

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 6. Februar 2019

118. Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG), Vernehmlassung

Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz, VAG; SR 961.01) regelt die Aufsicht des Bundes über Versicherungsunternehmen sowie Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler. Die Vernehmlassungsvorlage vom 14. November 2018 sieht vor, dieses Gesetz in ausgewählten Bereichen an die veränderten Gegebenheiten und an die Entwicklungen in den letzten Jahren anzupassen.

So soll ein Sanierungsverfahren geschaffen werden, wonach Versicherungsunternehmen im Krisenfall wie Banken saniert werden können und nicht direkt liquidiert werden müssen. Weiter soll eine Kundenkategorisierung eingeführt werden, die es den Versicherungsunternehmen ermöglicht, von Aufsichtserleichterungen zu profitieren, wenn sie über keine Privatkundinnen und -kunden, sondern nur über professionelle Kunden verfügen. Versicherungsunternehmen mit innovativen Geschäftsmodellen sollen unter bestimmten Voraussetzungen, namentlich der Wahrung des Versichertenschutzes, ganz von der Aufsicht befreit werden können. Schliesslich sollen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler beim Vertrieb von Versicherungsprodukten mit Anlagecharakter die gleichen Verhaltenspflichten einhalten müssen, wie sie für Finanzdienstleister nach dem neuen Bundesgesetz vom 15. Juni 2018 über die Finanzdienstleistungen (SR 950.1) gelten werden.

Zudem werden weniger weitgehende Anpassungen am Gesetz vorgeschlagen, die bei den Arbeiten als sachgerecht erachtet wurden. Formal wird dem Gesetz durch die Einführung von Abschnittstiteln eine übersichtlichere Struktur verliehen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an rechtsdienst@sif.admin.ch):

Wir danken Ihnen für die Einladung vom 14. November 2018, zum Entwurf für die Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes Stellung zu nehmen, und äussern uns wie folgt:

1. Geltungsbereich

Art. 2 Abs. 1 Bst. a des Entwurfs unterstellt «Versicherungsunternehmen mit Sitz in der Schweiz» der Aufsicht nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz. Mit dieser Bestimmung wird die Unabhängigkeit der öffentlich-rechtlichen kantonalen Gebäudeversicherungen infrage gestellt, wozu kein Anlass besteht.

Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage (S. 12) wird ausgeführt, mit der Änderung in Buchstabe a werde der heutigen Auslegung entsprechend klargestellt, dass ein Versicherungsunternehmen mit Sitz in der Schweiz in jedem Fall der Aufsicht unterstehe, unabhängig von der Art des von ihm betriebenen Versicherungsgeschäfts. Die Rechtssetzungskompetenz des Bundes gemäss Art. 98 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV; SR 101) beschränkt sich jedoch auf den Erlass von Vorschriften über das Privatversicherungswesen. Der Bund verfügt somit über keine Kompetenz, kantonale öffentlich-rechtliche Gebäudeversicherungen der Bundesaufsicht zu unterstellen. Dies entspricht der geltenden Rechtspraxis. Das Bundesgericht hat in BGE 138 I 378 (E. 9.5 und 11.1) bestätigt, dass die Bundeskompetenz gemäss Art. 98 Abs. 3 BV nur die Versicherungsaufsicht über privatrechtlich organisierte Versicherungen umfasst, nicht jedoch kantonale öffentlich-rechtliche Versicherungen. Das Bundesgericht stellte dabei klar, dass das Kriterium dafür, was unter «Privatversicherungen» zu verstehen ist, die Rechtsform des Versicherungsunternehmens und nicht die Rechtsnatur des Versicherungsverhältnisses ist.

Wir gehen davon aus, dass mit dem revidierten Gesetz die geltende Rechtspraxis respektiert werden soll, zumal die Bestimmung der Bundesverfassung, auf die sich das Gesetz unter anderem stützt, nicht zur Diskussion steht. Im Sinne der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sollte indessen die Liste der Ausnahmen vom Geltungsbereich in Art. 2 Abs. 2 lückenlos und abschliessend formuliert werden. Wir schlagen deshalb vor, Art. 2 Abs. 2 wie folgt zu ergänzen:

«²Nicht der Aufsicht nach diesem Gesetz unterstehen:

[...]

f. Versicherungsunternehmen des kantonalen öffentlichen Rechts.»

Unabhängig von der Berücksichtigung dieses Änderungsantrags ist in jedem Fall klarzustellen, dass an der geltenden Rechtslage nichts geändert werden soll. So sollte zumindest in der Botschaft des Bundesrates zu Art. 2 Abs. 1 Bst. a unmissverständlich festgehalten werden, dass das Versicherungsaufsichtsgesetz auch weiterhin nicht auf kantonale Gebäudeversicherungen Anwendung findet bzw. diese nicht der Aufsicht der FINMA unterstehen.

2. Schaffung eines Sanierungsverfahrens

Die vorgesehene Schaffung eines Sanierungsverfahrens in Anlehnung an das Bankenrecht begrüssen wir. Wenn ein Konkurs eines Versicherungsunternehmens durch eine erfolgreiche Sanierung abgewendet werden kann, liegt dies im Interesse aller Beteiligten, insbesondere auch der Versicherten.

3. Stärkung der Innovationskraft

Im Interesse des Finanzplatzes Zürich – und damit auch im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz – ist darauf zu achten, dass es die gesetzlichen Rahmenbedingungen den Versicherungsunternehmen ermöglichen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zu stärken. Besonders wichtig ist dabei, dass sie den nötigen Raum für Innovationen erhalten. Dies wiederum setzt voraus, dass das Gesetz in einem gewissen Rahmen Experimente erlaubt. Wir würden es deshalb begrüssen, wenn in Anlehnung an das Bankenrecht ein bewilligungsfreier Innovationsraum («Sandbox») als Experimentierfeld im Kleinstmassstab sowie eine «InsurTech-Lizenz» mit erleichterten Anforderungen für Geschäfte in einem grösseren, aber dennoch beschränkten Rahmen geschaffen werden könnten.

4. Ausdehnung der Aufsicht auf Niederlassungen ausländischer Rückversicherer

Die in Art. 2 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 des Entwurfs vorgesehene pauschale Ausdehnung der schweizerischen Aufsicht auf Niederlassungen ausländischer Rückversicherer lehnen wir ab. In den vergangenen Jahren sind in der Schweiz zahlreiche solche Niederlassungen gegründet worden, namentlich auch in Zürich. Dadurch wurde die Stellung des hiesigen Rückversicherungsstandorts im weltweiten Wettbewerb gestärkt; zudem wurden Arbeitsplätze geschaffen und Steuereinnahmen erzeugt. Eine undifferenzierte Unterstellung unter die schweizerische Aufsicht würde diese Entwicklung gefährden. Der damit verbundene Aufwand könnte ausländische Rückversicherer dazu veranlassen, ihre Niederlassungen in der Schweiz aufzugeben oder von der Gründung solcher Niederlassungen abzusehen. Die vorgesehene Regelung ist zudem weder rechtlich noch sachlich geboten. Soweit ausländische Rückversicherer schon in ihrem Sitzstaat einer angemessenen Aufsicht unterstehen, kann sich die (ergänzende) schweizerische Aufsicht auf die grundlegenden Punkte beschränken. Wir regen demgemäss an, für diesen Fall eine vereinfachte Aufsicht mit stark vermindertem administrativem Aufwand vorzusehen.

5. Pflicht zum Anschluss an eine Ombudsstelle

Der Entwurf auferlegt allen Anbietern von Versicherungsprodukten die Pflicht, sich einer vom Eidgenössischen Finanzdepartement anerkannten Ombudsstelle anzuschliessen. Diese Regelung beruht auf dem Grundgedanken, dass das Ombudswesen grundsätzlich der Versicherungsbranche überlassen werden soll und dass der Bundesrat nur bei Fehlen einer geeigneten Ombudsstelle eine solche errichten würde. Dieser Ansatz ist zu begrüessen. Damit ist gewährleistet, dass allen Versicherten sowie Versicherungsnehmerinnen und -nehmern die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens vor einer unabhängigen, unparteiischen, fachkundigen und staatlich legitimierten Stelle offensteht. Dies dient dem Rechtsfrieden und dadurch letztlich allen Beteiligten.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion, die Volkswirtschaftsdirektion und die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli