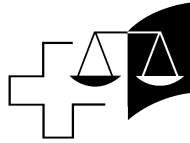


Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



2C_428/2017

Urteil vom 26. Juni 2018

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Zünd,
Bundesrichter Stadelmann,
Gerichtsschreiberin Genner.

Verfahrensbeteiligte

1. A._____
2. B._____
Beschwerdeführer,

gegen

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, Laupenstrasse 27, 3003 Bern,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand

Unerlaubte Tätigkeit als Effekthändler /Liquidation / Unterlassungsanweisung
/Publikation,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung II,
vom 21. April 2017 (B-222/2016).

Sachverhalt:

A.

Im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit der C._____ AG zeigte die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) am 27. August 2015 der C._____ AG, D._____, A._____ und B._____ die Eröffnung eines Enforcement-Verfahrens an. Es bestehe der begründete Verdacht, dass (1.) die C._____ AG ohne Bewilligung einer unterstellungspflichtigen Tätigkeit nach Börsengesetz nachgegangen sei, namentlich als Eigenhändlerin den Schwellenwert von Fr. 5 Mia. seit dem Jahr 2011 kontinuierlich überschritten habe, und (2.) die C._____ AG, D._____, A._____ und B._____ gegen Marktverhaltensregeln verstossen hätten, namentlich

Marktmanipulationen im Sinn des Börsengesetzes getätigt hätten. Die FINMA teilte mit, sie werde gegen die vier genannten Personen je ein eigenständiges Verfahren durchführen, und räumte ihnen Gelegenheit ein, innert Frist zum beigelegten Untersuchungsbericht einer externen Beratungsfirma vom 24. August 2015 Stellung zu nehmen.

B.

B.a. Am 17. Dezember 2015 erliess die FINMA eine verfahrensabschliessende Verfügung betreffend unerlaubte Tätigkeit als Effekthändler/Liquidation/Unterlassungsanweisung/Publikation gegen die C._____ AG sowie deren Verwaltungsrat und Alleinaktionär D._____. Die FINMA stellte fest, dass (1.) die C._____ AG ohne Bewilligung gewerbsmässig als Effekthändlerin, namentlich als Eigenhändlerin, tätig gewesen sei und damit aufsichtsrechtliche Bestimmungen (Börsengesetz) schwer verletzt habe; (2.) die C._____ AG die Voraussetzungen für die Erteilung einer Effekthändlerbewilligung nicht erfülle und die nachträgliche Erteilung einer Effekthändlerbewilligung verweigert werde; (3.) aufgrund seines massgeblichen Beitrags an der unerlaubten Tätigkeit auch D._____ ohne Bewilligung gewerbsmässig den Effekthandel, namentlich Eigenhandel, betrieben und damit aufsichtsrechtliche Bestimmungen (Börsengesetz) schwer verletzt habe. Die C._____ AG wurde aufgelöst und in Liquidation versetzt. D._____ wurde angewiesen, jegliche finanzmarktrechtlich bewilligungspflichtige Tätigkeit, insbesondere die gewerbsmässige Effekthändler-tätigkeit, sowie die entsprechende Werbung zu unterlassen. Diese Unterlassungsanweisung wurde für drei Jahre publiziert.

B.b. A._____ und B._____ erhoben am 12. Januar 2016 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht mit den Anträgen, die Verfügung der FINMA vom 17. Dezember 2015 in Sachen C._____ AG und D._____ sei aufzuheben und die gegen sie - A._____ und B._____ - von der FINMA eingeleiteten Verfahren betreffend unerlaubte Tätigkeit als Effekthändler seien einzustellen; eventuell sei die FINMA anzuweisen, diese Verfahren einzustellen; subeventuell sei die Sache zur Neuurteilung an die FINMA zurückzuweisen. Mit Urteil vom 21. April 2017 trat das Bundesverwaltungsgericht auf die Beschwerde nicht ein.

C.

A._____ und B._____ erheben am 8. Mai 2017 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht mit dem Antrag, das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache "zu neuer Beurteilung im Sinn der Erwägungen" an das Bundesverwaltungsgericht zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht beantragen A._____ und B._____, ihnen sei die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren und sie seien von der Bezahlung der Gerichtskosten zu befreien.

Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf Vernehmlassung. Die FINMA schliesst auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. A._____ und B._____ haben am 28. Juni 2017 repliziert.

Das Gesuch um Erteilung der aufschiebenden Wirkung ist mit Präsidialverfügung vom 20. Juni 2017 abgewiesen worden.

Am 14. September 2017 hat der Rechtsvertreter von A._____ und B._____ mitgeteilt, er habe das Mandat niedergelegt.

Erwägungen:

1.

Durch den Nichteintretensentscheid der Vorinstanz wird das Verfahren abgeschlossen. Gegen verfahrensabschliessende Entscheide auf dem Gebiet der Finanzmarktaufsicht steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. a, Art. 90 BGG). Die Beschwerdeführer haben am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen; die Vorinstanz ist auf ihre Anträge nicht eingetreten. Deswegen sind die Beschwerdeführer durch das angefochtene Urteil besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung; sie sind zur Erhebung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

Streitgegenstand bildet die Frage, ob die Vorinstanz zu Recht auf die Beschwerde gegen die Verfügung der FINMA vom 17. Dezember 2015 betreffend C._____ AG/D._____ nicht eingetreten ist. Die Hauptanträge lauteten dahingehend, die Verfügung sei aufzuheben und die Enforcement-Verfahren, welche die Beschwerdeführer betreffen, seien einzustellen.

2.1. Die Vorinstanz erwog, auf die Beschwerde könne insoweit grundsätzlich nicht eingetreten werden, als damit die Einstellung der beiden die Beschwerdeführer betreffenden Verfahren beantragt werde, da diese Rechtsverhältnisse vom Anfechtungsgegenstand nicht erfasst seien. Dies ist korrekt und bedarf keiner weiteren Ausführungen.

2.2. In Bezug auf den Antrag, die gegen die C._____ AG und D._____ gerichtete Verfügung vom 17. Dezember 2015 aufzuheben, erwog die Vorinstanz, die Beschwerdeführer hätten die FINMA erst am 16. Dezember 2015 formell um Einräumung der Parteistellung ersucht, obwohl sie bereits vor dem 27. August 2015 "am Verfahren teilgenommen" hätten und ihnen bereits aufgrund des Schreibens der FINMA vom 8. Oktober 2015 hätte klar sein müssen, dass die FINMA nicht gedenke, ihnen im Verfahren gegen die C._____ AG Parteistellung einzuräumen. Die Weigerung der FINMA, sie in das Verfahren betreffend die C._____ AG einzubeziehen, hätten die Beschwerdeführer bis zur Einreichung ihrer Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht nicht beanstandet, auch dann nicht, als die FINMA mit dem Schreiben vom 3. Dezember 2015 deutlich gemacht habe, sie gedenke das Verfahren (gegen die C._____ AG) bald abzuschliessen. Die Untersuchung der FINMA bei der C._____ AG habe die Themenkomplexe "Unterstellung" und "Marktverhalten" betroffen. In Anbetracht der Tatsache, dass die gesamte Händlertätigkeit der C._____ AG durch D._____ und die beiden Beschwerdeführer ausgeführt worden sei, hätte letzteren im Hinblick auf den Themenkomplex "Marktverhalten" eventuell Parteistellung eingeräumt werden müssen. Indessen habe die FINMA - entgegen ihrer Ankündigung - in der angefochtenen Verfügung explizit keine Beurteilung des Themenkomplexes "Marktverhalten" vorgenommen. Die gegenüber der C._____ AG und D._____ angeordneten Massnahmen beträfen nur den Themenkomplex "Unterstellung." Davon seien die Beschwerdeführer nicht direkt betroffen, zumal sie nicht mehr bei der C._____ AG tätig seien. Die angeordneten Massnahmen würden sich nicht gegen sie richten, weshalb sich aus der angefochtenen Verfügung kein derart enger Sachzusammenhang bzw. keine präjudizierenden Wirkungen ergäben, welche ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung zu generieren vermöchten. Somit fehle es den Beschwerdeführern an der Legitimation zur Anfechtung der Verfügung vom 17. Dezember 2015, weshalb die Frage offen gelassen werden könne, ob ihnen im Verfahren betreffend die C._____ AG hätte Parteistellung eingeräumt werden müssen.

2.3. Die Beschwerdeführer monieren, die Vorinstanz habe festgehalten, dass sie am Verfahren teilgenommen hätten, habe sie aber dennoch nicht als Partei qualifiziert. Die Ausführungen der Vorinstanz, wonach sie vor dem Erlass der Verfügung der FINMA ihre Parteistellung im Verfahren gegen die C._____ AG weder explizit reklamiert noch deren Verweigerung bei der Vorinstanz gerügt hätten, seien unerträglich. Für sie - die Beschwerdeführer - sei aufgrund ihrer Nähe zur Sache und namentlich nach der Mitteilung der FINMA vom 27. August 2015 eindeutig, dass sie in das Verfahren involviert seien. Die Frage der Parteistellung habe auch noch mit der Hauptsache (gemeint wohl: Anfechtung der Endverfügung) gerügt werden können. Relevant für die Parteistellung sei ihre Betroffenheit, welche sich "in der Teilnahme am Verfahren und in den Anschuldigungen in den Erwägungen" deutlich manifestiere. Die an sie gerichteten Vorwürfe würden dadurch präjudiziert, insbesondere in Bezug auf die Beteiligung an der angeblich bewilligungspflichtigen Tätigkeit (Themenkomplex Unterstellung), aber auch in Bezug auf die Beurteilung ihres Marktverhaltens. Sie - die Beschwerdeführer - seien im Verfahren gegen die C._____ AG mehrfach betroffen: Erstens stehe die Eröffnung der Verfahren gegen sie im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit bei der C._____ AG, zweitens werde auch ihnen eine angeblich unbewilligte Effektenhändlerstätigkeit vorgeworfen, drittens sei ihr Handelsverhalten im Rahmen ihrer Tätigkeit bei der C._____ AG von der Untersuchungsbeauftragten im Verfahren gegen die C._____ AG untersucht worden, viertens würden sie im Untersuchungsbericht entsprechend erwähnt und fünftens würden sie in der Verfügung der FINMA vom 17. Dezember 2015 auch erwähnt und belastet.

3.

3.1. Als Parteien in einem Verwaltungsverfahren gelten Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, und andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht (Art. 6 VwVG). Zur Beschwerde legitimiert ist gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Wer in diesem Sinn zur Beschwerde legitimiert ist, hat auch Parteistellung im erstinstanzlichen Verfügungsverfahren samt den damit verbundenen Parteipflichten und -rechten. Die Regelung von Art. 48 Abs. 1 VwVG entspricht derjenigen von Art. 89 Abs. 1 BGG und ist in Anlehnung an diese auszulegen; sie soll die Popularbeschwerde ausschliessen und den Charakter des allgemeinen Beschwerderechts als Instrument des Individualrechtsschutzes unterstreichen. Diese Anforderungen sind besonders bedeutend bei der Beschwerde eines Dritten, der nicht Verfügungsadressat ist. In dieser Konstellation muss der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als ein beliebiger Dritter betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Neben der spezifischen Beziehungsnähe zur Streitsache muss der Beschwerdeführer einen praktischen Nutzen aus einer allfälligen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen, d.h. seine Situation muss durch den Ausgang des Verfahrens in relevanter Weise beeinflusst werden können. Das schutzwürdige Interesse besteht darin, einen materiellen oder ideellen Nachteil zu vermeiden, den der angefochtene Entscheid mit sich bringen würde. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse begründet - ohne die erforderliche Beziehungsnähe zur Streitsache - keine Parteistellung bzw. Beschwerdelegitimation (BGE 142 II 451 E. 3.4.1; 139 II 279 E. 2.2 S. 282; 135 II 172 E. 2.1 S. 174 f.; 135 II 145 E. 6.1 S. 150 f.; 133 II 249 E. 1.3.1 S. 252 f.; 131 II 587 E. 2.1 und E. 3 S. 588 ff.).

3.2. Hinsichtlich des Verfahrenshergangs vor der FINMA kann den Akten Folgendes entnommen werden (vgl. Art. 105 Abs. 2 BGG) :

3.2.1. Auf die Mitteilung der FINMA vom 27. August 2015 hin, wonach gegen sie je ein Enforcement-Verfahren eröffnet worden sei, verlangten die Beschwerdeführer im Rahmen ihrer separat eingereichten Stellungnahmen vom 30. Oktober 2015 zum Untersuchungsbericht vom 24. August 2015 u.a. Einsicht in die Akten des Verfahrens betreffend die C._____ AG. Mit Eingaben an die FINMA vom 23. November 2015 beantragten die Beschwerdeführer abermals "Einsicht in sämtliche Akten der Verfahren [Verfahrensnummer jeweils sie selbst betreffend] und [Verfahrensnummer die C._____ AG betreffend] in Sachen C._____ AG" sowie "Zugriff auf die Handelsdaten des Handelssystems Sol-3 der C._____ AG".

3.2.2. Die FINMA reagierte zunächst nicht auf diese Anträge. Das von der Vorinstanz erwähnte Schreiben der FINMA vom 3. Dezember 2015 war nicht an die Beschwerdeführer bzw. an deren Rechtsvertreter adressiert, sondern an den Rechtsvertreter der C._____ AG. Es handelt sich dabei um eine Zwischenverfügung, in welcher der C._____ AG Gelegenheit eingeräumt wurde, innert Frist zu einer möglichen Liquidation und Einsetzung einer Liquidatorin Stellung zu nehmen. Die Zwischenverfügung vom 3. Dezember 2015 wurde den Beschwerdeführern - soweit aus den Akten ersichtlich - nicht eröffnet. Anscheinend war sie ihnen dennoch zugegangen, denn mit Eingabe vom 10. Dezember 2015 an die FINMA nahmen sie auf die Zwischenverfügung vom 3. Dezember 2015 Bezug und beanstandeten, dass diese ihnen nicht zugestellt worden sei. In den Eingaben vom 10. Dezember 2015 wiesen die Beschwerdeführer in deutlichen Worten darauf hin, dass ihnen im Verfahren gegen die C._____ AG Parteistellung zukomme, stellten jedoch keinen förmlichen Antrag auf deren Gewährung. Dies taten sie, wie die Vorinstanz zutreffend anmerkt, erst am 16. Dezember 2015. Am 21. Dezember 2015 teilte ihnen die FINMA mit, sie habe hinsichtlich der Frage der Unterstellung (bewilligungspflichtige Tätigkeit nach dem Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG; SR 954.1) betreffend die C._____ AG eine Endverfügung erlassen. In den laufenden Verfahren gegen die (heutigen) Beschwerdeführer beziehe sich der Verfahrensgegenstand darauf, ob ein Verstoss gegen Marktverhaltensregeln vorliege. Mit Blick auf die Erledigung der Unterstellungsthematik würden die heutigen Beschwerdeführer gebeten mitzuteilen, ob und in welchem Umfang sie an ihren Anträgen festhalten würden.

3.3. Aus diesem Ablauf ergibt sich klar, dass die Beschwerdeführer es versäumt haben, ihren Antrag auf Gewährung der Parteistellung im Verfahren gegen die C._____ AG rechtzeitig zu stellen. Die Akteneinsichtsgesuche vom 30. Oktober 2015 und vom 23. November 2015 (vgl. E. 3.2.1) können zwar sinngemäss als Anträge auf Gewährung der Parteistellung gedeutet werden, weil das Recht auf Akteneinsicht die Parteistellung voraussetzt. Indessen haben die Beschwerdeführer weder einen anfechtbaren Entscheid erwirkt noch eine Rechtsverzögerungs- oder Rechtsverweigerungsbeschwerde eingereicht. Erst am 16. Dezember 2015 ersuchten sie die FINMA explizit um Gewährung der Parteistellung. Mit dem Schreiben vom 21. Dezember 2015, wonach am 17. Dezember 2015 eine Endverfügung hinsichtlich der Frage der Unterstellung ergangen sei, verneinte die FINMA sinngemäss die Parteistellung der Beschwerdeführer im Verfahren gegen die C._____ AG. Ob dies korrekt war, spielt nur eine Rolle, wenn die Beschwerdeführer zur Anfechtung der Verfügung legitimiert sind: Der beschwerdebefugten Person kommt auch Parteistellung im vorangegangenen Verfahren zu (vgl. E. 3.1), aber nicht jede Verfahrenspartei ist zwingend beschwerdebefugt. Demgemäss ist zu prüfen, ob die Beschwerdeführer zur Anfechtung der Verfügung der FINMA vom 17. Dezember 2015 legitimiert sind.

3.4. Die Beschwerdeführer sind nicht Adressaten der Verfügung vom 17. Dezember 2015. Ob sie zur Erhebung der Drittbeschwerde legitimiert sind, ist anhand der Auswirkungen der angefochtenen Verfügung auf sie - die Beschwerdeführer - zu beurteilen (vgl. E. 3.1). Die Anordnungen betreffen Feststellungen über die unterstellungspflichtige Tätigkeit der C._____ AG sowie deren Verwaltungsrat und Alleinaktionär D._____, die Liquidation der C._____ AG und die Anweisung an D._____, jegliche finanzmarktrechtlich bewilligungspflichtige Tätigkeit, insbesondere den gewerbsmässigen Effektenhandel sowie die entsprechende Werbung, zu unterlassen. Zudem wurde die eingesetzte Liquidatorin ermächtigt, über die gesperrten Vermögenswerte der C._____ AG zu verfügen. Die Beschwerdeführer erleiden durch diese Anordnungen keinen Nachteil; sie haben kein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung. Ihre Einwände überzeugen nicht:

3.4.1. Dass die Beschwerdeführer als Angestellte der C._____ AG zu deren Handelsumsätzen beigetragen haben, würde ihnen - als nicht am Verfahren gegen die C._____ AG Beteiligte - nur im Hinblick auf die Thematik der Unterstellung zum Nachteil gereichen, d.h. wenn auch ihnen vorgeworfen würde, ohne Bewilligung gewerbsmässig den Effektenhandel, namentlich Eigenhandel, betrieben und damit aufsichtsrechtliche Bestimmungen schwer verletzt zu haben. Die Tätigkeit der Beschwerdeführer als Effekthändler wurde indessen nicht unter dem Blickwinkel von Art. 10 BEHG (mit dem Randtitel "Bewilligung") untersucht, sondern unter jenem von Art. 33f Abs. 1 BEHG (mit dem Randtitel "Marktmanipulation", in der Fassung vom 28. September 2012 [AS 2013 1103], aufgehoben durch Anhang Ziff. 11 des Finanzmarktinfrastukturgesetzes vom 19. Juni 2015 mit Wirkung ab 1. Januar 2016 [AS 2015 5339]). Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführer trifft es nicht zu, dass die FINMA ihnen am 21. Dezember 2015 mitgeteilt habe, es "bestehe gegen sie weiterhin der Verdacht, unbewilligt eine Effekthändlerstätigkeit ausgeübt [...] zu haben". Die FINMA beschränkte den Verfahrensgegenstand in Bezug auf die Beschwerdeführer ausdrücklich auf den Themenkomplex "Marktverhalten", wie sie in ihrem Schreiben an die Beschwerdeführer vom 21. Dezember 2015 klar festhielt (vgl. E. 3.2.2 am Ende). Die Rüge, wonach durch die Feststellungen der FINMA hinsichtlich der unterstellungspflichtigen Tätigkeit der C._____ AG ein Präjudiz gegen sie - die Beschwerdeführer - geschaffen worden sei, läuft somit ins Leere.

3.4.2. Es trifft zu, dass das Handelsverhalten der Beschwerdeführer Gegenstand des Untersuchungsberichts vom 24. August 2015 bildet. Der Bericht behandelt die Tätigkeit der C._____ AG, wozu auch deren Angestellte gehören. Dementsprechend werden im Bericht die C._____ AG, D._____ und die Beschwerdeführer erwähnt. Daraus ergibt sich indessen für die Beschwerdeführer kein unmittelbarer Nachteil, weil die angefochtene Verfügung keine Anordnungen zum Themenkomplex "Marktverhalten" enthält. Der Untersuchungsbericht vom 24. August 2015 (zu dem die Beschwerdeführer am 30. Oktober 2015 schriftlich Stellung genommen haben) wird für die Beschwerdeführer erst relevant, wenn gegen sie eine Verfügung betreffend allfällige Marktmanipulationen erlassen wird.

3.4.3. In der Verfügung vom 17. Dezember 2015 werden die Beschwerdeführer als "involvierte Personen" erwähnt, welche in den Jahren 2011 bis 2015 zusammen mit D._____ die gesamte Handelstätigkeit der C._____ AG ausgeführt hätten (Rz. 22, 30 und 33 der Erwägungen). Zudem wird auf eine E-Mail vom 18. September 2012 verwiesen, welche belege, dass sich "zumindest der Beschwerdeführer 1 über die bestehenden Regularien hinsichtlich Effektenhandel - insbesondere auch den für Eigenhändler geltenden Schwellenwert von Fr. 5 Mrd. - bei einem spezialisierten Rechtsanwalt informiert" hatte (Rz. 34 und 51 der Erwägungen). Beides belastet die

Beschwerdeführer nicht, denn ihnen wird im Zusammenhang mit der nicht bewilligten Tätigkeit der C._____ AG nichts vorgeworfen (vgl. auch E. 3.4.1). Schliesslich werden die Beschwerdeführer noch im Zusammenhang mit geltend gemachten Bonuszahlungen erwähnt (Rz. 36 der Erwägungen). Wie die Vorinstanz zutreffend erwogen hat, begründet die Gläubigereigenschaft für sich genommen keine Legitimation zur Erhebung der Drittbeschwerde; dies wird auch nicht geltend gemacht.

Nach dem Gesagten werden die Beschwerdeführer dadurch, dass sie in der Verfügung vom 17. Dezember 2015 in ihren Funktionen als Effekthändler erwähnt werden, im Hinblick auf die sie betreffenden hängigen Verfahren nicht belastet.

3.5. Zusammenfassend erleiden die Beschwerdeführer durch die angefochtene Verfügung keinen unmittelbaren Nachteil. Die von ihnen geltend gemachte Beziehungsnähe zur Streitsache erschöpft sich darin, dass sie als Effekthändler für die C._____ AG tätig waren, welche der Ausgangspunkt aller vier Verfahren ist. Die Streitsache bildet aber hier die unterstellungspflichtige Tätigkeit der C._____ AG bzw. die Folgen daraus, dass die C._____ AG und D._____ als deren verantwortliches Organ gegen die entsprechenden aufsichtsrechtlichen Bestimmungen verstossen haben. Die daraus resultierenden Rechtsverhältnisse, wie sie in der angefochtenen Verfügung festgelegt sind, haben für die Beschwerdeführer keine präjudizierende Wirkung. Die Legitimation zur Drittbeschwerde ist daher zu verneinen.

4.

Die Beschwerde ist als unbegründet abzuweisen.

4.1. Die Beschwerdeführer ersuchen um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege (Befreiung von den Gerichtskosten). Das Bundesgericht befreit eine Partei, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, auf Antrag von der Bezahlung der Gerichtskosten und von der Sicherstellung der Parteientschädigung, sofern ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint (Art. 64 Abs. 1 BGG).

4.2. Praxisgemäss sind Prozessbegehren als aussichtslos anzusehen, bei denen die Gewinnaussichten beträchtlich geringer sind als die Verlustgefahren und die deshalb kaum als ernsthaft bezeichnet werden können; eine Partei soll einen Prozess, den sie auf eigene Rechnung und Gefahr nicht führen würde, nicht deshalb anstrengen können, weil er sie nichts kostet (**BGE 138 III 217** E. 2.2.4 S. 218; **129 I 129** E. 2.3.1 S. 135 mit Hinweisen).

Mit Blick auf die Thematik (Drittbeschwerde pro Adressat) und die Tatsache, dass Verflechtungen zwischen den hängigen Enforcement-Verfahren gegen die Beschwerdeführer und der angefochtenen Verfügung nicht von vornherein auszuschliessen waren, kann das Rechtsmittel nicht als aussichtslos gelten. Dies gilt für beide Beschwerdeführer gleichermaßen.

4.3. Bedürftig ist ein Gesuchsteller, der die erforderlichen Prozess- und Parteikosten nur bezahlen kann, wenn er die Mittel angreift, die er zur Deckung des Grundbedarfs für sich und (allenfalls) seine Familie benötigt (**BGE 128 I 225** E. 2.5.1 S. 232; **127 I 202** E. 3b S. 205; **125 IV 161** E. 4a S. 164). Bei der Prüfung der Mittellosigkeit hat die Behörde der gesamten wirtschaftlichen Situation der gesuchstellenden Partei im Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs Rechnung zu tragen. Die gesuchstellende Partei muss ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse sowie alle finanziellen Verpflichtungen vollständig offenlegen, worauf diese einander gegenübergestellt werden (**BGE 135 I 221** E. 5.1 S. 223 f.).

4.3.1. Der Beschwerdeführer 1 gibt monatliche Einkünfte von Fr. 13'618.30 an, basierend auf der Lohnabrechnung von Mai 2017 (der angegebene Betrag entspricht dem

Nettolohn). Sodann macht er monatliche Auslagen von Fr. 13'819.45 geltend, bestehend aus Fr. 4'800.-- für Mietzins inkl. Nebenkosten, Fr. 399.45 für Krankenkassenprämien, Fr. 140.-- für Anteil Steuern, Fr. 3'500.-- für "Alimente Ex-Frau", Fr. 4'500.-- für "Alimente Kinder 3x" und Fr. 480.-- für Versicherungen.

Die Mietkosten von Fr. 4'800.-- (der Beschwerdeführer 1 lebt gemäss den Angaben im Erhebungsbogen allein) werden nicht belegt. Der Beschwerdeführer 1 legt weder einen Mietvertrag vor, noch weist er nach, dass er den geltend gemachten Mietzins bezahlt hat. Der Kurzbeschrieb der Wohnung mit Angabe des Mietzinses und der Nebenkosten, herausgegeben von einer Immobilienfirma am 25. Februar 2013, stellt keinen Mietvertrag dar. Auch wenn der Beschwerdeführer dort wohnt, wie er auf dem Erhebungsbogen angibt, hat er nicht nachgewiesen, dass er monatlich einen Mietzins von Fr. 4'800.-- zu entrichten hat. Der Betrag kann daher nicht berücksichtigt werden.

Dem eingereichten Urteil des Bezirksgerichts March vom 11. April 2016 ist zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer 1 und seine Ehefrau sich scheiden liessen und die beiden Kinder unter die Obhut der Mutter gestellt wurden. Der Beschwerdeführer 1 wurde verpflichtet, an den Unterhalt der beiden Kinder monatlich Fr. 1'500.-- zu bezahlen. Von einem dritten Kind ist nicht die Rede, und auch sonst werden keine Unterlagen eingereicht, welche die Unterhaltsverpflichtung von monatlich Fr. 1'500.-- für ein drittes Kind belegen würden. Es können somit nur die Alimente für die Ex-Ehefrau und zwei Kinder, ausmachend Fr. 6'500.--, angerechnet werden.

Die anrechenbaren monatlichen Auslagen des Beschwerdeführers 1 belaufen sich auf Fr. 7'519.--. Dazu ist der Grundbetrag für Alleinstehende von Fr. 1'200.-- zuzüglich 20% Bedürftigkeitszuschlag (Fr. 240.--) zu addieren, d.h. Fr. 1'440.--. Die Gesamtausgaben betragen monatlich Fr. 8'959.--.

Dem Einkommen von Fr. 13'618.-- stehen Gesamtausgaben von Fr. 8'959.-- gegenüber; es resultiert ein Überschuss von Fr. 4'659.-- pro Monat. Bei dieser Sachlage ist die prozessuale Bedürftigkeit klar zu verneinen. Auf die Vermögenssituation ist nicht näher einzugehen, zumal der Beschwerdeführer 1 nicht nachweist, dass er den Verpflichtungen aus dem Darlehensvertrag, den er am 26. April 2015 mit seinem Vater geschlossen hat, nachkommt. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege des Beschwerdeführers s 1 ist abzuweisen.

4.3.2. Der Beschwerdeführer 2 ist ledig und lebt allein. Er gibt an, keine Einkünfte zu haben; er sei erwerbslos. Die monatlichen Auslagen betragen seinen Angaben zufolge Fr. 3'392.15; davon entfallen Fr. 2'322.-- auf Hypothekarzinsen und Nebenkosten. Die eingereichten Bankauszüge datieren vom 31. Dezember 2016. In diesem Zeitpunkt betrug das Guthaben auf den Privat- und Sparkonti des Beschwerdeführers 2 Fr. 142'240.27. Dem Gesamtvermögen von Fr. 1'973'757.-- (einschliesslich Einfamilienhaus) standen Grundpfandschulden von Fr. 970'000.-- gegenüber. In der provisorischen Rechnung für die Staats- und Gemeindesteuern 2017 wird das steuerbare Einkommen des Beschwerdeführers 2 auf Fr. 19'600.--, d.h. monatlich Fr. 1'633.-- und das steuerbare Vermögen auf Fr. 1'379'000.-- geschätzt.

Der Beschwerdeführer 2 verfügte im Gesuchszeitpunkt (8. Mai 2017) anscheinend über kein oder nur über ein geringes Einkommen. Seine Vermögenssituation hat er per Ende 2016 dargelegt. Wenn für die Monate Januar bis April 2017 die Auslagen von monatlich Fr. 3'392.-- zuzüglich Grundbetrag von Fr. 1'440.-- (inkl. 20% Bedürftigkeitszuschlag), d.h. 4 mal Fr. 4'832.--, ausmachend Fr. 19'328.--, vom angegebenen Bankguthaben von Fr. 142'240.-- subtrahiert werden, bleibt Ende April 2017 eine Summe von Fr. 122'912.--.

Bei dieser Sachlage kann - auch in Anbetracht der übrigen Vermögenswerte - von Mittellosigkeit keine Rede sein. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege des Beschwerdeführers 2 ist abzuweisen.

4.4. Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- sind den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG).

4.5. Es ist keine Parteientschädigung geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege des Beschwerdeführers 1 wird abgewiesen.

3.

Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege des Beschwerdeführers 2 wird abgewiesen.

4.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung II, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 26. Juni 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Die Gerichtsschreiberin: Genner