



25.089

Botschaft zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes

vom 5. Dezember 2025

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes¹.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2024 M 24.3208 Vermeidung von Standortschäden. Anpassung
des Versicherungsaufsichtsrechts zur Vermittlung
von Rückversicherungen
(S 6.6.24, Burkart; N 18.12.24)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

5. Dezember 2025

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Karin Keller-Sutter
Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

¹ BBl 2025 3701

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 Rückversicherungsgesellschaften beseitigt werden. Zusätzlich wird zwecks Stärkung der Rechtssicherheit im Bereich des Sanierungsrechts für Versicherungsunternehmen die Anhebung einer Regelung aus der Aufsichtsverordnung (AVO) auf Gesetzesstufe vorgeschlagen.

Ausgangslage

Im Zuge der auf den 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Änderung des 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 Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht registriert sind. Insbesondere hochspezialisierte ausländische Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler, 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 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 soll im Rahmen der vorgeschlagenen VAG-Teilrevision zur Verbesserung der Rechtssicherheit eine Regelung zum Sanierungsrecht aus der AVO auf die Stufe VAG angehoben und es sollen kleinere Präzisierungen vorgenommen werden. Schliesslich soll eine begriffliche Inkonsistenz im Zusammenhang mit der Regulierung der verantwortlichen Aktuarin oder des verantwortlichen Aktuars bereinigt werden.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Das Versicherungsaufsichtsgesetz vom 17. Dezember 2004² (VAG) und die Aufsichtsverordnung vom 9. November 2005³ (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.⁴

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 2018⁵ 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 2019⁶ zum Finanzmarktaufsichtsgesetz die Regulierungen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) 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, die von der Motion 24.3208 Burkart «Vermeidung von Standortschäden. Anpassung des Versicherungsaufsichtsrechts zur Vermittlung von Rückversicherungen» aufgegriffen wurden. Die Motion, die 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 des VAG soll das Anliegen der Motion umgesetzt werden. Gleichzeitig soll im Bereich des Sanierungsrechts – zur Stärkung der Rechtssicherheit – eine Regelung aus der AVO auf die Stufe VAG angehoben und sollen kleinere Präzisierungen vorgenommen werden. Zudem soll eine begriffliche Inkonsistenz im Zusammenhang mit der Regulierung der verantwortlichen Aktuarin oder des verantwortlichen Aktuars bereinigt 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, die sicherstellt, «dass die Bestimmungen zur

² SR 961.01

³ SR 961.011

⁴ VAG: s. AS 2023 355; BBl 2020 8967; AVO: s. AS 2023 356.

⁵ SR 950.1

⁶ SR 956.11

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 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 in den Alternativen 1 und 2 unten. Obwohl bereits im geltenden Recht verschiedene 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 und -vermittlern geschaffen, ebenso nicht zwischen solchen mit Sitz in der Schweiz und solchen mit Sitz im Ausland. Die gewählte Lösung ermöglicht zudem den Schweizer Vermittlerinnen und Vermittlern von Rückversicherungsverträgen, weiterhin im internationalen Geschäft tätig zu sein. Sie haben nach Artikel 42 Absatz 4 VAG das Recht, sich bei der FINMA registrieren zu lassen, wenn das ausländische Recht dies verlangt.

Alternative 1

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

Die im Rahmen der Motion 24.3208 geltend gemachten Wettbewerbsnachteile der Schweizer Rückversicherungsunternehmen gegenüber ihrer ausländischen Konkurrenz würden auch dann weitestgehend beseitigt, wenn man den Geltungsbereich der im Rahmen der letzten VAG-Revision neu eingeführten Artikel 44 Absatz 2 und 87 Absatz 1 Buchstabe b VAG auf die Direktversicherung einschränken würde. Die Einschränkung des Geltungsbereichs dieser Artikel auf die Direktversicherung würde das seit Jahrzehnten bestehende Schweizer Regulierungsregime für Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen insofern unverändert lassen, als diese weiterhin der Registrierungspflicht durch die FINMA unterstehen würden (Art. 41 VAG i.V.m. Art. 44 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007). Auf der anderen Seite würde ein solcher «Carve-Out», also der Ausschluss der nicht registrierten Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler vom Zusammenarbeitsverbot, 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 Vor-

⁷ SR 956.1

kehrungen 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 es würden auch auf der Seite der Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler Fehlanreize gesetzt, nämlich dafür, die Vermittlung von Rückversicherungsverträgen ohne Registrierung (und ohne die damit verbundenen Pflichten sowie Abgaben und Gebühren) durchzuführen.

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 wären diese Artikel auf Rückversicherungsunternehmen nicht mehr anwendbar, womit dem Ansinnen der Motion 24.3208 ebenfalls Rechnung getragen würde. Diese Alternative hätte allerdings gegenüber der gewählten Lösung insbesondere den Nachteil, dass die Zedenten (d. h. Erstversicherer, die eine Rückversicherungslösung suchen) von der Deregulierung nicht erfasst würden. Sie wären weiterhin darauf angewiesen, dass sich insbesondere die hochspezialisierten, bei einer Versicherungsvermittlungsfirma angestellten ausländischen Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen, 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 die Vermittlung von Versicherungsverträgen an professionelle Versicherungsnehmer wurde abgesehen, wie der Bundesrat jüngst in seiner Antwort auf die Interpellation 24.4582 Walti «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 (s. Art. 98a Abs. 2 des Versicherungsvertragsgesetzes vom 2. April 1908⁸) und aufgrund des damit zusammenhängenden – im Vergleich zum Geschäft der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen – 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 2024⁹ zur Legislaturplanung 2023–2027 noch im Bundesbeschluss vom 6. Juni 2024¹⁰ über die Legislaturplanung 2023–2027 angekündigt. Die vorliegende 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 (s. Ziff. 1.4).

1.4 **Erledigung parlamentarischer Vorstösse**

Mit der vorgeschlagenen Ausnahme der Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler vom Geltungsbereich des VAG werden die in der Motion 24.3208 «Vermeidung von Standortschäden. Anpassung des Versicherungsaufsichtsrechts zur Vermittlung von Rückversicherungen» geltend gemachten Wettbewerbsnachteile der Schweizer Rückversicherungsunternehmen beseitigt.

2 **Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren**

Am 21. Mai 2025 ermächtigte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), die Vorentwürfe für die Revision des VAG und der AVO den Kantonen, den politischen Parteien, den Städten, Gemeinden und Berggebieten sowie der Wirtschaft und den interessierten Kreisen zur Stellungnahme zu unterbreiten. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis zum 12. September 2025. Insgesamt gingen 35 Antworten ein (von 22 Kantonen, 4 in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und 9 Vertreterinnen und Vertretern der interessierten Kreise, davon 2 eingeladen).

Die Vorlage wird von sämtlichen Kantonen, den in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sowie den interessierten Kreisen, die im Rahmen der Vernehmlassung eine Stellungnahme eingereicht haben, begrüsst. Es sind keine ablehnenden Stellungnahmen eingegangen. Einzelne Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer haben aber neben ihrer Zustimmung Empfehlungen abgegeben oder Anträge für weitergehende Deregulierungen gestellt.

Eine Vernehmlassungsteilnehmerin empfiehlt, die Einführung eines vereinfachten Registrierungsverfahrens für in der Schweiz ansässige Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler sowie die automatische Anerkennung von (Rückversicherungs-) Vermittlerinnen und Vermittlern, die bereits in einem EU-Mitgliedstaat registriert sind, zu prüfen.

Aus Gründen der Gleichbehandlung gelten für die Registrierung von im Ausland tätigen Vermittlerinnen und Vermittlern von Rückversicherungsverträgen nach Arti-

⁹ BBl 2024 525

¹⁰ BBl 2024 1440

kel 42 Absatz 4 VAG dieselben Voraussetzungen wie bei allen anderen registrierten Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern. An dieser Regelung soll nichts geändert werden. Die vorgeschlagene automatische Anerkennung von Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittlern, die bereits in einem EU-Mitgliedstaat registriert sind, ist nicht nötig, weil die Rückversicherungsvermittlung als Ganzes vom Geltungsbereich des VAG ausgenommen werden soll.

Eine weitere Vernehmlassungsteilnehmerin sprach sich für die Ausnahme der Expertinnen und Experten, die nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982¹¹ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) zugelassen sind, von der Aufsicht der FINMA nach VAG aus, soweit sich die Versicherungsvermittlungstätigkeit auf die versicherungsmässige Rückdeckung der Risiken von Vorsorgeeinrichtungen nach dem BVG bezieht.

Betreiben nach dem BVG zugelassene Expertinnen und Experten über ihre Aufgaben nach dem BVG hinaus die Versicherungsvermittlung und beraten die Vorsorgeeinrichtung betreffend Abschluss oder bieten ihr eine Versicherung an, so müssen sie wie alle anderen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler auch die einschlägigen Anforderungen an die Versicherungsvermittlung erfüllen. An diesem Grundsatz soll nichts geändert werden.

Zudem wurde angeregt, in einem nächsten Revisionsschritt die Möglichkeit für eine noch differenziertere Regulierung der Versicherungsvermittlung gegenüber «professionellen Versicherungsnehmern» zu prüfen.

Von einer Ausweitung der vorgeschlagenen Deregulierung im Bereich der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen auf die Vermittlung von Versicherungsverträgen an professionelle Versicherungsnehmer wurde abgesehen, insbesondere aufgrund der heterogenen Zusammensetzung der Population der professionellen Versicherungsnehmer und aufgrund des damit zusammenhängenden – im Vergleich zum Geschäft der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen – erhöhten Kundenschutzinteresses (s. dazu auch Ziff. 1.2).

Weiter wurde beantragt, auf Verordnungsstufe quantitative Schwellenwerte für die Auslösung von risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten festzulegen.

Heute legen die Versicherungsunternehmen im Vertrag fest, unter welchen Bedingungen die von ihnen emittierten risikoabsorbierenden Kapitalinstrumente ausgelöst werden. Genügen diese vertraglich vereinbarten Bedingungen den gesetzlichen Anforderungen nicht, untersagt die FINMA die Anrechnung an den Schweizer Solvenztest. Das Festlegen quantitativer Schwellenwerte für die Auslösung der risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten ist deshalb nicht nötig und würde auch die Vertragsfreiheit der Versicherungsunternehmen unnötig einschränken, weshalb davon abzusehen ist.

In einem gemeinsamen Antrag forderten vier Vernehmlassungsteilnehmerinnen, dass Versicherungsunternehmen generell von der gesetzlichen Pflicht befreit werden sollten, bei sämtlichen am Vermittlungsprozess beteiligten ungebundenen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern zu prüfen, ob diese über die nach dem VAG notwen-

¹¹ SR 831.40

dige Registrierung verfügen. Diese Prüfpflicht sollte sich gemäss diesen Vernehmlassungen vielmehr ausschliesslich auf direkte Vertragspartner erstrecken.

Der Gesetzgeber hat anlässlich der letzten VAG-Revision den Versicherungsunternehmen unter Strafandrohung verboten, mit nicht registrierten ungebundenen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern zusammenzuarbeiten. Dies bedingt, dass die Versicherungsunternehmen bei sämtlichen am Vermittlungsprozess beteiligten ungebundenen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern prüfen, ob diese über die nach dem VAG notwendige Registrierung verfügen, und nicht nur bei ihren direkten Vertragspartnern. An diesem Grundsatz soll festgehalten werden.

Die einzelnen Vernehmlassungsantworten können auf der Website des Bundes¹² eingesehen werden; im Weiteren wird auf den Ergebnisbericht vom 5. Dezember 2025 zur Vernehmlassung¹³ verwiesen.

3 **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 dazu. Soweit relevant, kann auf die im Rahmen der letzten VAG-Revision erstellte Analyse verwiesen werden.¹⁴

3.1 **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, ICP) aufgestellt. Diese Kernprinzipien sind als Empfehlungen zu verstehen und werden weltweit bei der Ausgestaltung der nationalen Versicherungsregulierung und -aufsicht als internationaler Standard berücksichtigt. Der Internationale Währungsfonds prüft das Einhalten der ICP regelmässig im Rahmen seines Financial Sector Assessment Program.

Das 18. Kernprinzip der IAIS für die Versicherungsaufsicht betrifft die Versicherungsvermittlung und erfasst auch die Vermittlung von Rückversicherungsverträgen. Es sieht u. a. vor, dass grundsätzlich für alle Arten von Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern ein Lizenzierungs-, Bewilligungs- oder Registrierungsverfahren implementiert sein sollte. Die IAIS präzisiert jedoch gleichzeitig, dass bei der Umset-

¹² www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2025 > EFD > Vernehmlassung betreffend die Rückversicherungsvermittlung (Teilrevision VAG)

¹³ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2025 > EFD > Vernehmlassung betreffend die Rückversicherungsvermittlung (Teilrevision VAG)

¹⁴ «Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG): Internationaler Vergleich und Regulierungsfolgenabschätzung»; abrufbar unter: www.news.admin.ch/de/nsb?id=80800 > Internationaler Vergleich und Regulierungsfolgenabschätzung.

zung des 18. Kernprinzips auch die unterschiedlichen Geschäftsmodelle im Bereich der Versicherungsvermittlung zu berücksichtigen sind. Erwähnt wird in diesem Zusammenhang explizit die Vermittlung von Rückversicherungsverträgen.

Die vorgeschlagene Neuregelung, dass Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen von der Registrierungspflicht und der Aufsicht durch die FINMA auszunehmen sind, ist sachlich gerechtfertigt, insbesondere weil das Schutzbedürfnis der Versicherungsnehmerinnen und -nehmer im Bereich der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen gegenüber demjenigen des Direktversicherungsgeschäfts reduziert ist. Zudem macht die Vermittlung von Rückversicherungsverträgen im Vergleich zur Versicherungsvermittlung im Allgemeinen nur einen sehr kleinen Teil aus.

3.2 Regulierung in Europa, in Bermuda und in den USA

Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung hat im Jahr 2024 im Auftrag des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen einen rechtsvergleichenden Bericht über die Regulierung der Rückversicherungsvermittlung in der EU (insb. Belgien, Deutschland, Irland, Spanien und Schweden), dem Vereinigten Königreich und Bermuda sowie den USA (insb. New York und Nevada) erstellt.¹⁵ Zusammenfassend können folgende Aussagen gemacht werden:

EU

Der grenzüberschreitende Versicherungsvertrieb ist in der EU nicht einheitlich reguliert. Die Vermittlung von Versicherungsverträgen wird durch die 2016 verabschiedete und 2018 teilrevidierte Versicherungsvertriebsrichtlinie (Insurance Distribution Directive, IDD)¹⁶ geregelt. Die IDD findet jedoch keine Anwendung auf die Vermittlung von Versicherungs- oder Rückversicherungsverträgen an Kundinnen und Kunden aus einem Drittstaat wie der Schweiz. Sie enthält auch keine Vorschriften über den Vertrieb von Versicherungs- oder Rückversicherungsverträgen, wenn dieser durch Unternehmen oder Versicherungsvermittlerinnen oder -vermittler aus einem Drittstaat erfolgt. Bei der rechtsvergleichenden Beurteilung des Regulierungsrahmens ist deshalb grundsätzlich auf die einschlägigen Regulierungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten abzustellen.

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 die beruflichen Kompetenzen zu erfüllen wie die Vermittlerinnen und Vermittler von Direktversicherungsverträgen. In Belgien ist es verboten, die Dienste von Versicherungs- oder Rückversicherungsvermittlerin-

¹⁵ «Registration of Re-Insurance». Der Bericht kann auf der Website des Eidgenössischen Finanzdepartements eingesehen werden: www.efd.admin.ch > Das EFD > Medien > Berichte > 2024 > Gutachten des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung (SIR).

¹⁶ Richtlinie (EU) 2016/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Januar 2016 über Versicherungsvertrieb (Neufassung), ABl. L 26 vom 2. Februar 2016, S. 19.

nen und -vermittlern in Anspruch zu nehmen, wenn diese nicht gesetzeskonform registriert sind. Bei Fehlverhalten drohen Gefängnisstrafen von bis zu drei Monaten und Bussen in der Höhe von bis zu 2000 Euro. Die Vermittlung von Rückversicherungsverträgen ist in Belgien von der Einhaltung weiterer Konsumentenschutzbestimmungen ausgenommen.

Deutschland

Nach der Deutschen Gewerbeordnung unterliegen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler einer Bewilligungspflicht. Zudem müssen sich ungebundene Rück- wie auch andere Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler in ein Vermittlerregister eintragen lassen. Zuständig für die Erteilung der Bewilligung ist die örtlich zuständige Industrie- und Handelskammer. Die Deutsche Gewerbeordnung sieht jedoch auch Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vor: Wer eine entsprechende Bewilligung aus einem anderen Mitgliedstaat der EU oder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) vorweisen kann, bedarf in Deutschland keiner zusätzlichen Bewilligung. Ein Eintrag ins Vermittlerregister bei einer Industrie- und Handelskammer ist dennoch vorgesehen. Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler unterliegen dabei weniger strengen aufsichtsrechtlichen Vorschriften als die Vermittlerinnen und Vermittler von Direktversicherungsverträgen, dies auch deshalb, weil das Versicherungsvertragsgesetz keine Anwendung auf Rückversicherungsverträge findet. Eine Zusammenarbeit mit nicht registrierten Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittlern wird in Deutschland – im Gegensatz zum in der Schweiz geltenden Recht – nicht strafrechtlich sanktioniert, sondern lediglich mit einer Ordnungsbusse geahndet.

Irland

Die Versicherungsvermittlungstätigkeit 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 EU- oder EWR-Mitgliedstaat vorweisen kann, braucht in Irland jedoch keine zusätzliche Bewilligung. Die Heimataufsichtsbehörde hat aber jeweils die irische Zentralbank über die Aufnahme der Geschäftstätigkeit der Rückversicherungsvermittlerin oder des Rückversicherungsvermittlers in Irland zu informieren. Die Angestellten einer Rückversicherungsvermittlungsfirma haben neben einer Berufshaftpflichtversicherung zudem den Nachweis angemessener beruflicher Kenntnisse und Fähigkeiten zu erbringen. Die irische Zentralbank kann dabei die erforderlichen Qualifikationsnachweise an die jeweilige Tätigkeit der Versicherungsvermittlerin oder des Versicherungsvermittlers anpassen. Zudem sind auf den Vertrieb von Produkten im Bereich der Rückversicherung gewisse Bestimmungen über den Konsumentenschutz nicht anwendbar. Versicherungsgesellschaften dürfen im Weiteren nicht mit Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern zusammenarbeiten, wenn diese nicht ordnungsgemäss registriert sind. Eine Busse wird jedoch nur den unregistrierten tätigen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern angedroht. Im Gegensatz zum in der Schweiz geltenden Recht kennt das irische Recht hingegen keine Strafen oder Bussen für Versicherungsunternehmen, die mit registrierungspflichtigen, aber nicht registrierten 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 EU- 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. Es gilt als «sehr schwerer Verstoss», wenn man Dienstleistungen von Vermittlerinnen und -vermittlern von Direkt- oder Rückversicherungsverträgen in Anspruch nimmt, die entweder von Personen erbracht werden, welche nicht in einem nach den Vorschriften des EU- oder EWR-Heimatstaats für diesen Zweck rechtlich zulässigen Register eingetragen sind, oder über die Tätigkeiten hinausgehen, zu denen die Eintragung diese Personen berechtigt. Ein solcher Verstoss kann mit (befristetem oder unbefristetem) Registrierungszug oder Bussen bestraft werden.

Schweden

Die Vermittlung von Direkt- oder Rückversicherungsverträgen ist in Schweden eine bewilligungspflichtige Dienstleistung. Zu den Bewilligungsanforderungen gehören u. a. angemessene Kenntnisse sowie das notwendige Fachwissen, die berufliche Aus- und Weiterbildung sowie der Nachweis einer Berufshaftpflichtversicherung. Ausländische Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler aus dem EU- oder EWR-Raum dürfen in Schweden tätig werden, wenn sie ihre Heimataufsichtsbehörde vorgängig entsprechend informieren. Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler aus einem Drittstaat müssen in jedem Fall in Schweden selbst eine Bewilligung beantragen. Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen sind dabei aber von der Einhaltung gewisser Verhaltenspflichten im Bereich des Kundenschutzes befreit. Nach schwedischem Recht sind keine strafrechtlichen Sanktionen vorgesehen, wenn Direkt- oder Rückversicherungsgesellschaften mit einer nicht bewilligten Versicherungsvermittlerin oder einem nicht bewilligten Versicherungsvermittler zusammenarbeiten; die schwedische Finanzmarktaufsichtsbehörde kann jedoch bedingte administrative Bussen aussprechen.

Vereinigtes Königreich

Im Vereinigten Königreich wird die Aufsicht über Direkt- und Rückversicherungsunternehmen weitgehend nach den gleichen Rahmenbedingungen reguliert. In der Gesetzgebung bestehen nur wenige Unterschiede. Der Financial Services and Markets Act 2000 und die dazugehörigen Verordnungen regeln beide Sektoren und enthalten Bestimmungen sowohl für Versicherungs- als auch für Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler. Der Begriff «Versicherungen» schliesst dabei in der Regel auch «Rückversicherungen» ein. Das Regulierungssystem ist tätigkeitsbasiert, d. h., Unternehmen müssen von der Prudential Regulation Authority 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. Die dazugehörigen Verhaltensregeln im FCA-Handbuch (z. B. das Insurance Conduct of Business Sourcebook) sind im Bereich der Rückversicherung weniger restriktiv ausgestaltet als im Bereich der Direktversicherung, weil der Verbraucherschutz weniger relevant ist. Nicht genehmigte Aktivitäten, einschliesslich der Zusammenarbeit mit nicht registrierten Vermittlerinnen und Vermittlern von Rückversicherungsverträgen, können – wie in der Schweiz – für Versicherungsunternehmen strafrechtliche Sanktionen nach sich ziehen. Obwohl ein unter solchen Umständen abgeschlossener Rückversicherungsvertrag für den Zedenten gültig bleibt, kann er im Vereinigten Königreich möglicherweise nicht gerichtlich durchgesetzt werden. Das Recht des Vereinigten Königreichs sieht bei Verstössen gegen aufsichtsrechtliche Pflichten neben Geldbussen die Möglichkeit zur Erhebung von privaten Zivilklagen vor. Für Versicherungsgesellschaften sind im Gegensatz zum in der Schweiz geltenden Recht keine strafrechtlichen Konsequenzen damit verbunden, wenn sie mit registrierungspflichtigen, aber nicht registrierten Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittlern zusammenzuarbeiten.

Bermuda

Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler müssen in Bermuda registriert sein, wenn sie ihre Tätigkeit aufnehmen wollen. Die Anforderungen an die Unternehmensführung, die operative Kontrolle und das Risikomanagement von Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittlern sind risikobasiert ausgestaltet. Eine per 2018 eingeführte Änderung der Regulierung ermöglicht es der Aufsichtsbehörde, bestimmte Registrierungs Voraussetzungen 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. Im Gegensatz zum in der Schweiz geltenden Recht sind in Bermuda keine strafrechtlichen Konsequenzen damit verbunden, wenn ein Versicherungsunternehmen mit nicht registrierten Rückversicherungsvermittlerinnen oder -vermittlern zusammenarbeitet.

USA

In den USA werden Versicherungs- und Rückversicherungsvorschriften hauptsächlich von den einzelnen Bundesstaaten verwaltet. Die Bundesaufsicht spielt eine eher untergeordnete Rolle. 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 eingeführt, welche die Stabilität der Branche, den Zugang der Verbraucherinnen und Verbraucher und internationale Versicherungsangelegenheiten überwachen.

Das Erbringen von Versicherungsdienstleistungen in den einzelnen Bundesstaaten unterliegt bundesstaatlichen Vorschriften, wobei die National Association of Insurance Commissioners (NAIC) dafür sorgt, dass die einzelnen Regulierungen möglichst in allen Bundesstaaten übereinstimmen. Die von der NAIC harmonisierten Bestimmungen regeln auch Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen,

definieren «Makler» und «Manager» und bieten ein vereinfachtes Registrierungsverfahren für nicht ansässige Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler.

In den meisten Bundesstaaten müssen Versicherungsagentinnen und -agenten und Versicherungsmaklerinnen und -makler lizenziert sein, und sie werden durch Strafen und Lizenzkontrollen reguliert. Die Lizenzierungsverfahren für Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen sind weniger aufwändig als jene im Bereich der Direktversicherung. So können Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen eine Lizenzierung als Unternehmen beantragen und sind von der individuellen Lizenzierungspflicht, wie sie sonst im Bereich der Vermittlung von Direktversicherungsverträgen üblich ist, befreit. Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen müssen jedoch in den Bundesstaaten, in denen 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, zum Beispiel auch bei Versicherungsbetrug.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Mit der vorgeschlagenen Ausnahme der Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler von der Aufsicht nach dem 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 sowohl für Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler mit Sitz in der Schweiz als auch für jene mit Sitz im Ausland.

Die vorgeschlagene stufengerechte Verankerung der Regelungen zu den risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten auf Stufe VAG (Art. 51a Abs. 4^{bis}–4^{quinqies}) sowie die Korrekturen im Zusammenhang mit Aufgaben der verantwortlichen Aktuarin oder dem verantwortlichen Aktuar (Art. 24 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 VAG) tragen zur Stärkung der Rechtssicherheit bei.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Bund übernimmt mit der vorgeschlagenen Änderung des VAG keine neuen Aufgaben, für die eine Finanzierung mit öffentlichen Mitteln sichergestellt werden müsste.

4.3 Umsetzungsfragen

Die Vorlage schafft keine neuen oder veränderten Pflichten für Unternehmen.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 2 Abs. 2 Bst. g

Nach dem geltenden Recht sind sämtliche Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler – einschliesslich jener, die im Bereich der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen tätig sind – der Aufsicht nach dem 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 dem 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 dem VAG bieten müssen (Art. 41 Abs. 2 Bst. b i.V.m. Art. 46 Abs. 1 Bst. b VAG). Ebenso soll für sie die Pflicht entfallen, 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) und eine Berufshaftpflichtversicherung abzuschliessen (Art. 41 Abs. 2 Bst. d i.V.m. Art. 46 Abs. 1 Bst. b VAG). Keine Anwendung sollen zudem die weiteren Pflichten des 4. Kapitels des VAG finden, 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 sollen zudem neu von der Pflicht zur Offenlegung der Entschädigung nach Artikel 45b VAG entbunden sein. 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 Versicherungsgesellschaften nicht mit Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern zusammenarbeiten dürfen, die nicht über die nach dem VAG notwendige Registrierung bei der FINMA verfügen. Dies hat insbesondere Schweizer Rückversicherungsunternehmen gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten auch in der Schweiz benachteiligt und für Schweizer Direktversicherungsgesellschaften den (internationalen) Markt für Rückversicherungsvermittlung eingeschränkt. Zum anderen wird dem

– im Vergleich zur Vermittlung von Direktversicherungsverträgen – geringen Aufsichtsinteresse bei der Vermittlung von Rückversicherungsverträgen konsequent 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 ihrer Aufnahme ins Register der FINMA, sofern sie nachweisen können, dass sie für ihre Vermittlungstätigkeit im Ausland einen Registereintrag in der Schweiz benötigen. Machen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler von ihrem Recht nach Artikel 42 Absatz 4 VAG Gebrauch und lassen sich bei der FINMA registrieren (dabei spielt es grundsätzlich keine Rolle, ob es sich um gebundene oder ungebundene Versicherungsvermittlerinnen und -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 für die Berechnung und Ermittlung der 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 Kapitals und des Zielkapitals durch «marktkonform» ersetzt (vgl. Art. 9a VAG). Diese Änderung wurde in Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 1 VAG jedoch nicht nachvollzogen; dies soll vorliegend korrigiert werden.

Art. 51a Abs. 4bis–5

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 Konkursöffnung beschleunigen.

Absätze 4^{bis} und 4^{ter}

Erfolgt die Emission von risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten indirekt durch eine spezielle ausländische Finanzierungsgesellschaft (sog. Special Purpose Vehicle), gehen Versicherungsunternehmen häufig auch Garantieverpflichtungen ein. Die neuen Absätze 4^{bis} und 4^{ter} 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. Dies betrifft neben der Versicherungsgesellschaft selbst auch die Konzernobergesellschaft und wesentliche Gruppen- und Konglomeratgesellschaften nach Artikel 2a VAG. Heute ist die entsprechende Regelung in Artikel 37 Absätze 6 und 7 AVO enthalten. Zur Verbesserung der Rechtssicherheit soll diese Klarstellung neu auf Gesetzesstufe angehoben und in Artikel 51a Absätze 4^{bis} und 4^{ter} VAG verankert werden.

Überdies soll im Sinne einer Präzisierung im neuen Absatz 4^{bis} festgehalten werden, dass neben Verbindlichkeiten aus Garantien auch Verbindlichkeiten 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, die 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 ist dabei ausreichend, weil der Natur der entsprechenden Sicherungsverpflichtung in angemessener Weise Rechnung zu tragen ist.

Präzisierend ist festzuhalten, dass die vorgeschlagene neue Regelung in 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 Sicherungsverpflichtungen 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 Instru-

ment bestellt wurde – würde die Voraussetzungen für eine Anrechenbarkeit nach Artikel 37 AVO somit nicht erfüllen.

Absatz 4^{ter} hält explizit fest, dass der Absatz 4^{bis} insbesondere dann gilt, wenn das Versicherungsunternehmen selbst, eine in der Schweiz domizilierte Konzernobergesellschaft oder eine andere Gruppen- oder Konglomeratsgesellschaft mit Sitz in der Schweiz als Sicherungsgeberin für Forderungen aus risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten auftritt. Mit dem Begriff «insbesondere» soll sichergestellt werden, dass auch andere Sicherungsgeberinnen in den Geltungsbereich dieses Absatzes fallen.

Absätze 4^{quater} und 4^{quinquies}

Die FINMA prüft, ob die Voraussetzungen nach den Absätzen 4–4^{ter} erfüllt sind, und eröffnet ihre Feststellungen mittels Verfügung. Diese Verfügung richtet sich ausschliesslich an das Versicherungsunternehmen selbst (bzw. bei Versicherungsgruppen und -konglomeraten an das Unternehmen, das die FINMA nach Art. 191 Abs. 3 AVO als Ansprechpartner bezeichnet hat) und wird auch nur diesem eröffnet. Den in Absatz 4^{quinquies} genannten Personen (Gläubigerinnen und Gläubiger sowie Eignerinnen und Eigner des Versicherungsunternehmens oder einer Gruppen- oder Konglomeratsgesellschaft) soll das Beschwerderecht gegen diese Verfügung der FINMA aberkannt werden, soweit ihnen überhaupt Parteistellung zukommt. Das Beschwerderecht des Verfügungsadressaten soll davon unberührt bleiben.

Die Absätze 4^{quater} und 4^{quinquies} sollen Gewähr für Klarheit bieten in Bezug darauf, ob die Voraussetzungen nach den Absätzen 4–4^{ter} erfüllt sind, indem Dritte die diesbezüglichen Feststellungen der FINMA nicht anfechten können. Diese Regelung soll Rechtssicherheit gewährleisten in Bezug auf die Nichtberücksichtigung von risikoabsorbierenden Kapitalinstrumenten bei der Feststellung der Überschuldung nach Absatz 4, wodurch insbesondere die Durchführung von Sanierungsbemühungen nicht beeinträchtigt wird. Letztlich soll damit auch eine unerwünschte Herbeiführung einer Überschuldung und damit des Konkurses des Versicherungsunternehmens durch Dritte unterbunden werden, was die risikoabsorbierende Wirkung der von der FINMA genehmigten risikoabsorbierenden Kapitalinstrumente in prozessualer Hinsicht stärkt.

Absatz 5

Infolge der neu eingefügten Absätze 4^{bis}–4^{quinquies} muss auch der Wortlaut von Absatz 5 angepasst werden (neu: Verweis auf Absatz 4).

Art. 52b Abs. 1 Bst. a

In Analogie zum Bankenrecht (Art. 30 Abs. 2 Bst. a des Bankengesetzes vom 8. November 1934¹⁷) 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 vorsehen kann, sondern auch eine Übertragung auf eine bestehende oder neu zu gründende Auffang-

oder Übergangsgesellschaft (Bridge Institution). Mit dieser ausdrücklichen Klarstellung im Gesetz wird die Rechtssicherheit erhöht. Zudem soll den internationalen Standards des Financial Stability Boards über die Abwicklung von Finanzinstituten¹⁸ entsprochen werden, die diesbezüglich eine explizite Regelung auf Gesetzesebene verlangen.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Es sind keine Auswirkungen auf den Bund zu erwarten.

6.2 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.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Vorlage schafft keine neuen oder veränderten Pflichten für andere Unternehmen, womit eine Regulierungskostenschätzung nach Artikel 5 des Unternehmensentlastungsgesetzes vom 29. September 2023¹⁹ entfällt.

Auswirkungen auf Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler

Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler sollen neu nicht mehr der Aufsicht nach dem VAG unterstellt sein. Damit wird im Bereich der Versicherungsvermittlung das kundenschutzorientierte Aufsichtskonzept des VAG konsequent weitergeführt. Typischerweise sind (Erst- bzw. Direkt-)Versicherungsunternehmen 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 dem VAG unterstellt und verfügen über ein professionelles Risikomanagement. Da die Ausnahme der Rückversicherungsvermittlung von der Aufsicht nach dem 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

¹⁸ www.fsb.org > Publications > Policy documents > Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions (revised version 2024), S. 72 ff.

¹⁹ SR 930.31

FINMA beantragen (Art. 42 Abs. 4 VAG). Dies stellt sicher, dass (gebundene oder ungebundene) Rückversicherungsvermittelnde 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.²⁰ Nach Angaben der FINMA waren per 1. Januar 2025 41 ausländische Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen 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). 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). 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 der FINMA-Gebühren- und Abgabeverordnung vom 15. Oktober 2008²¹. 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 entrichteten Aufsichtsabgaben) betragen dürften. Weil es Versicherungsunternehmen untersagt ist, mit registrierungspflichtigen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern zusammenzuarbeiten, 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.

²⁰ Vgl. zu den hier verwendeten Daten die Übersichtstabelle im Anhang.

²¹ SR 956.122

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. Neu entfällt eine Überprüfung der Registrierung von ungebundenen Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler. 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) in der Einhaltung des 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 bei den ungebundenen Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittlern 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 Ausschreibungsverfahren 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 2024 gemäss Angaben der FINMA 13,2 Milliarden Franken (bzw. einen Viertel ihrer insgesamt gebuchten Bruttoprämieeinnahmen) zur Zeichnung von Rückversicherungsverträgen aufgewendet. Gemäss dem schweizerischen Versicherungsverband betrug der Anteil an Rückversicherungsunternehmen mit Sitz in der Schweiz daran höchstens ein Viertel.

Auswirkungen auf (Retail-)Versicherungsnehmerinnen und -nehmer sowie Kundinnen und Kunden von (Erst-)Versicherern

(Retail-)Versicherungsnehmerinnen und -nehmer – also die Privatkundinnen und -kunden von Versicherungen – sowie 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 -nehmern bleibt unverändert. Versicherungsnehmerinnen

und -nehmer können deshalb darauf vertrauen, dass Versicherungsverträge nur von FINMA-registrierten und entsprechend beaufsichtigten Versicherungsvermittlerinnen und -vermittlern angeboten werden.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 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 (BV)²².

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

7.2 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 1989²³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung, dem Abkommen vom 19. Dezember 1996²⁴ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend die Direktversicherung sowie die Versicherungsvermittlung und dem Abkommen vom 25. Januar 2019²⁵ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung. Für weitergehende Ausführungen wird auf die Ziffern 2.1 und 2.2 verwiesen.

²² SR 101

²³ SR 0.961.1

²⁴ SR 0.961.514

²⁵ SR 0.961.367

7.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

7.4 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz werden eingehalten.

7.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

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

7.6 Datenschutz

Für den Vollzug des Erlasses ist keine Bearbeitung von Personendaten erforderlich.

Übersichtstabelle zu den verwendeten Daten

Zitat, Fundstelle	Quelle	Letzte Aktualisierung
Ziff. 6.3: 40–70 eigenständige ausländische Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler auf dem Schweizer Markt	Schweizerischer Versicherungsverband	2024
Ziff. 6.3: 41 bei der FINMA registrierte ausländische Vermittlerinnen und Vermittler von Rückversicherungsverträgen mit 396 Mitarbeitenden	FINMA	2024
Ziff. 6.3: 107 bei der FINMA registrierte schweizerische Rückversicherungsvermittlerinnen und -vermittler mit 1129 Mitarbeitenden	FINMA	2024
Ziff. 6.3: Prämienzahlungen in der Höhe von 13,2 Mia. Franken von Schweizer Schadenversicherern für die Rückversicherung	FINMA	2024

