

11. Februar 1976

Verordnung über die Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht

Justiz- und Polizeidepartement. Antrag vom 28. April 1975

Politisches Departement. Mitbericht vom 13. Mai 1975

(Zustimmung)

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Mitbericht vom
16. Juni 1975 (Beilage)

Justiz- und Polizeidepartement. Stellungnahme vom 19. Juni 1975
(Beilage)

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Vernehmlassung
vom 20. Juni 1975 (Kenntnisnahme)

Justiz- und Polizeidepartement. Ergänzungsantrag vom 19. Januar
1976 (Beilage)

Politisches Departement. Mitbericht vom 3. Februar 1976

(Zustimmung)

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Mitbericht vom
3. Februar 1976 (Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

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

Die Verordnung über die Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht wird genehmigt und auf den 1. März 1976 in Kraft gesetzt.

Veröffentlichung:

Amtliche Sammlung

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen) an:

- BK 1 (Rc) zum Vollzug
- JPD 10 zum Vollzug
- EPD 6 zur Kenntnis
- VED 5 " "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

SAMMEL



Bern, den

Ausgeteilt

An den Bundesrat

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Justiz- und Polizeidepartementes
vom 28. April 1975

Erlass einer Verordnung über die Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht

1. Im kleinen Mitberichtsverfahren hatte das Luftamt im Frühling 1974 Kenntnis von einem Vorentwurf vom 28. März 1974 der Verordnung erhalten; dieser Entwurf bestand aus einem einzigen Artikel. Im Gegensatz dazu umfasst die nun beantragte Verordnung fünf Artikel. Ausserdem wird in der Einleitung zum Antrag erstmals darauf hingewiesen, dass die bedeutenden Kasko- und Haftpflichtrisiken, welche die Swissair und Balair unter Mitwirkung eines englischen Brokers versichert haben, das Bedürfnis aufgezeigt habe, die Grenzen der Versicherungsaufsichtspflicht in einer Verordnung festzulegen.

Die Zusammenhänge haben das Luftamt dazu geführt, im Einvernehmen mit dem Departement den Sachverhalt näher abzuklären. Besprechungen mit dem Versicherungsamt haben ergeben, dass die Versicherungsnehmer grundsätzlich im Vorbereitungsverfahren nicht angehört wurden, somit auch nicht die Swissair.

Ohne der Swissair den Verordnungsentwurf zugänglich zu machen, hat das Luftamt durch Einholen von bestimmten Auskünften versucht, die allgemeine Bedeutung und insbesondere die finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht zu ergründen, bei welcher die Swissair gezwungen würde, die im Rahmen ihrer technischen und betrieblichen Zusammenarbeit mit den skandinavischen und holländischen Unternehmen SAS und KLM gemeinsam abgeschlossenen Pauschalversicherungen zu ändern.

2. Zusammenfassend ist als Ergebnis festzuhalten, dass die Auffassungen und Beurteilungen des Versicherungsamtes und der Swissair diametral sind. Die Swissair macht insbesondere geltend, kein europäisches Land, ausgenommen höchstens teilweise Frankreich, beanspruche eine derart weitgehende Aufsicht. Es sei der Swissair eine Aenderung im bestehenden Konsortium schon deshalb nicht zuzumuten, weil sie bei getrennter Behandlung sogar durch die Einbringung ihres Versicherungspaketes über ein in der Schweiz zugelassenes Unternehmen in das Gesamtpaket keinesfalls entsprechend günstige wirtschaftliche Bedingungen erhalten könnte; auch für die Partner ergäben sich ungünstige Auswirkungen, was auch die eigene Stellung im Konsortium nachteilig beeinflussen müsste. In einem Zeitpunkt, in dem die Swissair wie noch nie um die Eigenwirtschaftlichkeit ringe, könnten solche Nachteile nicht verantwortet werden. Den zahlreichen Nachteilen stünde höchstens ein gewerbepolitischer

Vorteil der schweizerischen Versicherungsunternehmen gegenüber. Das Versicherungsaufsichtsgesetz sei jedoch nach der Zweckbestimmung ein Schutzgesetz zugunsten der Versicherungsnehmer und nicht ein gewerbepolitisches Interventionsinstrument.

Es kann nicht Sache des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes und noch viel weniger des Luftamtes sein, die verschiedenen Argumente abschliessend würdigen zu wollen. Es tauchen im übrigen auch mehrere Fragen auf, die in die Zuständigkeit weiterer Departemente fallen.

Wir beschränken uns nachstehend auf einige Hauptpunkte, die den Antrag des Departementes rechtfertigen.

3. Ausgangspunkt ist die Bestimmung in Artikel 1 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1885 betreffend die Beaufsichtigung von Privatunternehmungen im Gebiet des Versicherungswesens, wonach alle Privatunternehmen der Bundesaufsicht unterstehen, die "in der Schweiz Geschäfte betreiben".

Wenn dieser auslegungsbedürftige Begriff in einer Verordnung näher umschrieben wird, muss unseres Erachtens oberste Richtschur der Gesetzeszweck bleiben, d.h. der Schutz der Versicherungsnehmer. Das Versicherungsamt führt im Antrag selbst aus, dass seine Praxis auf einer sehr weiten Auslegung beruhe. Es lässt sich zum mindesten bezweifeln, ob ein solches Aufsichtsbedürfnis durch genügendes Schutzbedürfnis und Schutzwürdigkeit vor allem in Fällen beansprucht und gerechtfertigt werde, in denen ein Versicherungsnehmer im Ausland Verträge über weltweit verteilte Risiken schliesst, wobei er aus eigenem Antrieb und ohne Werbung des Versicherers in der Schweiz handelt. Gerade einem so erfolgreich geführten Unternehmen wie der Swissair ist eine sachkundige und vorsichtige Auswahl des Vertragspartners zuzutrauen. Im fraglichen Konsortium sind die erwähnten Unternehmen SAS und KLM beteiligt, in denen der Einfluss der betreffenden Staaten sehr ausgebaut ist; diese Staaten scheinen das Vorgehen aber nicht zu beanstanden oder sogar zu verhindern.

Wohl ist in Artikel 3 des Verordnungsentwurfes eine besondere Zuständigkeit des Versicherungsamtes begründet, wonach dieses im Einzelfall bei Nachweis, dass kein Schutzbedürfnis vorliege, die Befreiung von der Versicherungsaufsichtspflicht aussprechen kann. Weil sich die Verordnung entsprechend dem ihr zu Grunde liegenden Versicherungsaufsichtspflichtgesetz an die Versicherer richtet, müsste beispielsweise im Fall der Swissair ein ausländischer Versicherer, der in der Schweiz gar keine Geschäfte betreiben will oder die schweizerische Aufsichtshoheit nicht anerkennt, indirekt doch diese schweizerische Hoheit anerkennen, um gegebenenfalls eine förmliche Befreiung von der Versicherungsaufsicht zu erlangen. Gegenstand des Verfahrens wäre aber doch wohl die Schutzwürdigkeit der Swissair. Eine derartige Regelung ist nach unserem Dafürhalten nicht befriedigend. Abgesehen davon wollte und konnte sich das Versicherungsamt nicht darüber aussprechen, ob diese Vorschrift zugunsten des Swissair-Versicherungspaketes angewendet würde. Das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement kann auch nicht beurteilen, inwiefern die Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit anderer schweizerischer Unternehmen ebenfalls berührt werden.

4. Die beantragte, sehr weite Abgrenzung des Aufsichtsgebietes ist deshalb auch unter dem Gesichtspunkt der Reziprozität und Retorsion zu würdigen. Kann es im Interesse der Schweiz sein, in extremer Weise ausländische Unternehmen in der wirtschaftlichen Betätigung einzuschränken, wenn unserere gesamte

- 3 -

Wirtschaft sonst immer für möglichst freizügige Regelungen eintritt ? Abgesehen von möglichen Rückwirkungen durch ausländische Gegenmassnahmen spricht allein schon die Behinderung oder Vereitelung eines Vorhabens wie des Versicherungsnehmer-Konsortiums Swissair-KLM-SAS und Konsorten gegen eine derartige Vorschrift. Warum soll ein Beispiel von internationaler Zusammenarbeit, deren Ausbau immer wieder gefordert wird, ausgerechnet in einem Bereich behindert oder gar vereitelt werden, wo die Zusammenarbeit einem schweizerischen Unternehmen sehr substantielle Vorteile bietet ? Unseres Wissens sind diese besonderen Gesichtspunkte weder im Politischen Departement geprüft, noch dem Volkswirtschaftsdepartement (Handelsabteilung) und dem Finanz- und Zolldepartement (Finanzverwaltung) vorgelegt worden. Dabei darf nicht übersehen werden, dass Bund, Kantone und Gemeinden am Aktienkapital der Swissair zu rund einem Viertel beteiligt sind, somit auch ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse am Gedeihen des nationalen Luftverkehrsunternehmens haben.

5. Unter den gegebenen Umständen, die vorstehend nicht umfassend dargelegt werden, erachtet es das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement als nötig, dass der Sachverhalt nochmals eingehend auch unter wirtschafts- und aussenpolitischen Gesichtspunkten abgeklärt werde. Dabei müssten die Auswirkungen bei den direkt Betroffenen, jedenfalls die Fälle von derartiger Bedeutung wie derjenige der Swissair, in die Abklärungen einbezogen und den Betroffenen die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt werden. Gestützt auf diese ergänzenden Abklärungen wäre der Verordnungsentwurf neu zu bearbeiten.

Sollte der Bundesrat jedoch einen sofortigen Entscheid vorziehen - besondere Gründe dafür sind dem Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement allerdings nicht bekannt - dann wäre es unbedingt nötig, wenigstens den Artikel 3 (unter Umständen aber auch den Artikel 2) so zu fassen, dass das Versicherungsamt die Befreiung von der Versicherungsaufsichtspflicht verfügt, wenn eine natürliche Person mit schweizerischem Wohnsitz oder eine juristische Person mit Sitz in der Schweiz nachweist, dass die Versicherung im Rahmen einer auf anderem als dem Versicherungsgebiet geschaffenen vertraglichen Zusammenarbeit besteht oder vorgesehen ist.

Was die Strafbestimmung von Artikel 4 betrifft, so hat das Luftamt von der Erklärung des Versicherungsamtes Kenntnis genommen, wonach die Strafindrohung sich ausdrücklich nur an die Versicherer und ihre Gehilfen richtet, dagegen nicht an allfällige Versicherungsnehmer.

6. Schliesslich schlagen wir vor, dass der Zeitpunkt des Inkrafttretens in der Weise festgelegt wird, dass entsprechend der in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung vom 8. November 1949 über die Veröffentlichung der Gesetze und anderer Erlasse festgelegte Frist von fünf Tagen zwischen Veröffentlichung und Inkrafttreten gewahrt werden kann.

Aus diesen Gründen beehren wir uns, Ihnen zu

b e a n t r a g e n :

Der Bundesrat beauftragt das Justiz- und Polizeidepartement (Versicherungsamt) in Zusammenarbeit mit den übrigen interessierten Departementen, die wirtschaftspolitischen und aussenpolitischen Auswirkungen im Zusammenhang mit der Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht eingehend abzuklären und den Verordnungsentwurf entsprechend zu überarbeiten. Dabei ist den nach Kenntnis der beteiligten Verwaltungsstellen von der Anwendung der Verordnung besonders Betroffenen in angemessener Weise Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen.

- 4 -

Eventualantrag:

Der Bundesrat genehmigt den Entwurf der Verordnung über die Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht mit folgenden Aenderungen:

1. Neu Artikel 3

Befreiung von der Versicherungsaufsichtspflicht

1 Das Eidgenössische Versicherungsamt kann im Einzelfall die Befreiung von der Versicherungsaufsichtspflicht aussprechen, wenn nachgewiesen ist, dass kein Schutzbedürfnis vorliegt.

2 Es verfügt die Befreiung, wenn es sich um die Versicherungsgeschäfte einer natürlichen Person mit Wohnsitz oder einer juristischen Person mit Sitz in der Schweiz im Rahmen einer vertraglichen internationalen Zusammenarbeit auf anderem als nur das Versicherungswesen betreffenden Gebiet handelt.

2. Neu Artikel 5

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. September 1975 in Kraft.

In die Amtliche Sammlung: Verordnung

Mitteilung durch Protokollauszug an:

Für den Hauptantrag: Justiz- und Polizeidepartement (10 Expl.)
 Politisches Departement (6 Expl.)
 Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (4 Expl.)
 Finanz- und Zolldepartement (4 Expl.)
 Volkswirtschaftsdepartement (4 Expl.)

Für den Eventualantrag: Justiz- und Polizeidepartement (10 Expl.)
 Politisches Departement (6 Expl.)
 Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (4 Expl.)

Eidgenössisches Verkehrs- und
 Energiewirtschaftsdepartement

W. Ritschard

Bern, den 19. Juni 1975

An den Bundesrat

Ausgeteilt

Verordnung über die Abgrenzung der
Versicherungsaufsichtspflicht

S t e l l u n g n a h m e

des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zum Mitbericht des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements vom 16.6.75

Wir stellen fest, dass mit Ausnahme des EVED kein Departement Einwendungen erhoben hat. Die Ausführungen des EVED geben uns zu folgenden Bemerkungen Anlass:

1. Der Entwurf vom 28.3.74, so wie er dem Eidgenössischen Luftamt zugestellt worden ist, wies in der Tat nur einen einzigen Artikel auf. Dieser enthielt aber bereits den wesentlichen Inhalt des nunmehr vorliegenden Antrags des EJPD an den Bundesrat. Die Aufteilung in fünf Artikel ist das Ergebnis des Kleinen Mitberichtsverfahrens.

Wenn in diesem Verfahren nicht erwähnt worden ist, dass der Versicherungsabschluss ausländischer, zum Geschäftsbetrieb in der Schweiz nicht zugelassener Versicherer mit der Swissair den Anlass zum Verordnungsentwurf gegeben hat, so liegt der Grund darin, dass dies nach Auffassung der Aufsichtsbehörde für die Beurteilung der Verordnung nicht relevant ist. Die dem Bundesrat beantragte Legaldefinition ist von allgemeiner Tragweite. Die Verordnung richtet sich wie die gesamte Aufsichtsgesetzgebung nur an die Versicherungsunternehmungen. Es entspricht deshalb der Uebung, dass nur die Verbände der Versicherungsunternehmungen begrüsst werden. Müssten die Versicherungsnehmer zur Stellungnahme eingeladen werden, so müsste praktisch die Gesamtheit der natürlichen und juristischen Personen in der Schweiz angefragt werden, was undurchführbar wäre. Würden demgegenüber nur einzelne Versicherungsnehmer konsultiert, so würde dies auf eine rechtsungleiche Behandlung hinauslaufen. Auf dem Gebiete der Luftfahrtgesetzgebung werden zweifellos die Luftfahrtunternehmungen begrüsst und nicht etwa auch die Benützer der Luftfahrzeuge oder potentiell Geschädigte.

2. Der Verordnungsentwurf entspricht der konstanten bisherigen Aufsichtspraxis, die im wesentlichen mit jener der umliegenden Staaten übereinstimmt. Sowohl das Versicherungsaufsichtsgesetz wie der darauf basierende Entwurf zu einer Verordnung über die Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht haben gewerbepolizeilichen Charakter. Ein gewerbepolitischer Zweck liegt dem Entwurf fern. Alleiniges Ziel der Verordnung ist der Schutz der Versicherten, worunter nicht nur die Versicherungsnehmer, sondern in der kollektiven Unfall-, Kranken- und Lebensversicherung auch die Versicherten und in der Haftpflichtversicherung auch die geschädigten Dritten zu verstehen sind. Zu beachten ist, dass die Interessen der Versicherungsnehmer und jene der Versicherten oder Geschädigten keineswegs identisch sein müssen. Während beim Versicherungsnehmer das Interesse an einer möglichst niedrigen Prämie im Vordergrund steht, ist für die Versicherten und die Geschädigten von entscheidender Bedeutung, dass die Versicherung bei einem solventen Versicherungsträger abgeschlossen wird. Dieses Ziel zu erreichen, ist aber gerade das Hauptanliegen des Aufsichtsgesetzes und dieses Verordnungsentwurfs. Der gleiche Gedanke liegt aber auch z.B. dem Luftfahrtgesetz zugrunde, das als rechtsgültige Abdeckung der Sicherstellung der Haftpflichtansprüche in Form einer Versicherung nur den Abschluss bei einer vom Bundesrat zum Geschäftsbetrieb in der Schweiz zugelassenen Versicherungsunternehmung zulässt und nicht etwa auch bei einem in der Schweiz nicht ermächtigten Versicherer (Art. 70, Abs. 1 Luftfahrtgesetz). Würde deshalb der Bundesrat den vom EVED vorgeschlagenen Eventualantrag annehmen, so würde er sich zur Luftfahrtgesetzgebung in Widerspruch setzen, da es ja dann entgegen dem Luftfahrtgesetz zulässig wäre, dass eine zum Geschäftsbetrieb in der Schweiz nicht zugelassene Versicherungsunternehmung die Haftpflichtrisiken eines schweizerischen Luftfahrtunternehmens abdeckt. Analoge Regelungen gelten z.B. in der Seeschiffahrtsgesetzgebung, der Strassenverkehrsgesetzgebung, in der Gesetzgebung über die landwirtschaftliche Unfallversicherung, im Atom- und im Rohrleitungsgesetz.
3. Auf die Sachkunde des Versicherungsnehmers abzustellen, ginge schon deshalb nicht an, weil der Versicherungsnehmer oft eine andere Interessenlage vertritt als die Versicherten und Geschädigten, zu deren Interessenwahrung die Aufsichtsbehörde auf Grund des Aufsichtsgesetzes ebenfalls eingesetzt worden ist. Wollte man übrigens für die Abgrenzung der Aufsichtspflicht darauf abstellen, ob die Versicherungsunternehmung mit sachkundigen Versicherungsnehmern Verträge abschliesst, so würde nicht nur eine Rechtsunsicherheit, sondern auch eine Rechtsungleichheit geschaffen.

Die Unterstellung unter die Versicherungsaufsicht hat zur Konsequenz, dass die Versicherungsunternehmung die Bewilligung zum Geschäftsbetrieb in der Schweiz einholen muss mit den damit verbundenen Rechtsfolgen: Anwendung der Aufsichtsgesetzgebung und des Versicherungsvertragsgesetzes, Unterstellung unter die Versicherungsaufsicht des Eidgenössischen Versicherungsamts und materielle Sicherstellung der Versicherungsansprüche. Im Falle

der Swissair und in ähnlichen Fällen wäre auch die Abdeckung der Risiken bei einer in- oder ausländischen, zum Geschäftsbetrieb in der Schweiz ermächtigten Versicherungsunternehmung und deren Rückversicherung bei in der Schweiz beaufsichtigten oder nicht beaufsichtigten Versicherungsunternehmungen möglich. Die schweizerische Aufsichtsbehörde kann die Behauptung der Swissair, dass dies namhafte finanzielle Auswirkungen für die Versicherungsnehmerin zur Folge hätte, nicht teilen. Aber selbst wenn ein gewisser Prämienunterschied resultieren würde, so wäre dies kein Grund für die Nichtanwendung des Aufsichtsgesetzes.

4. Die Pflicht der ausländischen Versicherungsunternehmungen zur Einholung der schweizerischen Bewilligung kann keine andere Auswirkung haben, als dass die schweizerischen Versicherer im Ausland für solche Versicherungsabschlüsse ebenfalls die Bewilligung jener Länder einholen müssen; eine Tatsache, die jedenfalls in den umliegenden Staaten bereits heute besteht.
5. Das EJPD sieht nicht ein, was unter den vorgenannten Voraussetzungen mit einer weiteren Abklärung gewonnen werden könnte. Tritt die Verordnung in Rechtskraft, so wird lediglich der gesetzmässige Rechtszustand wiederherzustellen sein, der vor dem Abschluss der ausländischen, zum Geschäftsbetrieb in der Schweiz nicht zugelassenen Versicherer mit der Swissair bestanden hat. Die Tatsache, dass in den nun laufenden Vertrag mit der Swissair auch andere Vertragspartner (KLM und SAS) einbezogen worden sind, konnte an der Versicherungsaufsichtspflicht nach schweizerischem Aufsichtsrecht nichts ändern.

Das Departement kann sich aber auch dem Eventualantrag des EVED nicht anschliessen. Abgesehen davon, dass eine solche Verordnungsbestimmung den in Ziffer 2 erwähnten Gesetzgebungen widerspräche, würden damit alle Versicherungsgeschäfte mit multinationalen Firmen mit Sitz in der Schweiz oder mit schweizerischen Zweigniederlassungen ausländischer Firmen oder mit Firmen oder natürlichen Personen, die irgendwelche vertragliche Beziehungen auf übernationaler Ebene unterhalten, von der Versicherungsaufsichtspflicht ausgenommen. Damit würde ein sehr weiter und unbestimmter Kreis von Firmen und Einwohnern der Schweiz nicht mehr dem Schutz der schweizerischen Aufsichtsgesetzgebung unterstehen, was der Intention des schweizerischen Verfassungs- und Gesetzgebers widerspräche.

Das EJPD lehnt die Verantwortung ab, dass in Missachtung der versicherungsaufsichtsrechtlichen Vorschriften in der Schweiz nicht zugelassene Versicherer Risiken in der Schweiz decken, wie dies z.B. im vorliegenden Fall mit den Kasko- und Haftpflichtrisiken der Swissair der Fall ist.

6. Artikel 5 des Verordnungsentwurfs wurde auf Wunsch der Bundeskanzlei in dieser Form redigiert.

- 4 -

Aus den erwähnten Gründen

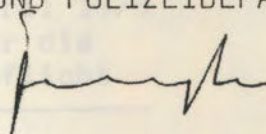
b e a n t r a g tAusgeteilt

Bern, den 19. Juni 1975

das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, sowohl den Hauptantrag wie auch den Eventualantrag des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements abzulehnen und den Antrag vom 28. April 1975 zum Beschluss zu erheben.

EIDGENOESSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

Ergänzungsantrag zum Antrag v
betreffend Freizug einer Verordnung über die
Abgrenzung der Versicherungsaufsicht



mit der Durchführung des Richterlichverfahrens sind Divergenzen zum Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement entstanden (Richterlich das EVED vom 18. Juni 1975).

Die ausländischen, grösstenteils zum Geschäftsbetrieb in der Schweiz nicht ansässigen Versicherer, die wie Lebens- und Haftpflichtrisiken der Schweiz versichern (KSS-Police), würden nämlich nach dem bisherigen Verordnungsentwurf die Risiken der Schweiz nicht mehr versichern, da die Schweiz die mit- und durch ausländischen Luftverkehrsgesellschaften durch Versicherungsgegenstände betrieblicher Natur verbundene ist, als Versicherungsnehmerin der KSS-Police auftritt.

Gehtötig auf die Einwandungen des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements beauftragten Sie unser Departement im Juni 1975, zusammen mit der Schweiz nach einer Lösung zu suchen, die es der Schweiz ermöglichen würde, ihre Lebens- und Haftpflichtrisiken in Übereinstimmung mit den Anforderungen der Versicherungsaufsicht zu versichern, ohne dass ihr durch finanzielle Mehraufwendungen erwachsen. In der Folge vermittelte sowohl unser Departement wie auch, in unserem Auftrag, der Eidgenössische Versicherungsaufsicht sowohl mit der Schweiz als auch mit schweizerischen Versicherern ("Zürcher" und "Winterthur"), die durch Vermitt-

Ausgeteilt

Bern, den 19. Januar 1976

An den Bundesrat

Ergänzungsantrag zum Antrag vom 28. April 1975
betreffend Erlass einer Verordnung über die
Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht

I.

Bei der Durchführung des Mitberichtsverfahrens sind Divergenzen zum Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement entstanden (Mitbericht des EVED vom 16. Juni 1975).

Die ausländischen, grösstenteils zum Geschäftsbetrieb in der Schweiz nicht ermächtigten Versicherer, die die Kasko- und Haftpflichtrisiken der Swissair versichern (KSS-Police), dürften nämlich nach dem bisherigen Verordnungsentwurf die Risiken der Swissair nicht mehr versichern, da die Swissair, die mit dem Ausland durch Vereinbarungen betrieblicher Natur verbunden ist, als Versicherungsnehmerin der KSS-Police auftritt.

Gestützt auf die Einwendungen des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements beauftragten Sie unser Departement im Juni 1975, zusammen mit der Swissair nach einer Lösung zu suchen, die es der Swissair ermöglichen würde, ihre Kasko- und Haftpflichtrisiken in Uebereinstimmung mit den Anforderungen der Versicherungsaufsicht zu versichern, ohne dass ihr daraus finanzielle Mehraufwendungen erwachsen. In der Folge verhandelten sowohl unser Departement wie auch, in unserem Auftrag, das Eidgenössische Versicherungsamt sowohl mit der Swissair als auch mit schweizerischen Versicherern ("Zürich" und "Winterthur"), die durch Vermitt-

- 2 -

lung des Schweizerischen Luftpools an der KSS-Police als Rückversicherer beteiligt sind. Die Swissair und die genannten Versicherer verhandelten auch direkt miteinander. Es kam ein Vorschlag für eine sogenannte "fronting"-Lösung zustande, d.h. ein Versicherungsvertrag, mit dem die schweizerischen Risiken der KSS-Police von zum Geschäftsbetrieb in der Schweiz ermächtigten Versicherern in Erstversicherung übernommen worden wären; diese hätten die Risiken zu 100 Prozent allen derzeitigen Versicherern der KSS-Police in Rückdeckung gegeben, wobei sie selbst die gleichen Anteile übernommen hätten, die sie bereits bisher im Rahmen des Schweizerischen Luftpools besaßen. Diese Lösung wäre mit dem Verordnungsentwurf vereinbar gewesen. Obschon sie für die Swissair und die Versicherten eine Verstärkung der Rechtsstellung gebracht hätte, ist sie von der Swissair jedoch abgelehnt worden. Die Swissair hätte nämlich den Erstversicherern für die "fronting"-Lösung eine zusätzliche Prämie in der Grössenordnung von jährlich rund 130'000 Franken entrichten müssen, einen Betrag, den die Swissair als nicht zumutbar erachtet.

Eine Legaldefinition des in Artikel 1 Absatz 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes enthaltenen Begriffs "in der Schweiz Geschäfte betreiben" ist jedoch angesichts der entstandenen Rechtsunsicherheit und im Interesse einer Handhabung der Aufsichtspraxis nach zweifelsfreien Rechtsgrundsätzen notwendig und dringlich. Der Verordnungsentwurf basiert auf ähnlichen Grundsätzen wie die Gesetzgebungen verschiedener EG-Mitgliedstaaten. So entspricht er materiell dem Entwurf zu einem neuen belgischen Versicherungsaufsichtsgesetz.

Da die zur Erreichung einer zweckmässigen und rechtlich einwandfreien Lösung für die Versicherung der schweizerischen Risiken der KSS-Police mit der Swissair und den schweizerischen Versicherern gepflogenen Verhandlungen gescheitert sind, ist eine neue Lage entstanden. Unter diesen Umständen erlauben wir uns, Ihnen den Entwurf für eine Verordnung über die Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht erneut zur Genehmigung zu unterbreiten. Der Entwurf ist jedoch ~~praktisch im Sinne des Eventualantrags~~ den das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement in seinem Mitbericht vom 16. Juni 1973 gemacht hat, geändert worden. Die Aenderung besteht in der Ergänzung von Artikel 3

- 3 -

unseres Verordnungsentwurfs vom 28. April 1975 durch einen zweiten Absatz, der praktisch im Wortlaut aus dem Eventualantrag des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements übernommen worden ist. Der neugefasste Artikel 3 hat folgende Fassung:

"Zuständigkeit des Versicherungsamts

¹ Das Eidgenössische Versicherungsamt entscheidet über die Versicherungsaufsichtspflicht. Wenn im Einzelfall nachgewiesen ist, dass kein Schutzbedürfnis vorliegt, wird die Befreiung von der Versicherungsaufsichtspflicht ausgesprochen.

² Es kann die Befreiung verfügen, wenn es sich um die Versicherungsgeschäfte einer natürlichen Person mit Wohnsitz oder einer juristischen Person mit Sitz in der Schweiz im Rahmen einer vertraglichen internationalen Zusammenarbeit auf anderem als nur das Versicherungswesen betreffenden Gebiet handelt."

Durch diese neue Fassung werden die KSS-Police sowie andere derartige Versicherungsgeschäfte von der Versicherungsaufsicht befreit. Da die revidierte Fassung des Verordnungsentwurfs praktisch den Wortlaut des vom Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement gemachten Eventualantrages enthält, geben wir der Erwartung Ausdruck, dass dieses Departement seine im Mitbericht bisher geltend gemachten Bedenken fallen lässt.

II.

Die Ueberprüfung des bisherigen Verordnungsentwurfs lässt es als angezeigt erscheinen, eine Regelung für die Anpassung allfälliger bestehender Versicherungsverträge aufzunehmen, die mit der Verordnung nicht übereinstimmen sollten. Wir erachten deshalb die nachstehende Neufassung von Artikel 5 des Verordnungsentwurfs für zweckmässig.

- 4 -

"Inkrafttreten

1 Diese Verordnung tritt am Tage der Verabschiedung in Kraft.

2 Laufende, mit den Bestimmungen dieser Verordnung nicht übereinstimmende Versicherungsverträge sind spätestens bei der nächsten Vertragserneuerung anzupassen."

III.

Unter diesen Umständen haben wir eine Neufassung des Verordnungsentwurfs vorgenommen, die im Vergleich zur Vorlage vom 28. April 1975 in den Artikeln 3 Absatz 2 und 5 Absatz 2 die beiden erwähnten materiellen Änderungen und in Artikel 4 der französischen Vorlage eine redaktionelle Änderung enthält. Die Neufassung ersetzt den früheren Entwurf. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen gestatten wir uns, Ihnen diesen neuen Entwurf zu einer Verordnung über die Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht zu unterbreiten und Ihnen den folgenden

A n t r a g

zu stellen:

Der diesem Antrag beiliegende neue Entwurf des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements zu einer Verordnung über die Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht wird gemäss Antrag genehmigt.

- 5 -

In die amtliche Sammlung:

Verordnung

11. Februar 1976

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (10 Exemplare)
- Eidgenössisches Politisches Departement (6 Exemplare)
- Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
(4 Exemplare)

Antrag vom 8. Februar 1976

EIDGENOESSISCHES

JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT


Beilagen:

Entwurf zu einer Verordnung über die
Abgrenzung der Versicherungsaufsichtspflicht
(deutsch und französisch)

Zum Mitbericht an:

- Eidgenössisches Politisches Departement
- Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement