



18.4091

**Motion SGK-SR.**  
**Krankenkassen.**  
**Verbindliche Regelung**  
**der Vermittlerprovisionen,**  
**Sanktionen und Qualitätssicherung**

**Motion CSSS-CE.**  
**Caisses-maladie.**  
**Réglementation contraignante**  
**des commissions versées**  
**aux intermédiaires, sanctions**  
**et garantie de la qualité**

---

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.18

---

17.3956

**Motion Birrer-Heimo Prisca.**  
**Keine unverhältnismässigen Ausgaben**  
**für Vermittlerprovisionen**  
**in der Grundversicherung**

**Motion Birrer-Heimo Prisca.**  
**Commissions versées aux intermédiaires**  
**dans l'assurance de base.**  
**Pas de dépenses disproportionnées**

---

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.12.17

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 07.03.18

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.18

---

18.305

**Standesinitiative St. Gallen.**  
**Keine Prämiengelder**  
**für Vermittlungsprovisionen**

**Initiative cantonale Saint-Gall.**  
**Les primes ne doivent pas**



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Zehnte Sitzung • 12.12.18 • 08h30 • 18.4091  
Conseil des Etats • 5015 • Dixième séance • 12.12.18 • 08h30 • 18.4091



### servir à financer les commissions versées aux intermédiaires

Vorprüfung – Examen préalable

#### CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.18 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

**Le président** (Fournier Jean-René, président): Nous mènerons une discussion générale sur les trois objets.

**Bruderer Wyss** Pascale (S, AG), für die Kommission: Worum geht es bei diesen drei Vorstößen? Es geht um ein Thema, das die Gemüter bewegt aufgrund von Fällen von überrissenen Provisionen, die auch medial die Wogen hochgehen liessen. Es geht um Provisionen, die in der Grundversicherung der obligatorischen Krankenversicherung nichts zu suchen haben. Das ist die einhellige Meinung Ihrer Kommission und auch der Öffentlichkeit, wie man es spüren und wahrnehmen kann.

Man könnte diesem Thema mindestens diesen Morgen oder auch noch mehr widmen, doch im Sinne der zielgerichteten Debatte, wie es auch vom Präsidenten gewünscht wurde, und im Sinne der Zusammenfassung der ausführlichen Kommissionsdebatte möchte ich mich beschränken. Ich beschränke mich in Bezug auf die Motion der SGK auf drei Punkte: Ich möchte erstens den Prozess würdigen, zweitens die Vorlage oder den Vorschlag, den wir ausgearbeitet haben, präsentieren und diesen drittens abgrenzen von anderen Vorschlägen, die auch eingebracht wurden.

Zum ersten Punkt, der Würdigung des Prozesses: Hier möchte ich in allerster Linie auch dem Präsidenten der Kommission, Joachim Eder, herzlich danken. Er hat einen komplexen Prozess sehr umsichtig gestaltet und einen Dialog ermöglicht, der in unseren Augen auch zu einer guten Lösung geführt hat. Ich möchte auch dem Bundesamt für Gesundheit danken, selbstverständlich auch dem zuständigen Bundesrat und dem erweiterten Kreis der angehörten Gruppierungen und Personen. Insbesondere auch aus der Branche durften wir auf eine sehr konstruktive Mitwirkung zählen; das möchte ich hier auch betonen und würdigen.

Wie sieht unser Vorschlag aus? Nach breiten Anhörungen und einer Auslegeordnung von acht verschiedenen Varianten haben wir uns einstimmig auf einen Vorschlag geeinigt. Handlungsbedarf war übrigens absolut unbestritten. Wir wollten ihn aber differenziert angehen, diesen Handlungsbedarf, differenziert in zweierlei Hinsicht: einerseits in Bezug auf die Selbstregulierung. Diese möchten wir nicht unterbinden, diese möchten wir auch nicht schwächen, wir möchten sie eher untermauern – untermauern in dem Sinne, dass Verbindlichkeit hergestellt werden kann und auch Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen werden. Andererseits möchten wir den Handlungsbedarf differenziert angehen, gemäss der Unterscheidung Grundversicherung einerseits und Zusatzversicherung andererseits. Darum sehen Sie, dass unser Vorschlag auf diesen verschiedenen Ebenen auch verschiedene Vorschläge beinhaltet.

Ich komme nun zum dritten Punkt, zur Abgrenzung unseres Vorschlages. Unser Vorschlag nimmt zentrale Elemente der eingereichten Vorstösse auf – also meines Vorstosses 17.3964 bzw. jenes von Frau Birrer-Heimo und auch der Vorschläge aus den Reihen der angehörten Kreise. Aber er wählt einen leicht anderen Weg als beispielsweise die Motion Birrer-Heimo, über die wir heute auch zu befinden haben. Unser Vorschlag lehnt sich stark an den Input der Branche an,

AB 2018 S 1036 / BO 2018 E 1036

aber er umfasst in Bezug auf die Provisionen ausschliesslich den Grundversicherungsbereich. Warum? Bei den Anhörungen haben wir auch die Finanzmarktaufsicht und die Wettbewerbskommission angehört, und diese äussern doch ziemlich starke Bedenken in Bezug auf eine Ausweitung auf die Zusatzversicherung, wie sie von der Branche empfohlen – oder man darf fast sagen: aktiv gewünscht – wird. Wettbewerbsverzerrungen und Marktverzerrungen könnten die Folge sein.

Wir haben uns dazu entschieden, uns in Bezug auf die Provisionen auf die Grundversicherung zu beschränken. Wir nehmen auch zur Kenntnis, dass damit nicht alle Wünsche berücksichtigt und aufgenommen werden; wir haben aber doch einen gemeinsamen Nenner im Sinne einer verbindlichen und gesetzlich untermauerten Lösung gefunden. Die Kommissionsmotion, die wir Ihnen hier vorschlagen, bringt eine doch verbindliche Regelung bei den Vermittlerprovisionen, sie bringt Sanktionsmöglichkeiten, und sie bringt Qualitätssicherung. Sie fordert nämlich die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen, damit der Bundesrat im Bereich der obliga-



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Zehnte Sitzung • 12.12.18 • 08h30 • 18.4091  
Conseil des Etats • 5015 • Dixième séance • 12.12.18 • 08h30 • 18.4091



torischen Krankenversicherung eine Branchenlösung zur Regelung der Provisionen als allgemeinverbindlich erklären, Änderungen genehmigen sowie Sanktionen bei Nichteinhaltung vorsehen kann. Das betrifft den Bereich der Grundversicherung.

Im Bereich der Zusatzversicherung soll der Bundesrat ebenfalls eine Branchenlösung für allgemeinverbindlich erklären und Sanktionen vorsehen können, hier in Bezug auf das Verbot der telefonischen Kaltakquise, auf den Umfang der Ausbildung sowie auf die Pflicht, ein Beratungsprotokoll zu führen, das sowohl vom Kunden als auch vom Berater unterzeichnet wird. Diesen differenzierten, aber präzisen und verbindlichen Vorschlag unterbreitet Ihnen die Kommission. Wir bitten Sie also, die Motion 18.4091 anzunehmen.

Gleichzeitig haben wir über die Motion Birrer-Heimo 17.3956 zu befinden. Sie sehen, dass wir mit unserer Kommissionsmotion einen gewichtigen Teil dieser Motion aufnehmen, indem ebenfalls eine gesetzliche Änderung und Anpassung vorgenommen werden soll, wobei im Bereich der Allgemeinverbindlicherklärung von Branchenlösungen vorgegangen werden soll und nicht im Sinne einer Delegation der Kompetenz direkt an den Bundesrat. Ich hatte meinerseits eine Motion eingereicht, die den gleichen Wortlaut hatte wie diejenige von Frau Birrer-Heimo, war aber bereit, diese aufgrund unserer neuen Kommissionsmotion zurückzuziehen. Konsequenterweise ist es das Anliegen der Kommission, dass mit der Annahme der Kommissionsmotion die Motion Birrer-Heimo abgelehnt werde.

Ein Letztes noch, dies in Bezug auf das dritte Geschäft, die Standesinitiative St. Gallen 18.305: Diese Standesinitiative will viel weiter gehen, sie will ein Verbot. Wir haben uns in der Kommission dagegen ausgesprochen, hier mit einem Verbot dem Handlungsbedarf zu begegnen; vielmehr schlagen wir vor, den Weg unserer Motion einzuschlagen. Wir bitten Sie daher, dieser Standesinitiative keine Folge zu geben.

**Berset Alain**, président de la Confédération: Nous savons tous que les appels téléphoniques non désirés des courtiers en assurance sont une source d'agacement pour la population. Ces dernières années, le Parlement a déjà tenu des discussions sur la rémunération des intermédiaires.

Dans le cadre des débats sur la loi sur la surveillance de l'assurance-maladie, le Parlement avait décidé de laisser les assureurs régler par convention les questions du démarchage téléphonique et des commissions versées aux courtiers. Chaque association faîtière a donc conclu chacune un accord avec ses membres, mais la convention de l'une des associations ne limite pas le montant que les assureurs peuvent verser aux intermédiaires et celle de l'autre n'a pas été signée par tous les membres de l'association. Force est donc de constater que les conventions des assureurs n'ont pas permis d'atteindre les objectifs visés par le législateur. Sur la base de ce constat et de cette situation, des interventions parlementaires ont été déposées en automne 2017, notamment avec pour objectif de donner au Conseil fédéral la compétence de régler l'indemnisation des intermédiaires en matière d'assurance. Le Conseil fédéral avait proposé d'accepter ces deux motions, parce qu'il estimait, effectivement, que la situation devait être améliorée.

La situation a encore évolué depuis puisque, au début 2018, les assureurs ont annoncé qu'ils préparaient ensemble une nouvelle convention; les choses ont donc évolué favorablement. La commission a décidé d'attendre leur projet avant de traiter ces motions, en étant d'avis qu'il y avait lieu de favoriser, partout où c'était possible, l'autorégulation dans ce domaine.

Dans les grandes lignes, les assureurs ont prévu de fixer à 70 francs la commission maximale versée aux intermédiaires pour tout nouveau rapport d'assurance conclu pour l'assurance de base. Dans les assurances complémentaires, la commission est limitée à douze primes mensuelles, et les assureurs s'engagent à ne pas pratiquer eux-mêmes le démarchage et à ne pas charger des tiers de procéder à du démarchage téléphonique à froid. Cela signifie donc que les assureurs ou les courtiers n'ont pas le droit de contacter, sans leur consentement, des clients potentiels avec lesquels ils n'ont pas de relations commerciales depuis un certain délai – dans le cas d'espèce, 36 mois. Les assureurs ont également mis sur pied des standards de qualité que les courtiers devront respecter: formation et établissement d'un procès-verbal d'entretien avec les clients, notamment.

Dès le début de ces discussions, votre commission a souhaité formuler deux exigences: qu'il y ait des mesures contraignantes et qu'il y ait des sanctions en cas de non-respect des règles. La motion de la commission permet d'atteindre ces deux objectifs, puisque son but est de conférer au Conseil fédéral la compétence de déclarer obligatoires, d'une part, les points de la convention des assureurs qui concernent le montant maximal de la commission des intermédiaires dans l'assurance obligatoire des soins ainsi que, d'autre part, l'interdiction du démarchage téléphonique à froid, de même que la formation et l'établissement d'un procès-verbal, autant pour l'assurance de base que pour l'assurance complémentaire.

Cela signifie donc que, même si un assureur n'adhérait pas à cette réglementation, elle pourrait néanmoins lui être applicable. Il reviendrait également, selon la motion de votre commission, au Conseil fédéral de prévoir



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • 5015 • Zehnte Sitzung • 12.12.18 • 08h30 • 18.4091  
Conseil des Etats • 5015 • Dixième séance • 12.12.18 • 08h30 • 18.4091



des sanctions en cas de non-respect de la réglementation. Il nous semble donc que cette voie peut être empruntée et qu'il faut que les travaux avancent. C'est la raison pour laquelle le retrait de la motion Bruderer Wyss est assez logique et qu'il est logique aussi que votre commission ait décidé de proposer de rejeter la motion Birrer-Heimo 17.3956 et de ne pas donner suite à l'initiative 18.305 du canton de Saint-Gall.

Ce qu'on doit retenir de cette discussion, c'est qu'il y a bien un problème et que vous souhaitez – et le Conseil fédéral rejoint cette appréciation – qu'il soit réglé par l'autorégulation, mais que, si l'autorégulation ne fonctionne pas – il faut bien constater que ces dernières années cela n'a pas marché comme on l'aurait souhaité –, il devrait être possible pour le Conseil fédéral de déclarer obligatoires certains points de la réglementation. A partir de là, le problème étant constaté, la voie à suivre pour améliorer la situation étant tracée, il nous semble qu'il est possible de s'engager dans cette voie.

C'est la raison pour laquelle j'aimerais vous inviter à adopter la motion 18.4091 de votre commission.

### 18.4091

**Le président** (Fournier Jean-René, président): La commission et le Conseil fédéral proposent d'adopter la motion.

*Angenommen – Adopté*

### 17.3956

**Le président** (Fournier Jean-René, président): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission. La commission

AB 2018 S 1037 / BO 2018 E 1037

propose, sans opposition, de rejeter la motion. Le Conseil fédéral se rallie à cette proposition.

*Abgelehnt – Rejeté*

### 18.305

**Le président** (Fournier Jean-René, président): Un rapport écrit de la commission vous a été remis. La commission propose de ne pas donner suite à l'initiative.

*Der Initiative wird keine Folge gegeben  
Il n'est pas donné suite à l'initiative*