

Hd/ln - 777.343.1A k t e n n o t i z

betreffend die Zusammenarbeit des EVA mit ausländischen  
Aufsichtsbehörden im Lichte des Art. 273 StGB

I. Für die Vorprüfung der Frage, ob der Tatbestand von Art. 273 StGB der Zusammenarbeit des EVA mit ausländischen Aufsichtsbehörden im Rahmen eines Abkommens zwischen der Schweiz und der EG auf dem Gebiet der Direktversicherung Grenzen setzt, sind folgende Unterlagen beigezogen worden:

1. Erste Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeit der Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung).

Diese Richtlinie ist mit Beschluss vom 24. Juli 1973 für die EG-Staaten verbindlich geworden.

2. Protocole relatif à la collaboration des autorités de contrôle.

Gestützt auf die erste Richtlinie regelt das Protokoll die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden der EG-Länder. Es ist anzunehmen, dass das EVA aufgrund eines Abkommens seinen Beitrag zur Zusammenarbeit mangels besonderer Abmachungen auch im Rahmen dieser Regelung leisten müsste.

3. Entwurf zu einem Abkommen zwischen der Schweiz und der EG.
4. Bundesgesetz betreffend Beaufsichtigung von Privatunternehmungen im Gebiete des Versicherungswesens vom 25. Juni 1885 (SR 961.01).

Obwohl der Abschluss des Abkommens eine Teilrevision der betreffenden schweizerischen Gesetzgebung bedingt, werden davon die Aufsichtsbefugnisse des EVA kaum betroffen werden.

- II. Das Verbot des wirtschaftlichen Nachrichtendienstes zielt u.a. darauf ab, das Zugänglichmachen von Geschäftsgeheimnissen an fremde amtliche Stellen zu unterbinden.

Dabei ist unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vorerst zu erwähnen, dass die betreffenden Versicherungsgesellschaften als Geheimnisherren über ihre ausschliesslich eigene Verhältnisse und Tatsachen betreffenden Geheimnisse verfügen können, insofern nicht ein Dritter an der Geheimhaltung ein schutzwürdiges Interesse hat. In Anbetracht der Tragweite der in Frage stehenden Zusammenarbeit mit ausländischen Aufsichtsbehörden ist jedoch undenkbar, dass das EVA vor jeder Meldung die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Gesellschaft einholt.

Zudem ist grundsätzlich festzuhalten, dass nicht die Anwendung von Art. 273 StGB auf die Weiterleitung von allfälligen Geschäftsgeheimnissen von Versicherungsgesellschaften in der Schweiz durch das EVA zur Diskussion steht. Gestützt auf ein Abkommen mit der EG erlassene Bestimmungen über die Tragweite der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden würden nämlich als *lex posterior specialis* die Anwendung der Strafbestimmung aufheben oder zumindest die Strafbarkeit über Art. 32 StGB ausschliessen.

Es geht in erster Linie darum, zu realisieren und abzuwägen, inwieweit der Schutz wirtschaftlicher Geheimnisse durch das Abkommen indirekt aufgehoben werden soll und welche Ausgangslage

dadurch in künftigen Verhandlungen auf andern Gebieten entsteht. Andererseits ist zu bedenken, dass die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden eine Form von Rechtshilfe in Verwaltungssachen darstellt. Hierzu ist eine Stellungnahme der Polizeiabteilung notwendig, um Differenzen mit dem in Entwurf vorliegenden Rechtshilfeabkommen zu vermeiden.

III. Um das Feld der im Zentrum der Frage stehenden Geschäftsvorgänge abzustecken, ist vorerst ein Blick auf das Verhältnis zwischen dem EVA und den Versicherungsgesellschaften zu werfen. Die Tätigkeit des EVA stützt sich auf das Versicherungsaufsichtsgesetz und die dazu gehörende Verordnung. In diesen Erlassen ist die Bewilligungserteilung, der jährliche Rechenschaftsbericht und der Entzug der Bewilligung geregelt, u.a. was die einzureichenden Unterlagen betrifft. Bereits diese Auskünfte enthalten Angaben (stille Reserven), die in keiner Veröffentlichung aufgeführt sind. Erst recht in den Bereich der Geschäftsgeheimnisse gehören darüberhinaus Geschäftsvorgänge, welche das EVA gestützt auf Art. 8 des Gesetzes u.a. durch Einsicht in die Bücher der Versicherungsgesellschaften erheben kann.

In welchem Rahmen amtliche Kenntnisse abkommensgemäss fremden amtlichen Stellen zugänglich gemacht würden, lässt sich aus dem Protokoll betreffend die Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden ersehen.

Dieses enthält folgende Abschnitte:

Es regelt den Meldungs austausch vor der Bewilligungserteilung, während der laufenden Aufsicht und im Hinblick auf zu treffende Massnahmen. Dabei ist sowohl der Austausch von Unterlagen in bestimmten Verfahrensstadien als auch die Uebermittlung von ergänzenden Auskünften auf jederzeitige Anfrage hin vorgesehen. Die spontane und offene Zusammenarbeit wird als Bedingung für das Funktionieren des Abkommens vorausgesetzt. Sie erhält in der

Situation ein besonderes Gewicht, da in der Geschäftsführung einer Gesellschaft Unregelmässigkeiten vermutet oder festgestellt werden.

Für die Beziehungen Versicherungsgesellschaft-EVA und EVA-ausländische Aufsichtsstelle ergibt sich folgende Zwischenbilanz:

- Bereits im Zeitpunkt vor der Bewilligungserteilung und ebenso im Laufe der normalen Aufsichtstätigkeit können im Verkehr zwischen den Aufsichtsbehörden Mitteilungen ins Ausland gehen, die Geschäftsgeheimnisse enthalten.
- Im Falle von Unregelmässigkeiten in der Geschäftstätigkeit von Gesellschaften in der Schweiz wäre das EVA dazu verpflichtet, die betreffende Gesellschaft zu "denunzieren", damit die ausländischen Behörden zeitgerecht Massnahmen gegen die Filialen ergreifen könnten. Derartige "grenzüberschreitende Anzeigen" zu verhindern, ist einer der Hauptzwecke, die die Strafbestimmungen über den verbotenen Nachrichtendienst verfolgen.
- Auf Seite 12 des Protokolls (Ziff. 1-9, 2. Abs.) wird unter den zu regelnden Formen der praktischen Zusammenarbeit u.a. eine "participation d'observateurs à des contrôles sur place" aufgeführt. Diese Möglichkeit bedarf der Prüfung im Lichte des Art. 271 StGB.

IV. Der summarischen Beurteilung ist anzufügen, dass die Bestimmung der durch die geplante Zusammenarbeit betroffenen Geschäftsgeheimnisse sowie deren Gewichtung in erster Linie durch die Geheimnisherren selbst vorgenommen werden müssen. Ein entsprechender Bericht des Verbandes schweizerischer Versicherungsgesellschaften, worin die vom Verkehr zwischen den Aufsichtsbehörden erfassten wirtschaftlichen Tatsachen aufgezählt und in geheime und öffentliche aufgliedert werden, ist daher notwendig. Erst danach wird es möglich sein, die effektive Tragweite des Problems abzuschätzen.

Anschliessend ist m.E. vorzusehen, nach Kenntnisnahme der Stellungnahmen der Polizeiabteilung und des VSV, an einer Besprechung zwischen Vertretern des Integrationsbüros, des EVA, der Bundesanwaltschaft und des VSV die Frage abschliessend zu diskutieren.

Das Abkommen mit der EG ist eine Notwendigkeit, um die Diskriminierung der schweizerischen Versicherungsgesellschaften in den EG-Ländern zu vermeiden. Das Funktionieren des Abkommens wiederum ist ohne Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden nicht möglich. M.E. geht die Lösung in der Richtung, dass die unter dem Gesichtspunkt von Art. 271 und 273 StGB fraglichen Ziffern des Protokolls genauer formuliert werden. Damit wird ausgeschlossen, dass die Angaben nicht absolut abkommensnotwendige Einzelheiten enthalten, oder dem Zweck nach angemessene Auskünfte des EVA mit Detailanfragen ausländischer Behörden "nachgeprüft" werden; m.a.W., Art. 273 StGB soll nur insoweit verdrängt werden, als es für das Funktionieren des Abkommens unumgänglich ist.

(sig. Haldimann)