



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern

rechtsdienst@sif.admin.ch

Bern, 28. Februar 2019

Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Mit den vorliegenden Gesetzesänderungen soll das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) angepasst werden, das die Aufsicht des Bundes über Versicherungsunternehmen und Versicherungsvermittlerinnen und –vermittler regelt. Die SP Schweiz wird sich vornehmlich zu den drei Hauptelementen dieser Vorlage äussern:

- a) Zur erstmaligen Einführung eines Sanierungsverfahrens, wie es etwa im Bericht der Banken bereits besteht. Ziel ist es, dass Versicherungsunternehmen neu saniert werden können und nicht direkt liquidiert werden müssen, womit gemäss dem Bundesrat insbesondere den Interessen der Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer im Krisenfall besser Rechnung getragen werden kann.
- b) Zur Abstufung der Aufsichtsintensität nach Massgabe der Schutzbedürftigkeit der Versicherten. Diese „Kundenkategorisierung“ wird vom Bundesrat als „zumindest im europäischen Raum einmalig“ eingestuft. Dabei handelt es sich um eine klare Deregulierungsmassnahme. Sie soll Versicherungsunternehmen ermöglichen, von Aufsichtserleichterungen zu profitieren, wenn sie über keine Privatkunden sondern nur über professionelle Kunden verfügen. Zudem sollen Unternehmen, die unter Wahrung des Versichertenschutzes über besondere innovative und zukunftsfähige Geschäftsmodelle verfügen, sogar vollständig von der Aufsicht befreit werden können.
- c) Zur Angleichung der Verhaltenspflichten für Versicherungsvermittler an die Erfordernisse im FIDLEG. Künftig sollen Versicherungsvermittlerinnen und Versicherungsvermittler beim Vertrieb von Versicherungsprodukten mit Anlagecharakter die gleichen Verhaltenspflichten einhal-

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

ten, wie sie für Finanzdienstleister nach dem Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) gelten. Die Versicherungsbranche hat durchgesetzt, dass ihre Verhaltenspflichten nicht im FIDLEG sondern im VAG geregelt wurden.

a) Zur Einführung eines Sanierungsverfahrens

Die SP begrüsst grundsätzlich die Einführung eines Sanierungsrechts im VAG. Im geltenden Recht fehlen Bestimmungen zur Sanierung von Versicherungsunternehmen, denen die Insolvenzgefahr droht, so dass die FINMA faktisch gezwungen ist, in solchen Fällen direkt ein Konkursverfahren einzuleiten. Der Bundesrat argumentiert zurecht, dass die Versicherten, namentlich im Bereich der Kranken- und Lebensversicherungen, ein höheres Interesse an der Weiterführung ihrer Versicherungsverträge als an deren Auflösung infolge Versicherungskonkurs haben. Im Fokus steht also die Weiterführung eines Versicherungsschutzes.

Die SP lehnt aber in diesem Zusammenhang Art. 52e E-VAG ab, der als mögliche Sanierungsmassnahme vorsieht, dass die FINMA im Sanierungsplan vorsehen kann, die Versicherungsverträge anzupassen. Diese gilt es ja gerade zu schützen, deshalb ist auf diese Massnahme zu verzichten. Zurecht wird übrigens an dieser Stelle von namhaften Experten moniert, dass der Bundesrat mit seiner Argumentation zu Art. 52a E-VAG seine eigene Begründung für den im E-VVG vorgeschlagenen Art. 35 ad absurdum führt. Damit dürfte auch Art. 35 E-VVG definitiv nicht mehr haltbar sein.¹

Im Sinne des besseren Versichertenschutzes, sollte auch Art. 54a Abs. 2 folgendermassen angepasst werden: Forderungen Versicherter aus Versicherungsverträgen...

„Sie werden der ersten Klasse nach Artikel 219 Absatz 4 SchKG zugeordnet, aber erst nach Erfüllung aller anderen Forderungen der ersten Klasse aus der Konkursmasse befriedigt“.

Zu beachten ist zudem, dass bei der Einführung des Sanierungsverfahrens der FINMA sehr weit gehende Kompetenzen zugesprochen werden. Es ist deshalb zu diskutieren, bzw. bei der FINMA abzuklären, ob dies nicht zu weiteren Konflikten mit der Branche führt. Auch hier machen die Experten geltend, dass es eigentlich Aufgabe der FINMA ist, die Versicherten vor Insolvenzrisiken der Versicherungsunternehmen zu schützen. Wenn es zum Sanierungs- oder Konkursfall kommt, hat die FINMA offensichtlich ihre Kernaufgabe nicht richtig erfüllt. Dass darauf mit einer massiven Ausweitung der Kompetenzen und des Ermessungsspielraums für die FINMA reagiert wird, ist zumindest fragwürdig. Vielleicht sollte man deshalb alternative Lösungen prüfen.

¹ Siehe Prof. Stephan Fuhrer in der Zeitschrift "Haftung und Versicherung" 1/2019

b) Zur Abstufung der Aufsichtsintensität nach Massgabe der Schutzbedürftigkeit der Versicherten

Die SP steht grundsätzlich der Kategorisierung im Versicherungsaufsichtsgesetz sehr skeptisch gegenüber. Diese Deregulierung war eigentlich als Gegenstück zur Stärkung des Schutzes für die Versicherten im VVG gedacht. Da letzterer aber in keiner Weise gewährt wurde, muss auch diese Deregulierung klar in Frage gestellt werden.

Wie leichtfertig mit dieser Kategorisierung umgegangen wird, zeigt sich zum Beispiel an Art. 2 Abs. 3 Bst. b, der stipuliert, dass die FINMA Versicherungsunternehmen mit innovativen Geschäftsmodellen, wenn dies der Wahrung der Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz dient und der Schutz der Versicherten gewährleistet bleibt, **ganz von der Aufsicht befreien kann**. Die SP lehnt diese Bestimmung ab, weil im ganzen E-VAG nicht im Ansatz definiert wird, was denn unter „Versicherungsunternehmen mit innovativen Geschäftsmodellen“ ungefähr gemeint sein könnte. Eine solch weitreichende Delegation ohne entsprechende Präzisierung scheint sehr gewagt.

Wichtig scheint uns auch, dass die Kritik am Kreis der privilegierten Versicherungsunternehmen berücksichtigt wird. Dabei geht es vor allem um den neu im Gesetz eingeführten Begriff des „professionellen Versicherungsnehmers“, der im Abschnitt 5a vor Art. 30a eingeführt wird. Experten kritisieren zurecht, dass dieser Begriff zu wenig klar im E-VAG definiert ist. In Kombination mit der neu eingeführten Privilegierung nach Art. 17 E-VAG, das heisst mit einem Verzicht auf gebundenes Vermögen für die Sicherung der Ansprüche aus Versicherungsverträgen, ergibt sich hier eine gefährliche Gesetzeslücke. Entsprechend ist zweifelhaft, ob die Forderung nach einem „professionellen Risikomanagement“ ausreicht für die vorgeschlagene Liberalisierung und vor allem für den vollständigen Verzicht auf ein zwingend zu äufnendes gebundenes Vermögen (Art. 30a Abs. 1 ff.). Die SP schlägt vor, hier den Überlegungen von Prof. S. Fuhrer zu folgen², der im VVG und VAG für einen Verzicht des Ausnahmetatbestands des „professionellen Risikomanagements“ plädiert und für einen Ersatz durch den Begriff „grosse Unternehmen“ (i.S. von Art 98 E-VVG).

In diesem Zusammenhang muss auch sichergestellt werden, dass beim Verzicht auf gebundenes Vermögen ausschliesslich Interessen von professionellen Versicherungsnehmern betroffen sind. Sobald damit auch indirekt Interessen Dritter versichert werden, darf deren Schutz nicht geschmälert werden. Dies gilt es vor allem z.B. für die Interessen von Arbeitnehmern aus kollektiven Krankentaggeldversicherungen zu verhindern, die hinter dem Versicherungsvertrag eines „professionellen Versicherungsnehmers“ stehen bzw. bei einer Insolvenz des Versiche-

² Siehe Artikel „Zur geplanten VAG-Revision“ von Prof. Stephan Fuhrer in der Zeitschrift "Haftung und Versicherung" 1/2019

thers betroffen sein könnten. Experten schlagen hier deshalb vor, nur dann von der Pflicht auf die Bildung eines gebundenen Vermögens abzu- sehen, wenn ein solcher Versicherer **ausschliesslich** die Interessen seiner professionellen Versicherungsnehmer abdeckt.

Schliesslich ist in der vorliegenden Reform keine Anpassung von Art. 37 vorgesehen, der in Abs. 4 die so genannte „Legal Quote“ festlegt (*Die ausgewiesene Überschussbeteiligung beträgt mindestens 90 Prozent der nach Absatz 3 Buchstabe b ermittelten Überschussbeteiligung.*) Hier verlangt die SP, dass die „Legal Quote“ endlich gemäss Obligationenrecht und dem Willen des Parlaments angepasst wird.

c) Zur Angleichung der Verhaltenspflichten für Versicherungsvermittler an die Erfordernisse im FIDLEG

Grundsätzlich begrüsst die SP den neu eingeführten Typenzwang, um Ordnung in die Branche zu bringen und den Konsumentenschutz zu verbessern. Künftig muss klar zwischen Agenten (gebundene Versicherungsvermittler) und Maklern (ungebundene Versicherungsvermittler) unterschieden werden. Der Typenzwang führt dazu, dass man sich für eine Tätigkeit entscheiden muss und nicht mehr sowohl als Makler als auch als Agent tätig sein kann. Das schafft Transparenz (gerade auch bezüglich der Maklerentschädigung) und Klarheit.

Die SP verlangt aber, dass nicht nur Makler, sondern auch Agenten sich ins Berufsregister eintragen müssen und auch ein Courtagenverbot eingeführt wird, wie es in der ursprünglichen Totalrevision des VVG vorgesehen war.

Ein weiterer Mangel der neuen Regelung stellt zudem das Fehlen einer Pflicht der Vermittler und Vermittlerinnen zur Beratung und zur Dokumentation (Protokollierung) dieser Beratung dar.

Schliesslich hätte man sich gewünscht, dass der Bundesrat sich intensiver mit der Vermittler-Richtlinie der EU (Insurance Distribution Directive, IDD) auseinandergesetzt hätte und vor allem auch mit den darin enthaltenen Konsumentenschutzvorkehrungen. Es wäre von Interesse gewesen zu erfahren, wie der Bundesrat begründet, weshalb er gewisse Bestimmungen nicht ins Schweizer Recht übernommen hat.

d) Weitere weniger weitgehende Anpassungen

Ombustsstellenobligatorium

Die SP unterstützt die Forderung des SGB, die Einführung eines Ombustsstellenobligatoriums dafür zu nutzen, eine Vereinheitlichung des Vermittlungssystems einzuführen, indem alle Versicherungen der gleichen Ombustsstelle unterstellt werden sollen. Dort könnten auch Aufsichtskonflikte ausgetragen werden. Der SGB schlägt vor, diese Ombustsstelle der FINMA anzugliedern.

Auskunftsrecht

Art. 80 E-VAG sieht neu einen Anspruch der Versicherungsnehmer auf Herausgabe von Kopien ihrer Dossiers sowie sämtlicher weiterer sie betreffender Dokumente vor. Nachzutragen bleibt allerdings, dass nicht nur die Versicherungsnehmer, sondern auch die Versicherten selbst Anspruch auf die Herausgabe ihrer Dossiers haben sollten. Das ist vor allem bei Kollektivversicherungen entscheidend. *Art. 80 E-VAG soll deshalb so abgeändert werden, dass versicherte Personen die gleichen Auskunftsrechte haben wie Versicherungsnehmer.* Die Verankerung im VAG bewirkt zudem, dass die FINMA die Verweigerung der Datenherausgabe als Missbrauch ahnden kann.

Nationaler Garantiefonds/Deckelung der Leistungspflicht

Die SP lehnt die im Zusammenhang mit der Einführung des Sanierungsrechts (siehe oben) neu geschaffene Ermächtigung des Bundesrats in Art. 76 Strassenverkehrsgesetz, für die Konkursdeckung eine Maximierung der Leistungspflicht des Garantiefonds vorzusehen.

Tarifverfügungen und Gerichte

Die SP schliesst sich hier der Kritik des SGB an, nach der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Versicherungen von jeder Strafe oder Busse ausgenommen werden sollen. Für Übertretungen (Art. 86 ff) sollen ausschliesslich juristische Personen, also die Unternehmen und Agenturen verantwortlich sein, in deren Namen die Versicherungsprodukte vermittelt wurden. Entsprechend ist auch die Bussenhöhe anzupassen. 100'000 Franken sind für ein Versicherungsunternehmen eine lächerliche Summe, der Mindestbetrag soll bei dem heute geltenden Mindestbetrag im VAG von 500'000 Franken belassen werden.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

Mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung