



Bewertungsentscheid (Auszug)

prospektive Bewertung FINMA (Ordnungssystem 2015)

Aktenbildende Stelle	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)
Anbietende Stelle	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)
Datum Genehmigung	21. Januar 2016

1 Anlass und Gegenstand der Bewertung

Gemäss der Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung¹) prüft das Bundesarchiv (BAR) die Ordnungssysteme (OS) aller anbieterpflichtigen Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung und nimmt diese ab. Dabei führt das BAR – in Zusammenarbeit mit der Verwaltungseinheit – auch eine vollständige prospektive Bewertung aller Rubriken des OS durch. In diesem Zusammenhang wurden alle Rubriken des Ordnungssystems der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) 2015 – welches auch der Ablagestruktur der FINMA seit ihrem Bestehen 2009 entspricht – von der FINMA und vom BAR prospektiv bewertet.

2 Aufgaben und Kompetenzen der aktenbildenden Stelle (FINMA)

Die FINMA ist gemäss Art. 23 der Organisationsverordnung EFD² die Aufsichtsbehörde des Bundes über den Finanzmarkt. Die Stellung, die Aufgaben und Zuständigkeiten sowie die Organisation der FINMA richten sich nach dem Finanzmarktgesetz, FINMAG³.

Die Aufsicht über den Finanzmarkt wird gemäss FINMAG Art. 1 nach den sogenannten „Finanzmarktgesetzen“ wahrgenommen. Darunter fallen die Bundesgesetze der Bereiche Pfandbrief, Versicherungsvertrag, Kollektivanlagen, Banken, Börsen, Geldwäscherei und Versicherungsaufsicht.

Konkret obliegen der FINMA Aufgaben zur Bewilligung, Überwachung, dem Enforcement und der Regulierung von Banken, Versicherungen, Vermögensverwalterinnen, Effektenhändlern, Börsen sowie von Finanzintermediären, die keiner Selbstregulierungsorganisation (SRO) angehören, sogenannte „direktunterstellte Finanzintermediäre“ (DUF1). Weiter ist die FINMA zuständig für die Anerkennung von SRO im Geldwäschereibereich.

Die FINMA beaufsichtigt gemäss FINMAG Art. 3 juristische und natürliche Personen, welche nach den Finanzmarktgesetzen eine Bewilligung, eine Anerkennung, eine Zulassung oder eine Registrierung (der FINMA) benötigen. Ferner fallen kollektive Kapitalanlagen und Prüfgesellschaften unter die Beaufsichtigung der FINMA.

¹ Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung) vom 30. November 2012 (Stand am 1. Juli 2014), AS **2012** 6669.

² Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD) vom 17. Februar 2010 (Stand am 1. Oktober 2014), AS **2010** 635.

³ Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktgesetz, FINMAG) vom 22. Juni 2007 (Stand am 1. Januar 2015), AS **2008** 5207.

Die Ziele der FINMA sind in Art. 4 FINMAG festgehalten: Schutz der Gläubiger, der Anlegerinnen und der Versicherten (Schutz der Kundinnen und Kunden). Weiter fällt der Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte unter die Aufgaben der FINMA. Dieser Funktionsschutz umfasst u.a. die Stabilität des Finanzsystems sowie die Protektion desselben vor verbrecherischem Missbrauch. Dazu informiert die FINMA aktiv, beispielsweise mittels sogenannter Warnlisten⁴ oder mit Hilfe von Faktenblättern⁵ zu Themen wie beispielsweise „Bitcoins“, „Der Schweizer Solvenztest“, „Crowdfunding“, „Das Schweizer „Too-big-to-fail-Regime“, „Schutz der Bankeinlagen“, „Die privaten Lebensversicherer in der zweiten Säule“ etc.

Durch die Verfolgung ihrer Ziele trägt die FINMA zur Stärkung des Ansehens und der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz bei.

Bei der Geldwäschereibekämpfung, agiert die FINMA indirekt in all ihren Tätigkeitsbereichen, u.a. via SRO und DUFI.

Bei Bedarf wickelt die FINMA Sanierungsverfahren und Konkurse von Institutionen und Individuen ab, die ihrer Aufsicht unterstehen.

Als regulative Instrumente stehen der FINMA im Rahmen der Umsetzung ihrer Aufsichtsziele gemäss FINMAG Art. 7 folgende Massnahmen zur Verfügung, die sie den betreffenden Institutionen bzw. Personen kommunizieren kann:

- Verordnungen erlassen (mit technischen Details oder ausführenden Informationen zu spezifischen Sachverhalten). FINMA-Verordnungen nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a FINMAG auferlegen den Beaufsichtigten Pflichten, verleihen Rechte oder legen Zuständigkeiten fest. Vor Erlass von Verordnungen führt die FINMA eine Anhörung der Betroffenen durch.
- Rundschreiben (mit Ausführungen der FINMA, wie sie die Finanzmarktgesetzgebung in der Aufsichtspraxis anwendet) verfassen.
- Leitlinien festlegen.

Bevor die FINMA Regulierungsmassnahmen anordnet, wägt sie im Rahmen ihres Handlungsspielraums verschiedene Interessen und die möglichen Folgen der Massnahmen für die Beaufsichtigten ab. Dabei berücksichtigt sie gemäss FINMAG Art. 7 Abs. 2 u.a. die Kosten, die den Beaufsichtigten durch die Regulierung entstehen, wie sich Regulierung auf die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit auswirkt, welches die Tätigkeiten und Risiken der Beaufsichtigten sind und ob die Massnahmen mit internationalen Mindestanforderungen kompatibel sind. Eine solcherart differenzierte Regulierung soll die Verhältnismässigkeit bei der Aufsicht gewährleisten.

Die FINMA unterstützt die Selbstregulierung und kann diese im Rahmen ihrer Befugnisse als Standards festlegen. So fliessen beispielsweise die Empfehlungen der internationalen Financial Action Task Force (FATF)⁶ in die Revision der Geldwäschereiverordnung-FINMA⁷ ein.

Die Regulierungsprozesse müssen von der FINMA transparent und unter Einbezug der Betroffenen abgewickelt werden.

Die Verfügungen der FINMA als Aufsichts- und Vollzugsbehörde sind vor dem Bundesverwaltungsgericht anfechtbar.

Private können bei der FINMA begründete Beschwerden gegen Bewilligungsträger einreichen.

⁴ Siehe z.B. „Warnung vor möglicherweise unerlaubt tätigen Anbietern“, <https://www.finma.ch/de/finma-public/warnliste/#Order=1> (15.7.2015).

⁵ Siehe <https://www.finma.ch/de/finma-public/faktenblaetter/#Order=4> (15.7.2015).

⁶ Siehe <http://www.fatf-gafi.org/about/> (25.9.2015).

⁷ Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die Verhinderung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung (Geldwäschereiverordnung-FINMA, GwV-FINMA) vom 8. Dezember 2010 (Stand am 1. Januar 2011), AS **2010** 6295.

In Ihrer Informationsbroschüre „Ein Porträt“⁸ stellt die FINMA ihre Aufgabenbereiche wie folgt vor:

- Aufsichtskompetenzen über Banken, Versicherungen, Börsen, Effektenhändler und Fonds wahrnehmen
- Bewilligungsgesuche prüfen und Bewilligungen erteilen (bzw. versagen)
- Überwachungs- und Regulierungsfunktionen wahrnehmen
- Gesetzesverletzungen und Missstände aufzeigen und mittels den gesetzlich vorgesehenen Massnahmen bereinigen, dazu gehört auch das sogenannte Enforcement, mit welchem festgestellt wird, ob eine Verletzung von Aufsichtsrecht vorliegt oder nicht

3 Ergebnis der Bewertung

Bei den Führungs- und Querschnittaufgaben (Hauptgruppe 0), bewertet die FINMA die Rubriken zu rechtlichen Vorgaben sowie zu strategischen und planerischen Bereichen ebenso als archivwürdig wie ihre Prüf- und Tätigkeitsberichte. Ferner bewertet die FINMA die Rubriken rund um die Information der Öffentlichkeit, Anfragen aus der Bevölkerung (Sampling, 1%) als archivwürdig sowie jene Rubriken, die Unterlagen zur nationalen und internationalen Zusammenarbeit und zu Stakeholdern enthalten. Weiter bewertet die FINMA die Rubriken zur Geldwäscherei und Finanzkriminalität, zum Accounting/Rechnungslegungsgeschäft und zum Anlegerschutz als archivwürdig.

Das BAR bewertet aus Hauptgruppe 0 ergänzend die Rubriken Leitung der Geschäftsbereiche, Berichterstattung aus dem internen Kontrollsystem (IKS) und Risk Roadmap als archivwürdig.

In der Hauptgruppe 1, Support und Ressourcen, bewertet die FINMA die Rubrik Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte als selektiv archivwürdig (Dossiers aus Federführung FINMA) und die Rubrik mit den Unterlagen der für den Verwaltungsrat, die Direktion und die Geschäftsleitung vorgenommenen Stabsfunktionen sowie die Rubriken Prozess- und Change-Management als archivwürdig. Ebenfalls archivwürdig bewertet die FINMA die Rubrik Aufsichtsabgaben. Weiter bewertet die FINMA die Rubrik strategisches Personalmanagement als archivwürdig. Ebenso bewertet die FINMA die Rubriken Betrieb Enforcement-Ausschuss, Rechtsverfahren und Beauftragte als archivwürdig.

Das BAR bewertet aus Hauptgruppe 1 die Rubrik Verhaltenskodex (Selektion im Hinblick auf Entwicklungen/Verlauf), die Rubrik Budgetierung sowie die Personaldossiers (Sampling/Selektion) als archivwürdig.

In den Rubriken der in den Hauptgruppen 2 bis 5: Regulierung, Bewilligung, Aufsicht und Enforcement des OS abgebildeten Kernaufgaben der FINMA bewertet die FINMA alle Rubriken (inkl. den jeweils übergeordneten zum „Allgemeinen“) mit Ausnahme jener zum „Verschiedenen“ sowie einer dokumentarischen Sammlung (Urteile aus dem Versicherungsvertragsrecht) als archivwürdig. Wovon die drei Rubriken 511, 512, 513 betr. Abklärungen Enforcement, – Tätigkeit ohne erforderliche Bewilligung, bewilligte Beauftragte, Marktgeschehen – als selektiv archivwürdig bewertet werden (Dossiers, die durchgeführte Verfahren enthalten).

Das BAR bewertet in den Hauptgruppen 2 bis 5 ergänzend die Rubriken 200 und 201, welche übergreifende und spezifische Unterlagen betreffend von der FINMA erarbeiteter Grundlagen zur Regulierung enthalten, als archivwürdig, desgleichen die Rubrik 510, übergreifende Unterlagen aus den Abklärungen Enforcement.

Die Hauptgruppe 9, Verschiedenes / weitere Aufgaben, ist zum Zeitpunkt des vorliegenden Bewertungsentscheids in der FINMA nicht ausgebaut, da sie nicht benutzt wird. Entsprechend bleibt Position 9 zur Zeit unbewertet. Die Bewertung erfolgt, sobald/falls Position 9 von der FINMA genutzt wird.

Als Fazit der vorliegenden Bewertung der Rubriken des OS FINMA lässt sich festhalten, dass mit deren Umsetzung durch die FINMA sowie mit der Umsetzung der bestehenden Bewertungsentscheide der drei Vorgängerinstanzen BPV, EBK und KStGw(G) in Form von Ablieferungen ans BAR eine so-

⁸ FINMA: Ein Porträt. [2013], S. 11.

wohl aus strategischer wie aus fachlicher Sicht kohärente und transparente Überlieferungsbildung der grundlegenden und ausführenden Geschäftstätigkeit der FINMA ermöglicht wird.

Mit einer entsprechend nachvollziehbaren und kontinuierlichen Überlieferungsbildung, die die Wahrnehmung von Aufgaben und Kompetenzen durch die FINMA widerspiegelt, wird die FINMA auch ihren zahlreichen Stakeholdern aus Politik, Wirtschaft, Presse und Öffentlichkeit gerecht, in deren Fokus sie entsprechend ihrer Bedeutung und (Medien-)Präsenz – Stichworte dazu sind u.a. die Diskussionen ums Bankengeheimnis, die Debatten rund um die ökonomische Systemrelevanz („too big to fail“) bestimmter Finanzinstitute sowie das (nationale und internationale) Angebot von Arbeitsplätzen durch die volkswirtschaftlich für die Schweiz bedeutende Banken- und Versicherungsbranche – seit ihrem Bestehen steht.