

## Die Versicherungswirtschaft im Gemeinsamen Markt

Neben der politischen Aufgabe hat der Vertrag zur Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft das Ziel, einen Wirtschaftsraum zu schaffen, der einem Binnenmarkt ähnlich ist. Er enthält daher Vorschriften zur Erweiterung des Warenverkehrs und Bestimmungen, die die Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs, der Freizügigkeit der Arbeitskräfte und der selbständigen beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit in der Gemeinschaft aufheben.

Auch die Versicherungswirtschaft ist, schon wegen ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung, in den gemeinsamen Wirtschaftsraum einbezogen worden. Für sie bedeutet dies gewisse Umstellungen. Sie rechtzeitig zu erkennen und abzuschätzen ist bedeutsam.

### A. Die allgemeinen Regelungen im Vertrag:

Maßgebende Vorschriften für die Versicherungswirtschaft enthalten die Kapitel „Niederlassungsrecht“ und „Dienstleistungen“. Das Kapitel „Allgemeine Wettbewerbsregeln“, das ebenfalls von Bedeutung ist, wird nur kurz angesprochen. In beiden Kapiteln interessieren vor allem die Bestimmungen, die auf Gesellschaften Anwendung finden, da die Versicherungstätigkeit in der Regel in der Institution der Gesellschaft ausgeübt wird. Die übrigen Vorschriften sollen nur, soweit zum Verständnis notwendig, erwähnt werden. Die Vorschriften beider Kapitel sind für die Ausübung einer selbständigen beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit in der Gemeinschaft gleich wichtig. Warum diese im Grundsatz zusammengehörenden Vorschriften aufgeteilt worden sind, ist daher auf den ersten Blick nicht verständlich.

Diese Zweiteilung im Vertrag wird allgemein auf die Aufschlüsselung der Zahlungsbilanz zurückzuführen sein, die zwischen Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr unterscheidet. Dienstleistungen sind alle Vorgänge, die nicht dem Waren- oder Kapitalverkehr zuzurechnen sind. Der Art. 66 zeigt aber, daß die Verfasser des Vertrages den engen Zusammenhang zwischen beiden Kapiteln richtig erkannt haben. Gemäß Art. 66 sind wichtige Bestimmungen des Niederlassungsrechts auch auf das Kapitel Dienstleistungen anzuwenden. Der Unterschied wird im Zahlungsvorgang gesehen. So regelt das Kapitel Dienstleistungen die Leistungen mit *einem* Zahlungsvorgang in ein anderes Mitgliedsland (die Zahlung regelt sich gemäß Art. 106), das Kapitel Niederlassungsrecht dagegen alle Tätigkeiten, die *keinen* Zahlungsvorgang in ein anderes Mitgliedsland notwendig machen, beinhaltet also nur berufs- und gewerberechtliche Regelungen.

#### 1. Die Gesellschaften

Für die Gesellschaften gelten sowohl die Bestimmungen des Niederlassungsrechts (Art. 58) als auch der Dienstleistungen (Art. 66).

Nach dem Vertrag (Art. 58 Abs. 2) gelten als Gesellschaften die Gesellschaften des bürgerlichen Rechts und des Handelsrechts einschließlich der Genossenschaften und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen und privaten Rechts mit Ausnahme derjenigen, die keinen Erwerbszweck verfolgen. Die Definition ist juristisch ungenau, was auf Grund der verschiedenartigen gesellschaftsrechtlichen Vorschriften in den einzelnen Mitgliedsländern verständlich ist. Sie ist aber so umfassend, daß sie die in der Gemeinschaft üblichen Gesellschaftsformen erfaßt. Nicht entscheidend ist es, ob die Gesellschaft bei ihrer Geschäftstätigkeit eine Gewinnabsicht verfolgt. Sie muß sich vielmehr in der erwerbswirtschaftlichen Sphäre betätigen (im Gegensatz zu Vereinen mit ausschließlich kulturellen oder sozialen Zielen). Diese Auffassung stützt sich darauf, daß der Vertrag auch die Genossenschaften als Gesellschaften anführt, die bei ihrer Erwerbstätigkeit eine Gewinnabsicht im üblichen Sinn nicht verfolgen.

Die Gesellschaften sind Gesellschaften eines Mitgliedslandes, wenn sie ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Gemeinschaft haben. Hier besteht also ein Unterschied zwischen Gesellschaften und natürlichen Personen. Bei den natürlichen Personen ist das Kriterium der Anerkennung die Staatsangehörigkeit, bei den Gesellschaften der satzungsmäßige Sitz usw. Diese Regelung bedeutet eine brauchbare aber auch weitgehende Lösung, da damit auch Gesellschaften erfaßt sind, die zwar ihren satzungsmäßigen Sitz in der Gemeinschaft haben, sich aber vornehmlich außerhalb der Gemeinschaft betätigen. Bei den Gesellschaften konnte man nicht an die Staatsangehörigkeit der Gesellschafter anknüpfen, da es in der Gemeinschaft jetzt schon maßgebende Unternehmen gibt, deren Kapital zwar in ausländischen Händen liegt, aber ihre wirtschaftliche Betätigung und deren Erfolg nicht anders einzuschätzen ist, als die Tätigkeit von Gesellschaften, deren Kapital Staatsangehörigen der Gemeinschaft gehört.

## 2. Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften

Der Art. 58 Abs. 1 stellt die Gesellschaften, die die Voraussetzungen erfüllen, natürlichen Personen gleich. Damit finden auf sie auch die übrigen Vorschriften des Niederlassungsrechts entsprechend Anwendung.

In der Praxis haben aber diese Bestimmungen für die Gesellschaften nur beschränkte Bedeutung, da eine Verlegung des satzungsmäßigen Sitzes z. B. von der Bundesrepublik in ein anderes Mitgliedsland zum Verlust der Rechtspersönlichkeit in der Bundesrepublik führt. Der Grundsatz des Kapitels „Niederlassungsrecht“, sich in jedem Land der Gemeinschaft niederlassen zu können, ist dadurch eingeschränkt, daß z. B. nach deutschem Recht eine Gesellschaft nicht einen satzungsmäßigen Sitz in Deutschland und in Frankreich haben kann. Sie kann dagegen in einem anderen Mitgliedsland Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften gründen. Somit ist für Gesellschaften in den Bestimmungen des „Niederlassungsrechts“ vornehmlich der Art. 52 Abs. 1 Satz 2 wichtig, der die Aufhebung der Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedslandes, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedslandes ansässig sind, vorsieht.

Das Wort „ansässig“ wird nach dem Sinn des Vertrages so auszulegen sein, daß nicht der Aufenthaltsort, sondern der Ort der beruflichen und gewerblichen Tätigkeit entscheidend ist. Auf Gesellschaften angewandt bedeutet dies, daß Agenturen in der Gemeinschaft usw. nur Gesellschaften gründen können, die ihren satzungsmäßigen Sitz in einem Land der Gemeinschaft haben. Darunter fällt also nicht eine Gesellschaft, die ihren satzungsmäßigen Sitz außerhalb der Gemeinschaft hat, auch wenn sie von Staatsangehörigen der Gemeinschaft geleitet oder betrieben wird.

In den Mitgliedsländern der Gemeinschaft haben wir bis heute noch keine einheitlichen Vorschriften über die Rechtsform der Gesellschaften. Welche Rechtsform wird man den Zweigstellen, die man in einem anderen Mitgliedsland gründen will, geben müssen? Es wird nur eine Rechtsform sein können, die in dem Gründungsland zugelassen ist und am ehesten der Form der Gründergesellschaft entspricht. Bei der Gründung muß man den einheimischen Gesellschaften materiell gleichgestellt sein, d. h. nur die Voraussetzungen sind zu erfüllen, die an inländische Gesellschaften gestellt werden, z. B. die Vorschriften über die Höhe des Kapitals, Rücklagen usw., also Vorschriften, die dem Schutze Dritter und der Gesellschafter dienen.

In diesem Zusammenhang ist der Art. 54 Abs. 3 g bedeutsam, der eine Koordinierung der Gläubigerschutzvorschriften für Gesellschaften vorsieht. Die ausländischen Gesellschaften müssen also, um zum Gewerbebetrieb zugelassen zu werden, diesen inländischen Gläubigerschutzvorschriften genügen. Ist dagegen eine Koordinierung dieser Vorschriften erfolgt, so kann keine Gesellschaft mehr aus diesen Gründen vom Gewerbebetrieb aus-

geschlossen werden. Die Bestimmung des Art. 54 Abs. 3 g spielt eine maßgebende Rolle in der Versicherungswirtschaft. Darauf soll später näher eingegangen werden.

### 3. Die Kapitel Niederlassungsrecht und Kapitalverkehr

Der Art. 52 Abs. 2 sieht für das gesamte Kapitel Niederlassungsrecht eine bedeutende Einschränkung vor. Seine Bestimmungen gelten „vorbehaltlich des Kapitels über den Kapitalverkehr“. Das Niederlassungsrecht beinhaltet demnach nur die berufs- und gewerberechtlichen Vorschriften, nicht aber auch Bestimmungen, die kapitalmäßig die Voraussetzung zur Gründung und erfolgreichen Aufnahme der Tätigkeit schaffen. Diese Einschränkung kann sehr bedeutsam sein, wenn diese Bestimmungen aus Konkurrenzgründen zu eng ausgelegt würden, da jede Niederlassung zum Zweck wirtschaftlicher Betätigung mindestens Anlaufkapital erfordert.

Eine zu enge Auslegung widerspricht dem Sinn des Vertrages. Die Vorschriften im Kapitel „Kapitalverkehr“ dienen der Erreichung spezieller währungs- und kapitalmarktpolitischer Ziele. Die Schwierigkeiten, die sich aus diesen Einschränkungen ergeben könnten, sind im allgemeinen durch die Einführung der Konvertierbarkeit der Währungen behoben.

### 4. Auswirkungen der Meistbegünstigungsklausel gegenüber dritten Ländern

Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft haben in der Regel Meistbegünstigungsabkommen mit dritten Ländern abgeschlossen, nach denen alle Vergünstigungen, die sie einem anderen Lande gewähren, auch dem betreffenden Land zugestanden werden müssen. Der Vertrag berührt diese Abkommen nicht (Art. 234 Abs. 1).

Die Frage ist nun, ob die Meistbegünstigung sich auf die Vorteile bezieht, die die Mitgliedsländer der Gemeinschaft sich gegenseitig gewähren. Würde dies der Fall sein, so würde eine Vielzahl von Staaten außerhalb der Gemeinschaft zwar die Vergünstigungen der Gemeinschaft erhalten, aber den Ländern der Gemeinschaft keine gleichartigen und gleichwertigen Rechte einzuräumen brauchen. Dies widerspricht aber dem Sinn des Vertrages. Der Vertrag will einen begrenzten Wirtschaftsraum schaffen, der einem Binnenmarkt ähnlich ist, also diesem Wirtschaftsraum ein einheitliches System geben. Nur jeder Beteiligte an diesem Vertrag soll die Vergünstigungen erhalten, die zur Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes notwendig sind.

Eine gewisse Parallele besteht mit der Handhabung der Meistbegünstigung bei der Bildung einer Zollunion. Völkerrechtlich ist klar, daß der innerhalb der Zollunion stufenweise vorgenommene Zollabbau nicht Staaten zugestanden werden muß, mit denen die Länder der Zollunion ein Meistbegünstigungsabkommen abgeschlossen haben und die nicht der Zollunion angehören. Eine Zollunion zielt auf Erweiterung des Warenverkehrs ab. Die im Vertrag vorgesehene Wirtschaftsunion erstrebt einen einheitlichen Wirtschaftsraum, der neben dem Warenverkehr auch noch andere Bereiche der Volkswirtschaft erfassen will. Wenn schon bei der Zollunion die Meistbegünstigung für dritte Länder, vom Völkerrecht anerkannt, ausgeschlossen ist, so muß bei der Bildung einer Wirtschaftsunion diese Regelung noch eher Gültigkeit haben, da sie ein umfassenderes Wirtschaftsziel anstrebt. Die Meistbegünstigungsabkommen behalten insoweit ihre Gültigkeit, wie die Vertragsstaaten dritten Ländern Vergünstigungen einräumen.

## B. Spezielle Probleme der Versicherung im Gemeinsamen Markt

Im gesamten Gebiet des Gemeinsamen Marktes sind etwa 1200 größere und mittlere Versicherungsunternehmen (VU) mit einer Gesamtprämie von etwa 3½ Milliarden Dollar tätig, die von etwa 170 Millionen Menschen aufgebracht wird.

Man kann die Auswirkungen des Vertrages über den Gemeinsamen Markt auf die Versicherungswirtschaft in einer Rangordnung, die mit den wesentlichen Auswirkungen beginnt, wie folgt zusammenfassen: Niederlassungsrecht der VU, freier Dienstleistungs-

verkehr, Kapitalverkehr, Wettbewerbsregelung, Niederlassungsrecht von Staatsangehörigen und von Agenturen, Assoziierung der Überseegebiete und Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

Es gilt zunächst die Niederlassungsfreiheit für VU klar abzugrenzen von der Dienstleistungsfreiheit. Mit Rücksicht auf die in den einzelnen EWG-Staaten bestehenden nationalen Aufsichtsgesetze, die zum Schutz der Versicherungsnehmer zunächst aufrechterhalten bleiben müssen, hat das erste Problem Vorrang vor dem zweiten. Denn sonst würden diese Schutzgesetze und damit die materielle Staatsaufsicht hinfällig. Man kann also nicht über den Programmsatz der Dienstleistungsfreiheit die absolute Niederlassungsfreiheit erzwingen. Da die nationalen Aufsichtsgesetze aber ziemlich unterschiedlich gestaltet sind, ergibt sich zunächst insoweit das Erfordernis der Koordinierung und Harmonisierung. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Gesetzen sind eben z. Z. doch recht beträchtlich.

In der Bundesrepublik z. B. haben wir für alle Versicherungszweige außer der Transportversicherung die unbeschränkte, für die Rückversicherung die beschränkte Staatsaufsicht. In Holland und Belgien dagegen werden z. Z. noch nur die Lebensversicherung beaufsichtigt. Für ausländische VU bedarf es in diesen Ländern für die Lebensversicherung der ministeriellen Genehmigung, sonst nur der Devisengenehmigung. In Frankreich wird auch die Transportversicherung beaufsichtigt. Die Rückversicherung ist hier aufsichtsfrei, aber ausländische Rückversicherer bedürfen der Zulassung des Finanzministeriums. In der Bundesrepublik dagegen sind ausländische Rückversicherer aufsichtsfrei.

In der stets aktuellen Kautionsfrage (feste und bewegliche Kautions) werden in den meisten EWG-Staaten solche Kautionen, aber durchaus unterschiedlicher Art und unterschiedlicher Größe, gefordert. Frankreich kennt zwar grundsätzlich keine Kautionen, hält sich aber an das Prinzip der Reziprozität. Die Höhe der Kautions beruht zumeist auf einer Verwaltungsübung der Aufsichtsbehörden, woraus erkannt wird, daß es neben einer Koordinierung der Aufsichtsgesetze auch einer solchen der Aufsichtspraxis im grundsätzlichen (z. B. Rechnungslegungsvorschriften) und von Fall zu Fall (z. B. Zulassung einer ausländischen VU) bedarf. Der Gedanke einer supranationalen Aufsichtsbehörde, die an die Stelle der einzelnen Aufsichtsbehörden der EWG-Staaten tritt, wird allgemein abgelehnt. Sie würden dem streng föderalistischen Aufbau der Gemeinschaft widersprechen. Es bleibt deshalb zunächst dabei, daß die einzelnen Aufsichtsbehörden, wie das bis zum Grundgesetz auch von den Aufsichtsbehörden der Bundesrepublik geübt worden ist, gemeinsame Koordinierungssitzungen abhalten, wobei die Aufsichtsbehörde federführend ist, in deren Land sich ein EWG-Partner niederlassen will. In dem Ausmaß, wie die Harmonisierung der Aufsichtsgesetze, insbesondere aber auch, was sehr notwendig ist, multilaterale Abkommen über die Zwangsvollstreckung und den Konkurs voranschreiten (ein sicher langsamer Prozeß), in demselben Ausmaß wird es möglich sein, die Federführung auf die Aufsichtsbehörde des Staates zu verlagern, wo die Aufsichtsbehörde ihren Sitz hat, und an den Abbau der Kautionen heranzugehen. Bis dahin wird es für die Kautionsfrage Zwecklösungen geben können, die dem Ideal der Niederlassungsfreiheit näherkommen sollen.

Was schon bald möglich und nötig sein wird, ist der Abbau von Diskriminierungen. Schon jetzt können und sollen die Partner daran gehen und feststellen, wo und in welcher Weise Ausländer ungünstiger behandelt werden als Inländer. Ein Katalog der diskriminierenden Vorschriften mit einer Begriffsbestimmung der Diskriminierung sollte aufgestellt werden. Hierher gehört z. B. auch das Problem der Bedürfnisprüfung, deren Preisgabe in Erwägung gezogen ist.

Die Forderung auf Niederlassungsfreiheit erstreckt sich auch auf Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, die wie andere VU einem Erwerbszweck, lediglich keinem Gewinnzweck dienen. Sie sind also, genauso wie die öffentlich-rechtlichen Unternehmen, den

Gesellschaften gemäß Art. 58 zuzurechnen. Die Gewinnabsicht ist nach dem Vertrag nicht das ausschlaggebende Kennzeichen einer Gesellschaft. Erkennbar ist dies daraus, daß auch die Genossenschaften als Gesellschaften im Vertrag aufgeführt werden.

Angesichts dieser speziellen Aufsichtsregelung für die Niederlassung bleibt für die Dienstleistungsfreiheit auf dem Versicherungssektor an Wirksamkeit nicht mehr viel übrig. Was übrig bleibt ist einmal freie Korrespondenzversicherung. Jeder Versicherungsnehmer kann bei jedem VU jedes Landes abschließen und jedes VU kann in jedem Lande, ohne Agentur oder Niederlassung zu unterhalten, Werbung betreiben. Und zweitens: Freie Dienstleistung für in allen Staaten aufsichtsfreie Versicherungszweige. Wird nur in einem der sechs Staaten ein Versicherungszweig beaufsichtigt, z. B. die Transportversicherung in Frankreich, dann bedarf es auch hier noch der Harmonisierung der gesetzlichen Bestimmungen.

Die Versicherungen werden im Vertrag nur einmal im Art. 61 Abs. 2 ausdrücklich erwähnt. Er lautet: „Die Liberalisierung der mit dem Kapitalverkehr verbundenen Dienstleistungen der Banken und Versicherungen wird im Einklang mit der schrittweisen Liberalisierung des Kapitalverkehrs durchgeführt.“ Diese Einschränkung hat keine Auswirkungen auf das Kapitel „Niederlassungsrecht“, sondern nur auf das Kapitel „Dienstleistungen“.

Zwei Fragen sind zu klären: 1. Welche Bedeutung hat danach das Kapitel Dienstleistungen für die Versicherungen? 2. Welche Dienstleistungen der Versicherungen sind mit dem Kapitalverkehr eng verbunden?

Mit dieser Bestimmung in Art. 61 Abs. 2 wird das Kapitel Dienstleistungen für die Versicherungen nicht allgemein hinfällig, ihre Anwendbarkeit wird nur wesentlich eingeschränkt. Das Kapitel Dienstleistungen ist in diesen Fällen dem Kapitel Kapitalverkehr untergeordnet, oder anders ausgedrückt, die Bestimmungen über Dienstleistungen werden auch auf Versicherungen angewandt, soweit das Kapitel Kapitalverkehr dem nicht im Wege steht.

Nach Art. 63 Abs. 2 sollen mit Vorrang diejenigen Dienstleistungen berücksichtigt werden, die die Produktionskosten unmittelbar beeinflussen und deren Liberalisierung zur Förderung des Warenverkehrs beiträgt. In der Versicherungswirtschaft gibt es eine Reihe von Dienstleistungen, die mit den Produktionskosten und dem Warenverkehr eng zusammenhängen. Sie könnten also in Art. 61 Abs. 2 nicht erfaßt sein, wenn man die im Art. 63 Abs. 3 aufgeführten Anregungen als einen wesentlichen Grundsatz des Kapitels „Dienstleistungen“ betrachtet. Nach dem Wortlaut sind Dienstleistungen angesprochen, die mit dem Kapitalverkehr verbunden sind, d. h. Leistungen, die eine Transferierung von Kapital in ein anderes Mitgliedsland erforderlich machen. Diese Bestimmung kann sich nur auf Versicherungszweige beziehen, in denen eine Kapitalansammlung erfolgt (Lebensversicherung, Unfallversicherung mit Prämienrückgewähr und entsprechender Anwendung auf Bausparkassen).

Bestätigt wird diese Auffassung auch dadurch, daß auch der Liberalisierungskodex der OEEC die Lebensversicherungsverträge den Vorschriften über Kapitalverkehr unterworfen hat. Durch die Einführung der Konvertierbarkeit der Währungen ist auch hier eine wesentliche Erleichterung des Kapitalverkehrs geschaffen worden.

Die Bestimmungen über die Wettbewerbsregelung (Art. 85 bis Art. 90) befinden sich nicht immer in Übereinstimmung mit dem deutschen Recht. Nach Ansicht des deutschen Kartellamts handelt es sich insoweit nicht um Grundsätze, die nach Art. 87 erst noch auszuführen sind, sondern um bereits geltendes Recht. Zur Herstellung gleicher Wettbewerbsvoraussetzungen bedarf es vor allem auch noch einer Harmonisierung bestimmter Steuern.

Diese Untersuchung sollte nur eine Einführung in die Probleme sein, die sich auf Grund des Vertrages ergeben. Für die freundliche Unterstützung bei der Ausarbeitung möchte ich den Kollegen Dr. Bischoff, Hans Weisshaar und Günther Volkmar danken.