

Dr. Thomas Bauer
Präsident des Verwaltungsrats der FINMA

Erschienen in der Neuen Zürcher Zeitung am 16. Dezember 2016

Zum Schutz der Versicherten braucht es ein Versicherungssanierungsrecht

Das Versicherungsgeschäft operiert mit langen Zeithorizonten: Bei einer Lebensversicherung beispielsweise zahlen die Versicherten über Jahrzehnte Beiträge ein und können sich dann einer lebenslangen Rente erfreuen. Eine derartig lange Geschäftsbeziehung setzt ein grosses Vertrauen der Kundschaft in die Stabilität des Versicherungsunternehmens voraus. Dieses muss seinen Leistungspflichten auch nach vielen Jahren und unter möglicherweise stark veränderten Rahmenbedingungen noch nachkommen können. Wenngleich die Schweizer Versicherungsbranche gemäss dem Schweizer Solvenztest derzeit gut kapitalisiert ist, sind finanzielle Schwierigkeiten eines Versicherungsunternehmens über derart lange Zeiträume nie ganz auszuschliessen. Für den Worst Case sieht das schweizerische Recht die Liquidation der Gesellschaft nach den Regeln des Konkursrechts vor. Bevor es aber so weit kommt, muss eine Sanierung des Unternehmens angestrebt werden.

Fehlendes Sanierungsrecht: Erhebliche Nachteile für die Versicherten

Nur: Eine Sanierung ist im aktuellen Versicherungsrecht gar nicht vorgesehen. Zwar erliess das Parlament im Jahre 2011 ein neues Konkursrecht, welches speziell für Versicherungsunternehmen zugeschnitten ist. Während in Bereichen wie im allgemeinen Gesellschafts- und Konkursrecht oder der Banken erhebliche Verbesserungen erzielt wurden oder geplant sind, fehlt für Versicherungen ein branchenspezifisches Sanierungsrecht noch völlig. Die Folge davon ist, dass gegenwärtig die FINMA als zuständige Behörde in einer Überschuldungssituation eines Versicherers zwingend und sofort den Konkurs eröffnen muss. Dieser Zwang ist für die Versicherten nachteilig.

Gerade bei überschuldeten Unternehmen haben die Versicherten oftmals ein starkes Interesse, dass der Konkurs abgewendet wird und bestehende Versicherungsverträge unverändert fortbestehen. Der Konkurs schliesst aber eine Weiterführung von Verträgen aus: Alle Forderungen der Versicherungsnehmenden werden gemäss dem allgemeinen Konkursrecht in einen einzigen Anspruch gegenüber dem konkursiten Versicherungsunternehmen umgewandelt, welcher dann je nach verbleibenden Vermögenswerten als Konkursdividende ausbezahlt wird. Das bedeutet, dass Lebensversicherungsrenten nicht mehr regelmässig ausbezahlt werden können. Oder: Eine Krankenzusatzversicherung, deren Neuabschluss für Kunden nicht garantiert ist, kann nicht weitergeführt werden. Die Konsequenzen eines Konkurses gehen für die Versicherten somit über die mit einer Zahlungsunfähigkeit verbundenen finanziellen Einbussen hinaus. Vor diesem Hintergrund wird klar, dass es im Interesse der Versicherten eine Alternative zum Konkurs geben muss. Die FINMA muss als zuständige Behörde die Möglichkeit erhalten, ein Versicherungsunternehmen zu sanieren. Dafür ist der notwendige rechtliche Rahmen zu schaffen.

Zielführende Sanierungsmassnahmen schaffen

Ein für Versicherungsunternehmen spezifisches Sanierungsrecht muss den Besonderheiten des Versicherungsgeschäfts Rechnung tragen und die Interessen der Versicherten ins Zentrum stellen: Ein Sanierungsverfahren soll nur dann ergriffen werden, wenn dieses für die Versicherten insgesamt vorteilhafter ist als ein Konkurs.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn dank einer Sanierung die Versicherungsverträge und damit die Leistungsansprüche aufrechterhalten werden. Ein Versicherungssanierungsrecht sollte also vorsehen, dass die Verträge der Versicherten auf ein anderes Versicherungsunternehmen übertragen werden können. Zudem muss die Möglichkeit geschaffen werden, Versicherungsunternehmen in der Weise zu restrukturieren, dass sie ausserhalb des Konkurses im Rahmen einer normalen Liquidation nach Obligationenrecht abgewickelt und die verbleibenden Verpflichtungen ordentlich erfüllt werden können. Auf diese Weise können auch die Vermögenswerte des Versicherungsunternehmens geschützt werden, da sie im Rahmen einer Sanierung bis zum Ablauf ihrer ordentlichen Laufzeit gehalten werden können.

Eine generelle Umwandlung von Fremd- in Eigenkapital (bail in), ein Sanierungsinstrument aus dem Bereich der systemrelevanten Banken, ist für Versicherungsunternehmen wenig erfolgversprechend. Denn es ist fraglich, ob die Versicherten anstelle einer Risikodeckung Aktien vom in Schieflage geratenen Versicherers erhalten möchten. Zielführend ist stattdessen die Möglichkeit eines angemessenen Eingriffs in die bestehenden Versicherungsverträge vorzusehen, etwa die Streichung von Wahlrechten der Versicherten, die auf Seiten des Versicherungsunternehmens relativ viel Kapital binden. Solche Massnahmen können in der Regel einen viel grösseren Sanierungsbeitrag leisten, als die pauschale Kürzung der Forderungen der Versicherten.

Möglichkeit zur Sanierung als sinnvolle Alternative zum Konkurs

Ob für die Versicherungsnehmenden in einer finanziellen Notsituation eine Sanierung oder ein Konkurs eines Versicherers vorteilhafter ist und welche Sanierungsmassnahmen zu ergreifen sind, hängt vom Einzelfall ab. Daher ist zentral, dass die FINMA einen angemessenen Ermessensspielraum erhält. Damit aber eine solche Interessenabwägung überhaupt möglich wird, braucht es ein Sanierungsrecht für Versicherungsunternehmen als Alternative zum Konkurs. Je rascher der Gesetzgeber diese Möglichkeit schafft, desto besser für die Versicherten.