

1079

25. Juni 1973

Direktversicherung: Abkommen Schweiz - EWG

Volkswirtschaftsdepartement und Justiz- und Polizeidepartement. Gemeinsamer Antrag vom 7. Juni 1973 (Beilage)

Politisches Departement. Mitbericht vom 18. Juni 1973
(Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Vom Bericht des Volkswirtschaftsdepartements und des Justiz- und Polizeidepartements wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Der Wunsch der Schweiz nach Verhandlungen gemäss Artikel 29 der Richtlinie ist unmittelbar nach Verabschiedung der Richtlinie zu bekunden.
3. Anschliessend sind mit den zuständigen Stellen der Europäischen Gemeinschaften Erkundungsgespräche zu führen.

Protokollauszug an:

- EVD 12 (GS, HA, Integrationsbüro) zum Vollzug
- JPD 4 (GS 2, EVA) zum Vollzug
- EPD 6 (Rechtsberater, Finanz- und Wirtschaftsdienst) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schwan

EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 EIDGENOESSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Nicht für die Presse

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Direktversicherung:
 Abkommen Schweiz - EWG

Die schweizerische Versicherungswirtschaft tätigt einen bedeutenden Teil ihrer Geschäfte im Ausland. Im Jahre 1968 stammten auf dem Gebiet der Unfall-, Haftpflicht- und Sachversicherung bloss 44% der gesamten Prämieinnahmen von damals rund 4 Mrd. SFr. aus der Schweiz. 30% stammten aus dem Raum der Sechser-EWG und 26% aus dem übrigen Ausland. Bei der Lebensversicherung ist der Auslandanteil geringer, bei der Rückversicherung jedoch bedeutend höher. Es ist deshalb für unser Land von grosser Bedeutung, dass die schweizerischen Versicherer im Ausland keinen Diskriminierungen ausgesetzt sind.

1. Stand der EWG - Versicherungsregelung

Am 17. Juni 1966 hat die EWG-Kommission dem Rat der Gemeinschaft den Vorschlag einer ersten Richtlinie zur Koordinierung des Aufsichtsrechts auf dem Gebiet der Direktversicherung (ausser der Lebensversicherung) unterbreitet ¹⁾. Am 23. Juni

1) Vgl. den "Vorschlag für eine erste Richtlinie des Rates zur Koordinierung der die Aufnahme und Ausübung der Direktversicherung (ausser Lebensversicherung) betreffenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften", in: Amtsblatt der EG 1966, Nr. 175, S. 305 ff.

1972 haben die sechs ursprünglichen EWG-Mitgliedstaaten dem Text der Richtlinie im Sinne einer "gemeinsamen Ausrichtung" zugestimmt. In der Folge ist die Richtlinie den neu beitretenden Mitgliedstaaten Dänemark, Irland und Grossbritannien zur Prüfung vorgelegt worden. Diese Länder haben die Notwendigkeit einiger Anpassungen geltend gemacht, und zwar mit der Begründung des besonderen Charakters eines Teils ihrer Versicherungen. Den betreffenden Begehren ist fast durchwegs entsprochen worden. Die Verabschiedung der Richtlinie durch den Rat steht nach den verfügbaren Informationen unmittelbar bevor.

2. Inhalt der Koordinationsrichtlinie

Die Richtlinie besteht aus fünf Kapiteln mit insgesamt 37 Artikeln. Im gegebenen Zusammenhang von Interesse sind folgende Gruppen von Bestimmungen:

- Vorschriften betreffend die Zulassung von Versicherungsunternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft (Kap. II, Abschnitt A, Art. 6 - 12);
- Vorschriften betreffend die Ausübung der Versicherungstätigkeit für Unternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft (Kap. II, Abschnitt B, Art. 13 - 21);
- Vorschriften für Agenturen und Zweigniederlassungen von Unternehmen mit Sitz in Drittländern (Kap. III, Art. 23 - 29).

a) Hinsichtlich der Zulassungsbedingungen für Unternehmen mit Sitz in der Gemeinschaft sieht Art. 6 der Richtlinie vor, dass jeder Mitgliedstaat die Aufnahme der Direktversicherungstätigkeit in seinem Gebiet von einer behördlichen Genehmigung abhängig macht. Die Art. 7 - 12 handeln von den einzelnen Voraussetzungen sowie den übrigen Modalitäten der Zulassung. Vier materielle Voraussetzungen sind genannt: das Unternehmen muss eine der in Art. 8, Abs. 1 lit a genannten Rechtsformen auf-

weisen; der Gesellschaftszweck muss auf die Versicherungstätigkeit bzw. auf solche Geschäfte begrenzt sein, die unmittelbar damit zusammenhängen (Art. 8, Abs. 1 lit. b); es muss ein Tätigkeitsplan gemäss den in Art. 9 genannten Spezifikationen vorgelegt werden (Art. 8, Abs. 1 lit. c); das Unternehmen muss über den Mindestbetrag des Garantiefonds nach Art. 17, Abs. 2 verfügen (Art. 8, Abs. 1 lit. d).

- b) Die Vorschriften betreffend die Ausübung der Direktversicherungstätigkeit sehen ein einheitliches System für die finanzielle Kontrolle der zugelassenen Unternehmen vor. Nach Art. 15 müssen die Mitgliedstaaten die Versicherer verpflichten, ausreichende technische Reserven zu bilden, und zwar in Form von Aktivwerten, die im Tätigkeitsland belegen sind. Sodann müssen nach Art. 16 die Unternehmen zur Bildung einer zusätzlichen Reserve, der sogenannten Solvabilitätsspanne, verpflichtet werden, welche aus dem freien (unbelasteten) Teil des Eigenkapitals besteht. Schliesslich wird in Art. 17 die Bildung eines Garantiefonds verlangt, der einen Drittel der Solvabilitätsspanne ausmacht und Teil derselben ist.
- c) Was die Agenturen und Zweigniederlassungen von Unternehmen mit Sitz in einem Drittstaat anbetrifft, so hängt zunächst die grundsätzliche behördliche Zulassung u.a. vom Nachweis gewisser im Tätigkeitsland gelegener Vermögenswerte sowie der Hinterlage eines Teils davon als Kautions ab (Vgl. Art. 23). Sodann haben auch hier die Mitgliedstaaten die niederlassungswilligen Unternehmen zu verpflichten, ausreichende (nach Massgabe der im Tätigkeitsland eingegangenen Verpflichtungen zu errechnende) technische Reserven zu bilden, wobei die entsprechenden Aktivwerte - wie bei den EWG-Unternehmen - im Tätigkeitsland belegen sein müssen (Art. 24). Ähnlich wie die EWG-Unternehmen müssen ferner auch die Agenturen und Zweigniederlassungen von Drittland-Unternehmen eine Solvabilitätsspanne sowie einen Garantiefonds bilden (Art. 25, Abs. 1 und 2); dabei sollen

aber, anders als bei EWG-Unternehmen, die entsprechenden Vermögenswerte bis zur Höhe des Garantiefonds im Tätigkeitsland und für den Rest im Raum der Gemeinschaft belegen sein (Art. 25, Abs. 3).

Die eben genannten Vorschriften werden allerdings insofern relativiert, als Art. 29 die Möglichkeit vorsieht, den Schutz der Versicherten durch besondere Abkommen mit Drittländern sicherzustellen, und zwar auf der Grundlage der Gegenseitigkeit.

Gesamthaft betrachtet entspricht die Richtlinie den auch in der Schweiz geltenden Grundsätzen der Versicherungsaufsicht mit Ausnahme der bei uns unbekanntem Institution der Solvabilitätsspanne.

3. Haltung der Schweiz und bisherige Schritte in der Sache

Die schweizerischen Behörden und Versicherungsgesellschaften haben die Entwicklung auf dem Gebiet der Koordinierung des Versicherungsaufsichtsrechts in der EWG seit jeher mit Aufmerksamkeit verfolgt. Sie haben auch von Anfang an schwere Bedenken gegen die Idee der Lokalisierung der Solvabilitätsspanne zum Ausdruck gebracht. Gemäss Art. 25, Abs. 3 der Koordinationsrichtlinie muss - etwas vereinfacht ausgedrückt - der auf das EWG-Geschäft entfallende Teil des minimalen Eigenkapitals von Drittland-Unternehmen in der EWG selbst investiert werden und dauernd dort "anwesend" bleiben. Demgegenüber erachten es die schweizerischen Versicherungsträger - als grösstenteils stark international tätige Unternehmen - für absolut unerlässlich, ihre finanziellen Reserven jederzeit dort einsetzen zu können, wo dies eben gerade nötig und am vorteilhaftesten ist. Die vorgesehene Regelung einer geographischen Aufteilung der freien Mittel einer Versicherungsgesellschaft nach Ländern bzw. Ländergruppen hat

auch eindeutig diskriminatorischen Charakter, indem sie nur die Versicherer aus Drittländern trifft, während für die Unternehmen mit Sitz im EWG-Raum keine Lokalisierungspflicht besteht und bei der Bildung einer Solvabilitätsspanne damit auf das gesamte Geschäftsvolumen abgestellt werden kann.

Zur Vermeidung bzw. Minderung der genannten Nachteile hat die Schweiz schon immer die Absicht bekundet, die in der Richtlinie vorgesehene Möglichkeit zu bilateralen Verhandlungen auszunützen. So wurde im Juni 1969 der Kommission der Gemeinschaften sowie den zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten ein Memorandum überreicht, das im Einvernehmen mit der schweizerischen Versicherungswirtschaft ausgearbeitet worden war. Diese Eingabe wandte sich namentlich gegen das erwähnte System einer Lokalisierung der Solvabilitätsspanne und betonte das Interesse der Schweiz an der in Art. 29 vorgesehenen Möglichkeit für ein besonderes Abkommen mit der Gemeinschaft.

Aufgrund der jüngsten Fortschritte des Projektes zum Erlass einer Koordinationsrichtlinie ist in den letzten Monaten eine schweizerische Arbeitsgruppe gebildet worden. Sie besteht aus Vertretern des Verbandes schweizerischer Versicherungsgesellschaften, des Vorortes, des Eidg. Versicherungsamtes, des Politischen Departements, der Handelsabteilung und der schweizerischen Mission bei den EG; das Sekretariat wird durch das Integrationsbüro besorgt. Die Arbeitsgruppe hat den schweizerischen Standpunkt im allgemeinen wie auch hinsichtlich der einzelnen durch die Richtlinie aufgeworfenen Probleme festgelegt und das Vorgehen für die weiteren Schritte, insbesondere für eventuelle Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften besprochen. Die Arbeitsgruppe kam zur einhelligen Schlussfolgerung, dass die Schweiz die ihr von Art. 29 der Richtlinie gebotene Möglichkeit zum Abschluss eines Abkommens ergreifen sollte. Es ist beizufügen, dass dieser Artikel bewusst auf die Schweiz zugeschnitten ist, die über eine ausgebaute Versicherungsaufsicht und eine seriös geführte Assekuranz verfügt, was nicht für alle Dritt-

staaten gilt. Ueberdies ist die Schweiz, nachdem nun Grossbritannien Mitglied der EG ist, mit Bezug auf die Tätigkeit ihrer Versicherungsgesellschaften auf dem Markt der Gemeinschaft das weitaus wichtigste Drittland.

4. Ziele der Verhandlungen mit den EG

Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften sollten vorab die Anerkennung des Prinzips anstreben, dass jede Diskriminierung schweizerischer Versicherungsträger gegenüber solchen mit Sitz im EG-Raum vermieden wird. Zwar unterstehen die eigentlichen Tochtergesellschaften schweizerischer Versicherungsunternehmen, welche nach dem Recht eines Mitgliedstaates konstituiert sind, den gleichen Bestimmungen wie die Unternehmen aus der Gemeinschaft. Die Schlechterstellungen von Kapitel III der Richtlinie treffen dagegen die Agenturen und Zweigniederlassungen, welche rechtlich vom Mutterhaus in der Schweiz abhängig sind. Zu ihren Gunsten muss denn auch von der in Art. 29 vorgesehenen Möglichkeit zu einem besonderen Abkommen Gebrauch gemacht werden. Im einzelnen seien folgende schweizerische Petita erwähnt:

- a) Art. 23 betrifft die behördliche Zulassung von Agenturen und Zweigniederlassungen. Die Zulassung kann (muss nicht) erteilt werden, wenn diverse Voraussetzungen (Abs. 2, lit. a - g) kumulativ erfüllt sind. Die Voraussetzungen entsprechen grosso modo jenen, die ein ausländischer Versicherer auch in der Schweiz erfüllen muss (mit Ausnahme von lit. f betreffend die Solvabilitätsspanne). Indessen ist die Tatsache, dass die EG-Mitgliedstaaten die Zulassung fakultativ erteilen können, während die EG-Versicherer nach Art. 12 einen klagbaren Rechtsanspruch auf Zulassung haben, als Benachteiligung zu werten. Art. 8, Ziff. 4 untersagt die Anwendung einer Bedürfnisklausel. Im Abkommen wäre somit vorzusehen, dass die Zulassung von schweizerischen Versicherungsgesellschaften nicht vom Gutdünken der einzelnen Mitgliedstaaten abhängen darf.

- b) Art. 25, Abs. 3 sieht vor, dass die zur Deckung der Solvabilitätsspanne erforderlichen Vermögenswerte teils im Tätigkeitsland und für den verbleibenden Rest in irgend einem Land der Gemeinschaft lokalisiert sein müssen. Eine solche Lokalisierung von Eigenkapital widerspricht aber schon versicherungstechnischen Grundsätzen, zumindest wenn sie im vorgesehenen Ausmass erfolgen soll. Dazu kommt, dass die Lokalisierung von Eigenkapital gemäss der EG-Richtlinie ausschliesslich für Niederlassungen von Drittland-Unternehmen gilt und somit für diese eine empfindliche Benachteiligung gegenüber EG-Versicherern darstellt. Im Abkommen wäre der Verzicht der Gemeinschaft auf jede örtliche Bindung von Eigenkapitalbestandteilen für Niederlassungen von schweizerischen Versicherungsgesellschaften anzustreben. Die Berechnung der Solvabilitätsspanne könnte damit auf Grund der weltweiten Geschäftstätigkeit des Unternehmens (Muttergesellschaft plus Zweigniederlassungen und Agenturen im Ausland) erfolgen. Schwierigkeiten in der Zurechnung der freien Mittel an die Muttergesellschaft in der Schweiz oder die Zweigstelle im EG-Raum würden damit entfallen. Schliesslich kann darauf hingewiesen werden, dass die zur Lokalisierung notwendigen beträchtlichen Kapitalien heute infolge der währungspolitisch motivierten Restriktionen gar nicht in den EG-Raum transferiert werden könnten!
- c) Nach Art. 26 können Drittland-Versicherer, sofern sie in mehr als einem EG-Mitgliedstaat tätig sind, gewisse Erleichterungen in bezug auf die Berechnung der Solvabilitätsspanne, die Leistung einer Kautions und die Anlage der den Garantiefonds bedeckenden eigenen Mittel beantragen. Nicht nur ist aber die Gewährung dieser an sich weitgehenden Vorteile fakultativ, sie können auch jederzeit widerrufen werden. Somit ist zu befürchten, dass die Mitgliedstaaten die erwähnten Erleichterungen, wenn überhaupt, sehr unterschiedlich gewähren werden, was wiederum zu Diskriminierungen führen müsste. So-

- 8 -

fern die unter b) genannte Forderung der Schweiz auf vollen Verzicht einer Lokalisierung von Eigenkapitalanteilen im EWG-Raum durchdringt, wird freilich Art. 26 der Richtlinie gegenstandslos. Die in verbindlicher Form zu gewährenden Vorteile des Art. 26 können indessen als Mindestanforderung der Schweiz in einem bilateralen Abkommen gemäss Art. 29 der Richtlinie bezeichnet werden.

Unter diesen drei Hauptforderungen kommt der unter b) genannten (Nicht-Lokalisierung der Solvabilitätsspanne) absolute Priorität zu.

Was die schweizerischen Gegenleistungen anbelangt, so hat die Arbeitsgruppe festgestellt, dass sie keine grundsätzlichen Probleme aufwirft. Die Schweiz hat in der Zulassung ausländischer Versicherungsgesellschaften eine ausgesprochen liberale Praxis. Insbesondere verlangt sie keine Lokalisierung der über die technischen Reserven hinausgehenden freien Mittel. Die Schweiz wird sich bei der Berechnung der für die EG-Staaten massgeblichen Solvabilitätsspanne allerdings zu einer gewissen administrativen Zusammenarbeit bereit erklären, und das Eidg. Versicherungsamt wird zu einer entsprechenden Auskunftserteilung Hand bieten müssen; dies allerdings unter der Voraussetzung, dass die betreffenden Versicherungsunternehmungen dem Eidg. Versicherungsamt die hierfür erforderlichen Unterlagen zur Verfügung stellen und es zum vorneherein und unwiderruflich zur Weitergabe der erforderlichen Informationen ermächtigen. Dies ist die selbstverständliche und annehmbare Konsequenz der angestrebten Nichtdiskriminierung.

Schliesslich sei noch erwähnt, dass es sich voraussichtlich aufdrängen wird, für die Durchführung des Abkommens und die notwendige administrative Zusammenarbeit ein geeignetes Kontaktorgan, wohl einen gemischten Ausschuss, zu bilden. Ob es auch möglich und wünschbar sein wird, diesem Ausschuss die Aufgabe zuzuweisen, generell Versicherungsfragen, die sich im Verhältnis Schweiz - EG stellen könnten, zu behandeln, allenfalls sogar im Hinblick auf weitere Vereinbarungen, mag vorerst dahingestellt bleiben.

5. Weiteres Vorgehen

Für das weitere Vorgehen scheint es zweckmässig, den schweizerischen Wunsch nach Verhandlungen mit den EG unmittelbar nach Annahme der Richtlinie durch den Rat, wahrscheinlich im Verlauf des Monats Juli 1973, vorzubringen. Ueberdies wäre es nützlich, wenn der Bundesrat seine Zustimmung zur Führung von Erkundungsgesprächen erteilen würde, um die Situation mit unserem Partner zu klären (EG-Kommission, evtl. einzelne Mitgliedstaaten). Als dann würde dem Bundesrat ein weiterer Bericht zugeleitet und gegebenenfalls der Antrag auf Eröffnung formeller Verhandlungen gestellt.

6. Schlussbemerkungen

Verhandlungen über die Direktversicherung können in formeller Hinsicht nicht als Anwendungsfall der im Freihandelsabkommen enthaltenen "Entwicklungsklausel" angesprochen werden, da die ersten Kontakte auf diesem Gebiet schon vor den Verhandlungen über das Freihandelsabkommen stattgefunden haben. Grundsätzlich handelt es sich indessen um einen typischen Fall der "Zusammenarbeit auf zusätzlichen Gebieten", um die Behebung unerwünschter Auswirkungen von neuen EG-internen Regelungen auf unser Land. Auf den ersten Blick mag scheinen, dass einseitig schweizerische Interessen im Vordergrund stehen. Der Umstand jedoch, dass die EWG der Richtlinie den "Schweizer-Artikel" (Art. 29) beifügte, lässt erlauben, dass auch den Ländern der Gemeinschaft an einer raschen Bereinigung des Verhältnisses zum weitaus wichtigsten Nicht-EWG-Versicherer sehr gelegen ist. Der rasche Abschluss eines Abkommens kann auch ein günstiges Präjudiz für die Beseitigung von Diskriminierungen auf anderen Gebieten der EG-Harmonisierung des Niederlassungsrechts sein.

- 10 -

Somit haben wir die Ehre, Ihnen folgende

A n t r ä g e

zu stellen:

1. Vom vorliegenden Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Der Wunsch der Schweiz nach Verhandlungen gemäss Artikel 29 der Richtlinie ist unmittelbar nach Verabschiedung der Richtlinie zu bekunden.
3. Anschliessend sind mit den zuständigen Stellen der Europäischen Gemeinschaften Erkundungsgespräche zu führen.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Brugger

EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

sig. Furgler

Zum Mitbericht an:

- Eidg. Politisches Departement

Protokollauszug an:

- EVD: Generalsekretariat
Handelsabteilung
- EPD/EVD: Integrationsbüro
- EJPD: Versicherungsamt
- EPD: Rechtsberater
Finanz- und Wirtschaftsdienst