

Botschaft

zur Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend die durch private Versicherungsunternehmen betriebene Elementarschadenversicherung

vom 2. September 2015

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Genehmigung des Abkommens vom 10. Juli 2015 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend die durch private Versicherungsunternehmen betriebene Elementarschadenversicherung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

2. September 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Am 10. Juli 2015 wurde das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend die durch private Versicherungsunternehmen betriebene Elementarschadenversicherung unterzeichnet. Liechtenstein wird hierdurch in den Solidaritätskreis der schweizerischen privaten Elementarschadenversicherung eingebunden.

Dieses neue Abkommen vom 10. Juli 2015 ergänzt das Abkommen vom 19. Dezember 1996 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein zur Direktversicherung und Versicherungsvermittlung, das den Versicherern mit Sitz in einem der beiden Staaten den grenzüberschreitenden Marktzutritt (bzw. die Niederlassungs- sowie die grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit) im Staatsgebiet des jeweils anderen Landes gewährleistet.

Das neue Abkommen wird die Rechtssicherheit sowie die Transparenz im grenzüberschreitenden Versicherungsgeschäft mit Liechtenstein, insbesondere betreffend die territoriale Geltung und den Solidaritätskreis, erhöhen. Der Vollzug des Abkommens erfolgt durch die Finanzmarktaufsichtsbehörden im Rahmen der bestehenden grenzüberschreitenden Aufsichtszusammenarbeit.

Botschaft

1 Grundzüge des Abkommens

1.1 Ausgangslage, Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen

Am 10. Juli 2015 wurde das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend die durch private Versicherungsunternehmen betriebene Elementarschadenversicherung (Abkommen) unterzeichnet. Liechtenstein wird dadurch für den eingeschränkten Anwendungsbereich des Abkommens in den Solidaritätskreis der schweizerischen Elementarschadenversicherung (ESV) eingebunden. Aufgrund des Einbezugs von Liechtenstein legt das Abkommen zudem die Berechnungsgrundlagen für die Leistungskürzungen neu fest.

Das Abkommen ergänzt das Abkommen vom 19. Dezember 1996 mit Liechtenstein zur Direktversicherung und Versicherungsvermittlung (Direktversicherungsabkommen)¹. Das Direktversicherungsabkommen gewährleistet den Versicherern mit Sitz in einem der beiden Staaten die Niederlassungs- sowie die grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit auf dem Staatsgebiet des jeweils anderen Landes. Grundlage ist die durch den Sitzstaat ausgestellte Bewilligung für die Versicherungstätigkeit, die in beiden Staaten gültig ist (Grundsatz der Aufsicht durch das Sitzland). Dadurch sind die Versicherungsmärkte der Schweiz und Liechtensteins eng verbunden.

In der Schweiz ist die durch die privaten Versicherungsunternehmen betriebene ESV im Versicherungsaufsichtsgesetz vom 17. Dezember 2004² (VAG) sowie in der Aufsichtsverordnung vom 9. November 2005³ (AVO) geregelt. Der Solidaritätsgrundsatz der schweizerischen privaten ESV ist im VAG verankert (Art. 33 Abs. 2), wonach Deckungsumfang und Prämientarif der privaten ESV für alle Versicherungsunternehmen einheitlich und verbindlich sind. Zudem sieht die AVO (Art. 176) bei Grossschadenereignissen Begrenzungen der Versicherungsleistungen vor, sofern die Zahlungen für Schäden in der Schweiz eine bestimmte Summe übersteigen würden (25 Mio. Franken pro Versicherungsnehmer oder 1 Mrd. pro Gesamt ereignis).

Im Zusammenhang mit den Verhandlungen des Abkommens hat die schweizerische Finanzmarktaufsicht (FINMA) bei der liechtensteinischen Finanzmarktaufsicht (FMA Liechtenstein) verschiedene Anliegen angebracht, um einem Aufsichtsgefälle zwischen beiden Ländern vorzubeugen. Zu diesen in der Sache verbundenen Anliegen der Schweiz konnte ein Einvernehmen gefunden werden.

¹ Abkommen vom 19. Dezember 1996 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein betreffend die Direktversicherung sowie die Versicherungsvermittlung (SR **0.961.514**)

² SR **961.01**

³ SR **961.011**

1.2

Würdigung

Der Anwendungsbereich sowie die Auswirkungen des Abkommens sind sehr eingeschränkt. Einerseits betrifft es nur die ESV von Fahrhabe und Gebäuden, die von privaten Versicherungsunternehmen angeboten wird. Alle kantonalen Gebäudeversicherer (in 19 Kantonen), die auch Versicherungsleistungen zur Deckung von Elementarschäden erbringen, fallen nicht in den Anwendungsbereich des Abkommens. Andererseits entspricht das Abkommen weitgehend der bereits bestehenden Praxis der schweizerischen Versicherer sowie der Finanzmarktaufsichtsbehörden zur Prämientarfberechnung und führt diesbezüglich zu keinen Änderungen oder Neuerungen. Das Abkommen wird als Nachvollzug dieser Praxis die Rechtssicherheit sowie die Transparenz im grenzüberschreitenden Versicherungsgeschäft mit Liechtenstein, insbesondere betreffend die territoriale Geltung und den Solidaritätskreis, erhöhen. Die heutige Ausgangslage für die Schweiz und für die schweizerischen Versicherungsunternehmen, welche die ESV anbieten, bleibt weitgehend unverändert.

Zudem ist das vom Abkommen erfasste Versicherungsgeschäft der schweizerischen Versicherungsunternehmen in Liechtenstein im Verhältnis zu ihrem Gesamtgeschäft sehr klein. Die gebuchten Bruttoprämien für Feuer-, Elementar- und andere Sachschäden betrugen im Jahr 2013 in der Schweiz 3 902,8 Millionen und in Liechtenstein 34,7 Millionen Franken. Das Liechtensteiner Geschäft für diese Branchen machte somit im Jahr 2013 einen Prämienanteil von nur 0,88 Prozent aus. Von den 25 schweizerischen Gesellschaften, die im Jahr 2013 die Zweige Feuer-, Elementar- und weitere Sachschäden betrieben haben, waren 16 auch in Liechtenstein aktiv. Der Prämienanteil der schweizerischen Sachversicherer in Liechtenstein beträgt über 90 Prozent. Weiter bleibt anzumerken, dass sich die Versicherungsrisiken in Liechtenstein kaum von denen in der Schweiz unterscheiden.

2

Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Abkommens

Art. 1 Ziel des Abkommens

Der Zweck des Abkommens besteht darin, in Ergänzung zum Direktversicherungsabkommen die Grundlage für einen gemeinsamen Solidaritätskreis betreffend die private ESV auf den Hoheitsgebieten der Schweiz und Liechtensteins zu schaffen.

Art. 2 Anwendbares Recht

Artikel 2 verweist auf die Schweizer Regelung, welche in Liechtenstein anwendbar sein wird. Insbesondere gelten auch die in Artikel 33 VAG und in den Artikeln 177–181 AVO der FINMA zugewiesenen Prüfungs-, Genehmigungs- sowie die übrigen Kompetenzen zur Berechnung des einheitlichen Prämientarifs in Liechtenstein. Die FINMA bezieht die FMA Liechtenstein bei der Erfüllung dieser Kompetenzen durch Anhörung ein.

Art. 3 Sachlicher Geltungsbereich

Das Abkommen findet Anwendung auf Versicherungsunternehmen im Bereich der Direktversicherung, welche die private ESV in der Schweiz oder in Liechtenstein betreiben und die ihren Sitz oder eine Niederlassung auf dem Hoheitsgebiet einer Vertragspartei haben und nach Massgabe des jeweiligen innerstaatlichen Rechts der Aufsicht über die privaten Versicherungsunternehmen unterliegen.

Art. 4 Räumlicher Geltungsbereich

Das Abkommen gilt für die Versicherung von Elementarschäden an auf dem Gebiet einer Vertragspartei gelegenen Sachen (Fahrhabe und Gebäude).

Art. 5 Leistungsbegrenzungen

Artikel 5 sieht vor, dass die Begrenzung der Versicherungsleistung pro Ereignis neu grenzüberschreitend berechnet wird. Diese Leistungsbegrenzungen entsprechen der jeweils gültigen Regelung in Artikel 176 AVO. Allfällige Änderungen dieser Bestimmung gelten direkt auch in Liechtenstein. Gemäss Artikel 5 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 176 AVO werden die Versicherungsleistungen für einen einzelnen Versicherungsnehmer auf 25 Millionen Franken gekürzt, wenn die von allen Versicherungsunternehmen aus einem versicherten Ereignis für diesen Versicherungsnehmer ermittelten Entschädigungen diese Summe übersteigen. Übersteigen die von allen privaten Versicherungsunternehmen für ein versichertes Ereignis in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein gesamthaft ermittelten Entschädigungen 1 Milliarde Franken, so werden die auf die einzelnen Anspruchsberechtigten entfallenden Entschädigungen derart gekürzt, dass sie zusammen nicht mehr als diese Summe betragen (Abs. 2). Sowohl bei der individuellen Grenze von 25 Millionen Franken als auch bei der kollektiven Grenze von 1 Milliarde Franken sind Schäden an Fahrhabe und Gebäude getrennt voneinander zu betrachten.

Art. 6 Zusammenarbeit und Gemischte Kommission

Für den Vollzug verweist Artikel 6 auf die Zusammenarbeit der Finanzmarktaufsichtsbehörden sowie auf die Gemischte Kommission gemäss Direktversicherungsabkommen. Mit dieser Regelung kann der Vollzug und die Weiterführung der bereits bestehenden langjährigen Praxis der Versicherer und der Finanzmarktaufsichtsbehörden gewährleistet werden.

Art. 7 Beilegung von Streitigkeiten

Für die Beilegung von Streitigkeiten verweist Artikel 7 auf die im Direktversicherungsabkommen vorgesehenen Verfahren.

Art. 8 Verhältnis zu bestehenden Abkommen

Das Abkommen ändert nichts am bestehenden Direktversicherungsabkommen.

Art. 9 Drittlandbeziehungen

Das Abkommen ändert nichts am Verhältnis der Versicherungsunternehmen mit Sitz im Hoheitsgebiet der Vertragsparteien zu den Mitgliedstaaten der Europäischen

Union und des Europäischen Wirtschaftsraums sowie zu anderen Staaten und umgekehrt.

Art. 10 Entwicklung der innerstaatlichen Rechtsordnung

Das Abkommen verpflichtet Liechtenstein zur direkten Übernahme des schweizerischen Rechts im Bereich der privaten ESV. Gemäss Artikel 10 Absatz 1 informiert die Schweiz Liechtenstein im Rahmen der Gemischten Kommission möglichst frühzeitig über vorgesehene Änderungen der relevanten schweizerischen Rechtsvorschriften. Liechtenstein veröffentlicht seinerseits die anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften im Liechtensteinischen Landesgesetzblatt. Bei grundlegenden Änderungen der schweizerischen Rechtsvorschriften bezüglich Umfang und Inhalt der ESV kann Liechtenstein ein Ersuchen um Eröffnung von Verhandlungen für die Revision des Abkommens stellen.

Art. 11 Revision des Abkommens

Wünscht eine Vertragspartei eine Revision des Abkommens, so richtet sie an die andere Vertragspartei den Antrag, diesbezügliche Verhandlungen zu eröffnen. Dieser Antrag wird auf diplomatischem Wege übermittelt.

Art. 12 Kündigung des Abkommens

Das Abkommen kann unter Einhaltung einer Frist von zwölf Monaten gekündigt werden.

Art. 13 Inkrafttreten

Das Abkommen tritt dreissig Tage nach dem Tag in Kraft, an dem die Vertragsparteien einander mitgeteilt haben, dass die innerstaatlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

3 Auswirkungen

Das Abkommen hat keine Auswirkungen finanzieller oder personeller Natur auf den Bund und die Kantone, zumal dessen Anwendungsbereich ausschliesslich auf die von privaten Versicherungsunternehmen angebotene ESV begrenzt ist. Zudem entspricht es einer bereits bestehenden Praxis der schweizerischen Versicherer sowie der Finanzmarktaufsichtsbehörden zur Prämientariffberechnung, die künftig gemäss dem neuen Abkommen weitergeführt wird. Der Vollzug des Abkommens erfolgt durch die Finanzmarktaufsichtsbehörden im Rahmen der bestehenden Aufsichtszusammenarbeit gemäss dem Direktversicherungsabkommen mit Liechtenstein.

Das Abkommen wirkt sich insofern auf die Versicherungsnehmer in der Schweiz aus, als es rechtlich anerkennt, dass die Liechtensteiner Versicherungsnehmer in den Solidaritätskreis der Schweizer ESV eingebunden sind. Die in Liechtenstein gelegenen Risiken werden aber gemäss bestehender Praxis bei der Berechnung des einheitlichen schweizerischen ESV-Tarifs bereits berücksichtigt, weshalb es aufgrund des Inkrafttretens des Abkommens zu keiner Tarifänderung kommen wird. Insofern hat das ESV-Abkommen im Ergebnis keine Auswirkungen auf die Höhe der Prämien

der Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer in der Schweiz. Zudem unterscheiden sich die Risiken in Liechtenstein kaum von denen in der Schweiz und fallen im Gesamtgeschäft der Schweizer Versicherer und bei Tarifberechnungen kaum ins Gewicht.

Weiter bewirkt das Abkommen, dass die Liechtensteiner Schadenfälle in der Berechnung, ob bei einem Ereignis die Deckungsobergrenzen überschritten werden, berücksichtigt werden. Die im Abkommen vorgesehenen Versicherungsleistungsbegrenzungen sind allerdings hoch angesetzt und würden ausschliesslich bei seltenen Grossschadensereignissen zur Anwendung gelangen. Unmittelbare Auswirkungen des Abkommens auf die Gesamtheit der Versicherungsnehmer sind daher auch aufgrund der neuen Regelung der Versicherungsleistungsbegrenzungen nicht zu erwarten.

4 Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren

Wie erwähnt, ist der Anwendungsbereich des Abkommens sehr eingeschränkt und dessen Auswirkungen sind sehr begrenzt. Zudem entspricht das Abkommen weitgehend der bestehenden Praxis der schweizerischen Versicherer sowie der Finanzmarktaufsichtsbehörden zur Prämientarifberechnung und führt diesbezüglich zu keinen Änderungen oder Neuerungen. Insbesondere werden die in Liechtenstein gelegenen Risiken gemäss dieser Praxis bei der Berechnung des einheitlichen schweizerischen ESV-Tarifs bereits berücksichtigt. Auch in Bezug auf die neu grenzüberschreitend anwendbaren Versicherungsleistungsbegrenzungen sind keine unmittelbaren Auswirkungen des Abkommens auf die Gesamtheit der Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer zu erwarten. Da die heutige Ausgangslage für die Schweiz und für die schweizerischen Versicherungsunternehmen bekannt ist und weitgehend unverändert bleibt, wären aus einer Vernehmlassung keine neuen Erkenntnisse zu erwarten gewesen. Folglich wurde darauf verzichtet. Die betroffenen Kreise wurden dennoch frühzeitig zum Abschluss der Verhandlungen konsultiert und nach Unterzeichnung des Abkommens nochmals informiert und beigezogen (insbesondere der Versicherungsverband, der Hauseigentümerverband sowie der Mieterverband).

5 Verfassungsmässigkeit/Abschlusskompetenz

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)⁴, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig, sofern für deren Abschluss nicht aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (Art. 7a Abs. 1 RVOG⁵), was im vorliegenden Fall nicht zutrifft.

Nach dem Massstab des schweizerischen Landesrechts haben die Erstreckung des gemeinsamen Solidaritätskreises in der ESV auf Liechtenstein sowie die Versiche-

⁴ SR 101

⁵ SR 172.010

rungsleistungsbegrenzungen gesetzesvertretenden Charakter. Sie sind als wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu verstehen. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Vertrags wird daher dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstellt.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage wurde weder in der Botschaft vom 25. Januar 2012 über die Legislaturplanung 2011–2015⁶ noch im Bundesbeschluss vom 15. Juni 2012 über die Legislaturplanung 2011–2015⁷ angemeldet. Das Abkommen wird aber die Rechtssicherheit sowie die Transparenz im bestehenden, grenzüberschreitenden Versicherungsgeschäft mit Liechtenstein unmittelbar erhöhen.

⁶ BBl 2012 481
⁷ BBl 2012 7155