

Per E-Mail

rechtsdienst@sif.admin.ch

Zürich, 25. Februar 2019

Vernehmlassungsantwort zur Teilrevision des Versicherungsaufsichtsgesetzes/VAG

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, Stellung zur Vernehmlassungsvorlage zur Teilrevision des VAG nehmen zu können.

ZUSAMMENFASSUNG

Unsere Stiftung lehnt es ab,

1. die Ombudsstellen im privaten Versicherungsbereich gesetzlich zu regulieren und diese - zusätzlich zur bereits bestehenden Aufsicht durch das Eidgenössische Departement des Innern - auch noch dem Eidgenössischen Finanzdepartement als Aufsichts- und Anerkennungsbehörde zu unterstellen.
2. eine Anschlusspflicht der Versicherungsunternehmen nach VAG an eine staatlich anerkannte Ombudsstelle gesetzlich zu verankern.
3. eine Anschlusspflicht der ungebundenen VersicherungsvermittlerInnen und -vermittler an eine staatlich anerkannte Ombudsstelle gesetzlich zu verankern.

Unsere Stiftung schlägt zur Verbesserung des Kundenschutzes vor, sich auf folgende drei Pfeiler zu stützen:

1. Auf die Aus- und Weiterbildung, d.h. sowohl für die Tätigkeit als gebundene als auch als ungebundene Versicherungsvermittler soll der Nachweis einer adäquaten produktbezogenen Aus- und Weiterbildung verlangt werden.
2. Auf eine Verbesserung der Haftungssituation, d.h. die ungebundenen Versicherungsvermittler sollen verpflichtet werden, eine Berufshaftpflichtversicherung mit einer Nachrisikoversicherung bei Berufsaufgabe oder im Todesfall abzuschliessen.
3. Auf eine Stärkung der FINMA, d.h. die Aufsicht der FINMA über die ungebundenen Versicherungsvermittler soll gestärkt werden

Position der Stiftung „Ombudsman der Privatversicherung und der Suva“

Vorbemerkungen: Als neutrale und Interessen ungebundene Institution setzen wir uns vorliegend nicht mit sämtlichen Vorschlägen der Vernehmlassungsvorlage auseinander. Wir beschränken uns

- auf die Ablehnung des Vorschlags des Bundesrats zur staatlichen Regulierung der Ombudsstellen im Versicherungsbereich und der gesetzlichen Verankerung einer Anschlusspflicht sämtlicher Versicherer nach VAG und der ungebundenen Versicherungsvermittler an eine gesetzlich anerkannte Ombudsstelle
- sowie unseren Vorschlag zu einer effektiven Verbesserung des Kundenschutzes

1. Ablehnung der vorgeschlagenen staatlichen Regulierung der Ombudsstellen im privaten Versicherungsbereich und einer Anschlusspflicht der Versicherungsunternehmen nach VAG an eine staatlich anerkannte Ombudsstelle

1.1 Eine staatliche Regulierung der seit dem Jahr 1972 bestehenden und stets gut funktionierenden Ombudsstelle der Privatversicherer führt zu keinem Mehrwert für die Versicherten, aber zu zusätzlicher Bürokratie und einer unnötigen Aufblähung der Staatsquote

Der Vorschlag des Bundesrats, die bestehenden Ombudsstellen im privaten Versicherungsbereich zu regulieren, damit Streitigkeiten zwischen Versicherungsunternehmen und Versicherten gelöst werden, bevor ein teureres gerichtliches Verfahren durchlaufen werden müsste, greift aufgrund unserer Erfahrung als Ombudsstelle ins Leere. Die die neutrale Vermittlungstätigkeit der „Ombudsstelle der Privatversicherungen und der Suva“ erfüllt das Ziel, den Kundenschutz zu stärken, bereits seit 47 Jahren. Seither haben wir ca. 97'000 Fälle in Selbstregulierung erledigt. Das Gleiche trifft auch auf die Ombudsstelle der Krankenversicherung zu.

Praktisch sämtliche Versicherer, bei denen Streitigkeiten zwischen Retailkunden und Versicherer entstehen können, sind den Ombudsstellen angeschlossen. Damit wird ca. 99% des Marktes abgedeckt, und der Zugang zu den Ombudsstellen funktioniert seit Jahrzehnten.

Die Effektivität des Kundenschutzes durch die Ombudsstellen ist bereits jetzt in hohem Mass gewährleistet und durch statistische Daten ausgewiesen. Darauf sind wir stolz. Eine Anschlusspflicht der Versicherungsunternehmen ist somit nicht erforderlich.

Die Ombudsstelle der Privatversicherung und der Suva hat ihre Unabhängigkeit in der Praxis jahrzehntelang unter Beweis gestellt und wird in der Bevölkerung auch entsprechend wahrgenommen. Es braucht somit auch keine gesetzliche Verankerung, um die Unabhängigkeit unserer Institution zu gewährleisten.

Eine gesetzliche Verankerung der Schweizerischen Versicherungsombudsstellen würde im Weiteren auch zu einer doppelten Beaufsichtigung der Ombudsstellen

durch das Eidgenössische Departement des Innern/EDI und das Eidgenössische Finanzdepartement/EFD führen. Unnötige Bürokratie lehnen wir ab.

Der Verzicht auf eine Einbindung der Ombudsstellen im Versicherungsbereich in die Gesetzgebung bzw. das VAG dürfte zudem keine negativen Auswirkungen mit dem Ausland zur Folge haben. Die Schweizerischen Versicherer sind nur in der Schweiz tätig. Die von der Internationalen Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (International Association of Insurance Supervisors, IAIS) veröffentlichten Prinzipien für eine wirksame Versicherungsaufsicht (Insurance Core Principles, ICP) stellen zudem nur Empfehlungen dar und vermögen den Schweizerischen Gesetzgeber nicht zur gesetzlichen Verankerung von Ombudsstellen zu verpflichten.

1.2 Der bereits jetzt gut ausgebaute Kundenschutz gegenüber Versicherungs-Gesellschaften kann nicht mit der Situation anderer Branchen im Finanzdienstleistungsbereich verglichen werden

Wir möchten in Erinnerung rufen, dass die Finanzkrise im Jahr 2008, welche zu den Forderungen für einen besseren Kundenschutz führten, nicht wegen den Versicherern und deren Geschäftspraktiken eingetreten ist, sondern letztlich durch die Banken und Vermögensverwalter verursacht wurde. Die bestehenden Ombudsstellen im privaten Versicherungsbereich haben sich nicht zuletzt auch aufgrund ihrer geschaffenen Strukturen während Jahrzehnten und insbesondere auch nach der letzten Finanzkrise in der Praxis bewährt. Schon aus diesem Grund besteht kein Anlass, die Versicherungs-Ombudsstellen zu regulieren.

Die im Jahr 2014 publizierte, von der GfK Switzerland durchgeführte, repräsentative Kundenzufriedenheitsstudie belegt dementsprechend eine hohe Zufriedenheit der Versicherten mit der Ombudsstelle der Privatversicherung und der Suva. Ombudsstellen aus anderen Branchen (insbesondere gemäss FIDLEG) haben gegenüber der Öffentlichkeit noch keine entsprechende Kundenzufriedenheit nachgewiesen.

Die repräsentative Studie des Instituts für Versicherungswirtschaft der Universität St. Gallen aus dem Jahr 2016 zum Konsumentenschutz aus Kundensicht besagt für die Branche der Privatversicherer im Ergebnis das Gleiche. Das Fazit der Studie lautete in Bezug auf Ombudsstellen wie folgt (Seite 8/Management Summary:): «Dem Recht auf Anhörung wird insbesondere durch das Ombudswesen Rechnung getragen. Dieses folgt in der Schweiz internationalen Standards und kann als wirksam und effizient beschrieben werden. 81 Prozent der von uns Befragten befürworten das heutige Design einer privatwirtschaftlichen Organisation mit Finanzierung durch den Anbieter. Wir empfehlen eine Fortführung des Systems in der heutigen Form».

Hinzu kommt, dass ein grosser Teil der Bevölkerung in der Schweiz eine Rechtsschutz-Versicherung besitzt. Nach Einschätzung des Ombudsmann (nach eingeholten Informationen bei der Rechtsschutz-Branche) sind ca. 45-50% der Privathaushalte rechtsschutz-versichert. Streitigkeiten im Zusammenhang mit Versicherungsverträgen sind gemäss praktisch allen Rechtsschutz-Policen versichert. Dies im Gegensatz zu Streitigkeiten mit Banken, Vermögensverwaltern und weiteren Finanzdienstleistern, zumal Streitigkeiten im Zusammenhang mit Geldanlagen vom Deckungsbereich der Rechtsschutz-Versicherungen in aller Regel ausgenommen sind.

Im privaten Versicherungsbereich der Schweiz besteht somit bereits ein gut ausgebauter Schutz der Versicherten. Soweit noch Verbesserungen erforderlich sind, sind andere bzw. zielführende Massnahmen anzustreben und nicht eine gesetzliche Verankerung der bestehenden Ombudsstellen.

1.3 Die vorgeschlagene Regulierung der Ombudsstellen im Versicherungsbereich würde letztlich dazu führen, dass die Ombudsstellen auch noch die Rechtsdienste der Versicherer entlasten und die Arbeit der Rechtsschutz-Versicherer erledigen müssten

Weshalb der Bundesrat ausgerechnet für die Versicherungsbranche im Erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage unter Punkt 3.1.4. ausführt: «Beide Parteien sollen die Möglichkeit haben, eine unabhängige, unparteiische, mit spezifischen Fachkenntnissen ausgestattete und staatlich zu anerkennende Ombudsstelle anzurufen...», verstehen wir nicht. Es kann nicht die Aufgabe von Ombudsstellen sein, nebst der Unterstützung der Versicherten zusätzlich auch die Versicherungsunternehmen bei der Bewältigung ihrer Aufgaben zu entlasten.

Genau das würde im Falle einer gesetzlichen Verankerung der Ombudsstellen im Versicherungsbereich aber auch dann geschehen, wenn sich entgegen dem Vorschlag des Bundesrats nur Versicherte an eine Ombudsstelle wenden könnten. Im Falle einer gesetzlichen Verankerung könnten sich die Versicherten durch ihre Rechtsschutz-Versicherer vertreten lassen, welche in der Schweiz umfassende aussergerichtliche Vertretungen durchführen dürfen (was z.B. in Deutschland nicht der Fall ist). Das dürfte dazu führen, dass die Rechtsschutz-Versicherer ihre mittels Prämien schon bezahlte Arbeit an die Ombudsstellen auslagern würden.

Wir sind der Meinung, dass die Ombudsstellen einzig den Versicherten den Zugang zum Recht erleichtern sollen, und das ist bereits der Fall.

1.4 Die vorgesehene staatliche Regulierung der Ombudsstellen der Versicherungsbranche dürfte negative Auswirkungen auf die bisher gute bis sehr gute Zusammenarbeit zwischen den Ombudsstellen und den Versicherungs-Gesellschaften und somit negative Auswirkungen für die Versicherten haben.

Mit dem vorgesehenen Informationsaustausch zwischen Ombudsstellen, dem EFD und den Aufsichtsbehörden inkl. FINMA wäre die in der Praxis wichtige Vertraulichkeit unserer Tätigkeit gefährdet. Dies würde unsere Arbeit mit den Versicherern erschweren und sich letztlich negativ für die Kunden auswirken. Als neutrale Institution sind wir im Interesse der Kunden nicht nur auf das Vertrauen des Publikums, sondern auch auf das Vertrauen der Branche angewiesen. Es kann zudem nicht die Aufgabe einer Ombudsstelle sein, staatlichen Behörden bei der Informationsbeschaffung und Bewältigung ihrer Aufgaben behilflich zu sein.

In der langjährigen Praxis der Ombudsstelle hat es sich bewährt, dass sie sich bei der Erfüllung ihrer unentgeltlichen neutralen Tätigkeit eine eigene, freie Meinung bilden kann, welche unabhängig von derjenigen der Versicherten und der Versicherungs-Gesellschaften, aber auch unabhängig von der Meinung der Aufsichtsbehörde und der Bundesverwaltung ist. Im Interesse der Versicherungsnehmerinnen und -nehmer, welches im Zentrum der Tätigkeit der Ombudsstelle steht, ist es wichtig, dass die Ombudsstelle weiterhin in alle Richtungen eigenständig und neutral arbeiten kann.

2. Ablehnung einer Anschlusspflicht der ungebundenen Versicherungsvermittler an eine bestehende oder noch zu gründende Ombudsstelle

Eine Anschlusspflicht der ungebundenen Versicherungsvermittler wäre bezüglich des Kundenschutzes nicht zielführend. Diejenigen Versicherungsvermittler, die in der Praxis am meisten Anlass zu Beschwerden geben, sind häufig gar nicht mehr als solche tätig, wenn Kunden im Nachhinein, meistens ein paar Jahre nach durchgeführter Vermittlung, eine Falschberatung feststellen. Wenn Ombudsstellen bei ungebundenen Versicherungsvermittlern intervenieren und diese gar nicht darauf antworten, sei es wegen fehlender Bereitschaft, fehlender Finanzkraft oder weil sie effektiv gar nicht mehr als ungebundene Vermittler tätig sind, können die Ombudsstellen im Einzelfall nichts dagegen tun. Ein Anschluss sämtlicher ungebundenen Versicherungsvermittlern an Ombudsstellen wäre daher nicht zielführend, aber mit riesigem administrativen Aufwand verbunden. Es müssten ca. 7'000 Beitragsrechnungen versandt und das Inkasso derselben durchgeführt werden. Insgesamt rechnet der Ombudsman der Privatversicherer im Falle einer gesetzlichen Verankerung der Ombudsstellen mit neu jeweils zwei Aufsichtsbehörden (EDI und EFD) mit zwei- bis dreimal höherem Personalbedarf als bisher und somit mit beträchtlichen Regulierungsfolgekosten.

Eine Anschlusspflicht der ungebundenen Versicherungsvermittler ist aber auch aus folgendem Grund abzulehnen: Wenn ein ungebundener Versicherungsvermittler in einem Ombudsverfahren wegen Falschberatung einlenkt und seine Haftung anerkennen will, muss er seinen Berufshaftpflicht-Versicherer einschalten. Lehnt dieser in der Folge die Haftung des ungebundenen Versicherungsvermittlers ab, obschon dieser seinen Fehler eingestehen will, ist für den gleichen Fall des Versicherten ein zusätzliches Ombudsverfahren mit dem Versicherer nötig, damit im Interesse der Versicherten auch die Ablehnung des Versicherers geprüft werden kann.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelungen zum Ombudsverfahren dürften bei Vermittlungen mit ungebundenen Versicherungsvermittlern nach unserer Einschätzung als Praktiker daher auch verfahrensmässig mit grösseren Problemen verbunden sein und zu langwierigen Verfahren führen. Auch aus diesem Grund ist eine Anschlusspflicht der ungebundenen Versicherungsvermittler an eine Ombudsstelle abzulehnen.

3. Alternativvorschlag des «Ombudsman der Privatversicherung und der Suva» zur gesetzlichen Verankerung der Ombudsstellen mit Anschlusspflicht der Privatversicherer und der ungebundenen Versicherungsvermittler an eine Ombudsstelle

3.1 Pflicht zum Nachweis einer adäquaten Aus- und Weiterbildung

Jeder Schutz der Versicherten gegenüber Versicherungsvermittlern steht und fällt zudem mit der Qualität der Beratung am «Point of Sale». Dass die fachliche Kompetenz von Versicherungsberatern jederzeit gewährleistet ist, setzt voraus, dass das Fachwissen auf dem neusten Stand ist. Dies bedingt, dass das Fachwissen mittels Weiterbildung laufend den Entwicklungen angepasst wird. Damit dies flächendeckend gewährleistet werden kann, sollten die Versicherungsvermittler verpflichtet werden, einen jederzeitigen Nachweis einer adäquaten Aus- und Weiterbildung zu erbringen.

Die Festlegung der nötigen Standards kann unseres Erachtens den Branchen überlassen werden (vgl. z.B. die Cicero-Zertifizierung durch den VBV).

3.2 Verbesserung der Haftungssituation durch Berufshaftpflicht-Policen mit Nachrisikoversicherung

Andererseits sollte die Bewilligung an ungebundene Versicherungsvermittler zur Berufsausübung durch die Aufsichtsbehörde an das Bestehen einer gültigen Berufshaftpflicht-Versicherung geknüpft werden, die auch eine Nachrisikoversicherung für Ansprüche aus Schäden umfasst, die innerhalb der Verjährungsfristen

- nach dem Tod des Versicherungsnehmers,
- nach der Berufsaufgabe/Geschäftsaufgabe
- nach dem Austritt aus dem versicherten Personenkreis oder dem Entzug der Berufsbewilligung

erhoben werden:

Damit wird sichergestellt, dass auch dann Haftungssubstrat für geschädigte Kunden bei Schäden besteht, welche Jahre nach der durchgeführten Beratung und Berufsaufgabe des ungebundenen Versicherungsvermittlers entdeckt werden. Mit dieser Gesetzesregelung könnten die Berufshaftpflicht-Versicherer (analog wie bei den Anwälten) faktisch ein rasch umsetzbares Berufs-Verbot durch die FINMA in die Wege leiten, wenn sie einem ungebundenen Versicherungsvermittler, der häufig oder gravierende Falschberatungen durchführt, die Police im Schadenfall kündigen.

3.3 Stärkung der Missbrauchsaufsicht über die ungebundenen Versicherungsvermittler

Gleichzeitig ist die Aufsichtsbehörde zu stärken und mit den nötigen Ressourcen zu versehen, damit eine wirkungsvolle Missbrauchsaufsicht über die ungebundenen Versicherungsvermittler künftig möglich ist.

3.4 Daraus resultierende Möglichkeiten für unsere Institution

Mit diesen Massnahmen kann auch die Grundlage für einen zielführenden Zugang der Kunden von ungebundenen Versicherungsvermittlern zur Ombudsstelle der Privatversicherer geschaffen werden, wenn diese einen ablehnenden Entscheid des Berufshaftpflichtversicherers erhalten.

Gegebenenfalls kann die Ombudsstelle (weiterhin in Selbstregulierung) ihre Zuständigkeit freiwillig ausweiten und bei abgelehnten Berufshaftpflichtfällen von ungebundenen Versicherungsvermittlern nebst der Versicherungsdeckung auch die geltend gemachte Haftung der ungebundenen Versicherungsvermittler gegenüber deren Kunden prüfen. Dabei wären insbesondere auch die im Erläuterungsbericht zur Vernehmlassung geäusserten Bedenken bezüglich allfälliger Interessenkonflikte der Versicherer Gegenstand der Prüfung des Ombudsverfahrens. Die Finanzierung dieses zusätzlichen Fall-Volumens der Ombudsstellen kann ebenfalls in Selbstregulierung durch die Branche erfolgen.

Damit können aufwändige und langwierige Doppel-Verfahren mit ungebundenen Versicherungsvermittlern und anschliessend noch mit deren Berufshaftpflicht-Versicherern sowie eine doppelte Aufsicht über die bestehenden und für die

ungebundenen Versicherungsvermittler noch zu schaffenden Ombudsstellen durch das EDI und das EFD vermieden werden.

Zu den vorgeschlagenen gesetzlichen Bestimmungen im Einzelnen

Aufgrund unserer vorstehend dargelegten Position schlagen wir folgende Änderungen und Streichungen (jeweils markiert) im E-VAG vor:

Art. 42 E-VAG Registrierungspflicht und Registrierungsvoraussetzungen

2.

~~e. selbst als Versicherungsvermittlerin oder als Versicherungsvermittler einer Ombudsstelle nach Artikel 83 angeschlossen sind oder dass der Arbeitgeber, für den sie tätig sind, diese Anforderung erfüllt.»~~

Art. 45 E-VAG Informationspflicht

«1 Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler informieren die Versicherungsnehmerinnen und -nehmer:

~~f. über die Möglichkeit zur Einleitung von Vermittlungsverfahren vor einer Ombudsstelle nach Artikel 82.»~~

«7a. Kapitel: Vermittlung

Art. 82 E-VAG Grundsatz

~~Streitigkeiten über Rechtsansprüche zwischen der Versicherungsnehmerin oder dem Versicherungsnehmer und der Versicherungsvermittlerin oder dem Versicherungsvermittler oder dem Versicherungsunternehmen sollen nach Möglichkeit im Rahmen eines Vermittlungsverfahrens durch eine Ombudsstelle erledigt werden.»~~

«Art. 83 E-VAG Ombudsstelle

~~1 Versicherungsunternehmen und ungebundene Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler müssen sich bis spätestens mit Aufnahme ihrer Tätigkeit einer Ombudsstelle anschliessen.~~

~~2 Die Bestimmungen des 5. Titels des FIDLEG 19 über die Ombudsstellen gelten sinngemäss.»~~

Es geht insbesondere auch nicht an, mit dem in Art. 83 E-VAG vorgesehenen Verweis aufs FIDLEG, insbesondere **Art. 84 Abs. 4 FIDLEG**, der Versicherungs-Ombudsstelle zusätzlich zum bisherigen Tätigkeitsfeld auch die Aufgabe als Ombudsstelle der ungebundenen Versicherungsvermittler aufbürden zu wollen. Falls entgegen unserem Vorschlag eine Ombudsstelle für die ungebundenen Versicherungsvermittler geschaffen wird, soll dafür eine separate Ombudsstelle geschaffen werden, und eine Zuweisung der ungebundenen Versicherungsvermittler durch die Aufsichtsbehörde an die Versicherungsombudsstelle soll ausgeschlossen sein.

«Art. 90a E-VAG)

~~5 Die Versicherungsunternehmen und die ungebundenen Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler haben sich innert sechs Monaten nach Inkrafttreten der Änderung vom ... einer Ombudsstelle anzuschliessen.~~

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen einen Dienst zu erweisen und danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit, die Sie unserer Eingabe entgegenbringen. Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Alt-Ständerat Rolf Schweiger
Stiftungsratspräsident



RA Martin Lorenzon
Ombudsman