

Dreizehnte Sitzung – Treizième séance

Mittwoch, 17. März 2004

Mercredi, 17 mars 2004

08.20 h

03.035

Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag. Änderung Loi fédérale sur le contrat d'assurance. Modification

Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 09.05.03 (BBI 2003 3789)
Message du Conseil fédéral 09.05.03 (FF 2003 3353)

Ständerat/Conseil des Etats 18.12.03 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 17.03.04 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 17.03.04 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 17.03.04 (Fortsetzung – Suite)

Kaufmann Hans (V, ZH), für die Kommission: Die Vorlagen, die wir nun behandeln werden, betreffen zwei Bundesgesetze, nämlich erstens das Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen und zweitens das Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag, für welches Sie die Änderungsanträge in der deutschen Version auf der Fahne ab Seite 63 finden.

Das neue Versicherungsaufsichtsgesetz, kurz auch VAG genannt, bezweckt, die Qualität der staatlichen Aufsicht zu verbessern und die bisher über fünf Bundesgesetze verstreute, 25 Jahre alte Gesetzgebung in einem einzigen Gesetz zusammenzufassen. An der Zielsetzung des bisherigen Rechtes, nämlich die Versicherten und ihre Interessen zu schützen, hat sich nichts geändert. Aber die Liberalisierung und die Globalisierung der Versicherungsmärkte haben teilweise zu einer Kumulation von Risiken geführt, was die Überwachung dieses für die Schweiz doch sehr wichtigen Sektors zusehends erschwert.

Die Probleme vieler privater Lebensversicherer im Bereich der beruflichen Vorsorge haben denn auch einige Mängel in der Aufsicht zutage treten lassen. Insbesondere fehlt in der Schweiz bis anhin ein Frühwarnsystem, das ein rechtzeitiges Eingreifen der Behörden erlaubt. Mit der Gesetzesrevision sollen diese Mängel behoben und soll der Konsumentenschutz verbessert werden.

Der Gesetzentwurf sieht eine massive Ausweitung der Aufsicht und der Vorschriften vor, die für den Staat und die Versicherten und damit letztlich auch für die Konsumenten wahrscheinlich zu einem Kostenschub führen wird. Das Bundesamt für Privatversicherungen beispielsweise rechnet mit einer Personalaufstockung von etwa 60 bis 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die voraussichtlich langen Übergangsfristen bedeuten zudem für neue Wettbewerber eine hohe Eintrittsschwelle, da neue Versicherungen im Gegensatz zu den bestehenden wohl von Anfang an die vorgeschriebene Solvabilität, das heißt die Fähigkeit, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, aufweisen müssen.

Die Neudeinition der Solvenz ist denn auch die folgenschwerste Änderung für die Versicherungen, weil in Bezug auf die Eigenmittelunterlegung künftig nicht nur die Versicherungsrisiken, sondern sämtliche eingegangenen Risiken, das heißt operative Risiken und Anlagerisiken, berücksichtigt werden müssen, was im Klartext wohl eine höhere Eigenmittelbasis bedeutet. Damit nimmt die Schweiz erwartete EU-Entscheide – man spricht dort von der «Solvency II» – auf diesem Gebiet bereits vorweg oder schliesst sich diesen an. Verschärft oder eingeführt wird auch die Gruppen- und Konglomerataufsicht, damit die Abhängigkeit und die Kapitalflüsse offen gelegt werden. Dabei gilt es auch, Regeln für die Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden festzulegen.

Die präventive Produktekontrolle, das heißt die Vorprüfung von Versicherungsprodukten durch die Aufsichtsbehörden, sollte ursprünglich aufgehoben werden, weil sie einerseits die Innovation behindert und weil andererseits die staatliche Vorprüfung oft den falschen Eindruck erweckt, dass diese Produkte dann eben sicherer seien. Die präventive Produktekontrolle wird nun – nach den Kommissionsdiskussionen – nicht vollständig aufgehoben, sondern auf den überobligatorischen Bereichen der Krankenversicherung und der beruflichen Vorsorge wieder eingeführt.

Das Amt des Aktuars, in der Regel ein Mitglied der Geschäftsleitung der Versicherungen, der die Arbeiten des Risk Officers im Versicherungs- und Anlagegeschäft koordiniert, soll aufgewertet werden. Die behördlichen Sanktionsmöglichkeiten sollen verschärft werden, denn gemäss heutigem Gesetz stehen sie in einem Missverhältnis zu den Geschäftsvolumina. Neu sollen Bussen von 100 000 Franken bis 1 Million Franken oder auch administrative Auflagen wie häufigere Berichterstattung usw. möglich sein.

Auch an den Versicherungssektor werden in Zukunft wesentlich höhere Anforderungen bezüglich der Corporate Governance gestellt werden, das heißt bezüglich der Einhaltung von internen und externen Vorschriften und Regeln und bezüglich der Transparenz. Die jüngsten Probleme im Bereich der beruflichen Vorsorge haben dazu geführt, dass für dieses Geschäft eine separate Betriebsrechnung geführt werden muss; die dafür gebundenen Vermögen sind auszusondern. Im Zuge der Gesetzesrevision soll auch der Konsumentenschutz verstärkt werden, wobei dieser teilweise im zweiten Gesetz, im Versicherungsvertragsgesetz, geregelt werden soll.

Entscheidende Revisionspunkte sind hier die Informationspflicht der Versicherungen, aber auch die Unteilbarkeit des Prämienbezuges bei vorzeitiger Kündigung.

Die Gesetzesrevision betrifft die Privatversicherungen, das ist bei den nachfolgenden Diskussionen sehr wichtig. Wir sprechen von den Privatversicherungen, weshalb die Revision dieser Gesetze in der WAK und nicht in der SGK vorbereitet wurde. Gleichwohl ergeben sich Abgrenzungsprobleme, Schnittstellen zu den obligatorischen Sozialversicherungen und anderen staatlichen Versicherungen wie beispielsweise den kantonalen Gebäudeversicherungen. Diese Schnittstellen erschweren zweifellos die Behandlung dieser Vorlage. Als Beispiel sei hier das BVG-Geschäft der Versicherungen angeführt. Hier besteht die Schnittstelle jedoch nicht in einer unterschiedlichen Unterstellung des obligatorischen Bereiches unter das BSV und des überobligatorischen Bereiches unter das BPV, wie das von einigen irrtümlicherweise vermutet wird. Vielmehr geht es hier darum, dass die Sammleinrichtungen dem BSV unterstellt sind, während die dahinter stehenden Lebensversicherungen vom BPV überwacht werden.

Ihnen allen ist bekannt, dass wir uns schon bald mit der Schaffung einer Aufsicht über den gesamten Finanzsektor, das heißt über die Banken und andere Finanzintermediäre wie eben auch die Versicherungen, auseinander setzen müssen. Noch sind aber weder die notwendigen Vorarbeiten abgeschlossen worden, noch sind die konkreten Beschlüsse gefallen, weshalb es wenig Sinn macht, mit der Behandlung der Versicherungsvorlage zuzuwarten. Wenn die Finanzmarktaufsicht eines Tages verwirklicht wird, ist eine weitere Revision der Versicherungsaufsicht deshalb durchaus denkbar. Für die Versicherten ist es aber wichtig, dass die Versicherungsaufsicht bereits heute gestärkt wird, denn der beste Konsumentenschutz sind zahlungsfähige Versicherungen mit einem professionellen Risikomanagement.



Im Verlauf der Diskussionen Ihrer Kommission wurden 44 Anträge behandelt, welche eine weiter gehende Transparenz und einen extensiveren Konsumentenschutz forderten. In einzelnen Fällen wollte man Bestimmungen aus der Sozialversicherungsgesetzgebung auf die privaten Versicherungen übertragen. Einen Teil dieser Forderungen werden wir in Form von Minderheitsanträgen in der nachfolgenden Detailberatung nochmals diskutieren. Ihre Kommission hat einstimmig Eintreten auf die Vorlage beschlossen.

Wir beantragen Ihnen, ebenfalls auf die Vorlage einzutreten.

Pelli Fulvio (RL, TI), pour la commission: Permettez-moi d'abord d'annoncer mes intérêts. En tant que membre de cinq conseils d'administration qui constituent le centre de conduite de la société coopérative Mobilière Suisse, je suis un représentant de la branche. Malgré cette situation, la difficulté objective de trouver un rapporteur de langue française dans cette matière assez technique a induit la commission à me demander d'assumer ce rôle.

Devant vous est présenté le projet de révision totale du droit de la surveillance des assurances et de révision partielle du droit du contrat d'assurance. L'objectif de la surveillance des assurances est en premier lieu la protection de la bonne foi dans le domaine des assurances privées. Le législateur veut en particulier protéger les assurés contre le risque d'insolvenabilité d'une entreprise d'assurance et contre de potentiels abus pouvant se produire dans ce domaine.

Le Conseil fédéral nous présente un projet que l'on peut résumer en six points principaux. Je m'en vais vous présenter ces différents points sans oublier de parler également des propositions de modification émanant du Conseil des Etats et de la commission.

1. Le présent projet regroupe les cinq lois dans un acte unique et rend ainsi le droit de la surveillance des assurances plus transparent et plus facile d'accès.

2. La loi prévoit un renforcement de la surveillance de la solvabilité des entreprises d'assurance. Le calcul de la marge de solvabilité tiendra désormais compte des risques auxquels l'entreprise d'assurance est exposée, notamment des risques issus des marchés financiers et des risques opérationnels.

3. Avec le nouveau droit de la surveillance, une évolution prévue par le droit européen sera prise en compte, à savoir le passage du contrôle préventif au contrôle a posteriori des tarifs des compagnies d'assurances. Toutefois, le Conseil des Etats et la commission ont décidé d'aller moins loin que ce que propose le Conseil fédéral. Je reviendrai sur ce sujet lors de la discussion par article. De sorte à accompagner ce passage, une obligation de désigner un actuaire responsable dans chaque compagnie d'assurances est prévue, de même que le renforcement des exigences concernant l'organe externe de révision.

4. Un des objectifs de cette loi est d'améliorer la protection des consommateurs, non seulement par un renforcement des normes qui visent à éviter les risques de faillite des compagnies d'assurances, mais aussi dans le cadre du devoir d'information des assureurs vis-à-vis des assurés. Il est également prévu de consacrer le principe de la divisibilité de la prime et d'introduire, par la création d'un registre, une surveillance des intermédiaires d'assurance.

5. Cette loi a également pour objectif une nouvelle orientation de la surveillance concernant les groupes d'assurances et les conglomérats financiers. Au cours des dernières décennies, les banques et les assurances ont eu tendance à collaborer de manière de plus en plus intensive. Le législateur doit s'adapter à cette situation factuelle et prévoir des instruments légaux adaptés à la surveillance de ces groupes d'assurances et conglomérats financiers. Le texte de la loi est accompagné de modifications de la législation concernant les banques et le commerce de valeurs mobilières, en sorte que la législation dans le domaine financier soit la plus harmonieuse possible.

6. Notre commission a bien entendu discuté intensivement des possibilités de développement dans le domaine de la

prévoyance professionnelle. La prévoyance professionnelle ne relève pas seulement du domaine des assurances sociales et plus particulièrement de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP), mais aussi du droit de l'assurance privée et du droit de la surveillance des assurances. C'est pourquoi le Conseil des Etats, de même que notre commission, propose le maintien du contrôle préventif dans ce domaine et dans celui de l'assurance-maladie complémentaire.

La commission propose également un catalogue précis des conditions auxquelles les institutions de prévoyance soumises à la LPP pourront être dispensées de la surveillance selon la loi sur la surveillance des assurances (LSA). L'objectif est d'éviter une double surveillance de ces institutions par l'Office fédéral des assurances privées et par l'Office fédéral des assurances sociales, mais aussi d'éviter que les compagnies surveillées par l'Office fédéral des assurances privées le soient sur la base d'un double système normatif, celui de la LSA et celui de la LPP.

Par l'adoption de cette loi, nous ne pourrons pas régler tous les problèmes concernant les rapports entre assureurs et consommateurs. Une révision totale de la loi sur le contrat d'assurance est encore prévue; le travail de préparation est en cours. Par ailleurs, il faudra édicter des dispositions d'exécution sur cette nouvelle loi sur la surveillance des assurances: la commission recommande au Conseil fédéral de préserver l'équilibre trouvé dans la loi entre les intérêts de la branche et la protection des consommateurs.

Je tiens encore à vous rendre attentifs aux conséquences qu'aura cette loi. L'Office fédéral des assurances privées compte aujourd'hui environ 60 collaborateurs. Au cas où cette révision verrait le jour, les nouvelles tâches y afférentes nécessiteront des collaborateurs supplémentaires, ce qui aura une influence sur le budget de la Confédération. Il est clair, dans la mesure où le budget susmentionné est financé par l'industrie de la branche elle-même, que la taxe de surveillance devra être augmentée. Bien entendu, au bout du compte, toute hausse de la taxe payée par les entreprises d'assurance sera répercutée sur les primes de l'assurance et non pas sur les impôts.

Je vous invite, au nom de la commission qui s'est exprimée en ce sens à l'unanimité, à entrer en matière sur ce projet de loi.

Fasel Hugo (G, FR): Im Auftrag der GPK und als deren Präsident habe ich zu diesem Geschäft zwei, drei Bemerkungen zu machen. Die beiden Räte haben die GPK beauftragt, in einer Expertise die Überschussbeteiligung der Versicherungsgesellschaften, die Sammelstiftungen führen, zu untersuchen, um genauer zu wissen, wie in der Vergangenheit Überschussbeteiligungen zuerst einmal errechnet und dann weiter verrechnet und an die einzelnen Vorsorgewerke in den Sammelstiftungen verteilt wurden. Diese Expertise wird von Professor Heinz Schmid erstellt, einem Sachkenner.

Wir haben nun einige Parallelitäten. Die Ergebnisse werden in den nächsten zwei, drei Wochen vorliegen; sie haben eine Wirkung auf die Aufsicht und damit auch auf einzelne Teile des VAG. Die GPK hat deshalb in einem Brief an die Präsidenten der WAK des Nationalrates und des Ständerates festgehalten, dass sie diese Ergebnisse im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens noch einbringen möchte. Die beiden Präsidenten haben dies entgegengenommen.

Es war mein Auftrag, auch hier zu Protokoll zu geben, dass im Differenzbereinigungsverfahren vonseiten der GPK und der Auftraggeber – das sind die beiden Räte – noch die eine oder andere neue Position eingebracht werden muss.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Der Versicherungsmarkt ist für die Konsumentinnen und Konsumenten wohl einer der am wenigsten transparenten Märkte überhaupt. Die angebotenen Produkte sind nicht homogen. Die für einen wirksamen Wettbewerb erforderliche Markttransparenz ist mangels Vergleichbarkeit der Produkte vielfach nicht gegeben. Herr Bundesrat, gestatten Sie mir gleich eine Vorbemerkung: Wenn der Bundesrat mit dieser Revision auf



mehr Wettbewerb setzt und dies positiv wertet, so setze ich aus der Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten ein grosses Fragezeichen dahinter. Umso wichtiger ist es, dass mit dieser Revision die Aufsicht ausgebaut wird, und umso wichtiger ist es auch, dass mit der Revision des VVG die Stellung der Versicherungsnehmerinnen und -nehmer gestärkt wird.

Die SP-Fraktion ist für Eintreten auf diese Vorlage. Dazu einige Vorbemerkungen:

Zum VAG: Das Aufsichtsrecht im Privatversicherungsrecht ist heute sehr unübersichtlich. Es ist in der Tat so, dass fünf Bundesgesetze heute mit hineinspielen: das VAG, das Kautionsgesetz, das Sicherstellungsgesetz für die Lebensversicherungen, das Schadensversicherungsgesetz und das Lebensversicherungsgesetz. Die Zusammenfassung in einer Gesetzgebung ist aus der Sicht der Rechtsanwenderinnen und -anwender sicher positiv zu werten.

Zur Frage der Schnittstelle zwischen dem Privatversicherungsrecht und dem Sozialversicherungsrecht: Aus der Sicht der SP ist es klar, dass immer da, wo Fragen der sozialen Sicherheit über das Privatversicherungsrecht geregelt werden, die Regeln des Sozialversicherungsrechtes gelten. Die SP-Fraktion wird deshalb in der Detailberatung den Anträgen der SGK folgen.

Jetzt zur generellen Stossrichtung des VAG und zur Teilrevision des VVG: Grundsätzlich geht die Gesetzgebung davon aus, dass neu die bisherige präventive Kontrolle der Produkte und Tarife durch eine nachträgliche Kontrolle abgelöst werden soll. Damit verschlechtert sich tendenziell der Schutz der Versicherungsnehmerinnen und -nehmer. Wettgemacht werden soll dieser Systemwechsel durch eine verstärkte Aufsicht des Staates. Es ist deshalb sehr wichtig, dass die Aufsichtsinstrumente im VAG durch einen Ausbau der Corporate Governance und eine verschärzte Regulierung der Unabhängigkeit aller Kontrollorgane verstärkt werden. Genau deshalb beantragen wir Ihnen in der Detailberatung, dass diese Aufsicht und die Unabhängigkeit der Kontrollorgane ausgebaut werden, indem das Revisorat und die Aktuarinnen und Aktuare gestärkt werden.

Ich bitte Sie deshalb, auch diese verschärften Aufsichtsregelungen gutzuheissen.

Jede Aufsicht ist nur so gut, wie sie nachher auch im Einzelnen durchgesetzt werden kann. Mit dieser Gesetzgebung stärken wir die Verantwortung der Aufsichtsorgane. Es wurde durch die Berichterstattung unserer Kommission gesagt, diese Gesetzesrevision werde zur Folge haben, dass wir etwa 60 bis 80 zusätzliche Personen im entsprechenden Amt beschäftigen müssen. Deshalb ist es sehr wichtig, Herr Bundesrat Merz, dass Sie hier erklären, ob dieser Personalausbau dann auch tatsächlich stattfinden wird, denn nur dann haben wir die Gewähr, dass die Aufsicht auch tatsächlich so erfolgen kann, wie sie das Gesetz vorsieht.

Wenn Sie dann zugleich in der Botschaft sagen, das habe keine zusätzlichen Kosten für den Staat zur Folge, so muss ich dahinter ein grosses Fragezeichen setzen. Sie gehen in der Botschaft davon aus, dass alle diese zusätzlichen Kosten auf die Versicherten überwälzt werden können. Darum, Herr Bundesrat Merz, möchte ich doch darauf hinweisen, dass wir bereits heute im europäischen Vergleich sehr hohe Kosten für die Versicherten und für die Versicherungen haben und dass das den Standort Schweiz, massiv belastet. Wenn Sie also die Kosten, die Belastung des Standortes Schweiz, reduzieren wollen, können Sie nicht davon ausgehen, dass eine volle Überwälzung der zusätzlichen Aufsichtskosten möglich sein wird. Ich bin sehr gespannt, was Sie auf diese Frage hier antworten.

Mit dieser Gesetzesrevision zeigt sich eines: Mehr Wettbewerb, wie er hier stipuliert wird, hat nicht weniger Regulierung zur Folge. Das Gegenteil ist der Fall. Wenn Sie sich das VAG jetzt vor Augen führen, so zeigt sich das klar: Mehr Wettbewerb in komplexen Märkten bedingt zugleich mehr Regulierung und auch mehr Aufsichtsbürokratie. Ich denke, es ist nur redlich, wenn man das hier auch einmal sagt.

Im Weiteren: Zur Stärkung der Stellung der Konsumentinnen und Konsumenten. Mit der Totalrevision des VAG wird auch

eine Teilrevision des Versicherungsvertragsgesetzes vorgenommen. Herr Bundesrat, wir hätten es sehr begrüßt, wenn jetzt auch die Totalrevision des VVG vorgelegt worden wäre, und zwar mit einem verstärkten Schutz der Versicherungsnehmerinnen und -nehmer. Unser Kollege Peter Vollmer hatte das bereits Ende der Neunzigerjahre verlangt. Jetzt wird uns eine Teilrevision vorgelegt, die zwar einen gewissen verbesserten Schutz der Versicherungsnehmerinnen und -nehmer beinhaltet, insbesondere bei der Auskunfts-pflichtverletzung. Aber das reicht nicht aus.

Wir bitten Sie deshalb: Folgen Sie bei dieser Teilrevision des VVG immer den Anträgen, die die Stellung der Versicherten auch tatsächlich verbessern; wir werden im Einzelnen noch darauf zurückkommen. Und machen Sie damit wenigstens einen kleinen Schritt in Richtung zu mehr Konsumentenschutz, wie er mit dieser Vorlage auch versprochen worden ist.

Die SP-Fraktion ist für Eintreten. Der Zweck dieser Revision wird aber nur erfüllt, wenn Sie zum einen die Aufsicht stärken, indem Sie die Unabhängigkeit der Aufsichtsorgane verstärken und zum anderen zugleich die Rechte der Versicherten mit der Teilrevision des VVG ausbauen.

Leuthard Doris (C, AG): Das Versicherungsaufsichtsrecht ist gegenwärtig auf fünf Bundesgesetze verteilt, und das ist unübersichtlich und für die Versicherungsnehmer wie auch für andere Betroffene verunsichernd und wenig transparent. Wir begrüssen es daher, dass mit dem neuen Gesetz in einem einzigen Erlass primär die Übersichtlichkeit verbessert wird und damit auch die Rechtsanwendung erleichtert wird. Die EU hat die Rechtsharmonisierung im Versicherungswesen bereits weitgehend vereinheitlicht. Mit dem neuen Gesetz wird dieser Entwicklung Rechnung getragen, etwa bei der – neu – nachträglichen Kontrolle der Versicherungsprodukte, der Verstärkung der Solvenzaufsicht und des Konsumentenschutzes. Die CVP-Fraktion begrüßt insbesondere, dass die Solvabilitätsspanne in Artikel 9 gemäss EU-Regelung bleibt, unterstützt aber vor allem, dass diese besser den spezifischen Eigenheiten der verschiedenen Versicherungsunternehmen angepasst wird. Das Risikomanagement, eine riskante Anlagestrategie etwa, kann so besser berücksichtigt werden, und das liegt im Interesse der Versicherten, schafft Sicherheit und schützt uns vor unliebsamen Vorkommnissen wie im Bereich BVG in den vergangenen Jahren.

Wir kennen zurzeit etwa 420 Banken, Effektenhändler, 170 Versicherungen oder andere Finanzinstitute. Es besteht also eine völlig veränderte Marktsituation in Bezug darauf, wer sich alles mit Versicherungen und neuen Finanzprodukten überhaupt beschäftigt. Der Finanzmarkt hat sich stark verändert. Es gibt neue Instrumente, die entwickelt wurden, und es ist daher richtig, dass das Gesetz nun dieser veränderten Lage Rechnung trägt. Die Aufsicht muss daran angepasst werden. Wir unterstützen daher auch, dass neu im Bereich Aufsicht diverse neue, mit dem Versicherungsgeschäft betraute Personen, Konglomerate usw. unter die Aufsicht des Bundes gestellt werden. Der Finanzmarkt wird ja auch von einer Expertengruppe im Rahmen der Revision der Finanzmarktaufsicht umfassend untersucht. Wir warten auf diese Ergebnisse und auch auf die entsprechenden Anpassungen des Börsengesetzes und des Bankengesetzes in Bezug auf die Aufsicht über Finanzgruppen und bankdominierte Konglomerate.

Im Lichte dieser Entwicklungen ist es aber trotzdem richtig, dass wir beim VAG-Entwurf eintreten und den vorgenommenen Änderungen zustimmen. Die CVP-Fraktion wird dabei in Artikel 2 und Artikel 68 Absatz 2 dem Antrag der SGK zustimmen, im Übrigen der Mehrheit der Kommission folgen und bei Artikel 37 Absatz 4 mehrheitlich den Anträgen Meyer Thérèse und Triponez zustimmen.

Beim VVG stehen eine verbesserte Informationspflicht der Versicherer und parallel dazu das Kündigungsrecht der Versicherungsnehmer bei Verletzung dieser Informationspflicht sowie die Neuregelung der Folgen von Anzeigepflichtverlet-

zungen im Zentrum. Das sind gewichtige Neuerungen, die vor allem auch den Verbraucherschutz, das Konsumentenschutzrecht, verbessern, insbesondere im Bereich der Informationspflicht der Versicherer den Versicherungsnehmern gegenüber. Das hat in der Vergangenheit immer zu Problemen in der Anwendung geführt. Man hatte immer das Gefühl, dass hier zwischen den beiden Vertragsparteien kein Gleichgewicht besteht. Mit der Informationspflicht der Versicherer schaffen wir dieses Gleichgewicht, und wir stimmen daher Artikel 3 absolut zu.

Wir finden es auch richtig, dass man beim Verbraucherschutz berücksichtigt, dass die versicherungstechnischen Ausführungen für uns Konsumenten in der Regel schwer verständlich sind, dass man sich nicht bewusst ist, was man alles sagen muss – etwa über den Gesundheitszustand –, was einem später vielleicht zum Nachteil gereichen kann, was allenfalls sogar zur Auflösung des Versicherungsschutzes führen kann. Mit der Teilerevision des VVG schaffen wir Rechtssicherheit zugunsten der Versicherten, aber auch eine klare Ausgangslage für die Versicherer in Bezug auf ihre inskünftigen Pflichten.

Ich möchte betonen, dass die CVP-Fraktion dieser Teilerevision des VVG zustimmt. Es bleibt der Vorstoss unseres Kollegen Eugen David von 1990 hängig, der eine Totalrevision verlangt. Wir hoffen, dass der Bundesrat diese Totalrevision in Bälde vorlegen wird, damit im VVG die veralteten und stark kritisierten Artikel auch noch umfassend angepasst werden können.

Ich bitte Sie daher, auch hier einzutreten und im Übrigen den Antrag Baumann bei Artikel 6 VVG abzulehnen.

Baader Caspar (V, BL): Die SVP-Fraktion ist ebenfalls für Eintreten auf das neue Versicherungsaufsichtsgesetz und auf die Änderungen zum Versicherungsvertragsgesetz. Begrüßt wird die Konzentration der Aufsichtsbestimmungen, welche heute in fünf Gesetzen verteilt sind, in einem Erlass. Ziel muss es jedoch bleiben, den Wettbewerb sicherzustellen und gleichzeitig die Interessen der Versicherten zu schützen. Richtig ist es deshalb aus der Sicht der SVP-Fraktion, die Versicherungen vom Geltungsbereich dieses Gesetzes auszunehmen, die einer besonderen Aufsicht unterstellt sind, also insbesondere jene, die dem BVG unterstellt sind.

Insoweit schliesst sich unsere Fraktion in der Detailberatung dann auch den Anträgen der SGK zu Artikel 2 VAG und Artikel 68 AHVG an, welche als umfassender bzw. klarer betrachtet werden als die Anträge der vorberatenden Kommission. Allerdings habe ich etwas gestaunt, dass die SGK in einem Geschäft, das der WAK zugewiesen wurde, als Kommission Anträge stellt und sich somit quasi als selbst ernannte Hüterin der parlamentarischen Ordnung aufspielt. Wenn schon, hätte ein Mitglied der SGK einen Einzelantrag stellen können.

Diese Vorlage ist unseres Erachtens die nötige Antwort auf die zunehmende Globalisierung und Liberalisierung im Versicherungsgeschäft. Gleichzeitig soll im Interesse der Versicherten der durch diese Entwicklung entstehenden Kumulation von Risiken begegnet und ein Frühwarnsystem eingerichtet werden. Die Aufhebung der präventiven Produktenkontrolle wäre an sich richtig, doch kann die SVP-Fraktion mit der Beschränkung derselben auf den überobligatorischen Bereich von KVG und BVG leben. Diese Kontrolle behinderte bisher die Innovation.

Die Aufwertung des Aktuars als Risk Officer für das Versicherungs- und Anlagegeschäft wird ebenfalls begrüßt. Der Aktuar ist unseres Erachtens ein wichtiger Teil des Frühwarnsystems. Dasselbe gilt für die höheren Anforderungen an die Corporate Governance und an die Transparenz, insbesondere auch mit Bezug auf die Überschussbeteiligung.

Die Neudeinition der Solvenz ist die folgenschwerste Änderung für die Versicherungen, weil sich künftig die Eigenmittelunterlegung nicht nur auf die Versicherungsrisiken, sondern neu auch auf die Anlage und die operativen Risiken bezieht. Damit soll zwar im Interesse der Versicherten die

Zahlungsfähigkeit der Versicherer garantiert werden, anderseits führt diese Bestimmung natürlich zu einem erhöhten Eigenmittelbedarf. Deshalb ist es für uns wichtig, dass der Vollzug dieser Bestimmungen nicht zu Wettbewerbsnachteilen der inländischen Versicherer gegenüber den ausländischen Versicherern führt.

Die SVP-Fraktion stimmt schliesslich auch den Veränderungen beim Versicherungsvertragsgesetz zu, welche sich insbesondere auf die verbesserte Informationspflicht der Versicherungen und die Teilbarkeit der Prämien beziehen.

In diesem Sinn bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und anschliessend weitgehend den Mehrheitsanträgen zu folgen.

Bührer Gerold (RL, SH): Obwohl es allgemein bekannt ist, möchte ich im Sinne der Transparenz nochmals offen legen, dass ich Vizepräsident des Verwaltungsrates der Swiss Life bin. Ich werde mich in der Detailberatung der Zurückhaltung befleissigen, gestalte mir aber beim Eintreten, namens der FDP-Fraktion zu einigen Grundsätzen Stellung zu nehmen. Für uns steht im Vordergrund, dass mit dieser Revision den zentralen Pfeilern eines intakten Versicherungswesens Rechnung getragen wird, und das sind zweifellos die finanzielle Stabilität, die Berechenbarkeit und die Transparenz. Mit der vorliegenden Revision beider Gesetzeswerke wird nach Meinung der FDP diesen zentralen Anforderungen Rechnung getragen. Darüber hinaus sind wir auch der Meinung, dass der Rechtsentwicklung, die im europäischen Raum stattgefunden hat, richtigerweise ebenfalls Rechnung getragen worden ist. Es ist in mehrfacher Hinsicht wichtig, dass wir auch diese grenzüberschreitende Dimension in diese Revision einbeziehen.

Lassen Sie mich zunächst noch einige generelle Bemerkungen machen. In den vergangenen Jahren ist im Rahmen von Börsenturbulenzen, aber auch wegen dem Fehlverhalten Einzelner und wegen mangelnder Transparenz in Bezug auf das Versicherungswesen, insbesondere aber mit Bezug auf die zweite Säule ein Klima erheblichen Misstrauens entstanden. Dies ist nachvollziehbar. Wo immer man auch steht: Ich glaube, man muss rückblickend konstatieren, dass da und dort mangelnde Sensibilität vorgeherrscht hat und dass da und dort Fehler gemacht worden sind.

Wir sind aber der Meinung, dass sich die Revision dieser beiden wichtigen Gesetze an den erwähnten zentralen Pfeilern zu orientieren hat und – für die FDP ganz wichtig – dass sie sich am Dreisäulenprinzip auszurichten hat. Wir werden daher bei den einzelnen Anträgen vor allem beurteilen, ob sie im Grundsätzlichen dieses Dreisäulenprinzip unterstützen und ob sie im Bereich Kosten/Nutzen dazu angetan sind, in diesem Markt auch in Zukunft eine breite Palette von Wettbewerbern aufrechtzuerhalten. Ausreichender Wettbewerb, nebst der Transparenz und nebst der finanziellen Solidität, ist eine ganz zentrale Dimension.

Im Vordergrund stehen für uns die folgenden Postulate:

1. Wir stimmen all jenen Änderungen zu, die die Aufsicht stärken helfen, und zwar nicht nur im formellen Sinn, sondern auch im Sinne einer umfassenden Aufsicht über die Risiken. Es geht ja hier – im Vergleich mit dem Bankenwesen – um eine noch viel komplexere Kontrolle, weil die Risiken eine sehr langfristige Dimension haben.
2. Wir unterstützen die Verbesserungen zugunsten der Transparenz vollkommen; wir unterstützen – es ist bereits erwähnt worden – all die anbegehrten Verbesserungen in Bezug auf die Informationspflicht und somit auch einen verbesserten Verbraucherschutz. Gerade in diesem von latentem Misstrauen getragenen Geschäft ist Transparenz eine zentrale, notwendige vertrauensbildende Massnahme.
3. Wir unterstützen die verstärkten Anstrengungen zugunsten der Solvenz. Die Solvenz soll bekanntlich noch stringenter gehandhabt werden, sie soll auch den internationalen üblichen neuen Standards Rechnung tragen. Ich glaube, wir müssen hier zu dieser Strenge Ja sagen. Im Sinne der Fairness muss man dann aber auch sagen, dass diese Bestimmungen die Kapitalbedürfnisse in Zukunft noch mehr stei-



gern werden – das ist das eine –, und man muss nach aussen sagen, dass die Performance-Möglichkeiten letztlich gegenüber den Versicherungsnehmern beschränkter sind, weil die Parameter in Bezug auf die Risikofähigkeit der einzelnen Anbieter eingeschränkt sind.

4. Das betrifft die Überschussbeteiligung: Auch dort sind wir der Meinung, dass das Gläserne der Bestimmungen, wie sie jetzt in Artikel 37 festgelegt sind, richtig ist. Wir haben in der Kommission der Fixierung der «legal quote» von 90 Prozent auf Gesetzesebene zugestimmt. Wir haben dies vor allem auch aus psychologisch-politischer Sicht so gemacht, weil wir der Meinung waren, die Öffentlichkeit, die Versicherten, sollen diesen unmissverständlichen Willen des Gesetzgebers nach einer klar fixierten minimalen Überschussbeteiligung spüren.

Nun liegt ein Antrag vor, diese Kompetenz wieder an den Bundesrat zurückzugeben. Ich glaube, hier sind wir offen, wie man das letztlich regelt. Entscheidend ist, dass die Klarheit und die Transparenz gerade in diesem sensiblen Bereich der Überschussbeteiligung vorherrschen. Sollten Sie heute der Fassung der Kommissionsmehrheit zustimmen, dann lehnen wir allerdings den Antrag der SGK ab. Denn wenn man das auf Gesetzesstufe regelt, wie wir als Kommission das wollen, dann müssen wir, wie das in allen Ländern üblich ist, diese Überschussbeteiligung aufgrund des Bruttoprinzips berechnen. Wir werden, falls es dann nötig ist, sicher in der Detailberatung darlegen, dass Sie mit dem Nettoprinzip weder den Versicherten noch der finanziellen Solidität einen Dienst erweisen; es kann schlichtweg mathematisch so nicht gemacht werden.

5. Wir unterstützen auch die Massnahmen zugunsten von mehr Wettbewerb. In diesem Sinne ist es auch richtig, dass wir, wie in den anderen EU-Ländern, die präventive Produktenkontrolle nicht mehr betreiben. Ausnahmen sind hier im sensiblen Bereich der zweiten Säule und bei der sozialen Krankenversicherung festgelegt. Aber sonst – im Sinne der Innovation, im Sinne des Wettbewerbes – sind wir der Meinung, dass es für die präventive Produktenkontrolle keinen Platz mehr gibt.

6. Wir unterstützen auch die Verbesserungen in Richtung Stärkung der Corporate Governance auf Unternehmensebene. Wir sind ganz eindeutig der Meinung, dass bei aller Verstärkung der Aufsicht, bei aller Verstärkung und erhöhten Professionalität der externen Revisionsstellen, die unternehmerische Corporate Governance gestärkt werden muss.

Zusammenfassend: Die FDP-Fraktion stimmt für Eintreten auf beide Vorlagen. Die FDP-Fraktion wird in beinahe allen Fällen der Kommissionsmehrheit zustimmen. Wir sind uns bewusst, dass mit der Revision des VAG ein wichtiger Schritt zum Schutz der Versicherten und zugunsten einer verstärkten finanziellen Solidität gemacht worden ist. Wir sind aber auch der Meinung, dass noch einiges vor uns liegt. Wir glauben letztlich, dass wir für alle Anbieter im Bereich der zweiten Säule auf der Basis des Kapitaldeckungsverfahrens eine einheitliche Aufsicht haben müssen. Dies letztlich aus Gründen der Effizienz und aus der Überlegung heraus, dass alle Anbieter, die Vorsorgemodele für die zweite Säule machen, gleich lange Spiesse haben und die gleichen regulatorischen Aufsichtskriterien erfüllen müssen. In diesem Sinne wird die Arbeit weitergehen. Im Rahmen der Finanzmarktaufsicht wollen wir letztlich eine Regelung, bei der alle Anbieter, die wie gesagt nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten, einer gemeinsamen strengen Aufsicht unterstellt sind.

Recordon Luc (G, VD): On a beaucoup parlé d'amélioration, au sens de la transparence, de la concurrence et en comparaison internationale. Ce projet, sous ses deux aspects – la loi sur la surveillance des entreprises d'assurance et la modification de la loi fédérale sur le contrat d'assurance –, est à vrai dire décevant à cet égard. La surveillance des assurances était faible en Suisse jusqu'ici; je ne pense pas qu'elle sera notablement renforcée.

On n'a malheureusement pas su s'inspirer des exemples notamment du monde anglo-saxon, qui peut-être a connu

des coups de boutoir beaucoup plus brutaux dans le domaine des grandes entreprises d'assurance et aussi bancaires, mais qui au moins a pris le taureau par les cornes. Nous procérons, je ne crains pas de le dire, à une ou à des «réformettes» et nous tenterons bien – après l'entrée en matière, que nous ne combattions pas – de développer quelques propositions exemplaires pour montrer ce qui aurait pu et dû se faire. Nous ne nous faisons cependant pas de grandes illusions sur le résultat de l'opération.

En matière de contrat d'assurance, une petite cautèle peut-être est de nature à nous rassurer légèrement, à savoir qu'une révision générale est en cours parallèlement, comme mon préopinant l'a dit. Mais à vrai dire, nous sommes encore très dubitatifs, car pour l'instant les projets ne montrent pas le bout de leur nez dans le sens d'une véritable amélioration de la position de l'assuré, du consommateur, qui aurait pourtant bien besoin, en droit suisse, et tout particulièrement en comparaison internationale, d'être beaucoup mieux traité qu'il ne l'est dans un système légal désuet de la vieille loi sur le contrat d'assurance.

Je n'allongerai pas, si ce n'est pour vous dire que c'est sans enthousiasme ni illusions que nous entrerons en matière. Je ne sais pas si, en revanche, à l'issue du débat, nous serons encore en mesure de voter la loi.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich möchte für das Wohlwollen danken, das Sie den beiden Vorlagen gegenüber zum Ausdruck bringen, indem Sie darauf eintreten. Sie werden in der Folge zwei Gesetzeserlasse revidieren, welche von besonderer Wichtigkeit sind. Gestatten Sie mir deshalb ein-gangs drei Vorbemerkungen.

Erstens ist es eines meiner wichtigsten Ziele für die angelau-fene Legislatur, die Finanzmarktaufsicht zu verstärken. Der Finanzplatz Schweiz, zu dem die Banken und die Versicherungen gehören, ist ein wichtiger Faktor für unser Land. Dieser Finanzplatz ist zunehmend dem Druck der internatio-nalen Konkurrenz, aber auch dem Druck der gesellschaftli-chen und politischen Entwicklungen ausgesetzt. Deshalb ist es nur zum Vorteil des Finanzplatzes Schweiz, wenn wir hier eine starke Aufsicht installieren.

Es war vorgesehen, dass wir die Finanzmarktaufsicht in den ersten Monaten dieses Jahres zur Entscheidungsreife brin-gen. Ich habe mich entschieden, bei der Vorlage Tempo wegzunehmen, ohne sie jedoch zu verzögern, und schon gar nicht, um sie inhaltlich irgendwo zu schwächen. Ganz im Gegenteil: Die erste Etappe, die darin bestehen wird, dass wir die Aufsicht über die Banken und über die Versicherungen zu einem Finanzmarktgremium zusammenführen, steht an; das ist bis heute von niemandem ernsthaft bestritten worden. Aber es gibt noch eine Anzahl Pendanzen zu regeln, insbesondere der Bereich der Sanktionen und die Frage der Integration der Finanzintermediäre. Diese Fragen werden teilweise noch durch Gutachten beantwortet. Ich erinnere Sie an das Gutachten Brühwiler, das noch aussteht, und ich erinnere an den Vorschlag der Expertenkommission Zimmerli über die Sanktionsnormen, der auch noch aus-steht.

Ich möchte Ihnen in der zweiten Jahreshälfte einen integrierten Antrag über die Finanzmarktaufsicht unterbreiten. Was wir heute legiferieren, ist eben im weiteren Sinne auch Teil der Finanzmarktaufsicht. In diesem Sinne haben wir ein par-alleles Beispiel, nämlich das ganze Heilmittelwesen. Sie haben ein Heilmittelgesetz verabschiedet und ein Institut aufgebaut, das international Ansehen haben soll, um den Produkten, welche aus der Pharmaindustrie kommen, weltweit Anerkennung zu verschaffen. Ein solches Renommee schwebt mir auch in Bezug auf die schweizerische Finanzmarktaufsicht vor. Deshalb ist es unerlässlich, dass wir eben auch im personellen Bereich die entsprechenden Dis-positionen treffen. Ob das Aufsichtsamt dann 40, 50 oder 60 Stellen benötigt, ist für mich heute noch kein wichtiger Fak-tor. Die Aufsicht, die wir heute durchführen, ist nicht teurer als die Aufsicht in anderen Ländern. Sie wird im Wesentlichen von den Beaufsichtigten getragen, und das soll auch in

Zukunft das Prinzip sein. Ich werde das dann im Detail regeln, wenn wir die Vorschriften haben, die es umzusetzen gilt.

Eine zweite Vorbemerkung: Sie stehen heute vor einer Gratwanderung; das ist eine Herausforderung bei dieser Gesetzgebung. Diese Gratwanderung besteht darin, dass Sie auf der einen Seite die legitimen Ansprüche der Versicherten schützen müssen und wollen, dass Sie sie teilweise auch verbessern wollen; das ist mit ein wichtiger Grund für diese Revision, und das kann und soll der Staat mit seinen Organen tun. Aber wir haben auf der anderen Seite eben den Markt. Dieser Markt wird von Unternehmen bestritten, die ihrerseits gezwungen sind, kreativ zu sein, Produkte zu entwickeln, der Konkurrenz zu begegnen, unternehmerisch zu handeln, sich in diesen Märkten optimal zu bewegen, und zwar nicht mehr nur in der Schweiz, sondern in globalisierten, internationalen Verhältnissen. Ich bitte Sie, auf der Gratwanderung diese beiden Ansprüche, die sich zum Teil «beissen», als Herausforderung zu betrachten und das Problem nach der einen oder anderen Seite vernünftig zu lösen.

Eine dritte und letzte Vorbemerkung: Ich ersuche Sie, die Schnittstellen, die zwischen BVG und VAG notgedrungenermassen bestehen, immer sauber zu handhaben. Ich ersuche Sie, sich immer Rechenschaft darüber zu geben, in welchem Bereich Sie legiferieren und wo genau Sie stehen. Es zeigt sich nämlich, dass da und dort Unsicherheiten bestehen. Unsicherheiten führen immer zu Grauzonen, und Grauzonen geben Arbeit für die Gerichte. Je sauberer Sie legiferieren, desto klarer wird nachher die Situation für alle Beteiligten sein, gerade in diesen Bereichen. Ich begrüsse es deshalb, dass Ihnen der Präsident Ihrer Geschäftsprüfungskommission einleitend empfohlen hat, die Vorschriften über die Gewinnverteilung erst zu behandeln, wenn das entsprechende Gutachten Schmid veröffentlicht ist. Wir haben ja ohnehin ein Differenzbereinigungsverfahren, und ich halte den Antrag der GPK, dieses Differenzbereinigungsverfahren im Sinne einer verbesserten Gesetzgebung zu benutzen, für richtig.

Gestatten Sie mir abschliessend kurz eine Zusammenfassung der Vorlagen, über die Sie zu entscheiden haben: Es geht in erster Linie um den Solvenzbegriff. Dieser Solvenzbegriff ist ein Kernstück des neuen Aufsichtsrechtes. Der Solvenzbegriff trägt den Besonderheiten jedes einzelnen Versicherers Rechnung. Das heisst konkret, dass künftig die effektiv von der Versicherungsunternehmung eingegangenen Risiken berücksichtigt werden, nämlich die versicherungstechnischen Risiken, die Risiken der Anlageseite, also der Aktivseite der Bilanz, und am Ende eben auch die operativen Risiken. Mit dieser Orientierung des Solvenzbegriffes, der präziser und aussagekräftiger sein soll, nehmen wir eigentlich eine Entwicklung vorweg, die sich in der Europäischen Union erst anbahnt. Wir beschreiten hier in gewissem Sinne auch Neuland.

Zur Gruppen- und Konglomerataufsicht: Ich glaube, dass hier die Regeln über die Zusammenarbeit mit anderen und auch ausländischen Behörden eine gewisse Rolle spielen.

Zur Frage des Wegfalls der präventiven Produktenkontrolle: Ich habe es eingangs gesagt: An sich muss dieses Gesetz auch der Tatsache Rechnung tragen, dass die Versicherungsunternehmen vom Markt leben und dass sie entsprechend auch Produkte auf den Markt bringen können. Der Ständerat hat sich für die Beibehaltung der präventiven Produktenkontrolle in der beruflichen Vorsorge und in der Krankenzusatzversicherung ausgesprochen. Wir sind uns nicht sicher, ob dieses System inhärent richtig ist. Wir ersuchen Sie, diese Frage heute noch einmal zu diskutieren. Es stört mich insbesondere im Bereich der Krankenzusatzversicherung, wo wir im Interesse der Kostensenkung – das ist ja auch ein Thema, das uns immer wieder beschäftigt – einfach noch immer auf innovative Lösungen warten, auf Lösungen, die dann eben auch kostensenkend wirken.

In Bezug auf die Frage des Aktuars sind wir uns, glaube ich, einig. Diese Position muss aufgewertet werden. Aber sie hat Grenzen: Wir müssen aufpassen, dass wir den Aktuar nicht

zu einem operativen Organ der Aufsichtsbehörde umfunktionieren.

Zu den Sanktionen: Es wurde gesagt, sie werden zum Teil dramatisch erhöht, es geht um Massnahmen wie den Entzug der Bewilligung für den Geschäftsbetrieb oder dann zum Teil sehr hohe Bussen. Ich glaube, dass das eine Richtung ist, die man begrüssen muss.

Corporate Governance: Dieses Thema war ja nicht zuletzt am Beginn der ganzen Debatten über die Versicherungssituation in unserem Land ausschlaggebend. Die Corporate-Governance-Diskussion dreht sich im Grunde genommen darum, wie man ein Unternehmen gut führen soll. Corporate Governance setzt sich aus einer ganzen Fülle von Aspekten zusammen, nämlich aus strukturellen, operativen, personellen und finanziellen Fragen der Rechnungslegung. Es ist zu begrüssen, dass Sie sich auch in diesem Zusammenhang intensiv dieser Corporate-Governance-Frage angenommen haben und dass die Geschäftstätigkeit dadurch transparenter wird als bisher. Das ist ein dringendes Anliegen.

Zur beruflichen Vorsorge: Die berufliche Vorsorge befindet sich zurzeit vor allem auch aus demographischen Gründen in einem Umbruch. Daher haben wir hier einigen Regelungsbedarf. Gerade deshalb habe ich Ihnen eingangs gesagt: Passen Sie auf, dass wir in diesem Bereich – ich spreche auch schon vorweg von Artikel 2 – die Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Versicherern immer im Auge behalten und saubere Situationen schaffen. Das schafft Transparenz.

Das Lebensversicherungsgesetz und mit ihm auch der neue Artikel 6a werden bekanntlich aufgehoben. Artikel 37 dieses Entwurfes entspricht aber jenem Artikel 6a des Lebensversicherungsgesetzes und führt ihn somit weiter. Da haben gewisse Integrationen stattgefunden. Artikel 37 wird dazu führen, dass den Versicherten in der beruflichen Vorsorge der Löwenanteil der Überschüsse ausgerichtet wird. Aber diese Frage werden wir ja, wie gesagt, im Rahmen des Gutachtens Schmid noch einmal diskutieren können; und ich zweifle nicht daran, dass auch heute dazu Diskussionsbeiträge geliefert werden.

Zur teilweisen Wiedereinführung der präventiven Produktenkontrolle habe ich mich im Wesentlichen bereits geäussert. Ich bitte Sie, diesen Punkt noch einmal zu überdenken.

Konsumentenschutz: Zentral sind zweifellos die Verbesserungen in Bezug auf den Konsumentenschutz, die vorab durch die Teilrevision des VVG erreicht werden, und zwar in verschiedenen Bereichen:

1. Die Information des Kunden wird verbessert. Das ist ein zentrales Anliegen, denn es ist ja auch mit dem Solvenzbegriff verbunden.
2. Zu mehr Sicherheit und Vertrauen trägt auch die Vermittleraufsicht bei; ein Thema, das bisher vielleicht etwas vernachlässigt worden ist. So müssen künftig die unabhängigen Vermittler nachweisen, dass sie geschult, dass sie seriös und auch finanziell abgesichert sind. Und sie müssen dem Kunden ihre Abhängigkeitsverhältnisse zu den Versicherungsunternehmen offen legen. Ich halte das für richtig.
3. Die Folgen der Anzeigepflichtverletzung werden gemildert. Der Versicherte verliert seinen Versicherungsanspruch nicht mehr automatisch durch jede Verletzung der Anzeigepflicht, sondern nur noch, wenn sie für den Schadenfall kausal ist.
4. Zudem fällt – und ich begrüsse auch das – die Unteilbarkeit der Prämie weg. Erfolgt die Vertragsauflösung während des laufenden Vertragsjahres, erhält der Versicherungsnehmer die Prämie anteilmässig zurückerstattet.

Ich ersuche Sie, den Anträgen der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen, und ich danke Ihnen für die Behandlung dieser beiden Geschäfte zum Voraus.

Präsident (Binder Max, Präsident): Die Berichterstatter verzichten auf das Wort.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*



1. Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen**1. Loi fédérale sur la surveillance des entreprises d'assurance***Detailberatung – Discussion par article***Titel und Ingress, Art. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 2***Antrag der Kommission**Abs. 1, 3, 4*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

....
 b. die Vorsorgeeinrichtungen eines privaten Arbeitgebers, eines öffentlichen Arbeitgebers oder mehrerer öffentlicher Arbeitgeber sowie mehrerer privater Arbeitgeber, die wirtschaftlich oder finanziell eng miteinander verbunden sind;
 bbis. die Vorsorgeeinrichtungen von beruflichen oder zwischenberuflichen Verbänden oder ähnlichen Institutionen, wenn diese die Versicherung nur als Nebenaufgabe betreiben und allein ihr Personal und ihre Mitglieder sowie deren Arbeitnehmer versichern; diese Vorsorgeeinrichtungen müssen im Register für die berufliche Vorsorge (Art. 48 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BVG) eingetragen sein, wenn es sich nicht um Personalfürsorgestiftungen handelt, die auf dem Gebiet der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge tätig sind;
 bter. Versicherungsunternehmen, soweit sie von Bundesrechts wegen einer besonderen, gleichwertigen Aufsicht unterstellt sind, im Ausmass dieser Aufsicht;

*Antrag SGK-NR**Abs. 2*

....
 b. Versicherungsunternehmen, soweit sie von Bundesrechts wegen einer besonderen und gleichwertigen Aufsicht unterstellt sind, im Ausmass dieser Aufsicht. Als solche gelten insbesondere die in das Register für die berufliche Vorsorge eingetragenen Vorsorgeeinrichtungen;

Art. 2*Proposition de la commission**Al. 1, 3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

....
 b. les institutions de prévoyance d'un employeur privé, d'un ou de plusieurs employeurs publics ainsi que de plusieurs employeurs privés entre lesquels il existe des liens étroits de nature économique ou financière;
 bbis. les institutions de prévoyance, créées par les associations professionnelles ou interprofessionnelles ou institutions similaires qui ne pratiquent l'assurance que comme tâche accessoire et n'assurent que leur personnel, leurs membres ainsi que les travailleurs qu'ils occupent; ces institutions de prévoyance doivent être inscrites dans le registre de la prévoyance professionnelle (art. 48 al. 1 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, LPP) s'il ne s'agit pas de fondations de prévoyance en faveur du personnel dont l'activité s'étend au domaine de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité;

bter. les entreprises d'assurance, dans la mesure où ils sont soumis à une surveillance équivalente de par le droit fédéral, dans la mesure de la surveillance exercée sur cette activité;

*Proposition CSSS-CN**Al. 2*

....
 b. les entreprises d'assurance dont l'activité en matière d'assurance est soumise à une surveillance particulière et équivalente en vertu du droit fédéral, dans la mesure de la surveillance exercée sur cette activité. Sont réputées telles notamment les institutions de prévoyance inscrites au registre de la prévoyance professionnelle;

....
Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG): Ich spreche zu Artikel 2 Absatz 2 Litera b. Im Namen der SGK bitte ich Sie, hier nicht der WAK zu folgen, sondern der Version des Ständerates zuzustimmen, mit dem Zusatz: «Als solche gelten insbesondere die in das Register für die berufliche Vorsorge eingetragenen Vorsorgeeinrichtungen.»

Gemäss heutigem Recht sind die Personalvorsorgeeinrichtungen von beruflichen Verbänden nicht dem VAG unterstellt, wenn sie die Versicherung nur als Nebenaufgabe betreiben und nur für ihr Personal und ihre Mitglieder sowie deren Arbeitnehmer tätig sind. Mit der 1. BVG-Revision – deshalb hat sich auch die SGK damit befasst – wird diesen Vorsorgeeinrichtungen auch der Anschluss von Nichtmitgliedern erlaubt.

Der Entwurf des Bundesrates zur VAG-Revision geht noch einen Schritt weiter. Er hebt nicht nur die Voraussetzung für die Verbände auf, dass die Versicherung als Nebenaufgabe betrieben wird, sondern streicht ebenfalls die Voraussetzung des wirtschaftlich oder finanziell engen Zusammenhangs unter den verschiedenen Unternehmen, die die Versicherungseinrichtung geschaffen haben. Der Ständerat hat diesbezüglich noch eine Änderung vorgenommen und hinzugefügt, dass aber die Aufsicht über solche Einrichtungen gleichwertig sein müsse. «Gleichwertig» heisst aber nicht gleichartig.

Mit diesen Änderungen, die nun die WAK vorschlägt, gehen wir wieder auf den Stand vor der BVG-Revision zurück, der als sehr unbefriedigend empfunden wurde. Wir haben ganz bewusst eine solche Öffnung angestrebt und lassen nicht zu, dass das, was vom Gesetzgeber ohne Widerstand beschlossen wurde, jetzt wieder rückgängig gemacht werden soll. Die 1. BVG-Revision hat ganz klar Transparenz, aber auch Wettbewerb verlangt. Mit der Lockerung der Auflösung der Kollektivversicherungsverhältnisse – Sie erinnern sich, wenn ein Vertrag länger als fünf Jahre gedauert hat, darf man keine so genannten Rückkaufkosten abziehen – hat man den Unternehmen die Möglichkeit gegeben, leichter von besseren, von zuträglicheren Angeboten Gebrauch zu machen. Wir wollten aber auch ganz bewusst die Konkurrenz etwas antreiben. Wenn man das Rad jetzt wieder zurückdreht, ist alles zunichte gemacht, was wir damals ganz bewusst angestrebt haben.

Wir haben in der Schweiz ganz verschiedene Einrichtungen, die sich um die berufliche Vorsorge kümmern. Es gibt autonome und teilautonome Einrichtungen, es gibt Möglichkeiten über Lebensversicherungsgesellschaften. Wir alle wissen: Dieses komplizierte Geschäft ist eigentlich mit diesem Mix sehr gut bedient, den wir auch so lassen wollen. Damit hatten wir die berufliche Vorsorge eigentlich gut im Griff.

Es ist klar, wenn wir mehr Möglichkeiten haben, gibt es auch Probleme – und gerade die neuesten Modelle von verschiedenen Versicherungsgesellschaften waren für viele KMU eine grosse Belastung: Einerseits sind die Prämien rapide gestiegen, andererseits wurden die Leistungen ebenso schnell gesenkt. Vielen KMU hat das grossen Schaden zugefügt. In dieser Situation haben neue Einrichtungen die entstandenen Nischen gefüllt, Verbandskassen haben sich geöffnet, z. B. die Metzgerverbandskasse, was jetzt ja möglich ist. Auch die ABB-Pensionskasse, die im Rahmen der



BVG-Revision immer als Vorzeigemodell gedient hat, hat sich als Avadis Vorsorge AG für andere Versicherte geöffnet. Hier hätten wir Rückschritte zu verkraften, die wir nicht hinnehmen bereit sind. Es wird angeführt, dass die Aufsicht vereinheitlicht werden soll. Da sind wir voll und ganz einer Meinung: Sie muss gleichwertig, aber nicht gleichartig sein. Wir haben immer verlangt, dass die Aufsicht neu geregelt werden muss, aber nach einheitlichen Regeln. Es ist nicht so, wie man etwa hört, dass die Aufsicht im BPV besser wäre als im BSV oder umgekehrt. Das ist keine Diskussionsbasis. Die Aufsicht über dieses Geschäft – das verlangen wir, dafür haben wir immer gekämpft – muss allerorts nach bestem Wissen und Gewissen durchgeführt werden.

Ich bitte Sie also im Namen der SGK, diese Vielfalt von Möglichkeiten zu belassen und keinen Rückschritt zu machen, auch nicht, um hier gewissen Geschäften eine Pfründe zu sichern. Es ist nötig, dass wir gegenseitig die besten Bedingungen auf dem Markt aussuchen können.

Deshalb bitte ich Sie, dem Antrag der SGK zuzustimmen.

Ineichen Otto (RL, LU): Ich spreche für die FDP-Fraktion, die allerdings in dieser Frage keine einheitliche Meinung hat; ich spreche deshalb vor allem auch als KMU-Vertreter. Die Fassung der Kommission, wie sie hier vorliegt, ist den versicherungsunabhängigen Sammeleinrichtungen völlig abträglich. Damit werden Vorsorgeeinrichtungen, die seit Jahrzehnten erfolgreich KMU gemäss BVG versichern, direkt in die Arme der grossen Versicherungsgesellschaften getrieben. Weshalb? Werden sie dem VAG unterstellt, müssen sie sich sehr teuer rückversichern. Was wären die Folgen für die Unternehmen und ihre Versicherten? Massiv höhere Prämien und schlechtere Leistungen. Eine solche Unterstellung würde zudem den Wettbewerb massiv behindern.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der SGK, vertreten von Frau Egerszegi, zu unterstützen.

Rechsteiner Paul (S, SG): Ich empfehle Ihnen namens der SP-Fraktion genau dasselbe wie bereits die freisinnige Vorrednerin und der freisinnige Vorredner, nämlich dem Antrag der SGK zu folgen. Es handelt sich wohlgemerkt um ein Anliegen, das gleichzeitig im Interesse der Arbeitgeber wie auch im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer liegt.

Weshalb haben wir heute diesen wie ein Monstrum ausgestalteten Antrag der WAK auf der Fahne? Es handelt sich um ein gesetzgeberisches Versehen – muss man fast sagen –, einen Vorschlag der Verwaltung, der in letzter Sekunde beschlossen worden war, der aufgrund eines Antrages von unserer Seite entwickelt worden war. Es war ein Antrag, der genau so lautete wie jetzt der Antrag der SGK, ein Antrag, der versuchte, die Wahlfreiheit der Firmen und der Belegschaft in Bezug auf die Gewährleistung der beruflichen Vorsorge zu erweitern statt einzuschränken. Bereits der Bundesrat hatte ja mit seinem Antrag, der dann vom Ständerat übernommen wurde, eine Ausweitung der Wahlmöglichkeiten vorgeschlagen.

Wenn die Fassung der WAK übernommen würde, würde der Antrag des Bundesrates, der ja bereits eine gewisse Marktöffnung bedeutet, sogar noch eingeengt und wieder rückgängig gemacht. Wir müssen hier mit dieser Gesetzgebung dafür sorgen, dass die Regeln der beruflichen Vorsorge gelten, soweit die Versicherungsunternehmen die berufliche Vorsorge betreiben; darüber werden wir später noch sprechen können. Bei dieser Bestimmung geht es darum, dass auch die autonomen Einrichtungen gestärkt werden, dass sie nicht Firmen den Anschluss verweigern müssen, die nicht gerade zur Branche gehören.

Wir müssen jetzt vor allem auch vermeiden, dass die von den Arbeitgebern und den Gewerkschaften gemeinsam beschlossene Auffangeinrichtung für Selbstständige nun neu auch noch als Versicherungseinrichtung behandelt wird. Das kann nicht der Sinn dieses Gesetzes sein. Das hat niemand so gewollt, es würde dem zuwiderlaufen, was von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite einvernehmlich beschlossen und auch vom Bundesrat so abgesegnet wurde.

In diesem Sinne kann nach diesem nicht durchdachten Antrag der WAK die Lage nur korrigiert werden, indem man dem Antrag der SGK, vorgetragen durch Frau Egerszegi im Namen der SGK, zustimmt.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich bin mit dem Inhalt des Antrages, den Frau Egerszegi vertreten hat, nicht einverstanden; ich begrüsse jedoch, dass die SGK-NR den Antrag einbringt. Ich denke, das gibt uns die Möglichkeit, eine Differenz zu schaffen. In der Tat: Der Begriff «gleichwertig», der im Ständerat ins Gesetz hineingeraten ist, ist nach unserer Auffassung interpretationsbedürftig. Ich glaube, da gibt es einen Bedarf nach einer vertieften Diskussion. Ich begrüsse es deshalb, wenn Sie in diesem Punkt eine Differenz zum Ständerat schaffen.

Pelli Fulvio (RL, TI), pour la commission: Cet article est en effet très important. Il faut faire bien attention à ce qu'on décide, car les conséquences pourraient être très lourdes. La modification proposée ici par la commission a pour but de préciser la délimitation préconisée entre les institutions d'assurances privées soumises à la loi sur la surveillance des assurances, d'une part, et les institutions soumises à la loi sur la prévoyance professionnelle, d'autre part.

Le Conseil fédéral avait proposé une formulation négative des exceptions, selon laquelle tout ce qui relève d'une autre autorité de surveillance, en vertu d'une loi fédérale différente, ne doit pas être soumis à la surveillance selon la loi sur la surveillance des assurances. Or, cette formulation a paru trop peu contraignante au Conseil des Etats, qui a donc proposé un complément selon lequel cette autre surveillance devrait être au moins équivalente à celle de la loi sur la surveillance des assurances.

Il faut rappeler que le régime de surveillance de la loi sur la prévoyance professionnelle n'est pas équivalent à celui de la loi sur la surveillance des assurances. Dans la loi sur la prévoyance professionnelle, les exigences de solvabilité sont moins strictes: il n'y a pas de prescription sur les provisions techniques; il n'y a pas d'obligation de faire approuver les tarifs; il n'y a pas de couverture permanente des engagements. Par contre, dans la loi sur la prévoyance professionnelle, il y a la possibilité d'assainissement avec le concours des assurés.

La situation est donc très différente et amène des questions très importantes et très délicates de sécurité des fonds de prévoyance. En particulier, la surveillance selon la loi sur la prévoyance professionnelle n'étant pas équivalente à celle de la loi sur la surveillance des assurances, un élargissement des règles d'exemption supposerait une optimisation de la surveillance prévue par la loi sur la prévoyance professionnelle. A cet égard, une commission d'experts instituée par le Département fédéral de l'intérieur, présidée par Monsieur Brühwiler, examine actuellement comment améliorer les règles prudentielles dans la prévoyance professionnelle. Il a paru important à la commission de préciser dans la présente loi, et non dans une autre, quelle institution de prévoyance nous voulons d'emblée exclure de la surveillance des assurances.

La surveillance sur les institutions de prévoyance sera probablement renforcée, mais il n'est pas encore clair de quelle façon; il faudra donc en discuter en priorité. C'est pour cette raison que nous avons proposé d'en rester au droit en vigueur, dans lequel les institutions de prévoyance des employeurs individuels et des associations professionnelles sont exemptées du renforcement de la surveillance des assurances. En effet, la responsabilité personnelle incombe aux employeurs vis-à-vis de leurs salariés peut pallier les lacunes éventuelles en matière de surveillance, qui continuent à subsister. Mais il ne nous semble pas indiqué aujourd'hui de prévoir de nouvelles exceptions, au vu des expériences qu'on a vécues il y a deux ans. A ce propos, comme je l'ai déjà dit, des commissions d'experts sont en train d'analyser la surveillance, et il faut donc attendre les résultats de ce travail avant de prévoir d'autres exceptions.

En outre, il nous paraît important que les institutions de prévoyance ne puissent pas opérer d'arbitrage en matière de droit de surveillance, autrement dit une institution de prévoyance ne doit pas pouvoir choisir son surveillant selon des critères opportunistes.

Madame Egerszegi n'a pas expliqué ce que signifiait la solution qu'elle voulait proposer au nom de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique. Cette petite phrase que celle-ci propose d'ajouter à la version du Conseil des Etats veut dire qu'il suffit de s'annoncer dans ce registre, d'être accepté, pour ne plus être soumis à la surveillance selon la loi qu'on est en train de discuter.

Je vous recommande donc de suivre la proposition de la commission et de rejeter celle de la CSSS qui voudrait reprendre la solution du Conseil des Etats, mais en y ajoutant une phrase très dangereuse.

Par cette phrase que la CSSS voudrait ajouter, on modifie d'une façon très importante la situation actuelle, ce qu'on est prêt, au sein de notre commission, à discuter, mais seulement quand on aura le rapport des experts sur ce thème très délicat.

Kaufmann Hans (V, ZH), für die Kommission: Bei Artikel 2 geht es um die Ausnahmen von der Aufsicht. Hier geht es um die Abgrenzung zwischen jenen Versicherungseinrichtungen, die dem VAG unterstellt sind, und jenen, die dem BVG unterstellt sind.

Der Bundesrat hat den Grundsatz festgelegt, dass all jene, die einer vergleichbaren Bundesaufsicht unterstellt sind, nicht unter das VAG fallen. Es geht hier um jene Unternehmen, die tatsächlich Versicherungsrisiken tragen, die definiert werden müssen. Hier bestehen tatsächlich noch einige Unklarheiten. Sie werden in der Expertenkommission Brühwiler geklärt. Es geht darum, gewisse Vorsorgeeinrichtungen im BVG klar zu definieren. Solange diese Entscheide, diese Definitionen, nicht erfolgt sind, gilt auch der Grundsatz, dass diese Einrichtungen der strengeren Aufsicht, nämlich jener des VAG, unterstehen.

Es ist nicht so, wie hier suggeriert wird, dass eine Registrierung im Register dann auch gleichzeitig bedeutet, dass man hier eine gleichwertige Aufsicht hat. Das ist nicht der Fall. Ich möchte Sie nur auf ein paar Unterschiede hinweisen: Wenn Sie dem VAG unterstellt sind, brauchen Sie gewisse Bewilligungsvoraussetzungen. Sie brauchen finanzielle Eigenmittel, eine Eigenmittelausstattung. Sie müssen einen Aktuar haben. Sie haben Berichterstattungspflichten. Es gibt andere Einschränkungen. Die Aufsicht im VAG ist also wesentlich strenger definiert. Es ist doch auch im Interesse der Versicherten, dass die Einrichtungen, solange die Lage nicht geklärt ist, dem verschärften Aufsichtsrecht unterstehen.

Ich bin nicht der Meinung, dass mit unserer Fassung die Vielfalt ausgeschlossen ist. Es geht hier nur um die Unterstellung. Ich bin aber auch der Meinung, dass die Fassung des Ständerates nicht ideal ist, und deshalb wäre ich froh, wenn wir hier eine Differenz stehen lassen könnten, damit diese Frage noch einmal vertieft analysiert und beurteilt werden kann.

Die BVG-Aufsicht, soweit es sich um Pensionskassen der Arbeitgeber und der Berufsverbände handelt, hat sicher gewisse Lücken. Diese sind aber bisher dadurch kompensiert worden, dass man mit der Selbstverantwortung dieser Arbeitgeber und Berufsverbände rechnete. Wenn man jetzt aber die Befreiung von der Unterstellung unter das VAG ausweitet, stellt sich die Frage, wer für allfällige Insolvenzen bei solchen unabhängigen BVG-Einrichtungen einspringt.

Was den Wettbewerb anbetrifft, muss ich schon etwas stauen, wenn man glaubt, man hätte Wettbewerb geschaffen, nur weil man gewissen Einrichtungen aufsichtsrechtliche Privilegien gewährt. Das ist natürlich kein Wettbewerb; Wettbewerb bekommt man, wenn man gleiche Rahmenbedingungen schafft.

Dieser Antrag der SGK lag unserer Kommission nicht vor; deshalb ist das die Meinung des Sprechenden. Ich bitte Sie aber doch, die Fassung unserer Kommission zu überneh-

men. Damit haben wir eine Differenz – das ist das Wesentliche – und können hier nochmals über die Bücher gehen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag SGK-NR 131 Stimmen
Für den Antrag der Kommission 29 Stimmen

Übrige Bestimmungen angenommen
Les autres dispositions sont adoptées

Art. 3

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Mehrheit
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der Minderheit

(Leutenegger Oberholzer, Berberat, Fässler, Gysin Remo, Rechsteiner Paul, Recordon, Rennwald, Strahm)
Abs. 2

....
r. die Tarife und Allgemeinen Versicherungsbedingungen, welche in der Schweiz verwendet werden, bei der Versicherung von sämtlichen Risiken. (Rest streichen)

Art. 4

Proposition de la majorité
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition de la minorité

(Leutenegger Oberholzer, Berberat, Fässler, Gysin Remo, Rechsteiner Paul, Recordon, Rennwald, Strahm)
A1. 2

....
r. les tarifs et les conditions générales de l'assurance, qui seront utilisées en Suisse, pour assurer l'ensemble des risques. (Biffer le reste)

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Eingangs wurde erläutert, dass mit dieser Gesetzgebung vom Grundsatz der präventiven Produktenkontrolle auf die nachträgliche Produktenkontrolle umgeschwenkt wird. Meines Erachtens ist das ein klarer Abbau des Schutzes der Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer. Ich beantrage Ihnen deshalb, dass am Grundsatz der präventiven Produktenkontrolle festgehalten wird, wie er bereits in der geltenden Gesetzgebung in Artikel 8 formuliert ist.

Wie wenig transparent die Gesetzgebung in diesem Bereich ist, zeigt Folgendes: Wir haben heute den Grundsatz der präventiven Produktenkontrolle im Gesetz. Tatsächlich wird sie aber nur im Bereich der Lebensversicherung, der Krankenzusatzversicherung und der Elementarschadenversicherung angewendet. Mit der neuen Regelung, wie sie der Bundesrat zuerst vorgeschlagen hat, würde jegliche präventive Tarifkontrolle entfallen. Der Ständerat hat das jetzt korrigiert und zumindest in jenen Bereichen, die die soziale Sicherheit betreffen, die präventive Tarifkontrolle wieder aufgenommen, nämlich für die berufliche Vorsorge und die Zusatzversicherungen zur Krankenversicherung. Das ist richtig so.

Ich beantrage Ihnen mit der Minderheit, noch einen Schritt weiter zu gehen und diesen Grundsatz generell im Gesetz zu verankern.

Der Bundesrat hat in der Kommission gesagt, das würde den Wettbewerb behindern. Herr Bundesrat, in einem Bereich, der durch so komplexe Produkte gekennzeichnet ist, wie das bei den Versicherungen der Fall ist, bringt der Wettbewerb für die Konsumentinnen und Konsumenten nicht



mehr Transparenz, sondern nur mehr Verwirrung. Wenn Sie tatsächlich den Grundsatz ändern und zur nachträglichen Kontrolle übergehen, dann machen Sie zumindest eines – das hat uns der Vorsteher des Amtes auch zugesichert: Definieren Sie vermehrt standardisierte Versicherungsprodukte, die für die Konsumentinnen und Konsumenten tatsächlich auch vergleichbar sind. Aber das ist dann eine Frage der Praxis Ihres Amtes. Im Gesetz gehört weiterhin der Grundsatz der präventiven Kontrolle verankert, sonst höhlen wir den Schutz der Versicherungsnehmer und der Versicherungsnehmerinnen aus.

Präsident (Binder Max, Président): Die FDP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

Baader Caspar (V, BL): Die SVP-Fraktion lehnt den Minderheitsantrag Leutenegger Oberholzer ebenfalls ab und unterstützt die Mehrheit. Wir wollen nicht wieder eine generelle präventive Produktenkontrolle einführen. Dies verhindert nämlich den Wettbewerb und insbesondere auch die Innovation hin zu neuen Produkten. Deshalb wollen wir eine beschränkte Produktenkontrolle, wie sie der Ständerat vorgesehen hat: beschränkt auf die berufliche Vorsorge und die Zusatzversicherung zum KVG.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit zu folgen.

Präsident (Binder Max, Président): Die CVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Mehrheit.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich ersuche Sie, der Mehrheit zu folgen, obschon der Bundesrat eigentlich auch am Antrag der Mehrheit nicht reine Freude hat.

Der Wegfall der präventiven Produktengenehmigung – lassen Sie mich das eingangs klar sagen – bedeutet in keiner Art und Weise den Wegfall der Aufsicht. Der Bundesrat wird, das kann ich Ihnen zusichern, in der Aufsichtsverordnung klare Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Versicherungsbedingungen und der Prämientarife erlassen. Diese werden vollständig den bisherigen Kriterien der Produktengenehmigung durch das BPV entsprechen. Das BPV wird, das kann ich Ihnen zusichern, auch künftig intervenieren, wenn es Unzulänglichkeiten feststellt.

Die Minderheit verlangt jetzt aber, dass man die Produktenkontrolle wieder generalisiert. Dieses «wieder» suggeriert, dass wir jetzt eine allgemeine Präventivkontrolle durchführen, und das ist nicht der Fall. Mit einer umfassenden präventiven Produktenkontrolle – lassen Sie es mich etwas dramatisch sagen – würden wir wieder in die «Steinzeit» der Versicherungsaufsicht zurückversetzt, nämlich in eine Zeit vor fünfzig Jahren, als wir den Versicherungsunternehmen noch nichts zutrauten, weil sie vielleicht auch zu wenig in der Lage und fähig waren bzw. nicht über das nötige Know-how verfügten, Bedingungen und Tarife auszuarbeiten. Diesen Fehler sollten wir nicht machen. Auch im Rahmen der OECD, im Rahmen internationaler Entwicklungen, im Rahmen der EU geht heute die Tendenz in die andere Richtung. Mit der EU haben wir im Schadenversicherungsabkommen vereinbart, für so genannte Grossrisiken keine präventive Produktengenehmigung mehr vorzuschreiben. Als Grossrisikoversicherungen – das ist klar definiert – gelten u. a. Transportversicherung, Schifffahrtspflicht, Kredit- und Kautionsversicherung im Industriesektor, aber auch Verträge mit so genannten Industriekunden.

Denken Sie auch daran – diese Nebenbemerkung ist vielleicht nicht unwichtig –, dass aufgrund des Versicherungsabkommens mit dem Fürstentum Liechtenstein schon jetzt liechtensteinische Versicherer ihre Produkte ohne präventive Genehmigung in der Schweiz verkaufen dürfen; denn Liechtenstein führt, entsprechend den EU-Regeln, keine präventive Produktenkontrolle durch. Die Wiedereinführung der präventiven Produktenkontrolle für sämtliche Versicherungszweige bedeutet für die Schweizer Versicherer einen klaren Wettbewerbsnachteil gegenüber allen ausländischen Konkurrenten.

Wir möchten an sich diese präventive Kontrolle vollständig aufheben, und daher ist der Bundesrat mit der Mehrheit Ihrer Kommission einverstanden, obwohl er eigentlich lieber noch weiter gegangen wäre.

Pelli Fulvio (RL, TI), pour la commission: Le Conseil des Etats a jugé important, au vu des enjeux sociaux liés à l'assurance-maladie et à la prévoyance professionnelle, que le contrôle préventif des produits porte également, dans ces branches, sur le domaine surobligatoire. Il l'a donc réintroduit dans le projet de loi, contre l'intention du Conseil fédéral de le supprimer, le régime d'approbation préalable des conditions générales d'assurance et des tarifs des primes dans toutes les branches des assurances sociales.

La majorité de la commission s'est ralliée à ce changement. En effet, l'omniprésence de ce thème dans les médias justifie qu'une dérogation soit faite au principe de la libre concurrence. En revanche, la majorité de la commission estime qu'il serait faux de restreindre davantage la concurrence dans les assurances privées. Avec l'exception décidée par le Conseil des Etats, nous maintenons une importante différence avec le système européen; il ne faut pas en créer inutilement d'autres.

Dans ce sens, la proposition Leutenegger Oberholzer a été repoussée dans la commission par 13 voix contre 7.

Kaufmann Hans (V, ZH), für die Kommission: Der Ständerat hat mit Rücksicht auf die soziale Bedeutung der Krankenversicherung und der beruflichen Vorsorge in den überobligatorischen Bereichen die präventive Produktenkontrolle wieder eingeführt – entgegen den Absichten des Bundesrates.

Die Kommissionsmehrheit hat sich dieser Änderung angeschlossen. Sie widerspricht zwar den Grundsätzen des freien Wettbewerbs, lässt sich aber angesichts der Bedeutung dieser Versicherungszweige und der Präsenz dieser Themen in den Medien rechtfertigen. Eine weiter gehende Einschränkung erscheint uns aber wenig sinnvoll. Beachten Sie auch, dass es hier um die Bewilligungsgesuche und die Geschäftspläne geht, bei denen diese Tarife usw. eine Rolle spielen würden. Das würde doch zu Verzögerungen bei neuen Produkten führen. Es wurde schon erwähnt: Es gibt eben sehr komplexe Produkte, bei denen man bei der Kontrolle fast auf Einzelangebote hinuntergehen müsste; das würde das Ganze verteuern, und das wäre wenig sinnvoll. Wir empfehlen Ihnen, dem Antrag der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 100 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 57 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäfts wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*