

822 Botschaft zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend die Direktversicherung

vom 15. Januar 1997

822.1 Allgemeiner Teil

Infolge des Beitritts zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) wurde die Schweiz für Liechtenstein zu einem Drittland. Ausserdem musste in Liechtenstein eine Versicherungsaufsicht geschaffen werden, wie sie die Richtlinien in der Europäischen Union vorsehen. Dementsprechend hätten die schweizerischen Versicherungsunternehmen nach dem am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen liechtensteinischen Versicherungsaufsichtsgesetz die Stellung von Drittland-Versicherungsunternehmen, was ihnen im Vergleich zu Versicherungsunternehmen mit Sitz in einem EWR-Vertragsstaat zusätzliche administrative und finanzielle Verpflichtungen aufbürden würde. Aufgrund von Übergangsbestimmungen treten die Wirkungen des neuen Gesetzes in bezug auf die schweizerischen Versicherungsunternehmen erst am 1. Januar 1997 ein.

Artikel 2 Absatz 3 dieses Gesetzes sieht nun aber vor, dass in Staatsverträgen besondere Regelungen vereinbart werden können. In Anbetracht der guten nachbarlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein und auf ausdrückliches Gesuch des Schweizerischen Versicherungsverbandes (SVV) haben sich die schweizerischen und liechtensteinischen Behörden am 7. November 1995 bereit erklärt, im Hinblick auf den Abschluss eines solchen Abkommens in Verhandlungen zu treten. Das Abkommen (Anhang 2) wurde am 19. Dezember 1996 in Bern unterzeichnet.

Ziel des Abkommens ist es, die schweizerischen Versicherungsunternehmen in Liechtenstein den Unternehmen mit Sitz in einem EWR-Vertragsstaat gleichzustellen (grundsätzlich gilt als schweizerisches Unter-

nehmen jedes Versicherungsunternehmen mit Sitz in der Schweiz, z.B. auch eine schweizerische Tochtergesellschaft einer ausländischen Unternehmung). Damit werden die schweizerischen Gesellschaften in Liechtenstein ohne Bewilligung der liechtensteinischen Behörden Versicherungsverträge über eine Niederlassung und auf dem Wege der Dienstleistungsfreiheit, was heute nicht möglich ist, abschliessen können; umgekehrt werden den Gesellschaften mit Sitz in Liechtenstein die gleichen Rechte in der Schweiz eingeräumt. Dies entspricht dem Zustand, wie ihn die dritten Versicherungsrichtlinien in der Europäischen Union geschaffen haben. In Liechtenstein üben mehrere schweizerische Versicherungsunternehmen eine Geschäftstätigkeit aus. Demgegenüber ist bis zum heutigen Tag keine liechtensteinische Versicherungsgesellschaft in der Schweiz tätig.

822.2 Besonderer Teil

822.21 Inhalt des Abkommens

Das *Abkommen* statuiert den rechtlichen Rahmen, in welchem die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit zwischen der Schweiz und Liechtenstein in der Direktversicherung ermöglicht wird. Unter Berücksichtigung der Bestimmungen dieses Abkommens besteht Gleichwertigkeit des schweizerischen und liechtensteinischen Aufsichtsrechts. Gleich wie in der Europäischen Union durch die dritten Versicherungsrichtlinien ist die Finanzaufsicht über das Versicherungsgeschäft, das auf dem Wege der Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit ausgeübt wird, Sache des Sitzlandes. Trotz der aktuellen Bestrebungen zur Anpassung der schweizerischen Aufsichtsgesetzgebung an das Gemeinschaftsrecht kennt das schweizerische Aufsichtsrecht das Prinzip der Sitzlandaufsicht noch nicht. Deshalb enthält der Anhang zum Abkommen Bestimmungen, welche die Einzelheiten dieses Prinzips hinreichend konkretisieren, damit sie direkt anwendbar sind ("self-executing").

Die *Präambel* bestätigt den Willen der Vertragsparteien, die in der Direktversicherung bestehenden Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere

angesichts der Gleichwertigkeit des schweizerischen und liechtensteini-
schen Aufsichtsrechts, zu festigen und zu fördern.

Der *erste Abschnitt* (Grundbestimmungen) enthält einen Artikel über das Ziel des Abkommens (Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit) und umschreibt seinen Anwendungsbereich. Das Abkommen betrifft nur Versicherungsunternehmen mit Sitz in der Schweiz oder in Liechtenstein und gilt nur für das Gebiet dieser beiden Länder. Damit ist ausgeschlossen, dass Unternehmen mit Sitz in einem anderen EWR-Staat via Niederlassung in Liechtenstein ohne entsprechende Bewilligung zum Geschäftsbetrieb Verträge in der Schweiz und umgekehrt schweizerische Unternehmen über eine Niederlassung in Liechtenstein ohne entsprechende Bewilligung Verträge in einem anderen EWR-Staat abschliessen dürfen.

Der *zweite Abschnitt* (Zulassungs- und Ausübungsbedingungen) statuiert und umschreibt die Gleichwertigkeit der Aufsichtsrechte der Parteien und verankert das Sitzlandprinzip. Er enthält des weiteren einen Artikel, der präzisiert, dass das innerstaatliche Recht auf die vom Abkommen nicht geregelten Sachverhalte anwendbar ist.

Der *dritte Abschnitt* (Vollzug des Abkommens) bestimmt die Ziele und Schranken der Zusammenarbeit unter den Aufsichtsbehörden. Ein Artikel des Abkommens ist der Gemischten Kommission, ein weiterer der Beilegung von Streitigkeiten gewidmet.

Der *vierte Abschnitt* (Schlussbestimmungen) betrifft die Verwaltung des Abkommens. Er regelt insbesondere die Revision, die Kündigung und das Inkrafttreten des Abkommens. Dieser Abschnitt enthält auch Bestimmungen über die Entwicklung der innerstaatlichen Rechtsordnung und die Drittlandbeziehungen.

Der *Anhang*, unterteilt in drei Kapitel, enthält die Einzelheiten des Aufsichtssystems nach dem Sitzlandprinzip. Darin sind lediglich diejenigen Regeln aufgenommen, die in Ergänzung der bestehenden innerstaatlichen Normen erforderlich sind, damit die Aufsicht beidseits der Grenze gleichwertig funktionieren kann. Das Abkommen beschreitet damit neue Wege und führt Bestimmungen ein, die aus sich selbst heraus anwendbar

sind ("self-executing"). Im ersten Kapitel werden Regeln aufgestellt, die sowohl in der Schweiz als auch in Liechtenstein gelten. Das zweite Kapitel enthält die Bestimmungen, die auf die Geschäftstätigkeit schweizerischer Versicherungsunternehmen in Liechtenstein Anwendung finden, und das dritte Kapitel die Bestimmungen, die sich auf die Geschäftstätigkeit liechtensteinischer Versicherungsunternehmen in der Schweiz beziehen.

822.22 Vorläufige Anwendung

Um eine Diskriminierung schweizerischer Versicherungsunternehmen in Liechtenstein im Vergleich zu Unternehmen aus EWR-Staaten zu vermeiden (vgl. Ziff. 822.1), hat der Bundesrat gestützt auf Artikel 2 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über aussenwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201) beschlossen, das Abkommen vom 1. Januar 1997 an vorläufig anzuwenden. Anlässlich der Unterzeichnung des Abkommens wurde in einer gemeinsamen Erklärung die beidseitige vorläufige Anwendung des Abkommens festgehalten.

822.3 Finanzielle Auswirkungen und wirtschaftliche Folgen des Abkommens sowie Auswirkungen auf unsere Politik im Bereich der Direktversicherung

Dieses Abkommen führt zu keinen zusätzlichen Ausgaben.

Im heutigen Zeitpunkt ist kein liechtensteinisches Versicherungsunternehmen in der Schweiz tätig. Das Total der vereinnahmten Prämien durch die schweizerischen Versicherungsunternehmen in Liechtenstein im Bereich der Privatversicherung wird - gemäss SVV - auf 290 Millionen Franken pro Jahr geschätzt (unterteilt in: 80 Mio. für die Nichtlebensversicherung, 190 Mio. für die Lebensversicherung und 20 Mio. für die obligatorische Unfallversicherung).

Der Abkommensinhalt ist *innovativ*. Zum einen, weil die Schweiz bis anhin noch kein bilaterales Abkommen über den gesamten Bereich der Direktversicherung abgeschlossen hat, in welchem zudem die Dienstlei-

stungsfreiheit vorgesehen ist; das Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft betrifft nicht die Lebensversicherung und regelt nur die Niederlassungsfreiheit. Zum anderen, weil das Abkommen mit Liechtenstein in der Praxis und im schweizerischen Rechtssystem eine Neuerung im Bereich der Aufsicht einführt: Das Prinzip der Sitzlandaufsicht (mit einheitlicher Bewilligung und Kontrolle vor Ort).

Das Abkommen mit Liechtenstein ist mit den Verpflichtungen der Schweiz vereinbar, welche sie im Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) (AS 1995 2418) im Rahmen der WTO eingegangen ist. Artikel VII GATS (wie auch Ziff. 3 des Anhangs über Finanzdienstleistungen) sieht die Möglichkeit vor, bilaterale Abkommen zum Zweck der Harmonisierung und Anerkennung qualitativer Zulassungsvorschriften (u.a. im Bereich der Versicherungen) abzuschliessen. Da die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit im Abkommen mit Liechtenstein auf dem Prinzip der Sitzlandaufsicht beruhen, und dieses Prinzip den eigentlichen Kern des Abkommens bildet, erfüllt es die in Artikel VII GATS enthaltenen Bedingungen. Allerdings ist damit die Verpflichtung verbunden, ein ähnliches Abkommen mit jedem anderen Mitglied der WTO auszuhandeln, welches dies verlangt und im Vergleich mit dem vorliegenden Abkommen gleichwertige Bedingungen aufweist (namentlich bezüglich des Inhalts und der Anwendung des Aufsichtsrechts sowie der Zusammenarbeit der Aufsichtsbehörden). Alle EWR-Staaten dürften diese Voraussetzung erfüllen.

Damit kommt dem Abkommen mit Liechtenstein Modellcharakter für ähnliche Abkommen mit anderen Staaten zu.

822.4 Legislaturplanung

Das Abkommen entspricht dem Inhalt von Ziel 19 (Sicherstellung der schweizerischen Präsenz durch Ausbau und Vertiefung der weltweiten bilateralen und multilateralen Beziehungen) des Berichts über die Legislaturplanung 1995-1999 (BB1 1996 II 293).

⇒ 822.5 Verhältnis zum europäischen Recht

Gesamthaft betrachtet ist das Abkommen mit Liechtenstein mit dem europäischen Recht vereinbar.

Das Abkommen führt in der Praxis und im schweizerischen Rechtssystem eine Neuerung im Bereich der Aufsicht ein: das Prinzip der Sitzlandaufsicht (mit einheitlicher Bewilligung und Kontrolle vor Ort), das ein Schlüsselprinzip für den Binnenmarkt der Europäischen Union darstellt. Dieser innovative Aspekt erlaubt somit eine weitere Annäherung des schweizerischen Rechts an die Richtlinien der dritten Generation der Europäischen Union, unter Fortdauer der kantonalen Monopole im Bereich der Feuerversicherung (Monopole, die im übrigen mit dem "acquis communautaire" unvereinbar sind).

Wie in Artikel 39 des *Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft betreffend die Direktversicherung mit Ausnahme der Lebensversicherung* (AS 1992 1894) vorgesehen, hat die Schweiz die zuständigen Stellen der EG über den Inhalt des Abkommens mit Liechtenstein informiert.

822.6 Verfassungsmässigkeit

Der Bundesbeschluss basiert auf Artikel 8 der Bundesverfassung, welcher dem Bund das Recht einräumt, Staatsverträge abzuschliessen. Die Befugnis der Bundesversammlung zur Genehmigung solcher Abkommen fliesst aus Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung.

Das vorliegende Abkommen ist kündbar und führt keine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbei. Der Bundesbeschluss ist deshalb nicht dem fakultativen Referendum über völkerrechtliche Verträge im Sinne des Artikels 89 Absatz 3 der Bundesverfassung unterstellt.

**Bundesbeschluss
über das Abkommen zwischen der Schweizerischen
Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein
betreffend die Direktversicherung**

vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 8 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in die im Bericht vom 15. Januar 1997¹⁾ zur Aussenwirtschaftspo-
litik 96/1+2 enthaltene Botschaft,*

beschliesst:

Art. 1

¹ Das Abkommen vom 19. Dezember 1996 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend die Direktversicherung wird genehmigt (Anhang 2).

² Der Bundesrat wird ermächtigt, das Abkommen zu ratifizieren.

Art. 2

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Staatsvertragsreferendum.

8853

¹⁾ BBl 1997 II I