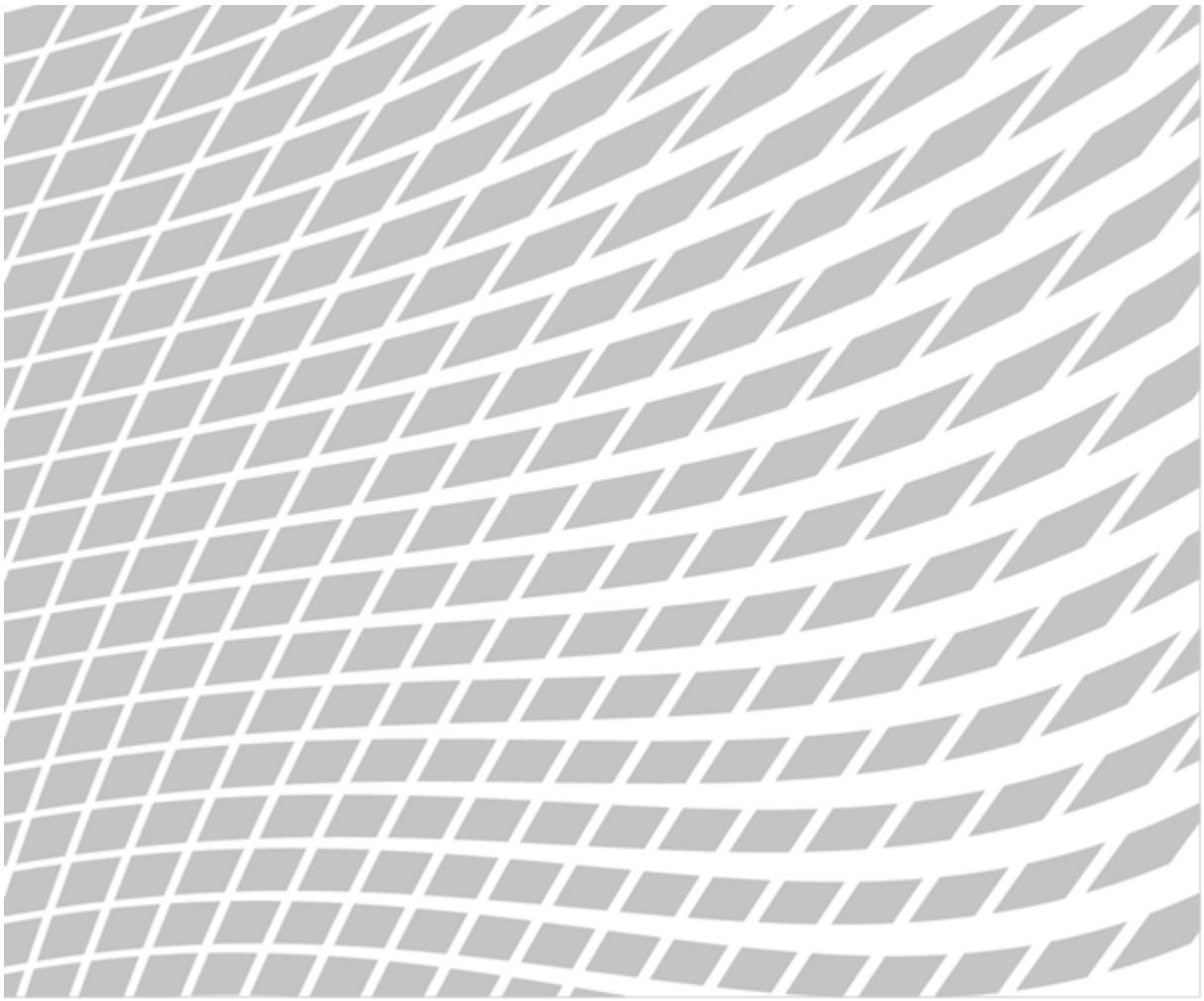
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

25. September 2014

Leitlinien zur Kommunikation



Laupenstrasse 27, 3003 Bern
Tel. +41 (0)31 327 91 00, Fax +41 (0)31 327 91 01
www.finma.ch

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 3

2 Grundsätze der FINMA-Kommunikation 4

3 Die Kommunikationspraxis der FINMA 4

3.1 Kommunikation zu allgemeinen Aufsichts- und Regulierungsthemen 4

3.1.1 Öffentliche Kommunikation 5

Gefässe der öffentlichen Kommunikation 5

3.1.2 Regulierungskommunikation 6

Gefässe der Regulierungskommunikation 6

3.1.3 Aufsichtskommunikation 7

Gefässe der Aufsichtskommunikation 7

3.2 Kommunikation zu einzelnen Unternehmen und Personen 8

3.2.1 Kommunikation zu Bewilligung und Aufsicht 8

3.2.2 Kommunikation zu Enforcementverfahren 9

Kommunikationsgefässe zu Unternehmen und Personen 11

1 Einleitung

Die Aufsichtstätigkeit der FINMA dient dem Finanzplatz Schweiz und den Anlegern, Gläubigern und Versicherten. Die Finanzmarktaufsicht will die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte erhalten und das Kollektiv der Kunden schützen. Ihre Aufsichtsaufgaben nimmt sie wahr, indem sie Bewilligungen erteilt, die Bewilligten in ihrer Tätigkeit überwacht, wo nötig das Aufsichtsrecht durchsetzt (Enforcement) und auf untergeordneter Stufe reguliert. Dabei verfolgt sie einen risikoorientierten Ansatz und achtet bei ihrer Handlungsweise auf Kontinuität und Berechenbarkeit.

Das Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG) steckt den Rahmen der Kommunikationstätigkeit der FINMA ab. Demnach informiert die Behörde mindestens jährlich über ihre Aufsichtstätigkeit und Aufsichtspraxis, kommuniziert nur ausnahmsweise zu einzelnen Verfahren und hat den Persönlichkeitsrechten der Beaufsichtigten Rechnung zu tragen. Nach der Botschaft zum FINMAG hat die Kommunikation der FINMA gegenüber der Öffentlichkeit und den Beaufsichtigten „zurückhaltend, aber stetig und glaubwürdig“ zu erfolgen.

Die Kommunikation der FINMA hat hohen Ansprüchen zu genügen und ist mit unterschiedlichen öffentlichen Erwartungshaltungen konfrontiert: Einerseits besteht ein öffentliches Interesse an Information zu einzelnen Finanzmarktteilnehmern. Andererseits gilt es, die legitimen privaten Interessen der Wahrung des Geschäfts- und Berufsgeheimnisses sowie der Persönlichkeitsrechte zu schützen.

Das Gesetz auferlegt der FINMA somit Informationspflichten, setzt diesbezüglich aber auch Grenzen und gewährt der Behörde einen kommunikativen Ermessensspielraum. Die vorliegenden Leitlinien zur Kommunikation stecken den Rahmen der Informationspolitik der FINMA ab und erklären, wie die FINMA ihren Handlungsspielraum interpretiert. Dargestellt werden die Grundsätze der FINMA-Kommunikation (Kap. 2) und die Möglichkeiten und Grenzen der FINMA in ihrer Kommunikationspraxis (Kap. 3).

Die Leitlinien zur Kommunikation wurden am 5. September 2014 von der Geschäftsleitung und am 25. September 2014 vom Verwaltungsrat der FINMA verabschiedet und am 30. Oktober 2014 veröffentlicht. Um die eigene Handlungs- und Entscheidungsfreiheit zu wahren, behält es sich die FINMA vor, im Rahmen ihres gesetzlichen Ermessensspielraums ausnahmsweise von diesen Leitlinien abzuweichen.

2 Grundsätze der FINMA-Kommunikation

Die FINMA stellt die Kommunikation in den Dienst ihrer Kernaufgabe, der Beaufsichtigung des Finanzmarktes, und verfolgt dabei folgende Ziele: Mit ihrer Kommunikation

1. schafft die FINMA Rechtssicherheit und macht die eigene Rechtsauslegung allen Betroffenen gleichzeitig zugänglich,
2. will die FINMA die präventive Wirkung der Aufsicht verstärken,
3. leistet die FINMA einen Beitrag zur nationalen und internationalen Reputation des Finanzplatzes,
4. erklärt die FINMA ihre Aufsichtshandlungen und macht diese für die Öffentlichkeit nachvollziehbar,
5. klärt die FINMA über unerlaubt tätige Finanzintermediäre auf.

Verwaltungsratspräsident(in) und Direktor(in) vertreten die Anliegen der FINMA durch eine regelmässige öffentliche Präsenz. Anfragen von Bürgern, Parlamentariern und Medienschaffenden werden von einer internen zentralen Stelle beantwortet. Der wichtigste und umfassende Kommunikationskanal ist die Internetseite der FINMA.

3 Die Kommunikationspraxis der FINMA

Die Kommunikationspraxis der FINMA unterscheidet zwei Formen der Information: Einerseits kommuniziert die FINMA zu allgemeinen Aufsichtsthemen. Diese Kommunikation umfasst unter anderem aggregierte und anonymisierte Informationen. Andererseits kann die FINMA zu einzelnen Unternehmen und Personen nur informieren, wenn ein ausreichendes öffentliches Interesse vorliegt. Das öffentliche Interesse leitet sich aus den erwähnten Kommunikationsgrundsätzen (Kap. 2) und den Schutzzielen des FINMAG ab, wonach die FINMA Gläubiger, Anleger und Versicherte sowie die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte zu schützen hat. Die Organe und das Personal der FINMA wie auch deren Beauftragte haben das Amtsgeheimnis zu wahren.

3.1 Kommunikation zu allgemeinen Aufsichts- und Regulierungsthemen

Zu allgemeinen Aufsichts- und Regulierungsthemen kommuniziert die FINMA ausführlich und kontinuierlich. Die FINMA unterscheidet zwischen

- der *öffentlichen Kommunikation*, die der Rechenschaftsablage und der aktuellen Information der Öffentlichkeit dient,
- der *Regulierungskommunikation*, die Transparenz über den Regulierungsprozess schafft und die die FINMA in ihren Leitlinien zur Finanzmarktregulierung festgehalten hat
- und der *Aufsichtskommunikation*, mit der die FINMA einer Gruppe von Beaufsichtigten bedeutende Informationen, Risikoeinschätzungen oder Erläuterungen für die Aufsicht zur Kenntnis bringt.

3.1.1 Öffentliche Kommunikation

Die FINMA legt Rechenschaft ab, indem sie jährlich einen Geschäftsbericht veröffentlicht. Über aktuelle Finanzmarktthemen und ihre Enforcementtätigkeit informiert die FINMA kontinuierlich in verschiedenen FINMA-Publikationen (Berichte, Referate usw.) und in weiteren FINMA-Kommunikationsgefässen, „FINMA-Informationen" genannt (Medienmitteilungen, -konferenzen usw.).

Erläuterung: Die FINMA kommuniziert gegenüber der Öffentlichkeit in breiter und ausführlicher Form. Veröffentlicht werden die über mehrere Jahre geltenden strategischen Ziele des FINMA-Verwaltungsrates, in der die mittel- und langfristigen Schwerpunkte der Behördentätigkeit festgehalten sind. Der Rechenschaftsablage dient die Publikation des Geschäftsberichts, der die Schwerpunkte der Arbeit des vorangehenden Jahres sowie die finanzielle Berichterstattung der FINMA enthält.

Ergänzt wird die Rechenschaftsablage durch FINMA-Publikationen wie Berichte, Referate und Fachartikel sowie spezifische FINMA-Informationen für die Medien. In diesen Gefässen werden unter anderem aktuelle Aufsichtsthemen behandelt oder aggregierte statistische Daten aufbereitet. Laufend veröffentlicht werden auch die relevanten organisatorischen und personellen Veränderungen, die die FINMA selbst betreffen.

Gefässe der öffentlichen Kommunikation

Gefäss	Beschreibung	Erscheinung
Strategische Ziele	Festlegung der übergeordneten strategischen Ziele zur Weiterentwicklung der Behörde; vom Verwaltungsrat erstellt, vom Bundesrat genehmigt.	Alle vier Jahre
Geschäftsbericht	Rechenschaftsablage; gesetzliche Pflicht (FINMAG Art. 9 Abs. 1 lit. f); wird in der Regel am Tag der Jahresmedienkonferenz veröffentlicht.	Jährlich
FINMA-Publikationen	FINMA-Berichte: Enforcementbericht zur Praxis im Enforcement. Offenlegung Betriebsrechnung (Berufliche Vorsorge Lebensversicherer); Bericht zum Versicherungsmarkt usw.	Jährlich bzw. bei Bedarf
	Referate und Fachartikel: Erläuterungen von FINMA-Verantwortungsträgern zu aufsichtsrechtlichen Fragen und Finanzmarktfachthemen, nicht rechtsverbindlich.	Mehrmals jährlich
	Bulletins: Sammlung wichtiger FINMA-Verfügungen, anonymisiert, Urteile von Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht.	In der Regel jährlich
	Diskussionspapiere: „Green Paper" der FINMA zu einem Finanzmarktthema.	Bei Bedarf
	Faktenblätter: Fachthemen der Finanzmarktaufsicht, einfach und kurz erklärt.	Mehrmals jährlich
FINMA-Informationen	Medienmitteilungen, Medienkonferenzen und weitere Informationen.	Laufend

3.1.2 Regulierungskommunikation

Die FINMA hört vor dem Erlass von FINMA-Verordnungen und FINMA-Rundschreiben die Betroffenen an und informiert über die Resultate der Anhörungen.

Erläuterung: Die FINMA ist in erster Linie eine Aufsichtsbehörde, die die Regulierung umzusetzen hat und deren Einhaltung sicherstellen muss. Die FINMA selbst reguliert nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist. Wo der Gesetzgeber dies ausdrücklich vorsieht, erlässt die FINMA eigene Verordnungen. Die FINMA kann zudem Rundschreiben erlassen, wenn sich die Aufsichtspraxis verfestigt hat oder ein ausgewiesener Bedarf der Beaufsichtigten nach Kodifizierung der Praxis besteht.

Wenn sie Verordnungen oder Rundschreiben erlässt oder ändert, kommuniziert die FINMA ausführlich und unter Einbezug der Betroffenen. Der Ablauf dieses Prozesses ist in den Leitlinien zur Finanzmarktregulierung vom 3. Juli 2013 festgehalten. Auf einer regelmässig aktualisierten Regulierungsplanungsliste veröffentlicht die FINMA den aktuellen Stand der wichtigen Finanzmarktregulierungsprojekte in der Schweiz. Die FINMA nimmt im Rahmen von Vernehmlassungen selbst Stellung zu Regulierungsvorhaben auf Stufe des Gesetzes oder von Bundesratsverordnungen und kann diese Stellungnahmen auf ihrer Internetseite veröffentlichen.

Gefässe der Regulierungskommunikation

Gefäss	Beschreibung	Erscheinung
FINMA-Verordnungen	Die FINMA erlässt eigene Verordnungen, wo sie von den Finanzmarktgesetzen dazu ermächtigt ist. Die Betroffenen werden mit einem Erläuterungsbericht informiert und haben die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Ergebnisse werden in einem Anhörungsbericht veröffentlicht.	Bei Bedarf
FINMA-Rundschreiben	Mit Rundschreiben kodifiziert und standardisiert die FINMA ihre Aufsichtspraxis; keine Rechtsetzung, die Gerichte bindet. Die Betroffenen werden mit einem Erläuterungsbericht informiert und haben die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die Ergebnisse werden in einem Anhörungsbericht veröffentlicht.	Bei Bedarf
Regulierungsplanung	Liste von Regulierungsvorhaben im Finanzmarktrecht auf der Stufe von Parlament, Bundesrat und FINMA. Darstellung des Stands des Regulierungsvorhabens.	Halbjährlich

3.1.3 Aufsichtskommunikation

FINMA-Aufsichtsmitteilungen sind ein Instrument der Aufsicht und richten sich jeweils an eine bestimmte Gruppe von Bewilligungsträgern. Sie enthalten wichtige oder dringende Informationen, Erläuterungen zu relevanten Fragen für die Beaufsichtigten oder die Risikoeinschätzung der FINMA.

Erläuterung: Die öffentliche Kommunikation gegenüber den Beaufsichtigten geschieht in Form von FINMA-Aufsichtsmitteilungen. Darin gibt die Behörde, gestützt auf ihre Beobachtungen und Erfahrungen, einer Gruppe von Beaufsichtigten sachdienliche Hinweise über laufende Entwicklungen oder macht sie auf Risiken aufmerksam. Damit beabsichtigt sie die Beaufsichtigten vorausschauend zu sensibilisieren, um diese in ihren Bemühungen zur Einhaltung der Finanzmarktgesetze zu unterstützen.

Mit FINMA-Aufsichtsmitteilungen, die zurückhaltend eingesetzt werden, stellt die FINMA flexibel, rasch, nötigenfalls ad hoc und transparent für eine Gruppe von Beaufsichtigten nützliche Informationen zur Verfügung. Die FINMA-Aufsichtsmitteilung ist im Unterschied zu FINMA-Verordnungen und FINMA-Rundschreiben auf den Taterfolg, nicht auf die Rechtswirkung ausgerichtet.

Gefässe der Aufsichtskommunikation

Gefäss	Beschreibung	Erscheinung
FINMA-Aufsichts-mitteilung	Mitteilung an bestimmte Gruppen von Beaufsichtigten zur Auslegung des Finanzmarktrechts durch die FINMA oder Hinweise zu potenziellen Risiken.	Bei Bedarf
Aufsichts-FAQ	Antworten auf häufig gestellte Fragen zu Aufsichtsthemen. Arbeitshilfe für Beaufsichtigte.	Unregelmässig
Wegleitung	Arbeitshilfe für Beaufsichtigte bei Bewilligungs- und Meldefragen.	Unregelmässig

3.2 Kommunikation zu einzelnen Unternehmen und Personen

Von der Kommunikation zu allgemeinen Aufsichtsthemen zu unterscheiden ist die Kommunikation über Einzelfälle. Der Gesetzgeber hat der FINMA in der Kommunikation von einzelnen Aufsichtshandlungen und Verfahren Zurückhaltung auferlegt. Beaufsichtigte, ihre Prüfgesellschaften und Revisionsstellen sowie qualifiziert oder massgebend beteiligte Personen und Unternehmen sind verpflichtet, der FINMA alle Auskünfte zu erteilen und alle Unterlagen herauszugeben, die diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt. Die FINMA untersteht im Gegenzug dem Amtsgeheimnis, insbesondere wenn es darum geht, das Geschäfts- und Berufsgeheimnis der Beaufsichtigten sowie die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen zu schützen.

Die FINMA darf nicht öffentlich über einzelne Verfahren berichten, ausser es besteht ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis, wie es Art. 22 FINMAG vorsieht. Das Gesetz nennt drei Gründe für eine entsprechende Kommunikation: erstens der Schutz von Marktteilnehmern oder Beaufsichtigten, zweitens die Berichtigung falscher oder irreführender Informationen und drittens die Wahrung des Ansehens des Finanzplatzes. In den folgenden Kapiteln konkretisiert die FINMA die Auslegung dieser gesetzlichen Bestimmung.

3.2.1 Kommunikation zu Bewilligung und Aufsicht

a) Bewilligungen

Die FINMA veröffentlicht auf ihrer Internetseite Namen und Bewilligungsstatus (Zulassungsart) aller Beaufsichtigten. Zu laufenden Bewilligungsverfahren erteilt die FINMA keine Auskunft.

Die FINMA veröffentlicht eine Warnliste (Negativliste) mit Gesellschaften, die möglicherweise ohne Bewilligung eine Tätigkeit ausüben, die laut Aufsichtsgesetzen bewilligungspflichtig sind.

Erläuterung: Im Bereich Bewilligungen erfüllt die FINMA die Funktion eines Eintritts- und Austrittswächters in den bewilligten Finanzmarkt. Dabei steht die Publikation und laufende Aktualisierung der Liste aller bewilligten Unternehmen im Zentrum. Die Bekanntmachung der Unterstellung unter die Aufsicht der FINMA erfolgt meist durch die Beaufsichtigten selbst. Die FINMA kommuniziert dann aktiv, wenn es darum geht, Gläubiger, Anleger oder Versicherte zu warnen oder zu schützen.

b) Laufende Aufsicht

Zur laufenden Aufsichtstätigkeit erteilt die FINMA in der Regel keine Auskünfte. Sie informiert nur in Ausnahmefällen, wenn ein besonderes öffentliches Interesse besteht.

Erläuterung: Die Aufsicht über Bewilligungsträger (beispielsweise über Banken, Versicherungsunternehmen, Fondsleitungen, Asset Manager usw.) läuft zu grossen Teilen über den direkten Dialog zwischen der FINMA und den beaufsichtigten Unternehmen. Dieser Aufsichtsdialog umfasst viele vertrauliche und börsenrelevante Informationen und ist in der Regel nicht zur Veröffentlichung bestimmt.

3.2.2 Kommunikation zu Enforcementverfahren

Kommt es zu einem Enforcementverfahren gegen einzelne Unternehmen oder Personen, hat der Gesetzgeber der diesbezüglichen Kommunikation der FINMA einen engen Rahmen gesteckt. Art. 22 Abs. 2 FINMAG verlangt Zurückhaltung, um das Geschäfts- und Berufsgeheimnis der Beaufsichtigten und die Persönlichkeitsrechte von Privaten zu schützen. Dies schliesst eine kontinuierliche und systematische Kommunikation über sämtliche Enforcementverfahren der FINMA per se aus.

c) Grundsatz

Die FINMA kommuniziert in der Regel nicht zu einzelnen Enforcementverfahren. Ausgenommen sind Fälle von besonderem aufsichtsrechtlichem Interesse.

Erläuterung: In ausgewählten Fällen kann die FINMA Informationen über einzelne Enforcementverfahren veröffentlichen. Die FINMA informiert immer, wenn Anleger, Gläubiger oder andere Marktteilnehmer rasch geschützt werden müssen oder wenn es gilt, irreführende Informationen zu korrigieren, die Anleger oder Beaufsichtigte schädigen könnten. Die FINMA behält sich eine Kommunikation über Enforcementverfahren vor, wenn ein besonderes aufsichtsrechtliches Bedürfnis besteht.

d) Verstösse gegen Marktverhaltensregeln

Die FINMA informiert, wenn sie in einer Verfügung festgestellt hat, dass ein Marktteilnehmer die Marktverhaltensregeln (Offenlegungspflichten, Insidervergehen usw.) schwer verletzt hat.

Erläuterung: Die FINMA ist dafür verantwortlich, dass alle an einer Börse kotierten Unternehmen in der Schweiz die Marktverhaltensregen einhalten. In diesem Bereich reicht ihre Zuständigkeit über den Finanzmarkt hinaus. Stellt die FINMA in einer Verfügung ein Fehlverhalten von Marktteilnehmern fest, kommuniziert sie unverzüglich, um die Transparenz für den gesamten Markt herzustellen und Marktverzerrungen zu verhindern oder schnell zu beseitigen. Damit soll auch eine präventive Wirkung erzielt werden.

e) Insolvenzmassnahmen und Liquidationen

Die FINMA informiert immer, wenn sie ein Sanierungsverfahren oder eine (Konkurs-)Liquidation anordnet.

Ordnet die FINMA aufgrund von finanziellen Schwierigkeiten von Beaufsichtigten Schutzmassnahmen bzw. sichernde Massnahmen an, informiert sie, wenn dies zur Durchsetzung der Massnahmen oder zum Schutz Dritter erforderlich ist.

Erläuterung: Gerät ein beaufsichtigtes Unternehmen in finanzielle Not, ist die FINMA dafür zuständig, die notwendigen Insolvenzmassnahmen zu treffen. Je nach Situation kann die FINMA Sanierungs- und Konkursverfahren oder andere, auf die konkrete Situation angepasste sichernde Insolvenzmassnahmen einleiten und durchführen. Bei gravierenden Verstössen gegen Aufsichtsrecht kann die FINMA die Auflösung der Gesellschaft und damit deren Zwangsliquidation anordnen.

Kernaufgabe der FINMA in allen diesen Fällen ist es, die Gläubiger der betroffenen Unternehmen zu schützen. Die FINMA informiert unmittelbar nach Erlass von entsprechenden Massnahmen, sofern dies im Interesse der Gläubiger ist. Ein solches Interesse besteht generell bei der Eröffnung von Sanierungsverfahren oder bei der Anordnung von Liquidationen oder Konkursen.

f) Form der Kommunikation

Informiert die FINMA über Enforcementverfahren, geschieht dies in der Regel mit einer Medienmitteilung oder mit einem FINMA-Bericht.

Erläuterung: Die FINMA kommuniziert über laufende oder abgeschlossene Enforcementverfahren nicht leichtfertig. Sie tut dies in der Regel nur, wenn ein besonderes öffentliches Interesse besteht, zum Beispiel um Anleger, Gläubiger oder Versicherte vor Schaden zu bewahren. In diesen Fällen ist eine zeitnahe Information der Öffentlichkeit unerlässlich, die am besten mit einer Medienmitteilung zu gewährleisten ist.

Wird Aufsichtsrecht schwer verletzt, veröffentlicht die FINMA ihren rechtskräftigen Entscheid nötigenfalls unter Angabe des Namens von Personen oder Unternehmen, sofern sie dies in ihrer Verfügung so angeordnet hat.

Erläuterung: Art. 34 FINMAG erlaubt es der FINMA, in Fällen von schweren Aufsichtsrechtverletzungen die betroffenen Unternehmen oder Personen unter Angabe des Namens zu veröffentlichen. Von dieser Möglichkeit macht die FINMA vor allem bei unerlaubt im Finanzmarkt tätigen Privatpersonen Gebrauch, um eine warnende oder abschreckende Wirkung zu erzielen oder potenzielle Kunden und Anleger zu warnen. Entsprechende Fälle dürfen erst veröffentlicht werden, wenn der zugrundeliegende Entscheid rechtskräftig ist und die Veröffentlichung zuvor in der Verfügung angeordnet wurde.

Kommunikationsgefässe zu Unternehmen und Personen

Gefäss	Beschreibung	Erscheinung
Liste der Beaufsichtigten	Die FINMA veröffentlicht alle erteilten Bewilligungen und Registrierungen. Veränderungen werden aktuell nachgeführt.	Laufend
Warnliste (Negativliste)	Die FINMA veröffentlicht die Namen von Gesellschaften, die möglicherweise eine Tätigkeit ausüben, ohne die erforderliche Bewilligung zu haben.	Laufend
Publikationen nach Art. 34 FINMAG	Die FINMA veröffentlicht die Namen von Personen und Gesellschaften, gegen die die FINMA eine rechtskräftige Verfügung wegen schwerer Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen erlassen hat, sofern sie die Veröffentlichung in der Verfügung selbst angeordnet hat.	Laufend
Liquidationen und Konkurse	Die FINMA veröffentlicht die Namen der Gesellschaften, die von ihr in Liquidation gesetzt worden sind oder über die sie den Konkurs verhängt hat.	Laufend
Liste der Unternehmen mit FINMA-Beauftragten	Die FINMA veröffentlicht die Namen der Unternehmen, bei denen sie einen FINMA-Beauftragten mit Organfunktion eingesetzt hat (z.B. Art. 36 FINMAG).	Laufend