Schweiz. Konsumentenforum, Belpstrasse 11, 3007 Bern

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
3003 **Bern**
Per Mail an **vernehmlassungen@sif.admin.ch**

Bern, 7. September 2022

Änderung der Aufsichtsverordnung (E-AVO)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Per Schreiben vom 17. Mai 2022 hat das EFD die Kantone, die Parteien und die verschiedenen interessierten Verbände und Kreise eingeladen, sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Änderung der AVO, dem vorgelegten Entwurf (**E-AVO**) und dem dazugehörigen erläuternden Bericht zu äussern. In diesem Zusammenhang sieht sich auch das Konsumentenforum kf im Interesse der Konsumentinnen und Konsumenten und nimmt zu den Änderungen Stellung.

Wer eine Versicherung braucht, kann zuerst vergleichen, geht zu einem Versicherungsvermittler oder direkt zu einem Versicherungsunternehmen. Gemäss Entwurf der Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (kurz Aufsichtsverordnung E-AVO) soll die Finanzmarktaufsicht (Finma) nicht wie bisher nur Versicherungsvermittler, sondern alle, die «vorbereitende» Tätigkeiten ausüben, kontrollieren. Es ist nicht zulässig, auf Verordnungsstufe (Art. 182a E-AVO) die Tätigkeit der Versicherungsvermittlung weiter zu fassen, als es im Gesetz (Art. 40 Abs. 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes VAG) gemacht wird. Und das Parlament hat im Rahmen der am 18. März 2022 beschlossenen VAG-Revision am Art. 40 Abs. 1 nichts geändert.

Die vorvertragliche Information der Kunden im Bereich der Lebensversicherung ist im VVG sowie im neuen VAG geregelt und ist unbestritten. Neu wird dazu für alle Lebensversicherungen Beispielrechnungen gefordert. Diese kumulative Informationspflicht (VVG, VAG, AVO) erreicht ein Komplexitätsniveau, **welches dem Kunden weder einen Mehrwert bringt noch zu einer höheren Transparenz führt**.

1. Verordnungsbestimmungen ohne gesetzliche Grundlage

Art. 40 Abs. 1 VAG regelt die Versicherungsvermittlung und definiert diese klar und deutlich als das Anbieten oder Abschliessen von Versicherungsverträgen. Konsumenten sollen vor mangelhafter Beratung und vor Versicherungsverträgen, die sie gar nicht wollen, geschützt werden. Darum werden Versicherungsvermittler und nicht die Kundenakquisition (im Fachjargon der Vertrieb) insgesamt beaufsichtigt.

Im erläuternden Bericht wird der Eindruck erweckt, der neue Art. 182a des Verordnungsentwurfs (E-AVO) halte diesbezüglich lediglich die schon geltende Rechtslage fest und diene nur der Klarstellung der heutigen Lehre und Praxis. Das ist falsch. In Tat und Wahrheit wird mit dem neuen Art. 182a E-AVO der Begriff der Versicherungsvermittlung faktisch auf die gesamte Vertriebstätigkeit ausgedehnt, damit insbesondere **Versicherungsvergleiche neu erfasst** werden können. Letztere werden im Bericht ausdrücklich erwähnt, sind aber nicht allein betroffen. Der AVO-Entwurf erlaubt der Finma neu auch die

Regulierung von Anwälten, Medienunternehmen, Techgiganten wie Google und anderen, die Vorbereitungshandlungen durchführen, welche den Versicherungsunternehmen direkt oder indirekt ermöglichen, neue Kunden zu gewinnen.

Dass Versicherungsvergleiche keine Versicherungsvermittlung darstellen, war über Jahrzehnte klar und unbestritten, auch seitens der Finma. Darum war in den letzten 18 Jahren seit dem Bestehen des VAG kein einziges Unternehmen, das Versicherungen vergleicht, als Versicherungsvermittler registriert.

Noch bevor die VAG-Revision vom Parlament verabschiedet worden und der AVO-Entwurf in die Vernehmlassung gegangen ist, startete die Finma den Versuch, mit einer neuen Auslegung von Art. 40 Abs. 1 VAG die Versicherungsvergleiche von Comparis ebenfalls ihrer Aufsicht zu unterstellen. Weil Internetvergleichsdienste im Gegensatz zu dubiosen Versicherungsvermittlern bisher nie wegen unlauterer Praktiken mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind und weil eine Ungleichbehandlung von Internetvergleichsdiensten, Medienunternehmen sowie Google, Facebook und anderen digitalen Plattformen droht, wehrt sich das Vergleichsportal rechtlich gegen dieses Ansinnen der Finma.

Die Finma will die gesamte Kundenakquisition kontrollieren

Der Sinn und Zweck von Art. 182a E-AVO ist nicht eine Klarstellung des Begriffs der Versicherungsvermittlung nach heutiger Lehre und Praxis, sondern dessen Ausweitung auf Bereiche, die bisher nicht erfasst worden sind («fallen insbesondere auch»), wie zum Beispiel:

- So soll nach Abs. 1a die «Beratung» eines Versicherungsnehmers pauschal unter die Versicherungsvermittlung fallen. Wäre dem so, würde beispielsweise der **Rechtsanwalt, der einen Versicherungsnehmer berät**, wie er gegen seine Versicherung rechtlich vorgehen kann, als Versicherungsvermittler gelten.
- Nach Abs. 1b soll das «Vorschlagen» von Versicherungsverträgen erfasst sein. Ein **Bauunternehmer, der dem Bauherrn vorschlägt**, für seine neue Erdsonde gleich auch eine Versicherung abzuschliessen und auch noch Versicherer nennt, wäre ein Versicherungsvermittler und müsste von der Finma kontrolliert werden.
- Abs. 1c geht mit dem Ausführen «anderer wesentlicher Vorbereitungsarbeiten» so weit, dass die Finma die Generalvollmacht hätte, alles zu beaufsichtigen, was Versicherer oder Dritte tun, um zu neuen Kun-den zu kommen. Eine saubere Abgrenzung zwischen der eigentlichen Versicherungsvermittlung und Information, Werbung, Sponsoring, Wettbewerben sowie anderen Aktivitäten ist damit nicht mehr möglich. **Medien, die Versicherungsprodukte vergleichen und bestimmten Konsumenten oder generell eine Versicherung empfehlen oder anderen davon abraten**, aber auch Google & Co., die gezielt ihren Nutzern Versicherungsangebote zeigen, wären Versicherungsvermittler und müssten von der Finma kontrolliert werden.

Dass solche Tätigkeiten nicht unter den Geltungsbereich von Art. 40 Abs. 1 VAG fallen und daher keine Versicherungsvermittlung sein können, sollte jedem vernünftigen Menschen klar sein.

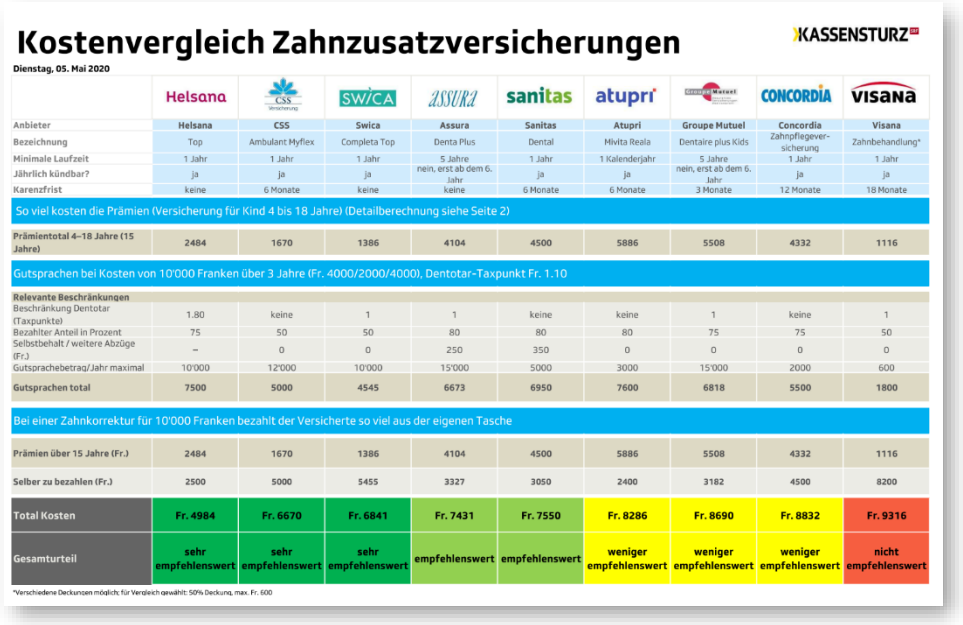
Falsch ist auch die Behauptung im erläuternden Bericht, die Formulierung entspreche der Regelung in der EU. Es wurde hier ein «Copy & Paste» vorgenommen; ohne zu berücksichtigen, dass die EU ein ganz anderes Regelungskonzept hat. In der EU wird an den Begriff des «Versicherungsvertriebs» angeknüpft, welcher nicht schon das Anbieten von Versicherungsverträgen umfasst, wohl aber deren Abwicklung. Zwar erfasst die Formulierung tatsächlich auch wesentliche Vorbereitungshandlungen, Beratungen und das Bereitstellen von Informationen, dies aber nur für den Abschluss eines konkreten Vertrags, nicht bereits das Anbieten, wie es Art. 182a Abs. 1 E-AVO soll. Die EU-Regelung korrigiert den Geltungsbereich zudem mit Einschränkungen, welche es in der Schweiz nicht geben soll; erfasst sind beispielsweise nur jene, die Versicherungsvertriebstätigkeiten gegen eine Vergütung ausüben.

2. Eine technologieneutrale Aufsicht wäre sinnvoll

Art. 182a Abs. 2 E-AVO wird mit der Notwendigkeit einer technologieneutralen Regulierung begründet. Versicherungsvermittlungen können auch digital, «unter Abwesenden» durchgeführt werden. Dies sei in diesem Absatz «zentral». Es wird etwas völlig anderes angestrebt. Art. 40 Abs. 1 VAG sowie Art. 182a Abs. 1 E-AVO sind an sich schon technologieneutral formuliert, eine explizite Ausführung dieses Grundsatzes kann somit nicht «zentral» sein. Es wird beispielsweise mit keinem Wort auf Themen wie Robo-Advice oder den Einsatz von künstlicher Intelligenz zur Ermittlung einer geeigneten Versicherung aufgrund der konkreten Lebenslage des Versicherungsnehmers eingegangen, welche den Versicherungsvermittler aus Fleisch und Blut ersetzen könnte und daher in der Tat geregelt werden sollte. Wie soll beispielsweise die Qualität der Beratung beim Abschluss einer Versicherung gewährleistet werden, wenn eine solche nicht mehr von einem Menschen, sondern einem Computer kommt? Statt diese Fragen zu beantworten, kapriziert sich der Vorschlag von Abs. 2 darauf, den Kreis der Versicherungsvermittler auszudehnen auf solche, die weder reguliert werden sollten noch dürfen.

Abs. 2a ist so generisch und breit formuliert, dass sogar der **Betrieb einer Suchmaschine wie jene von Google**, in welcher der Bauherr im obigen Beispiel die Begriffe «Erdsonde Versicherung» eingibt, bereits zur Versicherungsvermittlung wird. Denn die Suchmaschine wird den Bauherrn direkt zu entsprechenden Versicherungsunternehmen wie z.B. Helvetia führen, wo er die Versicherung unmittelbar abschliessen kann.

Auch das Schweizer Radio und Fernsehen SRF müsste inskünftig als Versicherungsvermittlerin gelten, zum Beispiel aufgrund eines vom «Kassensturz» publizierten Kostenvergleichs von Zahnzusatzversicherungen mit Rangliste (hier: von links nach rechts). Buchstabe b erfordert nicht einmal, dass die Rangliste konkret auf die (zuvor erhobenen) individuellen Bedürfnisse einer Person ausgerichtet ist, was notabene selbst die Finma bei Comparis durchzusetzen versucht, bevor die neuen Verordnungsbestimmungen die Vernehmlassung überstanden haben.



Kostenvergleich Zahnzusatzversicherungen

KASSENSTURZ

Dienstag, 05. Mai 2020

	Helsana	CSS	Swica	Assura	Sanitas	Atupri	Groupe Mutuel	Concordia	Visana
Anbieter	Helsana	CSS	Swica	Assura	Sanitas	Atupri	Groupe Mutuel	Concordia	Visana
Bezeichnung	Top	Ambulant Myflex	Completa Top	Denta Plus	Dental	Mivita Reala	Dentaire plus Kids	Zahnpflegeversicherung	Zahnbehandlung*
Minimale Laufzeit	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr	5 Jahre	1 Jahr	1 Kalenderjahr	5 Jahre	1 Jahr	1 Jahr
Jährlich kündbar?	ja	ja	ja	nein, erst ab dem 6. Jahr	ja	ja	nein, erst ab dem 6. Jahr	ja	ja
Karenzfrist	keine	6 Monate	keine	keine	6 Monate	6 Monate	3 Monate	12 Monate	18 Monate
So viel kosten die Prämien (Versicherung für Kind 4 bis 18 Jahre) (Detailberechnung siehe Seite 2)									
Prämientotal 4–18 Jahre (15 Jahre)	2484	1670	1386	4104	4500	5886	5508	4332	1116
Gutsprachen bei Kosten von 10'000 Franken über 3 Jahre (Fr. 4000/2000/4000), Dentotar-Taxpunkt Fr. 1.10									
Relevante Beschränkungen									
Beschränkung Dentotar (Taxpunkte)	1.80	keine	1	1	keine	keine	1	keine	1
Bezahlter Anteil in Prozent	75	50	50	80	80	80	75	75	50
Selbstbehalt / weitere Abzüge (Fr.)	–	0	0	250	350	0	0	0	0
Gutsprachebetrag/Jahr maximal	10'000	12'000	10'000	15'000	5000	3000	15'000	2000	600
Gutsprachen total	7500	5000	4545	6673	6950	7600	6818	5500	1800
Bei einer Zahnkorrektur für 10'000 Franken bezahlt der Versicherte so viel aus der eigenen Tasche									
Prämien über 15 Jahre (Fr.)	2484	1670	1386	4104	4500	5886	5508	4332	1116
Selber zu bezahlen (Fr.)	2500	5000	5455	3327	3050	2400	3182	4500	8200
Total Kosten	Fr. 4984	Fr. 6670	Fr. 6841	Fr. 7431	Fr. 7550	Fr. 8286	Fr. 8690	Fr. 8832	Fr. 9316
Gesamturteil	sehr empfehlenswert	sehr empfehlenswert	sehr empfehlenswert	empfehlenswert	empfehlenswert	weniger empfehlenswert	weniger empfehlenswert	weniger empfehlenswert	nicht empfehlenswert

*Verschiedene Deckungen möglich; für Vergleich gewählt: 50% Deckung, max. Fr. 600

3. **Notwendigkeit der Regulierung nicht geprüft**

Bevor Art. 182a E-AVO neu aufgebaut und klar formuliert wird, muss vorab geklärt werden, wer und warum davon wirklich erfasst sein soll und darf. Diese Abklärungen sind nicht gemacht worden. Erkennbar ist lediglich, dass um jeden Preis Versicherungsvergleiche erfasst sein sollen, ohne diese klar zu definieren. Beispielsweise könnten Suchmaschinen und die klassischen Medien explizit ausgenommen werden. Dies wirft aber neue Abgrenzungsprobleme auf und führt zu einer Ungleichbehandlung zwischen klassischen Medienunternehmen und den «Big Tech»-Anbietern wie Google einerseits und den Vergleichsplattformen andererseits. Alle finanzieren sich letztlich damit, dass sie den Versicherern oder Versicherungsvermittlern ein Publikum zuführen, und keiner davon schliesst selbst irgendwelche Versicherungsverträge ab.

Die Frage, ob überhaupt ein Bedarf besteht, den gesamten Vertrieb der Versicherungen neu zu regulieren, um die Konsumenten besser zu schützen, wird in den Vernehmlassungsunterlagen weder gestellt noch beantwortet.

4. **Abgrenzungsprobleme auch in der Branchenvereinbarung der Krankenversicherer**

Übrigens streiten sich die Krankenversicherer darüber, was nun zur Versicherungsvermittlung gehört und was nicht, weil sie sich in ihrer Branchenvereinbarung nicht auf Art. 40 Abs. 1 VAG stützen. Das Eidgenössische Parlament behandelt den Entwurf des Rahmengesetzes über die Versicherungsvermittler-Tätigkeit (21.043 n), welche dem Bundesrat die Kompetenz geben soll, diese Branchenvereinbarung als rechtsverbindlich zu erklären, anstatt ganz einfach endlich die Konsumenten mit der Durchsetzung des geltenden Rechts besser zu schützen.

5. **Reporting**

Während der Vernehmlassungstext im Anhang 4 zu Art. 184 E-AVO einigermassen detailliert auflistet, welche Dokumente für eine Registrierung notwendig sind, fehlt eine solche Angabe zum laufenden (jährlichen) Reporting gänzlich. Es ist unklar ob dual rapportiert werden muss oder nicht. In den Absätzen 2 und 3 von Art. 190b E-AVO muss klar definiert werden, was zu einem verhältnismässigen Reporting gehört.

Die Regulierung der Versicherungsvermittlung ist zum **Schutz der Versicherten**. Es ist eine Missbrauchsaufsicht, keine finanzielle Aufsicht wie für Banken und Versicherer. Finanzkennzahlen (inkl. Vertrieb) gehören ins finanzielle Reporting der Krankenversicherer an die Finma und wären bei der Registrierung beim Reporting der Versicherungsvermittler bloss eine administrative Doppelspurigkeit. Dies gilt insbesondere für die verschiedenen Entschädigungsmethoden (Provisionen und Kommissionen einmalig beim Abschluss, wiederkehrende Courtagen für die Beratung und Betreuung, Honorare etc.) bzw. für die verschiedenen Arten und Tätigkeiten der Versicherungsvermittler. Ausserdem sind gebundene und ungebundene Vermittler gleich zu behandeln, weil die meisten Versicherten den Unterschied nicht verstehen, insbesondere wenn sie sich als ungebunden ausgeben oder diesen Anschein erwecken, aber defacto gebunden sind.

Zielführender als eine ausufernde Reportingbürokratie ist eine Auflistung von Verstössen, die zum Verlust der Akkreditierung führen. Den Versicherten ist nicht gedient, wenn zu viel Bürokratie die Kosten erhöht. Wichtiger ist es für sie, wenn die Finma dubiose Versicherungsvermittler – gebundene und ungebundene, aber auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Versicherer – rasch aus dem Verkehr zieht, wenn diese gegen geltendes Recht verstossen.

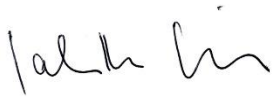
6. Informationspflicht

Art. 190c E-AVO sollte gestützt auf Art. 43 Abs. 2 VAG auch folgende Informationspflichten der Versicherungsvermittler gegenüber den beratenen Konsumentinnen beinhalten:

- Informationen über altersbedingte Prämienentwicklungen;
- Eine Audioaufnahme jedes Beratungsgesprächs zu Handen der beratenen Person als Ergänzung zum Beratungsprotokoll, damit im Zweifelsfall eindeutig festgestellt werden kann, welche Auskunft beim Beratungsgespräch tatsächlich gegeben wurde.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Prüfung unserer Anregungen und stehen für weitere Auskünfte sehr gerne zur Verfügung.

Mit besten Grüssen



Babette Sigg, Präsidentin kf

praesidentin@konsum.ch; 076 373 83 18

Der Lesefreundlichkeit verpflichtet, verzichtet das kf auf Gendersprache und setzt auf generisches Maskulinum.