

Schweizerische Eidgenossenschaft
Eidgenössisches Departement des Innern EDI
3003 Bern

Per E-Mail an:
aufsicht-krankenversicherung@bag.admin.ch
gever@bag.admin.ch

Zürich, 3. September 2020

Stellungnahme des SVV zum Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Vernehmlassungsunterlagen und die Möglichkeit, zum Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit und zum erläuternden Bericht Stellung nehmen zu dürfen.

Der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) steht für eine liberale, eigenverantwortliche Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung ein. Er engagiert sich für wettbewerbsorientierte, wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen und erachtet die geplante Reform grundsätzlich als massiven Eingriff in die Vertrags- und Wirtschaftsfreiheit. Auf der anderen Seite anerkennt der SVV den Handlungsbedarf bei der Selbstregulierung in der Krankenversicherungsbranche und er begrüsst den Vorschlag des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), einige Punkte der Vereinbarung der Versicherer für verbindlich zu erklären.

Position des Schweizerischen Versicherungsverbandes (SVV)

Der SVV unterstützt die Stossrichtung der geplanten Reform zur verbindlichen Selbstregulierung der Vermittlungstätigkeit – unter der Voraussetzung, dass sich der regulatorische Eingriff, wie in der Überschrift und im ersten Absatz von Art. 31a VE-VAG festgehalten, auf die soziale Krankenversicherung und die Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversicherung beschränkt.

Beurteilung

Die Krankenversicherer stehen punkto Vermittlerprovisionen und Telefonwerbung schon länger im Fokus von Politik und Öffentlichkeit. So gab es bereits vor rund zehn Jahren Bestrebungen des Parlaments, in der sozialen Krankenversicherung jegliche Provisionen zu verbieten.

Ausserdem wurde 2014 mit dem neuen Krankenversicherungsaufsichtsgesetz (KVAG) für die Versicherer die Möglichkeit geschaffen, mittels Vereinbarung die Telefonwerbung, den Verzicht auf Leistungen der Call Center und die Einschränkung der Entschädigung der Vermittlertätigkeit zu regeln.

Der SVV unterstützt die Selbstregulierung der Branche. Damit die neue, erweiterte Branchenvereinbarung mit Gültigkeit ab 1. Januar 2021 jedoch Wirkung erzielen und im Sinne der Spieltheorie einen «Pareto-optimalen» Zustand herbeiführen kann, braucht es die Allgemeinverbindlichkeit sowie griffige Sanktionen. Ansonsten lässt sich das bestehende «Prisoner's Dilemma», in welchem sich die Krankenversicherer mit der dominanten Strategie der Nicht-Kooperation befinden, nicht durchbrechen.

Damit der SVV das vorliegende Bundesgesetz über die Regulierung der Vermittlertätigkeit unterstützen kann, sind Anpassungen grundsätzlicher Art erforderlich. Dabei gilt es den unterschiedlichen rechtlichen Ausgangslagen in der sozialen Krankenversicherung und der Zusatzversicherung gebührend Rechnung zu tragen. Konkret geht es unter anderem um die folgenden Empfehlungen des SVV:

Empfehlung

Die Vermittlerinnen und Vermittler, die über einen Arbeitsvertrag an den Versicherer gebunden sind, sollen von der vorliegenden Revision ausgenommen werden. Art. 19a Abs. 1 VE-KVAG und Art. 31a VE-VAG sind dementsprechend zu präzisieren.

Begründung

In Bezug auf die vorgeschlagene Definition der Vermittler hat der SVV grosse Vorbehalte. Eine sachlich unge-rechtfertigte Erweiterung der Vermittlerdefinition auf interne Angestellte eines Versicherers ist ein massiver Ein-griff in die Autonomie des Versicherers (Wirtschafts- und Organisationsfreiheit) sowie in die üblichen arbeits-rechtlichen Freiheitsgrade des Arbeitgebers. In der diesem Gesetzesentwurf zugrunde liegenden Motion (18.4091) sowie in der damit zusammenhängenden parlamentarischen Beratung war nie davon die Rede, den internen Vertrieb zu regulieren, sondern die Qualität der Arbeit und die Provisionen der externen Vermittler. Der Gesetzesentwurf geht hier klar über den Willen der verabschiedeten Motion und die in der neuen, erweiterten Branchenvereinbarung enthaltene Definition hinaus.

Im Allgemeinen muss weiterhin das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) und die dort getroffene, generelle De-finition und Differenzierung zwischen gebundenen und ungebundenen Vermittlern massgeblich sein (siehe Art. 43 VAG und Art. 40 VAG / VE-VAG). Nur für den Bereich der Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversi-cherung im Besonderen (siehe Art. 31a Abs. 1 VAG / VE-VAG) stützt sich der SVV auf die Vermittlerdefinition in der neuen, erweiterten Branchenvereinbarung.

Empfehlung

Art. 38 Abs. 2 VE-VAG ist ersatzlos zu streichen.

Begründung

Es genügt das gegebene, umfangreiche Sanktionssystem des VAG und des FINMAG, das aus Straf- und Verwaltungsanktionen besteht. Die FINMA kann neben den bereits geltenden Massnahmen nach Art. 51 VAG bei Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen auch die verschiedenen im FINMAG aufgeführten Massnahmen ergreifen (Art. 30 ff. FINMAG). Ein neuer Verwaltungsanktionstatbestand im VAG ist damit nicht erforderlich.

Empfehlung

Die Bussenhöhe gemäss Art. 86 Abs. 1 Bst. d^{bis} VE-VAG ist zu korrigieren und mit der laufenden, umfassenden VAG-Revision in Einklang zu bringen.

Begründung

Der Bundesrat nimmt bei der laufenden, umfassenden VAG-Revision eine Entschlackung der Strafbestimmungen vor. Er setzt dabei auch die Bussenhöhen von 500'000 bzw. 150'000 Franken auf 100'000 bzw. 50'000 Franken herab (siehe Art. 86 und Art. 87 gemäss Vernehmlassungsvorlage Bundesrat vom 14. November 2018). Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf mit einer Bussenhöhe bis zu 500'000 Franken in Art. 86 steht dazu im Widerspruch. Dies ist bei der weiteren Behandlung der Vorlage zwingend zu korrigieren.

Diese Empfehlungen sowie weitere Bemerkungen und Anregungen finden Sie im separaten Formular bzw. Raster. Der SVV dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen bei der weiteren Behandlung der Vorlage.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Versicherungsverband SVV

Urs Arbter

Leiter Ressort Versicherungspolitik und Regulierung,
Stellvertretender Direktor

Dominik Gresch

Leiter Bereich Kranken- und Unfallversicherung

Beilagen:

- Raster SVV mit Änderungsvorschlägen

Kopie an:

- curafutura
- santésuisse

**Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit
Vernehmlassungsverfahren**

Stellungnahme von

Name / Firma / Organisation : Schweizerischer Versicherungsverband (SVV)

Abkürzung der Firma / Organisation : SVV

Adresse : Conrad-Ferdinand-Meyer-Strasse 14, Postfach, 8022 Zürich

Kontaktperson : Dominik Gresch

Telefon : +41 44 208 28 29

E-Mail : dominik.gresch@svv.ch

Datum : 03.09.2020

Wichtige Hinweise:

1. Wir bitten Sie keine Formatierungsänderungen im Formular vorzunehmen und nur die grauen Formularfelder auszufüllen.
2. Bitte pro Artikel, Absatz und Buchstabe oder pro Kapitel des erläuternden Berichtes eine Zeile verwenden.
3. Ihre elektronische Stellungnahme senden Sie bitte **als Word-Dokument** bis am **03.09.2020** an folgende E-Mail Adressen:
aufsicht-krankenversicherung@bag.admin.ch; gever@bag.admin.ch

Herzlichen Dank für Ihre Mitwirkung!

**Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit
Vernehmlassungsverfahren**

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Bemerkungen	3
Bemerkungen zum Entwurf der Änderung des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes (KVAG)	5
Bemerkungen zum Entwurf der Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG)	7

**Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit
Vernehmlassungsverfahren**

Allgemeine Bemerkungen	
Name / Firma	Bemerkung / Anregung
SVV	<p>Der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) unterstützt das Ziel der Revision, unerwünschte Telefonanrufe zu unterbinden und die Qualität der Versicherungsvermittlung zu verbessern – unter der Voraussetzung, dass sich der regulatorische Eingriff, wie in der Überschrift und im ersten Absatz von Art. 31a VE-VAG festgehalten, auf die soziale Krankenversicherung und die Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversicherung beschränkt. Die Vermittlerinnen und Vermittler, die über einen Arbeitsvertrag an den Versicherer gebunden sind, sollen von der vorliegenden Revision ausgenommen werden.</p> <p>Was die Vermittlerdefinition anbelangt, gilt es den unterschiedlichen rechtlichen Ausgangslagen in der sozialen Krankenversicherung und der Zusatzversicherung gebührend Rechnung zu tragen:</p> <p>Zusatzversicherung (Privatversicherung):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Seit 2006 besteht eine Vermittleraufsicht, die im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) und der dazugehörigen Verordnung des Bundesrates geregelt ist und die Zusatzversicherung erfasst. Das Hauptanliegen für die Einführung der Vermittleraufsicht war der Schutz der Versicherungsnehmer am «Point of Sale». Die Vermittleraufsicht betrifft sowohl den Marktzugang der Vermittler als auch deren Marktverhalten. Das bereits geltende Schutzniveau wird mit der laufenden Teilrevision des VAG weiter ausgebaut. Die diesbezügliche Botschaft des Bundesrates zuhauenden Parlament ist im Oktober 2020 zu erwarten. – Das VAG unterscheidet zwei Arten von Versicherungsvermittlern: den gebundenen Vertreter der Versicherer (Agent) und denjenigen ohne Gebundenheit an einen Versicherer (Makler, siehe Art. 43 VAG und Art. 40 VAG / VE-VAG). Der Fokus der Vermittleraufsicht liegt bei den ungebundenen Vermittlern. So besteht insbesondere nur für die ungebundenen Vermittler eine Pflicht zum Eintrag in das Vermittlerregister der FINMA. Grund: Die Aufsicht über die gebundenen Vermittler wird von der FINMA über die Aufsicht der beaufsichtigten Versicherungsunternehmen sichergestellt (keine Doppelaufsicht über Agenten). Letztere sind gegenüber den Versicherungskunden für ihre gebundenen Vermittler verantwortlich. Demgegenüber agieren ungebundene Vermittler nicht im Verantwortungsbereich eines beaufsichtigten Versicherungsunternehmens und stehen im Unterschied zu den gebundenen Vermittlern in einem Vertragsverhältnis zum Kunden (Versicherungsnehmer) mit Pflicht zu «Best Advice». <p>Soziale Krankenversicherung:</p> <p>Es besteht keine Vermittleraufsicht analog VAG. Das massgebliche Krankenversicherungsaufsichtsgesetz (KVAG) verfügt aktuell mit Art. 19 Abs. 3 lediglich über eine Kann-Vorschrift zur Vermittlertätigkeit.</p> <p>Angesichts dieser unterschiedlichen Ausgangs- bzw. Rechtslagen besteht nach Ansicht des SVV zwingend grundsätzlicher Klärungs- und Korrekturbedarf in Bezug auf die Zusatzversicherung und die Vermittlerdefinition:</p>

Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit Vernehmlassungsverfahren

	<ul style="list-style-type: none">– Im Allgemeinen muss weiterhin das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) und die dort getroffene, generelle Definition und Differenzierung zwischen gebundenen und ungebundenen Vermittlern massgeblich sein (siehe Art. 43 VAG und Art. 40 VAG / VE-VAG).– Nur für den Bereich der Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversicherung im Besonderen (siehe Art. 31a Abs. 1 VAG / VE-VAG) stützt sich der SVV auf die Vermittlerdefinition in der neuen, erweiterten Branchenvereinbarung mit Gültigkeit ab 1. Januar 2021.
--	---

Wenn Sie einzelne Tabellen im Formular löschen oder neue Zeilen hinzufügen möchten, so können Sie unter "Überprüfen/Dokument schützen/ Schutz aufheben" den Schreibschutz aufheben. Siehe Anleitung im Anhang.

**Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit
Vernehmlassungsverfahren**

Bemerkungen zum Entwurf der Änderung des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes (KVAG)					
Name / Firma	Art.	Abs.	Bst.	Bemerkung / Anregung	Antrag für Änderungsvorschlag (Textvorschlag)
SVV	19a	1	d	<p>In Bezug auf die vorgeschlagene Definition der Vermittler hat der SVV grosse Vorbehalte (siehe allgemeine Bemerkungen).</p> <p>Eine sachlich ungerechtfertigte Erweiterung der Vermittlerdefinition auf interne Angestellte eines Versicherers ist ein massiver Eingriff in die Autonomie des Versicherers (Wirtschafts- und Organisationsfreiheit) sowie in die üblichen arbeitsrechtlichen Freiheitsgrade des Arbeitgebers.</p> <p>In der diesem Gesetzesentwurf zugrunde liegenden Motion (18.4091) sowie in der damit zusammenhängenden parlamentarischen Beratung war nie davon die Rede, den internen Vertrieb zu regulieren, sondern die Qualität der Arbeit und die Provisionen der externen Vermittler. Der Gesetzesentwurf geht hier klar über den Willen der verabschiedeten Motion und die in der neuen, erweiterten Branchenvereinbarung enthaltene Definition hinaus. Ausserdem sind Auswüchse bei den Provisionen und unerwünschte Anrufe («Telefonterror») fast ausschliesslich Probleme im Vermittlerkanal und nicht im internen Vertrieb.</p>	<p><u>Ergänzen:</u></p> <p>die Ausbildung der Vermittlerinnen und Vermittler, <u>die nicht über einen Arbeitsvertrag an den Versicherer gebunden sind;</u></p>
SVV	19a	1	e	Siehe obige Bemerkungen zu Art. 19a Abs. 1d VE-KVAG.	<p><u>Ergänzen:</u></p> <p>die Einschränkung der Entschädigung der Vermittlerinnen und Vermittler, <u>die nicht über einen Arbeitsvertrag an den Versicherer gebunden sind;</u></p>
SVV	19a	1	f	Bei der Formulierung des Protokolls des Kunden und der Beratungsperson ist die elektronische Zustimmung zu ermöglichen, welche unter Umständen eine effizientere und günstigere Form der Beratung gewährleisten kann.	<p><u>Ändern:</u></p> <p>die Erstellung und Unterzeichnung von Beratungsprotokollen, wobei die elektronische Erstellung und Unterzeichnung der schriftlichen gleichgestellt ist.</p>

**Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit
Vernehmlassungsverfahren**

SVV	19a	1	g	Damit die Sanktionen auch für Versicherer, die der Vereinbarung nach Abs. 1 nicht beigetreten sind, bei einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung Geltung erlangen, ist die Ergänzung um Bst. g notwendig.	<u>Ergänzen:</u> <u>die Sanktionen, wenn ein Versicherer die Vereinbarung missachtet, sowie eine Schiedsordnung zur brancheninternen Durchsetzung der Sanktionen.</u>
SVV	19a	2		Siehe obige Bemerkungen zu Art. 19a Abs. 1g VE-KVAG.	<u>Ändern:</u> die die Punkte nach Absatz 1 Buchstaben c–g betreffen
SVV	38a			Die vorgeschlagenen aufsichtsrechtlichen Massnahmen werden in der vorliegenden Form abgelehnt. Sie sind unverhältnismässig und bestrafen nicht den fehlbaren Versicherer, sondern Dritte. Der SVV vertritt nach wie vor die Haltung, dass Verstösse gegen die Branchenvereinbarung bestraft werden sollen, lehnt jedoch die vorgeschlagene Sanktionierung im Bereich der aufsichtsrechtlichen Massnahmen ab. Diese gehen weit über das geforderte Mass hinaus und dürfen nicht zum Nachteil Dritter reichen, in dem diesen Gelder gekürzt oder die geschuldete Entschädigung verweigert wird, wenn die Bestimmungen der Branchenvereinbarung durch den Krankenversicherer nicht eingehalten werden.	<u>Streichen:</u> Missachtet ein Versicherer eine nach Artikel 19a Absatz 2 verbindlich erklärte Regelung, so kann die Aufsichtsbehörde ihm für die Dauer von höchstens einem Jahr: a. die Entschädigung von Vermittlerinnen und Vermittlern verbieten, an die er nicht durch einen Arbeitsvertrag gebunden ist; b. eine Einschränkung seiner Kosten für das Akquirieren neuer Versicherter anordnen.
SVV	54	4	bis	Diese Ergänzung erachten wir als zwingend, da es sonst zu einer Doppelbestrafung der Versicherer führt.	<u>Ergänzen:</u> <u>Von einer Bestrafung kann abgesehen werden, wenn die Missachtung der Branchenvereinbarung gemäss Art. 19a KVAG im Rahmen eines verbandsinternen Verfahrens zu einer hinreichenden Sanktion führte.</u>

Wenn Sie einzelne Tabellen im Formular löschen oder neue Zeilen hinzufügen möchten, so können Sie unter "Überprüfen/Dokument schützen/ Schutz aufheben" den Schreibschutz aufheben. Siehe Anleitung im Anhang.

**Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit
Vernehmlassungsverfahren**

Bemerkungen zum Entwurf der Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG)					
Name / Firma	Art.	Abs.	Bst.	Bemerkung / Anregung	Antrag für Änderungsvorschlag (Textvorschlag)
SVV	31a	1	d	In Bezug auf die Definition der Vermittler hat der SVV grosse Vorbehalte (siehe allgemeine Bemerkungen sowie obige Begründungen zu Art. 19a Abs. 1d VE-KVAG).	<u>Ergänzen:</u> die Ausbildung der Vermittlerinnen und Vermittler, <u>die nicht an den Versicherer gebunden sind;</u>
SVV	31a	1	e	Siehe allgemeine Bemerkungen sowie obige Anregungen zu Art. 19a Abs. 1d VE-KVAG.	<u>Ergänzen:</u> die Einschränkung der Entschädigung der Vermittlerinnen und Vermittler, <u>die nicht an den Versicherer gebunden sind;</u>
SVV	31a	1	f	Bei der Formulierung des Protokolls des Kunden und der Beratungsperson ist die elektronische Zustimmung zu ermöglichen, welche unter Umständen eine effizientere und günstigere Form der Beratung gewährleisten kann.	<u>Ändern:</u> die Erstellung und Unterzeichnung von Beratungsprotokollen, wobei die elektronische Erstellung und Unterzeichnung der schriftlichen gleichgestellt ist.
SVV	31a	1	g	Damit die Sanktionen auch für Versicherungsunternehmen, die der Vereinbarung nach Abs. 1 nicht beigetreten sind, bei einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung Geltung erlangen, ist die Ergänzung um Bst. g notwendig.	<u>Ergänzen:</u> <u>die Sanktionen, wenn ein Versicherungsunternehmen die Vereinbarung missachtet, sowie eine Schiedsordnung zur brancheninternen Durchsetzung der Sanktionen.</u>
SVV	31a	2		Siehe obige Bemerkungen zu Art. 31a Abs. 1g VE-VAG.	<u>Ändern:</u> die die Punkte nach Absatz 1 Buchstaben c–g betreffen
SVV	38	2		Die vorgesehenen aufsichtsrechtlichen Massnahmen im Krankenzusatzversicherungsbereich sind nicht verhältnismässig,	<u>Streichen:</u> Missachtet ein Versicherungsunternehmen eine nach Artikel 31a Absatz 2 verbindlich erklärte

**Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit
Vernehmlassungsverfahren**

				<p>zumal kein sachlicher Zusammenhang zwischen Tatbestand und Massnahme besteht.</p> <p>Es genügt das gegebene, umfangreiche Sanktionssystem des VAG und des FINMAG, das aus Straf- und Verwaltungsanktionen besteht. Die FINMA kann neben den bereits geltenden Massnahmen nach Art. 51 VAG bei Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen auch die verschiedenen im FINMAG aufgeführten Massnahmen ergreifen (siehe Art. 30 ff. FINMAG). Ein neuer Verwaltungsanktionstatbestand im VAG ist damit nicht erforderlich.</p>	<p>Regelung, so kann die FINMA die Genehmigung von Tarifen verweigern, die Anpassung von bestehenden Tarifen vorfügen und sichernde Massnahmen nach Artikel 51 ergreifen.</p>
SVV	86	1		<p>Der Bundesrat nimmt bei der laufenden, umfassenden VAG-Revision eine Entschlackung der Strafbestimmungen vor. Er setzt dabei auch die Bussenhöhen von 500'000 bzw. 150'000 Franken auf 100'000 bzw. 50'000 Franken herab (siehe Art. 86 und Art. 87 gemäss Vernehmlassungsvorlage Bundesrat vom 14. November 2018). Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf mit einer Bussenhöhe bis zu 500'000 Franken in Art. 86 steht dazu im Widerspruch. Dies ist bei der weiteren Behandlung der Vorlage zwingend zu korrigieren.</p>	<p><u>Ändern:</u></p> <p>Mit Busse bis <u>100'000</u> Franken wird bestraft, wer vorsätzlich:</p> <p>^dbis. eine Widerhandlung gegen die Verordnungsregelung nach Artikel 31a Absatz 3 begeht.</p>
SVV	86	2	bis	<p>Diese Ergänzung erachten wir als zwingend, da es sonst zu einer Doppelbestrafung der Versicherer führt.</p>	<p><u>Ergänzen:</u></p> <p><u>Von einer Bestrafung kann abgesehen werden, wenn die Missachtung der Branchenvereinbarung gemäss Art. 31a VAG im Rahmen eines verband-internen Verfahrens zu einer hinreichenden Sanktion führte.</u></p>