beherrscht werden müssen. Die FINMA hat als Folge eigener Untersuchungen bei verschiedenen Instituten organisatorische Massnahmen verlangt, um diese Risiken zu begrenzen.

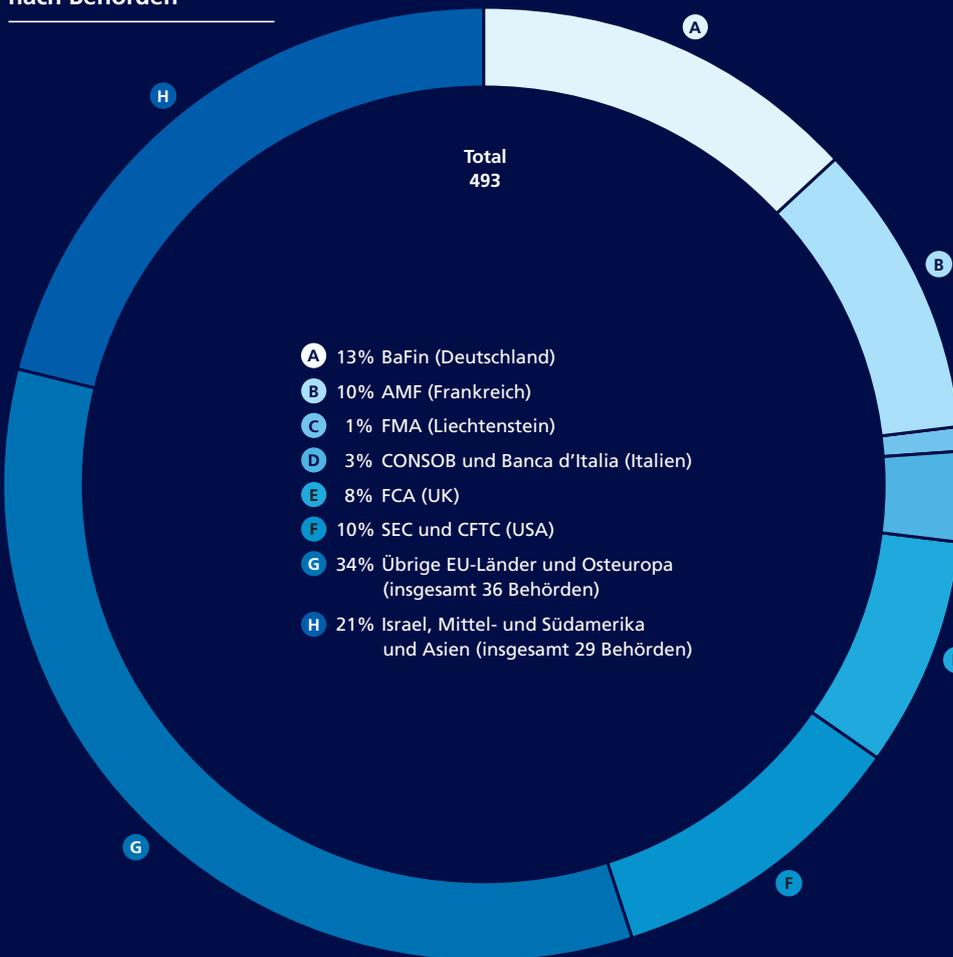
Fortschritte im Lehman-Brothers-Konkursverfahren

2013 konnten zahlreiche Insolvenzverfahren abgeschlossen werden. Die verstärkte Enforcementtätigkeit der FINMA führte aber zugleich zu einer Zunahme neu eröffneter Verfahren. Die Anzahl offener Insolvenzverfahren ist deshalb insgesamt unverändert hoch geblieben. Ein wesentlicher Fortschritt konnte im Konkursverfahren über die Lehman Brothers Finance AG erzielt werden. Der Kollokationsplan wurde aufgelegt und mit wesentlichen Gegenparteien sind Vergleiche abgeschlossen worden. Verschiedene Beschwerden verhinderten die ersten Abschlagszahlungen.

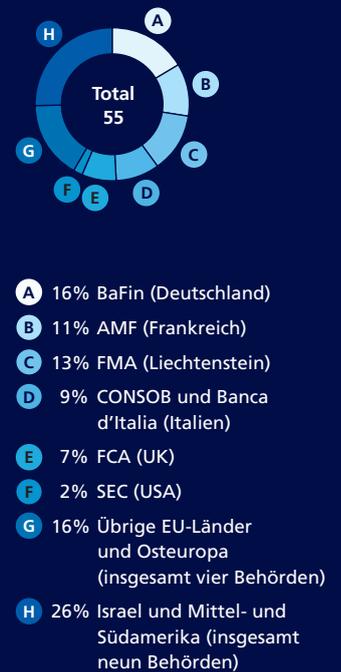
Statistik in der internationalen Amtshilfe

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.

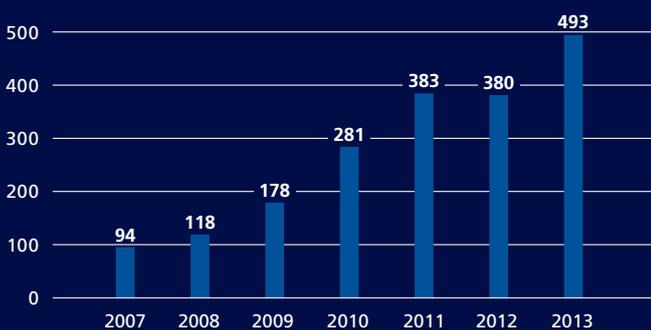
Eingehende Gesuche nach Behörden



Ausgehende Gesuche nach Behörden



Amtshilfegesuche pro Jahr (2007–2013)⁷⁴



⁷⁴ Die Zahlen von 2009 und 2010 wurden gegenüber den vorangehenden Jahresberichten berichtigt.

Eingehende Gesuche

Im Jahr 2013 gingen bei der FINMA 493 Amtshilfegesuche von 73 ausländischen Aufsichtsbehörden ein. Von den eingereichten Amtshilfegesuchen sind 363 Finanzintermediäre und 1 218 Kunden betroffen. Mit Bezug auf die 1 218 Kunden wurden bisher 194 Kundenverfahren eröffnet und 19 Verfügungen erlassen. Gegen zehn erlassene Verfügungen wurde Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht. In vier Fällen hat das Bundesverwaltungsgericht zugunsten der FINMA entschieden, sechs Fälle waren Ende 2013 noch pendent. Die FINMA ist weltweit auf Platz 3 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 lange Verfahrensdauer und Vorinformation von Betroffenen Anlass zu Kritik geben.

Ausgehende Gesuche

Die FINMA hat im Jahr 2013 55 Amtshilfegesuche an die zuständigen ausländischen Aufsichtsbehörden gerichtet; davon neun an die deutsche BaFin, sechs an die französische AMF, sieben an die liechtensteinische FMA, fünf an die italienische CONSOB und Banca d'Italia, vier an die britische FCA, eines an die US-amerikanische SEC und 23 weitere Gesuche an 13 Aufsichtsbehörden in EU-Ländern, Osteuropa und in den übrigen Ländern. Im Bereich des Offenlegungsrechts wurden gesamthaft sechs Gesuche bei ausländischen Aufsichtsbehörden in Europa, Nord-, Süd- und Mittelamerika eingereicht.