

**EMPFEHLUNGEN DER WETTBEWERBSKOMMISSION VOM 21. APRIL 1997
ZUHANDEN DES BUNDESRATES BETREFFEND ARTIKEL 24 UND 54
VERSICHERUNGSVERTRAGSGESETZ (VVG)**

Teilbarkeit der Prämien, Ermöglichung des Versicherungsverwechslens bei Handänderung; Empfehlung Art. 45 KG an den Bundesrat.

Divisibilité des primes, faciliter le changement d'assureur lors du transfert de propriété d'une chose à assurer; recommandation art. 45 LCart au Conseil fédéral.

Divisibilità dei premi, facilitare il cambiamento di assicuratore nel caso di un trasferimento di proprietà della cosa da assicurare; raccomandazione art. 45 LCart al Consiglio federale.

Wettbewerbskommission

**** RPW 1997 Seite 208 ****

A. Empfehlungen

Die Wettbewerbskommission unterbreitet dem Bundesrat gestützt auf Art. 45 KG folgende Empfehlungen:

1. Die Art. 24 und 54 VVG sind dahingehend zu revidieren, dass die Restriktionen des Wechsels der Versicherungsunternehmen entfallen.
2. Die Revision der beiden Bestimmungen ist unabhängig von der Totalrevision des VVG prioritär und dringlich an die Hand zu nehmen.

B. Sachverhalt

1. Anlass zur Empfehlung

1. Die Kartellkommission führte 1993/1994 bezüglich des sogenannten Abwerbeverzichts in der Motorfahrzeug-Haftpflicht- und Kaskoversicherung eine Untersuchung durch (vgl. VKKP 3/1995). Gestützt auf Art. 25 des alten Kartellgesetzes empfahl sie dem Bundesrat die Revision von Art. 24 und 54 VVG (Verankerung des Grundsatzes der Teilbarkeit der Prämien, Ermöglichung des Versicherungsverwechslens bei Handänderungen ohne zweifache Entrichtung der Prämie).

2. Weder Art. 24 noch Art. 54 VVG sind seither geändert worden.

3. Nationalrat Vollmer reichte am 6. März 1996 eine Motion ein, welche die unverzügliche Revision der Artikel 24 und 54 VVG verlangte. Unter ausdrücklicher Berufung auf die Kartellkommission beantragte er die Verankerung des Grundsatzes der Teilbarkeit der Prämie und der Öffnung des Marktzutrittes.

4. Der Bundesrat erklärte sich bereit, die Motion entgegenzunehmen (Erklärung vom 15. Mai 1996). Der Nationalrat überwies die Motion am 21. Juni 1996 ohne Diskussion und ohne Opposition. Der Ständerat schloss sich am 11. Dezember 1996 nach einer kurzen Einführung von Berichterstatter Büttiker und einem Kurzstatement von Bundesrat Koller ("Es ist tatsächlich so, (...) dass diese beiden Bestimmungen nicht mehr in den liberalisierten Versicherungsmarkt passen") auf einstimmigen Antrag der WAK dem Nationalrat diskussions- und oppositionslos an.

5. Mit Schreiben vom 3. Dezember 1996 ersuchte der Autogewerbe-Verband der Schweiz (AGVS) die Wettbewerbskommission, sich für die Beschleunigung der VVG-Revision einzusetzen, damit dem freien Wettbewerb im Versicherungsmarkt ohne weitere Verzögerungen zum Durchbruch verholfen werden könne.

6. In einem weitem Schreiben vom 15. Januar 1997 wies der AGVS auf den wettbewerbshindernden Charakter von Art. 24 VVG hin. Gerade in der Motorfahrzeugversicherung, bei der jährlich rund 900'000 Fahrzeugwechsel bzw. neue Inverkehrsetzungen stattfänden, halte der Verlust der "nichtverbrauchten" Prämie die Kundschaft von einem Versicherungsverwechsel ab. Neben Art. 24 und 54 VVG sei auch Art. 25 Abs. 3 VVG anzupassen (wobei der AGVS einräumt, eine Vorauszahlung für mehrere Perioden werde nur selten vereinbart).

7. Der AGVS und seine Mitglieder sehen sich durch die genannten Bestimmungen direkt betroffen, betreiben sie doch die gewerblich-berufsständische GARANTA (Schweiz) Versicherungs AG. Mit der Freigabe des Prämientarifes und mit den neuen Vertriebswegen hindere Art. 24 VVG die Automobilisten

noch ausgeprägter als früher an der Möglichkeit, die optimalsten und preisgünstigsten Versicherungsprodukte berücksichtigen zu können. Eine Totalrevision des VVG sei notwendig, doch entstehe schon heute Schaden für Konsumenten und Newcomer auf dem Versicherungsmarkt, weshalb sich eine unabhängig von der Totalrevision vorzunehmende,

**** RPW 1997 Seite 209 ****

vorgezogene und sofortige Revision von Art. 24 und 54 VVG aufdränge. Damit liessen sich auch Verzögerungsmanöver verhindern.

8. Bundespräsident Koller hat unlängst den Revisionsauftrag erteilt (Woche 8/1997). Die Verwaltung rechnet damit, dass die Revision längere Zeit beanspruchen wird, da gegensätzliche Interessen aufeinanderprallen würden (tel. Auskünfte des Bundesamtes für Privatversicherungswesen).

9. Dem Revisionsauftrag zufolge sollen auch die Art. 24 und 54 VVG revidiert werden. Der Auftrag sieht keine prioritäre Revision dieser Bestimmungen vor. Die Gründe für die gleichzeitige Revision aller revisionsbedürftigen VVG-Bestimmungen ergeben sich aus einem Schreiben des BPV an den AGVS vom 31.1.1997.

2. Verfahren nach Art. 45 KG

10. Zum Erlass von Empfehlungen an Behörden gemäss Art. 45 KG existieren keine Verfahrensvorschriften. Die Wettbewerbskommission ist nicht verpflichtet, eine formelle Untersuchung nach Art. 27 KG durchzuführen.

11. Zufolge einer unlängst durchgeführten Untersuchung der Kartellkommission verfügt die Wettbewerbsbehörde über ausreichende Kenntnisse des hier in Frage stehenden Marktes. Die seitherigen Entwicklungen auf diesem Markt ändern an der zu beurteilenden Problematik grundsätzlich nichts. Die Kommission verfügt somit über alle nötigen Grundlagen für eine Empfehlung nach Art. 45 KG.

3. Überlegungen der Kartellkommission zur Sache

12. Bezüglich Artikel 24 VVG sah die Kartellkommission die Wettbewerbsfreiheit der Versicherungsnehmer beeinträchtigt, weil sie beim Versicherungswechsel anlässlich eines Fahrzeugwechsels einen Teil der Prämie verlieren. Bleiben sie hingegen beim bisherigen Versicherer, wird ihnen die bisherige Prämie angerechnet. Damit wird nicht nur der Versicherungswechsel erschwert, sondern es werden auch Newcomer beim Markteintritt erheblich behindert. Art. 24 VVG wirkt damit strukturerhaltend.

13. Bezüglich Artikel 54 VVG sah die Kartellkommission wettbewerbspolitische Bedenken darin, dass der Übergang des Versicherungsvertrages auf den neuen Eigentümer einer Sache im Falle der Handänderung neue Versicherer beim Marktzutritt behindere. Bei Fahrzeugen gilt eine andere Regelung (Halter als Versicherungsnehmer), welche die Möglichkeit des Versicherungswechsels jedoch ebenfalls beschränkt.

C. Würdigung

4. Grundsätzliche wettbewerbspolitische Beurteilung

14. Grundsätzlich ist die Lage im Falle einer Handänderung nach Art. 24 und 54 VVG so, dass der bisherige Versicherungsvertrag aufgelöst oder auf einen neuen Versicherungsnehmer übergegangen ist. Die beiden Bestimmungen stehen einer Rückerstattung der Restprämie an den bisherigen Versicherungsnehmer entgegen. Faktisch bezahlt der bisherige Versicherungsnehmer für ein nicht mehr zu seinen Gunsten versichertes Risiko. Dafür sind keine Gründe der Vertragsgerechtigkeit ersichtlich, zumal die Fälle verschuldeter Vertragsauflösung gesondert geregelt werden (Art. 25 VVG) und dem Versicherer unabhängig vom Zeitpunkt des Vertragsendes Auflösungs- bzw. Akquisitionskosten entstehen.

15. Die wettbewerbliche Wirkung der beiden Bestimmungen liegt vor allem im Einfluss auf das Verhalten des bisherigen Versicherungsnehmers und dessen Auswirkungen

**** RPW 1997 Seite 210 ****

auf den Versicherungsmarkt. Zu unterscheiden sind folgende zwei Konstellationen:

-- Kauf eines Ersatzgegenstandes/Beibehaltung der Deckung beim bisherigen Versicherer:

Will der Versicherungsnehmer nicht für ein nicht mehr versichertes Risiko bezahlen (fehlende Pflicht zur Rückerstattung der Restprämie), wird er faktisch gezwungen, für den Ersatzgegenstand (z.B. sein

neues Motorfahrzeug) beim bisherigen Versicherer einen neuen oder modifizierten Vertrag einzugehen. Diese Abhängigkeit erschwert es allen andern Versicherern, diesen Versicherungsnehmer als Kunden zu gewinnen. Die Möglichkeit des bisherigen Versicherungsnehmers, vom Wettbewerb zu profitieren, wird ebenfalls eingeschränkt. Die bisherige Kundschaft bleibt dem Versicherer in diesen Fällen daher mit grosser Wahrscheinlichkeit erhalten, womit der von der Kartellkommission angesprochene Strukturschutz entsteht.

-- Verkauf einer Sache/Übertragung der Versicherungsdeckung auf den Erwerber: In seinen Verkaufsverhandlungen wird der bisherige Eigentümer einer Sache bzw. der bisherige Versicherte zu erreichen versuchen, dass sich der Erwerber zur Übernahme des bisherigen Versicherungsvertrages verpflichtet. Auf diese Weise gelingt es ihm nämlich, die Restprämie indirekt zurückzuerhalten. Er wird damit wegen Art. 24 und 54 VVG ungewollt zum Versicherungsagenten des bisherigen Versicherers. Auch hier entsteht wirtschaftlicher Druck, der den bisherigen Versicherungsnehmer, aber auch den Erwerber einschränkt und wiederum zulasten anderer Wettbewerber wirkt. Auch hier zeigt sich eine strukturerhaltende Wirkung der genannten Bestimmungen.

16. Die Wettbewerbskommission teilt aufgrund dieser Analyse die wettbewerbspolitischen Erwägungen der Kartellkommission.

5. Beurteilung im Lichte der Aufhebung des Einheitstarifes

17. Als die Kartellkommission ihren eingangs erwähnten Bericht veröffentlichte, waren den Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherern ein Mindestdeckungsumfang und ein Einheitstarif vorgeschrieben. Deren Einhaltung wurde von der Versicherungsaufsicht kontrolliert (Vorlage- und Genehmigungspflicht von Tarifen und Versicherungsbedingungen). Seit 1. Januar 1996 beschränkt sich die gesetzliche Regelung auf das Obligatorium der Haftpflicht-Versicherung und die für alle Schadensversicherer übliche staatliche Aufsicht.

18. Die Kartellkommission erwartete, dass die Revision der Art. 24 und 54 VVG zu wirksamem Wettbewerb, insbesondere zu Preiswettbewerb führen werde. Inzwischen ist dieser Markt durch die Liberalisierung der Motorfahrzeughaftpflichtversicherung in Bewegung geraten.

19. Die Art. 24 und 54 VVG gelten nicht nur für die Motorfahrzeugversicherung. Die Sicht ist also nicht auf diesen speziellen Markt einzuengen. Immerhin trifft zu, dass Art. 24 und 54 VVG einen Teil der erreichten Deregulierungswirkung im Bereich Motorfahrzeug-Haftpflicht zunichte machen. Insofern ist das Revisionspostulat sogar dringlicher geworden. Auch Bundespräsident Koller scheint dies so zu sehen ("...nicht mehr in den liberalisierten Versicherungsmarkt passen", vgl. Ziffer 4.)

6. Beurteilung im Lichte des neuen Kartellgesetzes

20. Das neue Kartellgesetz misst dem Wettbewerb ein beträchtlich verstärktes Gewicht bei. Zur Förderung wirksamen Wettbewerbs kann die Wettbewerbskommission

**** RPW 1997 Seite 211 ****

Empfehlungen an die Adresse der Behörden aussprechen. Die gestützt auf den Massstab des alten Kartellgesetzes von der Kartellkommission empfohlene Revision der Art. 24 und 54 VVG muss unter neuem Recht als noch dringlicher eingestuft werden.

21. In materieller Hinsicht wird der Revision kaum mehr ernsthafter Widerstand erwachsen. Aus der Sicht der Wettbewerbskommission geht es nicht an, dass in dieser Sache länger "auf Zeit gespielt" wird. Die Wettbewerbskommission ersucht den Bundesrat daher, die eingangs empfohlene Revision der Art. 24 und 54 VVG unverzüglich zu verwirklichen.

Diese Texte sind urheberrechtlich geschützt.