

## FINMA Enforcement-Verfahren

**Caroline Clemetson**  
lic. iur., LL.M., Partner  
Schellenberg Wittmer

**Schellenberg  
Wittmer**

## FINMA-Enforcement- Verfahren



**Caroline Clemetson – Partner Schellenberg Wittmer AG**

Zürich, 22. Januar 2026

## Überblick – Inhalt

- Rolle und Auftrag der FINMA im Enforcement
- FINMA-Enforcement im System von Aufsichts-, Straf- und Zivilrecht
- Aufsichtsrechtliche Interventionen vor der Verfahrenseröffnung
- Eröffnung des formellen Enforcementverfahrens
- Adressaten des Enforcements
- Ablauf des FINMA-Enforcementverfahrens
- Rechte und Pflichten der Parteien
- FINMA-Beauftragte
- Enforcement-Instrumente der FINMA
- Abschluss des Verfahrens und Folgemassnahmen
- Trends und Compliance-Implikationen

3

Schellenberg  
Wittmer

## Rolle und Auftrag der FINMA im Enforcement

- Die FINMA ist eine **unabhängige Aufsichtsbehörde** des Bundes (Art. 1 und 4 FINMAG)
- Enforcement dient der **Durchsetzung des Finanzmarktaufsichtsrechts**
- Ziel des Enforcements ist die **Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands** sowie des **Anleger- und Funktionsschutzes** (Art. 4 FINMAG)
- Im **Sanierungs- und Insolvenzkontext** kann die FINMA – je nach Gesetz und Konstellation – **selbst oder durch Beauftragte Sanierungs- oder Liquidationsmassnahmen** anordnen bzw. durchführen (Art. 37 FINMAG)

4

Schellenberg  
Wittmer

## FINMA-Enforcement im System von Aufsichts-, Straf- und Zivilrecht



- **Klare funktionale Trennung** zwischen Aufsicht, Strafverfolgung und Zivilrecht
- **Parallele Verfahren** (aufsichtsrechtlich – strafrechtlich – zivilrechtlich) sind zulässig und systemimmanent

5

**Schellenberg**  
Wittmer

## FINMA-Enforcement im System von Aufsicht, Straf- und Zivilrecht (Forts.)

- FINMA-Enforcement ist **funktional eigenständig** und **nicht akzessorisch** zu Straf- oder Zivilverfahren
- Koordination erfolgt punktuell (insb. Informationsaustausch), **ohne Verfahrensverschmelzung**
- Die FINMA klärt **aufsichtsrechtlich relevante Pflichtverletzungen** ab; strafrechtliche relevante Sachverhalte obliegen den Strafbehörden
- Aufsichtsrechtliche Feststellungen binden Straf- und Zivilgerichte nicht, können aber faktisch Bedeutung erlangen
- Keine Parteirolle für Kunden oder Gläubiger im Enforcement-Verfahren

6

**Schellenberg**  
Wittmer

## Aufsichtliche Interventionen vor der Verfahrenseröffnung: Vorabklärungen

- Vorabklärungen dienen der **Sachverhaltsklärung** und **Risikoeinschätzung**
- Kein **formelles Enforcementverfahren**, **keine Parteistellung**, **keine Anwendung des VwVG**
- Unterschied nach Status des Instituts:
  - **Bewilligte Institute:** Prüfung von Organisation, Gewähr, Missständen (aufsichtsrechtlicher Kontext)
  - **Unbewilligte Institute:** Abklärung der Bewilligungspflicht und unerlaubter Tätigkeit (Art. 37 Abs. 3 FINMAG)
- Abschluss durch Einstellung, informelle Rüge oder Eröffnung eines Enforcementverfahrens

7

Schellenberg  
Wittmer

## Eröffnung des formellen Enforcementverfahrens

- Verfahrenseröffnung durch Anzeige (Art. 30 FINMAG) folgt regelmässig auf **abgeschlossene Vorabklärungen**
- Vorab ergeht häufig ein **Bescheid** mit **vorläufiger Sachverhalts- und Rechtsdarstellung** und Betroffene erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme (rechtliches Gehör)
- **Entscheidung über die Eröffnung** liegt im pflichtgemässen Ermessen der FINMA.
- Es besteht keine Pflicht zur Verfahrenseröffnung und es besteht kein Antragsrecht von Gläubigern, Kunden etc. (vgl. aber Whistleblowing)
- Mit der Eröffnung wird das **Verfahren dem VwVG** unterstellt
- Parteistellung und Verfahrensrechte entstehen **erst ab diesem Zeitpunkt**

Vorabklärung → Bescheid → Stellungnahme → Eröffnung → Untersuchung → Entscheid

8

Schellenberg  
Wittmer

## Eröffnung des formellen Enforcementverfahrens: Ermessen und Kriterien der Verfahrenseröffnung

- Die FINMA ist **nicht verpflichtet**, bei jeder Aufsichtsrechtsverletzung ein Enforcementverfahren zu eröffnen
- Massgeblich ist, ob der ordnungsgemässe Zustand **ohne formelles Verfahren** wiederhergestellt werden kann
- Bei der Beurteilung berücksichtigt die FINMA insbesondere die **Schwere der Aufsichtsrechtsverletzung** und **das Enforcementinteresse** (Prävention, Marktwirkung, Reputationsrisiken)
- Freiwillige und proaktive Massnahmen der Betroffenen werden berücksichtigt, schliessen ein Verfahren aber nicht aus

9

Schellenberg  
Wittmer

## Eröffnung des formellen Enforcementverfahrens: Interne Entscheidungsfindung

- Enforcemententscheide werden **organisationsintern** nach dem Geschäftsreglement der FINMA vorbereitet und gefällt
- Zentrale Entscheidungsinstanz ist der **ENA** als ständiger Ausschuss der Geschäftsleitung
- Der ENA entscheidet insbesondere über:
  - **Eröffnung von Enforcementverfahren**
  - **eingreifende Enforcementmassnahmen**
  - **Massnahmen gegen natürliche Personen**
  - **Bewilligungsentzüge, Liquidationen und Sanierungen**
- Die Entscheidungsgrundlage bilden **interne Anträge** der Fachbereiche
- ENA-Anträge und interne Beratungen sind Teil der internen Willensbildung und **nicht akteneinsichtspflichtig**
- Beschlussfassung erfolgt **mit Mehrheit**; Stichentscheid durch die Direktion

10

Schellenberg  
Wittmer

## Eröffnung des formellen Enforcementverfahrens: Rolle des FINMA-Verwaltungsrats

- Der Verwaltungsrat der FINMA ist primär das **strategische Organ**; die **operative Enforcementtätigkeit** liegt bei der Geschäftsleitung
- Grds. werden Eröffnungen und Enforcementverfügungen durch die Geschäftsleitung bzw. den ENA erlassen
- Der Verwaltungsrat entscheidet ausnahmsweise über Enforcementgeschäfte von **grosser Tragweite**
- Sog. Geschäfte von grosser Tragweite betreffen insbesondere Massnahmen mit potenziell **weitreichenden Auswirkungen** auf
  - **die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte oder**
  - **eine Vielzahl von Gläubigern, Anlegern oder Versicherten**
- Die Zuständigkeit des Verwaltungsrats stellt eine **eng auszulegende Ausnahme** dar und dient der institutionellen Kontrolle besonders einschneidender Massnahmen

11

Schellenberg  
Wittmer

## Adressaten des Enforcements

- Primäre Adressaten sind beaufsichtigte Institute (**Prinzip der Institutsaufsicht**), aber auch unbewilligt tätige Personen oder Gesellschaften:
  - **Bewilligungspflicht** richtet sich nach den **jeweiligen Finanzmarktgesetzen und** bewilligte Institute unterliegen der **laufenden prudenziellen und organisatorischen Aufsicht**
  - Übt ein Marktteilnehmer bewilligungspflichtige Tätigkeiten **ohne Bewilligung** aus, kann die FINMA im Rahmen des **Enforcement Aufsichtsrecht durchsetzen**
- Schwerpunkt bei unbewilligten Tätigkeiten:
  - Marktbereinigung (Art. 37 Abs. 3 FINMAG), «Naming and Shaming» (Art. 34 FINMAG)
  - Typische Massnahmen: **Tätigkeitsunterbindung, Vermögenssicherung, Liquidation**
- In **Durchbrechung** dieses Prinzips sind Massnahmen gegen natürliche Personen möglich

12

Schellenberg  
Wittmer

## Ablauf des FINMA-Enforcementverfahrens

- **Vertiefte Sachverhaltsabklärung** und **rechtliche Würdigung**
- Erhebung und Bewertung von **Beweismitteln und Einvernahmen von Zeugen**
- **Wahrung des rechtlichen Gehörs** der Parteien
- Einsatz von **Zwangs- und Untersuchungsmitteln** nach FINMAG
- **Bestellung eines FINMA-Beauftragten**, regelmässig mit Verfahrenseröffnung
- Verfahren endet mit **Verfügung** (evtl. auch i.S. einer gütlichen Einigung nach Art. 33b VwVG) oder **Einstellungsentscheid**
- Abschluss kann mit **Anordnung weiterer Massnahmen** verknüpft sein

13

Schellenberg  
Wittmer

## Rechte und Pflichten der Parteien

- Mit der Verfahrenseröffnung erhalten die Betroffenen **Parteistellung**
- Die Parteien haben Anspruch auf **rechtliches Gehör**, insbesondere **Stellungnahme** und **Akteneinsicht**
- Gleichzeitig bestehen weitgehende **Mitwirkungs-, Auskunfts- und Offenlegungspflichten**
- Eine Verletzung von Mitwirkungspflichten kann **aufsichtsrechtliche Konsequenzen** nach sich ziehen
- Die Mitwirkungspflichten i.S.v. Art. 29 FINMAG gehen über das hinaus, was im Strafverfahren zulässig wäre, **was im Spannungsfeld steht zum strafrechtlichen «nemo tenetur»-Grundsatz**
- Rechte und Pflichten stehen somit im Spannungsfeld zwischen **Verfahrensfairness** und **aufsichtsrechtlicher Effektivität**

14

Schellenberg  
Wittmer

## FINMA-Beauftragte: Rolle und Kompetenzen

- Die FINMA kann zur Abklärung oder Durchsetzung aufsichtsrechtlicher Massnahmen **Beauftragte** einsetzen (vgl. etwa Art. 24a und Art. 36 FINMAG)
- Beauftragte handeln im Auftrag und unter voller Verantwortung der FINMA
- Es bestehen **verschiedene Typen von Beauftragten** mit unterschiedlichen Funktionen (insb. **Untersuchungs-, Prüf-, Sanierungs- und Liquidationsbeauftragte**)
- Beauftragte verfügen über weitgehende **Zugangs-, Auskunfts- und Einsichtsrechte**; die Mitwirkungspflichten gelten sinngemäss wie gegenüber der FINMA
- Die FINMA kann Beauftragten Organ- oder Eingriffskompetenzen übertragen; dies ist die **Ausnahme**, die insbesondere bei schweren Fällen oder unbewilligter Tätigkeit verfügt wird
- **Besonders häufig bei unbewilligten Tätigkeiten**

15

Schellenberg  
Wittmer

## FINMA-Beauftragte: Untersuchungsbeauftragte

- Hauptaufgabe der Untersuchungsbeauftragten i.S.v. Art. 36 FINMAG ist die **Abklärung des aufsichtsrechtlich relevanten Sachverhalts** im Rahmen des Enforcementverfahrens (in Abgrenzung zu Prüfbeauftragten i.S.v. Art. 24a FINMAG als Instrument der laufenden Aufsicht)
- Die Abklärung erfolgt zielgerichtet entlang der relevanten **aufsichtsrechtlichen Fragestellungen**
- Die Berichterstattung **beschränkt** sich auf den Sachverhalt; eine rechtliche Würdigung erfolgt nicht
- Die Untersuchung erfordert jedoch **vertiefte Kenntnis** der einschlägigen aufsichtsrechtlichen Normen
- Die **rechtliche Qualifikation und Massnahmenanordnung** bleibt ausschliesslich Aufgabe der FINMA

16

Schellenberg  
Wittmer



## FINMA-Beauftragte: Stellung, Grenzen und Kontrolle

- FINMA-Beauftragte sind **keine Behörde** und verfügen über **keine eigene Verfügungskompetenz**
- Das VwVG findet auf ihre Tätigkeit **nicht** direkt Anwendung
- Beauftragte verfügen über **keine strafrechtlichen Zwangsbefugnisse**, jedoch über umfassende Einsichts- und Auskunftsrechte
- Die Mitwirkungspflichten der Betroffenen **gelten gleich** weit wie gegenüber der FINMA selbst
- Die FINMA ist an Berichte nicht gebunden und **würdigt diese frei im Rahmen der Beweiswürdigung**
- **Fachkunde und Unabhängigkeit der Beauftragten sind zentrale Auswahlkriterien**

17

Schellenberg  
Wittmer

## Enforcement-Instrumente der FINMA: Übersicht

- Die FINMA verfügt über **keine Kompetenz zur Verhängung finanzieller Sanktionen** (insb. keine Bussen); das schweizerische Finanzmarktenforcement ist nicht strafrechtlich ausgestaltet
- Das Instrumentarium der FINMA ist **verwaltungs- und aufsichtsrechtlicher Natur** und klar von Straf- und Verwaltungsstrafverfahren zu unterscheiden
- Zentrales Ziel des Enforcements ist die **Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustands** sowie der **Anleger- und Funktionsschutz**, nicht Vergeltung oder Bestrafung vergangener Pflichtverletzungen
- Der Massnahmenkatalog ist gesetzlich vorgegeben (FINMAG) und **abgestuft**, von milden bis zu schwer eingreifenden Instrumenten

18

Schellenberg  
Wittmer

## Enforcement-Instrumente der FINMA: Systematik

- Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes (Art. 31 FINMAG)
  - **Erarbeiten von Verantwortungsdokument für Top-Management**
  - **Verbot neuer Akquisitionen**
  - ...
- Enforcement-Instrumente bei schweren Verletzungen von Finanzmarktaufsichtsrecht (Art. 32 ff. FINMAG):
  - **Feststellungsverfügung (formelle Rüge; Art. 32 FINMAG)**
  - **Berufs- und Tätigkeitsverbote (Art. 33 f. FINMAG)**
  - **Einziehung unrechtmässig erzielter Gewinne (Art. 35 FINMAG)**
  - **Bewilligungsentzug und Liquidation**
- Die Instrumente können je nach Fall isoliert oder kombiniert angeordnet werden

19

Schellenberg  
Wittmer

## Enforcement-Instrumente der FINMA: Massnahmen gegen natürliche Personen

- Durchbrechung des Grundsatzes der Institutsaufsicht bei **schweren Pflichtverletzungen natürlicher Personen**
- Massnahmen möglich gegen Organe und andere Gewährsträger, Mitarbeitende in Leitungsfunktionen und Händler sowie Kundenberater, qualifizierte Beteiligte
- Voraussetzung:
  - Eigene schwere Verletzungen von Finanzmarktaufsichtsrecht
  - Persönliche, kausale Verantwortlichkeit für schwere Verletzungen von Finanzmarktaufsichtsrecht durch das Institut (kein Alleinverschulden, vgl. BGer 2C\_192/2019; wichtig für Überwachungspflichten)
- **Typische Massnahmen:** Berufs- und Tätigkeitsverbote (**Art. 33, 33a FINMAG**)
- Feststellungsverfügungen i.S.v. Art. 32 FINMAG i.S.d. Verhältnismässigkeit auch gegenüber **natürlichen Personen** möglich

20

Schellenberg  
Wittmer

## Enforcement-Instrumente der FINMA: Rechtsfolgeermessen der FINMA

- FINMA hat auch **Rechtsfolgeermessen**:
  - Die Intensität der Massnahme beeinflusst die **Begründungs- und Abklärungsdichte** der FINMA (**abgestufte Begründungspflicht**)
  - Je eingreifender die Massnahme, **desto höher** die Anforderungen an Sachverhaltsabklärung, Beweiswürdigung und Normklarheit (Legalitätsprinzip)
  - Feststellungsverfügungen wirken **subsidiär**: kein Raum bei gleichzeitiger Wiederherstellung, Einziehung, Berufsverbot oder Bewilligungsentzug
- Die FINMA **verbindet Instrumente** regelmässig kumulativ (z.B. Feststellung + Wiederherstellung + Androhung weiterer Massnahmen)
- Enforcement-Instrumente entfalten ihre Wirkung **erst durch Verfügung**; sie sind **voll überprüfbar** im verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz
- Gerichtliche Kontrolle erfolgt **zurückhaltend**, insbesondere bei der Würdigung der Schwere der Aufsichtsrechtsverletzung («technisches Ermessen»)

Schellenberg  
Wittmer

21

## Abschluss des Verfahrens und Folgemassnahmen

- Verfahren **endet** mit Verfügung oder Einstellungsentscheid
- Entscheid erfolgt durch ENA und Geschäftsleitung oder Verwaltungsrat bei Geschäften von grosser Tragweite (siehe oben Slides 9 f.)
- **Publikation** des Entscheids möglich (insb. bei schweren Verstössen; «Naming and Shaming» i.S.v. Art. 34 FINMAG)
- **Information oder Anzeige an Strafbehörden** bei Verdacht auf strafrechtlich relevantes Verhalten
- Zuständigkeit richtet sich nach dem **einschlägigen Tatbestand** und der gesetzlichen Kompetenzordnung:
  - Staatsanwaltschaften (insb. bei allgemeinen Straftatbeständen nach StGB)
  - Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD) bei Verwaltungsstrafverfahren nach VStrR (z.B. Verletzung von Finanzmarktgesetzen mit Strafandrohung)
  - Kantonale Straf- oder Verwaltungsbehörden bei kantonal zuständigen Tatbeständen

Schellenberg  
Wittmer

22

## Rechtsschutz im FINMA-Enforcement

- Enforcementverfahren enden mit einer **aufsichtsrechtlichen Verfügung** oder **einem Einstellungsentscheid** der FINMA (Art. 5 VwVG, Art. 30 ff. FINMAG)
- Verfügungen der FINMA können mit **Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht** und anschliessend an das **Bundesgericht angefochten** werden (Art. 44 ff. VwVG; Art. 31 ff. VGG; Art. 82 ff. BGG)
- Bei der Würdigung der Schwere der Aufsichtsrechtsverletzung verfügt die FINMA über einen **fachtechnischen Beurteilungsspielraum («technisches Ermessen»)**; dieser wird gerichtlich überprüft, aber nur zurückhaltend korrigiert
- Die gerichtliche Kontrolle wahrt damit den **Rechtsschutz der Parteien**, ohne die aufsichtliche Funktionsfähigkeit der FINMA zu unterlaufen (Art. 29a BV (Rechtsweggarantie) i.V.m. FINMAG-Systematik)
- Das Enforcement **bleibt** ein verwaltungsrechtliches Verfahren, kein Strafverfahren, auch im Rechtsmittelzug (Abgrenzung zu Art. 1 ff. VStrR; **keine Anwendung** von Art. 6 EMRK als Strafverfahren)

23

Schellenberg  
Wittmer

## Trends und Compliance-Implikationen

- Enforcement-Regime auf «Prüfstand» nach UBS/CS-Fusion
- **Kommunikation über Enforcement-Verfahren** als Herausforderung (Medienmitteilungen der FINMA) im Spannungsfeld der Interessen der Öffentlichkeit sowie der Beaufsichtigten
- **Zunehmende Bedeutung** von Governance-, Organisations- und Gewährsfragen sowie Conduct (bspw. GwG) als Enforcement-Trigger
- **Starker Fokus** auf Dokumentation, Transparenz und Kooperationsverhalten der Beaufsichtigten
- **Frühzeitige Vorabklärungen** und **informelle Interventionen** gewinnen gegenüber formellen Verfahren an Gewicht
- Für Institute zentral: **präventive Compliance-Strukturen, klare Verantwortlichkeiten** und **belastbare Kontrollen**
- Enforcement wirkt **faktisch verhaltenssteuernd** und **präventiv** über den Einzelfall hinaus

24


Schellenberg  
Wittmer

# Vielen Dank.



## Corporate Social Responsibility

We are committed to being  
a responsible business.

 [www.swlegal.ch/CSR](http://www.swlegal.ch/CSR)



**Caroline Clemetson**  
[Caroline.Clemetson@swlegal.ch](mailto:Caroline.Clemetson@swlegal.ch)

**Schellenberg Wittmer AG** / Rechtsanwälte  
15bis rue des Alpes, Case postale 2088, 1211 Genève 1 - Löwenstrasse 19 / Postfach 2201 / 8021 Zürich  
[www.swlegal.ch](http://www.swlegal.ch)

**Schellenberg  
Wittmer**

 **Neue Zürcher  
Compliance-Konferenz  
2026**

## Danke für Ihre Aufmerksamkeit

**Kontakt**  
Caroline Clemetson  
lic. iur., LL.M., Partner  
Schellenberg Wittmer  
Löwenstrasse 19  
8021 Zürich  
[Caroline.Clemetson@swlegal.ch](mailto:Caroline.Clemetson@swlegal.ch)

