

11. Februar 1976

Direktversicherung (ohne Leben). Verhandlungen mit der EWG

Justiz- und Polizeidepartement und Volkswirtschafts-  
 departement. Gemeinsamer Antrag vom  
 20. Januar 1976 (Beilage)  
 Politisches Departement. Mitbericht vom 6. Februar 1976  
 (Zustimmung)  
 Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 22. Januar 1976  
 (Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

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

1. Vom Bericht des Justiz- und Polizeidepartements und des Volkswirtschaftsdepartements wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Die nachstehend aufgeführte schweizerische Delegation wird ermächtigt, mit der EG Verhandlungen über ein versicherungsrechtliches Abkommen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu führen:
  - Delegationsleiter: Dr. Franz Blankart, Chef des Integrationsbüros EPD/EVD
  - Stellvertreter: Dr. Ulrich Christinger, Direktor des Eidg. Versicherungsamts ab 1.1.1976
  - Mitglieder: Dr. Marino Baldi, Integrationsbüro EPD/EVD  
 Dr. Kurt Humbel, Eidg. Versicherungsamt  
 Dr. André von Graffenried, 3. Sekretär der Schweiz. Mission bei den EG, Brüssel
  - Experte: Dr. Hans Streit, alt Direktor des Eidg. Versicherungsamts  
 Dr. Dieter Zoelly, Verband schweizerischer Versicherungsgesellschaften.

- 2 -

## EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEI-DEPARTMENT

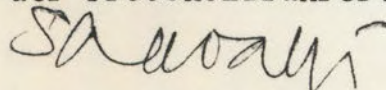
3. Der Delegationsleiter wird ermächtigt, wenn nötig von Fall zu Fall weitere Experten beizuziehen.

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen) an:

- JPD	3	zum Vollzug
- EVD	3	" "
- EPD	6	zur Kenntnis
- FZD	9	" "
- EFK	2	" "
- FinDel	2	" "

Antrag an den Bund

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:



Direktversicherung (ohne Leben)  
Verhandlungen mit der EWG

Gemäss dem mit Bundesratsbeschluss vom 25.6.1973 erteilten Mandat hat am 9.11.1973 eine schweizerische Delegation mit der EG-Commission exploratorische Gespräche über ein mögliches zweiseitig-gegenseitiges Abkommen im Sektor der Direktversicherung (ohne Leben) geführt. Dieses Abkommen soll die Direktversicherer verpflichten, die sich für schweizerische Versicherungsunternehmen auf Grund der am 24.3.1973 zugewiesenen EWG-Richtlinie zur Übertragung des Versicherungsaufsichtsrechts ergeben.

Anlässlich der Erkundungsreise in Brüssel hat sich gezeigt, dass ein Abkommen der erwähnten Art nur möglich ist, wenn die Schweiz ihrerseits darauf verzichtet, EG-Gesellschaften in irgend einer Weise zu diskriminieren. Dies aber erfordert Änderungen unserer eigenen Gesetzgebung bezüglich der Zulassung und Bewilligung von Versicherungsunternehmen. Die Grundzüge dieser Änderungen sind inzwischen durch eine vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Expertenkommission erarbeitet worden.

In der zur Zeit hängigen Revision des Aufsichtsgesetzes werden diese mit dem in Aussicht genommenen EG-Abkommen zusammenhängenden Änderungen noch nicht in Betracht gezogen.

EIDGENOESSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

---

EIDGENOESSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

---

Bern, den

Ausgeteilt

A n t r a g   a n   d e n   B u n d e s r a t

Direktversicherung (ohne Leben)  
Verhandlungen mit der EWG

Gemäss dem mit Bundesratsbeschluss vom 25.6.1973 erteilten Mandat hat am 9.11.1973 eine schweizerische Delegation mit der EG-Kommission exploratorische Gespräche über ein künftiges niederlassungsrechtliches Abkommen im Sektor der Direktversicherung (ohne Leben) geführt. Dieses Abkommen soll die Diskriminierungen beseitigen, die sich für schweizerische Versicherungsgesellschaften auf Grund der am 24.7.1973 gutgeheissenen EWG-Richtlinie zur Koordinierung des Versicherungsaufsichtsrechts ergeben.

Anlässlich der Erkundungsgespräche in Brüssel hat sich gezeigt, dass ein Abkommen der erwähnten Art nur möglich ist, wenn die Schweiz ihrerseits darauf verzichtet, EG-Gesellschaften in irgend einer Weise zu diskriminieren. Dies aber erfordert Aenderungen unserer eigenen Gesetzgebung bezüglich der Zulassung und Beaufsichtigung von Versicherungsgesellschaften. Die Grundzüge dieser Aenderungen sind inzwischen durch eine vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte Expertenkommission erarbeitet worden.

In der zur Zeit hängigen Revision des Aufsichtsgesetzes werden diese mit dem in Aussicht genommenen EWG-Abkommen zusammenhängenden Aenderungen noch nicht in Betracht gezogen.

## I. Rechtliche Ausgangslage

### A. EG-Koordinationsrichtlinien

Am 24. Juli 1973 hat der Ministerrat der EG eine erste Koordinationsrichtlinie betreffend die Niederlassungsfreiheit in der Direktversicherung (ohne Leben) verabschiedet. Die entsprechende, im Inhalt ähnliche Koordinationsrichtlinie für das Lebensgeschäft ist weitgehend erarbeitet, aber noch nicht in Kraft gesetzt.

1. Hinsichtlich der EG-Gesellschaften verzichtet die Gemeinschaft auf die Kautionen und verlangt statt dessen die Bildung einer Solvabilitätsspanne, deren Höhe sich nach dem weltweiten Umfang der Geschäftstätigkeit berechnet. Diese Spanne muss durch eigene Mittel (unbelastete Vermögensteile) bedeckt sein, wobei die entsprechenden Werte nicht lokalisiert werden müssen.

Die EG-Koordinationsrichtlinie verlangt, dass technische Reserven in genügender Höhe bestellt und durch Aktivwerte bedeckt werden, die im Tätigkeitsland belegen sind. Die Berechnungsmethode zu bestimmen und die für die Bedeckung zugelassenen Aktivwerte zu umschreiben, bleibt indessen dem Recht der Mitgliedstaaten vorbehalten.

2. Für Zweigniederlassungen und Agenturen von Drittland-Gesellschaften wird die Bildung einer nämlichen Solvabilitätsspanne verlangt, allerdings nur entsprechend dem Geschäftsumfang im Tätigkeitsland. Anders als bei EWG-Gesellschaften müssen jedoch die diese Spanne deckenden Vermögenswerte zu mindestens 1/3 im Tätigkeitsland und für den Rest in der übrigen EWG lokalisiert sein.

Diskriminierend ist auch die Bestimmung, wonach Drittland-Gesellschaften bei Aufnahme ihrer Tätigkeit eine Kautiön von mindestens 50'000 und höchstens 100'000 Rechnungsein-

heiten zu hinterlegen haben. Die Kautionsgelder sind später wohl an die Solvabilitätsspanne, nicht aber an die technischen Reserven anrechenbar.

Für die länderweise zu errechnenden technischen Reserven gilt zunächst, wie bei den EG-Gesellschaften, dass ihr Gegenwert im Tätigkeitsland lokalisiert sein muss. Die Mitgliedstaaten haben indessen die Möglichkeit, für Drittland-Gesellschaften ihre Vorschriften über die Berechnung der technischen Reserven und über die zur Bedeckung zugelassenen Aktivwerte zu verschärfen und damit die Drittland-Gesellschaften in einem Punkt von entscheidender Bedeutung zu diskriminieren.

Ein Rechtsanspruch auf Niederlassung besteht für Drittland-Gesellschaften ebensowenig wie die Garantie, durch die einzelstaatlichen Ausführungsbestimmungen nicht noch weiteren Diskriminierungen ausgesetzt zu werden

3. Mit ausgewählten Drittstaaten kann auf der Grundlage der Gegenseitigkeit die Aufhebung der diskriminierenden Drittlandsregelung vereinbart werden. Da die Drittland-Regelung bereits anfangs Februar 1976 in Kraft tritt, besteht ein erhebliches Interesse, die Verhandlungen möglichst bald eröffnen zu können.

#### B. Schweizerische Aufsichtsgesetzgebung und -praxis im Bereich der Nicht-Lebensversicherung

1. Die geltende schweizerische Regelung stellt bei der Sicherstellung der Versichertenansprüche in erster Linie auf die Leistung von Kautionen ab:
  - Bei Aufnahme der Geschäftstätigkeit hat jede Versicherungsgesellschaft bei der Schweizerischen Nationalbank eine Initialkaution von (in der Regel) Fr. 100'000.-- pro Versicherungszweig zu hinterlegen.

- Ausländische Gesellschaften haben zudem für ihre schweizerischen Niederlassungen und Agenturen eine mobile Kautiön zu leisten, deren Betrag der Hälfte der Prämiensumme des jeweils letzten Rechnungsjahres entsprechen muss, wobei die Initialkautiön an die mobile Kautiön angerechnet wird.

2. Jedenfalls sind die zu hinterlegenden Kautiöngelder an die technischen Reserven anrechenbar, wobei als technische Reserven der Prämienübertrag und die Rückstellungen für die nicht erledigten Schadenfälle gelten. Nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit binden somit die Kautiöngelder - im Gegensatz zur EG-Kautiön für Drittland-Gesellschaften - grundsätzlich keine zusätzlichen Eigenmittel der Gesellschaften.

## II. Ergebnis der exploratorischen Gespräche

### A. Vorschlag der Schweizer Delegation

Im Hinblick auf das schweizerische Anliegen, Dieskriminierungen unserer Versicherungsgesellschaften auf dem EWG-Markt zu vermeiden, wurde der EG-Delegation folgender Vorschlag unterbreitet:

1. Die schweizerischen Versicherungsgesellschaften, die via eine Zweigniederlassung oder Agentur im EWG-Raum tätig sind, verpflichten sich zur Bildung einer nach dem weltweiten Geschäft zu errechnenden und frei lokalisierbaren Solvabilitätsspanne. Der Solvabilitätsausweis wird vom Eidg. Versicherungsamt ausgestellt.
2. Die Gemeinschaft verpflichtet sich zur Gleichbehandlung der im EWG-Raum durch Zweigniederlassungen und Agenturen vertretenen Schweizer Versicherungsgesellschaften mit ihren eigenen, das heisst:

- 5 -

- Sie verzichtet auf die Lokalisationspflicht hinsichtlich der Solvabilitätsspanne;
- Sie gewährt - bei Erfüllung der aufsichtsrechtlichen Bedingungen - einen klagbaren Rechtsanspruch auf Niederlassung (wie ihn die EWG-Gesellschaften in der Schweiz schon heute geniessen);
- Sie verpflichtet sich, dass die Mitgliedstaaten im Bereich des ihnen verbleibenden Verordnungsrechts schweizerische Zweigniederlassungen und Agenturen nicht diskriminieren.

#### B. Gegenvorschlag der EG

Die EG-Delegation hat das schweizerische Verhandlungsangebot als solches positiv aufgenommen. Inhaltlich jedoch, so gab sie klar zu erkennen, könne ein allfälliges Abkommen sich nicht auf den schweizerischerseits zur Diskussion gestellten Vorschlag beschränken, müsse ein solches vielmehr die volle gegenseitige Gleichbehandlung der Versicherungsgesellschaften durch die Vertragspartner vorsehen.

Tatsächlich hätte ein Abkommen gemäss schweizerischem Vorschlag nicht sämtliche Diskriminierungen beseitigt, hätten doch die in der Schweiz tätigen EG-Gesellschaften nach wie vor eine mobile Kautions (in der halben Höhe der jährlichen Prämieinnahmen) leisten müssen, während umgekehrt die Schweizer Versicherer in der EG zur Bezahlung einer diskriminierenden (wenn auch fixen) Initialkautions gezwungen gewesen wären. Dabei muss zugegeben werden, dass der von der Schweiz ausgehende Diskriminierungseffekt erheblich stärker gewesen wäre als umgekehrt die Diskriminierung der Schweiz durch die Gemeinschaft, weshalb der Forderung der EG die sachliche Berechtigung nicht abgesprochen werden konnte.

Andererseits war die Schweiz mit ihrem Angebot eines beschränkten Abkommens davon ausgegangen, dieses könne auf der Basis ihrer geltenden Aufsichtsgesetzgebung geschlossen werden. Ein solches Abkommen hätte indessen den Interessen der schweizerischen Assekuranz nicht völlig entsprochen, da es hinsichtlich der Ausführungsgesetzgebungen der Mitgliedstaaten erhebliche Diskriminationsmöglichkeiten beinhaltet hätte. Der Ausschluss dieser Gefahr kann umgekehrt nur auf der Grundlage der vollen gegenseitigen Gleichbehandlung bewerkstelligt werden. Dieses Verhandlungsziel wiederum lässt sich ohne Abänderung der geltenden Aufsichtsgesetzgebung nicht erreichen. Als Ausweg musste deshalb die Revision der schweizerischen Aufsichtsgesetzgebung ins Auge gefasst werden, wenn auch diesbezüglich in Brüssel vorerst noch keine Zusicherungen gegeben werden konnten.

### III. Revision der schweizerischen Versicherungsaufsicht

#### A. Bildung einer Expertengruppe

Am 28. März 1974 hat der Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements, anschliessend an eine Besprechung mit Vertretern der Assekuranz und der interessierten Bundesstellen, festgelegt, es sei eine Expertengruppe mit dem Auftrag zu bilden, die Grundlinien für eine Neugestaltung der schweizerischen Versicherungsaufsicht zu erarbeiten. Die neue Regelung müsse die Kautionen eliminieren und statt ihrer einen Sicherungsfonds, in welchen die Gesellschaften den Gegenwert der technischen Reserven einzubringen hätten, vorsehen. Bei der Konstituierung des Sicherungsfonds solle man sich am heute für Lebensversicherungen geltenden Sicherstellungsgesetz vom 25.6.1930 inspirieren. Ausserdem sei die Einführung einer Solvabilitätsspanne, wie sie die EG-Richtlinie vorsieht, zu prüfen. Die neue Regelung solle den Versicherten in der Schweiz genügenden Schutz gewähren, den Gesellschaften keine Auflagen,



die nicht im Interesse der Versicherten geboten erscheinen, machen und in ihren Grundzügen sowohl für die Nicht-Lebensversicherung als auch für die Lebensversicherung anwendbar sein.

## B. Grundsätze der neuen Regelung

Die Grundsätze der neuen Regelung, so wie sie sich aus dem Bericht der Expertengruppe und den dazu erfolgten Vernehmlassungen des Verbandes schweizerischer Versicherungsgeellschaften ergeben, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die neue Form der Sicherstellung soll auf den nachstehenden drei Elementen beruhen:

- Solvabilitätsspanne;
- Sicherstellung der technischen Rückstellungen;
- Strafbestimmungen.

Das Bundesgesetz über die Kautionen der Versicherungsgesellschaften vom 4.2.1919 soll aufgehoben werden.

2. Hinsichtlich der einzuführenden Solvabilitätsspanne sollen folgende Grundsätze gelten:

- Alle in der Schweiz zugelassenen oder zuzulassenden EG-Versicherungseinrichtungen haben den Nachweis zu erbringen, dass sie über eine Solvabilitätsspanne verfügen;
- Definition entsprechend Art. 16 der EG-Richtlinien;
- Berechnung (entsprechend Art. 16 bzw. 17 der EG-Richtlinien) auf weltweiter Basis;

- Ausnahmebestimmungen für einige wenige, kleinere Versicherungseinrichtungen in Anlehnung an Art. 3 der EG-Richtlinien.
3. Die Sicherstellung der technischen Reserven erfolgt nach den folgenden Grundsätzen (für Einzelheiten sei auf die Darstellung des Eidg. Versicherungsamtes im Anhang verwiesen):
- Die technischen Rückstellungen werden grundsätzlich nach dem von der Aufsichtsbehörde genehmigten Geschäftsplan berechnet;
  - die Summe der verschiedenen technischen Rückstellungen ergibt den Sollbetrag des Sicherungsfonds;
  - der Sicherungsfonds wird von der Versicherungseinrichtung durch die Ueberweisung von bestimmten Werten im Umfang des Sollbetrages bestellt;
  - diese Ueberweisung geschieht dadurch, dass die betreffenden Werte in ein von der Versicherungseinrichtung nach Weisung der Aufsichtsbehörde zu erstellendes Register oder registerähnliches Formular eingetragen werden;
  - die im Sicherungsfonds verhafteten Werte sollen unter Berücksichtigung der Art der betriebenen Geschäfte sowie der Unternehmensstruktur möglichst grosse Sicherheit und Rendite bei jederzeitig genügender Liquidität unter Wahrung angemessener Mischung und Streuung gewährleisten;
  - die im Sicherungsfonds verhafteten Werte sind getrennt von übrigen Vermögen der Versicherungseinrichtung zu verwahren und in der Schweiz zu lokalisieren.

4. Die allgemeinen Grundsätze betreffend die Solvabilitäts-  
spanne und den Sicherungsfonds werden der Regelung auf  
Gesetzesstufe bedürfen, während Einzelfragen zweckmässiger-  
weise durch Verordnung geregelt werden sollen, um, falls  
dies wünschenswert erscheint, die zeitgerechte Berücksich-  
tigung von Aenderungen der Richtlinien und der Praxis der  
EWG zu ermöglichen.

Die Behandlung der Nicht-EG-Drittlandgesellschaften bleibt  
einer besonderen Regelung vorbehalten.

#### IV. Weiteres Vorgehen

Mit dem Einverständnis des Bundesrates können anfangs 1976 die  
eigentlichen Verhandlungen mit der EG aufgenommen werden. Die  
schweizerische Verhandlungsdelegation würde, wie bisher, aus Ver-  
tretern des Eidg. Versicherungsamtes und des Verbandes schweizeri-  
scher Versicherungsgesellschaften bestehen und vom Chef des Inte-  
grationsbüros geleitet.

Somit haben wir die Ehre, Ihnen zu

#### b e a n t r a g e n :

1. Vom vorliegenden Bericht wird in zustimmendem Sinne Kennt-  
nis genommen.
2. Die nachstehend aufgeführte schweizerische Delegation wird  
ermächtigt, mit der EG Verhandlungen über ein versicherungs-  
rechtliches Abkommen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit  
zu führen:

Delegationsleiter: Dr. Franz Blankart,  
Chef des Integrationsbüros EPD/EVD

Stellvertreter: Dr. Ulrich Christinger,  
Direktor des Eidg. Versicherungsamtes  
ab 1.1.1976

- 10 -

Mitglieder: Dr. Marino Baldi, Integrationsbüro EPD/EVD  
 Dr. Kurt Humbel, Eidg. Versicherungsamt  
 Dr. André von Graffenried, 3. Sekretär  
 der Schweiz. Mission bei den EG, Brüssel

Experte: Dr. Hans Streit, alt Direktor des Eidg.  
 Versicherungsamtes  
 Dr. Dieter Zoelly, Verband schweizerischer  
 Versicherungsgesellschaften

3. Der Delegationsleiter wird ermächtigt, wenn nötig von Fall zu Fall weitere Experten beizuziehen.

EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Zum Mitbericht an:

- Eidg. Politisches Departement
- Eidg. Finanz- und Zolldepartement

Protokollauszug an:

- Eidg. Justiz- und Polizeidepartement )
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement ) zum Vollzug
- Eidg. Politisches Departement )
- Eidg. Finanz- und Zolldepartement ) zur Kenntnis