

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 279-2017
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2017.RRGR.742

Eingereicht am: 05.12.2017

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Alberucci (Ostermundigen, glp) (Sprecher/in)
Augstburger (Gerzensee, SVP)
Fischer (Meiringen, SVP)
Klauser (Bern, Grüne)
Sommer (Wynigen, FDP)

Weitere Unterschriften: 13

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 168/2018 vom 14. Februar 2018
Direktion: Volkswirtschaftsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**



Gebäudeversicherung Bern: Fairer Wettbewerb im Zusatzversicherungsbereich

Der Regierungsrat wird beauftragt zu verordnen, dass die Gebäudeversicherung Bern (GVB) die Gebäude- und Adressdaten aus dem Grundversicherungsbereich allen FINMA-unterstellten Sachversicherungen, die den relevanten Datenschutzbestimmungen genügen, unentgeltlich, zeitgleich und zeitnah zur Verfügung stellen muss.

Begründung:

Unter dem Dach der GVB-Gruppe bieten die GVB-Grundversicherung die obligatorische Grundversicherung im Monopol und die GVB-Privatversicherungen AG freiwillige Zusatzversicherungen auf dem freien Versicherungsmarkt an.

Die GVB-Privatversicherungen AG erwarb die relevanten Objekt- und Subjektdaten von der GVB-Grundversicherung gegen eine initiale und eine wiederkehrende jährliche Gebühr. Im Bericht vom 30. November 2011 hat die WEKO dazu festgehalten, dass die GVB-Grundversicherung diese Daten «auf Anfrage hin auch Dritten (insbesondere privaten Versicherungsgesellschaften) zeitgleich und zu den gleichen Konditionen zur Verfügung stellen muss».

Die Motion fordert, dass diese Daten inskünftig allen – also der GVB-Privatversicherungen AG und allen anderen FINMA-unterstellten Sachversichern – unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Dies, sofern die Versicherungen die relevanten Datenschutzbestimmungen einhalten (wovon man bei FINMA-unterstellten Unternehmen ausgehen muss). Dies aus zwei Gründen:

1. Die GVB-Privatversicherungen AG ist sehr eng mit der GVB-Grundversicherung verflochten. Der Datenkauf ist aufgrund der Dichte an gegenseitig erbrachten Dienstleistungen kaum relevant für die Gesamtbeziehung zwischen den beiden Gesellschaften. Folglich kann die GVB-Privatversicherungen AG besser als andere, konzernexterne Gesellschaften mit den mit dem Datenkauf verbundenen Aufwänden leben.
2. Die GVB-Grundversicherung ist in einem natürlichen Monopol, im Service Public, tätig und übernimmt letztlich eine staatliche Aufgabe. Die Bereitstellung der Daten an alle interessierten und qualifizierten Unternehmen kann somit als staatliche, durch einen Staatsmonopolisten erbrachte Dienstleistung betrachtet werden. Die Bereitstellung dieser Daten stellt keinen Geschäftsfall eines normalen Versicherers dar. Aufgrund der unter Punkt 1 erwähnten engen Verflechtung mit einem Datenabnehmer – nämlich der GVB-Privatversicherungen AG – und des sehr geringen zusätzlichen administrativen Aufwands für die GVB-Grundversicherung bietet sich eine unentgeltliche Bereitstellung der Daten an.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Ziel der Motion ist es, hinsichtlich der Zurverfügungstellung von Kundendaten der GVB (Gebäude- und Adressdaten) fairen Wettbewerb im Zusatzversicherungsbereich herzustellen. Tatsächlich wird diesem Anliegen jedoch bereits mit der Verpflichtungserklärung, welche die GVB gegenüber dem Sekretariat der Wettbewerbskommission (WEKO) abgegeben hat, vollumfänglich entsprochen. Die GVB muss aufgrund dieser Erklärung Gebäude- und Adressdatensätze nicht nur ihren Tochtergesellschaften, sondern "auf Anfrage hin auch Dritten (insbesondere privaten Versicherungsgesellschaften) zeitgleich zu den gleichen Konditionen zur Verfügung stellen, so dass diese nicht diskriminiert werden." In der Erklärung wurden auch die finanziellen Konditionen festgelegt (CHF 4,3 Mio. für die Gebäudedatensätze, CHF 108'000 für die Adressdatensätze, zuzüglich der Aufwände für allfällige jährliche Datenupdates). Dass die Kundendatensätze nur gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden, bringt für die Konkurrentinnen und Konkurrenten der GVB Privatversicherungen AG keinerlei Wettbewerbsnachteile mit sich und ist im Übrigen in der von der Wettbewerbsbehörde genehmigten Verpflichtungserklärung für die GVB verbindlich so festgelegt.

Unzutreffend ist insbesondere auch das in der Motion vorgebrachte Argument, die GVB Privatversicherungen AG könne besser als andere konzernexterne Gesellschaften mit den Aufwänden zurechtkommen, die mit dem Datenkauf verbunden sind. Aufgrund des gesetzlich verankerten Quersubventionierungsverbots und des Transparenzgebots (Art. 45 Abs. 2 des Gebäudeversicherungsgesetzes [GVG; BSG 873.11] und Art. 14 der Gebäudeversicherungsverordnung [GVV; BSG 873.111]), die nach den Vorgaben der WEKO konsequent umgesetzt werden, besteht zwischen der GVB und ihren Tochtergesellschaften eine strikte Trennung. Sämtliche Leistungen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaft müssen dabei nach kaufmännischen Grundsätzen

verrechnet werden (Art. 14 Abs. 3 GVV). Die GVB Privatversicherungen AG ist ein steuerpflichtiges, der FINMA unterstelltes Unternehmen, für das dieselben regulatorischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gelten wie für die Marktkonkurrenz. Entsprechend stellt für sie der mit dem Datenkauf verbundene Aufwand dieselbe substantielle Position dar wie für jedes andere Versicherungsunternehmen auch.

Zu beachten ist sodann, dass die Bereitstellung von Daten für alle interessierten und qualifizierten Unternehmen im gesetzlichen Leistungsauftrag der GVB nicht enthalten ist. Gemäss Art. 5 Abs. 1 GVG sorgt die GVB für die Wahrung der Brandsicherheit und die Prävention von Feuer- und Elementarschäden und übernimmt weitere ihr von der Gesetzgebung übertragene Aufgaben. Sie bietet dabei im Rahmen ihres gesetzlichen Handlungsspielraums eine marktgerechte Versicherungsdeckung zu möglichst günstigen Bedingungen an und richtet ihre Dienstleistungen an den allgemeinen Erwartungen der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer aus (Art. 5 Abs. 2 GVG). Der Regierungsrat muss das Verordnungsrecht an diesem gesetzlichen Leistungsauftrag ausrichten. Er hat zudem auch zu berücksichtigen, dass die GVB gemäss Art. 6 Abs. 1 GVG nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen ist. Letzteres gebietet, dass die Gebäude- und Adressdatensätze gegen ein marktkonformes Entgelt zur Verfügung gestellt werden. Kein privatwirtschaftliches Unternehmen würde seine Kundendatensätze den Marktteilnehmerinnen und -teilnehmern unentgeltlich überlassen. Bei der GVB kommt hinzu, dass die Kosten für die Erstellung der Datensätze aus den Prämienleistungen der Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer gedeckt werden. Das Gebot möglichst günstiger Prämien (Art. 5 Abs. 2 GVG) verlangt diesfalls, dass der wirtschaftliche Wert der Datensätze effektiv realisiert wird und der Gemeinschaft der Versicherten zugutekommt. Nur unter dieser Prämisse haben die Kundinnen und Kunden der GVB denn auch ihr Einverständnis zur Übertragung ihrer Daten anlässlich des Markteintritts der GVB Privatversicherungen AG erteilt. Würden die Daten unentgeltlich zur Verfügung gestellt, müsste erneut die Zustimmung aller Versicherten eingeholt werden.

In datenschutzrechtlicher Hinsicht bleibt festzuhalten, dass eine Datenbekanntgabe nur aufgrund von Art. 27 ff. des Informationsgesetzes (IG; BSG 107.1) oder im Rahmen von Art. 11 Abs. 1 Bst. b des kantonalen Datenschutzgesetzes (KDSG; BSG 152.04) möglich ist. Erlaubt ist demnach die Bekanntgabe auf Anfrage im Einzelfall mit Zustimmung der Betroffenen oder in Abwägung der gegenläufigen Interessen. Demgegenüber ist die systematische und unentgeltliche Datenbekanntgabe an eine Vielzahl von Personen, wie sie von der Motion gefordert wird, weder mit dem IG noch mit dem KDSG vereinbar. Aufgrund des Direktversicherungsabkommens Schweiz/EG müsste die GVB zudem sämtliche im europäischen Raum ansässigen Sachversicherungsgesellschaften mit den Kundendaten bedienen. Hierfür bedürfte es einer spezifischen gesetzlichen Grundlage.

Zusammenfassend kann Folgendes festgehalten werden:

- Die Verpflichtungserklärung gegenüber der WEKO stellt verfügbares Bundesrecht dar. Sie legt für die GVB verbindlich fest, dass die Datensätze sowohl der Tochtergesellschaft GVB Privatversicherungen AG als auch Dritten gegen ein bestimmtes Entgelt zur Verfügung zu stellen sind.
- Mit dieser Verpflichtungserklärung ist das Anliegen der Motion, im Zusatzversicherungsbereich einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten, vollständig erfüllt.
- Der Erwerb der Datensätze durch die GVB Privatversicherungen AG erfolgt unter den gleichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Überlegungen wie bei allen übrigen Privatversicherern auch.

- Die von der Motion verlangte unentgeltliche Bereitstellung der Kundendatensätze an alle potenziell interessierten Sachversicherungsgesellschaften ist im Leistungsauftrag der GVB nicht enthalten. Sie verstösst zugleich auch gegen die Pflicht zur Geschäftsführung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und missachtet das Interesse der Gemeinschaft der Versicherten an der Realisierung der von ihnen geschaffenen Werte.
- Die Versicherten haben der geforderten systematischen Datenbekanntgabe nicht zugestimmt und diese ist datenschutzrechtlich ohne besondere gesetzliche Grundlage nicht statthaft.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die WEKO den Verkaufspreis der Daten verbindlich festgelegt hat, um für „gleich lange Spiesse“ im Wettbewerb zu sorgen. Keine Versicherung hat von dem Angebot bis heute Gebrauch gemacht. Offenbar werden die Datensätze nicht als wettbewerbsrelevant betrachtet.

Verteiler

- Grosse Rat