ASA | SVV

FINMA
D 0020450

Schweizerischer Versicherungsverband
Association Suisse d'Assurances
Associazione Svizzera d'Assicurazioni

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FINMA
Dr. Patrick Raaflaub
Einsteinstrasse 2
3011 Bern

FINMA		
ORG	24. AUG. 2009	SB
A		
Bemerkung:		

20. August 2009/ TW

Anhörung zum FINMA Rundschreiben Vergütungssysteme

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das Schreiben der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht vom 03. Juni 2009, mit welchem wir eingeladen worden sind, zum Rundschreiben über die Mindeststandards für Vergütungssysteme bei Finanzinstituten, Stellung zu beziehen. Für diese Gelegenheit danken wir Ihnen bestens.

Unsere Mitgliedgesellschaften haben mit grossem Interesse von dieser Anhörung Kenntnis genommen und sich sehr zahlreich und umfassend zu diesem Rundschreiben eingebracht.

Der SVV zieht aufgrund der verbandsinternen Vernehmlassung folgende Schlüsse:

1. **Die Anwendung des Rundschreibens auf die Versicherungsindustrie wird vollumfänglich abgelehnt (Hauptantrag).**

2. **Für den Fall, dass die FINMA am Anwendungsbereich des Rundschreibens für die Versicherungsindustrie festhält, schlägt der SVV eine Reihe von Änderungen bzw. Anpassungen vor (Eventualantrag).**

Schweizerischer Versicherungsverband SVV
C. F. Meyer-Strasse 14 | Postfach 4288 | CH-8022 Zürich | Zentrale +41 (44) 208 28 28 | Fax +41 (44) 208 28 00 | www.svv.ch
Tanja Wilke | tanja.wilke@svv.ch | Tel Direkt +41 (44) 208 28 53 | Fax Direkt +41 (44) 208 28 49

1 Hauptantrag: Vollumfänglich Ablehnung der Anwendung des Rundschreibens auf die Versicherungsindustrie

Im Folgenden wollen wir unsere Argumente erläutern, welche die Versicherungsindustrie zur vollumfänglichen Ablehnung bewogen haben.

1.1 Undifferenzierte Betrachtungsweise

Die von der Finanzmarktaufsicht aufgestellten Prinzipien für Vergütungssysteme sind vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise und dem grossen politischen Druck an sich nachvollziehbar. Dennoch sind solche Initiativen nicht losgelöst vom Entstehungsgrund zu betrachten. Aus Fehlern der Vergangenheit muss gelernt und die Lösungsmöglichkeiten sollten spezifisch und sinnvoll erlassen werden. Für die Versicherungsbranche heisst dies, dass ihr andersartiges Geschäftsmodell von dem der Banken unterschieden werden muss.

Das Rundschreiben in seinem Entwurf unterscheidet jedoch nicht zwischen Investmentbanken und anderen Formen der Finanzdienstleistung. Die im Rundschreiben stipulierten Mindeststandards sollen für alle beaufsichtigten Institute ab einer gewissen Grösse gelten, obwohl bspw. gerade die Assekuranz mit ihrer bisherigen Vergütungspolitik weder negativ aufgefallen ist, noch als Verursacherin der Finanzkrise gilt. Die Versicherungsindustrie unterscheidet sich grundsätzlich hinsichtlich ihrer Geschäftsmodelle von denen der Banken, was eine differenzierte Betrachtungsweise erfordert. Ein wesentliches Merkmal des Versicherungsgeschäftes ist z.B. die langfristige und nachhaltige Ausrichtung, die nicht vergleichbar mit der Ausrichtung der Banken ist. Gleichzeitig spielt das Risikomanagement in der Versicherungswirtschaft eine ganz andere Rolle als bei Investmentbanken, da in der Versicherungswirtschaft die Übernahme von Risiken zum eigentlichen Geschäftsmodell gehört. Schliesslich finanzieren sich Versicherungen im Wesentlichen über im Voraus bezahlte, periodische Prämien und Einmalzahlungen und setzen für Rückzahlungsfälle den Eintritt eines bestimmten versicherten Ereignisses voraus.

Die undifferenzierte Betrachtungsweise wird auch augenscheinlich bei der Begriffswahl der „variablen Vergütung". Die „variablen Vergütungen" der Versicherungsindustrie sind mit denen des Bankensystems nicht direkt vergleichbar. Zum einen wird der Vertrieb auf Provisionsbasis entschädigt, d.h. Vergütungen werden auf der Basis der vermittelten Neuabschlüsse und der Zu- bzw. Abnahme des vom Agenten betreuten Bestandes berechnet. Zum anderen erfolgt die Disziplinierung des Underwritings nicht primär über Boni, sondern durch ein aktives Product Management[1]. Entsprechend erreichen variable Vergütungen bei den Versicherungsgesellschaften

[1] Siehe hierzu unsere Ausführungen unter Punkt 2.2.2

auch keine bankenähnliche Höchstbeträge und unterliegen im Einzelfall auch nicht drastischen Schwankungen. Die FINMA scheint die Besonderheiten dieser Vergütungspraxis und deren Auswirkungen auf die Stabilität der Versicherungsunternehmen nicht untersucht zu haben. Die Versicherungsunternehmen sind bereit, die Grundprinzipien dieser provisionsbasierten Entschädigung der FINMA zu erläutern. Auf jeden Fall muss die Entschädigung des Vertriebs vom Anwendungsbereich des Rundschreibens ausgenommen werden. Wir werden auf diese Problematik näher unter Punkt 2.2.2. eingehen.

Es wird deutlich, dass die Versicherungsbranche Bestimmungen unterworfen wird, die rein bankenbezogen sind.

1.2 Internationale Inkonsistenz

Die Mindeststandards der FINMA verfolgen im Ansatz ähnliche Ziele wie die entsprechenden Regulierungsentwürfe ausländischer Aufsichtsbehörden. Jedoch stellen wir fest, dass der FINMA-Entwurf deutlich über bislang bekannte ausländische Regelungen hinausgeht. So bezieht sich das Rundschreiben nicht nur auf das oberste Management oder nur auf systemrelevante Finanzinstitute, sondern – abgesehen von einigen Ausnahmen – auf alle von der FINMA überwachten Gesellschaften. Vor dem Hintergrund, dass die Exzesse, welche zu diesem Regulierungsbedarf geführt haben, offensichtlich nicht im Versicherungssektor stattgefunden haben, erscheint uns ein derartiger undifferenzierter Eingriff unverhältnismässig zu sein. Da auf internationaler Ebene diese Thematik noch nicht abschliessend diskutiert worden ist, können aber noch nicht alle Differenzen im Detail beurteilt werden. Zumindest zeigt sich aber in den vorliegenden Entwürfen, dass andere Staaten wie Grossbritannien, die Vereinigten Staaten, die europäische Kommission oder internationale Foren wie das Financial Stability Forum, einen konsequent prinzipienbasierten Ansatz gewählt haben. Auch wenn die FINMA in den Erläuterungen den prinzipienbasierten Ansatz betont, zeigt sich dieser Ansatz sowohl hinsichtlich der Regulierungsdichte und –tiefe nicht. Leider wird dadurch die gewünschte Flexibiiltät in der Umsetzung eingeschränkt.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den kürzlich erschienen *„Draft CEIOPS`Advice for Level 2 Implementing Measures on Solvency II:* Renumeration Issues“, der in wesentlichen Aspekten mehr Spielraum und Toleranz gegenüber der Vergütungspolitik der Unternehmen zulässt. Zum einen wird aus dem Dokument sehr deutlich, dass richtigerweise eine differenzierte Betrachtungsweise hinsichtlich der Versicherungsindustrie angestrebt wird. Zum anderen entspricht der Entwurf aber auch in seinem materiellen Inhalt eher unseren Vorstellungen. So ist der Anwendungsbereich auf Personen des oberen Managements und solchen, die Entscheidungen

treffen, welche mit erheblichen Risiken verbunden sind, beschränkt[2]. Ferner wird in Principle 4[3] explizit erwähnt, dass sich der variable Teil der Vergütung nicht nur am Erfolg des Unternehmens, sondern ebenfalls nach der individuellen Leistung bemessen kann. Auch dies entspricht einem uns zentralen Anliegen, auf welches wir später noch näher eingehen werden. Leider wird hier deutlich, dass die FINMA im internationalen Vergleich in spezifischen Themen viel weiter geht und somit den Schweizer Finanzplatz erheblich benachteiligt.

Aufgrund der Regulierungsdichte und der daraus folgenden mangelnden Flexibilität für die betroffenen Unternehmungen werden grosse international tätige Versicherungskonzerne in ihrer Wettbewerbsfähigkeit stark gefährdet. Wir befürchten, dass die Schweiz das Image eines attraktiven Wirtschaftsstandortes einbüssen wird, was sich angesichts des hohen internationalen Drucks auf den Schweizer Finanzplatz zusätzlich negativ auswirken kann. Die extraterritoriale Komponente des Rundschreibens, die im Übrigen auch rechtspolitisch sehr fragwürdig ist, wird daher abgelehnt.

Sofern dennoch an der Notwendigkeit der Regulierung im Grundsatz festgehalten wird, beantragen wir zumindest, dass das Rundschreiben den „kleinsten gemeinsamen Nenner" reflektiert und nicht erneut ein „Mehr" gegenüber den internationalen Vorschriften fordert. Zumindest sollte die FINMA sich auf Mindeststandards beschränken und keinen Maximalansatz wählen.

Dass die Finma gemäss ihren Ausführungen im Erläuterungsbericht lediglich die Beobachtung des ausländischen Marktes und eventuelle Anpassungen in Erwägung zieht, reicht uns nicht, sind doch bereits bewusst abweichende Regelungen zum Inhalt des Rundschreibens geworden, bei denen man sich von den internationalen Gepflogenheiten ebenfalls nicht leiten liess.

1.3 Spannungsfelder zum bestehenden Recht

Es ist für den Schweizerischen Versicherungsverband befremdend, dass die Finma bei der Ausgestaltung der Bestimmungen keine Rücksicht auf bestehendes Recht nimmt und damit die bestehenden Spannungsfelder zum Arbeits- und Steuerrecht bewusst in Kauf nimmt.

So greift dieses Rundschreiben bspw. der laufenden Revision des Aktienrechts vor, obwohl die definitive Ausgestaltung des revidierten Aktienrechts noch nicht klar ist. Abgrenzungsprobleme und Widersprüchlichkeiten sind die unvermeidbare Folge. Während das Rundschreiben zum Bei-

---

[2] Principle 2 of *Draft CEIOPS`Advice for Level 2 Implementing Measures on Solvency II*

[3] .."The variable component could be based on a combination of the assessment of individual and collective performance, ..."

spiel dem Verwaltungsrat mehr Verantwortung im Zusammenhang mit der Genehmigung der variablen Vergütung einräumt, sieht der Gesetzesentwurf zum revidierten Aktienrecht die Verantwortung bei der Generalversammlung.
Weiter führt die FINMA im Schreiben „Kernpunkte Rundschreiben Vergütungssysteme" selbst aus, dass das heutige Arbeitsrecht den Begriff „Bonus" nicht kennt und in der Regel die variable Vergütung als geschuldet interpretiert. Wenn nun gemäss dem Rundschreiben variable Vergütungen bei schlechtem Geschäftsgang wegfallen können, andererseits von den Unternehmen aber die Einhaltung des Arbeitsrechtes gefordert wird, so stellt die FINMA die Unternehmen vor juristisch nicht lösbare Probleme. Die Vorschriften der FINMA sind daher zunächst mit den übergeordneten Rechtserlassen abzustimmen und nicht diese mit denen der FINMA. Dies gilt auch für gewählte Definitionen, welche einheitlich verwendet werden sollten (Gesamt-, variable Vergütung und Sonderzahlungen im Aktienrecht).

Vor diesem Hintergrund erinnern wir auch an die Transparenzvorschriften gem. Art. 663 b bis OR, der Corporate Governance Richtlinie der SIX Swiss Exchange und dem Swiss Code of BEST Practice für Corporate Governance, womit eine erfolgreiche und risikogerechte Vergütungspolitik angestrebt wird. Die Vergütungspolitik nun durch dieses umfassende Rundschreiben in undifferenzierter Form regulieren zu wollen, erachten wir als eine unverhältnismässige Überregulierung!

1.4 Detailierte Regulierungsdichte und –tiefe

Ein zentrales Anliegen der Versicherungsbranche ist, dass die FINMA grundsätzlich bei ihren Rundschreiben einen prinzipienbasierten Ansatz wählen sollte, der den Unternehmen bei der Umsetzung in der Praxis genügend Spielraum lässt. Die Detailtreue und die engen Formulierungen vieler Rundschreiben und deren Bestimmungen lassen aber keinen prinzipienbasierten, sondern einen regelbasierten Ansatz erkennen. Dies wird auch innerhalb dieses vorliegenden Rundschreibens deutlich. Der SVV empfindet sowohl den Detaillierungsgrad als auch die Tiefe als unverhältnismässig. Die FINMA wird ersucht, ihre eigene erklärte Intention, einen prinzipienbasierten Ansatz verfolgen zu wollen, auch tatsächlich umzusetzen. Wir gehen bei den einzelnen Grundsätzen, wo dies notwendig erscheint, nochmals auf diese Problematik ein.

1.5 Fehlende Rechtsgrundlage

Das Rundschreiben wird als Eingriff in die Privatautonomie der Unternehmungen verstanden dessen Umfang fragwürdig erscheint. Der SVV stellt sich die Frage, wie tief ein Regulator auf Entscheidungsprozesse, Vergütungsstrukturen und die Berichterstattung überhaupt Einfluss nehmen sollte. Das vorliegende Rundschreiben beinhaltet jedenfalls die Gefahr eines übermässigen aufsichtsbehördlichen Interventionismus, welcher nicht vom Schutzzweck der Versicherungsaufsicht gedeckt ist. Gemäss Art. 7 Abs. 2 FINMAG wird ausdrücklich festgehalten, dass die FINMA

nur reguliert, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele nötig ist. Wir bezweifeln, dass die Finma ihrem Aufsichtsziel mit dieser Regulierung gerecht wird. In diesem Zusammenhang erlauben wir uns auf die Ausführungen der FINMA im Erläuterungsbericht auf Seite 57 hinzuweisen, wonach die FINMA einräumt, dass es sich „beim Thema der Vergütungen nicht um ein klassisches Aufsichtsthema der Finanzmarktaufsicht handelt und dieses Thema inhaltlich der Unternehmensleitung obliegt". Die Finma hegt damit selber Zweifel, ob für dieses Rundschreiben eine Rechtsgrundlage gegeben ist.

Tatsächlich stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob ein Rundschreiben, welches detaillierte Regelungen enthält und deren Nichtbefolgung mit hohen Sanktionen belegt, das geeignete und vor allem rechtmässige Mittel ist, diese Thematik zu regeln. Rundschreiben sollen grundsätzlich den Charakter haben, reglementarische Bestimmungen zu kommentieren und administrative Einzelheiten bei der praktischen Umsetzung zu erläutern. Eine detaillierte Regulierung wie sie hier nun vorliegt, wird in der Regel nicht durch Rundschreiben praktiziert. Insbesondere haben wir erhebliche Mühe mit der Androhung von Massnahmen, die gemäss Erläuterungsbericht bis hin zum Entzug der Bewilligung führen können. Eine Rechtsgrundlage hierfür sehen wir jedenfalls nicht. Jedenfalls bedürfen derartige weitgehende Eingriffe einer klaren rechtlichen Grundlage in einem Gesetz oder mindestens in einer Verordnung. Ein Rundschreiben halten wir als Rechtsbasis für ungenügend. Die FINMA wird um Klarstellung gebeten, auf welcher Rechtsgrundlage sie ihre angedrohten Massnahmen rechtfertigen möchte.

Aus all diesen Gründen lehnen wir die Anwendung des Rundschreibens auf die Versicherungsindustrie entschieden ab. Die FINMA muss sich bewusst sein, dass sie mit diesem Vorhaben eine Überregulierung anstrebt, die für die Versicherungsbranche mit ihrem andersartigen Geschäftsmodell und anderen Systemrisiken als unverhältnismässig und nicht vom Aufsichtsziel getragen, verstanden wird.

2 Eventualantrag: Änderungswünsche des SVV im Falle eines Festhaltens an der Anwendung des Rundschreiben in der Versicherungsindustrie

Für den Fall, dass die FINMA nicht auf unsere Ablehnung eingeht, möchten wir folgende Änderungswünsche beliebt machen. Wir orientieren uns in unseren Ausführungen am Aufbau des Rundschreibens.

2.1 Geltungsbereich

Wie bereits erwähnt, ist der Geltungsbereich sowohl in räumlicher als auch in personeller Hinsicht zu extensiv. Es ist nicht einzusehen, weshalb grundsätzlich alle von der FINMA beaufsichtigten Unternehmen erfasst werden sollen. Zwar begrüssen wir den Grundgedanken, dass falsche Anreize zu bekämpfen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden sind. Eine nahezu komplette Erfassung aller von der FINMA beaufsichtigten Unternehmen schafft jedoch neue Wettbewerbsverzerrungen sowohl im Inland als auch im Ausland; einerseits in Bezug auf andere Branchen und andererseits in Bezug auf Unternehmungen im Ausland, die seitens ihrer Aufsichtsbehörden flexiblere oder gar keine regulatorischen Vorgaben hinsichtlich ihrer Vergütungsmodelle zu befolgen haben.

Die FINMA gewährt eine Befreiung von der Umsetzungspflicht, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind, definiert diese aber nicht weiter. Gemäss Rz. 6 des Rundschreibens kann eine solche bspw. dann erteilt werden, wenn eine „ernsthafte" Benachteiligung im ausländischen Arbeitsmarkt nachgewiesen werden kann, welche bereits besteht. Zum einen halten wir den wagen Begriff der „Ernsthaftigkeit" für untauglich, da er unpräzise ist. Zum anderen muss es genügen, dass eine Benachteiligung zu befürchten ist und diese plausibel dargelegt werden kann.

Ferner kritisieren wir die Anwendbarkeit des Rundschreibens auf sämtliche Mitarbeitende eines Unternehmens. Unseres Erachtens sollten solche Vorgaben nur für Angestellte gelten, welche risikobehaftete Entscheidungen treffen. Dies trifft vor allem auf das obere Management und den Verwaltungsrat zu. Die Anwendung auf alle Mitarbeiter weltweit führt bei grossen Konzernen auf ausländischen Arbeitsmärkten zu einer massiven Benachteiligung und zu Friktionen mit anderen (Arbeits-) Gesetzen.

Das Rundschreiben sieht weiter vor, Zweigniederlassungen von ausländischen Unternehmen von der Umsetzung zu befreien, sofern sie einer gleichwertigen Regelung unterstehen. Diese Möglichkeit zur Befreiung ist ein zentrales Anliegen und hinsichtlich der Vermeidung eines Zustands der

Rechtsunsicherheit auch zwingend notwendig. Denn bei internationalen Konzernen iibernimmt die Konzernmutter die Ausgestaltung der Entschadigungssysteme und die ausiândische Tochtergesellschaft hat darauf keinen Einfluss. In Bezug auf die Voraussetzung der Unterstellung unter eine am Konzernhauptsitz «gleichwertige ausiândische Regelung" erwarten wir von der FINMA im Ubrigen zusatzlich Unterstiitzung fiir hiesige Zweigniederlassungen ausländischer Unternehmen. Ahnlich wie im Datenschutzrecht* solite bei der FINMA eine entsprechende Auflistung aufgefiihrt werden, die Aufschluss dariiber gibt, welche Lander iiber gleichwertige Regelungen verfiigen. Unseres Erachtens kann es keinesfalls die Aufgabe der einzelnen Gesellschaften sein, im Rahmen eines Befreiungsgesuches aufwendige Einzelabklarungen durchfiihren zu miissen. Zumindest ist sicherzustellen, dass Zweigniededassungen lediglich den Vorschriften eines Landes unterstellt sein diirfen, da ansonsten Doppelspurigkeiten entstehen, die fiir die Unternehmen nicht tragbar sind. Dies auf internationaler Ebene abzuklären, ist Sache der FINMA. Denn nur sie selber kann entscheiden, ob die ,.anderen Regelungen" ihrem Anspruch der ..Gleichwertigkeit" geniigen. Auch ist die Befreiung nur dann zu gewàhren, wenn der ausiândische Staat ebenfalls die Zweigniededassungen der Schweizer Unternehmen in Bezug auf die Vergiitungsfragen befreit.

Zu bemangeln sind im Weiteren die viel zu restriktiven Schwellenwerte fiir die Befreiung von der Umsetzung des Rundschreibens. Wir edauben uns dazu folgende Vorschlage zu machen.

- Der Anteil der variablen Vergiitung solite von 20 % auf 50 % angehoben werden, wobei der Begriff der variablen Vergiitung im Sinne nachfolgender Ausfiihrungen zu prazisieren ist (insbesondere exklusive Provisionen der Aussendienste).
- Die Gesamtvergiitung solite aufden Durchschnitt der bspw. 10 bestverdienenden Mitarbeitern abgebrochen und in seiner Summe auf 1 Mio. CHF angehoben werden. So ware zumindest sichergestellt, dass bei den 10 bestverdienenden Mitarbeiter die Ebene Geschaftsleitung mit erfasst ware.
- Erhòhung der Beschaftigtenzahl auf 1000 Vollzeitstellen.

Auch muss bei den Schwellenwerten klar sein, ob als Massstab der vereinbarte Zielbonus, der effektiv ausgezahlte Bonus oder der budgetierte Bonus gilt. Die Aussage im Edauterungsbericht, wonach die tatsachliche bezahite variable Vergiitung oder die in Aussicht gestellte massgebend sei, stimmt insoweit nicht mit dem Wortiaut des Rundschreibens iiberein („kann erhalten"....dies bezieht sich wohl auf die Maximalvergiitung gemass Vergiitungsreglement). Zuletzt waren die Bestimmungen iiber die Befreiung von der Umsetzung des Rundschreibens so zu erganzen, dass kein jahdicher Wechsel der Befreiung zu befiirchten ist.

'http://www.edoeb.admin.ch/themen/00794/00827/index.html?lang=de