



PVA 01/96

## Entscheid

Mitwirkende Richter: Prof. Anton K. Schnyder, Vorsitzender; Prof. Jean-Jacques Schwartz,  
Instruktionsrichter; Prof. Urs Ch. Nef

vom

15. Oktober 1998

---

In Sachen

**[REDACTED]**, **[REDACTED]**  
vertreten durch Herrn lic. iur. Andreas Rohrer, Rechtsanwalt, Neuhofstrasse 25, 6340 Baar,

Beschwerdeführerin,

gegen

das **Bundesamt für Privatversicherungswesen**, Postfach, 3003 Bern

Beschwerdegegnerin,

betreffend

die Beschwerde vom 30. September 1996 gegen die Verfügung des Bundesamtes für Privatversicherungswesen vom 29. August 1996 – Verbot der Versicherung des Warnungsentzuges von Führerausweisen,

hat sich ergeben:

A. 1. Mit Verfügung vom 12. Februar 1986 erteilte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) der [REDACTED] Versicherungs-Gesellschaft AG, [REDACTED], [REDACTED] (Beschwerdeführerin), die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb. Die Verfügung ermächtigte die Beschwerdeführerin zum Betrieb der „Speziellen Versicherungen (Führerausweisenzugsversicherungen)“. Die Bewilligung erging „auf Grund der gegenwärtigen und unter Vorbehalt der später zu erlassenden Rechtsvorschriften“.

Mit Verfügung vom 17. Februar 1986 genehmigte das Bundesamt für Privatversicherungswesen (BPV) die Allgemeinen Versicherungsbedingungen der Führerausweisenzugsversicherung der Beschwerdeführerin. Nach heute geltendem Recht sind die Materialien der fraglichen Versicherung nicht mehr genehmigungspflichtig (Art. 26 der Verordnung über die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung; SR 961.711).

2. Aufgrund der Bewilligungserteilung nahm die Beschwerdeführerin den Geschäftsbetrieb auf. Gegenstand ihres Versicherungsangebots bildet die Übernahme der Kosten für den persönlichen Transport im Falle eines Führerausweisenzuges (öffentliche Transportmittel, Taxi, Privatchauffeur usw.) bis zu einem vertraglich vereinbarten Höchstbetrag. Versichern können sich Firmen (für ihre Angestellten) sowie Privatpersonen (mit Mindestalter von 25 Jahren) mit gültigem schweizerischem Führerausweis. Die Versicherung beinhaltet u.a. folgendes: Die Beschwerdeführerin richtet die vereinbarten Leistungen im Falle eines Führerausweisenzuges aus, welcher von einer schweizerischen Administrativbehörde infolge eines Fahrfehlers, in Anwendung des schweizerischen Strassenverkehrsrechts angeordnet wird. Ausgeschlossen wird die Versicherungsleistung v.a. dann, wenn der Führerausweis wegen Fahrens im ange-trunkenen Zustand entzogen wurde und der Blutalkoholgehalt mehr als das Doppelte der legalen Limite betrug.

3. Mit Verfügung vom 29. August 1996 widerrief das BPV seine Genehmigung der Allgemeinen Versicherungsbedingungen für die Führerausweisversicherung vom 17. Februar 1986 und ordnete an, die Beschwerdeführerin dürfe ab sofort keine neuen Verträge mehr abschliessen, mit denen der Warnungszug für Führerausweise versichert wird. Bestehende Verträge dürften von der Beschwerdeführerin nicht über den ursprünglich vereinbarten Ablauftermin

hinaus verlängert werden, sie seien durch die Gesellschaft rechtzeitig zu kündigen. Weiter wurde die Beschwerdeführerin verpflichtet, innert 45 Tagen nach Ablauf der Beschwerdefrist ihre Versicherungsnehmer auf die verfügte Rechtslage hinzuweisen. Die Beschwerdeführerin habe ihren Versicherungsnehmern das Recht einzuräumen, von noch bestehenden Versicherungsverträgen jederzeit zurücktreten zu können. Bereits bezahlte Prämien wären in diesem Falle von der Beschwerdeführerin zurückzuerstatten. Das diesbezügliche Schreiben sei dem BPV vorgängig zur Genehmigung einzureichen.

Das BPV entzog einer allfälligen Beschwerde gegen seine Verfügung die aufschiebende Wirkung im Sinne von Art. 55 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren. Zudem drohte es im Falle eines Zuwiderhandelns gegen seine Anordnung mit einer Ordnungsbusse von bis zu Fr. 5000.-.

**B. 1.** Am 30. September 1996 reichte die Beschwerdeführerin gegen die Verfügung des BPV vom 29. August 1996 bei der Eidgenössischen Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung (Rekurskommission) Beschwerde ein. Sie begehrt darin die vollumfängliche Aufhebung der Verfügung des BPV vom 29. August 1996 unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerin. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde durch das BPV wird von der Beschwerdeführerin nicht angefochten.

2. Nach Eingang des Kostenvorschusses bei der Rekurskommission verfügte der Präsident der Rekurskommission am 15. November 1996 seine Vertretung durch den Vizepräsidenten der Rekurskommission.

Mit Verfügung vom 21. April 1997 eröffnete die Rekurskommission den Schriftwechsel. In dessen Folge wurden die Parteien des Verfahrens zu einer Replik (18. Juli 1997) und zu einer Duplik (28. November 1997) eingeladen.

Mit Verfügung vom 19. Januar 1998 wurden die an der Entscheidung mitwirkenden Richter bezeichnet und den Parteien Frist eingeräumt, innert der sie den Verzicht auf eine mündliche und öffentliche Verhandlung erklären konnten.

3. Nach Einsicht in die Beschwerdeschrift vom 30. September 1996, in die Vernehmlassung des BPV vom 10. Juni 1996, in die nach zweifacher Fristerstreckung am 27. Oktober 1997 eingereichte Replik der Beschwerdeführerin und in die daran anschliessende Duplik des BPV

vom 9. Januar 1998 sowie nach Verzicht der Beschwerdeführerin auf eine mündliche und öffentliche Verhandlung respektive nach der Bestätigung der Richter mit Schreiben der Beschwerdeführerin vom 6. März 1998,

zieht die Rekurskommission in Erwägung.

I. Durch die angefochtene Verfügung des BPV vom 29. August 1996 wurde der Beschwerdeführerin die Versicherung des Warnungsentzugs von Führerausweisen verboten. Ihr Recht, diesen Versicherungszweig bis zu diesem Zeitpunkt zu betreiben, wurde mittels zweier Verfügungen der Aufsichtsbehörden begründet: Mit der Betriebsbewilligung (spezielle Versicherungen) des EJPD (= Ziff. 1-5 der Verfügung vom 12. Februar 1986, vgl. Beilage 3) einerseits und der Genehmigung der AVB durch das BPV (= Abs. 2 + 3 der betreffenden Verfügung) andererseits.

II. 1. Die Rekurskommission prüft von Amtes wegen die Zuständigkeit der Vorinstanz zum Erlass der angefochtenen Verfügung. Art. 43 Abs. 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) verteilt die funktionelle Zuständigkeit der Versicherungsaufsichtsbehörden: „Wo nicht ausdrücklich das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement als zuständig erklärt worden ist, stehen die Aufsicht und die Entscheidungsbefugnis dem Eidgenössischen Versicherungsamt zu.“ Die Zuständigkeit des BPV zum Erlass der angefochtenen Verfügung ist somit dann gegeben, wenn nicht das EJPD durch das VAG ausdrücklich als zuständig bezeichnet wird. Nach Art. 7 Abs. 1 VAG erteilt das EJPD die Bewilligung zum Betrieb der einzelnen Versicherungszweige. Nach dem hier nicht anwendbaren Art. 40 VAG (nachstehend III.) wird die Betriebsbewilligung ebenfalls durch das EJPD entzogen. Auch in den Fällen, in denen Art. 40 VAG nicht anwendbar ist, ergibt sich jedoch implizit aus Art. 7 Abs. 1 VAG die Zuständigkeit des EJPD auch zum Widerruf der Bewilligung. Wenn die vorliegende Verfügung rechtlich als Widerruf der Betriebsbewilligung qualifiziert wird, so wäre demzufolge das EJPD und nicht das BPV für den Erlass der vorliegend angefochtenen Verfügung zuständig gewesen.

2. Mit seiner Verfügung vom 29. August 1996 verbietet das BPV der Beschwerdeführerin, den Warnungsentzug von Führerausweisen zu versichern. Die Bewilligung zum Betrieb der Speziellen Versicherung „Führerausweisentzug“ wird dadurch formell nicht widerrufen. For-

mell regelt die Verfügung lediglich die Modalitäten der Rechtsausübung. Die Beschwerdeführerin verfügt weiterhin über die Betriebsbewilligung. Aus diesem Blickwinkel wäre die Zuständigkeit des BPV nach Art. 43 Abs. 1 VAG gegeben gewesen.

3. Zu einem differenzierteren Ergebnis führt eine Gesamtbetrachtung des vorliegenden Sachverhalts. Die „Führerausweisenzugversicherung“ betrifft wirtschaftlich die Versicherung des Warnungsentzuges von Führerausweisen. Aus den Unterlagen, welche die Aufsichtsbehörden 1986 zu bewilligen hatten, geht hervor, dass die Beschwerdeführerin lediglich den Warnungsentzug und nicht etwa den Sicherungsentzug zu versichern gedachte (vgl. Nr. 5.a der AVB der Beschwerdeführerin). Die Versicherung des Sicherungsentzuges von Führerausweisen erscheint wirtschaftlich wenig interessant. Dem an die Beschwerdeführerin gerichteten Verbot des BPV, den Warnungsentzug fortan nicht mehr versichern zu dürfen, kommt deshalb materiell die Wirkung eines Entzuges der Betriebsbewilligung zu, indem die Betriebsbewilligung nach Art. 7 Abs. 1 VAG nur noch als leere Rechtshülle bei der Beschwerdeführerin verbleibt. Bei dieser Betrachtungsweise wäre es Aufgabe des EJPD gewesen, die Betriebsbewilligung der Beschwerdeführerin formell zu widerrufen.

4. Der Erlass einer Verfügung durch die funktionell unzuständige Behörde hat teilweise die Nichtigkeit und teilweise bloss die Anfechtbarkeit einer Verfügung zur Folge. Nach der Praxis des Bundesgerichts bildet eine Verfügung durch die funktionell unzuständige, übergeordnete Behörde (Departement statt Amt) lediglich einen Anfechtungsgrund (BGE 91 I 381). Dasselbe muss auch im umgekehrten Fall gelten.

5. Die sachliche Zuständigkeit der Versicherungsaufsichtsbehörde ist vorliegend zweifelsfrei gegeben. Wohl fällt die Kontrolle der zivilrechtlichen Gültigkeit von Versicherungsverträgen primär in die sachliche Kompetenz der Zivilgerichte. Im Rahmen der Bewilligungserteilung sowie nach Massgabe von Art. 17 Abs. 2 VAG wacht jedoch auch die Aufsichtsbehörde über diesbezügliche Missstände. Eine Bewilligung zum Betrieb eines Versicherungszweiges, aus welchem widerrechtliche bzw. sittenwidrige Versicherungsverträge hervorgehen, darf nicht erteilt werden. Bereits erteilte Bewilligungen sind gegebenenfalls zu widerrufen.

**III.** Die Rekurskommission muss die Frage der funktionellen Zuständigkeit der Vorinstanz zum Erlass der hier angefochtenen Verfügung nicht abschliessend beantworten, denn die Be-

schwerdeführerin vermag schon in materieller Hinsicht mit ihrem Begehren durchzudringen.

Wie bereits erwähnt, ist das Verbot der Weiterführung der Versicherung des Warnungsentzugs von Führerausweisen inhaltlich als Widerruf eines mittels Verfügung eingeräumten Rechts zu qualifizieren. Die Voraussetzungen für den Widerruf von Rechten ergeben sich primär aus den anwendbaren öffentlich-rechtlichen Rechtssätzen, in casu dem VAG. Dieses sieht in Art. 40 den Entzug der Betriebsbewilligung als verwaltungsrechtliche Sanktion vor. Art. 40 VAG ist auf den vorliegenden Fall jedoch nicht anwendbar, da der hier behandelte Widerruf nicht als Sanktion zu qualifizieren ist. Das Aufsichtsrecht enthält sodann keine Bestimmung, welche über Art. 40 VAG hinausgehen würde. Der Widerruf ist deshalb nach den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsrechts zu beurteilen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann die zuständige Behörde *eine ursprünglich oder nachträglich mangelhafte Verfügung* widerrufen, wenn das Interesse an der richtigen Durchsetzung des Rechts gegenüber dem Vertrauensinteresse des durch die Verfügung Begünstigten überwiegt (BGE 107 Ib 35). Das Recht, den Warnungsentzug von Führerausweisen zu versichern, kann im vorliegenden Fall dann widerrufen werden, wenn die Einräumung des Rechts ursprünglich oder nachträglich an einem Mangel leidet und das Interesse an der Durchsetzung des Rechts stärker zu gewichten ist als das Interesse der Beschwerdeführerin, ihre Versicherungsleistung weiterhin anbieten zu können. Dabei gilt es zu beachten, dass die Bewilligung zum Betrieb der umstrittenen Versicherung unter dem ausdrücklichen Vorbehalt einer nachträglichen Rechtsänderung erteilt wurde (Verfügung des EJPD vom 12. Februar 1986).

IV. Tatbestandliche Voraussetzung für den Widerruf einer Verfügung ist zunächst die Existenz eines ursprünglichen oder nachträglichen *Mangels*. Dieser kann in tatsächlicher oder in rechtlicher Hinsicht bestehen. Das BPV begründet seinen Widerruf vom 29. August 1996 mit der nachträglichen Veränderung der rechtlichen Situation: „Mit dem Entscheid vom 11. Januar 1995 über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde i.S. T. gegen die Verwaltungsrekurskommission des Kantons St. Gallen (BGE 121 II 22) hat das Bundesgericht die erwähnte Rechtsprechung geändert. Das Verfahren für den Warnungsentzug fällt nun unter Art. 6 EMRK, da es als strafrechtliche Anklage im Sinne dieser Bestimmung betrachtet wird. Das Bundesgericht stellt ausdrücklich fest, der Strafcharakter des Warnungsentzuges im Sinne der EMRK sei zu bejahen (S. 26, E. 3b). Mit dieser Praxisänderung folgt das Bundesgericht der herrschenden Lehre (S. 26, E. 3b). Die mit diesem Urteil eingeleitete neue Praxis hat das Bundesgericht in BGE 121 II 214 und 121 II 219 weitergeführt. Dies hat das BPV dazu veranlasst,

die Zulässigkeit der Versicherung grundsätzlich neu zu prüfen.“ (Verfügung des BPV vom 29. August 1996, S. 2). Das BPV führt in seiner Begründung aus: „In Anbetracht der obigen Ausführungen *und der neuen Rechtsprechung des Bundesgerichts* ist es nicht haltbar, dass die wirtschaftlichen Folgen des Warnungsentzuges weiterhin versichert werden können.“ (Verfügung des BPV vom 29. August 1996, S. 3; im Original nicht kursiv).

V. Im vorliegenden Zusammenhang ist die angeführte Änderung der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht relevant. In BGE 116 Ib 148 E. 2a, der das BPV und das EJPD 1986 massgeblich dazu veranlasste, die Bewilligung der Versicherung des Warnungsentzuges von Führerausweisen zu erteilen, führt das Bundesgericht bezüglich der rechtlichen Qualifikation des Warnungsentzuges aus: „Der Warnungsentzug ist keine Nebenstrafe, sondern eine der *strafrechtlichen Sanktion ähnliche, aber dennoch von ihr unabhängige Verwaltungs-massnahme mit präventivem und erzieherischem Charakter* (...).“ (Im Original nicht kursiv).

Diese rechtliche Qualifikation behält das Bundesgericht auch in dem vom BPV aufgeführten BGE 121 II 22 bei. In Erwägung 3.b legt es dar: „Auch wenn der Entzug des Führerausweises eine von der strafrechtlichen Sanktion unabhängige Verwaltungs-massnahme ist, weist er mit dieser in verschiedener Hinsicht grosse *Ähnlichkeiten* auf: Ein Warnungsentzug wird aufgrund einer vorsätzlichen oder fahrlässig begangenen Verkehrsregelverletzung ausgesprochen (...), seine Dauer richtet sich vor allem nach dem Ausmass des Verschuldens sowie der Sanktionsempfindlichkeit des fehlbaren Lenkers, und ein Rückfall kann zu einer Mass-nahmeverschärfung führen (...). Unbestrittenermassen wird mit dem Führerausweisentzug sodann ein repressiver und präventiver Zweck verfolgt und hat dieser zugleich eine einschnei-dende Wirkung für den Betroffenen.“ Aufgrund dessen kommt das Bundesgericht im daran anschliessenden Satz zum Schluss: „Der Strafcharakter des Warnungsentzuges *im Sinne von Art. 6 EMRK* ist deshalb zu bejahen.“ (im Original nicht kursiv).

In diesen Erwägungen ändert das Bundesgericht nicht, wie das BPV fälschlicherweise annimmt, die rechtliche Qualifikation des Warnungsentzuges von Führerausweisen, sondern es stellt lediglich fest, *dass der Warnungsentzug, so wie es ihn bereits in BGE 116 Ib 146 qualifiziert hat*, unter den erweiterten Begriff der strafrechtlichen Massnahme des Art. 6 Abs. 1 EMRK fällt. Die Betroffenen gelangen damit in den Genuss der Verfahrensrechte der Kon-vention. Der Warnungsentzug gilt nach schweizerischem Rechtsverständnis weiterhin nicht als strafrechtliche Massnahme. Damit entfällt das Hauptargument des BPV, dass aus der neu-en rechtlichen Qualifikation des Warnungsentzuges die Unzulässigkeit einer diesbezüglichen

Versicherung abgeleitet werden müsse (Verfügung des BPV vom 29. August 1996, S. 3). In-  
dessen liegt keine Änderung der Rechtslage vor, welche den Widerruf des Rechts, eine Füh-  
rerausweisenzugsversicherung anzubieten, rechtfertigen könnte.

VI. Dasselbe Ergebnis ergibt sich auch aus folgenden Überlegungen:

1. Selbst wenn man davon ausgeht, der Warnungsentzug von Führerausweisen sei als straf-  
rechtliche Sanktion zu qualifizieren, ist zu beachten, dass mit dem vorliegenden Versiche-  
rungsprodukt der Beschwerdeführerin nicht die Strafe als solche, sondern lediglich die wirt-  
schaftlichen Nebenfolgen der Strafe versichert werden. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die  
Versicherung der Nebenfolgen einer Strafe widerrechtlich bzw. sittenwidrig sei.

Widerrechtlichkeit liegt vor, wenn eine strafrechtliche Sanktion als solche versichert  
wird. Strafrechtliche Sanktionen sind Freiheitsentzug und Busse. Soweit eine Versicherung  
dieses Risiko decken würde (soweit de facto überhaupt möglich, wie z.B. bei einer Busse),  
wäre dies unzulässig. Die aus einer Straftat folgenden Sanktionen dürfen nicht durch eine  
Versicherung ausgeschaltet werden. Dasselbe Ergebnis stellt sich ein, wenn der Warnungsent-  
zug von Führerausweisen als Administrativmassnahme qualifiziert wird. Auch die einer Ver-  
letzung einer verwaltungsrechtlichen Norm folgenden repressiven Sanktionen dürfen nicht  
durch eine Versicherung ausgeschaltet werden. Die Zulassung einer Versicherungsdeckung  
würde nicht weniger als bei einer strafrechtlichen Sanktion zur Vereitelung des Gesetzes-  
zwecks und damit zu Widersprüchen innerhalb der Rechtsordnung führen (Verfügung des  
BPV vom 29. August 1996, S. 3).

2. Die Nebenfolgen einer Administrativmassnahme bzw. einer Strafe (Verlust des Arbeits-  
platzes, finanzielle Not der Familie bei Freiheitsstrafe des erwerbstätigen Elternteils, Trans-  
portkosten etc.) sind nicht als Sanktionen im Rechtssinne zu qualifizieren. Dazu fehlt es be-  
reits an der gesetzlichen Grundlage. Auch wären damit schwerwiegende Ungleichheiten ver-  
bunden, da die Nebenfolgen je nach den individuellen Umständen den Adressaten in unter-  
schiedlichem Mass treffen würden.

Auch die Sanktion des Art. 16 SVG betrifft einzig den Entzug der individuellen  
Fahrberechtigung und nicht die damit verbundenen Nebenfolgen. Dies ergibt sich aus BGE  
116 Ib 146, 150. Strittig war in dem Entscheid, ob mit der Vollstreckung des Führerauswei-  
sentzuges abgewartet werden soll, bis eine mit ihm in Zusammenhang stehende Freiheitsstrafe



vollzogen ist. Das Bundesgericht verneinte die Frage insbesondere mit folgendem Argument: „Es kommt nicht selten vor, dass der Betroffene keine oder nur geringe direkte Wirkungen einer Administrativmassnahme verspürt, weil er z.B. während der Dauer im Militärdienst, in den Ferien oder ohne Auto im Ausland weilt oder weil er krank ist und sich allenfalls sogar im Spital befindet.“

Die general- wie spezialpräventive Wirkung einer Sanktion hat in erster Linie aus dieser selbst zu erfolgen: Die Sanktion selbst und nicht deren Nebenfolgen sollen repressive Wirksamkeit entfalten. Eine Sanktion für die Missachtung der Verkehrsvorschriften besteht im Entzug der individuellen Fahrberechtigung. Soll darüber hinaus der fehlbare Lenker mittels Eingriff in seine Vermögensrechte bestraft werden, ist eine Busse zu verhängen. Gelten die Nebenfolgen des Führerausweisentzuges selbst somit nicht als Sanktion, kann daraus folglich die Unzulässigkeit einer Versicherung der betreffenden wirtschaftlichen Nebenfolgen nicht abgeleitet werden.

3. Gegen die Zulässigkeit der Versicherung der Nebenfolgen des Warnungsentzuges von Führerausweisen spricht allenfalls, dass damit die präventive Wirkung des Entzugs, auf Kosten der Verkehrssicherheit, geschmälert werden könnte. Eine mit einer Versicherung verbundene nachweisbare Gefahr für die Allgemeinheit könnte es rechtfertigen, die diesbezügliche inhaltliche Widerrechtlichkeit bzw. Sittenwidrigkeit auch auf die Nebenfolgen des Normverstosses auszudehnen (mittelbare Widerrechtlichkeit, vgl. dazu Gauch/Schluep, Schweizerisches Obligationenrecht Allgemeiner Teil, Bd. 1, Rz. 643 f.). Es wäre dann zugunsten der Verkehrssicherheit (zugunsten des Gesetzeszwecks) auf die Möglichkeit der Versicherung des Warnungsentzuges zu verzichten.

Diese unmittelbare Wirkung der Versicherung auf die Verkehrssicherheit (spürbare Gefahrserhöhung) hat die Vorinstanz jedoch in keiner Weise nachgewiesen. Ihre Ausführungen sind nicht auf diesbezügliche Fachgutachten abgestützt, sondern beruhen lediglich auf eigenen Schlussfolgerungen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass der angeführte Einfluss auf die Verkehrssicherheit unabhängig von der rechtlichen Qualifikation des Warnungsentzuges bestehen müsste. D.h., die durch die umstrittene Versicherung allfällig erhöhte Gefahr für die Verkehrssicherheit müsste unabhängig davon bestehen, ob der Entzug als Administrativmassnahme oder als Strafe zu qualifizieren ist. Sofern aber ein Einfluss auf die Verkehrssicherheit besteht, dürfte ein entsprechendes Versicherungsprodukt unabhängig von der rechtlichen Qualifikation der zugrunde liegenden Sanktion nicht angeboten werden.

Dies bedeutet, dass im Falle eines Zusammenhangs die Bewilligung bereits 1986 nicht hätte erteilt werden dürfen. Das EJPD und das BPV haben denn auch nach eigenen Angaben 1986 vor der Bewilligungserteilung das Versicherungsprodukt einer eingehenden Prüfung unterzogen. Aus der danach erfolgten Erteilung der Bewilligung muss geschlossen werden, dass die entsprechenden Zusammenhänge nicht nachgewiesen werden konnten.

**VII.** Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Die rechtliche Qualifikation des Warnungsentzuges von Führerausweisen hat keinen Einfluss auf die Zulässigkeit einer Versicherung der wirtschaftlichen Nebenfolgen eines Führerausweistenzuges. Unabhängig davon, ob eine Sanktion als Strafe oder als Administrativmassnahme gilt, kann diese selbst, soweit überhaupt möglich, nicht versichert werden. Auch die Zulässigkeit der Versicherung der wirtschaftlichen Nebenfolgen richten sich nicht nach deren rechtlicher Qualität. Ausschlaggebend ist in diesem Zusammenhang vielmehr, ob die betreffende Versicherung den Sinn und Zweck der Sanktion untergräbt.

Die Aufsichtsbehörden sind nur und allenfalls dann befugt, das Recht der Beschwerdeführerin zu widerrufen, wenn sie nachzuweisen vermögen, dass die Bewilligung im Widerspruch zur Verkehrssicherheit und damit zum Gesetzeszweck steht. In diesem Fall würde der Betriebsbewilligung ein ursprünglicher Mangel anhaften. Die Verkehrssicherheit wäre *prima vista* stärker zu gewichten als der Vertrauensschutz der Beschwerdeführerin. Die Aufsichtsbehörden hätten den Mangel festzustellen und auf plausible Art und Weise nachzuweisen. Im vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass die Aufsichtsbehörden die Betriebsbewilligung 1986 aufgrund der diesbezüglichen Erkenntnisse erteilt haben. Weiter ist anzuführen, dass die Beschwerdeführerin 10 Jahre ihr Versicherungsprodukt angeboten hat, ohne dass die Vorinstanz aus Gründen der Verkehrssicherheit eingeschritten wäre. Schliesslich hat die Vorinstanz in erster Linie aufgrund der von ihr behaupteten Änderung der rechtlichen Qualifikation des Warnungsentzuges von Führerausweisen und nicht aus Bedenken gegenüber der Verkehrssicherheit die hier angefochtene Verfügung erlassen.

Aufgrund vorstehender Erwägungen wird

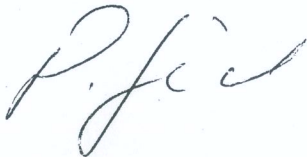
**entschieden:**

1. Die Beschwerde gegen die Verfügung des Bundesamtes für Privatversicherungswesen vom 29. August 1996 wird gutgeheissen.
2. In Anwendung von Art. 63 Abs. 2 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Kostenvorschuss der Beschwerdeführerin von Fr. 1500.- ist dieser zurückzuerstatten.
3. Der Entscheid wird der Beschwerdeführerin sowie dem Bundesamt für Privatversicherungswesen gegen Empfangsbescheinigung schriftlich eröffnet.

Basel, den 15. Oktober 1998

Eidgenössische Rekurskommission für die Aufsicht über die Privatversicherung

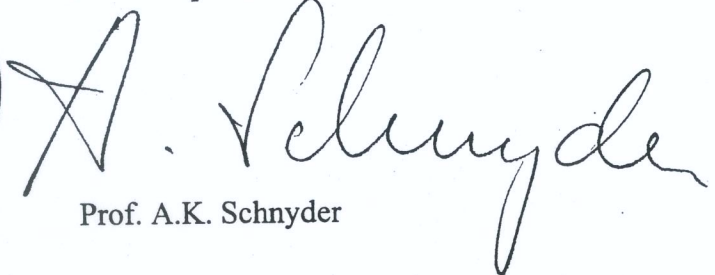
Der Juristische Sekretär:



P. Grolimund



Der Vizepräsident:



Prof. A.K. Schnyder

**Rechtsmittelbelehrung:** Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach seiner Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden (Art. 108 OG).

Kopie z.K. an:

Präsident der Rekurskommission

Finanzdienst EJPD, GS, 3003 Bern