

DER DIREKTOR  
der  
Eidgenössischen Handelsabteilung

Bern, den 22. August 1977



Herrn Dr. Ulrich Christinger  
Direktor des Eidg. Versicherungsamtes  
Bundesrain 20

3003 B e r n

Sehr geehrter Herr Direktor,

Nach Rückkehr aus meinen Ferien hatte ich die Gelegenheit, mich mit der Problematik unseres Versicherungsabkommens mit der Gemeinschaft eingehend zu befassen und insbesondere den Bericht der fünften Verhandlungssitzung zu studieren. Ich stelle mit Befriedigung fest, dass die Arbeiten in regelmässigem Rhythmus vorankommen, so dass noch in diesem Jahre mit der Paraphierung gerechnet werden kann.

Bei der Durchsicht der heute noch offenen Probleme bin ich aus meiner Sicht vornehmlich auf die innen- und aussenwirtschaftlichen Implikationen des Abkommens gestossen. Nachdem ich mir deren Bedeutung durch Herrn Blankart habe präzisieren lassen, gestatte ich mir, zu Ihren Händen einige grundsätzliche Erwägungen zu Papier zu bringen. Ich tue dies als Verantwortlicher für die schweizerische Aussenwirtschaftspolitik sowie als Präsident der Ständigen Wirtschaftsdelegation, welcher bekanntlich die Leitung der schweizerischen Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften obliegt.

Ich möchte mich zunächst zum Problem der Eigendiskriminierung äussern. Unser ganzes aussenwirtschaftliches Bemühen ist auf die Beseitigung der Diskriminierungen gerichtet, d.h. auf den freien Zugang zum ausländischen Markt. Den Preis, den wir

*firk*

für die Erreichung dieses Zieles zahlen, ist jener der Gegenseitigkeit. Wird nun im Nachgang zu einer gegenseitigen Marktöffnung eine Eigendiskriminierung vorgenommen, so stellt sich die Lage für die einheimische Wirtschaft unter Umständen schlechter dar als zuvor: Stand vorher eine Besserbehandlung im Inland einer Diskriminierung im Ausland gegenüber, so steht nach erfolgter Liberalisierung und Eigendiskriminierung eine Schlechterstellung im Inland lediglich einer Gleichbehandlung im Ausland gegenüber. Eine solche Lösung wäre nur vertretbar, wenn auch der ausländische Vertragspartner eine Eigendiskriminierung vornähme. Hierbei ist klar, dass die Saldierung der Vor- und Nachteile auch vom Ausmass der Eigendiskriminierung und von der Grösse des Binnen- im Vergleich zum ausländischen Markt abhängt; doch möchte ich aufgrund meiner Verhandlungserfahrung festhalten, dass eine Eigendiskriminierung wirtschaftspolitisch eine höchst ungewöhnliche Massnahme ist, die geeignet ist, den Sinn des Vertragsabschlusses überhaupt in Frage zu stellen.

Nun ist mir natürlich bewusst, dass Sie die betreffenden Eigendiskriminierungen aufgrund Ihrer amtlichen Aufgabenstellung zur bestmöglichen Wahrung der Interessen der Versicherten in Aussicht genommen haben. Ohne die Berechtigung dieser Erwägungen in Frage stellen zu wollen, geht es aber darum, im Rahmen der angestrebten Neuregelung auch den wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Assekuranz Rechnung zu tragen. Denn letztlich werden die Interessen der Versicherten auch durch die Ertragskraft der Versicherungsgesellschaften abgedeckt. Der Versicherungssektor stellt zudem einen wichtigen Pfeiler der schweizerischen Dienstleistungswirtschaft dar, deren internationale Entfaltungsmöglichkeit von grosser volkswirtschaftlicher Bedeutung ist. Wir erblicken das Ziel des Abkommens mit der EWG darin, der schweizerischen Assekuranz die Möglichkeit zu geben, unter gerechten Wettbewerbsbedingungen gegenüber der ausländischen Konkurrenz auftreten zu können.

In diesem Zusammenhang möchte ich ein weiteres zu bedenken geben: Es ist nicht ausgeschlossen, dass die freie Niederlassung von Agenturen und Zweigniederlassungen zur Folge haben wird, dass sich aus Gründen der wirtschaftlichen Stabilität vermehrt EG-Unternehmen als Aktiengesellschaften in der Schweiz niederlassen und von unserem Territorium aus in der Gemeinschaft tätig

werden. Wie mir gesagt wird, besteht zur Zeit erst eine von EG-Kapital beherrschte Gesellschaft in der Schweiz (Continentale). Der damit schon bestehende und der künftige Sachverhalt lässt erwarten, dass im Falle einer Eigendiskriminierung die genannten Gesellschaften bei der EG-Kommission vorstellig werden, damit diese in der Schweiz eine systemkonforme Anwendung des Abkommens durchsetzt.

Dies wäre sicher dann der Fall, wenn wir die Anlageprinzipien hinsichtlich der freien Mittel so in die Praxis umsetzen würden, dass sozusagen nur Schweizer Titel in Frage kämen, was der Wirkung nach doch wieder eine Lokalisationsverpflichtung beinhalten würde. Es ist schlechterdings nicht zu vertreten, dass nur Schweizer Titel den Erfordernissen der Bonität, Rentabilität und Liquidität entsprechen. Das Erfordernis der Streuung würde zudem eher auf eine Verteilung der Aktiven auf verschiedene Währungen hindeuten.

Damit will ich sagen, dass wir dieses Abkommen nicht unterschreiben und zugleich die Grundidee des Systems ignorieren können, welches in der Solvabilitätsspanne als einer freien internationalen Manövriermasse besteht.

Zur Deckung der Versichertenansprüche dienen ja die technischen Rückstellungen, die nach dem neuen System für Gesellschaften in der Schweiz sehr viel substantieller sind als bis anhin, insofern sie etwa 90 % der gesamten Aktiven ausmachen und diese der Lokalisationspflicht unterwerfen, während bisher nur eine relativ geringe Initialkaution zu entrichten war, für die technischen Rückstellungen keine darüber hinausgehende Lokalisationspflicht bestand und die freien Mittel nur gewissen Anlagegrundsätzen unterworfen waren.

Wenn die Solvabilität unter Beachtung der genannten gesunden Grundsätze der Anlagepolitik nur nachweisbar zu sein hat, d.h. nach dem System der EG keinen weiteren Einschränkungen

zu unterwerfen ist, so geschieht dies aus Gründen der Rentabilitätsförderung und damit der Stärkung der Wettbewerbskraft. Dieses Argument scheint mir aus aussenwirtschaftlicher Sicht äusserst wichtig zu sein, da im Falle einer Einschränkung der freien Mittel die Entwicklungsmöglichkeiten unserer Gesellschaften im Ausland, z.B. beim Aufbau eines Geschäfts in einem andern Erdteil, derart limitiert werden, dass das Breitenwachstum der Unternehmung in Frage gestellt wird. Dies gilt a fortiori für jene Mittel, welche den Betrag der Solvabilitätsspanne überschreiten. Hierbei scheint mir das Argument, die freien Mittel müssten im Falle eines Konkurses in der Schweiz habhaft sein, um so weniger stichhaltig zu sein, je multinationaler der Konzern tätig ist, da alsdann auch die Gläubiger nur zu einem kleinen Teil in unserem Land ansässig sein dürften.

Aufgrund der vorstehenden Gedanken möchte ich mich deshalb aus der Sicht des EVD für eine möglichst flexible Lösung einsetzen. Dies gilt auch für das nur mittelbar damit zusammenhängende Problem der Beherrschung versicherungsfremder Unternehmen, wo wir uns zumindest den in wirtschaftlicher Hinsicht zukunftssträchtigen Weg des "risk management" nicht verbauen sollten.

Als zweites möchte ich mich zum Problem der "Verwaltung des Abkommens" äussern. Wie mir Herr Blankart sagt, hegen Sie gewisse Bedenken, diese Verwaltung den üblichen diplomatischen Mechanismen anzuvertrauen. Ich vermag die Begründetheit dieser Bedenken nicht recht nachzuvollziehen. Die aufsichtsrechtliche "Anwendung des Abkommens" erfolgt ja über die Konferenz der Aufsichtsbehörden, bei der das EVA anwesend sein wird. Was die völkerrechtliche Verwaltung des Abkommens betrifft, so kann diese - soweit überhaupt notwendig - nur über völkerrechtliche Organe erfolgen. Dazu kommt, dass in der Schweiz für die Verwaltung (nicht Anwendung) aller Abkommen mit den EG eine zentrale Bundesstelle, das Integrationsbüro, besteht und der Bundesrat einen und nur einen offiziellen Sprecher gegenüber der Gemeinschaft in der Person des schweiz. Missionschefs in

Brüssel ernannt hat. Dazu kommt aber, aus meiner Sicht, ein wohl noch wichtigeres, weil materielles Argument: Die Motivation des Abkommens ist aussenwirtschaftspolitischer Natur. Wäre dem nicht so, wären wir mit der Gemeinschaft gar nicht in Verhandlungen getreten. Die bisherige aufsichtsrechtliche Regelung hat sich ja, nicht zuletzt aufgrund der umsichtigen Anwendungsweise durch Ihr Amt, bewährt. Wir schliessen somit primär einen Wirtschaftsvertrag, gewissermassen die Fortsetzung des Freihandelsabkommens ab. Die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen sind hierbei notwendig und wesentlich, aber dennoch nur Mittel zum Zweck. Auch aus dieser Sicht glaube ich nicht, dass die Verwaltung des Abkommens ein ausschliesslich aufsichtsrechtliches Problem sein kann. Vielmehr wird es darum gehen, die beiden Aspekte zwischen dem EVA und der Handelsabteilung zu regeln und alsdann über das Integrationsbüro die Mission aus einer gesamtschweizerischen Schau zu instruieren, bzw. mit einer Experten- oder Verhandlungsdelegation nach Brüssel zu reisen. Entsprechend werden, wie bisher, auch die das Abkommen betreffenden Anträge von beiden Departementen unterschrieben sein, sofern sie nicht separat die aufsichtsrechtliche Gesetzgebung betreffen.

Schliesslich möchte ich einige Gedanken zum Problem der Inkraftsetzungsfristen äussern, da diesen aus aussenwirtschaftlicher Sicht ebenfalls eine erhebliche Bedeutung zukommt. Der Zweck des Abkommens, die Gleichbehandlung herzustellen, wird - so wie die Dinge heute stehen - erst nach einer diskriminatorischen Uebergangsfrist erreicht werden können. Es hängt somit von unserem internen Arbeitstempo ab, wie lange unsere Assekuranz im EG-Raum Nachteile zu gewärtigen hat. In der heutigen Wirtschaftslage ist dieser Aspekt von eminentem Interesse. Jede Zeiteinsparung bedeutet Einsparung von wettbewerbsverfälschenden Mehrkosten. Ich bin persönlich überzeugt, dass ohne Freihandelsabkommen die schweizerische Exportindustrie von der Rezession auf den europäischen Märkten in einer Weise getroffen

worden wäre, die zu zahlreichen Betriebsschliessungen geführt hätte. Wir können es uns in der gegenwärtigen Situation einfach nicht leisten, im EG-Raum Märkte durch ungleiche Wettbewerbsbedingungen zu verlieren. - Dazu kommt aber eine wichtigere Befürchtung. In allen internationalen Verhandlungen, die ich zur Zeit führe, stosse ich bei meinen Gesprächspartnern auf wachsende protektionistische Tendenzen. Was die EG betrifft, so ist das Versicherungsabkommen praktisch der einzige Liberalisierungsvertrag, den sie überhaupt noch aushandelt. Jeder Monat, der zwischen Paraphierung und Anwendung des Abkommens verstreicht, vergrössert die Gefahr, dass die Gemeinschaft das Abkommen sistiert. Eine rezessive Phase der EG-Assekuranz würde genügen, das Abkommen, selbst kurz vor seiner Anwendung, in Frage zu stellen, eine Gefahr, die danach aus Gründen der Sachzwänge sehr viel geringer ist. Ich kann hier nur wiederholen, was ich anlässlich einer früheren Aussprache zwischen dem Vorsteher des EJPD und der Assekuranz gesagt habe: Die Chance der Liberalisierung ist zu ergreifen; wir wissen nicht, wie sich die protektionistischen Tendenzen in zwei Jahren entwickelt haben werden.

Sie sind daher sicher mit mir einig, dass angesichts dieser Situation und des wachsenden Schadens, der für den schweizerischen Versicherungssektor aus der Diskriminierung im EG-Raum entsteht, die zur Anwendung des Abkommens erforderliche schweizerische Gesetzgebung und Durchführungsverordnung möglichst rasch erlassen werden sollten. Auch wäre es wünschbar, wenn der Staatsvertrag und das Gesetz gleichzeitig, mit einer einzigen Botschaft, vor das Parlament gebracht werden könnten. Nicht nur würden dadurch der Verwaltungsaufwand und das parlamentarische Verfahren vereinfacht, sondern es würden auch die wirtschaftlichen Auswirkungen klargestellt, die das Eingehen neuer Verpflichtungen gegenüber der EWG rechtfertigen. Schon der Bundesrat wird bei der Prüfung seiner Vorlage an das Parlament die internen Konsequenzen genau abzuschätzen wünschen.

Sollte Ihnen aus Gründen, die mir unbekannt sind, ein zweistufiges Verfahren unvermeidlich scheinen, müsste zumindest die vorgesehene gesetzliche Regelung in der Ratifikationsbotschaft in genügender Präzision dargestellt werden, damit die Räte die wirtschaftspolitischen Folgen der gesamten Angelegenheit zu beurteilen vermögen. Schliesslich wäre zu prüfen, ob die Vernehmlassungs- und Ausarbeitungsfristen noch gekürzt werden könnten, um eine Anwendung des Abkommens im Jahre 1979 zu erreichen.

Als vierten Punkt möchte ich Ihnen vorschlagen, das Versicherungsabkommen in absehbarer Zeit der Ständigen Wirtschaftsdelegation zu unterbreiten. Dieses für unsere Integrationspolitik zuständige Gremium wurde seinerzeit auch während der Freihandelsverhandlungen in konsultativer Weise über den Gang dieser Angelegenheit unterrichtet, was zur wirtschaftlichen Absicherung des Vorgehens von erheblicher Bedeutung war. Wenn ich bisher davon abgesehen habe, die Ständige Wirtschaftsdelegation über das Versicherungsabkommen zu informieren, so deshalb, weil die Verhandlungen in einer gewissen Vertraulichkeit geführt worden sind. Doch scheint mir nun der Zeitpunkt gekommen zu sein, etwas aus unserer diesbezüglichen Zurückhaltung herauszutreten. An dieser Sitzung wäre natürlich auch Ihr Amt sowie die Assekuranz vertreten.

Abschliessend richte ich den Wunsch an Sie, Herrn Bundespräsident Furgler vom Inhalt dieses Briefes Kenntnis geben zu wollen, da er wirtschaftliche Fragen aufwirft, die für das EVD von Bedeutung sind. Auch wäre ich Ihnen dankbar, wenn Herr Blankart oder Herr Baldi an Aussprachen mit der Assekuranz, welche die wirtschaftspolitischen Implikationen des Abkommens betreffen, in Zukunft wieder teilnehmen könnten. Ich möchte deshalb auch in Vorschlag bringen, dass Herr Blankart an der Sitzung vom nächsten Donnerstag anwesend sein kann. Mir selbst

- 8 -

wird dies vermutlich nicht möglich sein, was indessen mein Interesse an den Ergebnissen der Aussprache in keiner Weise schmälert.

Ich versichere Sie, sehr geehrter Herr Direktor, meiner vorzüglichen Hochachtung.



Kopie: Herrn Bundesrat E. Brugger, Vorsteher des EVD