



Per E-Mail
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
rechtsdienst@sif.admin.ch

gbf Rechtsanwälte AG
www.gbf-legal.ch

Hegibachstrasse 47
Postfach 1661
8032 Zürich
Schweiz
T +41 43 500 48 50
F +41 43 500 48 60

Route de Pré-Bois 20
Postfach 1911
1215 Genf Flughafen
Schweiz
T +41 22 533 48 50
F +41 22 533 48 54

Zürich, 28. Februar 2019

Stellungnahme Vernehmlassung zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir sind eine der führenden Anwaltskanzleien im Bereiche des Versicherungs- und Versicherungsaufsichtsrecht. Unsere Anwälte arbeiten eng mit Versicherungsunternehmen zusammen, teilweise auch als Verwaltungsräte, Generalbevollmächtigte ausländischer Versicherungsunternehmen gemäss Art. 15 VAG Abs. 1 lit. b oder als Datenschutzbeauftragte. Diese Eingabe erfolgt jedoch unabhängig dieser Tätigkeiten und auch nicht im Auftrage oder auf Rechnung eines Mandanten. Dies vorausgeschickt, möchten wir gerne wie folgt zu den vorgeschlagenen Änderungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) Stellung nehmen:

Art. 2 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 E-VAG (Bewilligungspflicht für Niederlassungen von ausländischen Rückversicherern)

Fehlende Rechtspersönlichkeit von Zweigniederlassungen

Zweigniederlassungen kommt keine eigene Rechtspersönlichkeit zu. Sie sind rechtlich unselbständige Teile des am Hauptsitz inkorporierten Rechtsträgers. Zweigniederlassungen teilen entsprechend auch das Schicksal des am Hauptsitz inkorporierten Rechtsträgers. Wir erwähnen diese Selbstverständlichkeit deshalb, weil die FINMA teilweise eine rechtliche Trennung annimmt, bspw. wenn sie Ausgliederungsverträge zwischen Hauptsitz und Zweigniederlassung (und damit zwischen ein und derselben juristischen Person) voraussetzt.

Dr. iur. Nando Stauffer von May
Partner, Notar des Kantons Bern

T +41 43 500 48 50
stauffer@gbf-legal.ch

Dominik Skrobala
Partner, LL.M. (Business Law)

T +41 43 500 48 50
skrobala@gbf-legal.ch

Cem Arikan
Laurent Chassot
Lars Gerspacher
Thomas Hua
Yolande Lagrange
Annina Müller
Marco Novoselac
Dominik Skrobala
Nando Stauffer von May
Roger Thalmann

Bereits bestehende Aufsicht am Hauptsitz

Aus dieser Selbstverständlichkeit folgt auch, dass das Geschäft einer Zweigniederlassung eines Rückversicherers grundsätzlich der Aufsicht am Hauptsitz unterliegt. Soweit sich diese Hauptsitze in der europäischen Union, auf Bermuda oder in Japan befinden, gibt es keinen Grund, an der ausländischen Aufsicht zu zweifeln und eine zusätzliche Schweizer Aufsicht einzuführen.

Vermeidung doppelter Aufsichtszuständigkeiten

Da die Niederlassungen ausländischer Rückversicherer der ausländischen und in aller Regel gleichwertigen Aufsicht unterliegen, liegen auch keine ungleichlangen Spiesse vor. Vielmehr würde – ähnlich wie bei Zweigniederlassungen von Erstversicherern – eine doppelte Aufsicht entstehen, für die allerdings – im Unterschied zu Zweigniederlassungen von Direktversicherern – klare internationale Abgrenzungen der Aufsichtszuständigkeit fehlen (wie sie z.B. im Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung [SR 0.961.1] vorgesehen sind). Im Übrigen dürfte es rechtspolitisch wohl kaum erstrebenswert sein, in eine unsinnige Regulierungsspirale einzusteigen. Vielmehr soll sich der Schweizer Markt doch durch eine Offenheit auszeichnen.

Kein Reputationsrisiko

Da die Niederlassungen ausländischer Rückversicherer eben Teil des am Hauptsitz inkorporierten Rechtsträgers sind, besteht für den Schweizer Finanzplatz auch kein Reputationsrisiko. Dieses Risiko liegt am ausländischen Hauptsitz. Ein Risiko entsteht vielmehr erst dadurch, dass die FINMA die Aufsicht und damit auch eine Verantwortung übernimmt.

Fehlendes Kundenschutzbedürfnis

Der angesprochene Kundenschutz zielt ebenfalls ins Leere, da die Kunden, Erstversicherungsunternehmen, die ihrerseits der Aufsicht unterstehen, mindestens ebenso gut wie die FINMA in der Lage sind, den Rückversicherer einzuschätzen. Eine solche Einschätzung wird in der Praxis denn auch vorgenommen. Der Kunde verfügt sodann seit Jahren aufgrund des grossen Rückversicherungsangebots über eine ausgezeichnete Verhandlungsposition. Es ist schlichtweg kein Schutzbedürfnis erkennbar.

Bereits bestehende passive Aufsicht durch die FINMA

Weiter möchten wir darauf hinweisen, dass Schweizer Erstversicherer gemäss Art. 4 Abs. 2 lit. n als Teil ihres Geschäftsplanes der FINMA ihre Rückversicherungsstrategie mitteilen müssen. Die FINMA ist somit bereits heute in der Lage, eine

passive Aufsicht über die in der Schweiz tätigen Niederlassungen von ausländischen Rückversicherern auszuüben.

Nachteile für Rückversicherungsstandort Schweiz

Der im Erläuternden Bericht (S. 20) erwähnte fehlende Handelsregistereintrag aufgrund nicht hinreichender Unabhängigkeit ist u.E. in der Praxis kein Problem. Im Eintragungsverfahren prüft das Handelsregisteramt die Unabhängigkeit nicht aktiv. Jedenfalls mag dies kein Grund für die Einführung einer Aufsichtspflicht sein.

Die fehlende Bewilligungspflicht war ein wesentlicher Grund, dass der Rückversicherungsstandort Zürich entstanden und zur heutigen internationalen Bedeutung gewachsen ist. Diesen Wettbewerbsvorteil ohne Not preiszugeben, scheint uns wenig sinnvoll, zumal der Raum Zürich durchaus auch Wettbewerbsnachteile aufweist (hohes Lohnniveau, hohe allg. Kosten). Diese Wettbewerbsnachteile haben bereits dazu geführt, dass wesentliche Funktionen von der Schweiz ins Ausland verlagert wurden.

Die Schliessung mehrerer Niederlassungen ausländischer Rückversicherer ist deshalb durchaus ein realistisches Szenario, da Versicherungsunternehmen mit Sitz im Ausland, die in der Schweiz keine Niederlassung haben und die in der Schweiz nur die Rückversicherung betreiben, nach wie vor nicht der Aufsicht durch die FINMA unterstehen werden.

Mit anderen Worten: Da ausländische Rückversicherer durch Aufgabe ihrer Schweizer Zweigniederlassung das angestrebte Ziel, nämlich den Betrieb des Rückversicherungsgeschäfts in der Schweiz, mit weniger Aufwand als durch eine Unterstellung unter die Aufsicht der FINMA erreichen werden, ist davon auszugehen, dass die Rückversicherer eher den Weg des geringsten Widerstandes wählen werden, anstatt sich einem aufwändigen Bewilligungsverfahren zu stellen. Hunderte Arbeitnehmer profitieren zurzeit von hochwertigen Arbeitsplätzen, viele Dienstleister von interessanten Aufträgen und der Staat generiert erhebliche Steuereinnahmen. Diese Vorteile ohne gute Gründe aufs Spiel zu setzen, grenzt an Verantwortungslosigkeit.

Kein politischer Handlungsbedarf

Die angebliche Rüge im Rahmen des FSAP des IWF ist erstens – wenn sie denn überhaupt existiert – mangels Konsequenzen kaum ernst zu nehmen und zweitens wohl eher gegen den Wettbewerbsvorteil gerichtet, als Ausdruck einer Sorge um den Finanzplatz.

Rechtspolitisch scheint es uns ganz grundsätzlich unverständlich, weshalb die staatliche Überwachung bzw. generell die Staatstätigkeit ausgebaut werden soll.

Falsche Einschätzung der Regulierungskosten

Die in der Regulierungsfolgenabschätzung (S. 21) aufgeführten Kosten sind u.E. zu tief. Die Kosten für die Erstellung und Einreichung des Geschäftsplans liegen – versicherungsinterne Aufwendungen und Beratungshonorare eingerechnet – bei deutlich über CHF 100'000. Die wiederkehrenden Kosten (Zusatzaufwand) dürften – je nach Ausgestaltung der FINMA-Praxis – wohl auch eher über den geschätzten CHF 220'000 pro Unternehmen liegen. Diese Kosten stellen Markteintrittshürden dar, wovon niemand profitiert.

Aus den vorstehenden Gründen raten wir davon ab, Niederlassungen von ausländischen Rückversicherern der Bewilligungspflicht zu unterstellen.

Art. 90a Abs. 1 E-VAG (Übergangsbestimmung für Erlangung der FINMA Bewilligung)

Die Frist von 6 Monaten ist unrealistisch kurz. Bereits seitens der FINMA ist mit einer längeren Bearbeitungsdauer zu rechnen. Wir schlagen eine Übergangsfrist von einem Jahr vor.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Nando Stauffer von May



Dominik Skrobala