

Eidgenössisches Finanzdepartement
Rechtsdienst EFD
Bernerhof
3003 Bern
regulierung@gs-efd.admin.ch

Zürich, 27. Oktober 2016

Stellungnahme zur Teilrevision des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zur Teilrevision des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) teilnehmen zu können. Die Privatassekuranz ist als Gesetzesadressat von der Revision direkt betroffen. Gerne nehmen wir deshalb die Gelegenheit wahr, Ihnen nachfolgend die Stellungnahme des Schweizerischen Versicherungsverbandes SVV zu unterbreiten:

Der SVV unterstützt die Teilrevision des VVG gemäss Auftrag des Parlamentes. Sie trägt berechtigten Anliegen der Versicherungskundinnen und -kunden (Widerrufsrecht, Kündigungsrecht, Verjährungsfrist) Rechnung. Der vorliegende Entwurf geht jedoch über den Rückweisungsbeschluss des Parlamentes hinaus und entspricht in der vorliegenden Form einer Totalrevision:

- Die Vorlage (inkl. vorgeschlagene systematische Änderungen, die mit materiellen Eingriffen verbunden sind) stellt rund drei Viertel des VVG zur Disposition (siehe Ziffer 1.1).
- Zahlreiche Vorschläge entsprechen entweder nicht dem Rückweisungsbeschluss (z.B. eine zwingende Nachhaftung, ein Verbot für Änderungen der Allgemeinen Vertrags-/Versicherungsbedingungen oder ein Kündigungsverbot in der Krankenzusatzversicherung) oder
- widersprechen diesem (Erfordernis einer schlanken Teilrevision sowie unveränderte Beibehaltung der Teilrevision 2006/2007).

Der SVV ist für eine konsequente Umsetzung der Vorgaben des Parlamentes. Eine Quasi-Totalrevision lehnt er ab.

Unsere zentralen Anliegen sind einerseits grundsätzlicher Natur (z.B. Festhalten an den Errungenschaften der Teilrevision 2006/2007, Regulierungsfolgeabschätzung, keine Verbote im Privatrecht). Andererseits schlagen wir u.a. eine verbesserte Eingrenzung des Schutzbereichs, eine vertiefte Anpassung des VVG an die digitalen Entwicklungen und eine Übergangsbestimmung vor.

1 Grundsätzliche Bemerkungen

1.1 Ausgangspunkt: Rückweisungsbeschluss des Parlamentes einhalten

Der SVV unterstützt eine (weitere) Teilrevision des VVG. Ein Widerrufsrecht, ein ordentliches Kündigungsrecht oder eine Verlängerung der Verjährungsfrist sind Anliegen, die dem Erfordernis eines modernen Kundenschutzes Rechnung tragen und ihren Niederschlag im VVG finden sollen.

Auch wenn wir anerkennen, dass sich die Versicherungsbranche seit dem Beschluss des Parlamentes vom März 2013 weiter im Umbruch befindet (fortschreitende Digitalisierung, anhaltende Tiefzinsphase), ist dem Auftrag des Parlamentes Folge zu leisten und nur das Nötigste anzupassen. Der Branchenumbruch hat wenig Berührung mit dem Inhalt des VVG. Wir sind deshalb von der Fülle und dem Umfang des Vernehmlassungsentwurfs überrascht. Während das geltende VVG 104 Artikel umfasst, stellt der Vernehmlassungsentwurf rund 80 Änderungen zur Diskussion (inkl. systematische Änderungen, die mit materiellen Eingriffen verbunden sind). Damit stehen drei Viertel des VVG zur Disposition. Das entspricht quasi einer Totalrevision und weicht deutlich vom Auftrag des Parlamentes ab. Zahlreiche Vorschläge sind nicht durch den Rückweisungsbeschluss gedeckt (wie beispielsweise eine zwingende Nachhaftung, ein Verbot für Änderungen der Allgemeinen Vertrags-/Versicherungsbedingungen, ein Kündigungsverbot in der Krankenzusatzversicherung oder eine Neustrukturierung des Gesetzes) oder widersprechen ihm (Erfordernis einer schlanken Teilrevision sowie unveränderte Beibehaltung Teilrevision 2006/2007).

Der SVV ist für eine konsequente Umsetzung der Vorgaben des Rückweisungsbeschlusses des Parlamentes. Die Versicherungskunden in der Schweiz sind durch das geltende Versicherungsrecht (Versicherungsaufsichtsgesetz mit Aufsichtsverordnung, Versicherungsvertragsgesetz und zahlreiche Rundschreiben der Finma) und durch freiwillige Massnahmen der Versicherer (Ombudsstelle der Privatversicherer, Lernattestierungssystem/Branchenregister «Cicero») gut geschützt.

Das bestätigt auch eine repräsentative Studie des Instituts für Versicherungswirtschaft der Universität St. Gallen von 2015 («Konsumentenschutz aus Kundensicht»)¹.

1.2 Auswirkungen der Revision prüfen

Wie bei allen Gesetzgebungsvorhaben erwartet der SVV auch für die Teilrevision des VVG eine fundierte Kosten-Nutzen-Abschätzung. Im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage fehlt eine solche Abschätzung. Festgehalten wird in lediglich pauschaler Weise, dass die vorgeschlagene Regulierung die Wettbewerbsintensität insgesamt erhöht, was sich dämpfend auf die Kostenentwicklung auswirke (vgl. Seite 60).

Es ist fraglich, ob der erläuternde Bericht damit dem politischen Zeitgeist für eine fundierte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) gerecht wird (vgl. Motionen 15.3400 Vogler und 15.3445 Caroni, welche 2016 an den Bundesrat überwiesen wurden). Die Vernehmlassungsadressaten verfügen über keine RFA, die die Auswirkungen auf die Betroffenen (Unternehmen, Konsumenten, Staat) darlegt. Den Vernehmlassern fehlt daher ein zentrales Element zur Beurteilung der Revisionsvorlage. Sie können deshalb keine Abwägung der Kosten (direkte und indirekte Regulierungskosten sowie weitere Auswirkungen) und des Nutzens der Vorlage vornehmen. Das ist insbesondere bedauerlich, als die Vernehmlassungsvorlage, wie dargelegt, deutlich über den Parlamentsbeschluss hinausgeht.

Wir verweisen hierzu noch einmal auf die Studie des Institutes für Versicherungswirtschaft der Universität St. Gallen, aus der hervorgeht, dass die Zahlungsbereitschaft der Kundinnen und Kunden für mehr Konsumentenschutz gering ist (vgl. «Konsumentenschutz aus Kundensicht», IVW der Universität St. Gallen 2015, Seite 9).

2 Zentrale Anliegen im Detail

2.1 Bestandteile der Teilrevision 2006/2007 beibehalten

Im Rahmen der Teilrevision des VVG, die per 1. Januar 2006 beziehungsweise 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, sind zentrale Kundenanliegen – wie die vorvertragliche Informationspflicht der Versicherer und eine Neuregelung der Anzeigepflichtverletzung – bereits realisiert worden. An diesen Änderungen, die das Ergebnis eines sechsjährigen Revisionsverfahrens sind, und die in den Gesellschaften einen hohen Umsetzungsaufwand mit Zusatzkosten zur Folge hatten, ist gemäss Auflage des Parlamentes unverändert festzuhalten.

¹ Vgl. <http://www.svv.ch/de/publikationen-uebersicht/konsumentenschutz-aus-kundensicht-eine-empirische-studie-im-schweizer-versi>

Es besteht keine Notwendigkeit, diese Bestimmungen des VVG bereits wieder zu revidieren und die Branche mit erneuten Umsetzungsaufwänden und Zusatzkosten zu belasten. Unternehmen wie auch Versicherte sind auf eine stabile Rechtsordnung angewiesen. Eine erneute Revision der Bestimmungen, die auf Anfang 2006 beziehungsweise 2007 eingeführt wurden, lehnen wir deshalb ab (vgl. auch Beilage 1).

2.2 Keine Verbote im Privatrecht

Als Ergänzungserlass zum Obligationenrecht gehört das VVG zum Privatrecht. Ein zentrales Prinzip des Privatrechts ist die Vertragsfreiheit.

Der Vernehmlassungsentwurf führt drei Bestimmungen auf, die Verbote adressieren (vgl. Art. 35 VE-VVG zum Verbot von Änderungen der Allgemeinen Vertrags-/Versicherungsbedingungen, Art. 35a Abs. 4 VE-VVG zum Kündigungsverbot für Krankenversicherer und Verbot nach Art. 35d VE-VVG zur Kranken- und Unfallversicherung).

Diese Verbote sind nicht gerechtfertigt. Sie greifen ohne Not in die Vertragsfreiheit ein und widersprechen dem Rückweisungsbeschluss des Parlamentes. Dieser hält klar fest, dass mit der Teilrevision unnötige Eingriffe in die Vertragsfreiheit zu vermeiden sind. Hinzu kommt, dass die Versicherungsbranche – im Gegensatz zu anderen Branchen – einer strengen staatlichen Aufsicht untersteht. Bei allfälligen Missbräuchen von Versicherungsunternehmen kann die Finma einschreiten (vgl. Art. 46 Abs. 1 Bst. f. VAG und Art. 117 AVO).

Die Verbote nach Art. 35a Abs. 4 und 35d VE-VVG unterscheiden zudem nicht zwischen Sozial- und Privatversicherung. Bei der sozialen Krankenversicherung gelten besondere Regeln (Obligatorium, Aufnahmezwang, Kündigungsverbot für Versicherer, usw.). Sie untersteht dem Sozialversicherungsrecht. Die freiwilligen Zusatzversicherungen (beispielsweise Spitalzusatzversicherungen) hingegen sind explizit dem Privatrecht und damit dem VVG zugewiesen (vgl. Art. 2 Abs. 2 Krankenversicherungsaufsichtsgesetz KVAG). Für diese Versicherungsverträge ist somit vom Grundsatz der Vertragsfreiheit auszugehen.

Vor diesem Hintergrund und mit dem Verweis auf den parlamentarischen Revisionsauftrag lehnen wir die vorgeschlagenen Änderungen ab.

2.3 Schutzbereich des VVG angemessen eingrenzen

Auch im Sinne des Rückweisungsbeschlusses des Parlamentes (vgl. Ziff. 3) ist der Schutzbereich des VVG angemessen einzugrenzen. Der Vernehmlassungsentwurf (Art. 98a VE-VVG) vermag in diesem zentralen Punkt nicht zu überzeugen (vgl. dazu den Vorschlag des SVV in Beilage 1).

2.4 Elektronischem Geschäftsverkehr umfassend Rechnung tragen

Ebenfalls im Sinne des Rückweisungsbeschlusses des Parlamentes (vgl. Ziff.5) ist dem elektronischen Geschäftsverkehr und den technologischen Entwicklungen – wie z.B. den sogenannten Insurtech-Startups, die mit digitalen Lösungen den Versicherungsmarkt entscheidend verändern – Rechnung zu tragen.

Das VVG soll diese Entwicklungen aufgreifen und der Versicherungsbranche und ihren Kundinnen und Kunden eine umfassende Nutzung des elektronischen Geschäftsverkehrs ermöglichen. Der elektronische Geschäftsverkehr soll in allen Vertragsstadien – über die ganze Wertschöpfungskette des Versicherungsgeschäfts hinweg – möglich sein.

Das bedingt einerseits, das VVG technologieneutral zu formulieren und Begriffe, die den elektronischen Geschäftsverkehr behindern, konsequent zu eliminieren. Andererseits sind durch die Zulassung von elektronischen Mitteilungen beziehungsweise elektronischen Policen Rechtssicherheit zu schaffen und digitale Prozesse zu ermöglichen.

Der Vernehmlassungsentwurf wird diesen Anliegen nicht in allen Punkten gerecht (vgl. die Formulierungsvorschläge in Beilage 2).

2.5 Regelung betreffend Gefahrsänderung beibehalten

Die Bestimmungen zur Gefahrserhöhung und -verminderung (Art. 23 und 28 ff. VVG) können unverändert beibehalten werden (unter Vorbehalt von Anpassungen an den E-Commerce). Eine Änderung dieses Themenkomplexes sprengt den Rahmen einer Teilrevision. Eine umfassende Neuerung, wie vorgesehen (acht Artikel sind betroffen), würde bei den Versicherungsunternehmen einen beträchtlichen zusätzlichen Aufwand mit entsprechenden Kostenfolgen verursachen (z.B. Anpassung von Produkten und Dokumenten, mögliche Zunahme des Schadenaufwandes).

2.6 Keine zwingende Nachhaftung

Der vorgeschlagene Art. 35c, der eine zwingende Nachhaftung bis zu fünf Jahre nach Beendigung eines Versicherungsvertrags vorsieht, stellt einen gravierenden Eingriff in die Produktgestaltung der Versicherer dar. Wir lehnen ihn deshalb ab.

Der Eingriff betrifft 25 Versicherungszweige mit je zahlreichen Produkten, wobei verschiedene Prinzipien zu berücksichtigen sind (z.B. Schadeneintrittsprinzip, Behandlungsprinzip in der Krankenversicherung, Anspruchserhebungsprinzip «claims made»).

Wir erkennen keinen Grund, warum der Gesetzesgeber auf diese Weise in die Produktgestaltung der Versicherer eingreifen will. Im erläuternden Bericht fehlt eine entsprechende Begründung.

Eine Nachhaftung nach Vertragsende wäre nicht ohne Kostenfolge möglich. Das gebietet das aufsichtsrechtliche Erfordernis der Solvenzerhaltung. Sie besagt, dass die Versicherer eine solche zusätzliche Leistung nicht zum Nulltarif gewähren dürfen. Eine generell gültige Nachhaftung würde somit die Versicherungsprodukte unnötig verteuern, was nicht im Interesse der Kundinnen und Kunden sein kann (vgl. Beilage 1).

2.7 Art. 45 VVG unverändert beibehalten

Gemäss Art. 45 Abs. 1 Bst. b VE-VVG soll neu bei einer Obliegenheitsverletzung zusätzlich ein Kausalitätserfordernis gelten. Das führt dazu, dass die geltende Schutzwirkung von Art. 45 Abs. 1 VVG unverhältnismässig vergrössert wird. Neben der Vertragsverletzung durch den Versicherungsnehmer und dessen Verschulden muss zusätzlich ein Kausalzusammenhang vorliegen (Einfluss der Vertragsverletzung auf Eintritt des befürchteten Ereignisses), den ebenfalls der Versicherer zu beweisen hat. Die Einführung eines Kausalitätserfordernisses in Art. 45 Abs. 1 VVG hätte demnach eine Aushöhlung einer wichtigen Bestimmung zur Folge, deren Verletzung der Versicherer mit der angepassten Bestimmung kaum mehr einwenden kann.

Das geltende Recht (Art. 45 Abs. 1 VVG) ist somit unverändert beizubehalten.

2.8 Gesetzliches Pfandrecht ausbauen – Geschädigtenschutz ohne direktes Forderungsrecht verbessern

Die Vernehmlassungsvorlage plädiert für vermehrten Konsumentenschutz. Auch der Versicherungsnehmer ist «Konsument». Somit darf Konsumentenschutz nicht auf Geschädigten-Bedürfnisse reduziert werden. Das Pfandrecht von Art. 60 VVG bietet nur in einer seltenen Konstellation zu wenig Schutz, nämlich dann, wenn der Haftpflichtige persönlich nicht mehr ins Recht gefasst

werden kann. Der SVV unterstützt die Forderung nach mehr Konsumentenschutz, wenn man die Vorteile des Pfandrechtes beibehält und für diesen seltenen Fall eine zusätzliche Lösung schafft.

Das direkte Forderungsrecht hat schwerwiegende Nachteile. Beim direkten Forderungsrecht verliert der Versicherungsnehmer die Wahlfreiheit, seine Versicherung in Anspruch zu nehmen, an den Geschädigten. Wieso soll ein Geschädigter allgemein privilegiert werden, wenn der Schädiger freiwillig eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen hat? Der Versicherer seinerseits wird wegen des Vertrages zu einem einklagbaren Haftungssubjekt, ohne dass das materielle Haftpflichtrecht das verlangt. Der Geschädigte erhält das Dilemma der Wahl, wen er einklagen soll. Es genügt, den Anspruch auf Haftpflichtleistungen aus einem bestehenden Versicherungsvertrag in jedem Fall dem Geschädigten zugutekommen zu lassen.

Dort wo ein direkter Zugriff auf Versicherer nötig ist (z.B. Strassenverkehrsgesetz) ist das direkte Forderungsrecht punktuell bereits im (Haftpflicht-)Gesetz verankert. Das vorgeschlagene allgemeine direkte Forderungsrecht im VVG geht zu weit, ist unnötig und volkswirtschaftlich schädlich.

Als Alternative schlägt der SVV ein beschränktes direktes Forderungsrecht dort vor, wo der Haftpflichtige als Rechtssubjekt nicht mehr greifbar ist. Nur dort, wo es an einklagbaren Haftpflichtigen mangelt, ist es angemessen, dass Geschädigte direkt an den Versicherer gelangen können. Die Schweiz würde mit einem allgemeinen direkten Forderungsrecht vorpellen, Geschädigte einseitig begünstigen und Schweizer Versicherer international einseitig benachteiligen.

2.9 Begünstigungsordnung bei Lebensversicherungen beibehalten

Die heutige Regelung der Begünstigungsordnung bei Lebensversicherungen hat sich in der Praxis bewährt und ist – mit Artikel 74, 76 und 78 VVG – unverändert beizubehalten. Der Erläuternde Bericht zur Vernehmlassungsvorlage enthält keine Hinweise, die eine Änderung notwendig erscheinen liessen. Eine Änderung ist auch nicht Inhalt des parlamentarischen Revisionsauftrages. Die vorgeschlagenen Anpassungen schaffen Rechtsunsicherheit, führen zu einem nicht abschätzbaren administrativen Mehraufwand (Art. 74 VE-VVG) und schränken das Gestaltungs- und Verfügungsrecht des Versicherungsnehmers massgeblich ein (betrifft Art. 74, 76 und 78 VE-VVG).

2.10 Übergangsbestimmung vorsehen

Die Vernehmlassungsvorlage sieht keine Übergangsbestimmung vor. Die neuen und revidierten Bestimmungen des VVG werden die Prozesse der Versicherungsgesellschaften bedeutend beeinflussen – etwa in der Produkteentwicklung, bei Kundendokumenten / Versicherungsbedingungen, bei der Risikobewertung und -übernahme, beim Vertragsmanagement, im Kundenservice, beim

Schadenmanagement, in der Betrugserkennung, bei der Ausbildung und im Vertrieb. Eine Übergangsbestimmung ist deshalb zwingend aufzunehmen.

In der Übergangsbestimmung ist zwischen bestehenden und neuen Versicherungsverträgen wie folgt zu differenzieren:

- Bestehende Verträge (Abschluss vor Inkrafttreten des revidierten Rechts): Das Prinzip der Nichtrückwirkung von Gesetzen ist zu beachten (vgl. Art. 9 Bundesverfassung und Art. 1 ff. Schlusstitel zum ZGB). Somit soll das bisherige VVG weitergelten, zumal eine Rückwirkung mit Neuverhandlungen und unerwünschten Folgen für beide Vertragsparteien verbunden wäre (Prüfung und Anpassung der Altverträge an rückwirkend anwendbare Neuregelungen beziehungsweise neue Leistungen und voraussichtliche Prämien erhöhungen für Bestandskunden).
- Neue Verträge (Abschluss nach Inkrafttreten des revidierten VVG): Es ist eine angemessene Übergangsfrist von mindestens zwei Jahren vorzusehen, um den Versicherern ausreichend Zeit für System- oder Ablaufanpassungen inklusive Schulung zu geben.

Für die in diesem Schreiben erläuterten zentralen Anliegen als auch für weitere Hinweise unsererseits verweisen wir auf die Beilagen 1 und 2.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge und Vorschläge bei der weiteren Behandlung der Vorlage. Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen zur Verfügung. Wir sind auch gerne bereit, unsere schriftlichen Ausführungen an einem Treffen zu erläutern.

Mit freundlichen Grüßen

Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Lucius Dürr
Direktor



Marc Chuard
Leiter Ressort Finanz und Regulierung

Beilagen erwähnt