



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG
Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung

Verordnung über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit

Geplantes Inkrafttreten auf den 1. Januar 2024

Erläuternder Bericht

Bern, 19. April 2023

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----|--|---|
| 1 | Ausgangslage | 3 |
| 2 | Allgemeinverbindlichkeit | 3 |
| 3 | Bestimmungen | 4 |
| 3.1 | Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV)..... | 4 |
| | Art. 35 Werbekosten | 4 |
| | Art. 35a Vereinbarung zwischen Versicherern | 4 |
| | Art. 35b Allgemeinverbindlichkeit von Regelungen der Vereinbarung zwischen Versicherern | 4 |
| | Art. 35c Verstöße gegen allgemeinverbindliche Regelungen | 5 |
| 3.2 | Aufsichtsverordnung (AVO) | 5 |
| | Art. 1h Der Aufsicht nicht unterstehende Versicherungsvermittlungstätigkeit | 5 |
| | Art. 190d Vereinbarung zwischen Versicherungsunternehmen..... | 5 |
| | Art. 190e Allgemeinverbindlichkeit von Regelungen der Vereinbarung zwischen Versicherungsunternehmen..... | 6 |
| | Art. 190f Verstöße gegen allgemeinverbindliche Regelungen | 6 |
| 3.3 | Anhang | 6 |
| 4 | Inkrafttreten..... | 6 |

1 Ausgangslage

Am 16. Dezember 2022 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit verabschiedet. Dabei handelt es sich um einen Mantelerlass, der Änderungen des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes (KVAG; SR 832.12) und des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG; SR 961.01) enthält. Nach diesem Gesetz wird der Bundesrat ermächtigt, bestimmte Punkte der Vereinbarung der Versicherer verbindlich zu erklären. Gemäss Artikel 19b Absatz 2 KVAG und Artikel 31a Absatz 2 VAG erfolgt die Allgemeinverbindlicherklärung auf dem Verordnungsweg. Zudem ist es Sache des Bundesrates, in der entsprechenden Verordnung die Verstösse gegen die verbindlich erklärten Punkte der Vereinbarung festzulegen (Art. 19b Abs. 3 KVAG und Art. 31a Abs. 3 VAG). Die Verordnung über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit ist ebenfalls ein Mantelerlass, der Änderungen der Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV; SR 832.121) und der Aufsichtsverordnung (AVO; SR 961.011) beinhaltet.

2 Allgemeinverbindlichkeit

Das Parlament hat beschlossen, die Versicherer die Versicherungsvermittlertätigkeit und deren Entschädigung selbst regeln zu lassen. Nach geltendem Recht ist die Branchenvereinbarung nur für die Versicherer verbindlich, die ihr beigetreten sind, und der Bundesrat hat keine Befugnis einzugreifen, wenn die Vereinbarung nicht eingehalten wird. Die Allgemeinverbindlicherklärung ändert diese Situation, indem sie der Vereinbarung gegenüber allen Versicherern Wirksamkeit verleiht, auch gegenüber denjenigen, die sie nicht unterzeichnet haben. Nach dem Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit kann der Bundesrat die Punkte der Vereinbarung der Versicherer verbindlich erklären, die das Verbot der telefonischen Kaltakquise, die Ausbildung und Entschädigung der Vermittlertätigkeit sowie die Erstellung und Unterzeichnung von Beratungsprotokollen betreffen. Die Nichteinhaltung der verbindlich erklärten Punkte der Vereinbarung stellt einen Verstoß dar.

Gemäss den Artikeln 19b Absatz 2 KVAG und 31a Absatz 2 VAG werden die Regelungen der Versicherer allgemeinverbindlich erklärt, wenn sie der Gesetzgebung entsprechen. In ihrer Vereinbarung vom 24. Januar 2020 schliessen die Versicherer Personen, die durch einen Arbeitsvertrag an einen Versicherer oder an eine mehrheitlich zur selben Gruppe wie der Versicherer gehörende Gesellschaft gebunden sind, von der Definition der Vermittlerinnen und Vermittler aus. Diese Definition entspricht nicht der vom Gesetzgeber eingeführten Definition der Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler (Art. 19a KVAG, Art. 40 VAG), die genau diese Personengruppen einschliesst. In diesem Punkt ist die Vereinbarung somit nicht rechtskonform. Um dieses Problem zu lösen, sieht die Verordnung vor, dass für den Begriff der Versicherungsvermittlerinnen und -vermittler die gesetzliche Definition gilt (Art. 35b Satz 2 KVAV, Art. 190e Satz 2 AVO). Die verbindlich erklärten Regelungen gelten somit für alle Vertragsverhältnisse zwischen Versicherern und Vermittlerinnen oder Vermittlern, unabhängig von deren Qualifikation. Die Regelungen werden zudem nur auf Gesuch der Versicherer allgemeinverbindlich erklärt. Das Gesuch, das auch von den Dachverbänden eingereicht werden kann, muss von Versicherern gestellt werden, die zusammen mindestens 66 Prozent der Versicherten in der sozialen Krankenversicherung bzw. 66 Prozent der Prämieinnahmen in der Zusatzversicherung ausmachen. Diese Bedingung muss erfüllt sein, solange die Punkte der Vereinbarung verbindlich sind. Wenn nach der Allgemeinverbindlicherklärung das Quorum unterschritten wird, weil Versicherer die Vereinbarung gekündigt haben, muss die Allgemeinverbindlicherklärung aufgehoben werden. Nach Artikel 35 Absatz 3 KVAG müssen die Versicherer der Aufsichtsbehörde unverzüglich Vorkommnisse melden, die für die Aufsicht von wesentlicher Bedeutung sind. Sie werden daher die Aufsichtsbehörde darüber informieren, wenn das Quorum nicht mehr erreicht ist.

Die Versicherer, welche die Branchenvereinbarung unterzeichnet haben, erreichen das in den Artikeln 19b Absatz 2 KVAG und 31a Absatz 2 VAG vorgesehene Quorum. Zum Zeitpunkt der Eröffnung der öffentlichen Vernehmlassung wurde noch kein formelles Gesuch eingereicht. Dennoch haben die zuständigen Departements den Gesetzgebungsprozess vorzeitig eingeleitet, damit das Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit gleichzeitig mit oder unmittelbar nach dem

revidierten VAG (BBI 2022 704) in Kraft treten kann. Sie werden die Verordnung jedoch erst dann dem Bundesrat vorlegen, wenn ein gültiges Gesuch gestellt wurde.

Die Allgemeinverbindlicherklärung erstreckt sich nicht auf die Ausbildung der Vermittlerinnen und Vermittler, denn die Branchenvereinbarung Vermittler der Versicherer enthält in diesem Punkt keine Verpflichtungen für die Versicherer. Für die Zusatzversicherung ist das Thema in Artikel 43 VAG und in den Artikeln 190 und 190a AVO geregelt.

3 Bestimmungen

3.1 Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV)

Art. 35 Werbekosten

Titel, Absätze 1 und 3

Da die Definition der Vermittlertätigkeit nun im Gesetz (Art. 19a KVAG) steht und die Regeln zur Branchenvereinbarung in einer separaten Bestimmung enthalten sind, betrifft Artikel 35 nur noch die Werbekosten. Sein Titel ist entsprechend zu ändern, und die Absätze 1 und 3 sind aufzuheben.

Art. 35a Vereinbarung zwischen Versicherern

Absatz 1

Diese Bestimmung übernimmt den aktuellen Absatz 3 von Artikel 35. Die Aufsichtsbehörde muss vom Bestehen einer Vereinbarung Kenntnis haben. Daher sind die Versicherer verpflichtet, die Aufsichtsbehörde über den Abschluss einer Branchenvereinbarung zu informieren.

Absatz 2

Die Versicherer haben die Möglichkeit, den Inhalt ihrer Vereinbarung zu ändern oder sie sogar aufzuheben. Die Besonderheit der Allgemeinverbindlicherklärung besteht darin, dass Regeln, die von privaten Vereinigungen aufgestellt wurden, Wirksamkeit gegenüber Dritten erlangen. Der Bundesrat muss daher zwingend über alle Änderungen der Branchenvereinbarung informiert werden, damit er die Allgemeinverbindlicherklärung entsprechend anpassen kann. Da eine Verordnungsrevision ein relativ langwieriges Verfahren ist und im vorliegenden Fall die Anhörung der Versicherer beinhaltet (Art. 19b Abs. 2 in fine KVAG), muss die Aufsichtsbehörde über alle Änderungen mindestens zwölf Monate vor Beginn ihrer Gültigkeit informiert werden. Diese Frist entspricht der vertraglich vereinbarten Frist, welche die Versicherer für die Kündigung der Vereinbarung vorgesehen haben. Die Aufsichtsbehörde leitet die neue Vereinbarung automatisch an den Bundesrat als zuständige Behörde weiter. Wenn die Versicherer ihre Vereinbarung kündigen, werden die Artikel 35b und 35c KVAV sowie der Anhang hinfällig.

Art. 35b Allgemeinverbindlichkeit von Regelungen der Vereinbarung zwischen Versicherern

Hier geht es um die eigentliche Allgemeinverbindlicherklärung. Mit der Verabschiedung der Verordnung über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit erklärt der Bundesrat die im Anhang aufgeführten Punkte der Vereinbarung verbindlich. Diese Punkte sind für alle Versicherer bindend. Stellt die Aufsichtsbehörde fest, dass die verbindlich erklärte Regelung missachtet wird, kann sie eine Massnahme nach Artikel 38a KVAG treffen.

Der Bundesrat muss prüfen, ob die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung (Art. 19b Abs. 2 KVAG) erfüllt sind. Die verbindlich erklärten Bestimmungen entsprechen der Gesetzgebung. Das Verbot der telefonischen Kaltakquise bedeutet eine Einschränkung der mit Artikel 27 der Bundesverfassung (BV; SR 101) geschützten Wirtschaftsfreiheit. In der sozialen Krankenversicherung tätige Versicherer können sich jedoch nicht auf diese verfassungsrechtliche Freiheit berufen. Die vorgesehene

Obergrenze für die Entschädigung der Vermittlertätigkeit beträgt 70 Franken. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass ein Betrag von 70 Franken nicht übermässig hoch ist und den Aufwand der Vermittlerinnen und Vermittler deckt. Diese müssen nämlich mehrere Arbeitsschritte vollziehen (Kontaktaufnahme mit Kundinnen und Kunden, manchmal Beratungstermine an deren Wohnort, Erstellung der Beratungsprotokolle), um ihre Entschädigung zu erhalten.

Wie unter Ziffer 2 dargelegt, entspricht die von den Versicherern gewählte Definition der Vermittlerinnen und Vermittler nicht der vom Gesetzgeber eingeführten Definition. Artikel 35b Satz 2 KVAV erklärt die gesetzliche Definition unabhängig von der Definition in der Branchenvereinbarung für anwendbar. Unter dieser Voraussetzung können die Regelungen dieser Vereinbarung allgemeinverbindlich erklärt werden.

Art. 35c Verstösse gegen allgemeinverbindliche Regelungen

Die Strafbestimmungen müssen grundsätzlich in einem formellen Gesetz geregelt sein. Der Gesetzgeber kann den Bundesrat jedoch beauftragen, Strafbestimmungen für Widerhandlungen zu erlassen. Dies hat er mit Artikel 19b Absatz 3 KVAG getan. Im Anhang führt der Bundesrat die Verhaltensweisen, die einen Verstoss darstellen, abschliessend auf. Es handelt sich um Widerhandlungen gegen die verbindlich erklärten Punkte der Branchenvereinbarung, nämlich:

- Verletzung des Verbots der telefonischen Kaltakquise;
- Missachtung der Obergrenze für die Entschädigung der Vermittlertätigkeit;
- Verletzung der Pflicht zur Erstellung und Unterzeichnung von Beratungsprotokollen.

Gemäss Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe h KVAG werden diese Widerhandlungen mit Busse bis zu 100 000 Franken belegt. Wer fahrlässig handelt, wird mit Busse bis zu 20 000 Franken bestraft.

3.2 Aufsichtsverordnung (AVO)

Art. 1h Der Aufsicht nicht unterstehende Versicherungsvermittlungstätigkeit

Absatz 2

Gemäss Artikel 1h Absatz 1 AVO untersteht eine Versicherungsvermittlungstätigkeit nicht der Aufsicht der FINMA, wenn die jährliche Prämie für die vermittelte Versicherung, ohne Steuern, den Betrag von 600 Franken nicht übersteigt, die vermittelte Versicherung eine untergeordnete Leistung zur Lieferung eines Produkts oder zur Erbringung einer Dienstleistung durch einen beliebigen Anbieter darstellt und die Vermittlung als Nebentätigkeit erfolgt. In der Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversicherung ist es nicht ausgeschlossen, dass diese kumulativen Bedingungen erfüllt werden. Denn bei vielen Versicherungsprodukten liegt die Prämie unter der vorgesehenen Grenze. Die Anwendung von Artikel 1h Absatz 1 auf die Zusatzversicherung würde die Kompetenzen der FINMA in diesem Bereich und damit die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Regulierung der Versicherungsvermittlungstätigkeit einschränken. Um dem entgegenzuwirken, wird für die Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversicherung eine Ausnahme von der Anwendung dieser Bestimmung eingeführt.

Art. 190d Vereinbarung zwischen Versicherungsunternehmen

Absatz 1

Diese Bestimmung entspricht Artikel 35a Absatz 1 KVAV.

Absatz 2

Siehe Kommentar zu Artikel 35a Absatz 2 KVAV.

Im Falle einer Änderung der Vereinbarung leitet die FINMA diese über das Departement, dem sie administrativ angegliedert ist, an den Bundesrat weiter.

Art. 190e Allgemeinverbindlichkeit von Regelungen der Vereinbarung zwischen Versicherungsunternehmen

Siehe Kommentar zu Artikel 35b KVAV

Die maximale Entschädigung beträgt zwölf Monatsprämien pro abgeschlossenes Produkt. Die Prämien der Zusatzversicherungen sind je nach Produkt und Alter des Versicherungsnehmers oder der Versicherungsnehmerin sehr unterschiedlich. Die Prämien von Spitalversicherungen in der privaten Abteilung sind beispielsweise im Vergleich zu denjenigen anderer Versicherungsprodukte hoch. Die Entschädigung der Vermittlerinnen und Vermittler kann sich daher auf einen beträchtlichen Betrag belaufen. Es ist jedoch zu beachten, dass im Gegensatz zur obligatorischen Krankenpflegeversicherung die Verträge für Zusatzversicherungen in der Regel für mehrere Jahre abgeschlossen werden und erst nach drei Jahren kündbar sind (Art. 35a Abs. 1 Versicherungsvertragsgesetz; VVG, SR 221.229.1). Die Vermittlerinnen und Vermittler können daher nicht erwarten, dass sie mehrere Jahre hintereinander für denselben Versicherungsnehmer oder dieselbe Versicherungsnehmerin eine Entschädigung erhalten. Unter diesen Umständen ist der Bundesrat der Ansicht, dass die von den Versicherern festgelegte Obergrenze angemessen ist.

Art. 190f Verstösse gegen allgemeinverbindliche Regelungen

Die Straftatbestände sind die gleichen wie in der sozialen Krankenversicherung (Siehe Kommentar zu Artikel 35c KVAV). Vorsätzliche Verstösse werden wie in der sozialen Krankenversicherung mit einer Busse von bis zu 100'000 Franken bestraft, während derjenige, der fahrlässig handelt, mit einer Busse von bis zu 50'000 Franken rechnen muss (Art. 86 Abs. 1bis und 2 VAG). Fahrlässigkeit wird somit in der Krankenzusatzversicherung strenger bestraft.

3.3 Anhang

Der Anhang enthält die verbindlich erklärten Bestimmungen zur Vermittlertätigkeit in der Branchenvereinbarung. Es handelt sich um folgende Punkte:

- Verbot der telefonischen Kaltakquise (Ziff. 6 der Vereinbarung)
- Obergrenze der Entschädigung der Vermittlerinnen und Vermittler (Ziff. 9 der Vereinbarung)
- Pflicht zur Erstellung und beiderseitigen Unterzeichnung eines Beratungsprotokolls mit dem Kunden oder der Kundin (Ziff. 8 der Vereinbarung)

4 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt gleichzeitig mit dem Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit am 1. Januar 2024 in Kraft.