

Regulierungsfolgenabschätzung zur Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes

Das aus dem Jahr 1908 stammende Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz VVG) wurde 2009 einer Totalrevision unterzogen, um es an die veränderten Gegebenheiten und Bedürfnisse anzupassen. In der Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf wurde u.a. kritisiert, dass die wirtschaftlichen Folgen der Regulierung des Versicherungsmarktes ungenügend analysiert worden seien. Vor diesem Hintergrund haben sich das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) entschieden, eine vertiefte Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) der Totalrevision im Rahmen eines verwaltungsexternen Auftrages durchzuführen.

Das Studienmandat, welches das SIF und das Seco dem Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) erteilt haben, umfasst 12 Massnahmengruppen und damit die wesentlichen geplanten Veränderungen im Versicherungsvertragsgesetz. Sie sind in *Tabelle 1* dargestellt.

Auswirkungen vor dem Hintergrund des Regulierungsbedarfs

Im *Firmenkundengeschäft* finden sich aus Sicht der Unternehmen als Versicherungsnehmer (VN) keine empirischen Hinweise auf bedeutende Marktunvollkommenheiten. Dank der geplanten Verlängerung der Verjährungsfrist (VFV) wird die Zahl der verjährten Versicherungsfälle abnehmen, dies insbesondere in Zusammenhang mit Kollektivlebensversicherungen. Die Probleme im Bereich der kollektiven Krankentaggeldversicherungen werden dank den Massnahmen im Bereich Nachhaftung und hängige Versicherungsfälle (NHV) gelöst.

Lediglich bei den Kleinstunternehmen (weniger als 10 Beschäftigte) besteht ein zusätzlicher Konsumentenschutzbedarf, weil die Beziehung zwischen dem Versicherungsvermittler (VI) und den Kleinstunternehmen – analog zur Beziehung zwischen Versicherungsvermittler und Privatkunden – eine Vertrauensbeziehung ist. Im *Privatkundenmarkt* sind hingegen empirische Hinweise auf bedeutende Marktunvollkommenheiten festzustellen:

Aggressive Verkaufstechniken

Im Schweizer Versicherungsmarkt gibt es eine nicht unbedeutende Zahl an Vermittlern (meistens gebundene Agenten, Mehrfachagenten und schlecht ausgebildete Versiche-

rungsvermittler von sogenannten Strukturbetrieben), welche die Kunden zu Vertragschlüssen verleiten, die nicht in deren Interesse sind. Der meistgenannte Bereich ist derjenige der Krankenzusatzversicherungen.

Schlechtberatung opportunistischer Vermittler im Bereich Nicht-Leben

Wegen der Einführung eines Widerrufsrechts (WRR) und eines obligatorischen Kündigungsrechts für die VN (KdV) werden die Erträge von opportunistischen und inkompetenten Versicherungsvermittlern sinken. Die geringeren Anreize für Täuschungen oder Schlechtberatungen werden langfristig dieses Verhalten vermindern.

Interessenbindung der Vermittler

Aufgrund einer Gesetzeslücke dürfen sich gebundene Versicherungsvermittler als ungebunden bezeichnen oder die ungeschützte Bezeichnung «Versicherungsmakler» verwenden. Es ist für die Kunden deshalb *prima vista* nicht möglich, die Qualität eines Versicherungsvermittlers zu erkennen. Dadurch, dass die Anreize für Schlechtberatungen vermindert werden, sinken teilweise auch die Anreize der Vermittler, ihre Interessenbindungen zu verstecken. Die vorgeschlagene Maklerentschädigung (ME) wird den Interessenkonflikt allerdings nur für die ungebundenen Versicherungsvermittler beheben.

Lange Vertragslaufzeiten

Lange Vertragslaufzeiten sind nicht im Interesse des Kunden. Ihre Existenz dürfte sich damit erklären, dass die Versicherungsvermittler beim Abschluss von Policen mit langen Vertragslaufzeiten höhere Abschlussprovisionen erhalten. Informierte Kunden verlangen ein jährliches Kündigungsrecht. Die Einführung eines Kündigungsrechts (KdV) wird dieses Problem lösen.

Schlechtberatung opportunistischer Vermittler im Bereich Einzellebensversicherungen

Im Gegensatz zum Bereich Nicht-Leben kann die Einführung eines Widerrufsrechts (WRR) und Kündigungsrechts (KdV) das Problem der Schlechtberatung im Lebensgeschäft nicht lösen, weil der Kunde die Produktqualität erst beurteilen kann, wenn der Schaden schon eingetreten ist (Vertrauens-



Dr. Lucien Gardiol
Ökonometriker, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern



Matthias Gehrig
Ökonom und Bereichsleiter, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern

Tabelle 1

Gegenstand der RFA: Die 12 Massnahmengruppen und die wichtigsten geplanten Änderungen

WRR	Widerrufsrecht (Art. 7–8 E-VWG): – Einführung eines Widerrufsrechts, das die VN während 14 Tagen nach Vertragsschluss geltend machen können
IPV	Vorvertragliche Informationspflicht des VU (Art. 12–14 E-VWG): – Erweiterung der Liste der informationspflichtigen Inhalte – Nicht-abschliessende Formulierung der Liste der informationspflichtigen Inhalte
APV	Vorvertragliche Anzeigepflicht des VN (Art. 15–23 E-VWG): – Einführung einer absoluten Verwirkungsfrist bezüglich der Rechtsfolgen von APV – Einführung eines qualifizierten Verschuldenserfordernisses bezüglich der Leistungsbefreiung der VU infolge APV – Einführung einer Kausalität mit Teilung der Schadenssumme bei APV – Einführung eines rückwirkenden Anspruchs des VU auf die erhöhte Prämie bei APV
SAM	Schadenabwendung und -minderung (Art. 34/41 E-VWG) – Vorerstreckung der Rettungspflicht auf unmittelbar drohende Schadenereignisse – Begrenzung der Übernahme von Schadenminderungskosten durch das VU – Übernahme der Kosten von Sachverständigenverfahren durch die VU
PAK	Prämienanpassungsklausel (Art. 49 E-VWG): – Verbot von Prämien erhöhungen mittels PAK, wenn ein VU die Prämienhöhung selbst verschuldet hat
KdV	Kündigung des Versicherungsvertrags (Art. 53/55 E-VWG): – Einführung eines ordentlichen Kündigungsrechts, das die VN spätestens 3 Jahre nach Vertragsschluss zum ersten Mal geltend machen können
NhV	Nachhaftung und hängige Versicherungsfälle (Art. 57–58 E-VWG): – Verbot von Deckungsausschlüssen und Leistungsreduktionen im Fall von Vertragsbeendigungen, wenn das befürchtete Ereignis noch während der Vertragslaufzeit eingetreten ist
VFV	Verjährung von Forderungen aus dem Versicherungsvertrag (Art. 66 E-VWG): – Verlängerung der Verjährungsfrist bei Forderungen aus dem Versicherungsvertrag von 2 auf 5 Jahre – Veränderter Beginn des Fristenlaufes: Eintritt des Versicherungsfalles – Eintritt der Fälligkeit
ME	Maklerentschädigung (Art. 68 E-VVG und Art. 45 E-VAG): – Einführung einer Pflicht der ungebundenen VI, die VN über die Art, Höhe und Berechnung der Maklerentschädigung durch die VU zu informieren – Einführung einer Pflicht der ungebundenen VI, den VN die von den VU erhaltenen Maklerentschädigungen – allenfalls nach Abzug der eigenen Aufwendungen – weiterzugeben
GKV	Gesundheitsprüfung in der Kollektivversicherung (Art. 73 E-VVG): – Einführung der Möglichkeit des Arbeitnehmers, dem VU zu untersagen, den Arbeitgeber über einen Gesundheitsvorbehalt zu informieren, der im Rahmen einer Gesundheitsprüfung angebracht wurde
DFR	Direktes Forderungsrecht und Auskunftsanspruch (Art. 91 E-VVG): – Einführung eines Rechts der geschädigten Person, von der haftpflichtigen Person Auskunft über deren Haftpflichtversicherungsschutz zu verlangen – Einführung eines direkten Forderungsrecht der geschädigten Person gegenüber dem Haftpflichtversicherer des Schädigers
SR	Schadenregulierung (Art. 94 E-VVG): – Verpflichtung der Haftpflichtversicherer, innerhalb von 3 Monaten nach Anmeldung einer Entschädigungsforderung schriftlich Stellung zu beziehen.

Quelle: VVG, E-VVG, juristische Analyse; Gardiol, Gehrig / Die Volkswirtschaft

guteigenschaft). Hingegen vermindert die Einführung der vorvertraglichen Informationspflichten (IPV) des Versicherungsunternehmens dieses Problem, und die Maklerentschädigung (ME) schafft den Interessenkonflikt ab – allerdings nur für die unabhängigen Vermittler.

Hohe Abschlusskosten, insbesondere bei Sparversicherungen

Die Abschlussprovisionen sind bei Lebensversicherungen – insbesondere bei gezillerten¹ Sparversicherungen – derart hoch, dass sie von einigen der befragten Experten im Vergleich zur Alternative des Bausparens als nicht konkurrenzfähig bezeichnet werden. Die Maklerentschädigung (ME)

wird den Preiswettbewerb zwischen den drei Vertriebskanälen (Direktvertrieb, Agenten- und Brokerkanal) erhöhen. Doch nur die Kunden der ungebundenen Vermittler werden über die Kosten vollumfänglich informiert sein.

Informationsdefizite der Kunden

Die VN haben bezüglich der von ihnen gezeichneten Versicherungsverträge substantielle Informationsdefizite, insbesondere in Bezug auf Deckungsschlüsse und Leistungsreduktionen. In diesen Fällen wird das Kündigungsrecht (KdV) nur einen sehr geringen Einfluss haben, weil die Kunden eine Versicherung erst zu einem zu späten Zeitpunkt als unpassend erkennen können.

Informationsdefizite über Anzeigepflichten und ihre Rechtsfolgen

Es gibt VI, welche die Bedeutung der Anzeigepflicht herunterspielen, nicht über die dramatischen Rechtsfolgen einer Anzeigepflichtsverletzung informieren, die Kunden zu unwahrheitsgemässen Angaben auffordern oder die entsprechenden Fragen gleich selbst beantworten.

Es ist davon auszugehen, dass die schriftliche Informationspflicht (IPV) das Problem nicht vollständig beheben wird. Wir empfehlen deshalb zwei Massnahmen, um diesem Problem zu begegnen:

- *Sanktionierung mit pönalem Charakter:* Ein VI, der einen VN inadäquat über die Rechtsfolgen einer Anzeigepflichtverletzung informiert, muss mit einer monetären Strafe belegt werden, die pönalen Charakter hat.
- *Verpflichtung der VI zur mündlichen Information über die Rechtsfolgen einer Anzeigepflichtverletzung,* da es viele VN gibt, welche die schriftlichen Unterlagen nicht lesen.

Zillmerung bei Sparversicherungen

Einige Versicherungsvermittler informieren nicht adäquat über das Risiko eines frühzeitigen Rückkaufs der Police einer gezillerten Sparversicherung mit periodischer Prämienzahlung sowie über das Risiko von fondsgebundenen Einzellebensversicherungen. Dies führt dazu, dass die betroffenen VN massive Vermögensverluste realisieren, wenn sie eine Police aus finanziellen Gründen frühzeitig zurückkaufen müssen.

Die Einführung einer Informationspflicht über den Rückkaufswert von Sparversicherungen im Rahmen der Teilrevision 2006, die per 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, konnte das Problem nicht lösen. Offenbar sind die VN trotz der Informationspflichten nicht in der Lage, das Risiko eines frühzeitigen Rück-

¹ Die Zillmerung (gezillertes Nettobeitrags-Verfahren) ist eine Deckungskapital-Berechnungsformel der traditionellen Versicherungsmathematik. Die Formel ist nach dem Mathematiker August Zillmer (1831–1893) benannt.

kaufs der Police korrekt einzuschätzen und zu interpretieren (beschränkte Rationalität).

Die Revision wird dieses Problem zwar reduzieren, da die neuen Informationspflichten in Bezug auf die Abschlussprovision (IPV) die Kosten des Vertragsschlusses erwartungsgemäss senken werden, sodass der Vermögensverlust geringer ausfällt. Aus ökonomischer Sicht wäre aber die Verschiebung dieses Risikos vom Kunden zum Unternehmen gerechtfertigt, weil die Versicherung bzw. deren Vermittler bezüglich des Risikos eines frühzeitigen Rückkaufs einer gezielten Sparversicherungspolice die *Cheapest Cost Avoider* sind.

Kündigung durch die VU (KdV), insbesondere von Krankenzusatz- und (kollektiven) Krankentaggeldversicherungsverträgen

Etliche Konsumenten und Kleinstunternehmen sind nach erfolgter Kündigung nicht mehr in der Lage, einen neuen Versicherungsvertrag abzuschliessen. Bei Krankenzusatzversicherungen und bei (kollektiven) Krankentaggeldversicherungen versichern die Kunden das Risiko, in Zukunft ein schlechtes Risiko zu werden. Das Problem der Kündigungen von Krankenzusatz- und Taggeldversicherungsverträgen wird durch die Revision nicht gelöst, da sie kein Verbot von ordentlichen Kündigungsrechten der Versicherungsunternehmen in diesen beiden Branchen vorsieht.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Direkte Kosten der Revision

Bei den direkten Kosten, die kausal auf die Revision zurückgeführt werden können, handelt es sich im Wesentlichen um *einmalige Anpassungskosten* (Anpassung und Druck von neue AVB und Unterlagen, Schulung und Anpassung im IT Bereich), die wir auf rund 10 Mio. Franken schätzen. Die Maklerentschädigung (ME) wird ausserdem zu weiteren direkten Kosten führen, die wir allerdings nicht quantifizieren konnten.²

Indirekte Kosten der Revision

Die indirekten Kosten der Revision dürften bedeutender sein als die direkten Kosten. Die Revision führt auf indirekte Art und Weise zu folgenden *zusätzlichen Transaktionskosten*:

– *Rechtsfolgen von Anzeigepflichtverletzungen (APV)*: Die Einführung einer absoluten Verwirkungsfrist und die Einführung eines qualifizierten Verschuldenserefordernisses bezüglich der Rechtsfolgen von Anzeigepflichtverletzungen führen zu Verhaltensänderungen der VU, die in einer Erhöhung der Kontroll- und

Überprüfungskosten, Vereinbarungskosten und Änderungskosten resultieren werden.

- *Kündigungsrecht (KdV)*: Die Möglichkeit der VN, den Vertrag spätestens nach drei Jahren nach Vertragsschluss künden zu können, hat eine Zunahme der Marktbelegungen zur Folge, so dass die Vereinbarungskosten steigen werden.
- *Nicht abschliessende Liste der informationspflichtigen Inhalte (IPV)*: Sie führt zu einer Reduktion der Rechtssicherheit und damit zu einer Erhöhung der Anpassungskosten sowie der Durchsetzungs- und Gerichtskosten.
- *Prämienanpassungsklausel (PAK)*: Muss ein VU eine Prämienanpassung auf dem gesamten Bestand vornehmen, wobei es die Prämienanpassung selbst verschuldet hat, kann es die Prämienanpassung aufgrund von Art. 49 E-VVG nicht mehr mittels einer Prämienanpassungsklausel durchführen. Vielmehr wird es alle Verträge kündigen müssen. Dies erhöht die Vereinbarungs- und die sekundären Schadenskosten.

Nutzen der Revision

Der Nutzen der geplanten Änderungen der Rechtsordnung, welcher das Versicherungsgeschäft unterliegt, ist in erster Linie in der *Erhöhung der Nutzenoptimalität der Versicherungsverträge* zu sehen, welche die VN halten:

- *Intensivierung des Preiswettbewerbs*: Die Transparenzvorschrift bezüglich der Abschlusskosten (IPV), die Transparenzvorschrift bezüglich der Entschädigung der ungebundenen Vermittler (ME) und das Kündigungsrecht (KdV) werden den Preiswettbewerb unter den Versicherungsunternehmen verstärken. Die Herausbildung eines Netquote-Marktes im Zuge der Maklerentschädigung (ME) wird die Konsumenten bezüglich des Preises der Beratung durch Vermittler sensibilisieren. Der Preiswettbewerb unter den drei wesentlichen Kanälen (Direktvertrieb, Agentenkanal und Brokerkanal) wird intensiviert.
- *Präferenz-adäquatere Eigenschaften der Versicherungsverträge*: Mit Art. 57-58 (NhV) werden Deckungsausschlüsse und Leistungsbefreiungen der VU verhindert, die nicht den Präferenzen der VN entsprechen. Das Widerrufsrecht (WRR) und das ordentliche Kündigungsrecht (KdV) werden darüber hinaus zur Folge haben, dass die Rentabilität jener Versicherungsverträge sinkt, die Eigenschaften aufweisen, welche nicht den Präferenzen der VN entsprechen.

Kasten 1

Eingesetzte Methoden

Bei der Erarbeitung der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) kamen folgende sozialwissenschaftliche Methoden zur Anwendung:

- *Experteninterviews*: Befragung von 41 Experten der Wissenschaft, der Versicherungswirtschaft, des Konsumentenschutzes, der Konsumentenpresse und der Bundesverwaltung;
- eine *schriftliche Befragung* von 14 ausgewählten Versicherungsunternehmen (VU) zur Erhebung quantitativer Informationen, wobei 6 VU geantwortet haben
- eine *Analyse von Literatur und anderen Dokumenten* (wissenschaftliche Literatur; internationale Berichte; publizierte Dokumente von Versicherern, Brokern, Agenten und Behörden; Präsentationen und Unterlagen, die uns von den befragten Experten ausgehändigt wurden; Vernehmlassungsantworten der Personen, Unternehmen und Institutionen, die sich im Rahmen der Vernehmlassung zum E-VVG äusserten).

² Einerseits Abwicklungskosten der Makler, die derzeit noch nicht mit den VN abrechnen, und andererseits – falls die «Maklerentschädigung» zu einem Netquote-Markt führt – Kosten für die Umstellung von IT-Systemen und die Implementierung neuer Arbeitsprozesse.

Tabelle 2

Die Revision vor dem Hintergrund des identifizierten Regulierungsbedarfs

Regulierungsbedarf	Total	VfV	NhV	WRR	KdV	IPV	ME	APV
Verjährung von Forderungen aus dem Versicherungsvertrag	●	+						
Leistungsausschlüsse und -reduktionen bei der kollektiven Krankentaggeldversicherung	●		+					
Täuschung und Irreführung der VN durch opportunistische VI (v.a. Krankenzusatzversicherung)	●			+	+			
Schlechtberatung opportunistischer VI im Bereich Nicht-Leben	●			+	+			
Interessenskonflikt der Versicherungsmakler	●			+	+		+	
Versicherungsverträge mit langen Vertragslaufzeiten	●				+			
Schlechtberatung opportunistischer VI bei Einzellebensversicherungen	●					+	+	
Hohe Abschlusskosten bei Sparversicherungen	●					+	+	
Informationsdefizite der VN: Deckungsausschlüsse und Leistungsreduktionen	●				+			
VI informieren inadäquat über die dramatischen Rechtsfolgen einer Anzeigepflichtverletzung	●							+
Hohes Vertragsrisiko bei Sparversicherungen (Zillmerung)	●					+	+	
Kündigung von Krankenzusatz- und Taggeldversicherungsverträgen durch die VU	●							

Legende: +: Reduktion der Problemstellung. Grüner Kreis in der Spalte «Total»: Die Problemstellung wird durch die Revision (fast) vollständig aufgelöst; oranger Kreis: Die Problemstellung wird durch die Revision nur partiell gelöst; roter Kreis: Problemstellung wird von der Revision kaum oder überhaupt nicht tangiert. Zu den Abkürzungen der Kopfzeile vgl. Tabelle 1.

Quelle: Gardiol, Gehrig / Die Volkswirtschaft

- *Reduktion von Ex-ante-Opportunismus, Erhöhung der Beratungsqualität:* Die verschiedenen Transparenzvorschriften (IPV, ME), das Widerrufsrecht (WRR) und das ordentliche Kündigungsrecht (KdV) führen dazu, dass die Erträge von opportunistischen oder inkompetenten Versicherungsvermittlern sinken. Die Qualität des «durchschnittlichen Versicherungsvermittlers» und die Beratungsqualität werden deshalb steigen.
- *Nutzenoptimalere Kaufentscheide:* Die verschiedenen Transparenzvorschriften (IPV, ME) ermöglichen den VN, nutzenoptimalere Kaufentscheide zu fällen – und zwar in Bezug auf die Versicherungsprodukte, die Versicherungsvermittler und den Vertriebskanal.
- *Reduktion von Wohlfahrtsverlusten infolge nutzensuboptimaler Versicherungsverträge:* Das Widerrufsrecht (WRR) und das ordentliche Kündigungsrecht (KdV) ermöglichen den VN, sich zeitnaher von einem nutzensuboptimalen Versicherungsvertrag zu lösen.

Auswirkungen auf die Schadenskosten

- *Leichte Reduktion der primären Schadenskosten (Betrag Schadensdeckung).*
- *Substanzielle Reduktion der sekundären Schadenskosten (Deckung Risiko-Aversion):* Die sekundären Schadenskosten werden sinken, da die Menge der versicherten Risiken bzw. die Schadenszahlungen der VU zunimmt, dies aufgrund der Nachhaftung

und der hängigen Versicherungsfälle sowie des direkten Forderungsrechts.

- *Keine wesentliche Veränderung der tertiären Schadenskosten (Transaktionskosten):* Einerseits geht die Reduktion der sekundären Schadenskosten mit zusätzlichen Kosten der Schadenregulierung einher. Auch die erwarteten Verhaltensänderungen der VU infolge der Reduktion der Sanktionen bei Anzeigepflichtverletzungen sind kostensteigernd. Andererseits dürfte der verstärkte Wettbewerb unter den VU und VI kostensenkend wirken.

Auswirkungen auf das Marktgleichgewicht

- Der verstärkte Wettbewerb unter den VU und VI sowie zwischen den Vertriebskanälen wird den *Preis der Versicherungsdeckung* senken.
- Die Reduktion der Häufigkeit von Leistungsbefreiungen und Leistungsreduktionen, welche die VU geltend machen können, wird zu einer *Prämienerhöhung* führen. Bei Einzellebensversicherungen erwarten wir eine Reduktion der Prämienhöhe, da die Abschlusskosten fallen werden.
- Die *Anzahl Versicherungsverträge* wird sich im Bereich Nicht-Leben nicht wesentlich verändern. In der Branche Einzelleben erwarten wir eine Reduktion der Anzahl Sparversicherungsverträge.
- Die Reduktion der Häufigkeit von Leistungsbefreiungen wird zu einer Erhöhung der *Menge der versicherten Risiken pro Versicherungsvertrag* führen.
- Im Bereich Nicht-Leben erwarten wir keine wesentliche Veränderung des *Marktvolumens*, im Bereich Leben hingegen eine Reduktion.

Auswirkungen auf die ökonomische Wohlfahrt

Die Revision wird die Renten der Versicherungsunternehmen und der Versicherungsvermittler senken, da der Wettbewerb gestärkt wird und Sparkapitalien an die Banken abfließen. Die Konsumentenrenten werden demgegenüber steigen. Bei diesem Trade-Off handelt es sich allerdings nicht um ein Nullsummenspiel: Insgesamt ist eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt zu erwarten – ganz im Sinne von Adam Smith, dem Begründer des ökonomischen Liberalismus, der in seinem Hauptwerk «Der Wohlstand der Nationen» (1776, 558) schrieb: «Der Verbrauch allein ist Ziel und Zweck einer jeden Produktion, daher sollte man die Interessen des Produzenten eigentlich nur soweit beachten, wie es erforderlich sein mag, um das Wohl des Konsumenten zu fördern».