

Dreizehnte Sitzung – Treizième séance

Donnerstag, 13. Dezember 2012

Jeudi, 13 décembre 2012

08.00 h

11.057

Versicherungsvertragsgesetz. Totalrevision

Loi sur le contrat d'assurance. Révision totale

Erstrat – Premier Conseil

Botschaft des Bundesrates 07.09.11 (BBl 2011 7705)

Message du Conseil fédéral 07.09.11 (FF 2011 7091)

Nationalrat/Conseil national 10.12.12 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)

Nationalrat/Conseil national 13.12.12 (Erstrat – Premier Conseil)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Kaufmann, Baader Caspar, Flückiger Sylvia, Germanier, Noser, Pelli, Rime, Walter, Wandfluh)
Nichteintreten

Antrag der Mehrheit
Rückweisung an den Bundesrat
Es sollen nur notwendige Änderungen auf Grundlage des geltenden Rechts im Rahmen einer (weiteren) Teilrevision des VVG vorgenommen werden. Die Teilrevision soll umfassen bzw. berücksichtigen:

1. Das geltende VVG ist beizubehalten und nur punktuell zu optimieren. Dabei sind insbesondere bewährte Bestimmungen und solche, die bereits im Rahmen der Teilrevision 2006/07 geändert wurden, unverändert beizubehalten.
2. Änderungen des geltenden VVG nur soweit nötig (auch angesichts der Kostenfolgen), wie z. B.:
 - angemessenes Widerrufsrecht (vgl. Art. 7 der Vorlage);
 - gesetzliche Regelung der vorläufigen Deckung (vgl. Art. 23 der Vorlage);
 - Zulassung der Rückwärtsversicherung (vgl. Art. 24 der Vorlage);
 - Beseitigung der konsumentenfeindlichen Genehmigungsfiktion (Art. 12 VVG);
 - angemessene Verlängerung der Verjährungsfristen;
 - ordentliches Kündigungsrecht (vgl. Art. 52 der Vorlage; Verhinderung von «Knebelverträgen»).
 Dabei sind unnötige Eingriffe in die Vertragsfreiheit zu vermeiden.
3. Angemessene Eingrenzung des Schutzbereichs (vgl. Grossrisiken gemäss Vorlage als Schritt in diese Richtung).
4. Es sind generell anerkannte, nicht auslegungsbedürftige Begriffe zu verwenden (VVG als Ergänzungserlass zum OR; Einheit der Rechtsordnung).
5. Dem elektronischen Geschäftsverkehr ist Rechnung zu tragen.

Bei der Erarbeitung der Teilrevision sollen die Gesetzesadressaten (Versicherungsnehmer und Versicherungsgesellschaften bzw. ihre Interessenvertreter) angemessen einbezogen werden.

Antrag der Minderheit I
(Birrer-Heimo, Fässler Hildegard, Leutenegger Oberholzer, Marra, Maire Jacques-André, Pardini, Schelbert)
Keine Rückweisung

Antrag der Minderheit II
(Leutenegger Oberholzer, Birrer-Heimo, de Buman, Fässler Hildegard, Hassler, Marra, Maire Jacques-André, Pardini, Schelbert)
Gemäss Mehrheit, aber:

...
6. Das Schutzniveau der Versicherungsnehmerinnen und -nehmer der Vorlage darf mit der Rückweisung nicht verschlechtert werden.

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Kaufmann, Baader Caspar, Flückiger Sylvia, Germanier, Noser, Pelli, Rime, Walter, Wandfluh)
Ne pas entrer en matière

Proposition de la majorité
Renvoi au Conseil fédéral
Le Conseil fédéral proposera une (nouvelle) révision partielle de la LCA en se fondant sur le droit en vigueur et procédera uniquement aux modifications qui sont nécessaires. Il tiendra compte notamment des points suivants:

1. La LCA actuelle doit être maintenue et ne sera modifiée que ponctuellement. En particulier, les dispositions qui ont fait leurs preuves et celles qui ont été modifiées lors de la révision partielle des années 2006/07 ne seront pas modifiées.
2. Les modifications de la LCA ne sont nécessaires que sur les points suivants (eu égard aux conséquences financières):
 - droit de révocation adéquat (cf. art. 7 du projet);
 - réglementation sur la couverture provisoire (cf. art. 23 du projet);
 - autorisation de l'assurance rétroactive (cf. art. 24 du projet);
 - abandon de la fiction d'approbation nuisible aux consommateurs (art. 12 LCA);
 - prolongation appropriée des délais de prescription;
 - droit de résiliation ordinaire (cf. art. 52 du projet; interdiction des contrats léonins).
 Ce faisant, il s'agira d'éviter toute atteinte inutile à la liberté de contracter.
3. Le champ de protection sera limité de manière appropriée (cf. grands risques prévus par le projet).
4. Les notions utilisées seront généralement reconnues de tous et ne doivent pas être sujettes à interprétation (la LCA doit faire office de complément au CO; unité de l'ordre juridique).
5. Il y a lieu de tenir compte du commerce électronique.

Les destinataires de la loi (les preneurs d'assurance ainsi que les sociétés d'assurance et leurs représentants) doivent être impliqués dans le processus d'élaboration de la révision partielle.

Proposition de la minorité I
(Birrer-Heimo, Fässler Hildegard, Leutenegger Oberholzer, Marra, Maire Jacques-André, Pardini, Schelbert)
Pas de renvoi

Proposition de la minorité II
(Leutenegger Oberholzer, Birrer-Heimo, de Buman, Fässler Hildegard, Hassler, Marra, Maire Jacques-André, Pardini, Schelbert)
Selon la majorité, mais:
...
6. Le renvoi du projet ne doit pas conduire à une baisse du niveau de protection dont bénéficient les preneurs d'assurance.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Gestatten Sie mir eine Erklärung: Die Minderheit II, die den Versicherten-schutz stärken will, unterstützt die Rückweisung nicht. Das ist ein Eventualantrag zum Rückweisungsantrag der Mehrheit – nur ein Eventualantrag. Das ist zentral. Wir sind grundsätzlich gegen die Rückweisung.

Präsidentin (Graf Maya, Präsidentin): Der Antrag der Minderheit II (Leutenegger Oberholzer) versteht sich als Eventualantrag. – Danke für die Präzisierung.

Kaufmann Hans (V, ZH), für die Kommission: Bei dieser Vorlage geht es um eine Totalrevision des Versicherungstragsgesetzes (VVG). Für jene hier im Saal, die erstmals mit dem VVG konfrontiert sind, möchte ich daran erinnern, dass das Verhältnis zwischen der Aufsicht und den Versicherungen im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) geregelt wird, während das VVG das Verhältnis zwischen den Versicherungen und den Versicherten regelt – darüber sprechen wir heute. Es handelt sich beim VVG zwar um ein hundertjähriges Gesetz, wir haben es aber bereits 2006 teilweise revidiert. Damals haben wir beispielsweise die vorvertragliche Informationspflicht eingeführt, aber auch die Regeln über die Anzeigepflicht.

Bei der heutigen Vorlage handelt es sich um eine Vorlage des Bundesrates, der über hundert Artikel zur Änderung vorschlägt. Dazu kamen dann an unserer Sitzung vom 22. Oktober weitere 47 Anträge der Kommissionsmitglieder. Diese grosse Zahl von Anträgen zeigt bereits, dass offensichtlich ein Grossteil der Kommissionsmitglieder mit dem bundesrätlichen Entwurf nicht zufrieden war. Beim Eintreten, das nur mit Stichentscheid des Präsidenten beschlossen wurde, wurde auch moniert, dass eben kein Handlungsbedarf bestehe. Auf der Fahne finden Sie deshalb einen Minderheitsantrag Kaufmann, der Nichteintreten verlangt. Aber diese Minderheit werde ich selbstverständlich nicht als Kommissionssprecher vertreten. Im Namen der Kommission muss ich diesen Minderheitsantrag selbstverständlich zur Ablehnung empfehlen.

Ihre Kommission war der Meinung, dass zwar ein gewisser Handlungsbedarf bestehe, beispielsweise in Bezug auf den elektronischen Geschäftsverkehr. Die vorgeschlagene Gesamtrevision, namentlich beim Informationsrecht und in Bezug auf die Forderungen der Finma, geht der Kommissionsmehrheit jedoch zu weit, und die Schätzung der Regulierungsfolgekosten durch ein externes Büro in Höhe von 10 Millionen Franken für die Anpassung der Policen, die Information der Kunden und die Protokollierung der Kundengespräche für 20 Millionen Policen erschien unglaublich. Mit 50 Rappen pro Police kann man nicht einmal einen Brief zum B-Post-Tarif versenden. Die Hearings haben dann auch gezeigt, dass die Kosten eher bei einer Milliarde Franken, wovon 400 Millionen einmalig und 700 Millionen repetierend sind, anzusiedeln sind.

Die enormen Regulierungsfolgekosten fallen deshalb an, weil der bedeutend verstärkte Kundenschutz für die Versicherungen zu nachhaltig höheren Kosten führt. So werden die zwingenden Vorschriften von bisher 59 auf 117 Artikel verdoppelt. Gestört hat einige Kommissionsmitglieder auch, dass die Versicherungsbetrüger nicht härter angefasst werden. Wenn die Versicherungen ihre Kostenstrukturen offenlegen müssen, dann dürften sie auch mit dem Kartellgesetz in Konflikt geraten. Wir sollten nicht vergessen, dass das VVG die privatrechtlichen Versicherungsverträge und die Versicherungsvermittlung regelt. Je stärker wir hier regeln, umso stärker wird die Vertragsfreiheit eingeschränkt.

Ihre Kommission hat mit 16 zu 7 Stimmen bei 1 Enthaltung deshalb beschlossen, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen, während die Minderheit Birrer-Heimo eine solche Rückweisung ablehnt.

Der Bundesrat wird von der Mehrheit beauftragt, eine überarbeitete Teilrevision namentlich in folgenden fünf Punkten vorzulegen:

1. Das geltende VVG ist beizubehalten und nur punktuell zu optimieren. Dabei sind insbesondere die bewährten Bestim-

mungen und solche, die bereits bei der Teilrevision 2006 geändert wurden, unverändert beizubehalten.

2. Änderungen des geltenden VVG sollen nur so weit vorgenommen werden als nötig, vor allem auch wegen der Kosten. Konkret geht es um ein angemessenes Widerrufsrecht. Gemeint ist: Wenn Sie zum Beispiel eine Reiseversicherung abschliessen und während Ihrer zwei Wochen Ferien keinen Schaden erleiden, ist es natürlich nicht fair, wenn Sie dann nach den Ferien vom Widerrufsrecht Gebrauch machen und die Prämien für die Versicherung nicht bezahlen müssen. Es geht auch um die gesetzliche Regelung der vorläufigen Deckung; es geht um die Zulassung der Rückwärtsversicherung und die Beseitigung der konsumentenfeindlichen Genehmigungsfiktion; es geht um eine angemessene Verlängerung der Verjährungsfristen und um das ordentliche Kündigungsrecht, wobei unnötige Eingriffe in die Vertragsfreiheit zu vermeiden sind.

3. Eine angemessene Eingrenzung des Schutzbereichs soll vorgenommen werden.

4. Es sind generell anerkannte, nichtauslegungsbedürftige Begriffe zu verwenden.

5. Ausserdem sei dem elektronischen Geschäftsverkehr Rechnung zu tragen.

Es wurde bereits in der Einleitung gesagt, dass der Antrag der Minderheit II (Leutenegger Oberholzer) ein Eventualantrag sei. Diese Minderheit möchte im Falle einer Rückweisung diese Liste, die ich Ihnen jetzt dargestellt habe, noch um einen sechsten Punkt ergänzen: «Das Schutzniveau der Versicherungsnehmerinnen und -nehmer der Vorlage darf mit der Rückweisung nicht verschlechtert werden.» Das Schutzniveau soll also beibehalten werden. Das steht natürlich teilweise im Widerspruch zu einigen der ersten fünf Forderungen, weshalb ich Ihnen im Namen der Mehrheit empfehle, diesen Minderheitsantrag abzulehnen. Sie müssen auch bedenken, dass der Konsumentenschutz nicht gratis zu haben ist, sondern in Form von höheren Prämien durch die Versicherten abzugelten ist. Wenn man nun bei 20 Millionen Policen die jährlich rund 4000 Beschwerden betrachtet, die bei der Ombudsstelle eingehen, dann scheint das Gebaren der Versicherungen nicht derart alarmierend zu sein, dass Handlungsbedarf besteht.

Die Kommissionsmehrheit befürwortet eine Überarbeitung der Revisionsvorlage zum Versicherungsvertragsrecht durch den Bundesrat und empfiehlt Ihnen deshalb die Rückweisung.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Herr Kommissionssprecher, Sie haben das Beispiel der Reiseversicherungen gebracht, die missbräuchlich mit dem Widerrufsrecht kombiniert werden können. Bereits in der Kommission wurde darauf hingewiesen. Meine Frage: Haben Sie zur Kenntnis genommen, dass dieses Widerrufsrecht Vereinbarungen mit einer Laufzeit von weniger als einem Monat ausschliesst? Folglich ist Ihr Beispiel hinfällig bzw. missverständlich und irreführend.

Kaufmann Hans (V, ZH), für die Kommission: Frau Leutenegger Oberholzer, Sie können auch eine Reiseversicherung mit einer Laufzeit von über vier Wochen abschliessen. Wir diskutieren ja hier nicht über den Inhalt, sondern über Eintreten oder Nichteintreten.

Pelli Fulvio (RL, TI), pour la commission: A titre personnel, je ferai une première observation. Je suis membre du conseil d'administration de la Mobilière Suisse. Je suis donc dans une situation de conflit d'intérêts. Cela avait déjà été le cas en 2006, lorsqu'on avait débattu de la loi sur la surveillance des assurances. A cette occasion aussi, on m'avait demandé d'être rapporteur de la commission, même si à l'époque déjà j'étais membre de ce conseil d'administration. Cela signifie qu'il y a une certaine difficulté à trouver des parlementaires qui connaissent suffisamment le domaine des assurances pour rapporter à cette tribune.

Le droit des assurances est très technique, assez difficile, et beaucoup peinent à voir quelles sont les influences des

règles théoriques que l'on fixe ici dans la pratique. C'est la principale difficulté qu'il y a dans ce domaine.

Je ferai une deuxième observation. Cette loi a été transmise au Parlement avec un message du Conseil fédéral daté du 7 septembre 2011. La présentation en commission a été faite cinq mois plus tard, le 30 janvier 2012. Le débat d'entrée en matière s'est tenu le 22 octobre 2012. Il a donc fallu une année à la commission pour commencer à débattre réellement de cet objet, cela après une phase préparatoire qui a commencé vers 2005, c'est-à-dire qui a duré près de six ans.

Une première conclusion est nécessaire: nous ne sommes pas en train de parler d'une loi urgente, et la nécessité même de la révision est remise en cause par notre attitude et celle du Conseil fédéral.

Troisième observation: on a reçu en commission, avant de commencer à travailler, 47 propositions d'amendement. Il est vrai que c'est une habitude d'exagérer avec les propositions d'amendement, mais elles étaient réparties équitablement entre la droite et la gauche, ce qui revient à dire que probablement – et c'est ma deuxième conclusion – le niveau de satisfaction face à cette loi n'était pas particulièrement élevé, soit dans le domaine des assurances, soit chez les consommateurs ou ceux qui protègent les assurés.

Ma troisième conclusion est qu'il n'est pas du tout surprenant que finalement nous soyons confrontés à une demande de renvoi du projet au Conseil fédéral qui a pour but de remettre en discussion le concept de la révision totale de cette loi au moment où la branche n'a pas de difficultés particulières et n'est pas confrontée à des défis importants, sauf peut-être dans le domaine de la surveillance – un domaine qui n'est pas touché par cette loi, mais qui l'a été lors d'une révision partielle en 2006.

Les décisions de la commission sont les suivantes. La commission a décidé d'entrer en matière, par 12 voix contre 12 avec la voix prépondérante du président. Une partie des membres de la commission ne voulait pas entrer en matière, une autre partie pensait qu'il était mieux, si déjà on renvoyait le projet au Conseil fédéral, de le faire sans trop de limites. Mais ces deux propositions ont été rejetées. Donc je vous recommande d'entrer en matière.

Mais la commission vous propose aussi le renvoi du projet au Conseil fédéral, renvoi qui vise tout d'abord à éviter une révision totale et à réformer la loi existante sur certains aspects particuliers, là où un besoin d'intervention se fait sentir. Cela ne touche pas beaucoup de points mais malgré tout quelques-uns.

En outre, le renvoi au Conseil fédéral vise à éviter toute atteinte inutile à la liberté de contracter et à tenir compte du fait que cette loi n'est qu'une loi qui prime le droit des obligations. C'est une loi spéciale, qui est construite autour du droit des obligations, soit autour d'un système basé sur la liberté de contracter. Dans ce projet de loi, on n'a pas tenu vraiment compte du concept fondamental qu'est la liberté. Je crois qu'en Suisse, on commence à perdre de vue ce besoin fondamental de notre système en voulant protéger tout le monde, plus qu'il n'est nécessaire.

Le renvoi au Conseil fédéral vise également à tenir compte du commerce électronique. Il y a actuellement beaucoup d'assurances qui sont gérées sur Internet, et la loi semble encore faire référence à un système moins technologique. Le futur projet du Conseil fédéral devra donc mieux en tenir compte, si le renvoi est décidé.

Dans le détail, les nouvelles normes qu'il est nécessaire de trouver dans la révision et sur lesquelles la commission insiste sont notamment l'introduction d'un droit de révocation adéquat: pour la majorité de la commission, il convient de ne pas exagérer. Il faut améliorer la réglementation sur la couverture provisoire, qui a engendré il y a quelques minutes une passe d'armes entre Madame Leutenegger Oberholzer et Monsieur Kaufmann.

Il y a la nécessité d'abandonner la fiction de l'approbation nuisible au consommateur – à l'article 12 –, la prolongation appropriée des délais de prescription et une nouvelle réglementation du droit de résiliation ordinaire. Tout cela, je le ré-

pète car c'est très important, doit se faire en évitant toute atteinte inutile à la liberté de contracter typique du Code des obligations – donc, moins de droit impératif ou semi-impératif. Si vous consultez le message en langue française, aux pages 7234 et 7235 (annexe 1 du projet), vous verrez une liste de 57 articles pour lesquels il est interdit de prévoir des règles contractuelles différentes ou dérogeant aux dispositions de la loi. Donc 50 pour cent des articles du projet de loi sont obligatoires et vont dans le sens d'une protection totale de l'assuré contre lui-même. C'est cela, le problème principal de cette loi: on croit qu'un preneur d'assurance est une personne à mettre sous tutelle et qu'il n'est pas en mesure de choisir lui-même un contrat d'assurance.

Donc, au nom de la majorité de la commission, je vous demande d'entrer en matière, de renvoyer le projet au Conseil fédéral et de rejeter non seulement la proposition de la minorité I (Birrer-Heimo), mais aussi celle de la minorité II (Leutenegger Oberholzer). En effet, la proposition de la minorité II mentionne un problème qui, en réalité, n'existe pas: personne ne veut obtenir une baisse du niveau de la protection dont bénéficient aujourd'hui les preneurs d'assurance. Mais beaucoup de monde ne veut pas qu'on aille au-delà des règles qui sont déjà très protectrices.

Aeschi Thomas (V, ZG): Lassen Sie mich zuerst ein Wort an die Frau Präsidentin richten. Die Art, wie über die Traktandierung dieses Geschäftes entschieden wurde, entspricht nicht meinem direktdemokratischen Verständnis. Erst vor wenigen Tagen hat sich eine klare Mehrheit dieses Rates gegen einen Ordnungsantrag Leutenegger Oberholzer gewehrt und das Geschäft von dieser Wintersession auf die Frühjahrsession 2013 verschoben. Durch die Hintertüre, anscheinend durch einen Beschluss von nur drei Personen, wurde dieses Geschäft nun wieder auf die Traktandenliste gesetzt. Dass sich hier drei Personen dieses Rates, auch wenn es sich dabei um die Präsidentin und die beiden Vizepräsidenten handelt, einfach so über die Beschlüsse des gesamten Nationalrates hinwegsetzen, finde ich doch sehr erstaunlich. Ich hoffe sehr, dass es sich dabei um einen Einzelfall handelt.

Nun aber zum Versicherungsvertragsgesetz: Namens der Minderheit Kaufmann stelle ich Ihnen den Antrag auf Nicht-eintreten auf dieses Geschäft, und zwar aus folgenden Gründen: Grundsätzlich hat sich das VVG in seiner heutigen Fassung sehr gut bewährt. Aus diesem Grund mutet die bundesrätliche Argumentation, man müsse dieses Gesetz revidieren, weil es nun schon hundert Jahre auf dem Buckel habe, doch etwas erstaunlich an. Auch in der Finanzkrise zeigten sich keine Probleme mit dem VVG – im Gegenteil: Verglichen mit anderen Branchen geht es unserer Versicherungsindustrie doch relativ gut.

Die Vorlage, wie sie nun der Bundesrat entworfen hat, birgt aus Sicht der Minderheit Kaufmann gravierende Mängel. In der vorberatenden Kommission wurden Dutzende von Abänderungsanträgen gestellt, was darauf hinweist, dass das vom Bundesrat beratene Geschäft unausgegoren ist. Zum Beispiel kommt es gemäss der bundesrätlichen Botschaft zu einer Verdoppelung der zwingenden Vorschriften. Aus Sicht der Minderheit Kaufmann muss dieser behördlichen Regulierungswut unbedingt Einhalt geboten werden. Unter anderem werden exzessive Informationspflichten, die Verstaatlichung der Ombudsstelle oder die zwingende Kostenübernahme gefordert. Für die Minderheit Kaufmann ist es schlicht unverständlich, wie ein Gesetz derart wirtschaftsfeindlich ausgestaltet werden kann, wenn heute die grosse Mehrheit der Versicherungsgeschäfte problemlos und zur Zufriedenheit aller Vertragsparteien ausgeführt werden kann. Dies ist nicht meine subjektive Wahrnehmung, sondern die Beurteilung wird gestützt durch die tiefen Fallzahlen bei der Ombudsstelle und durch den Schlussbericht des Büros Bass zur Regulierungsfolgenabschätzung zur Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes.

Noch viel weniger leuchtet uns die Vorlage dort ein, wo wir bereits vor fünf Jahren bei der Teilrevision 2006 und 2007 das VVG angepasst haben. Damals wurden bereits die

wichtigsten Anliegen des Konsumentenschutzes aufgenommen. Es erstaunt deshalb sehr, dass nur fünf Jahre später eine Vorlage in den Rat kommt, bei welcher es vor allem um den wirtschaftsfeindlichen Ausbau des Konsumentenschutzes geht.

Weiter bitte ich Sie auch zu beachten, dass bereits die damalige Teilrevision mit grossen Anpassungskosten verbunden war. Die Branche musste sich auf die neuen Vorschriften einstellen und interne Geschäftsabläufe anpassen. Wenn Sie nun, nur wenige Jahre später, in den fast gleichen Bereichen schon wieder Verschärfungen einbringen wollen, so geht uns dies zu weit.

Aus diesem Grund vertritt die Minderheit Kaufmann die Meinung, dass keine dringenden Gründe vorliegen, das VVG bereits heute wieder zu revidieren. Als Bürger und als Unternehmer muss ich darauf vertrauen können, dass Gesetze während einer gewissen Dauer Bestand haben. Es ist eine unschöne Angewohnheit des Bundesrates, die Halbwertszeit unserer Gesetze immer weiter zu verkürzen. Man kann kaum noch darauf vertrauen, dass ein Gesetz, welches heute erlassen wird, auch morgen noch Bestand hat.

Wenn der Bundesrat jetzt unbedingt das VVG revidieren möchte, dann sollte er zumindest Institute des geltenden Rechts berücksichtigen. So fehlt zum Beispiel in der Vorlage ein separater Missbrauchsartikel. Hier erstaunt es uns sehr, dass der Bundesrat der missbräuchlichen Beanspruchung von Versicherungsleistungen nicht stärker mit Sanktionen entgegenzutreten möchte. Ansonsten ist zu befürchten, dass sogar Anreize zum Versicherungsmissbrauch geschaffen werden. Diese Nichtregelung führt zu einer Verteuerung der Versicherungsprodukte, was wiederum zulasten der redlichen Versicherungsnehmer geht. Aus diesem Grund wird auch das Fehlen eines eigenständigen Missbrauchsartikels mit präventiver Wirkung in der Vorlage kritisiert.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Nichteintretensantrag Kaufmann zuzustimmen.

Birrer-Heimo Prisca (S, LU): Ich bitte Sie, diese Vorlage nicht zurückzuweisen. Das bestehende Versicherungsvertragsgesetz ist nicht nur rechtlich mangelhaft und hat unklare und unangemessene Lücken, es benachteiligt vor allem die Versicherungsnehmerinnen und -nehmer. Das sind wir alle, Sie als Privatpersonen, aber auch zum Beispiel als Unternehmerinnen oder Unternehmer.

Die Revision des über hundert Jahre alten Gesetzes zieht sich nun bereits seit bald zehn Jahren hin und wird immer wieder in einer Schublade parkiert oder mit fadenscheinigen Gründen verzögert. Die Versicherten haben das Nachsehen und müssen im Versicherungswesen weiterhin enorme Ungleichgewichte hinnehmen, welche auch im Vergleich mit den europäischen Ländern einzigartig sind. Ich erwähne hier nur drei, vier Sachen: Wir haben kein Widerrufsrecht, wir haben mangelhafte vorvertragliche Informationspflichten, wir kennen nach wie vor Knebelverträge von mehr als drei Jahren Versicherungsdauer, und wir haben keine Offenlegungspflicht betreffend Vergütungen, Retrozessionen an Makler und andere.

Wenn vorhin gesagt worden ist, dass die Ombudsstelle nicht so viele Fälle zu behandeln habe, so ist zu sagen, dass es immerhin ein paar Tausend sind. Doch bei uns, bei den Konsumentenorganisationen, kommen diese Fälle auch herein. Gerade was das Widerrufsrecht anbelangt, gibt es gravierende Mängel. Es gibt Leute, die erhalten eine Zusatzversicherung bei der Krankenversicherung, die vermeintlich eine Offerte ist, sich aber als abgeschlossener Vertrag entpuppt und nicht dem Gespräch entspricht. Man hat keine Chance, hier etwas zu machen.

Wenn argumentiert wird, die Vorlage sei wirtschaftsfeindlich, muss ich einfach sagen: Versicherungen sind international tätig, jedenfalls die meisten; sie kennen diese Regelungen im europäischen Umfeld schon längst. Soll es denn so sein, dass wir Schweizerinnen und Schweizer nicht dieselben Rechte erhalten wie alle anderen um uns herum?

Auch wenn Sie mit Teilen des vorliegenden Gesetzentwurfes nicht einverstanden sind, so ist es doch die Kernkompetenz

unseres Parlamentes, mit der Beratung dieser Vorlage diese Meinungsdivergenzen auszudiskutieren und mehrheitsfähige Lösungen zu erarbeiten. Das ist unser Job.

Seit Jahren muss die Rechtsprechung die gravierendsten Lücken füllen, die dieses uralte Gesetz aufweist. Es kann doch nicht sein, dass wir die Gesetzgebungsarbeit an die Gerichte delegieren. Die Punkte, die bezüglich der Rückweisung der Vorlage nun aufgelistet werden, sind alle drin. Wir haben bei den Anhörungen auch über E-Commerce gesprochen; es ist kein Problem, dies in die Beratungen mit einzu beziehen.

Sie alle wissen, wie lange es dauert, bis wir eine neue Botschaft haben. Nun frage ich Sie: Wer hat denn ein Interesse, dass wir die ganze Übung von vorne beginnen? Sicher nicht die Millionen von Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmern, die weiterhin jahrelang benachteiligt würden. Aber es gibt eine mächtige Versicherungsbranche, die offenbar alles unternimmt, um Verbesserungen für Versicherte zu verhindern. Immerhin geht es um ein Prämienvolumen von 56 Milliarden Franken, dies notabene bei einer Schadenssumme von 41 Milliarden Franken. Dass dazwischen ein hübsches Sümmchen ist, das nicht nur für Verwaltung draufgeht, das wissen wir alle. Dieses Verzögerungsspiel dürfen wir nicht mitspielen.

Ich bitte Sie, die Rückweisung abzulehnen und der WAK damit den Auftrag zu geben, die Beratung aufzunehmen. Das ist unser Job, unsere Arbeit – tun wir das bitte.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Ich werde zum Antrag der Minderheit II sprechen wie auch zum Eintreten. Im Namen der SP-Fraktion ersuche ich Sie, auf die Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes einzutreten und sowohl den Nichteintretensantrag der Minderheit Kaufmann als auch den Rückweisungsantrag der Mehrheit abzulehnen. Der Rückweisungsantrag der Mehrheit bedeutet faktisch ebenfalls das Ende der Totalrevision, und das wäre fatal.

Das VVG ist ein Erlass des Privatrechts. Es regelt in erster Linie das Vertragsverhältnis zwischen den Versicherungsnehmern und den Versicherungsunternehmen. Es ist ein hochtechnisches Gesetz, das für Tausende von Versicherten gilt. In der Schweiz haben wir schätzungsweise 20 bis 25 Millionen Versicherungspolice.

Für die Totalrevision sprechen bei einem derart komplexen Geschäft formale Gründe. Das geltende Gesetz stammt, und ich bitte jetzt Herrn Aeschi, gut zuzuhören, aus dem Jahre 1908. Es ist somit älter als das ZGB. Von einer ständigen Revision des Gesetzes kann keine Rede sein. Seit 1908 hat sich nicht nur die Gesellschaft fundamental verändert, sondern vor allem auch die Versicherungswirtschaft. Die Versicherungswirtschaft ist zu einem Massengeschäft geworden. Versicherungen wurden immer komplexer, immer unübersichtlicher. Das hatte zur Folge, weil da die Gesetzgebung so alt ist, Herr Aeschi, dass sehr viele Lücken durch die Rechtsprechung geschlossen werden mussten. Sie appellieren nun als Unternehmer an die Rechtssicherheit. Ich war einige Jahre Richter:in. Das Problem des VVG ist, dass es eben unübersichtlich ist, dass es unsystematisch geworden ist und dass wir sehr viele faktische Normen aus der Rechtsprechung extrapolieren müssen. Das macht es weder für die Unternehmungen noch für die Versicherten einfacher.

Die Totalrevision ist deshalb mehr als angezeigt. Ich weise auch darauf hin, dass sehr viele Länder in Europa aus diesen Gründen ihre Versicherungsvertragsgesetze totalrevidiert haben. Wir stellen hier gleichsam drei Phasen fest: Im 19. Jahrhundert war überhaupt nichts reguliert, dann hatten wir die Versicherungsvertragsgesetze, und zwar überall in Europa, und jetzt ist es an der Zeit, dass wir die Bestimmungen nach hundert Jahren grundlegend überarbeiten.

Es sind auch inhaltliche Gründe, die für diesen wohlaustarierten Entwurf des Bundesrates sprechen. Die Vorlage sichert endlich eine ausgewogene Verteilung der Rechte und Pflichten von Versicherungsnehmern und Versicherungsunternehmen. Davon profitieren im Übrigen vor allem auch die KMU, vergessen Sie das nicht.

Ich möchte Ihnen einige Beispiele für Verbesserungen durch die Vorlage bringen. Vom Kommissionssprecher wurde das Widerrufsrecht nach 14 Tagen beanstandet. Ich glaube, Sie haben vergessen, dass das Widerrufsrecht in unserer Rechtsprechung nichts Neues ist. Bei Haustürverkäufen beispielsweise haben wir ein Widerrufsrecht von 7 Tagen, und hier handelt es sich eben um ähnliche Situationen: Der Versicherungsberater nimmt die Abschlüsse und die Beratungen häufig zu Hause bei den Versicherten vor.

Dann werden, ein zweites Beispiel, die Informationspflichten der Versicherer ausgebaut. Ich möchte dazu ein Beispiel anbringen, nämlich die Lebensversicherungen; das ist gerade auch für die KMU sehr wichtig. Endlich wird Transparenz geschaffen: in Bezug auf die Kosten für den Risikoteil, die Kosten für den Sparteil und die übrigen Kosten. Die Provision muss offengelegt werden. Ich weiss nicht, meine Damen und Herren vor allem der SVP, was Sie gegen diese Transparenz haben können.

Ein drittes Beispiel: Die Leistungskürzungen im Schadenfall werden erschwert. Obliegenheitsverletzungen und Anzeigenverletzungen müssen neu grobfahrlässig sein, damit sie zu Leistungskürzungen führen. Auch das ist ein ganz wesentlicher Punkt, dass fahrlässige Verletzungen nachher nicht mehr zu nichtkalkulierbaren Leistungskürzungen führen können.

Dann bringt die Totalrevision wie gesagt eine systematische Angleichung der Rechte und Pflichten von beiden Vertragsparteien. Das ist sehr wichtig. Bei einer Erhöhung des Risikos, bei einer Erhöhung der Gefahr oder auch bei einer Verminderung werden die Rechte und Pflichten bzw. die Konsequenzen daraus gleichmässig auf beide Vertragsparteien verteilt.

Dann noch etwas: Neu werden die Rollen der Versicherungsvermittler – der Makler und Agenten – geklärt und transparent. Das ist ein ganz wichtiger Punkt. Das war vielleicht der Grund, weswegen in der WAK dieser Rückweisungsantrag gestellt wurde. Neu wird mit diesem Gesetz klargemacht – das ist ganz wichtig für die Versicherungsnehmer –, dass man entweder Makler ist, also Berater des Versicherungsnehmers, oder Agent, d. h. Verkäufer der Versicherung. Heute stellen wir ja oft fest, dass diese Vermittler am Vormittag Agenten sind und am Nachmittag Makler. Die Versicherungsnehmer haben keinerlei Transparenz. Das darf nicht mehr vermischt werden. Ich bin froh, dass sich der Vertreter des Schweizerischen Brokerverbandes, Herr Kuhn, auch ganz klar für diese Totalrevision ausgesprochen hat.

Weiter: Die Fehler von früheren Revisionen werden korrigiert – auch etwas, was für die KMU sehr wichtig ist. Im Falle des Konkurses eines Versicherungsnehmers soll neu die Versicherung nicht mehr erlöschen. Nehmen Sie beispielsweise an, eine Bäckerei gehe in Konkurs. Wie ist die Rechtsfolge heute? Die Versicherung, beispielsweise die Autoversicherung, erlischt. Das kann es ja nicht sein, das ist ein grosses Risiko, gerade für die KMU. Mit dem Entwurf der Totalrevision geht der Versicherungsvertrag neu in die Konkursmasse über, wie das neu auch bei den Handänderungen der Fall ist.

Neu wird zudem die Retrozessionspraxis des Bundesgerichtes ins Gesetz übernommen. Die Provisionen müssen transparent werden.

Ebenfalls wichtig für alle Versicherungsnehmer ist, dass bei der Haftpflichtversicherung ein direktes Forderungsrecht gegenüber der Versicherung eingeführt wird. Ich bringe Ihnen auch dazu ein Beispiel: Eltern haben für ihre Kinder eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen, und ein Kind zerstört beim Nachbarn eine Scheibe, sodass ein Schadenfall entsteht. Als Geschädigter müssen Sie nachher nicht mehr den Weg über die Nachbarn gehen, sondern können das Forderungsrecht direkt gegenüber der Versicherung geltend machen.

Ich bitte Sie im Sinne eines unter systematischem Gesichtspunkt guten Gesetzes: Treten Sie auf die Vorlage ein, und weisen Sie sie nicht zurück. Diese Totalrevision bringt nicht nur für die Konsumenten viel, sondern auch für die KMU, sofern sie Versicherungsnehmer sind. Sollten Sie die Vorlage

zurückweisen, bitte ich Sie mit der Minderheit II, zumindest sicherzustellen, dass das Schutzniveau der Versicherungsnehmer nicht gesenkt wird. Denken Sie daran: Versicherungsnehmer sind nicht nur die privaten Konsumenten, sondern auch sehr viele Gewerbetreibende. Sie alle profitieren von dieser Totalrevision. Die Rechtssicherheit wird mit ihr signifikant erhöht.

Ich bitte Sie deshalb: Treten Sie auf die Vorlage ein, und nehmen Sie mit der Detailberatung die Arbeit auf. Sie machen damit viel für einen guten Versicherungsstandort Schweiz.

Marra Ada (S, VD): La loi sur le contrat d'assurance régit le rapport contractuel entre la compagnie d'assurance, le preneur d'assurance et le bénéficiaire. Au fond, le projet dans la version présentée en commission avait pour ambition de placer les parties contractantes sur un pied d'égalité, la position du preneur d'assurance et celle du bénéficiaire étant améliorées, chose qui a manifestement déplu à la série de lobbyistes des assurances de la commission, qui préfèrent renvoyer le projet au Conseil fédéral, avec mandat d'améliorer leur intérêt.

La tentative de maintenir le niveau de protection du bénéficiaire contenu dans la version actuelle a été balayée avec une violence qui reflète le rapport de force qui règne dans ce Parlement. Je me permets de passer en revue les grandes lignes du projet de loi qui porte cette ambition: d'abord, le délai du droit de révocation de deux semaines pour tous les contrats d'assurance, inspiré des directives européennes qui ne prévoient ce droit que pour les assurances-vie et les contrats conclus à distance.

On peut aussi parler de l'article 24 de la loi, qui permet aux parties de faire rétroagir l'assurance à une date antérieure à la conclusion du contrat, quand elles avaient déjà connaissance de la survenance antérieure d'un sinistre; ou encore l'article 55, qui prévoit la prolongation de la couverture d'assurance après la fin du contrat.

Je terminerai par l'introduction du droit d'action directe dans l'assurance responsabilité civile du bénéficiaire, contre la compagnie d'assurance. Pour ce faire, il y a une nette amélioration du devoir d'information au lésé sur l'étendue de la protection offerte au preneur d'assurance, qui n'est pas toujours le bénéficiaire. Ce projet permet à ce dernier de passer directement par l'assurance pour obtenir cette information et d'être ainsi à égalité avec le preneur d'assurance.

Ce que je vous dis là me semble assez clair. Pourtant, dans la commission, certains ont prétexté que cette loi occasionnait des difficultés majeures et, l'ayant estimée incompréhensible, ils ont affirmé qu'elle ne pouvait pas être traitée en commission. Comme si la Commission de l'économie et des redevances était composée d'idiot! Et puis il y a eu cette histoire sur le nombre d'amendements déposés. Je vous rappelle juste que, pour la loi sur l'agriculture, plus de 130 amendements avaient été traités.

Monsieur Aeschi, vous parlez des trop fréquentes modifications de lois. Lorsqu'il s'agit de la loi sur l'asile, révisée en moyenne tous les trois ans depuis 30 ans, ça ne vous gêne pas! Puis, dans un sursaut de dignité et après un bref exercice d'auto-estime, la vraie justification de ceux qui désirent un renvoi au Conseil fédéral ou la non-entrée en matière a été avancée: ils ne voulaient simplement pas des améliorations proposées. Non seulement cela, mais, alors même que le projet du Conseil fédéral avait fait l'objet d'une consultation auprès de tous les organismes concernés, y compris, et même avec insistance, auprès du milieu des assurances, ce dernier revient en commission représenté par nos collègues députés pour torpiller ce qui n'est pas dans leur intérêt. Mais si nous sommes censés travailler dans l'intérêt général, il faut trouver des équilibres. Et ce projet est bon dans ce sens: il y a un compromis équilibré entre les intérêts des secteurs de l'assurance, les expériences pratiques, y compris celles des tribunaux, et la nécessité d'une protection de l'assuré.

Or, avec votre demande de renvoi au Conseil fédéral, avec comme mandat les seules préoccupations des assurances,

vous démontrez simplement le poids des lobbies au Parlement, mais pas votre responsabilité de politiciennes et politiciens.

C'est pour toutes ces raisons que le groupe socialiste vous recommande d'entrer en matière et de ne pas renvoyer le projet.

Dans l'éventualité où vous décideriez quand même de le renvoyer, il faut suivre l'autre minorité, la minorité II (Leutenegger Oberholzer), qui demande que le renvoi du projet ne conduise pas à une baisse du niveau de protection dont bénéficient les preneurs d'assurance.

Lehmann Markus (CE, BS): Vorweg möchte ich meine Interessenbindung bekanntgeben: Ich bin als Versicherungstreuhänder auf der Kundenseite, also bei denen, die nahezu täglich mit dem VVG arbeiten und direkt betroffen sind, und vertrete insbesondere die Interessen der Kunden. Kundenanliegen sind also ein Teil meiner Arbeit und mir deshalb sehr, sehr wichtig. Trotzdem beantrage ich Ihnen namens der CVP/EVP-Fraktion, dies schon vorweg, den Anträgen der WAK-Mehrheit in allen Punkten zu folgen und alle Minderheitsanträge abzulehnen.

2003 hat man mit einer Totalrevision begonnen. Die Revision war begleitet von vielen Nebengeräuschen aus der Versicherungsbranche. Die Vorlage wurde in mehreren Vernehmlassungen hin und her geschoben, richtig zufrieden war niemand. Heute kann man sich fragen, warum sich bei der deutlichen Verschärfung des Gesetzes niemand richtig gewehrt hat. Denn es war von Beginn weg eine Übung, die niemandem etwas bringen wird, weder den Konsumenten noch der Assekuranz.

Das VVG ist eine höchst technische Angelegenheit. Wenn man nicht vertraut ist mit der Materie und der Praxis, ist es sehr schwierig, sich ein konkretes Bild zu machen. Eine versierte Juristin aus unserem Rat musste sogar einen Professor hinzuziehen, um in diesem komplexen Geschäft einen Durchblick zu bekommen. Wie sollen denn die Konsumenten dieses Gesetz verstehen, wenn unser Parlament schon Mühe mit dieser Vorlage hat?

Gemäss meinen und den Erfahrungen aller anderen Versicherungsbroker in der Schweiz hat sich das Gesetz auch in Zeiten der Finanzkrise grundsätzlich bewährt. Diese Beurteilung wird gestützt durch die verhältnismässig niedrigen Fallzahlen bei der Ombudsstelle. Wir haben es schon gehört, wir reden von etwa 3800 Fällen auf über 20 Millionen Policen. Auch von den Schweizer Versicherungsbrokern hört man, dass man mit diesem über hundert Jahre alten Gesetz auch künftig die Kundeninteressen bestens vertreten kann. Ja, es ist selten, aber nicht seltsam, dass ein so altes Gesetz immer noch gut ist. Aber es ist in der Tat so.

Im Bericht zur Regulierungsfolgenabschätzung zur Totalrevision wird festgehalten, dass das Versicherungsgeschäft unter dem geltenden VVG in den allermeisten Fällen problemlos und zur Zufriedenheit aller Vertragsparteien abgewickelt werden kann und sich der grösste Teil der Versicherungsvermittler und Versicherungsunternehmen redlich und fair verhält. Schon dieser Umstand und diese Feststellung sollten uns zur Grundsatzfrage leiten, ob eine Totalrevision mit entsprechenden Kostenfolgen wirklich notwendig ist.

Ebenso sind die vom Bundesrat gemachten Schätzungen der Kostenfolgen gründlich danebengeraten. Die anfallenden Kosten sind im hohen dreistelligen Millionenbereich anzusiedeln, zum Teil sind sie einmalig, zum Teil aber auch wiederkehrend. Dies bezahlen schlussendlich die Konsumentinnen und Konsumenten, also auch Sie.

Im gesamten, bald zehnjährigen Revisionsverfahren fehlen gemäss der Mehrheit der WAK triftige Gründe für diese Totalrevision, zumal sich das VVG, wie erwähnt, grundsätzlich bewährt. Die fehlende Plausibilität gilt ganz besonders für jene Punkte der Vorlage, die bereits Gegenstand der Teilrevision 2006 und 2007 waren. Vor diesem Hintergrund und nach einem vertieften Studium der Botschaft ist nach der WAK auch die CVP/EVP-Fraktion zum Schluss gekommen, dass die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen ist.

Lassen Sie mich, neben den bereits genannten, einige weitere Gründe dazu aufführen:

1. Die Vorlage ist überladen. Das Schutzniveau für den Kunden ist im Versicherungsbereich bereits heute hoch. Das zwingende Recht des heute geltenden VVG wird durch einen umfassenden Strauss an Schutzvorschriften des Aufsichtsrechts ergänzt. Keine andere Finanzdienstleistungsbranche kennt ein solches Schutzniveau. Es gibt zahlreiche Schutznormen im geltenden VVG und im Aufsichtsrecht, wie z. B. die Informationspflichten der Versicherungsgesellschaften und -vermittler und die Schutzvorgaben der Finma betreffend Lebens- und Krankenversicherungsprodukte. Es besteht eine Missbrauchsaufsicht der Finma über Versicherungsgesellschaften und Versicherungsvermittler. Weiter besteht eine strenge Solvenzaufsicht der Finma, damit Versicherer ihre Verpflichtungen dem Versicherten gegenüber erfüllen können. Wie eben dargelegt, befindet sich das VVG nicht auf der grünen Wiese. Die aufgezählten Regelungen entfalten ein sehr hohes Schutzniveau für den Versicherungskunden.

Noch einige Beispiele: Es wird ein allgemeines Widerrufsrecht stipuliert, wir haben es schon gehört, sowohl für Privat- wie auch für Unternehmenskunden, inklusive der öffentlichen Hand – dies für den Vertragsabschluss wie auch für jede weitere Vertragsänderung und unabhängig vom Vertriebsweg. Keine andere Branche kennt ein solches fast undifferenziertes Widerrufsrecht. Die gutfunktionierende Ombudsstelle, welche die Versicherungsgesellschaften seit vierzig Jahren freiwillig und privat betreiben und deren Konsultation für die Versicherungsnehmer kostenlos ist, soll verstaatlicht werden. Auch enthält die Vorlage viele Vorschriften, welche die Produkte massiv verteuern, z. B. eine zwingende zehnjährige Nachhaftung und die zwingende Kostenübernahme durch die Versicherungsunternehmen.

2. Die Vorlage gibt bewährtes geltendes Recht auf. Es fehlt ein separater Artikel für die Regelung von Fällen bei Versicherungsmissbrauch. Das geltende Recht kennt mit Artikel 40 VVG einen solchen Missbrauchsartikel; in der Vorlage fehlt ein solcher. Das ist vollkommen unverständlich. Der missbräuchlichen Beanspruchung von Versicherungsleistungen ist mit entsprechenden Sanktionen zu begegnen. Alles andere schafft massive Anreize zum Versicherungsmissbrauch, führt zu einer Vertuierung der Versicherungsprodukte, was dabei zulasten der ehrlichen Versicherungsnehmerinnen und -nehmer geht. Das Fehlen eines eigenständigen Missbrauchsartikels mit präventiver Wirkung in der Vorlage ist deshalb nicht nachvollziehbar, zumal sich die Problematik in den letzten Jahren derart verschärft hat, dass unter anderem die Einrichtung spezieller Betrugsabteilungen in den Versicherungsgesellschaften notwendig wurde. Die Kündigung im Schadenfall ist ein bewährtes Instrument des Versicherungsvertragsrechts, das auch in der heutigen Zeit seine Berechtigung hat. Es sollte daher – auch entgegen der Ansicht des Bundesrates – unbedingt beibehalten werden.

3. Die Vorlage ist zu kompliziert und an vielen Stellen kaum verständlich. Das Versicherungsvertragsgesetz muss verständlich und klar sein. Es richtet sich ja auch an die Konsumenten. Die Vorlage jedoch statuiert ein sehr kompliziertes und an vielen Stellen nicht mehr verständliches Regelwerk. Beispiele: Die Anzeigepflichtverletzung war bereits Gegenstand der Teilrevision des VVG und wird im Entwurf des Bundesrates ohne Not durch eine hochkomplizierte Regel ersetzt, die selbst bei spezialisierten Juristen Grundsatzfragen aufwirft. Zudem schlägt der Bundesrat in der Botschaft vor, auf die Auflistung absolut zwingender Bestimmungen zu verzichten. Dies schafft sowohl für die Versicherer wie auch für die Kunden Verwirrung und Rechtsunsicherheit. Es gibt weitere Unsicherheiten beispielsweise bezüglich des Prämienzahlungsverzugs, Artikel 30 der Vorlage, welcher für die Krankenversicherungen nicht passt, oder bezüglich der zehnjährigen Nachhaftung, Artikel 55 der Vorlage, welcher für die Kranken- und die Rechtsschutzversicherungen nicht passt. Der Entwurf des Bundesrates enthält ausserdem zwei

verschiedene Definitionen für das Grossrisiko. Das schafft weitere Rechtsunsicherheit.

Wollen wir wirklich neue zwingende Regeln einführen, die nicht einmal von Spezialisten verstanden werden und deren Praxistauglichkeit sehr zweifelhaft ist? Die CVP/EVP-Fraktion meint dazu einstimmig: nein.

Noch zur Erinnerung: Wie schliesslich Fehler bei der letzten Teilrevision im Zusammenhang mit der Handänderung gezeigt haben, kann es im Versicherungsbereich leicht geschehen, dass Auswirkungen von Änderungen nicht korrekt eingeschätzt werden. Ich verweise auf die problematische Revision von Artikel 54, er betrifft die Handänderung, welche die WAK-NR kurz nach dem Erlass wieder korrigieren und zurücknehmen musste.

Zudem kann ich Ihnen als Versicherungstreuhand bestätigen, dass der Wettbewerb unter den Anbietern sehr gut spielt. Beispielsweise hat sich bei den Lebensversicherern in der Praxis auch ohne gesetzliche Auflage ein Widerrufsrecht eingebürgert.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit der WAK zu folgen, auf das Geschäft einzutreten und es mit den fünf geforderten Anpassungen zur Teilrevision an den Bundesrat zurückzuweisen. Wir bitten Sie, Punkt 6 gemäss Antrag der Minderheit II auf der Fahne ebenfalls abzulehnen. Denn dies würde die weitere Behandlung im Sinne der Konsumenten blockieren. Zentrale Konsumentenangelegenheiten wurden im Rahmen der Teilrevision 2007 des VVG und der Totalrevision des VAG geregelt. Das betrifft z. B. umfangreiche Informationspflichten der Versicherer und Vermittler, die Neuregelung der Anzeigepflichtverletzung oder die Aufsicht über die Vermittler. Somit besteht auch gar kein Zeitdruck.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Herr Lehmann, Sie haben behauptet, die Ombudsstelle würde verstaatlicht. Ist Ihnen bekannt, dass der Gesetzentwurf vorsieht, dass eine privatrechtlich organisierte Ombudsstelle mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen wird? Von Verstaatlichung kann keine Rede sein, es ist eine privatrechtliche Organisation.

Lehmann Markus (CE, BS): Sobald etwas gesetzlich festgehalten wird, stipuliert wird, reden wir von einer Verstaatlichung. (*Zwischenruf Leutenegger Oberholzer: Sie!*) Nicht ich, die ganze Branche redet davon. Jetzt ist die Ombudsstelle freiwillig.

Maier Thomas (GL, ZH): Die Eckwerte zu diesem Geschäft, das wir heute hier jetzt behandeln, kennen Sie ja bereits. Ich möchte in zwei Teilen meines Votums noch kurz auf die meiner Meinung nach etwas leidvolle Geschichte dieses Geschäftes eingehen sowie die für die Grünliberalen wichtigen Kernpunkte herausheben, die uns dazu bewegen haben, den Ihnen vorliegenden Rückweisungsantrag zu unterstützen.

Zuerst zur Geschichte: Das Absetzen dieses Geschäftes und dann die Wiederaufnahme auf die Traktandenliste sind bezeichnend für den Verlauf dieses Geschäftes. Irgendwie steckt hier der Wurm drin, seit – so, wie ich es verstanden habe – vor vielen Jahren Experten sich daranmachten, das VVG neu und moderner zu formulieren. Es ist kaum zu glauben, aber dieses Geschäft gehört zu meinen ersten Geschäften, mit denen ich mich nach meiner Wahl in den Nationalrat und in Ihre WAK beschäftigen durfte, und zwar ist es auch neu in dem Sinne, dass dieses Geschäft für alle, also auch für die Bisherigen, erstmals nach den Wahlen in die parlamentarische Beratung kam.

Obwohl meiner Meinung nach das VVG für die Branche und die Branche für die Schweiz eine sehr wichtige Rolle einnehmen, musste die Totalrevision in der Beratung, zuerst in der WAK und dann auch im Nationalrat, immer wieder über die Klinge springen. In der WAK waren vor allem das Kollektiv-anlagengesetz und die Agrarpolitik daran schuld. Mit viel Verständnis ist dies noch nachvollziehbar. Fakt ist aber, dass die Versicherungsbranche über 4 Prozent unseres BIP ausmacht, rund 50 000 Arbeitnehmende in der Schweiz – nur in

der Schweiz – beschäftigt und im Unterschied zu anderen Branchen, die hier drin eine sehr grosse Lobby haben, keine Subventionen und finanzielle Unterstützung durch den Staat erhält. Im Gegenteil, der Staat greift vor allem mit regulativen Vorschriften ein. Die Branche schafft also eine echte Wertschöpfung für die Schweiz. Trotzdem wird dieses Geschäft immer wieder hin und her geschoben. Für diejenigen, die wie wir eine Rückweisung unterstützen, mag dies nicht so schlimm sein. Ich habe allerdings schon meine Bedenken, ob es der Sache im Allgemeinen gedient hat und weiter dient.

Sicher war die lange Beratungszeit in dem Sinne förderlich, dass auch die Branche zur Erkenntnis kam, dass eine Totalrevision in der Stossrichtung keine gute Idee ist. Allerdings – hier muss ich auch die Branche etwas kritisieren – wurde die Totalrevision schon vor vielen Jahren angestossen, und es zeugt nicht von einer proaktiven und guten Zusammenarbeit zwischen Hochschulen, Bundesamt und Betroffenen, wenn das Resultat, das jetzt vorliegt, dermassen heftig kritisiert wird.

Damit komme ich zum zweiten Teil, zum inhaltlichen Teil: Mir war schon rasch klar, dass diese Totalrevision über das Ziel hinausschiesst. Es gibt einige gröbere Punkte in dieser Vorlage, die schlicht nicht stimmig sind. Grundsätzlich hat sich das geltende Recht bewährt: Bei den Gerichten besteht eine jahrelange Praxis, wie das geltende Recht auszulegen und in der Praxis umzusetzen ist; dies zeigt sich auch daran, dass die seit vielen Jahren existierende Ombudsstelle sehr niedrige Fallzahlen hat. Dennoch beinhaltet die Totalrevision auch eine komplette Veränderung mit Blick darauf, wo die Ombudsstelle angehängt sein soll. Das ist für uns überhaupt nicht nachvollziehbar, denn heute, da sie vor allem eine private Basis hat, funktioniert sie zur vollen Zufriedenheit aller Beteiligten.

Mit der Teilrevision 2006/07 wurde der Schutz für Versicherungsnehmer in wesentlichen Punkten auf gute und sinnvolle Weise ergänzt, zum Beispiel mit einer Informationspflicht für Versicherungsunternehmen oder mit einer Neuregelung mit Blick auf Anzeigepflichtverletzungen. Die Totalrevision führt dazu, dass die Anzahl Bestimmungen mit zwingendem Recht praktisch verdoppelt wird. Dies schränkt unserer Meinung nach die ganze Branche unnötig ein; das ist auch zuungunsten der Versicherungsnehmer. Die Regulierung nimmt massiv zu, obwohl in einigen Bereichen gar keine Notwendigkeit dazu besteht. Hingegen besteht die Gefahr, dass diverse Produkte massiv teurer werden. Einen Missbrauchsartikel gibt es nicht mehr, und, um meine kurze Liste abzuschliessen, die Beweislast bei Verdacht auf Missbrauch wird fast ausschliesslich dem Versicherungsunternehmen auferlegt. All dies können Sie im Rückweisungsantrag nachlesen.

Einen Artikel, der den Grünliberalen sehr wichtig ist, möchte ich auf der positiven Seite erwähnen: Wir begrüssen es ausdrücklich, dass mit Artikel 7 ein sogenanntes Widerrufsrecht eingeführt werden soll. Daran ist unbedingt festzuhalten. Eventuell kann die Frist noch einmal diskutiert werden. Fakt ist aber, dass sehr viele Versicherungsnehmer nach Vertragsabschluss Rücksprache mit Fachleuten oder Verwandten nehmen und, da sie verunsichert sind, vom Vertrag zurücktreten möchten. Ein Widerrufsrecht ist heute bei sogenannten Türgeschäften gang und gäbe und ein wesentlicher Bestandteil des Konsumentenschutzes. Vertreterinnen und Vertreter der Konsumentenschutzorganisationen haben beim Hearing der WAK klar zum Ausdruck gebracht, dass dies einer der wichtigsten Punkte der Totalrevision ist. Die Grünliberalen wollen daran klar festhalten. Wirklich ernstzunehmende Gegenargumente habe ich bis dato keine zur Kenntnis nehmen müssen.

Klar ist für mich auch, dass das ganze Gesetz konsequent auf die elektronische Geschäftstätigkeit ausgerichtet werden muss. In der heutigen Zeit werden immer mehr Versicherungsverträge einfach, kostengünstig und effizient über elektronische Medien abgeschlossen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit der WAK zu folgen, auf das Geschäft einzutreten und es an den Bundesrat

zurückzuweisen, mit dem klaren Auftrag, die guten Punkte in einer Teilrevision zu übernehmen und den Rest wegzulassen.

Schelbert Louis (G, LU): Erlauben Sie mir eine Vorbemerkung zu Herrn Aeschi, der sich beklagt hat, dass das Geschäft wieder auf der Traktandenliste ist. Ich muss Ihnen Folgendes sagen: Ich bin froh, dass das Geschäft wieder traktandiert wurde. Wäre es nicht auf der Traktandenliste, wüsste ich gar nicht, was wir mit diesen zwei Stunden zu machen hätten, die durch die verkürzte Debatte im Rahmen der IV-Diskussion frei geworden sind.

Zum Geschäft: Die Fraktion der Grünen beantragt, auf die Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes einzutreten und den Rückweisungsantrag der Mehrheit der vorbereitenden Kommission abzulehnen. In diversen Gesprächen im Vorfeld dieser Beratungen hat sich gezeigt, dass eine Neukonzeption des Gesetzes richtig und nötig ist. So tönte es auch am Hearing, das die WAK im Januar dieses Jahres abhielt. Alle wichtigen interessierten Kräfte waren eingeladen und anwesend. Keine der anwesenden Interessenvertretungen hat gegen das Gesetz votiert. Es wurde im Gegenteil von allen ausdrücklich unterstützt, auch vom Vertreter des Versicherungsverbandes. Grosse Unterstützung ging auch aus der Vernehmlassung hervor. Dass nun da und dort Verbesserungen gewünscht werden und wurden, auch von uns Grünen, widerspricht dem grundsätzlichen Befund nicht. Der Ruf nach einer fundierten Revision des Gesetzes ist laut und vernehmbar.

Im formalen Bereich begrüßen wir Grünen, dass das Gesetz neu aufgebaut wird. Das ist ein Fortschritt gegenüber dem veralteten geltenden Erlass. Eine Angleichung an EU-Normen war und ist nicht möglich, da es kein verbindliches gesamteuropäisches Versicherungsvertragsrecht gibt. Offensichtlich gehen aber neue einzelstaatliche Regelungen in die gleiche Richtung wie der heute hier zur Diskussion stehende Entwurf.

Inhaltlich ist uns Grünen wichtig, dass die Stellung der Versicherten gegenüber den Unternehmen gestärkt wird. Das wird mit der Vorlage erreicht, auch wenn für uns noch nicht alle Fragen befriedigend beantwortet sind. Von uns anerkannte Verbesserungen sind die Erweiterung der Informationspflichten der Versicherungen vis-à-vis den Versicherten, aber auch die Einführung des Widerrufsrechts, die Bestimmungen zur ordentlichen Kündigung und die Möglichkeit des Abschlusses von Rückwärtsversicherungsverträgen. Gefreut hat uns, dass die Gesundheitsprüfungen bei Kollektivverträgen als Ergebnis der Vernehmlassung fallengelassen wurden. Umgekehrt bürden in unseren Augen die Artikel 44 und 45 des Entwurfes den Versicherten bei sogenannter erhöhter Gefahr Verpflichtungen auf, die ihrer Stellung nicht angemessen sind und die die Stellung der Versicherungsunternehmen über Gebühr verbessern.

Etwas vom Störendsten im geltenden Recht ist die Möglichkeit der Differenzierung von Prämien, zum Beispiel nach der Zugehörigkeit zu einer Nationalität. Uns ist bekannt, dass entsprechende Berechnungen gerichtlich gestützt wurden. Das macht die Sache aber noch nicht gut. Nach unserem Dafürhalten ist dies jetzt zu korrigieren. Ebenfalls nicht zufrieden sind wir mit der Ausgestaltung der Kranken- und Unfallversicherung im privaten Bereich. Wir Grünen wissen, dass die Schweiz keine obligatorische Taggeldversicherung kennt, und wir anerkennen, dass nicht über Korrekturen beim Versicherungsvertragsgesetz realisiert werden kann, was im Krankenversicherungsgesetz fehlt. Trotzdem ist es möglich, die Situation in ganz konkreten Fällen zu verbessern.

Als ganz gravierenden Mangel beurteilen wir schliesslich den Verzicht auf die Einführung einer allgemeinen Inhaltskontrolle der allgemeinen Versicherungsbedingungen, des sogenannt Kleingedruckten. Nirgends zeigt sich die Überforderung der Versicherungsnehmer deutlicher als im Bereich des Kleingedruckten.

Die von uns beantragten Verbesserungen des Gesetzes lassen sich wie die Wünsche anderer Fraktionen im Rahmen

der Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes diskutieren und behandeln. Die Formulierung des Rückweisungsantrages der Mehrheit zeigt aber, dass wichtige Bereiche aus dem Entwurf gestrichen werden sollen. Im Kern geht es beim Rückweisungsantrag darum, dass die Versicherungsunternehmen ihre dominante Stellung gegenüber den Versicherten behalten können. Dies unterstreicht auch die Ablehnung des Antrages der Minderheit II, der jetzt vorliegt. Er will erreichen, dass das Schutzniveau der Versicherten durch die Rückweisung nicht verschlechtert wird. Es ist bezeichnend, dass die Kommissionsmehrheit den Antrag abgelehnt hat. In der Kommission wurde diesbezüglich ausdrücklich gesagt, die Vorlage sei in Bezug auf das Schutzniveau überladen. Das wurde in dieser Form im Rahmen der Anhörung vor der Kommission nicht einmal von den Vertretern der Versicherungsbranche behauptet. Die vorvertraglichen Informationsrechte würden mit dem Rückweisungsantrag nicht ausgebaut, auch die relativ wenig bekannte Ombudsstelle würde relativ wenig bekannt bleiben. Das heisst, zahlreiche der Verbesserungen, die mit diesem Gesetz angestrebt werden, würden auf der Strecke bleiben.

Das Fazit von uns Grünen lautet deshalb: Wir treten auf die Vorlage ein und bitten Sie, den Rückweisungsantrag der Mehrheit abzulehnen.

Aeschi Thomas (V, ZG): Kollege Schelbert, finden Sie es korrekt, dass sich unser dreiköpfiges Präsidium über klare Beschlüsse des Nationalrates hinwegsetzt? Sie haben mich zu Beginn Ihres Votums darauf angesprochen.

Schelbert Louis (G, LU): So, wie ich die Begründung von Kollege Vizepräsident Lustenberger im Kopf habe, hat er nicht – wie Sie behauptet haben – eingangs beantragt, das Geschäft auf eine nächste Session zu verschieben, sondern er hat nur beantragt, im Rahmen des Büros, das Geschäft abzutraktandieren. Nachdem das Geschäft der IV-Revision durch die Beschlüsse des Nationalrates stark verkürzt abgehandelt werden konnte, ergab sich eine Lücke von zwei Stunden, die das Präsidium mit der Wiederaufnahme dieses Geschäftes auf die Traktandenliste sinnvoll geschlossen hat. Wenn Sie damit nicht einverstanden waren, Herr Aeschi, hätten Sie ja einen Antrag stellen können. Das haben Sie aber nicht gemacht.

Hassler Hansjörg (BD, GR): Die Totalrevision dieses Versicherungsvertragsgesetzes ist tatsächlich etwas eine Zangengeburt. Das begann bereits mit der langatmigen zeitlichen Abwicklung in der Kommission. Die Hearings zur Vorlage fanden bereits vor langer Zeit statt, wie das bereits erwähnt wurde. Anlässlich dieser Hearings wurde die Revision von allen Beteiligten befürwortet, auch von den Vertretern der Versicherungsbranche. Die Eintretensdebatte und die geplante Detailberatung erfolgten viel später in der Kommission, und in der Zwischenzeit gab es zahlreiche Diskussionen um Sinn oder Unsinn dieser Totalrevision. Dabei wurden die Meinungen und Haltungen verschiedener Beteiligter ab und zu geändert.

Die Haltung der Kommissionsmehrheit ist bei diesem Geschäft auch nicht sehr klar, sondern eher konfus und wenig zielstrebig. Einerseits will die Kommissionsmehrheit auf die Vorlage eintreten; damit dokumentiert sie, dass Handlungsbedarf besteht und sie grundsätzlich eine Revision als nötig erachtet. Andererseits weist die Kommissionsmehrheit die Vorlage an den Bundesrat zur Überarbeitung zurück, mit einem langen Katalog an Aufträgen an den Bundesrat, was im Versicherungsvertragsgesetz zu revidieren sei. Der grösste Teil dieser Revisionsvorschläge der Kommissionsmehrheit ist aber in der vom Bundesrat vorgelegten Totalrevision bereits enthalten.

Eine Detailberatung des Geschäfts wäre aus unserer Sicht möglich gewesen. Wir müssen aber feststellen, dass in der Zwischenzeit mit den vielen kontroversen Diskussionen, die stattgefunden haben, auch einiges Geschirr zerschlagen wurde und das Vertrauen zwischen der Versicherungsbranche und dem zuständigen Departement ziemlich gelitten

hat. Das sind keine guten Voraussetzungen, um eine Gesetzesrevision anzugehen.

Materiell ist zur Totalrevision Folgendes zu sagen: Es gibt Handlungsbedarf im Versicherungsvertragsrecht. Dies zeigen die Aufträge an den Bundesrat im Rückweisungsantrag der Kommissionsmehrheit klar auf. Dazu gehören unter anderem ein angemessenes Widerrufsrecht, ein ordentliches Kündigungsrecht, die Zulassung von Rückwärtsversicherungen oder eine angemessene Verlängerung von Verjährungsfristen und ganz allgemein ein verbesserter Schutz der Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer.

Einige Bedenken in Bezug auf die Revision haben wir von der BDP aber auch. Die Vorlage führt teilweise zu einer Überregulierung. So soll z. B. die bestens funktionierende Ombudsstelle, welche die Versicherer seit 1972 freiwillig und privat betreiben und deren Konsultation für die Versicherungsnehmer kostenlos ist, gesetzlich reguliert werden. Das erachten wir als unnötig. Die neue Vorlage enthält auch keinen Missbrauchsartikel mehr, wie dieser im geltenden Versicherungsvertragsgesetz mit Artikel 40 enthalten ist. Die Bekämpfung des Versicherungsmissbrauchs ist uns aber wichtig. Versicherungskunden bilden eine Versicherungsgemeinschaft. Die Gefahr der Bereicherung Einzelner zulasten der Gemeinschaft ist in einem Versicherungssystem immanent. Der missbräuchlichen Beanspruchung von Versicherungsleistungen ist daher im VVG im Interesse der Versicherungsgemeinschaft und wegen der präventiven Wirkung mit entsprechenden Sanktionen zu begegnen.

Die Folgekosten wurden unserer Meinung nach unterschätzt. Der Bundesrat schätzt die Regulierungsfolgekosten für die gesamte Versicherungsbranche auf etwa 10 Millionen Franken. Diese Schätzung scheint unrealistisch. Die Revisionsvorschläge betreffen die ganze Wertschöpfungskette der Versicherungen, von der Produktgestaltung und dem Versicherungsvertrieb über die Vertragsverwaltung und Schadenabwicklung bis zur Vertragsauflösung. Der Schweizerische Versicherungsverband schätzt die einmaligen Folgekosten auf rund 450 Millionen Franken und die jährlich wiederkehrenden Kosten auf 750 Millionen Franken. Wer diese Mehrkosten schlussendlich zu berappen hat, ist unschwer abzuschätzen: Das sind die Versicherungsnehmer und Versicherungsnehmerinnen mit ihren Prämienzahlungen. Die Schätzungen der Folgekosten durch den Bundesrat und die Versicherungsbranche gehen also ausserordentlich weit auseinander. Diese müssen noch genauer geklärt werden, um zuverlässige Zahlen für eine seriöse Beurteilung der Kostenfolgen zu haben.

Die BDP-Fraktion wird aus den genannten Gründen auf die Vorlage eintreten, den Rückweisungsantrag der Mehrheit aber nicht unterstützen und sich dort der Stimme enthalten.

Noser Ruedi (RL, ZH): Die Vorlage ist zu kompliziert und an vielen Stellen kaum verständlich. Das VVG muss aber klar und verständlich sein, denn es richtet sich schliesslich an die Konsumenten. Es macht keinen Sinn zu kritisieren, dass die AGB kompliziert seien, und dies dann gleichzeitig durch ein noch komplizierteres Gesetz zu ersetzen. Die FDP/die Liberalen wollen ein schlankes und verständliches Gesetz, welches den Kundenschutz verbessert und den Versicherungsstandort Schweiz nicht überreguliert, sondern stärkt. Es kann nicht sein, dass ein kleiner Versicherer, der seine Policen nur an einen kleinen Kreis in der Schweiz verkauft, das gesamte EU-Recht erfüllen muss. Im Weiteren geht dieses Gesetz auch in bestimmten Punkten weit über das EU-Recht hinaus. Ich verstehe den bilateralen Weg so, dass wir die Gesetze dort anpassen, wo wir sie anpassen müssen, aber dort, wo wir frei sind, weiterhin einfache Gesetze haben.

Die Vorlage ist überladen, sie bringt viel zusätzlichen Aufwand für die Versicherer, ohne für die Kunden einen Mehrwert zu schaffen. Konsumentenschutz ist ein berechtigtes Anliegen, das Schutzniveau für die Kunden ist aber bereits sehr hoch. Die vorliegende Totalrevision würde zu einer massiven Überregulierung führen, welche überdies eine Verteuerung der Produkte zur Folge hätte. Konsumenten haben

auch ein Interesse an günstigen Policen und darum auch ein Interesse an einfachen Gesetzen, zum Beispiel an der Verhinderung von Versicherungsmissbrauch. Denn der Missbrauch wird auch über die Konsumenten wieder finanziert.

Allgemein lässt sich feststellen, dass die Tendenz im Finanzmarkt heute im Nachgang zur Finanzkrise in Richtung Überregulierung geht. Aus Angst vor Fehlern werden heute immer mehr und rigidiere Kontrollen und Einschränkungen verfochten. Wie sich dies auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Finanzintermediäre auswirkt, ist zweitrangig. Damit schwächen wir nachhaltig die Position der Finanzindustrie und deren Arbeitsplätze. Ein gutes Beispiel für eine solche Entwicklung konnten wir beim Kollektivanlagengesetz verfolgen, dies zum Stichwort KAG.

Auch beim VVG liegen uns fünfzig Einzelanträge vor, und Frau Susanne Leutenegger Oberholzer kann hier lange das Hohelied auf dieses Gesetz singen, die linke Seite hat etwa die Hälfte dieser Anträge eingereicht. Anscheinend ist sie auch sehr unzufrieden, denn sonst hätte sie auf diese Anträge verzichten können.

Es ist Aufgabe von Spezialkommissionen, der Verwaltung und der Branche, solche Details zu regeln und eine gewisse Einigung hinzubekommen. Wir sollten hier nicht die Detailarbeit der Kommission machen, insbesondere, da wir keine Dringlichkeit bei diesem Gesetz haben. Beim KAG war ja eine gewisse Dringlichkeit gegeben; hier haben wir unsere Zeit.

Es besteht aber Handlungsbedarf; als FDP-Liberale Fraktion bestreiten wir diesen nicht. Gerade auch um einen zeitgemässen Kundenschutz zu gewährleisten und im Hinblick auf die internationale Kompatibilität des Gesetzes sind Regelungen und Anpassungen nötig. Dazu braucht es aber keine Totalrevision. Es genügt vermutlich, die mangelhaften Stellen im bestehenden Gesetz anzupassen. Das bestehende Gesetz ist auch nicht so schlecht, wie es hier dargestellt wurde. Es gibt eigentlich wenig Gerichtsfälle und wenig Einsprachen; das sehen Sie, wenn Sie einmal solche Policen, die wir haben, anschauen.

Noch ein Wort zur Rückweisung oder zum Nichteintreten: Es wäre vielleicht gut, wenn Sie den Rückweisungsantrag einmal durchlesen würden. Wenn Sie diese allgemeinen Punkte anschauen, dann lesen Sie im Grunde genommen nichts anderes als ein Rezept für eine gute Gesetzgebung: Es soll nur geändert werden, was nötig ist. Das, was geändert werden soll, soll einfach sein. Solche Dinge stehen hier, danach werden noch die konkreten Punkte aufgeführt.

Unserer Ansicht nach wäre es ehrlicher, das Nichteintreten zu unterstützen. Mit einem Nichteintreten hätte die Verwaltung die Möglichkeit, frei zu entscheiden, wie sie nun weiter vorgeht. Das Kochrezept, wonach Gesetze einfach sein müssen – Entschuldigung –, sollte auch beim Nichteintreten gelten. Wir sollten der Verwaltung die Freiheit geben, die Punkte, die wir aufgeschlüsselt haben, wenn es nötig ist, zu mindern oder zu mehrern. Darum wäre das Nichteintreten in der Sache ehrlicher als die Rückweisung.

Wir unterstützen das Nichteintreten. Sollte dieses keine Mehrheit finden, werden wir die Rückweisung unterstützen.

Aeschi Thomas (V, ZG): Namens der SVP-Fraktion bitte ich Sie in erster Linie, den Nichteintretensantrag der Minderheit Kaufmann zu unterstützen. Für den Fall, dass dieser hier im Rat keine Mehrheit finden sollte, bitte ich Sie, den Rückweisungsantrag der Kommissionsmehrheit zu unterstützen.

Ich habe Ihnen unsere Argumente für die Unterstützung des Nichteintretensantrages vorhin in meinem Votum erläutert und werde diese an dieser Stelle nicht wiederholen. Sollten Sie den Nichteintretensantrag nicht unterstützen, so sprechen die gleichen Argumente zumindest für die Rückweisung an den Bundesrat. Es geht nicht an, dass wir unsere Gesetze in so kurzer Folge in einem solchen Ausmass und in einer solchen Art und Weise revidieren. Der Bürger und der Unternehmer haben Anrecht auf eine verlässliche Gesetzgebung. Mit solchen überstürzten Revisionen unterwandern Sie nämlich die Rechtssicherheit.

Besonders bitte ich den Bundesrat, im Falle einer Rückweisung den Auftrag zu beachten, nur notwendige Änderungen auf Grundlage des geltenden Rechts vorzunehmen und unnötige Eingriffe in die Vertragsfreiheit zu vermeiden. Sollten Sie, Frau Bundespräsidentin, diesen klaren Auftrag nicht beachten, ist bei der Beratung des zu revidierenden und nochmals vorzulegenden Geschäfts wiederum mit Dutzenden von Änderungsanträgen zu rechnen.

Im Namen der SVP-Fraktion bitte ich Sie, dem Minderheitsantrag Kaufmann zuzustimmen. Für den Fall, dass dieser keine Mehrheit finden sollte, bitte ich Sie, die Kommissionsmehrheit zu unterstützen und damit das Geschäft an den Bundesrat zurückzuweisen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundespräsidentin: Zum Ersten möchte ich Ihnen danken, dass Sie bereit sind, die Beratung dieser Vorlage heute aufzunehmen und damit auch zu zeigen, was das weitere Schicksal dieser Vorlage sein soll. Wir würden sonst wieder ein paar Monate in einem Bereich verlieren, der dringend gewisser Veränderungen bedarf.

Zuerst zu den Kosten einer Gesetzesrevision: Ich kann mich nicht erinnern, dass wir irgendwann einmal eine Gesetzesrevision gemacht haben, die keine Kosten verursacht hat. Gerade in solchen Bereichen ist es ganz klar, dass gewisse Kosten anfallen. Wenn man Revisionen mittel- und langfristig betrachtet, sieht man aber, dass sie sich auszahlen, dass es richtig ist, solche Kosten in Kauf zu nehmen.

Und wenn Sie die Komplexität der Materie monieren, sage ich Ihnen: Sie haben schon andere komplexe Geschäfte behandelt, und ich denke, es ist Aufgabe des Parlamentes, sich auch mit komplexen Geschäften auseinanderzusetzen. Aktienrecht und Rechnungslegung gehören auch nicht zur einfachen Kost, und die «Too big to fail»-Vorlage war auch nicht gerade die einfachste Vorlage, die wir im Parlament diskutiert haben. Also kann das Argument, die Materie sei zu komplex, denke ich, in einem Parlament nicht vorgebracht werden. Es ist Ihre Aufgabe, sich auch mit solchen Sachen auseinanderzusetzen.

Das Versicherungsvertragsgesetz, das VVG, stammt aus dem Jahre 1908. Seither hat sich die Gesellschaft doch etwas verändert, und auch das Rechtsverständnis hat sich in den letzten hundert Jahren etwas verändert. Wenn man heute sagt, es bestehe kein Bedarf, etwas zu tun, die hundert Jahre seien spurlos an uns vorübergegangen, zumindest am Versicherungsvertragsrecht, dann trifft das nicht zu; das wissen wir alle. Das war ja auch der Grund, warum uns die Branche und die Konsumentenvertretungen nahegelegt haben, diese Revision anzugehen.

Im Jahre 2003 wurde eine Expertenkommission unter Professor Schnyder eingesetzt. Sie hat ihren Auftrag umgesetzt, und zwar mit Branchen- und mit Konsumentenvertretern zusammen. Im Hearing haben wir gehört, dass die Branche und die Konsumenten im Wesentlichen hinter dieser Vorlage stehen. Im Hearing haben wir von den Vertretern der Swiss Life auch gehört, dass die Vorlage ein pragmatischer Weg sei, dass sie ein guter Weg sei und dass die vorgeschlagenen Regulierungen viel weniger weit gingen als die Regulierungen in der EU. Das war die Haltung vom Schweizerischen Versicherungsverband und auch von den Konsumentenvereinigungen Anfang dieses Jahres.

Die Notwendigkeit einer Revision ergibt sich allein daraus, dass die Praxis bereits Änderungen vornimmt, die nicht immer mit dem heutigen Gesetz in Übereinstimmung stehen. Die Branche hat in den letzten Jahren begonnen, gewisse Bestimmungen selbst zu korrigieren, selbst zu entschärfen. Sie praktiziert eine sogenannte flexible Handhabung der Gesetzgebung und der Verordnungen. Zu wessen Lasten gehen solche flexible Handhabungen von Recht, das wir an sich haben? Zulasten der Versicherten, zulasten der Konsumentinnen und Konsumenten. Das ist rechtsstaatlich fragwürdig, das ist aus Sicht der Rechtssicherheit nicht zu akzeptieren, und das ist auch der Grund dafür, dass wir diese Revision brauchen.

Zum formellen Vorgehen: Die Mehrheit Ihrer Kommission verlangt Eintreten und dann Rückweisung; sie möchte eine

Teilrevision. Im Grundsatz anerkennt man, dass eine Änderung der Regulierung notwendig ist, dass man mit dieser Vorlage etwas machen muss. Es ist eine Vielzahl von Anträgen eingereicht worden. Es wurde zu Recht gesagt: Es sind ebenso viele Anträge von links wie von rechts. Das heisst also, dass der Mittelweg, den wir vorgeschlagen haben, nicht so falsch sein kann und dass es durchaus Sinn macht, in der Detailberatung die einzelnen Vorschläge noch einmal anzusehen. Das heisst aber, dass wir zuerst eintreten und die Detailberatung aufnehmen müssen, damit wir diese nicht überall übereinstimmenden Haltungen noch austarieren können.

Mit einer Teilrevision erreichen wir das Ziel nicht, das wir erreichen möchten, nämlich eine in sich geschlossene Vorlage. Es ist allgemein anerkannt, dass das Versicherungsvertragsgesetz heute keine Systematik aufweist. Wenn wir einfach die Aufträge gemäss Rückweisungsantrag umsetzen würden, könnten wir die Frage der Systematik nicht lösen. Es braucht hier also eine Totalrevision, damit dann auch wirklich klar ist, wo was zu finden ist.

Ich bin etwas erstaunt, denn ich habe von Herrn Nationalrat Aeschi gehört, dass die Teilrevision 2006 nicht berücksichtigt worden sei. Selbstverständlich haben wir sämtliche Teile aus der Teilrevision 2006 in den Entwurf aufgenommen. Wir haben in gewissen Bereichen eine Anpassung an das heutige Recht, an die Rechtsentwicklung vorgenommen. Es ist aber selbstverständlich alles berücksichtigt worden.

Es ist auch eine E-Commerce-taugliche Vorlage. Mit Ausnahme von zwei Vorschriften, die Schriftlichkeit verlangen, weil es in den betreffenden Bereichen unbedingt notwendig ist, ist alles E-Commerce-tauglich. Das haben wir, denke ich, in der Kommission auch beweisen können. Wir haben selbstverständlich auch den Missbrauchsartikel in die Vorlage aufgenommen. Es ist einfach jetzt Artikel 41 statt, wie im alten Gesetz, Artikel 40; damit ändert sich aber inhaltlich nicht sehr viel.

Zum Rückweisungsantrag: Wenn Sie die Aufträge im Rückweisungsantrag anschauen, dann sehen Sie, dass sie in allen Teilen dem entsprechen, was in der Vorlage bereits enthalten ist. Alle diese Teile des Rückweisungsantrages sind in der Vorlage enthalten. Es ist nun an Ihnen, über diese Details der Vorlage tatsächlich auch zu diskutieren. Das können Sie nur dann tun, wenn Sie die Detailberatung aufnehmen.

Meines Erachtens ist es nicht konsequent, wenn man auf die Vorlage eintritt, sie zurückweist und dann sagt: «Sie müssen das Gleiche machen, was Sie uns bereits vorgelegt haben.» Man könnte dieses Verfahren durchaus beschleunigen: eintreten, die Detailberatung aufnehmen und die offenen oder nichtgeklärten Fragen miteinander diskutieren. Es wird immer so sein, dass es unterschiedliche Standpunkte gibt – dafür haben wir ja eine Detailberatung.

Ich möchte Sie bitten, die Vorlage nicht zurückzuweisen, sondern Ihre Arbeit als Parlament aufzunehmen und auf das Geschäft einzutreten.

Müller Walter (RL, SG): Frau Bundespräsidentin, wir haben ja heute bei Artikel 55 Absatz 1 die Regelung, dass bei Eröffnung des Konkurses die Versicherungsverträge sofort enden. Das ist sehr oft ein Problem, besonders bei Haftpflichtfällen. Ist der Bundesrat allenfalls bereit, wenn der Rückweisungsantrag angenommen wird, dieses Problem rasch anzugehen?

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundespräsidentin: Wir werden nicht einzelne Probleme aufnehmen können. Es gibt ein Problem, das der Schweizerische Turnverband mit der heutigen Regelung hat. Es gibt ein Problem mit Bezug auf die Sanierungen, das heute besteht. Es gibt verschiedenste andere Probleme, weil sie schlicht nicht gelöst sind und sich einfach durch die Praxis irgendwie entwickelt haben, völlig zulasten der Versicherten bzw. der Konsumenten. Wir können nicht einzelne Teile aufnehmen. Wir haben eine Vorlage. Wir werden Ihnen diese wieder vorlegen, wenn Sie das so entscheiden, was ich Sie aber nicht zu tun bitte.

Jetzt möchte ich zum Schluss noch etwas sagen, weil auch immer wieder im Raum stand, wir hätten diese Arbeiten nicht mit der Branche gemacht. Wir haben sämtliche Arbeiten mit dem Schweizerischen Versicherungsverband gemacht. Ich möchte das hier sagen. Es war eine gute Arbeit, es war eine konstruktive Arbeit. Wir waren enorm überrascht, um das zurückhaltend auszudrücken, als dann diese Anträge in die Kommission kamen, zwei Tage vor der Kommissionssitzung – zum Teil von Herrn Lehmann eingebracht, zum Teil natürlich auch von anderer Seite. Uns ist von der Versicherungsbranche nicht signalisiert worden, dass man plötzlich dagegen sei. Es ist natürlich schwierig, so zu arbeiten. Das vielleicht noch als Schlussbemerkung in dieser ganzen Angelegenheit.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Frau Bundespräsidentin, Herr Müller hat jetzt aufgezeigt, dass beim Konkurs des Versicherungsnehmers im geltenden Recht die Versicherung erlischt – für das neue Recht ist dafür eine Lösung gefunden worden, indem die entsprechenden Ansprüche in die Konkursmasse übergehen. Teilen Sie meine Ansicht, dass genau dieses Problem zeigt, wie wichtig die Totalrevision gerade auch für das Gewerbe ist?

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundespräsidentin: Ich teile Ihre Auffassung, Frau Nationalrätin Leutenegger Oberholzer – die vorgeschlagene Totalrevision ist für die KMU absolut notwendig. Wir können auf dieser rechtsunsicheren Basis nicht einfach die nächsten hundert Jahre weiterwursteln, das geht nicht. Wir müssen vielmehr eine gute Grundlage schaffen.

Kaufmann Hans (V, ZH), für die Kommission: Zuerst möchte ich mich bei den Fraktionssprechern dafür bedanken, dass sie den Änderungskatalog und die Liste der Kostentreiber ausführlich kommentiert haben, in einem Ausmass, das uns Kommissionssprechern aus zeitlichen Gründen nicht möglich war. Es wurden aber auch Vorwürfe laut, die Kommission würde die Arbeit verweigern, man hat von Verzögerungstaktik gesprochen. Nun, wenn man 47 Anträge stellt, ist das für mich Beweis genug, dass man sich intensiv mit dieser Vorlage beschäftigt hat.

Wenn wir trotzdem Rückweisung fordern, ist damit natürlich die Hoffnung verbunden, dass der Bundesrat die Überarbeitung dann aus einem Guss macht und nicht, wie wir das in der Kommission gemacht hätten, mit einer «Pflasterlipolitik». Ich weiss aus eigener Erfahrung, dass man bei der Änderung von einzelnen Artikeln sehr rasch den Zusammenhang übersieht, wenn man in Eile ist. Ich erinnere mich auch an 2006/07 zurück: Wir waren damals zeitlich gedrängt. Weil wir damals in der Eile der Behandlung offensichtlich nicht alle Zusammenhänge und Probleme richtig erkannt haben, gibt es jetzt entsprechend bereits wieder Anpassungen.

Zum Schluss noch ein Wort zur Benachteiligung der Konsumenten: Ich stelle einfach fest – das wurde auch an den Hearings klar –, dass die Versicherungen immer noch freiwillig sind und dass die Schweiz die höchsten Versicherungsausgaben pro Kopf verzeichnet. Damit ist ja auch gesagt, dass unser Versicherungswesen so schlecht nicht sein kann.

Zusammengefasst nochmals unsere Empfehlungen: Die Kommission empfiehlt Ihnen Rückweisung, um eine Teilrevision zu ermöglichen, mit den Aufträgen, die Sie auf der Fahne finden. Wir empfehlen Ihnen, die Anträge der Minderheiten abzulehnen.

Pelli Fulvio (RL, TI), pour la commission: Je veux faire deux dernières observations pour corriger certaines impressions qu'on pourrait avoir à la fin de ce débat.

Tout d'abord, il n'est pas vrai que la branche n'a pas protesté contre cette révision lors de l'audition du 30 janvier de cette année. Les conclusions de la branche étaient donc, contrairement à ce qu'avait annoncé le Conseil fédéral, le projet n'allait pas dans le sens d'une modernisation. Mais surtout, la branche a souligné le problème qui se posait pour les contrats passés sur Internet.

La deuxième observation est que le projet prévoit une surréglementation importante, qui se traduira par des coûts considérables pour les compagnies d'assurance et donc par des augmentations de primes. Je crois que c'est ce point-là qui pose problème dans ce projet; il bureaucratise et complique la situation. Au final, nous aurons des prix plus élevés, à la charge des consommateurs. Si les consommateurs sont contents d'avoir une meilleure protection, ils doivent aussi savoir qu'au final ils paieront plus qu'avant, ce qui n'est, selon mon opinion, vraiment pas dans leur intérêt.

Je pense qu'il est juste de renvoyer le projet. Lorsque Madame Widmer-Schlumpf, présidente de la Confédération, signale que la proposition de renvoi contient des points pour lesquels le projet de loi apporte des solutions, elle a raison. Ce sont des points sur lesquels nous voulons que le Conseil fédéral se penche une nouvelle fois. Mais il y a beaucoup d'autres points pour lesquels nous demandons au Conseil fédéral de renoncer à cette pratique qui s'est beaucoup développée durant ces dernières années et qui consiste à surréglementer tout le système financier suisse. Ce pays est un pays libéral, maintenons donc les règles d'un système libéral!

Präsidentin (Graf Maya, Präsidentin): Wir stimmen jetzt über den Nichteintretensantrag der Minderheit Kaufmann ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.057/8375)

Für Eintreten ... 109 Stimmen

Dagegen ... 81 Stimmen

Präsidentin (Graf Maya, Präsidentin): Wir befinden nun über die Rückweisung. Zuerst stimmen wir über den Antrag der Minderheit II (Leutenegger Oberholzer) ab, damit der Auftrag an den Bundesrat bereinigt wird.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.057/8376)

Für den Antrag der Mehrheit ... 130 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 55 Stimmen

Präsidentin (Graf Maya, Präsidentin): Wir stimmen nun über den Antrag der Minderheit I (Birrer-Heimo) ab, welche die Rückweisung ablehnt.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 11.057/8377)

Für den Antrag der Mehrheit ... 124 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 58 Stimmen