



Bern, 21. Mai 2025

Rückversicherungsvermittlung und Sanierungsrecht: Teilrevision des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) und der Aufsichtsverordnung (AVO)

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Mit dieser Vorlage erfüllt der Bundesrat die Forderung des Parlaments aus der Motion 24.3208 «Vermeidung von Standortschäden. Anpassung des Versicherungsaufsichtsrechts zur Vermittlung von Rückversicherungen». Durch die Ausnahme der Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler von der Aufsicht nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG), soweit sich ihre Vermittlungstätigkeit auf die Rückversicherung bezieht, sollen bestehende Wettbewerbsnachteile für Schweizer Rückversicherer beseitigt werden. Zusätzlich wird zwecks Stärkung der Rechtssicherheit im Bereich des Sanierungsrechts für Versicherungsunternehmen eine Anhebung einer Bestimmung aus der Aufsichtsverordnung (AVO) auf Gesetzesstufe vorgeschlagen.

Ausgangslage

Im Zuge der auf den 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) kam es zu einer unbeabsichtigten Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit für Schweizer Rückversicherungsunternehmen. Diese ist entstanden, weil es Versicherungsunternehmen, und damit auch Rückversicherungsunternehmen, neu ausdrücklich untersagt ist, mit registrierungspflichtigen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern zusammenzuarbeiten, wenn diese nicht bei der FINMA registriert sind. Insbesondere hochspezialisierte ausländische Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler in einem Anstellungsverhältnis, die jeweils im Einzelfall beigezogen werden, verfügen jedoch nicht immer über die gesetzlich geforderte Registrierung in der Schweiz. Folge davon ist, dass im Bereich der Rückversicherung gewisse Geschäfte seit dem 1. Januar 2024 nicht mehr über ungebundene Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler im Ausland abgewickelt werden können. Gemäss der Schweizer Rückversicherungsbranche führt dies dazu, dass gewisse Geschäfte mit Rückversicherungskunden aus der Schweiz ins Ausland abwandern.

Inhalt der Vorlage

Es wird vorgeschlagen, Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler von der Aufsicht nach dem VAG auszunehmen, soweit sich ihre Vermittlungstätigkeit auf die Rückversicherung bezieht. Mit diesem Vorgehen zur Umsetzung der Motion 24.3208 sollen die genannten Wettbewerbsnachteile beseitigt und die Gleichbehandlung aller Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen sichergestellt werden. Zudem sollen im Rahmen der vorgeschlagenen VAG-Teilrevision zur Verbesserung der Rechtssicherheit eine Norm zum Sanierungsrecht aus der AVO auf die Stufe VAG angehoben und kleinere Präzisierungen vorgenommen werden sowie eine begriffliche Inkonsistenz im Zusammenhang mit der Regulierung der verantwortlichen Aktuarin beziehungsweise des verantwortlichen Aktuars bereinigt werden. Schliesslich soll eine unkorrekte Formulierung im Zusammenhang mit der Regulierung von Versicherungszweckgesellschaften in der AVO angepasst werden.

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Das Versicherungsaufsichtsgesetz vom 17. Dezember 2004¹ (VAG) und die Aufsichtsverordnung vom 5. November 2005² (AVO) regeln die Aufsicht des Bundes über Versicherungsunternehmen und Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler. Beide Erlasse wurden kürzlich teilrevidiert und (mit gewissen Ausnahmen) auf den 1. Januar 2024 hin in Kraft gesetzt.³

Mit den beiden Teilrevisionen wurden der Versichertenschutz und die Wettbewerbsfähigkeit des Versicherungsstandortes Schweiz im Einklang mit internationalen Entwicklungen gestärkt. Zudem wurden Vorgaben des Parlaments aus der Beratung des Finanzdienstleistungsgesetzes vom 15. Juni 2018⁴ (FIDLEG) umgesetzt. Die Teilrevisionen umfassten vier grössere Themenblöcke: kundenschutzbasiertes Regulierungs- und Aufsichtskonzept, Solvenz und gebundenes Vermögen, Versicherungsvermittlung sowie das Sanierungsrecht. Ergänzend wurden gestützt auf die Verordnung vom 13. Dezember 2019 zum Finanzmarktaufsichtsgesetz⁵ die FINMA-Regulierungen im Versicherungsbereich auf ihre Stufengerechtigkeit hin überprüft und, sofern sachgerecht, in die AVO überführt.

Aufgrund der seit dem 1. Januar 2024 veränderten Rechtslage in der Versicherungsvermittlung kam es allerdings zu unbeabsichtigten Folgen im Bereich der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen, welche von der Motion 24.3208 «Vermeidung von Standortschäden. Anpassung des Versicherungsaufsichtsrechts zur Vermittlung von Rückversicherungen» aufgenommen wurden. Die Motion, welche vom Ständerat am 6. Juni 2024 und vom Nationalrat am 18. Dezember 2024 angenommen wurde, verlangt die Beseitigung von Wettbewerbsnachteilen für Schweizer Rückversicherer. Mit der vorliegend vorgeschlagenen Teilrevision von VAG und AVO soll das Anliegen aus der Motion 24.3208 umgesetzt werden. Gleichzeitig sollen im Bereich des Sanierungsrechts – zur Stärkung der Rechtssicherheit – eine Norm aus der AVO auf die Stufe VAG angehoben und kleinere Präzisierungen vorgenommen werden. Zudem sollen eine begriffliche Inkonsistenz im Zusammenhang mit der Regulierung der verantwortlichen Aktuarin beziehungsweise des verantwortlichen Aktuars bereinigt und eine unkorrekte Formulierung im Zusammenhang mit der Regulierung von Versicherungszweckgesellschaften in der AVO angepasst werden.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Nach dem Wortlaut der Motion 24.3208 soll der Bundesrat dem Parlament eine Revisionsvorlage zum VAG unterbreiten, welche sicherstellt, «dass die Bestimmungen zur Vermittleraufsicht sowie die entsprechende Strafbestimmung nicht auf Rückversicherungsunternehmen anwendbar sind». Damit soll eine Benachteiligung der Schweizer Rückversicherungsunternehmen gegenüber ihrer internationalen Konkurrenz beseitigt werden. Die Motion beschreibt das Problem, verzichtet aber darauf, sich explizit auf einen Lösungsweg festzulegen. Es werden

¹ SR 961.01

² SR 961.011

³ VAG: siehe [AS 2023 355](#); [BBI 2020 8967](#); AVO: siehe [AS 2023 356](#).

⁴ SR 950.1

⁵ SR 956.11

verschiedene Optionen offengelassen. Für die Umsetzung der Motion 24.3208 wurden deshalb verschiedene Umsetzungsvarianten geprüft:

- Gewählte Lösung: Ausnahme der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen generell vom Geltungsbereich des VAG:

Mit dem Vorschlag, die Vermittlung von Rückversicherungsverträgen generell vom Geltungsbereich des VAG auszunehmen, wird der Auftrag aus der Motion 24.3208 breiter gefasst, als wenn man den Geltungsbereich der Artikel 44 Absatz 2 und 87 Absatz 1 Buchstabe b VAG auf die Direktversicherung beschränken (vgl. Alternative 1, unten) oder in Artikel 35 Absatz 1 VAG das 4. Kapitel des VAG Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler von der Anwendung auf Rückversicherungsunternehmen ausnehmen (vgl. Alternative 2, unten) würde. Obwohl bereits im geltenden Recht verschiedenste Ausnahmen und Aufsichtserleichterungen im Bereich der Rückversicherung vorgesehen sind, erscheint diese generelle Ausnahme vor dem Hintergrund eines kundenschutzbasierten Aufsichtssystems als sachgerecht. Mit der gewählten Lösung werden keine neuen Ungleichbehandlungen zwischen gebundenen und ungebundenen Versicherungsvermittlerinnen oder -vermittlern geschaffen, ebenso nicht zwischen solchen mit Sitz in der Schweiz und jenen mit Sitz im Ausland. Die gewählte Lösung ermöglicht zudem den Schweizer Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittlern, weiterhin im internationalen Geschäft tätig zu sein. Sie können sich nach Artikel 42 Absatz 4 VAG bei der FINMA registrieren lassen, wenn das ausländische Recht dies verlangt.

- Alternative 1: Einschränkung des Verbots der Zusammenarbeit mit nicht registrierten, registrierungspflichtigen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern auf die Direktversicherung:

Auch mit der Einschränkung des Geltungsbereichs der im Rahmen der letzten VAG-Revision neu eingeführten Artikel 44 Absatz 2 und 87 Absatz 1 Buchstabe b VAG auf die Direktversicherung würden die im Rahmen der Motion 24.3208 geltend gemachten Wettbewerbsnachteile der Schweizer Rückversicherungsunternehmen gegenüber ihrer ausländischen Konkurrenz weitestgehend beseitigt. Die Einschränkung des Geltungsbereichs der Artikel 44 Absatz 2 und 87 Absatz 1 Buchstabe b VAG auf die Direktversicherung hätte das seit Jahrzehnten bestehende Schweizer Regulierungsregime für Vermittlerinnen und -vermittler von Rückversicherungsverträgen insofern unverändert gelassen, als diese weiterhin der Registrierungspflicht durch die FINMA unterstehen würden (Art. 41 VAG i.V.m. Art. 44 Finanzmarktaufsichtsgesetz [FINMAG]⁶). Auf der anderen Seite würde ein solcher «Carve-Out» allerdings im Widerspruch zur aufsichtsbereichsübergreifenden FINMA-Praxis stehen. Der FINMA unterstellte Institute haben auf der Basis der Bestimmungen zur Gewähr für eine einwandfreie Geschäftsführung und zum Risikomanagement angemessene Vorkehrungen zu treffen, um sicherzustellen, dass sie nicht mit Personen zusammenarbeiten, die nicht über die notwendigen Bewilligungen oder Registrierungen verfügen. Sodann würden mit dem «Carve-Out» Rechts- und Reputationsrisiken einhergehen und auch auf der Seite der Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler Fehlanreize gesetzt, eine Vermittlung von Rückversicherungsverträgen ohne Registrierung (und die hiermit verbundenen Pflichten sowie Abgaben und Gebühren) durchzuführen.

⁶ SR 956.1

- Alternative 2: Ausnahme des 4. Kapitels des VAG (Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler) von der Anwendung auf Rückversicherungsunternehmen:

Mit der Ergänzung des Ausnahmenkatalogs in Artikel 35 VAG um die Artikel 40–45b und 87 Absatz 1 Buchstabe b VAG von der Anwendung auf Rückversicherungsunternehmen würde dem Ansinnen der Motion 24.3208 Rechnung getragen. Diese Alternative hätte allerdings gegenüber der gewählten Lösung insbesondere den Nachteil, dass die Zedenten (d.h. Erstversicherer, welche eine Rückversicherungslösung suchen) von der Deregulierung nicht erfasst würden. Sie wären weiterhin darauf angewiesen, dass sich insbesondere die hochspezialisierten ausländischen Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler in einem Anstellungsverhältnis, die jeweils im Einzelfall beigezogen werden, in der Schweiz registrieren lassen. Ebenfalls nicht erfasst von der Alternative 2 würden Versicherungsunternehmen, welche die konzerninterne Rückversicherung betreiben, und jene Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen, die nicht direkt bei einem Rückversicherungsunternehmen angestellt sind. Deshalb würde eine Ausnahmeregelung über Artikel 35 VAG zu einer Ungleichbehandlung zwischen gebundenen und ungebundenen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern führen.

- Erweiterung der Deregulierung auf professionelle Versicherungsnehmer:

Von einer Ausweitung der vorgeschlagenen Deregulierung im Bereich der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen auf professionelle Versicherungsnehmer wurde abgesehen, wie der Bundesrat jüngst in seiner Stellungnahme auf die Ip. 24.4582 «Überbordende Bürokratie bei der Versicherungsvermittlung an professionelle Versicherungsnehmer – entgegen dem gesetzgeberischen Willen im revidierten VAG» bekräftigte. Dieser Verzicht erfolgt insbesondere aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der Population der professionellen Versicherungsnehmer (siehe Art. 98a Abs. 2 des Versicherungsvertragsgesetzes⁷, VVG) und aufgrund des damit zusammenhängenden – im Vergleich zum Geschäft der Rückversicherungsvermittlung – erhöhten Kundenschutzinteresses.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023-2027⁸ noch im Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2023-2027⁹ angekündigt. Die Änderung des VAG ist dennoch angezeigt, um die vom Parlament überwiesene Motion 24.3208 «Vermeidung von Standortschäden. Anpassung des Versicherungsaufsichtsrechts zur Vermittlung von Rückversicherungen» zu erfüllen (Ziffer 1.4).

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorgeschlagenen Ausnahme der Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler vom Geltungsbereich des VAG, soweit sich ihre Vermittlungstätigkeit auf die Rückversicherung bezieht (siehe Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 2 Bst. g unter Ziffer 4.1, unten), werden die in der

⁷ SR 221.229.1

⁸ BBI 2024 525

⁹ BBI 2024 1440

Motion 24.3208 «Vermeidung von Standortschäden. Anpassung des Versicherungsaufsichtsrechts zur Vermittlung von Rückversicherungen» geltend gemachten Wettbewerbsnachteile der Schweizer Rückversicherungsunternehmen beseitigt.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Der vorliegende Rechtsvergleich bezieht sich auf die Vermittlung von Rückversicherungsverträgen. Da die weiteren vorgeschlagenen rechtlichen Anpassungen lediglich punktuell sind, erübrigt sich ein internationaler Vergleich hierzu. Soweit relevant, kann auf die Analyse im Rahmen der letzten VAG-Revision verwiesen werden.¹⁰

2.1 Internationale Kernprinzipien der IAIS

Die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors, IAIS) hat 25 Kernprinzipien für eine wirksame Versicherungsaufsicht (Insurance Core Principles, ICP¹¹) veröffentlicht. Diese Kernprinzipien werden weltweit bei der Ausgestaltung der nationalen Versicherungsregulierung und -aufsicht als internationaler Standard berücksichtigt und sind als Empfehlungen zu verstehen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) prüft das Einhalten der ICP regelmässig im Rahmen seines Financial Sector Assessment Program (FSAP).

Das 18. Kernprinzip der Versicherungsaufsicht betrifft die Versicherungsvermittlung und umfasst auch die Vermittlung von Rückversicherungsverträgen. Dieses sieht u.a. vor, dass grundsätzlich für alle Arten von Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler ein Lizenzierungs-, Bewilligungs- bzw. Registrierungsverfahren implementiert sein soll. Die IAIS präzisiert jedoch gleichzeitig, dass bei der Umsetzung dieses Prinzips zur Versicherungsvermittlung zu berücksichtigen gilt, dass es unterschiedliche Geschäftsmodelle im Bereich der Versicherungsvermittlung geben kann, und erwähnt in diesem Zusammenhang explizit die Vermittlung von Rückversicherungsverträgen. Die vorgeschlagene Neuregelung ist sachlich gerechtfertigt, weil insbesondere der Schutz der Versicherungsnehmerinnen und -nehmer im Bereich der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen gegenüber demjenigen des Direktversicherungsgeschäfts erheblich reduziert ist und die Vermittlung von Rückversicherungsverträgen im Vergleich zur Versicherungsvermittlung im Allgemeinen nur einen sehr kleinen Teil ausmacht.

2.2 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

Der grenzüberschreitende Versicherungsvertrieb ist in der EU nicht einheitlich reguliert. In der EU wird die Vermittlung von Versicherungsverträgen durch die 2016 verabschiedete und 2018 teilrevidierte Versicherungsvertriebsrichtlinie¹² (Insurance Distribution Directive, IDD) geregelt. Diese Richtlinie gilt nicht für die Vermittlung von Versicherungs- oder Rückversicherungsverträgen an Kundinnen und Kunden aus einem Drittstaat. Sie enthält auch keine Vorschriften

¹⁰ www.news.admin.ch > Medienmitteilung vom 21.10.2020, Anhang [Internationaler Vergleich und Regulierungsfolgenabschätzung](#).

¹¹ www.iais.org > [Insurance core principles and ComFrame](#), Version vom Dezember 2024.

¹² Richtlinie (EU) [2016/97](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb.

über den Vertrieb von Versicherungs- oder Rückversicherungsverträgen, wenn dieser von Unternehmen oder Versicherungsvermittlerinnen oder -vermittlern aus einem Drittstaat wie der Schweiz erfolgt.

Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) hat 2024 im Auftrag des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen SIF einen Rechtsvergleich über die Regulierung der Rückversicherungsvermittlung in Belgien, Bermuda, Deutschland, Irland, Spanien, Schweden, UK und USA (insb. auch die Gliedstaaten New York und Nevada) erstellt.

Belgien

In Belgien unterliegen Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen einer Registrierungspflicht und werden von der Aufsichtsbehörde in einem eigenständigen Register erfasst. Sie haben grundsätzlich auch dieselben Anforderungen betreffend die betriebliche Organisation oder berufliche Kompetenzen zu erfüllen, wie die Vermittlerinnen und Vermittler von Direktversicherungsverträgen. Die Einhaltung von Konsumentenschutzbestimmungen ist jedoch für die Vermittlung von Rückversicherungsverträgen ausgenommen. Belgische Versicherungs- oder Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler dürfen nicht die Dienste von Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittlern in Anspruch nehmen, die nicht registriert sind. Bei Fehlverhalten können Gefängnisstrafen bis zu drei Monaten und/oder Bussen von bis zu 2000 Euro anfallen.

Bermuda

Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler müssen in Bermuda registriert sein, wenn sie eine Tätigkeit aufnehmen wollen. Die Anforderungen an die Unternehmensführung, die operative Kontrolle und das Risikomanagement von Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittlern sind risikobasiert ausgestaltet. Eine der 2018 eingeführte Änderung ermöglicht es der Aufsichtsbehörde, bestimmte Registrierungsvoraussetzungen unter anderem einer innovativen Versicherungsvermittlerin oder eines innovativen Versicherungsvermittlers zu ändern oder aufzuheben. Dies betrifft etwa Anforderungen an die Unternehmensführung, das Kapital oder das Risikomanagement. Es sind keine strafrechtlichen Konsequenzen damit verbunden, wenn ein Versicherungsunternehmen mit nicht-registrierten Rückversicherungsvermittlerinnen oder -vermittlern zusammenarbeitet.

Deutschland

Nach der Deutschen Gewerbeordnung müssen sich ungebundene Rück- und andere Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler ins Vermittlerregister eintragen. Zuständig für die Erteilung einer Bewilligung als Vermittlerin oder Vermittler von Rückversicherungsverträgen ist die örtlich zuständige Industrie- und Handelskammer. Es sind jedoch auch Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorgesehen: Wer eine entsprechende Bewilligung aus einem anderen EG- oder EWR-Mitgliedstaat vorweisen kann, braucht in Deutschland keine zusätzliche Bewilligung. Ein vorgängiger Eintrag ins Vermittlerregister bei einer Industrie- und Handelskammer ist dennoch vorgesehen. Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler unterliegen weniger strengen aufsichtsrechtlichen Vorschriften als die Vermittlerinnen und Vermittler von Direktversicherungsverträgen, dies auch deshalb, denn das Versicherungsvertragsgesetz findet keine Anwendung auf Rückversicherungsverträge. Eine Zusammenarbeit mit nicht registrierten Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittlern wird zudem nicht strafrechtlich sanktioniert, sondern unterliegt einer Ordnungsbusse.

Irland

Die Versicherungsvermittlertätigkeit jeglicher Art ist nach irischem Recht bewilligungspflichtig, mit der irischen Zentralbank (Central Bank of Ireland) als für die Aufsicht verantwortliche Behörde. Wer eine entsprechende Bewilligung aus einem EG- oder EWR-Mitgliedstaat vorweisen kann, braucht in Irland keine zusätzliche Bewilligung. Die Heimataufsichtsbehörde informiert jeweils die irische Zentralbank über die Aufnahme der Geschäftstätigkeit des Rückversicherungsvermittlers bzw. der Rückversicherungsvermittlerin in Irland. Die Angestellten einer Rückerversicherungsvermittlerin oder eines Rückversicherungsvermittlers müssen neben einer Berufshaftpflichtversicherung auch den Nachweis über angemessene berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten erbringen. Die Zentralbank kann die erforderlichen Qualifikationsnachweise an die jeweilige Tätigkeit der Rückversicherungsvermittlerin oder des Rückversicherungsvermittlers anpassen. Zudem sind Bestimmungen über den Konsumentenschutz beim Vertrieb von Versicherungsprodukten nicht anwendbar auf das Rückversicherungsgeschäft. Versicherungsgesellschaften dürfen nicht mit Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern zusammenarbeiten, die nicht ordnungsgemäss registriert sind. Eine Busse wird jedoch nur der unregistrierten Vermittlerin bzw. dem unregistrierten Vermittler auferlegt. Es sind keine Strafen oder Bussen bekannt für Versicherungsunternehmen, die mit nicht-registrierten registrierungspflichtigen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern zusammenarbeiten.

Spanien

Alle Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler müssen im Verwaltungsregister der Versicherungs- und Rückversicherungsvermittler eingetragen sein. Dieses Register wird vom Ministerium für Wirtschaft, Handel und Unternehmen bzw. von den zuständigen Stellen der «autonomen Gemeinschaften» Spaniens verwaltet. Auch Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen aus einem EG- oder EWR-Staat, die in Spanien tätig sein wollen, müssen sich zu Informationszwecken in dieses Register eintragen lassen. Zu den Bewilligungsvoraussetzungen gehören eine EU-weit gültige Berufshaftpflichtversicherung sowie das Bestehen von Ausbildungskursen. Die Annahme von Dienstleistungen durch Versicherungs- oder Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittlern, die von Personen erbracht werden, die nicht in einem nach den Vorschriften des Heimatstaats für diesen Zweck rechtlich zulässigen Register eingetragen sind, oder die über die Tätigkeiten hinausgehen, zu denen die Eintragung sie berechtigt, gilt als «sehr schwerer Verstoss» und kann mit (befristetem oder unbefristetem) Registrierungsentzug oder Bussen bestraft werden.

Schweden

Die Vermittlung von Direkt- oder Rückversicherungsverträgen ist in Schweden eine bewilligungspflichtige Dienstleistung. Zu den Anforderungen an eine Bewilligung gehören u.a. angemessene Kenntnisse sowie das notwendige Fachwissen, berufliche Aus- und Weiterbildung sowie der Nachweis einer Berufshaftpflichtversicherung. Ausländische Versicherungsvermittlerinnen oder -vermittler aus dem EG- bzw. EWR-Raum dürfen in Schweden tätig werden, wenn sie ihre Heimataufsichtsbehörde vorgängig entsprechend informieren. Jene aus einem Drittstaat müssen in Schweden selbst eine Bewilligung erlangen. Vermittlerinnen und -vermittler von Rückversicherungsverträgen sind von der Einhaltung von gewissen Verhaltenspflichten im Bereich des Kundenschutzes befreit. Es sind keine strafrechtlichen Sanktionen für Direkt- oder Rückversicherungsgesellschaften vorgesehen, die mit einer nicht bewilligten Versicherungsvermittlerin oder einem nicht bewilligten Versicherungsvermittler zusammenarbeiten. Es können jedoch bedingte administrative Bussen durch die Finanzmarktaufsichtsbehörde gesprochen werden.

UK

Im Vereinigten Königreich wird die Aufsicht über Direkt- und Rückversicherungsunternehmen weitgehend nach den gleichen Rahmenbedingungen reguliert, wobei in der Gesetzgebung nur eine begrenzte Unterscheidung zwischen den beiden besteht. Der Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA 2000) und seine Verordnungen regeln beide Sektoren. Dies umfasst Bestimmungen für Versicherungs- und Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler, wobei Verweise auf «Versicherungen» in der Regel auch Rückversicherungen einschliessen, sofern nicht anders angegeben. Das Regulierungssystem ist tätigkeitsbasiert, d. h. Unternehmen müssen von der Prudential Regulation Authority (PRA) für die aufsichtsrechtliche Regulierung und von der Financial Conduct Authority (FCA) für die Verhaltensaufsicht zugelassen werden.

Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen benötigen wie die Vermittlerinnen und -vermittler von Direktversicherungsverträgen eine FCA-Zulassung, aber die Verhaltensregeln im FCA-Handbuch (z.B. das Insurance Conduct of Business Sourcebook) sind im Bereich der Rückversicherung weniger restriktiv ausgestaltet, weil der Verbraucherschutz weniger relevant ist. Nicht genehmigte Aktivitäten, einschliesslich der Zusammenarbeit mit nicht registrierten Vermittlerinnen und Vermittlern von Rückversicherungsverträgen, können für Versicherungsunternehmen strafrechtliche Sanktionen nach sich ziehen. Obwohl ein unter solchen Umständen abgeschlossener Rückversicherungsvertrag für den Zedenten zwar gültig bleibt, kann er möglicherweise nicht gerichtlich durchgesetzt werden. Das Recht in Grossbritannien sieht bei Verstössen gegen solche aufsichtsrechtlichen Pflichten Geldbussen und die Möglichkeit von privaten Zivilklagen vor. Für Versicherungsgesellschaften sind keine strafrechtlichen Konsequenzen damit verbunden, wenn sie mit nicht-registrierten registrierungspflichtigen Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittlern zusammenarbeiten.

USA

In den Vereinigten Staaten werden Versicherungs- und Rückversicherungsvorschriften hauptsächlich von den einzelnen Bundesstaaten verwaltet, wobei die Bundesaufsicht eine untergeordnete Rolle spielt. Mit dem McCarran-Ferguson Act von 1945 wurden die Bundesstaaten zu den Hauptregulierungsbehörden der Versicherungsbranche. Durch Bundesgesetze wie den Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (2010) wurden jedoch Bundesbehörden wie das Federal Insurance Office (FIO) eingeführt, die die Stabilität der Branche, den Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher und internationale Versicherungsangelegenheiten überwachen.

Das Erbringen von Versicherungsdienstleistungen in den einzelnen Bundesstaaten unterliegt staatlichen Vorschriften, wobei die Bestimmungen aufgrund der National Association of Insurance Commissioners (NAIC), die die Gesetze der Bundesstaaten harmonisiert, in der Regel in allen Gerichtsbarkeiten übereinstimmen. Die NAIC-Bestimmungen regeln auch Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler, definieren «Makler» und «Manager» und bieten ein vereinfachtes Registrierungsverfahren für nicht ansässige Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler.

In den meisten Bundesstaaten müssen Versicherungsagenten und -makler lizenziert sein und werden durch Strafen und Lizenzkontrollen reguliert. Die Lizenzierungsverfahren für Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler sind weniger aufwändig als jene im Bereich der Direktversicherung. So können Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler eine Lizenzierung als Unternehmen beantragen und sind von der individuellen Lizenzierungspflicht, wie sie im Bereich der Vermittlung von Direktversicherungsverträgen üblich ist, befreit. Vermittlerinnen und -vermittler von Rückversicherungsverträgen müssen jedoch in den Bundesstaaten, in de-

nen sie tätig sind, oder in Bundesstaaten mit gegenseitiger Anerkennung lizenziert sein. Verstösse gegen die Bestimmungen (wie die Aufnahme von Vermittlertätigkeiten ohne eine gültige Lizenz oder die Zusammenarbeit mit nicht lizenzierten Vermittlerinnen oder -vermittlern) können zu Geldstrafen, Lizenzsperrern oder zivilrechtlicher Haftung führen. Obwohl strafrechtliche Sanktionen nicht ausdrücklich erwähnt werden, können die Bundesstaaten nach ihren Gesetzen zusätzliche Sanktionen verhängen, auch für Versicherungsbetrug.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Mit der vorgeschlagenen Ausnahme der Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler von der Aufsicht nach VAG, soweit sich ihre Vermittlungstätigkeit auf die Rückversicherung bezieht, werden die in der Motion 24.3208 geltend gemachten Wettbewerbsnachteile der Schweizer Rückversicherer beseitigt. Mit dieser Umsetzung der Motion 24.3208 werden keine neuen Ungleichbehandlungen zwischen gebundenen und ungebundenen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern geschaffen. Dies gilt auch für solche mit Sitz in der Schweiz und jene mit Sitz im Ausland.

Die vorgeschlagene stufengerechte Verankerung der Regelungen zu den risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten auf Stufe VAG (Art. 51a Abs 4^{bis}, 4^{ter}, 4^{quater} und 4^{quinqües}) sowie die Korrekturen im Zusammenhang mit Aufgaben der verantwortlichen Aktuarin beziehungsweise dem verantwortlichen Aktuar (Art. 24 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 VAG) und der Anwendbarkeit der Bestimmungen über Versicherungsunternehmen auf Versicherungszweckgesellschaften (Art. 111d Abs. 2 AVO) tragen zur Stärkung der Rechtssicherheit bei.

3.2 Umsetzungsfragen

Die Vorlage schafft keine neuen oder veränderten Pflichten für Unternehmen.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Versicherungsaufsichtsgesetz VAG

Art. 2 Abs. 2 Bst. g (neu)

Nach dem geltenden Recht sind sämtliche Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler – einschliesslich jenen, die im Bereich der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen tätig

sind – der Aufsicht nach VAG unterstellt. Ausnahmen bestehen im geltenden Recht für Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler:

- die in einem Abhängigkeitsverhältnis zu einem Versicherungsnehmer stehen, soweit sie nur die Interessen dieses Versicherungsnehmers und der von diesem beherrschten Gesellschaften verfolgen (Art. 2 Abs. 2 Bst. c VAG);
- sofern sich ihre Vermittlungstätigkeit auf eine Versicherung bezieht, die von geringer Bedeutung ist und ein Produkt oder eine Dienstleistung ergänzt (Art. 2 Abs. 2 Bst. f VAG).

Neu sollen zusätzlich zu den genannten Ausnahmen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler von der Aufsicht nach VAG ausgenommen werden, soweit sich ihre Vermittlungstätigkeit auf die Rückversicherung bezieht. Die Ausnahme soll sowohl für die ungebundenen, als auch für die gebundenen Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler gelten, mit der Rechtsfolge, dass diese neu weder einen guten Ruf geniessen, noch Gewähr für die Erfüllung der Pflichten nach VAG bieten müssen (Art. 41 Abs. 2 Bst. b bzw. Art. 46 Abs. 1 Bst. b VAG). Ebenso entfällt für sie die Pflicht, über die für ihre Tätigkeit notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse zu verfügen (Art. 41 Abs. 2 Bst. c i.V.m. Art. 43 Abs. 1 VAG) oder eine Berufshaftpflichtversicherung abschliessen zu müssen (Art. 41 Abs. 2 Bst. d i.V.m. Art. 46 Abs. 1 Bst. b VAG). Keine Anwendung finden zudem die weiteren Pflichten des 4. Kapitels des VAG, wie die Informationspflicht nach Artikel 45 VAG oder die im Rahmen der letzten VAG-Revision eingeführte Pflicht zur Vermeidung von Interessenkonflikten (Art. 45a VAG). Ungebundene Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler sind zudem neu von der Pflicht zur Offenlegung der Entschädigung nach Artikel 45b VAG entbunden. Es ist aber davon auszugehen, dass in diesem hochspezialisierten und international geprägten Geschäft die verschiedenen Akteure in Eigenverantwortung regulierend wirken und ein hohes Qualitätsniveau sicherstellen.

Durch diese Deregulierung werden zum einen die Wettbewerbsnachteile der Schweizer Rückversicherungsgesellschaften im Zusammenhang mit dem im Rahmen der letzten VAG-Revision neu eingeführten Artikel 44 Absatz 2 VAG beseitigt, wonach diese nicht mit Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern zusammenarbeiten dürfen, die nicht über die nach VAG notwendige Registrierung bei der FINMA verfügen. Dies hat insbesondere Schweizer Rückversicherungsunternehmen gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten auch in der Schweiz benachteiligt und für Versicherungsgesellschaften den (internationalen) Markt für Rückversicherungsvermittlung eingeschränkt. Zum anderen wird dem – im Vergleich zur Vermittlung von Direktversicherungsverträgen – geringen Aufsichtsinteresse bei der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen zwischen Erst- und Rückversicherungsgesellschaften vollumfänglich Rechnung getragen.

Damit Schweizer Vermittlerinnen und -vermittler von Rückversicherungsverträgen bei einer allfälligen Vermittlungstätigkeit im Ausland nicht benachteiligt werden, besteht bereits im geltenden Recht nach Artikel 42 Absatz 4 VAG die Möglichkeit der Aufnahme ins Register der FINMA, sofern sie nachweisen können, dass sie für ihre Vermittlungstätigkeit im Ausland einen Registereintrag in der Schweiz benötigen.

Lassen sich Versicherungsvermittlerinnen oder -vermittler nach Artikel 42 Absatz 4 VAG bei der FINMA registrieren (dabei spielt es grundsätzlich keine Rolle, ob es sich um gebundene oder ungebundene Versicherungsvermittlerinnen oder -vermittler handelt), sind sie dadurch den bereits registrierten Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern in Bezug auf die Registrierung gleichgestellt und haben insbesondere den Registrierungsvoraussetzungen nach Artikel 41 Absätze 2 und 3 VAG zu genügen. Mit der Registrierung unterstehen sie zudem der

Aufsicht durch die FINMA und haben auch die jährliche Berichterstattungspflicht nach Artikel 190b AVO gegenüber der FINMA zu erfüllen.

Art. 24 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1

Im jährlichen Bericht stellt die verantwortliche Aktuarin oder der verantwortliche Aktuar insbesondere versicherungstechnische Entwicklungen dar, welche die finanzielle Lage des Unternehmens gefährden könnten. Sie oder er nimmt dabei eine Beurteilung der gesamten Risiken vor, insbesondere auch der finanziellen Risiken der Anlagen. Dabei stützt sich die verantwortliche Aktuarin oder der verantwortliche Aktuar auf sachgemässe aktuarielle Berechnungsgrundlagen, unter anderem den Verpflichtungen in einer Bilanz zu Markt- oder zu «marktnahen» Werten.

Im Rahmen der letzten VAG-Revision wurden die Aufgaben der verantwortlichen Aktuarin beziehungsweise des verantwortlichen Aktuars überarbeitet. Gleichzeitig wurde der Begriff der «marktnahen» Basis zur Bewertung des risikotragenden- und des Zielkapitals durch «marktkonform» ersetzt (vgl. Art. 9a VAG). Diese Änderung wurde im Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1 VAG jedoch nicht nachvollzogen; dies soll vorliegend korrigiert werden.

Art. 51a Abs. 4^{bis}, 4^{ter}, 4^{quater} und 4^{quinquies} (neu)

Nach Artikel 51a Absatz 4 VAG ist vorgesehen, dass Fremdkapitalinstrumente, die von der FINMA als risikoabsorbierende Kapitalinstrumente zur Anrechnung an das risikotragende Kapital oder zur Berücksichtigung im Zielkapital genehmigt sind, bei der Feststellung der Überschuldung nicht berücksichtigt werden, wenn vertraglich gewisse Anforderungen unwiderruflich festgelegt sind. Diese Regelung soll sicherstellen, dass solche Fremdkapitalinstrumente ihre risikoabsorbierende Wirkung tatsächlich entfalten können und nicht als statutarisches Fremdkapital den Eintritt der Überschuldungssituation und damit eine Konkurseröffnung beschleunigen.

Absätze 4^{bis} und 4^{ter}

Erfolgt die Emission von risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten indirekt durch ein spezielles ausländisches Finanzierungsvehikel (sog. Special Purpose Vehicle,) gehen Versicherungsunternehmen häufig auch Garantieverpflichtungen ein. Die Artikel 37 Absätze 6 und 7 und 198d Absatz 2 AVO stellen in diesem Zusammenhang klar, dass die Nichtberücksichtigung eines risikoabsorbierenden Kapitalinstruments bei der Feststellung der Überschuldung nach Artikel 51a Absatz 4 VAG auch allfällige Garantieforderungen miteinschliesst. Zur Verbesserung der Rechtssicherheit soll diese Klarstellung neu auf Gesetzesstufe angehoben und in den Absätzen 4^{bis} und 4^{ter} verankert werden.

Überdies soll im Sinne einer Präzisierung im neuen Absatz 4^{bis} festgehalten werden, dass neben Forderungen aus Garantien auch Verpflichtungen aus anderen Sicherungsgeschäften im Zusammenhang mit von der FINMA genehmigten risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten von der Nichtberücksichtigung bei der Feststellung der Überschuldung nach Absatz 4 erfasst werden. Damit wird klargestellt, dass auch andere Sicherungsgeschäfte als Garantien, welche im Zusammenhang mit von der FINMA genehmigten risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten eingegangen werden, bei der Feststellung der Überschuldung nach Absatz 4 nicht zu berücksichtigen sind.

Für Garantien und andere Sicherungsgeschäfte, die Forderungen aus von der FINMA genehmigten risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten sicherstellen, gelten grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen, wie für Fremdkapitalinstrumente nach Absatz 4. Die sinngemässe Erfüllung der Voraussetzungen nach Absatz 4 Buchstaben a-c ist dabei ausreichend, weil der Natur der entsprechenden Sicherungsverpflichtung in angemessener Weise Rechnung zu tragen ist.

Präzisierend ist festzuhalten, dass die vorgeschlagene neue Regelung im Absatz 4^{bis} keine Voraussetzung für die Anrechnung von risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten an das risikotragende Kapital nach Artikel 37 AVO statuiert. Vielmehr handelt es sich um eine Klarstellung betreffend die Nichtberücksichtigung von Forderungen bei der Feststellung der Überschuldung nach Absatz 4. Die neuen Regelungen in den Absätzen 4^{bis} und 4^{ter} schliessen auch nicht die Zulässigkeit von ausländischen Garantie- bzw. Sicherungsgeberinnen aus; risikoabsorbierende Kapitalinstrumente dürfen in ihrer risikoabsorbierenden Wirkung im Sinne von Artikel 37 Absatz 4 AVO durch die ausländischen Garantien nicht massgeblich beeinträchtigt werden.

Im Weiteren ist klarzustellen, dass der neue Absatz 4^{bis} nicht nur keine Voraussetzung für die Anrechnung von risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten an das risikotragende Kapital ist, sondern auch insgesamt keine Aussage in Bezug auf die Zulässigkeit von Garantien und Sicherungsgeschäften im Zusammenhang mit risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten macht. Erinnerung sei insbesondere auch daran, dass risikoabsorbierende Kapitalinstrumente nicht durch Vermögenswerte des Versicherungsunternehmens sichergestellt sein dürfen (vgl. Art. 37 Abs. 1 Bst. a AVO). Ein dinglich wirkendes Recht – wie z.B. ein Pfandrecht an Vermögenswerten des Versicherungsunternehmens, das im Zusammenhang mit dem risikoabsorbierenden Instrument bestellt wurde – würde die Voraussetzungen für eine Anrechenbarkeit nach Artikel 37 AVO somit nicht erfüllen.

Absätze 4^{quater} und Abs. 4^{quinqüies}

Die FINMA stellt das Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 4 Buchstaben a-c sowie Absatz 4^{bis} und 4^{ter} VAG mittels Verfügung endgültig fest. Diese Verfügung richtet sich ausschliesslich an das Versicherungsunternehmen selbst (bzw. an das Unternehmen, welches die FINMA nach Art. 191 Abs. 3 AVO als Ansprechpartner der Versicherungsgruppe bzw. des Versicherungskonglomerats bezeichnet hat) und soll auch nur diesem eröffnet werden. Den in Absatz 4^{quinqüies} genannten Personen (Gläubigerinnen und Gläubiger sowie Eignerinnen und Eigner des Versicherungsunternehmens oder einer wesentlichen Gruppen- oder Konglomeratsgesellschaft) wird das Beschwerderecht gegen diese Verfügung der FINMA aberkannt, soweit ihnen überhaupt Parteistellung zukommt. Das Beschwerderecht des Verfügungsadressaten bleibt hiervon unberührt.

Die Absätze 4^{quater} und 4^{quinqüies} leisten Gewähr für Klarheit in Bezug auf das Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 4 Buchstaben a-c, 4^{bis} und 4^{ter}, indem Dritte die diesbezüglichen Feststellungen der FINMA nicht anfechten können. Diese Regelung gewährleistet Rechtssicherheit in Bezug auf die Nichtberücksichtigung von risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten bei der Feststellung der Überschuldung nach Absatz 4, wodurch insbesondere die Durchführung von Sanierungsbemühungen nicht beeinträchtigt werden. Letztlich wird damit auch eine unerwünschte Herbeiführung einer Überschuldung und damit des Konkurses des Versicherungsunternehmens durch Dritte unterbunden, was die risikoabsorbierende Wirkung der von der FINMA genehmigten risikoabsorbierenden Kapitalinstrumente in prozessualer Hinsicht stärkt.

Art. 52b Abs. 1 Bst. a

In Analogie zum Bankenrecht (Art. 30 Abs 2 Bst. a Bankengesetz¹³, BankG) soll die nicht abschliessende Aufzählung in Absatz 1 Buchstabe a dahingehend explizit ergänzt werden, dass der Sanierungsplan nicht nur eine Übertragung des Versicherungsbestandes, von Teilen davon oder von Teilen des Versicherungsunternehmens mit Aktiven und Passiven auf andere Rechtsträger, sondern auch auf eine bestehende oder neu zu gründende Auffang- oder Übergangsgesellschaft (Bridge Institution) vorsehen kann. Mit dieser ausdrücklichen Klarstellung im Gesetz wird die Rechtssicherheit erhöht. Zudem wird den internationalen Standards des Financial Stability Boards über die Abwicklung von Finanzinstituten¹⁴ entsprochen, die diesbezüglich eine explizite Regelung auf Gesetzesebene verlangen.

4.2 Aufsichtsverordnung AVO

Art. 37 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 und 2 und Abs. 5-7 Anrechnung, Berücksichtigung und Feststellung der Überschuldung

Artikel 37 AVO regelt, unter welchen Voraussetzungen risikoabsorbierende Kapitalinstrumente nach Genehmigung durch die FINMA entweder an das risikotragende Kapital angerechnet oder im Zielkapital berücksichtigt werden können.

Nach Absatz 1 Buchstabe c Ziffer 2, letzter Halbsatz, werden bei der Feststellung der «drohenden Überschuldung» die risikoabsorbierenden Kapitalinstrumente als Fremdkapital mitberücksichtigt, obgleich sie im Rahmen der konkursrechtlichen Beurteilung nicht miteinbezogen werden. Konsequenterweise gilt diese Regelung auch für risikoabsorbierende Kapitalinstrumente in Tier 2. Um Missverständnisse und Rechtsunsicherheiten zu beseitigen, soll die Ziffer 1 entsprechend angepasst und um den letzten Halbsatz der Ziffer 2 ergänzt werden.

Im Sinne einer weiteren Klarstellung soll zudem in den Ziffern 1 und 2 von Absatz 1 Buchstabe c ausdrücklich festgehalten werden, dass die Berücksichtigung der risikoabsorbierenden Kapitalinstrumente als Verpflichtung bei der Feststellung der «drohenden Überschuldung» nur im Kontext von Trigger-Ereignissen gilt. Damit wird die Abgrenzung zwischen der vorgelagerten Beurteilung der «drohenden Überschuldung» im Rahmen der vertraglichen Trigger-Ereignisse und der nachgelagerten konkursrechtlichen Beurteilung der «begründeten Besorgnis, dass ein Versicherungsunternehmen überschuldet ist» im Sinne von Artikel 51a Absatz 4 VAG klar hervorgehoben. Ersteres ist im Zusammenhang mit risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten zu berücksichtigen, Letzteres nicht.

Die Anpassungen in Absatz 5 sind rein begrifflicher Natur und reflektieren die in Artikel 51a Absatz 4^{bis} und 4^{ter} VAG vorgenommene Präzisierung in Bezug auf andere Sicherungsgeschäfte.

Die Absätze 6 und 7 können aufgehoben werden. Ihre Inhalte wurden stufengerecht in Artikel 51a Absatz 4^{bis} und 4^{ter} VAG verschoben.

¹³ SR 952.0

¹⁴ www.fsb.org/2024/04/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions-revised-version-2024/, S. 72 ff.

Art. 111d Abs. 2 Anwendbarkeit der Bestimmungen auf Versicherungsunternehmen

In Absatz 1 werden jene Bestimmungen des VAG aufgezählt, die auf Versicherungszweckgesellschaften nicht anwendbar sind. Absatz 2 besagt, dass die Bestimmungen der AVO sinngemäss für Versicherungszweckgesellschaften gelten. Ausgenommen sind jene Bestimmungen, die sich nicht auf Gesetzesartikel nach Absatz 1 stützen. Der Absatz 2 enthält im letzten Teilsatz fälschlicherweise eine Negation, die beseitigt wird.

Art. 198d Abs. 1 Bst. d und Abs. 2 Risikoabsorbierende Kapitalinstrumente

Die Anpassungen in Absatz 1 Buchstabe d sind rein begrifflicher Natur und reflektieren die in Artikel 51a Absatz 4^{bis} und 4^{ter} VAG vorgenommene Präzisierung in Bezug auf andere Versicherungsgeschäfte.

Absatz 2 kann aufgehoben werden, da dessen Inhalt stufengerecht in Artikel 51a VAG verschoben wurde.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Es sind keine Auswirkungen auf den Bund zu erwarten.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Es sind keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete zu erwarten.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage zur Deregulierung der Rückversicherungsvermittlung schafft keine neuen oder veränderten Pflichten für andere Unternehmen, womit eine Regulierungskostenschätzung nach Artikel 5 des Unternehmensentlastungsgesetzes vom 29. September 2023¹⁵ (UEG) entfällt.

Auswirkungen auf Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler

Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler sollen neu nicht mehr der Aufsicht nach VAG unterstellt sein. Damit wird im Bereich der Versicherungsvermittlung das kundenschutzorientierte Aufsichtskonzept des VAG konsequent weitergeführt. Typischerweise sind (Erst)Versi-

¹⁵ SR 930.31

cherungsunternehmen Kunden von Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittlern. Alternativ können sie sich auch direkt an eine gebundene Rückversicherungsvermittlerin oder einen gebundenen Rückversicherungsvermittler (oder an ein Rückversicherungsunternehmen) wenden. Als Versicherungsunternehmen sind diese Kunden bereits der Aufsicht nach VAG unterstellt und verfügen über ein professionelles Risikomanagement. Da die Ausnahme der Rückversicherungsvermittlung von der Aufsicht nach VAG ungebundene Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler gleichermaßen betrifft wie gebundene, werden beide Formen der Rückversicherungsvermittlung gleichbehandelt. Bereits heute können jedoch Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler, die für eine Tätigkeit im Ausland einen Registereintrag benötigen, diesen bei der FINMA beantragen (Art. 42 Abs. 4 VAG). Dies stellt sicher, dass (gebundene oder ungebundene) Rückversicherungsvermittler keine Marktzutrittschürden haben.

Vermittlerinnen und -vermittler von Rückversicherungsverträgen, die ihre Dienstleistungen auf dem globalen Markt anbieten, können von grosser Bedeutung sein, für Direktversicherungsunternehmen, die gewisse Risiken abgeben wollen. Gemäss Branchenangaben gibt es im Ausland zwischen 40 und 70 eigenständige (d.h. selbstständig erwerbende), ungebundene Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler, die auf dem Schweizer Markt tätig sind, wobei dies grosse, international tätige Gesellschaften ebenso wie kleinere Firmen sein können. Nach Angaben der FINMA waren per 1. Januar 2025 41 ausländische Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler in der Schweiz registriert, mit insgesamt 396 im Bereich der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen tätigen Mitarbeitenden (2024: 30 Firmen / 1284 Mitarbeitende, 2023: 25 Firmen / 1475 Mitarbeitende)¹⁶. Bei der FINMA registriert sind zudem 107 schweizerische Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler mit insgesamt 1129 im Bereich der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen tätigen Mitarbeitenden (2024: 78 Firmen / 4982 Mitarbeitende, 2023: 85 Firmen / 5092 Mitarbeitende)¹⁶. Die meisten davon sind gleichzeitig auch im Geschäftskundenbereich beziehungsweise im Geschäft mit professionellen Versicherungsnehmern tätig. Anbieterinnen und Anbieter von Rückversicherungsvermittlungsdienstleistungen müssten ihren Betrieb zuerst umstrukturieren und das Geschäft mit der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen in eine selbstständige Geschäftseinheit auslagern, wenn sie von der vorgeschlagenen Deregulierung im Bereich der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen vollumfänglich profitieren möchten. Dies ist mit einmaligen Gründungskosten verbunden. Auf der anderen Seite entfallen für ungebundene Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler, die ausschliesslich Rückversicherungsverträge vermitteln, mit der vorgeschlagenen Deregulierung etwa die jährlichen Aufsichtskosten nach Artikel 27 FINMA-Gebühren- und Abgabeverordnung¹⁷ (FINMA-GebV). Bei einer möglichen Bandbreite von 300 bis 3000 Franken beträgt die einmalige Registrationsgebühr für Einzelunternehmen und Personengesellschaften 350 Franken und für juristische Personen 750 Franken. Nach der erstmaligen Registrierungsgebühr wird eine jährliche Aufsichtsgebühr von 475 Franken pro Person und Unternehmung erhoben. Für die FINMA als Aufsichtsbehörde bedeutet der vorgeschlagene Wegfall der Aufsicht im Bereich der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen zum einen weniger Aufwand und zum anderen jährliche Mindereinnahmen, die insgesamt höchstens rund 210'000 Franken pro Jahr (bzw. weniger als 0.2 % aller 2023 entrichteter Aufsichtsabgaben) betragen dürften.¹⁸ Weil es Versicherungsunternehmen untersagt ist, mit registrierungspflichtigen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern zusammenzuarbeiten,

¹⁶ Der grosse Unterschied bei den Mitarbeitenden der Jahre 2023 und 2024 im Vergleich zu 2025 lässt sich insbesondere damit erklären, dass seit dem 1. Januar 2024 die nach altem VAG zulässige freiwillige Registrierungsmöglichkeit für gebundene Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler nicht mehr möglich ist (vgl. Art. 43 Abs. 2 aVAG).

¹⁷ SR 956.122

¹⁸ Zu den getroffenen Annahmen siehe die Übersichtstabelle auf Seite 20.

die nicht registriert sind (Art. 44 Abs. 2 VAG), bleibt die Aufsichtstätigkeit der FINMA über Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler gewährleistet. Es besteht deshalb kein Risiko, dass sich Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler der Aufsicht entziehen könnten, obwohl eine solche aufgrund der Geschäftstätigkeit vorgeschrieben wäre.

Auswirkungen auf die Versicherungsunternehmen

Mit der vorgeschlagenen Lösung haben Schweizer Rückversicherungsunternehmen im Geschäft mit Schweizer Zedenten keinen Wettbewerbsnachteil gegenüber ausländischen Rückversicherungsunternehmen mehr. Es ist nicht bekannt, wie viel Prämienvolumen seit der Inkraftsetzung des teilrevidierten VAG ins Ausland abgewandert ist. Es erscheint jedoch plausibel, dass es - im Rahmen der periodischen Erneuerungen der Rückversicherungsverträge - zu einer Verlagerung von Geschäften ins Ausland gekommen ist. Eine Überprüfung der Registrierung von ungebundenen Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler entfällt. Schweizer Rückversicherungsunternehmen werden darüber hinaus durch die vorgeschlagene Deregulierung von separaten Aufsichtspflichten mit Bezug auf eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (diese gelten nach VAG als gebundene Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler) im Bereich der Einhaltung VAG entlastet. Die Erfüllung der Erwartungen des Markts bezüglich des guten Rufs, der Berufshaftpflichtversicherung oder der Aus- und Weiterbildung der gebundenen Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler soll neu im alleinigen Ermessen der Rückversicherungsgesellschaften liegen.

Für Schweizer Direktversicherungsunternehmen erhöht sich durch die vorgeschlagene Deregulierung die Auswahlmöglichkeit an ungebundenen Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler und damit auch das Angebot an Rückversicherungsdeckungen. Bei Annahme der vorliegenden Gesetzesänderung können Schweizer Direktversicherungsunternehmen beim Einkauf ihrer eigenen Rückversicherungsdeckungen insbesondere auch auf ausländische Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler ohne FINMA-Registrierung zurückgreifen. Dies ist in einem spezialisierten Markt, der von den involvierten Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittlern fundierte Kenntnisse und entsprechende Erfahrungen erfordert, von grosser Bedeutung. Direktversicherungsunternehmen wählen die geeigneten Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler regelmässig im Ausschreibeverfahren aus. Dabei werden alle zur Verfügung gestellten Informationen genutzt, um die beste Lösung zu finden. Dies bedeutet oftmals, dass Erstversicherungsrisiken nicht nur auf eine einzige Rückversicherungsunternehmung übertragen werden, sondern aus Diversifikationsgründen gleich auf mehrere. International agierende Vermittlerteams können dabei den Zugang zum globalen Rückversicherungsmarkt gewährleisten. Die beaufsichtigten Schadenversicherer haben 2023 gemäss Angaben der FINMA CHF 13,8 Milliarden (bzw. ein Viertel ihrer insgesamt gebuchten Bruttoprämieinnahmen) zur Zeichnung von Rückversicherungsverträgen aufgewendet, wobei gemäss dem schweizerischen Versicherungsverband SVV der Anteil davon an Rückversicherungsunternehmen mit Sitz in der Schweiz höchstens ein Viertel betragen hat.

Auswirkungen auf (Retail-)Versicherungsnehmerinnen und -nehmer

Kundinnen und Kunden von (Erst-) Versicherern sind von der Deregulierung im Bereich der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen nicht betroffen. Die im Rahmen der letzten VAG-Revision eingeführte Aufsicht über Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler im Austausch mit (Retail-) Versicherungsnehmerinnen und -nehmer bleibt unverändert. Versicherungsnehmerinnen und -nehmer können deshalb darauf vertrauen, dass Versicherungsverträge nur von FINMA-registrierten und entsprechend beaufsichtigten Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern angeboten werden.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Der Vorentwurf des zu revidierenden VAG stützt sich wie das geltende VAG auf die Artikel 82 Absatz 1, 98 Absatz 3, 117 Absatz 1 und 122 Absatz 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999¹⁹ (BV).

Der in Artikel 51a Absatz 4^{quinquies} VAG vorgeschlagene Ausschluss der Beschwerde könnte die Rechtsweggarantie nach Artikel 29a BV tangieren, vorausgesetzt, dass die Gläubigerinnen oder Gläubiger beziehungsweise Eignerinnen oder Eigner nach der Bundesrechtspflege überhaupt beschwerdeberechtigt sind. Nach Artikel 29a Satz 2 BV kann das Gesetz die richterliche Beurteilung in «Ausnahmefällen» ausschliessen. Hier liegt ein Ausnahmefall vor, indem durch den Ausschluss in Bezug auf die Nichtberücksichtigung von risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten bei der Feststellung der Überschuldung nach Artikel 51a Absatz 4 VAG Rechtssicherheit gewährleistet wird, wodurch insbesondere die Durchführung von Sanierungsbemühungen nicht beeinträchtigt werden. Letztlich wird damit auch eine unerwünschte Herbeiführung einer Überschuldung und damit des Konkurses des Versicherungsunternehmens durch Dritte unterbunden, was die risikoabsorbierende Wirkung der von der FINMA genehmigten risikoabsorbierenden Kapitalinstrumente in prozessualer Hinsicht stärkt.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz werden durch die Vorlage nicht berührt. Die vorliegende Revision des VAG ist vereinbar mit dem Abkommen vom 10. Oktober 1989 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung²⁰, dem Abkommen vom 19. Dezember 1996 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend die Direktversicherung sowie die Versicherungsvermittlung²¹ und dem Abkommen vom 25. Januar 2019 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung²². Für weitergehende Ausführungen wird auf die Ausführungen unter Ziffern 2.1 und 2.2 verwiesen.

6.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.

¹⁹ SR 101.

²⁰ SR 0.961.1.

²¹ SR 0.961.514.

²² SR 0.961.367.

6.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Weder der Bundesrat noch eine andere Instanz wird zum Erlass von gesetzesvertretendem Verordnungsrecht ermächtigt.

6.5 Datenschutz

Für den Vollzug der beiden Erlasse ist keine Bearbeitung von Personendaten erforderlich.

Übersichtstabelle über die im erläuternden Bericht verwendeten Daten

Zitat, Fundstelle	Quelle, Herleitung, Annahmen	Letzte Aktualisierung
S. 15: Anzahl Rückversicherungsvermittler in der Schweiz	Schweizerischer Versicherungsverband SVV	Januar 2025
S. 15: Anzahl eigenständige Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler	Schweizerischer Versicherungsverband SVV	Januar 2025
S. 16: Rückgang Prämieneinnahmen der FINMA	Die geschätzten Mindereinnahmen der FINMA von rund 210'000 Franken pro Jahr beruhen auf der Annahme, dass die inländischen Personen und Institute weiterhin bei der FINMA registriert bleiben, da die meisten davon neben der Rückversicherung auch das Geschäft mit professionellen Versicherungsnehmern gemäss Artikel 30a VAG betreiben und daher weiterhin registriert bleiben. Die Schätzung der Mindereinnahmen ergibt sich dann als Produkt zwischen der jährlichen Aufsichtsabgabe von 475 Franken und der Summe der ausländischen Institute und Personen (per 2025: 437).	Januar 2025
S. 17: Rückversicherungsvolumen von Schadenversicherern in der Schweiz	FINMA	Januar 2025