

INTEGRATIONSBUREAU  
des EPD und EVD

Bern, den 27. August 1976

777.343.1 - B/rs

Persönlich

Herrn Direktor Jolles  
Herrn Minister Sommaruga

Direktversicherung; Verhandlungen  
mit der EWG (samt persönlichen Erwägungen)

Ich gestatte mir, Ihnen einige Background-Informationen zum Verlauf der Versicherungsverhandlungen zu geben, dies zu Ihrer ausschliesslich persönlichen Information und um Ihnen die sehr delikate psychologische und politische Situation, in welcher sich das Ganze innerhalb der Schweiz abspielt, darzustellen:

1 Allgemeine Feststellungen

- 11 In juristischen Fachbüchern und Zeitschriften wie auch im Versicherungsausschuss der OECD haben diese Verhandlungen schon eine recht grosse Publizität gefunden, bevor sie angefangen haben. Ferner wird in St. Gallen eine Dissertation dem geplanten niederlassungsrechtlichen Abkommen gewidmet. Dies hat den Vorteil des Erfolgszwangs, aber auch den Nachteil, dass schon jetzt wissenschaftlich gegensätzliche Thesen über den Inhalt des Abkommens bestehen, die - vor allem beim EVA - Verwirrung und Aengstlichkeit gestiftet haben.
- 12 Der Grund dieser Publizitätsfreudigkeit besteht in der Tatsache, dass erstmals und nach jahrelangen Diskussionen in der OECD ein Freihandelsabkommen im Versicherungssektor abgeschlossen werden soll und die Gemeinschaft folglich, ebenfalls erstmals, bereit ist, das EWG-interne Instrument der



Niederlassungsfreiheit einem Drittstaat auf der Grundlage der Gegenseitigkeit anzubieten. Das Abkommen ist das Prägnanzbeispiel für die Anwendung der Entwicklungsklausel.

- 13 Dazu kommt, dass die Verhandlungen von beachtlicher wirtschaftlicher Bedeutung sind: 1974 haben unsere Schadenversicherer 2'300 Millionen Franken an Prämieinnahmen aus der EWG bezogen. Gelingt das Abkommen, so würde - gemäss VSV - mit 3'000 Millionen gerechnet, falls es misslingt mit ca. 1'800 Millionen.
- 14 Die aussenpolitische Schwierigkeit besteht darin, den autonomen Nachvollzug zu verhindern: Wenn das EWG-System teilweise übernommen wird, so nicht primär der wirtschaftlichen Vorteile wegen, sondern weil es eine systemimmanente Folge der Niederlassungsfreiheit darstellt, Niederlassungsfreiheit, die im wirtschaftlichen Interesse beider Parteien liegt.
- 15 Die innenpolitische Schwierigkeit besteht in der Tatsache, dass der wirtschaftliche Erfolg der Verhandlungen an die Voraussetzung genügender aufsichtsrechtlicher Garantien geknüpft wird. Dieser Punkt ist von derart eminenter Bedeutung, dass man ob ihm den ursprünglichen Zweck des Abkommens, nämlich jener des beidseitigen wirtschaftlichen Vorteils, bei gewissen Amtsstellen zu verdrängen geneigt ist. Wieso die aufsichtsrechtlichen Garantien? Weil die EG-Gesellschaften fürderhin Agenturen und Zweigniederlassungen in der Schweiz unterhalten werden, die der Kontrolle des EVA nicht mehr unterstehen, sondern von der Kontrollbehörde des Sitzstaates aus überwacht werden.

## 2 Innenpolitische Situation

- 21 Nach langjähriger Vorbereitung ist kurz vor der Sommerpause die Botschaft und der Entwurf für das neue schweizerische Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) herausgekommen. In der Botschaft steht kein Wort über die Versicherungsverhandlungen, weil das EVA der Ansicht ist, dass die beiden Dinge



nichts miteinander zu tun haben. Dennoch werde ich als Verhandlungsleiter dauernd in die Schranken dieses Gesetzesentwurfes verwiesen, wiewohl mein vom Bundesrat erhaltenes Verhandlungsmandat sehr viel larger formuliert ist. Ich versuche natürlich, das EVA nach Möglichkeit zu befriedigen; doch wird der Moment kommen, wo wir gewisse Normen des vorgeschlagenen Gesetzes fallenlassen müssen, weil dieses m.E. und auch nach Auffassung des Verbandes schweizerischer Versicherungsgesellschaften (VSV) unsere Verhandlungen teilweise direkt und kontradiktorisch tangiert.

- 22 Damit stellt sich das Problem des Timing. Es erscheint mir ungeschickt, dem Parlament jetzt einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der in zwei Jahren im Nachgang zu den Verhandlungen revidiert werden muss. Bei der Kommission erweckt dieses Vorgehen im gegenwärtigen Zeitpunkt Misstrauen, beim Parlament und in der Oeffentlichkeit wird die Notwendigkeit einer erneuten Revision den Eindruck erwecken, die EWG habe uns vergewaltigt, wir seien aus wirtschaftlichen Erwägungen unsern versicherungsrechtlichen Ansichten untreu geworden, die Verhandlungen seien ein Misserfolg gewesen etc.
- 23 Wenn BR Furgler das Gesetz durchpeitschen will, so deshalb, weil er unter dem Druck der Gewerkschaften steht, die Versicherungs- und Prämienaufsicht zu verschärfen, weil er damit hofft, das sozialdemokratische Postulat der Verstaatlichung der Automobilhaftpflichtversicherung bremsen zu können und weil das Geschäft "nun lange genug" verzögert worden ist. Die ständerätliche Kommission, allen voran SR Hefti (Verwaltungsrat der "Zürich") hat offenbar wegen dieser Timing-Frage sowie ob der Tatsache, dass die Verhandlungen in der Botschaft verschwiegen werden, sehr scharf reklamiert und einen schriftlichen Bericht über den Verhandlungsstand verlangt. Letzterer wird vom EVA entworfen und uns zur Genehmigung unterbreitet werden.



24 Am 31.8.76 wird eine Delegation des VSV bei BR Furgler und dem EVA vorsprechen, um unter anderem das Problem der Zusammenhänge zwischen VAG und Verhandlungen aufzuwerfen. Sonderbarerweise bin ich, wiewohl ich einen entsprechenden Antrag an das EVA gestellt habe, im Unterschied zu früheren Zusammenkünften dieser Art nicht zu dieser Sitzung eingeladen worden, dies mit dem Argument, das VAG habe mit den Verhandlungen nichts zu tun: mit meiner Anwesenheit würde das EJPD das Gegenteil beweisen...

### 3 Materielle Divergenzen CH/EWG

31 Zunächst ist festzuhalten, dass die Verhandlungen in einer sehr konstruktiven, wenngleich sachlich harten Atmosphäre und Konzentriertheit über die Bühne gehen. Mein alter ego, Dir. Hutton, ist durch und durch ein Gentleman, der auf Andeutungen, Understatements und intellektuellen Humor ebenso anspricht wie auf klare Absagen und Wünsche. Neben ihm sitzt der "Vater der EG-Richtlinie", Imbert, dessen Fähigkeit im logischen Denken in nichts zu wünschen übriglässt. Es ist gelungen, das Abkommen materiell in den grossen Zügen zu skizzieren und einige Teilfragen (Sicherstellung der technischen Rückstellungen, Nicht-Diskriminierung, Verhaftung von Grundstücken, Berichterstattungspflicht, Zulassungsbedingungen, Bedingungen für den Rückzug der Bewilligung etc.) provisorisch zu regeln. Dennoch geht es hier um eine langatmige Verhandlung mit präjudizierender Bedeutung (Lebensversicherung, Dienstleistungsrecht, Exequatur etc.).

32 Die Divergenzen ergeben sich aus der Tatsache, dass das EVA die Aufsichtsbedingungen gegenüber der EG-Regelung verschärfen will, was sich aus dem geringen Vertrauen erklärt, das diese Amtsstelle dem Solvabilitätsausweis der EG (dem Kernstück der Regelung) entgegenbringt. So möchte das EVA die Agenturen und Zweigniederlassungen von EG-Gesellschaften auf dem Umweg über die "Berichterstattungspflicht" doch noch



irgendwie beaufsichtigen. Die Hauptschwierigkeit besteht aber darin, dass das EVA sich die Möglichkeit vorbehalten möchte, die Anlagepolitik der Gesellschaften hinsichtlich ihrer eigenen Mittel (d.h. nicht nur hinsichtlich der technischen Rückstellungen) nach den Grundsätzen der Bonität, Liquidität und Rentabilität sowie der angemessenen Risikoverteilung hin zu überprüfen, ohne die Unternehmen indessen den Regeln eines spezifischen Anlagekatalogs zu unterstellen. Dies steht im diametralen Gegensatz zur geltenden Norm der EG, wonach die Gesellschaften hinsichtlich der Investierung ihrer eigenen Mittel frei zu sein haben. Diese Divergenz findet ihren Niederschlag im neuen VAG, dessen Art. 12 die Beschränkung des Gesellschaftszwecks so eng fasst, dass auch verboten ist, via Investierung freier Mittel eine "influence prépondérante" in einer versicherungsfremden Firma zu erlangen, während sich die EG-Richtlinie in ihrem Art. 8 darauf beschränkt, den Gesellschaftszweck definitiv einzugrenzen, womit hier eine "influence prépondérante" in einer andern Firma kapitalmässig möglich wird, sofern damit nicht eine aktive wirtschaftliche Betätigung übernommen wird. Es sei beigelegt, dass der Begriff "influence prépondérante" natürlich sehr vage ist.

Dies ist ein Punkt, in welchem das VAG sehr viel enger ist als mein Verhandlungsmandat. Es ist dies auch das Hauptproblem, das bei BR Furgler am 31.8.76 in meiner Abwesenheit besprochen wird.

33 Es ist hier nicht der Ort, auf die zahlreichen technischen Detailfragen einzugehen. Ich verweise Sie in diesem Zusammenhang auf die Verhandlungsberichte.

#### 4 Persönliche und "psychologische" Feststellungen

41 Bekanntlich besteht seit eh und je eine latente - von der Motivation her bedingte - Spannung zwischen dem VSV, d.h. der Assekuranz, einerseits und dem EVA, d.h. der Aufsichtsbehörde,



andererseits, insofern der erstere die Interessen seines Geschäftes, letzteres jene der Versicherten wahrzunehmen hat. Dazu kommt eine Unterschiedlichkeit in der Lebensweise: Unsere Versicherer atmen den Duft der grossen weiten Welt, während sich die Denkmuster der Aufsichtsbehörde eher an inländischen Verhältnissen orientieren. Das Verhältnis zwischen den beiden Partnern ist durch eine formelle Höflichkeit bestimmt, die ein gewisses Misstrauen verdeckt und ein kollegiales Du erst nach der Pensionierung möglich werden lässt. Ich selbst habe als Vertreter der HA zwar die Wirtschaftsinteressen zu vertreten, als Verhandlungsleiter indessen vermittelnd zu wirken. Ich verhehle Ihnen nicht, dass dies eine heikle Aufgabe ist, und wenn sie bisher bewältigt werden konnte, so deshalb, weil ich all diesen mich umgebenden Versicherungsdirektoren beweisen konnte, materiell und versicherungsrechtlich in der Lage zu sein, das in jeder Beziehung sehr labile Gleichgewicht zwischen den beiden schweizerischen Lagern zu halten und, wo nötig, herzustellen.

- 42 Mein Verhältnis zum Vertreter der Assekuranz, Dir. Zoelly - "Winterthur" - ist ungetrübt, jenes zu Dir. Christinger - EVA - sehr korrekt, aber komplex. Dieser Mann ist äusserst ängstlich und wirtschaftlichen Belangen gegenüber wenig verständnisvoll oder ablehnend eingestellt. Zudem muss man ihn ständig vorantreiben, sonst würde überhaupt nichts geschehen. Entsprechend informiert und motiviert er BR Furgler. Da er nichts unternimmt, ohne von seinem Chef mandatiert oder abgesichert zu sein, verfügt er mir gegenüber über keine Verhandlungsmarge, oder anders ausgedrückt: er stellt mich vor *Faits accomplis* seines Departementsvorstehers. Für mich ergeben sich im Falle einer materiellen Divergenz damit drei Möglichkeiten:

- mich ebenfalls für jede Detailfrage bei meinen Vorgesetzten absichern zu lassen (wofür letztere kaum Zeit haben dürften), eine Methode, welche die materiellen Divergenzen hierarchisch unnötig in die Höhe treiben würde;



- selbst bei BR Furgler vorzusprechen, was gegenüber Dir. Christinger delikat ist;
- mit unrationellem Zeitaufwand und entsprechendem Einsatz von Fachkenntnissen zu versuchen, Dir. Christinger zu einer wirtschafts- und integrationsfreundlicheren Haltung zu bewegen.

43 Die Verhandlungen in Brüssel habe ich bisher weitgehend selbst geführt, dies nach minutiöser Absprache mit den Direktoren Christinger, Streit und Zoelly. Dies deshalb, weil mein Stellvertreter Christinger schlecht französisch spricht, verhandlungsmässig vielfach etwas "à côté de la question" ist und zudem offensichtliche Gaffen vollbringt: So hat er z.B. am Verhandlungstisch gesagt, das Abkommen müsse explicite eine Ausnahme zu Art. 273 StGB enthalten, da er als Direktor des EVA bei seiner Zusammenarbeit mit den EG-Aufsichtsbehörden nicht wegen wirtschaftlichen Nachrichtendienstes verklagt werden wolle...!

Dieses Beispiel (wie seinerzeit jenes der Schlange) zeigt, dass unsere Beziehungen zur EWG zu komplex sind, als dass man von Integrationskenntnis unbelastete Amtsdirektoren mit einer Verhandlungsführung betrauen könnte, dass wir somit unbedingt an unserem Anspruch festhalten müssen, praktisch alle Verhandlungen in Brüssel selbst zu führen. Je mehr sich indessen unsere vertraglichen Beziehungen im Sinne der Entwicklungsklausel auch auf nicht-handelspolitische Themen ausweiten, um so schwieriger wird es fachlich und verwaltungsmässig sein, diesen Führungsanspruch durchzuhalten. Ich möchte Sie darauf hinweisen, dass sich demnächst ein analoges Problem hinsichtlich der Liberalisierung des internationalen Autobusverkehrs auf Bundesratsebene stellen wird, in Bezug auf welches ich Sie bitten möchte, hinsichtlich der Verhandlungsführung gegenüber dem Departementsvorsteher klar Stellung zu beziehen.

44 Dass unser Verhandlungsanspruch im Versicherungssektor (wie im Dialog hinsichtlich der Energiefragen) ungern gesehen wird,



ist verständlich. Bisher hat sich Dir. Christinger an den Beschluss des BR gehalten und mich als Verhandlungsleiter an der Aussenfront anerkannt. Dennoch hat er z.B. - eine Kleinigkeit, die als Symptom genannt sei - den Wunsch geäußert, dass im Protokoll die Namen gestrichen werden und jeweils nur von Aeusserungen der "schweiz. Delegation" die Rede sei, damit er nicht den Eindruck erwecke (ich zitiere) "vor einem tiefergestellten Beamten demissioniert zu haben"...

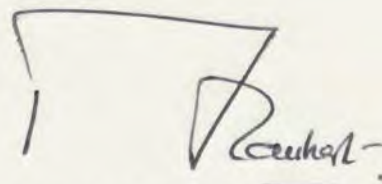
- 45 Dieses psychologische Bild könnte ich Ihnen auch für andere Verhandlungen (Autobusverkehr, COST etc.) schildern. Ich sitze stets mit einem sehr viel höhergestellten schweizerischen Fachbeamten an einem Verhandlungstisch und bin gezwungen, durch einen Balanceakt zwischen Fachkenntnis und Höflichkeit die Verhandlungsleitung in der Hand zu behalten. Wiewohl dies bisher gelungen ist, muss ich doch feststellen, dass dies in meiner administrativen Situation sehr heikel, mühsam und letztlich unrationell ist. Die HA hat mir Aufgabebereiche übertragen, die hinsichtlich der operationellen Selbständigkeit und Dimension jene meiner Vorgänger bei weitem übertreffen, ohne mir - im Gegensatz zu diesen Vorgängern - die hierzu notwendigen Mittel des diplomatischen oder administrativen Status zur Verfügung zu stellen. Dazu kommt, dass etwa 50 % der Aufgaben, im Gegensatz zu früher, nicht handelspolitischer Natur sind und die Direktion der HA somit kaum (wohl aber die zuständigen Amtsdirektoren!) interessieren, so dass ich nur selten (wie man so schön sagt) "mit dem Jolles drohen" kann, da verständlicherweise das diesbezügliche Backing auf Grund anderer Prioritäten weitgehend fehlt.
- 46 Falls es Ihrer Absicht entsprechen sollte, den Führungsanspruch in Verhandlungen mit Brüssel auch auf den vom FHA nicht gedeckten Gebieten aufrecht zu erhalten, so bin ich in der Lage, die materiellen Bedingungen hierfür zu schaffen; doch gestatte ich mir, von Ihnen zu erwarten, mir zumindest in formeller Hinsicht in meinen zahlreichen Gesprächen mit Amts-



stellen anderer Departemente und vor allem am Verhandlungstisch den Rücken zu stärken, was auch der Rationalisierung der stets vermehrten Arbeit (Landwirtschaft, COST, Uhren, EFTA als neue Bereiche seit meinem Amtsantritt) förderlich wäre, dies abgesehen von der Tatsache, dass ich ab November die CEMT/EG-Konferenz über die Liberalisierung des Autobusverkehrs, an der 19 Staaten teilnehmen, präsidieren werde. Hierbei ist es nicht die Erhöhung des Salärs, die mich interessiert, sowenig wie ein Adelsersatz, sondern eine meiner Aufgabe entsprechende Funktionsbezeichnung, die klare hierarchische Verhältnisse schafft.

- 47 Wenn ein Verhandlungsbericht, was Sie erstaunen mag, mit einem personalpolitischen Aspekt endet, so eben deshalb, weil ein solcher mit der Verhandlung selber in einem sehr engen sachlichen Zusammenhang steht. Ich habe nunmehr das Versicherungsdossier seit sechs Jahren - die Länge eines Studiums - kontinuierlich und eingehend bearbeitet und hierbei einmal mehr festgestellt, dass man mit Fleiss recht viel erreichen (und der HA zugleich Kompetenzen erhalten und Personal einsparen) kann. Doch kommt auch einmal der Moment, bei dem man von seinen Lords und Masters eine Unterstützung erwarten kann, die dann zum Durchbruch verhilft. Eine diesbezügliche Stellungnahme Ihrerseits wäre für mich indessen auch insofern von Nutzen, als ich demnächst vierzig Jahre alt werde und bei dieser Gelegenheit von der Direktion erfahren möchte, welches auf Seiten der Handelsabteilung die Pläne für meine weitere Zukunft sind, nachdem sie weiss, was sie von mir fordern kann.

Dies, wie gesagt, als persönliche Mitteilung.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Blankart', written over a large, stylized, hand-drawn rectangular shape.

(Franz Blankart)