

12.503

Parlamentarische Initiative
Anpassung des VAG für Genossenschaftsversicherungen
Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates

vom 23. Juni 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

23. Juni 2014

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Ruedi Noser

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die parlamentarische Initiative 12.503 «Anpassung des VAG für Genossenschaftsversicherungen» wurde am 14. Dezember 2012 von Nationalrat Vitali eingereicht. Die Initiative nimmt das Anliegen der Motion 09.3965 «Versicherungsaufsichtsgesetz» auf, mit welcher der Bundesrat beauftragt wurde, Versicherungsgenossenschaften, welche eng mit einem Verein oder Verband verbunden sind, nicht als Hauptzweck das Versicherungsgeschäft haben und einen beschränkten Versichertenkreis aufweisen, von der Aufsicht im Sinne des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004¹ betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (VAG) auszunehmen. Diese Motion war am 9. Dezember 2009 vom Ständerat und am 3. Juni 2010 vom Nationalrat angenommen worden. Sie hätte im Rahmen der Vorlage 11.057 zur Totalrevision des Bundesgesetzes vom 2. April 1908² über den Versicherungsvertrag (VVG) umgesetzt werden sollen, welche von den Räten an den Bundesrat zurückgewiesen wurde.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) beschloss an ihrer Sitzung vom 27. Januar 2014 mit 17 zu 2 Stimmen bei 4 Enthaltungen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Die ständerätliche Schwesterkommission (WAK-S) stimmte dem Entscheid der WAK-N am 28. März 2014 einstimmig zu.

Am 20. Mai 2014 beauftragte die WAK-N ihr Sekretariat in Zusammenarbeit mit der Verwaltung ohne Gegenstimme mit der Verfassung eines Entwurfs und eines Berichts im Sinne der parlamentarischen Initiative.

Am 23. Juni 2014 prüfte die WAK-N den Entwurf und nahm diesen in der Gesamtabstimmung mit 18 zu 6 Stimmen an. Da der Erlasstext im Rahmen der Totalrevision des VVG und der dazugehörigen Umsetzung der Motion 09.3965 schon einer Vernehmlassung unterzogen worden war, verzichtete die WAK-N auf die Durchführung eines erneuten Vernehmlassungsverfahrens.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Geltendes Recht

Schweizerische Versicherungsunternehmen, welche die Direktversicherung in der Schweiz betreiben, unterstehen grundsätzlich der Aufsicht der FINMA (Art. 2 Abs. 1 Bst. a VAG). Neben den vorliegend nicht relevanten Ausnahmen in Artikel 2 Absatz 2 VAG sieht Absatz 3 eine behördliche Befreiung von der Aufsicht vor. Demnach können Versicherungsunternehmen, deren Versicherungstätigkeit von geringer wirtschaftlicher Bedeutung ist oder nur einen kleinen Kreis von Versicherten betrifft, durch die FINMA von der Aufsicht befreit werden, wenn besondere Umstände es rechtfertigen. Die Aufsichtspraxis sowie – soweit ersichtlich – die Rechtsprechung handhaben die Befreiung aber eher restriktiv. Namentlich wird bei

¹ SR 961.01

² SR 221.229.1

Versicherungen, welche Haftpflicht- oder Unfallrisiken decken, eine Befreiung nur mit grosser Zurückhaltung bejaht, um den Schutz der Geschädigten und der Versicherten nicht zu gefährden.

2.2 Handlungsbedarf: Erwägungen der Kommission

Die Kommission stellt fest, dass die bestehende Aufsicht durch die Finma für die in der Initiative erwähnten Kleinstversicherer eine hohe Hürde darstellt. Der administrative Aufwand sowie die anfallenden Kosten für die Revision sind in Relation zu ihrer Tätigkeit für diese unverhältnismässig gross. So erwähnt die Kommission das Beispiel der Genossenschaft der Hilfskasse des Eidgenössischen Schwingerverbands. Bei einem durchschnittlichen Umsatz von rund 250 000 Franken müsse die Genossenschaft für die Revision Kosten von über 20 000 Franken tragen.

Diesen Zustand betrachtet die Kommission als nicht befriedigend und den Handlungsbedarf im Sinne der parlamentarischen Initiative als gegeben. Bei ihren Erwägungen bezieht sie sich auch auf die materielle Diskussion, die in den beiden Räten schon zur angenommenen Motion 09.3965 geführt worden war.

Die Kommission ist grossmehrheitlich der Ansicht, dass dem Problem durch die punktuelle Änderung des VAG ohne grossen administrativen und zeitlichen Aufwand Abhilfe geleistet werden kann. Sie beurteilt deswegen den Weg über die Umsetzung der parlamentarischen Initiative als zweckmässig. Von einzelnen Kommissionsmitgliedern wurde jedoch geltend gemacht, dass die vorliegende Revision des VAG auch in die Totalrevision des VVG integriert werden könnte und deswegen die betreffende Vorlage des Bundesrates abzuwarten sei.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die neu vorgeschlagene Ausnahmebestimmung in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d VAG ist nur auf Versicherungen in der Rechtsform der Genossenschaft, welche eng mit einem Verein oder einem Verband verbunden sind, anwendbar. Aktiengesellschaften werden, auch wenn sie mit einem Verein oder Verband verbunden sind, nicht von der Ausnahmeregelung erfasst. Der Hauptzweck des Vereins oder Verbands darf keinen Zusammenhang mit dem Versicherungsgeschäft haben.

Die Befreiung von der Aufsicht bis zu einem Grenzwert von 3 Mio. Franken Bruttoprämienvolumen gilt nur für Versicherungen, welche bei Inkrafttreten des Schadenversicherungsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft³, also am 1. Januar 1993, diesen Wert nicht überschritten haben. In den Geltungsbereich des Abkommens und damit der Aufsicht zu unterstellen, sind Genossenschaftsversicherungen, die seit dem 1. Januar 1993 (wenn auch nur vorübergehend) die Jahresbeitragssumme von 3 Mio. CHF überstiegen haben sowie alle später errichteten Genossenschaftsversicherungen unabhängig ihrer Jahresbeitragssumme. Der Normtext enthält deshalb eine entsprechende Präzisierung.

Für die Befreiung von der Aufsicht wird ebenfalls vorausgesetzt, dass die im Fokus stehenden «Miniversicherungen» und «Selbsthilfeorganisationen» ihren örtlichen

³ SR 0.961.1

Tätigkeitsbereich auf das Hoheitsgebiet der Schweiz beschränkt haben. Eine internationale Verflechtung passt nicht zu solchen Organisationen und die einzelnen Genossenschafter könnten wegen der damit verbundenen Komplexität ihre Aufsichtsfunktion kaum mehr wahrnehmen.

Schliesslich sind Versicherungen von der Aufsicht nur befreit, wenn sie einen beschränkten Versichertenkreis aufweisen. Das bedeutet, dass die Versicherten mit den stimmberechtigten Mitgliedern der Versicherungsgenossenschaft identisch sein müssen. Ferner muss den Genossenschaf tern das Recht eingeräumt sein, über die Prämienhöhe und die Versicherungsleistungen abstimmen zu können (Mitbestimmungsrecht).

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Von der Vorlage sind voraussichtlich vier Kleinstversicherungen betroffen, weshalb sie weder für die Gemeinwesen noch für die Volkswirtschaft Auswirkungen zeitigt.

4.2 Vollzugstauglichkeit

Da die betroffenen Versicherungen von der Aufsicht befreit und keine neuen Anforderungen gestellt werden, bietet die Vorlage auch mit Blick auf die Vollzugstauglichkeit keine Probleme.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Gestützt auf das Schadenversicherungsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sind Schadenversicherungsunternehmen mit einem jährlichen Gesamtprämienvolumen von 3 Mio. CHF und mehr bei Inkrafttreten des Abkommens, d.h. am 1. Januar 1993, der Aufsicht zu unterstellen. Später errichtete Genossenschaftsversicherungen oder Genossenschaftsversicherungen, die seit dem 1. Januar 1993 (wenn auch nur vorübergehend) die Jahresbeitragssumme von 3 Mio. CHF überstiegen haben, fallen in den Geltungsbereich des Abkommens und sind somit ebenfalls der Aufsicht zu unterstellen. Lebensversicherungsunternehmen werden grundsätzlich vom Abkommen nicht erfasst; wegen des wirtschaftlichen Stellenwertes rechtfertigt sich aber eine analoge Anwendung des Grenzwertes. Damit keine Verletzung des Abkommens in Kauf genommen werden muss und mit Blick auf den Zweck der parlamentarischen Initiative (Ausnahme von der Aufsicht von «Miniversicherungen» und «Selbsthilfeorganisationen») erscheint die Normierung des Grenzwertes im Sinne des Abkommens gerechtfertigt. Dies gilt umso mehr, da die Genossenschafter bei noch höheren Prämienvolumen und wegen der zunehmenden Komplexität des Geschäfts wohl kaum mehr in der Lage wären, ihrer Aufsichtsfunktion nachzukommen.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Änderung des VAG stützt sich auf die gleichen Grundlagen wie dieses selbst. Sie ist somit verfassungskonform.

6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält keine Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen.

