

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Frühjahrssession  
7. Tagung  
der 49. Amtsdauer

Session de printemps  
7<sup>e</sup> session  
de la 49<sup>e</sup> législature

Sessione primaverile  
7<sup>a</sup> sessione  
della 49<sup>a</sup> legislatura

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung

# Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

# Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale

**2013**

Frühjahrssession

Session de printemps

Sessione primaverile

## Elfte Sitzung – Onzième séance

Mittwoch, 20. März 2013

Mercredi, 20 mars 2013

08.20 h

11.057

### Versicherungsvertragsgesetz. Totalrevision

#### Loi sur le contrat d'assurance. Révision totale

##### Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 07.09.11 (BBl 2011 7705)  
Message du Conseil fédéral 07.09.11 (FF 2011 7091)

Nationalrat/Conseil national 10.12.12 (Ordnungsantrag – Motion d'ordre)

Nationalrat/Conseil national 13.12.12 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 20.03.13 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

##### Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
(= Rückweisung an den Bundesrat)

##### Antrag der Minderheit

(Recordon, Fetz, Levrat, Zanetti)  
Ablehnung der Rückweisung

##### Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national  
(= Renvoi au Conseil fédéral)

##### Proposition de la minorité

(Recordon, Fetz, Levrat, Zanetti)  
Rejeter le renvoi

**Graber** Konrad (CE, LU), für die Kommission: Das über hundertjährige Versicherungsvertragsgesetz genügt den heutigen Anforderungen nicht mehr. Eine vordringliche Änderung wurde bereits mit der Teilrevision im Jahr 2006 vorgenommen. Mit der hier vorgelegten Totalrevision soll das Versicherungsvertragsrecht nun umfassend an die veränderten Gegebenheiten und an die Bedürfnisse nach einem vernünftigen und realisierbaren Versicherungsschutz angepasst werden.

Vor der Beratung in der WAK des Nationalrates wurde eine breite Anhörung durchgeführt. Nach der Eintretensdebatte und einem Entscheid für Eintreten mit 12 zu 12 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten hat die Kommission dann mit 16 zu 7 Stimmen bei 1 Enthaltung beantragt, das Geschäft an den Bundesrat zurückzuweisen. Im Nationalrat war das Geschäft ebenfalls umstritten. Eintreten wurde zwar mit 109 zu 81 Stimmen beschlossen, dann erfolgte aber eine Rückweisung an den Bundesrat mit 130 zu 55 Stimmen. Der Rückweisungsantrag im Nationalrat wurde wie folgt begründet; es geht im Wesentlichen um fünf Punkte:

1. Das geltende Versicherungsvertragsgesetz ist beizubehalten und nur punktuell zu optimieren. Dabei sind insbesondere bewährte Bestimmungen und solche, die bereits im Rahmen der Teilrevision 2006/07 geändert wurden, unverändert beizubehalten.
2. Änderungen des geltenden Versicherungsvertragsgesetzes sind nur so weit als nötig vorzunehmen; Beispiele dafür sind das angemessene Widerrufsrecht, die gesetzliche Regelung der vorläufigen Deckung, die Zulassung der Rückwärtsversicherung, die Beseitigung der konsumentenfeindli-

chen Genehmigungsfiktion, die angemessene Verlängerung der Verjährungsfristen und das ordentliche Kündigungsrecht. Dabei sind unnötige Eingriffe in die Vertragsfreiheit zu vermeiden.

3. Der Schutzbereich soll angemessen eingegrenzt werden.
4. Es sind generell anerkannte, nichtauslegungsbedürftige Begriffe zu verwenden.
5. Dem elektronischen Geschäftsverkehr ist Rechnung zu tragen.

Insgesamt sollen bei der Erarbeitung der Teilrevision die Gesetzesadressaten, nämlich die Versicherungsnehmer und die Versicherungsgesellschaften respektive ihre Interessenvertretungen, angemessen einbezogen werden.

Heute geht es nur um die Frage, ob wir diesem Rückweisungsbeschluss zustimmen oder nicht. Wir werden also keine materielle Diskussion führen. Der Rückweisungsauftrag kann auch nicht abgeändert werden. Wir können nur Ja oder Nein dazu sagen. Stimmt der Ständerat dem Rückweisungsbeschluss des Nationalrates nicht zu, wird die Rückweisung erst wirksam, wenn der Nationalrat an seinem Rückweisungsbeschluss festhält, also praktisch nach einer zweiten Lesung. Wenn wir also heute der Rückweisung nicht zustimmen, geht das Geschäft nochmals in den Nationalrat. Ich betone es nochmals: Es geht heute lediglich um die Frage einer allfälligen Rückweisung. Wenn ein Rat zweimal Rückweisung beschliesst, ist der Beschluss definitiv. Das ist die Ausgangslage.

In Ihrer Kommission wurde insbesondere Folgendes festgehalten, was für eine Rückweisung spricht; ich zähle einige Punkte auf: Es wird schwierig sein, die deutliche Mehrheit des Nationalrates umzustimmen. Das vorliegende Gesetz soll nur optimiert werden. Die Forderung nach Gesetzssystematik endet, wie auch im vorliegenden Fall, meistens in einer Überregulierung. Gefordert ist eine übersichtliche und benutzerfreundliche Gesetzgebung; diese Forderung erfüllt der vorliegende Entwurf nicht. Die Kostenfolgen werden in der Botschaft mit 10 Millionen Franken beziffert. Der Schweizerische Versicherungsverband geht von weit höheren Beträgen aus. Das waren die Argumente, die in unserer Kommission für eine Rückweisung sprachen.

Von den Gegnern einer Rückweisung wurde vor allem Folgendes in die Waagschale gelegt:

1. Man sprach von einer Art Arbeitsverweigerung des Parlamentes; die Fakten lägen auf dem Tisch, und wir könnten eine Detailberatung vornehmen und dann allfällige Änderungen in der Detailberatung einbauen.
2. Ein über hundertjähriges Gesetz bedürfe einer Überarbeitung.
3. Sinnvoll sei es, ein Gesetz zurückzuweisen, wenn es noch präzisiert werden soll oder wenn grosse Lücken bestehen. Dies sei hier im konkreten Fall nicht gegeben.

In der Kommission wurde auch Kritik am Schweizerischen Versicherungsverband geübt. Offensichtlich hat dieser Verband bis vor der Kommissionssitzung mit der Verwaltung und dem Departement zusammengearbeitet, dann aber seine Meinung plötzlich um 180 Grad geändert. Die unterschiedlichen Ansichten über die Folgen finanzieller Natur konnten in der Kommission nicht ergründet werden, weil ein Gutachten, ebenfalls ein Papier des Schweizerischen Versicherungsverbandes, weder dem Departement noch der Kommission zur Verfügung stand.

Nach eingehender Diskussion hat die Kommission mit 7 zu 5 Stimmen entschieden, die Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen. Im Namen der Kommission ersuche ich Sie, dem Nationalrat zu folgen.

**Recordon** Luc (G, VD): Il est évidemment tentant de se dire que le Conseil national s'obstine à traiter cet objet de manière, à mon avis, un peu par-dessous la jambe et c'est vrai qu'il peut être vain de donner encore un nouveau signal dans le but d'empoigner le problème.

Néanmoins, même si les travaux que nous devons mener ne conduiront pas à une refonte de fond en comble de la législation sur le contrat d'assurance, je tiens à souligner à quel point, pour les assurés des assurances privées – les con-

sommateurs, en d'autres termes –, c'est une chose qui a de l'importance: cette loi a beaucoup vieilli; il y a beaucoup de points qui doivent maintenant être revus, et cela depuis longtemps. Alors refuser de l'empoigner pour toutes sortes de motifs plus ou moins valables, c'est, je ne dirai pas un affront aux consommateurs, mais c'est malgré tout les prendre un peu à la légère.

Maintenant, nous devrions donner un signal renouvelé au Conseil national, selon lequel nous entendons nous mettre au travail, ne pas retarder encore une fois la révision de cette loi qui a fait l'objet de nombreux travaux préparatoires et qui est prête pour une discussion qui aboutira à ce à quoi elle aboutira politiquement. Mais je trouve assez inélegant de renvoyer une fois de plus l'examen de ce projet.

Je vous prie donc, dans cet esprit, de ne pas renvoyer ce projet au Conseil fédéral.

**Kuprecht Alex (V, SZ):** Seit nun bald vierzig Jahren bin ich in der Versicherungswirtschaft tätig und hatte während dieser doch schon recht langen Zeit Tausende von Kontakten mit Kunden, Versicherten und Geschädigten. Sie können also davon ausgehen, dass ich mit der Materie sehr vertraut bin. Ich erlaube mir zu sagen, dass ich hier nicht nur die Gesetzestheorie kenne, sondern auch eine jahrelange Erfahrung in der praktischen Anwendung mitbringe. Bekanntlich sind Theorie und Praxis nicht unbedingt immer sehr nahe beisammen. Somit sind auch meine Interessenbindungen offengelegt.

Es versteht sich schon rein beruflich von selbst, dass ich mich mit dieser Totalrevision sehr eingehend auseinandergesetzt habe. Dabei bin ich zum Schluss gekommen, dass bei der Bemühung um Verbesserungen namentlich auch Verschlechterungen – auch gegenüber den Versicherungsnehmern – entstanden sind.

Ich bin der Meinung, dass wir diese Vorlage an den Bundesrat zurückweisen sollten, wie das auch unsere vorberatende Kommission heute dem Rat beantragt. Der Bundesrat sieht als massgebenden Anlass zur Totalrevision den Umstand, dass das Versicherungsvertragsgesetz bereits hundertjährig und somit an die geänderten Gegebenheiten in der heutigen Gesellschaft anzupassen sowie ein den heutigen Bedürfnissen entsprechender, vernünftiger und realisierbarer Konsumentenschutz zu statuieren sei. In der Tat, das Versicherungsvertragsgesetz ist etwas mehr als hundert Jahre alt. Per 2006/07 ist eine Teilrevision in Kraft getreten. Diese Teilrevision hat dem Konsumentenschutz Rechnung getragen und das Gesetz um wichtige Konsumentenschutzanliegen ergänzt. Es handelte sich damals unter anderem um die vorvertragliche Informationspflicht und die Folgen bei der Verletzung der Anzeigepflicht.

Diese Teilrevision war gut und auch praxistauglich. Ich frage mich deshalb, warum wir das Rad neu erfinden sollen, wenn wir es doch schon vor uns haben und es gut und in den allermeisten Fällen auch zur Zufriedenheit sowohl der Versicherungsnehmer als auch der Versicherer läuft. Mit der uns vorliegenden Totalrevision soll meines Erachtens ein gutes, wenn auch etwas älteres Gesetz, das in der Praxis gut funktioniert und sich bestens bewährt hat und gut anwendbar war und ist, ohne erkennbare Not völlig überarbeitet werden. Ich bin deshalb zur Überzeugung gelangt, dass diese Totalrevision eine nicht zwingend notwendige Arbeit ist und gegenüber dem heutigen Gesetz teilweise auch eine Verschlechterung darstellt. Eine Vorlage also, deren Nutzen weder offensichtlich erkennbar noch aufgrund der Sachlage unabdingbar ist.

Erstaunlich ist auch, dass Verbesserungen der letzten Teilrevision zugunsten der Versicherungsnehmer nicht unverändert übernommen worden sind. Es handelt sich um zwei zentrale Punkte: einerseits um die vorvertragliche Informationspflicht der Versicherungsgesellschaften – sie wurde mit der Teilrevision in Artikel 3 des Versicherungsvertragsgesetzes eingeführt und soll mit der Totalrevision bereits wieder geändert werden, und zwar in Artikel 12 –, andererseits um die Anzeigepflichtverletzung. Das frühere Recht ist mit der Teilrevision entscheidend zugunsten des Versicherungsneh-

mers verbessert worden. Neu braucht es als Voraussetzung für eine Leistungsbefreiung des Versicherers einen Kausalzusammenhang zwischen Anzeigepflichtverletzung und Schadenfall. Daran sollte unverändert festgehalten werden. Die hochkomplizierte Regelung der Bundesratsvorlage hätte zur Folge, dass Anzeigepflichtverletzungen kaum noch Konsequenzen hätten; siehe auch die vom Bundesrat geforderten zusätzlichen Voraussetzungen: das Kausalitätserfordernis für das Kündigungsrecht, das Verschuldungserfordernis und die doppelte Quotelung für das Leistungsverweigerungsrecht. Sie würden massive Anreize für Versicherungsmissbrauch schaffen und die ehrlichen Versicherungsnehmer benachteiligen.

Daneben, das haben die Beratungen im Nationalrat bereits gezeigt, haben wir eine Vorlage vor uns, die nicht ausgewogen ist. Der Konsumentenschutz in Ehren, er ist sicherlich wichtig, aber in dieser Vorlage nimmt er überhand; es wird im Übermass reguliert. Als Folge davon wird z. B. das Potenzial für Versicherungsbetrug erhöht. Ein eigentlicher Artikel bezüglich des Versicherungsmissbrauchs mit klaren Sanktionsmassnahmen ist in der Vorlage nicht zu finden. Versicherungsbetrug jedoch schädigt die ehrlichen Kunden und die Solidargemeinschaft der Versicherten. Aber auch der hochgerühmte Konsumentenschutz ist nicht gratis zu haben. Diesem Aspekt hat der Bundesrat zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Folgekosten der Totalrevision wären enorm hoch. Die Rechnungen dafür bezahlt jedoch der Kunde. Die in der Regulatorfolgenabschätzung der Verwaltung geschätzten Kosten von rund 10 Millionen Franken sind viel zu tief. Sie vermögen einer Plausibilitätsprüfung nicht standzuhalten und sind völlig unrealistisch.

Früher dominierten Kartelle das Versicherungsgeschäft, seit dem Paradigmenwechsel in den Neunzigerjahren herrscht jedoch ein intensiver Wettbewerb der Versicherungen um die Gunst der Kunden. Das spüre ich praktisch täglich bei meiner Arbeit. Die kartellistische Prämiengestaltung gehört definitiv der Geschichte an. Der praktizierte Wettbewerb unter den Anbietern ist offensichtlich, er ist der beste Kundenschutz. Die Versicherungsgesellschaften müssen ihre Kunden pflegen, sie müssen mit innovativen und guten Angeboten um die mündigen und oft auch sehr gut informierten Kunden werben.

Auch bei den Versicherungen hat das Informationszeitalter Einzug gehalten, nicht nur in der Versicherungswirtschaft, sondern auch bei den Kunden. Nur wer effizient ist, kundenorientiert arbeitet und wettbewerbskonforme Produkte und Dienstleistungen anbietet, kann langfristig im Markt bestehen. Der Verdrängungskampf im schweizerischen Versicherungsmarkt ist gross und sorgt für Innovation, Konsumentenfreundlichkeit und präventives Verhalten. Der Kunde bestimmt seinen Versicherungspartner und entscheidet, wem er sein Vertrauen entgegenbringt. Ein konsumentenunfreundliches Verhalten ist weder zukunfts- noch marktorientiert, und es ist wenig förderlich, um die Kunden im Portefeuille zu behalten. Der vorhandene Markt ist dabei unerbittlich und reguliert auch im Sinne des Konsumenten.

Ich weiss nicht, wie es Ihnen ergangen ist, als Sie den Gesetzentwurf gelesen haben. Ich gebe zu, auch ich als Versicherungsfachmann hatte meine liebe Mühe, alle Bestimmungen im Detail und deren Auswirkungen zu verstehen. Der Entwurf ist aus meiner Sicht durchsetzt mit schwerfälligen und unverständlichen Passagen. Vergessen wir nicht, dass sich das Versicherungsvertragsgesetz nicht primär an Versicherungsjuristen richtet, sondern gleichermassen an den Versicherungskunden. Dieses Gesetz hat in seinem Kern ja die Aufgabe, die Versicherungsnehmer vor der Versicherungsgesellschaft als dem in der Regel juristisch stärkeren Partner zu schützen. Ein solches Gesetz sollte deshalb möglichst einfach formuliert und auch allgemeinverständlich sein. Für ein Konsumentenschutzgesetz, wie es das Versicherungsvertragsgesetz zweifelsohne darstellt, ist dies umso wichtiger.

Diesem Anspruch wird das heute geltende Gesetz besser gerecht als die Vorlage des Bundesrates. Einzelne Bereiche

sind zweifellos verbesserungsfähig; sie können und sollen auch einer zielorientierten Teilrevision unterworfen werden. Dabei erachte ich im Hinblick auf die Weiterentwicklung unserer informatikorientierten Gesellschaft die E-Commerce-Tauglichkeit als unabdingbar und zwingend. Das ist in der heute zur Diskussion stehenden Vorlage überhaupt nicht der Fall.

Ich möchte betonen und klar festhalten, dass die Rückweisung der Vorlage keine Absage an den Konsumentenschutz darstellt. Der Rückweisungsbeschluss des Nationalrates, über welchen wir heute befinden, gibt dem Bundesrat den Auftrag, den Kundenschutz in den ausgewählten Punkten zu verbessern. Dieses Vorgehen ist zielführend und erspart sowohl den Versicherten und Versicherungen, die vorgenommen worden sind, sind somit wieder auf ein vernünftiges Mass zurückzuführen.

In diesem Sinne empfehle ich Ihnen, dem Antrag der Mehrheit der WAK des Ständerates zu folgen und der Rückweisung an den Bundesrat zuzustimmen.

**Rechsteiner Paul (S, SG):** Erlauben Sie mir noch ein paar kurze Bemerkungen. Wenn man das Geschäft als Nichtmitglied der Kommission betrachtet, muss man doch feststellen, dass es sich bei der Art, wie diese Vorlage behandelt worden ist, letztlich um ein Trauerspiel handelt. Es gibt bei einzelnen Punkten Kritik, wie sie jetzt auch von Herrn Kuprecht geäussert worden ist. Aber Kritik bei einzelnen Punkten heisst ja im normalen Lauf der Gesetzgebung, dass man auf das Geschäft eintritt und diese einzelnen Punkte im Lauf der Detailberatung abarbeitet. Mit anderen Worten: Wenn es Punkte gibt, die man anders geregelt haben will, als der Bundesrat es vorschlägt, bedeutet das, dass man sich damit konkret auseinandersetzen muss.

Eine Rückweisung hingegen heisst ja, dass der Bundesrat die Angelegenheit von Neuem aufnehmen soll. Das ist in diesem Bereich wenig zielführend. An diesem sehr alten Gesetz ist sehr lange gearbeitet worden: Es gab eine Expertenkommission, es gab Vernehmlassungen, es gab eine sehr ausführliche Auseinandersetzung mit sämtlichen sich stellenden Problemen, sodass sich hier jetzt eigentlich das Parlament mit der Detailberatung beschäftigen müsste.

Die politischen Realitäten aber sind andere. Es entsteht erneut der Eindruck, dass auch eine überfällige Reform blockiert werden kann, wenn das Geschäft den Versicherungsgesellschaften nicht passt. Das ist jetzt die Realität. Das Problem, das die Versicherten haben, ist der Umstand, dass ihre Interessen und ihre Rechte nur ungenügend gewahrt werden. Die Lage ist in diesem Bereich in der Schweiz auch deshalb eine besondere, weil ein Teil der Sozialversicherungen über das private Versicherungsrecht abgewickelt wird. Ich erinnere an das Problem der Zusatzversicherungen, an die Rolle der Versicherungsgesellschaften bei der beruflichen Vorsorge; ich erinnere namentlich auch daran, dass die Taggeldversicherungen im Bereich der Krankenversicherungen, die für die wirtschaftliche Lage der Versicherten im Krankheitsfall ja entscheidend sind, nach Versicherungsvertragsgesetz geregelt sind.

Hier wäre es notwendig, Verbesserungen durchzuführen. Das Parlament, auch dieser Rat, hat ja Vorstösse überwiesen, wonach hier Verbesserungen überfällig wären. Diese werden mit dieser Rückweisung wieder auf die lange Bank geschoben. Ich verzichte darauf, jetzt auf Einzelheiten einzugehen, weil die Ausgangslage nach dem Entscheid des Nationalrates klar ist. Auch die Kommissionsberatung war eindeutig, d. h. geschlossene bürgerliche Reihen.

In diesem Sinne stellt sich eine einzige Frage an die zuständige Bundesrätin, an den Bundesrat überhaupt: Was gedenkt der Bundesrat nach dieser Rückweisung zu tun? Ist er bereit, die sich stellenden Fragen aufgrund des Rückweisungsantrages – es ist ja nicht ein Nichteintretensantrag,

sondern ein Rückweisungsantrag – doch einigermaßen zügig anzugehen? Ist dafür gesorgt, dass sich dieses Parlament in absehbarer Zeit wieder mit einem Reformprojekt befassen wird, das es dann erlaubt, die konkreten Fragen, die sich stellen, abzuarbeiten, wie das eigentlich bei einem Geschäft von dieser Tragweite – nicht nur in Bezug auf die Versicherungsgesellschaften, sondern vor allem auch in Bezug auf die betroffene Bevölkerung, die am Schluss mit diesem Gesetz und mit den Rechten, die dieses Gesetz einräumt, leben muss – üblich wäre?

**Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin:** Es wurde gesagt, die Geschichte dieser Gesetzesrevision geht auf das Jahr 2003 zurück. Damals wurde durch das EJPD die Expertenkommission Schnyder eingesetzt; damals war das Versicherungsvertragsgesetz noch beim EJPD angesiedelt. Die Expertenkommission hat sehr lange gearbeitet. Man hat auch – das hat der Präsident der Kommission gesagt – sehr intensiv mit der Versicherungsbranche zusammengearbeitet. Die Versicherungsbranche hat das Gesetz auch mitgetragen, bis wenige Tage vor dem WAK-Entscheid, auf die Vorlage einzutreten und sie gleichzeitig zurückzuweisen. Das zur Geschichte der ganzen Vorlage. Ich werde die Frage von Herrn Ständerat Rechsteiner selbstverständlich noch beantworten.

Das Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag ist hundertjährig. Das allein würde eine Revision nicht rechtfertigen. Aber es ist tatsächlich so, dass sich das Rechtsverständnis gerade im Versicherungsbereich in den letzten hundert Jahren sehr stark verändert hat. Gerade solche Gesetze muss man an die Gegebenheiten und Bedürfnisse anpassen; das kann man nicht in einer Teilrevision machen.

Die Kommission des Nationalrates hat Hearings durchgeführt. Im Januar 2012 war eigentlich anerkannt, dass eine Totalrevision des Versicherungsvertragsgesetzes notwendig ist. Das wurde von allen Branchen anerkannt – eine Totalrevision, nicht nur eine Teilrevision. Das war vor allem auch darum der Fall, weil man darauf hingewiesen hat, dass die Systematik heute unmöglich ist, dass es kein benutzerfreundliches Gesetz mehr ist. Es geht nicht darum, dass sich nur Versicherungsjuristen damit beschäftigen sollen – das hat Herr Ständerat Kuprecht zu Recht gesagt –, sondern auch der Konsument soll sich in einem Gesetz zurechtfinden. Darum war man an sich der Auffassung, dass eine Totalrevision notwendig sei.

Man hat im Jahr 2006 eine Teilrevision gemacht. Herr Ständerat Kuprecht hat darauf hingewiesen, man hat vorvertragliche Informationspflichten eingeführt, man hat Regeln über die Anzeigepflichtverletzung korrigiert. Man hat auch noch anderes gemacht, nämlich die Handänderung einem Systemwechsel unterzogen; das hat man dann aber drei Jahre später bereits wieder rückgängig gemacht, und zwar auf Ersuchen der Versicherungsbranche. Es ist in diesem Bereich einiges geschehen.

Wenn Sie jetzt sagen, Herr Ständerat Kuprecht, die Praxis könne mit dem heutigen Gesetz gut funktionieren, dann sage ich Ihnen: Die Praxis kann trotz diesem Gesetz oder neben diesem Gesetz gut funktionieren. Wenn wir nämlich schauen, was in den letzten Jahren geschehen ist – das werden Sie als Fachmann bestätigen –, stellen wir fest: Man hat zum Teil gewisse Bestimmungen umgehen müssen. Man hat bestimmte Bestimmungen in der Praxis korrigiert. Man hat praxisferne Bestimmungen, die es heute in diesem Versicherungsvertragsgesetz gibt, in der Anwendung entschärft.

All das kennen Sie. All das hat zu einer gewissen Rechtsunsicherheit in diesem Gebiet geführt, das wurde im Übrigen auch nicht bestritten. Man hat an diesem Hearing im Januar, das ich erwähnt habe, auch festgehalten, dass der Entwurf ein gutschweizerischer Kompromiss sei. Man hat auch zum Ausdruck gebracht, dass er weniger weit geht als die entsprechenden Regulierungen im übrigen europäischen Raum, dass man dort noch viel stärker reguliert und wir hier Anpassungen machen, die vertretbar und wichtig sind.



Der Nationalrat hat den Bundesrat nun beauftragt, eine Teilrevision zu sieben sehr komplexen Themenbereichen zu machen. Wenn Sie die Vorlage wirklich anschauen, sehen Sie, dass dort zu diesen sieben komplexen Themenbereichen bereits Lösungen formuliert sind, dass man bereits aufgezeigt hat, was man sich vorstellen und wie man die Sache lösen kann. Darum macht ja einzig eine Rückweisung nicht wirklich Sinn.

Wenn man nicht eine Totalrevision will, wenn man nicht ein modernes Gesetz will, das den heutigen Anforderungen entspricht, müsste man eigentlich darauf verzichten, das Versicherungsvertragsgesetz überhaupt zu revidieren. Ich habe gesagt, es geht nicht darum, dass man die Systematik formell anpassen will, sondern es geht eigentlich darum, dass man ein Gesetz hat, das in sich geschlossen ist und das benutzerfreundlich ist, das wirklich nicht nur von Versicherungsjuristen begriffen wird und angewendet werden kann. Selbstverständlich ist es, das wurde nie bestritten, eine sehr komplexe Vorlage. Alles, was wir im Versicherungsbereich machen, ist enorm komplex. Die Fragestellungen, die sich noch ergeben haben, gerade auch in der WAK des Nationalrates, muss man in einer Detailberatung prüfen; dabei kann man durchaus unterschiedliche Auffassungen haben. Aber dass man diese Detailfragen klären kann, setzt natürlich voraus, dass man überhaupt auf die Vorlage eintritt.

Ich äussere mich noch zu den Kosten. Herr Graber, der Präsident der Kommission, hat es gesagt: Es ist natürlich für uns schon sehr schwierig, zu Kostenschätzungen des Versicherungsverbandes Stellung zu nehmen, wenn wir das entsprechende Gutachten nicht erhalten. Wir haben Regulierungsfolgenabschätzungen gemacht. Die mögen richtig oder falsch sein – da stimme ich Ihnen zu. Der Versicherungsverband hat irgendwelche Zahlen in die Welt gesetzt, hat sich aber geweigert, der Kommission oder uns oder irgendjemandem diese Unterlagen zu geben, um die Herleitung dieser Kostenschätzungen nachvollziehen zu können. Es ist natürlich jetzt relativ schwierig zu sagen, dass sie stimme, oder zu sagen, dass sie nicht stimme. Falls Sie, Herr Ständerat Kuprecht, die Angaben haben, wäre ich Ihnen sehr dankbar, wenn ich irgendwann einmal diese Unterlagen erhalten könnte, damit ich sehe, wie man auf diese enormen Kosten kommt; denn bis jetzt hat niemand von unserer Seite dieses Papier zu Gesicht erhalten.

Ich bin der Auffassung, dass wir eine Totalrevision dieses Versicherungsvertragsgesetzes machen sollten. Das wird im Übrigen auch von der Versicherungsbranche so gesehen und auch von der Wissenschaft begrüsst. Es ist bei jeder Vorlage so, dass man nicht von Beginn weg eine einheitliche Meinung hat; man muss diese in der Detailberatung eruieren und Differenzen bereinigen. Das ist ja auch die Aufgabe des Parlamentes. Ich möchte Sie daher bitten, diesen Rückweisungsantrag nicht zu unterstützen.

Wenn Sie eine Rückweisung beschliessen, wird dieses Versicherungsvertragsgesetz nicht in den nächsten – ich sage jetzt einmal – ein bis zwei Jahren erneut auf dem Tisch sein können. Wir haben im Moment das Finanzinfrastrukturgesetz, das wir am erarbeiten sind. Das wird das Parlament wahrscheinlich im nächsten Jahr beschäftigen. Und wir sind am Finanzdienstleistungsgesetz dran. Eine Neuauflage des Versicherungsvertragsgesetzes wird also in den nächsten zwei Jahren schlicht nicht drinliegen, das muss ich Ihnen einfach sagen. Das ist nicht eine Drohung, sondern eine Frage der Kapazitäten. Das Finanzinfrastrukturgesetz mit der Frage der Regelung der Derivate, die nicht an den Börsen gehandelt werden, mit der ganzen Konstruktion, die wir dort schaffen müssen, und dann das Finanzdienstleistungsgesetz, das zum einen Konsumentenschutz- und zum anderen Aufsichtsbestimmungen hat – das sind enorm grosse Baustellen. Daneben hat es dann keinen Platz für eine Neuauflage des Versicherungsvertragsgesetzes. Ich sage Ihnen auch, dass es keinen Platz hat für eine Teilrevision. Wir haben ja bereits eine Motion, die im Bereich Genossenschaft Anpassungen im Versicherungsvertragsgesetz möchte. Auch das wird nicht möglich sein. Wir müssen einfach irgendwie dann auch unsere Personalressourcen einteilen können.

Ich möchte Sie also bitten, das Geschäft nicht zurückzuweisen und in der Detailberatung all die Punkte, die Herr Ständerat Kuprecht angeführt hat, dann wirklich zu behandeln.

**Kuprecht Alex (V, SZ):** Ich habe in diesen Jahren nicht viele Rechtsunsicherheiten gespürt. Ich habe eine Schätzung gemacht, wie viele Kundenkontakte ich in den letzten vierzig Jahren gehabt habe. Das sind weit über 20 000. Ich habe zwei-, dreimal erfahren und erlebt, dass es Schwierigkeiten gegeben hat. Die Versicherungswirtschaft hat sich ja auch bewegt. Viele Bereiche des Gesetzes sind zugunsten des Versicherungsnehmers auch im Rahmen der entsprechenden Vertragsbedingungen umgesetzt worden. Wenn ich aber den Entwurf des Bundesrates anschau und mit dem bisherigen Gesetz vergleiche, so stelle ich fest, dass wir eine Verdoppelung von Bestimmungen zwingenden Rechts haben, Frau Bundesrätin. Dispositives Recht gibt es fast nicht mehr. Das ist nicht gut, das gibt der Versicherungswirtschaft keine Möglichkeit, im Rahmen des Wettbewerbs kundenfreundlich zu agieren.

In Bezug auf die Kosten noch Folgendes: Ich habe die Zahl, die die Versicherungsbranche im Rahmen einer Studie der HSG angegeben hat, gehört und gesehen. Sie ist ein x-faches von dem, was Ihr Amt errechnet hat – 10 Millionen Franken, das ist weit weg von der Realität, Sie können diesen Betrag wahrscheinlich fast ver Hundertfachen. Wahrscheinlich ist die Genauigkeit beider Zahlen relativ schwierig zu eruieren, aber ein Betrag von 10 Millionen Franken ist weit weg von der Realität, Frau Bundesrätin. Die erwähnte Zahl wurde übrigens am Institut für Versicherungswirtschaft aufgrund effektiver Berechnungsgrundlagen der grossen Versicherungsgesellschaften errechnet.

Ich bin gerne bereit, eine Vermittlerrolle wahrzunehmen, damit man sich in diesem Bereich eventuell annähern könnte, damit man Einblicke erhalte, auch wenn die Zahl aus der Studie vielleicht etwas zu hoch sein könnte – das wäre nach meinem Dafürhalten durchaus möglich. Ich werde mich entsprechend einsetzen, dass Sie mit unserer Branche in Kontakt kommen und eventuell noch nähere Details dieser Regulierungsfolgenabschätzung erhalten.

In Bezug auf die Akzeptanz dieses Gesetzes so viel, Frau Bundesrätin: Ich habe in den letzten drei, vier Jahren relativ eng auch mit den Verantwortlichen der Rechtsabteilung, der Rechtsgruppe des Schweizerischen Versicherungsverbandes zusammengearbeitet. Ich muss Ihnen sagen: Man hat immer gesagt, die Umsetzung des Gesetzes, wie es jetzt daherkommt, würde sehr, sehr schwierig werden. Man hat dann am Schluss eine Beurteilung vorgenommen, und ich habe immer gesagt, nennt mir einmal die sechs, sieben wichtigsten Punkte – von ungefähr neunzig, die man mir einmal dargelegt hat. Neunzig schwierige Punkte in einer Totalrevision und in der Detailberatung umzusetzen ist nicht möglich. Wir müssen uns tatsächlich auf die wesentlichen Punkte konzentrieren und diese dann in einer Teil- oder vielleicht in einer Totalrevision angehen, bei welcher aber ein grosser Teil der guten Bestimmungen – mit denen es gut gelaufen ist – nicht verändert wird.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten und sie zurückzuweisen.

Frau Bundesrätin, ich versichere Ihnen, dass ich mich dafür einsetzen werde, dass Sie Einblick in die Zahlen bekommen.

**Präsident (Lombardi Filippo, Präsident):** Wir sollten es grundsätzlich vermeiden, die Diskussion mit Wortmeldungen nach den Mitgliedern des Bundesrates wieder von vorne zu beginnen. Frau Fetz hat noch das Wort verlangt.

**Fetz Anita (S, BS):** Ich habe diese Diskussion nicht wieder begonnen, das war Kollege Kuprecht, der – das möchte ich hier mal festhalten – nicht Mitglied der WAK ist, der einfach sein Votum dazu benutzt hat, um die Behauptungen der Versicherungsgesellschaften hier ein zweites Mal zu präsentieren. Er war nicht in der Kommission, er hat die Diskussion nicht mitbekommen.

Ich war dabei, und ich muss Ihnen sagen: Ich halte die Positionierung der Mehrheit der WAK, die jetzt von Herrn Kuprecht als Nichtmitglied der WAK so intensiv vertreten wurde, für eine äusserst einseitige Sicht der Dinge. Normale Versicherte, wie ich es bin und viele von Ihnen es sind, werden mit diesem Verschieben der längst von allen Experten für wichtig und richtig befundenen Revision wirklich schlecht behandelt. Für mich ist es eine Arbeitsverweigerung, wenn das Parlament sich weigert, eine Vorlage, die genau das beinhaltet, was im Rückweisungsantrag aufgeführt ist, zu beraten. Genau diese Punkte sind reguliert, einfach nicht so, wie es der Mehrheit gefällt. Es wäre eigentlich normal, dass man Anträge macht und sagt, wie man es gerne hätte. Aber diese pauschale, auf Behauptungen gestützte Verweigerung einer inhaltlichen Diskussion finde ich also mehr als fragwürdig.

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Sie wollen möglicherweise nicht mit der Detailberatung beginnen, und damit können wir all diese Unstimmigkeiten und die durchaus berechtigten Differenzen in den Auffassungen auch nicht bereinigen.

Was ich Ihnen aber sagen möchte, Herr Ständerat Kuprecht: Sie haben gesagt, Sie würden sich darum bemühen, den Kontakt zur Versicherungsbranche sicherzustellen. Schauen Sie, ich habe in den letzten zwei, drei Jahren intensivste Kontakte zur Versicherungsbranche gehabt. Wir haben über jede dieser Bestimmungen diskutiert. Die Versicherungsbranche war dabei; sie war bis eine Woche vor der entsprechenden Sitzung der Kommission des Nationalrates dabei. Das möchte ich jetzt einfach hier festhalten, um zu sagen: Das war ja die schwierige Situation. Die Versicherungsbranche hat zwar in Detailfragen durchaus eine andere Auffassung vertreten, aber im Grundsatz das Gesetz mitgetragen. Deshalb hat sich ja dann diese schwierige Situation ergeben. Ich habe Kontakte zur Versicherungsbranche, und trotzdem habe ich es nicht geschafft, dieses ominöse Gutachten zur erhalten, um zu sehen, wie sich diese enormen Kosten zusammensetzen würden.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

**Il presidente** (Lombardi Filippo, presidente): Votiamo sulla proposta di rinvio della maggioranza. La minoranza Recordon propone di respingere il rinvio.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit ... 25 Stimmen  
Für den Antrag der Minderheit ... 14 Stimmen  
(4 Enthaltungen)

**Il presidente** (Lombardi Filippo, presidente): Il disegno è dunque rinviato al Consiglio federale.

12.020

## Alkoholgesetz. Totalrevision Loi sur l'alcool. Révision totale

*Erstrat – Premier Conseil*

Botschaft des Bundesrates 25.01.12 (BBI 2012 1315)  
Message du Conseil fédéral 25.01.12 (FF 2012 1111)

Ständerat/Conseil des Etats 20.03.13 (Erstrat – Premier Conseil)  
Ständerat/Conseil des Etats 20.03.13 (Fortsetzung – Suite)

**Graber** Konrad (CE, LU), für die Kommission: Das Alkoholgesetz stammt aus dem Jahr 1932 und gehört zu den ältesten

Gesetzen des Bundes. Es wird trotz mehrerer Teilrevisionen den heutigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten nicht mehr gerecht. Es soll durch zwei Gesetze ersetzt werden: Mit dem neuen Spirituosensteuergesetz soll unter anderem auf drei Bundesmonopole verzichtet, sollen 41 von 43 Bewilligungen abgeschafft und soll die Zahl der Steuerpflichtigen bei gleicher Steuersicherung massiv reduziert werden. Das neue Alkoholhandelsgesetz umfasst die für Detailhandel und Ausschank alkoholischer Getränke geltenden Handels- und Werbebeschränkungen zur Minderung des problematischen Alkoholkonsums und seiner Folgen sowie zum Schutz der Jugend.

Ihre Kommission war bemüht, in der Auseinandersetzung von Wettbewerbsfreiheit und gesundheitspolitischen Anliegen, vor allem in Bezug auf problematischen Alkoholkonsum, eine Balance zu finden. Die Eintretensdebatte endete mit einer Zustimmung zum Eintreten mit 8 zu 0 Stimmen beim Spirituosensteuergesetz und mit 10 zu 0 Stimmen beim Alkoholhandelsgesetz.

In der Detailberatung gaben beim Spirituosensteuergesetz insbesondere folgende Punkte zu Diskussionen Anlass: In Bezug auf den Steuersatz stimmte Ihre Kommission dem Entwurf des Bundesrates zu, wonach der seit 1999 geltende Satz von 29 Franken je Liter reinen Alkohols im Gesetz verankert werden soll. Ein Antrag, der den Steuersatz auf 35 Franken erhöhen wollte, wurde mit 8 zu 4 Stimmen abgelehnt. Mit 5 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen hat sich die Kommission gegen die Einführung einer Ausbeutebesteuerung für die Schweizer Spirituosenproduktion zum Verkauf im Inland ausgesprochen. Mit diesem System sollte die Spirituosensteuer auf der Basis von Produktionsschätzungen anstatt auf der tatsächlichen Produktion erhoben werden. Mit einer Ausbeutebesteuerung verspricht sich die Minderheit eine verbesserte Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Spirituosenproduktion gegenüber dem Ausland. Die Mehrheit der Kommission möchte aus finanzpolitischen Gründen und zugunsten der WTO-/Gatt- und EU-Konformität dem Entwurf des Bundesrates folgen.

Zum Alkoholhandelsgesetz: Was die Werbevorschriften für alkoholische Getränke in den Artikeln 4 und 5 betrifft, folgt die Kommission mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung dem Vorhaben des Bundesrates, unterschiedliche Regelungen für Spirituosen und die übrigen alkoholischen Getränke festzulegen und damit das geltende Recht fortzuführen. Ohne Gegenantrag sprach sich Ihre Kommission auch dafür aus, das bereits heute geltende Abgabalter von 16 bzw. 18 Jahren unverändert weiterzuführen, das heisst, für Spirituosen beträgt es 18 Jahre und für die übrigen alkoholischen Getränke 16 Jahre.

Die Kommission hat in zwei Punkten eine Abweichung von der Vorlage des Bundesrates beschlossen. Mit 8 zu 3 Stimmen lehnte Ihre Kommission einen neuen Artikel ab, welcher einen Mindestpreis für alkoholische Getränke festgelegt hätte. Dies erfolgte vor allem deshalb, weil eine solche Regelung aus Sicht der Kommission dem Gebot der Wirtschaftsfreiheit widersprochen hätte.

Zudem hat Ihre Kommission auch ein Verbot der Gewährung von Zugaben und anderen Vergünstigungen auf Spirituosen, sogenannte Lockvogelangebote, z. B. Happy Hours, im neuen Gesetz abgelehnt. Auch das Verbot der Gewährung von Zugaben und Vergünstigungen auf den übrigen alkoholischen Getränken im Ausschank zwischen 22 Uhr und 6 Uhr morgens fand in der Kommission keine Mehrheit. Die Begründung lag vor allem bei den Vollzugsproblemen und bei den Abgrenzungsfragen, die daraus entstehen könnten. Hingegen folgte Ihre Kommission mit 6 zu 5 Stimmen dem Entwurf des Bundesrates, wonach der Verkauf alkoholischer Getränke im Detailhandel zwischen 22 Uhr und 6 Uhr morgens verboten werden soll. Die Mehrheit ist der Ansicht, dass ein nächtliches Verkaufsverbot bei den Jugendlichen direkt zu einer deutlichen Einschränkung der Erhältlichkeit alkoholischer Getränke führt, was aus Gründen des Jugendschutzes sinnvoll ist.

Nach eingehender Diskussion hat sich Ihre Kommission auch ohne Gegenstimme dafür ausgesprochen, eine rechtli-