

HELMUT KRAMER

Die Versicherungswirtschaft und der  
EG-Binnenmarkt

HELMUT KRAMER

Die Versicherungswirtschaft und  
der EG-Binnenmarkt

Vortrag anlässlich der Tagung des Verbandes

der Versicherungsunternehmungen

Österreichs in Wien am 14. Februar 1989

WIFO-Vorträge, 1989, (42)

# Die Versicherungswirtschaft und der EG-Binnenmarkt

Dr. Helmut Kramer

Das Projekt "The Costs of non-Europe" war von der Kommission der EG bei einer Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Paolo Cecchini in Auftrag gegeben worden. Es sollte, wie der Titel besagt, zu schätzen versuchen, welche Kosten derzeit durch die nationale Segmentierung der Märkte in den 12 Mitgliedsstaaten entstünden. Die Errichtung eines von wirtschaftlichen Grenzen freien Binnenmarktes würde diese Kosten wegfallen lassen. Dies bezieht sich im wesentlichen auf Hemmnisse für den freien Wirtschaftsverkehr, die über die bereits abgeschafften internen Zölle hinaus noch bestehen, also überwiegend um nicht-tarifäre Hindernisse. Der Cecchini-Bericht geht methodisch einerseits von mikroökonomischen Erhebungen, insbesondere von den gegebenen unterschiedlichen nationalen Preisniveaus für einzelne Produkte oder Produktgruppen aus, andererseits von gesamtwirtschaftlichen modellhaften Überlegungen, die auch die dynamischen Effekte des verschärften Wettbewerbs und der größeren räumlichen Dispositionsmöglichkeit der Unternehmen einschließen.

Die Ergebnisse der Untersuchungen auf der Ebene der gesamten Volkswirtschaften sind in der Zwischenzeit hinlänglich bekannt. Ich kann mich daher sehr kurz halten: Auf mittlere Sicht wird ein durch die Errichtung des Binnenmarktes ausgelöster Wachstumsimpuls für die Gemeinschaft in der Größenordnung von 3,2% bis 5,7% erwartet und eine Senkung des Preisniveaus um durchschnittlich 6%. Von diesen makroökonomischen Effekten geht ein Drittel (Wachstum) bis ein Viertel (Preissenkung) auf die Integration der Finanzdienstleistungen zurück, also deutlich mehr, als dem Anteil dieses Sektors am BIP (6,5%) entsprechen würde.

Gegenüber solchen Quantifizierungen ist gewiß Skepsis angebracht. Sie mögen in der Richtung und der Größenordnung durchaus plausibel sein. Gesicherter als diese erscheint jeden-

falls, was im einzelnen an noch vorhandenen Hindernissen für einen freien Wettbewerb innerhalb der Gemeinschaft erhoben und quantifiziert wurde.

Praktisch kein Sektor wird von der Errichtung des Binnenmarktes verschont bleiben. Gegenüber der gegenwärtigen Situation wäre das Anpassungserfordernis in jenen Branchen und Sektoren am größten, in welchen von der Wirtschaftspolitik institutionelle Barrieren aller Art gegen den unbeschränkten internationalen Wettbewerb aufrechterhalten oder geduldet werden. Dies bezieht sich beispielsweise auf das öffentliche Beschaffungswesen, auf Bereiche, die durch uneinheitliche technische Normen faktisch geschützt erscheinen, auf Staatsmonopole, auf unterschiedliche Verbrauchsbesteuerung und auf solche Sektoren, die durch die eingeschränkte Bewegungsfreiheit von Personen, Arbeitskräften, Unternehmen und Kapital nicht dem vollen, sonst denkbaren Wettbewerb ausgesetzt sind, also beispielsweise auch auf den Handel.

Jene Wirtschaftsbereiche, die, wie größere Teile der Industrie, schon bisher auf überwiegend offenen Märkten tätig sind, sollten durch den Binnenmarkt zwar dynamische Impulse empfangen. Sie wären benachteiligt – und zwar gegenüber Konkurrenten, die wie die amerikanische oder japanische Industrie schon heute auf großen einheitlichen Binnenmärkten tätig sind –, wenn der Binnenmarkt nicht errichtet würde.

Den Schlußfolgerungen des Cecchini-Berichts liegt eine größere Zahl von sektoralen und problemorientierten Teilstudien zugrunde. Diejenige, die sich auf die Finanzdienstleistungen bezieht, stammt aus dem internationalen Consulting-Institut Price Waterhouse. Bevor ich auf dessen Argumentation kurz eingehe, sollen grundlegende Konsequenzen der neuen internationalen Rahmenbedingungen im einheitlichen Binnenmarkt kurz erörtert werden.

Die Verwirklichung der fünf Freiheiten, also des ungehinderten und im wesentlichen unkontrollierten Verkehrs von Personen, Kapital, Dienstleistungen, Arbeitskräften und der Niederlassung von Unternehmen über die nationalen Grenzen hinweg bei gleichzeitiger, jedoch nicht unbedingt vollständiger Angleichung der nationalen Regeln, die im wesentlichen innerhalb

gewisser Richtlinien wechselseitig anerkannt werden sollen, löst automatisch erhebliche Verschiebungen der Wettbewerbslandschaft aus, die ohne Übergangsregelungen leicht verheerende Wirkungen auf betroffene Wirtschaftszweige haben könnten: die Möglichkeit, unbeschränkt über die Staatsgrenze hinweg Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen oder anzubieten oder Kapital zu transferieren, erzwingt klarerweise eine Angleichung der Steuersätze für indirekte, speziell Verbrauchsteuern, der Zinsniveaus und letztlich der Preise und Tarife.

Angewandt auf das Versicherungsgeschäft bedeutet das Ziel des einheitlichen Binnenmarkts letztlich, daß innerhalb der Gemeinschaft alle Versicherungsnehmer jedes Angebot einer in der Gemeinschaft zugelassenen Gesellschaft annehmen können und daß umgekehrt eine in der Gemeinschaft zugelassene Gesellschaft überall in der gesamten Gemeinschaft ihre Leistungen ohne Diskriminierung anbieten darf. Übergangsregelungen werden diese volle Freiheit zunächst allerdings noch einschränken. Bestimmte Arten und Größenordnungen von Geschäften sollen erst in der Zukunft in die volle Freiheit der Dienstleistungen und der Niederlassung übergeführt werden. Das bedeutet natürlich nicht, daß nicht bisher schon innerhalb der EG ein erhebliches Maß an internationaler Verflechtung des Versicherungsgeschäftes aufgebaut worden wäre.

Unabhängig von der Regelung der Versicherungsmärkte – übrigens ähnlich auch der Bankgeschäfte –, das sei nochmals betont, bringt die Errichtung eines weitestgehend liberalisierten Kapitalverkehrs einen faktischen Druck auf die Internationalisierung der Finanzdienstleistungen, der auch europäische Volkswirtschaften erfassen wird, die noch nicht Mitglied sind.

Die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs ist ein greifbares Nahziel, das ausgenommen in Spanien, Portugal, Irland und Griechenland bereits Mitte 1990 in Kraft treten soll. Die damit verbundenen Richtlinien für die Zulassung und Aufsicht von Kreditinstituten (Bankenrecht), deren Solvabilität und Eigenmittelausstattung sowie die Vereinheitlichung der Kapitalertragsbesteuerung (Quellensteuer) sind im Konzept und teilweise im Beschluß schon verhältnismäßig weit fortgeschritten, wenn auch noch nicht alle divergierenden nationalen Standpunkte auf einen Nenner gebracht werden konnten.

## Der europäische Versicherungsmarkt

Vergleichsweise liegen für die Regelung der Versicherungsgeschäfte zwar analoge Vorstellungen vor, deren konkrete Ausformung jedoch im Vergleich zum Bankgeschäft weniger weit fortgeschritten erscheint.

Analogien betreffen die wechselseitige Anerkennung der Versicherungsaufsicht, die Zulassung von Versicherungsgesellschaften, deren Stammhaus in Drittstaaten seinen Sitz hat, die Regelungen betreffend die Kalkulation und Anlage technischer Rückstellungen, den Deckungsstock, beispielsweise auch die internationale Angleichung der Sterbetafeln, sowie allgemeine Versicherungsbedingungen.

Für einen Teil dieser Fragen liegen Richtlinien bzw. Richtlinienentwürfe vor (etwa die Niederlassungsbedingungen für Nichtlebensversicherungen bereits seit 1973, jene für Lebensversicherungen seit 1979, Mitversicherungsrichtlinie 1978). Diese Richtlinien und die Interpretation des EG-Vertrags durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, der immer am Ziel der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit festgehalten hat, haben das internationale Geschäft innerhalb der Gemeinschaft bereits erheblich beeinflußt und stimuliert.

Eine grundlegende Richtlinie (2. Schadenversicherungsrichtlinie) über die Dienstleistungsfreiheit von Versicherungsangeboten wurde im Juni 1988 vom Rat angenommen und versucht den Prozeß zu steuern. Sie beschränkt die Dienstleistungsfreiheit einstweilen auf das grenzüberschreitende Angebot von Großrisiko-Versicherungen, insbesondere für Schadens- und Haftpflichtversicherungen. Zunächst dürfen ab Mitte 1990 als Versicherungsnehmer Unternehmen mit zumindest 500 Beschäftigten und einem Umsatz von 24 Mill. ECU (350 Mill. S) auftreten, ab 1993 genügt die Hälfte. Eine Richtlinie über die Kalkulation technischer Rückstellungen ist für 1991 zu erwarten.

Die Abschlüsse für Lebensversicherungen sollen auf der Basis des Vorschlags der Kommission von Ende 1988 in drei Schritten liberalisiert werden: Individualversicherungen bei Gesell-

schaften eines anderen EG-Landes unterliegen bis auf weiteres dem Versicherungsrecht jenes Landes, in dem die Leistung erbracht wird. Ein Beschluß über die Zulassung von grenzüberschreitenden Geschäften aus Initiative des Versicherungsnehmers ist auf der Basis eines Vorschlags der Kommission aus 1988 für etwa 1991 zu erwarten. Eine Richtlinie über den Abschluß von Gruppenversicherungen ist eher später, etwa 1992 zu erwarten. Die Liberalisierung der Autohaftpflichtversicherungen dürfte 1990 in eine Richtlinie fließen.

Als Krönung in derzeit nicht absehbarer Zeit dürfte die Individualversicherung den EG-Marktkräften überlassen werden, wobei eine Randbedingung zweifellos die Gewährleistung eines ausreichenden Versicherten- und Konsumentenschutzes sein wird.

## Veränderungen in der Marktlandschaft als Folge der Integration

Die Price-Waterhouse-Studie listet zunächst die verschiedenen Arten von bestehenden Wettbewerbshindernissen, den Grad der bereits vorhandenen internationalen Verflechtung, die Uneinheitlichkeit der Kalkulationsgegebenheiten und die unterschiedlichen Preisniveaus auf. Sie geht dann von der gewiß sehr vereinfachenden Annahme aus, daß die Kalkulationsregeln weitgehend vereinheitlicht werden und daß sich infolge des verschärften Wettbewerbs auf mittlere bis längere Sicht das Preisniveau vergleichbarer Versicherungsverträge weitestgehend auf das niedrigste derzeit gegebene nationale Niveau angleichen wird.

Zur Frage der derzeit noch vorhandenen Hindernisse für das internationale Geschäft hält die Studie fest, daß, ähnlich wie im Bankgeschäft, wenig offene Diskriminierung ausländischer Anbieter besteht. Insbesondere ist bisher im Prinzip die Niederlassungsfreiheit für selbständige Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen zumeist gewährleistet, wobei die Anforderungen an den Deckungsstock jedoch nach Ländern unterschiedlich sind. Keine Hindernisse gibt es auch für die Arbeitsgenehmigung ausländischer Führungskräfte und für den Ge-

winn- und Kapitaltransfer. Entscheidende Wettbewerbsbeschränkungen bestehen in der Praxis für internationale Dienstleistungsangebote von Versicherungen ohne permanente Niederlassung im Land, für die Regeln der Auftragsvergabe öffentlicher Dienststellen (procurement) und in Form des unterschiedlichen allgemeinen Vertragsrechts.

Das Versicherungsgeschäft in der EG würde klarerweise dem EG-Kartellrecht unterworfen, das ein grundsätzliches Verbot von Kartellen enthält und in dem Kartelle ausnahmsweise von der EG-Kommission als Kartellbehörde genehmigt werden können. In keinem der acht untersuchten Länder (ausgenommen Dänemark, Irland, Portugal, Griechenland, Luxemburg) gibt es diskriminierende Besteuerung, was auf die diesbezügliche Regelung im österreichischen Steuerrecht ein scharfes Licht wirft. Relativ hohe Schwellenwerte bestehen in einer Reihe von Ländern für internationale Mitversicherungen, während für Rückversicherungen von weitgehender Regulierungsfreiheit ausgegangen werden kann.

Die Price-Waterhouse-Studie zeigt sehr erhebliche Unterschiede in der nationalen Kosten- und Preisgestaltung, die sich aller Erwartung nach mit der Angleichung des Versicherungsrechts und der Öffnung der Märkte speziell auch für ausländische Dienstleistungen ohne Niederlassung abschleifen müßten.

So betragen etwa die Prämien für Häuser- und Wohnungsversicherungen in Großbritannien mehr als das Doppelte jener in Belgien, jene für Feuer- und Diebstahlsversicherungen sind in Italien viermal so hoch wie in Belgien oder in Luxemburg. Bei Lebensversicherungen sind die Prämien in Italien oder Belgien annähernd doppelt so hoch wie in Großbritannien, nicht zuletzt, weil dort sehr rezente Sterbetafeln zugelassen sind. Nicht unerwartet ist der Grad der Rationalisierung der Verwaltungskosten ziemlich unterschiedlich: in Großbritannien und mit Abstand in Frankreich ziemlich weit vorangetrieben, in den Niederlanden, Belgien und Spanien besteht noch ein erkennbarer Nachholbedarf.

In Summe ergibt sich, daß das durchschnittliche Prämienniveau in den einzelnen EG-Ländern unterschiedlich betroffen wäre: Sehr bescheidenen Rückgängen in den Niederlanden,



Großbritannien und Deutschland (dort rund -5%) stehen erhebliche Prämiensenkungen in Luxemburg, Spanien und vor allem Italien (um rund ein Viertel) gegenüber.

Nutzníeßer wáren die Versicherungsnehmer in der Gemeinschaft wegen durchschnittlich niedrigerer Prámien, aber auch jene Gesellschaften, die die davon zu erwartende Ausweitung der Nachfrage nutzen könnten. Als zusammenfassende Schätzung gibt Price-Waterhouse Größenordnungen eines Wohlfahrtsgewinns von rund 700 bis rund 2.500 Mill. ECU oder umgerechnet 10 bis 37 Mrd. S für die gesamte Gemeinschaft an.

Diese beträchtliche Spanne markiert deutlich die Unsicherheit der Schätzungen. Persönlich könnte ich mir vorstellen, daß die komparativ-statischen Effekte des Wegfalls der "Kosten von Nicht-Europa" möglicherweise über-, die dynamischen Effekte der Integration und der Ausweitung der Geschäftsmöglichkeiten eher unterschätzt sein dürften.

## Schlußfolgerungen für Österreich

Das Kürzel "Die Kosten von Nicht-Europa" kann im Fall Österreichs eine ganz andere Bedeutung annehmen als für die derzeitigen Mitglieder: Diese Kosten können nicht nur die Effizienzverluste durch Binnen-Wirtschaftsgrenzen bedeuten, sondern auch die Kosten, die der österreichischen Volkswirtschaft entstehen könnten, wenn sie vom Binnenmarkt ausgeklammert wäre oder zumindest teilweise an seinem materiellen Gehalt nicht teilnehmen könnte. Diese Kosten entstünden aus einer Unzahl von im einzelnen vielleicht weniger bedeutenden Diskriminierungen auf den EG-Märkten im Vergleich zu Anbietern aus diesem Raum. Dies bezieht sich vor allem auf die Industrie, genauer auf deren österreichische Produktionsstandorte. Es ist daher nicht überraschend, daß die Industrie zu den stärksten Befürwortern eines Vollbeitritts zählt.

Das WIFO hat versucht, unter bestimmten Modellannahmen die Effekte einer Vollteilnahme gegenüber einer Extrapolation des Jetztzustands zu errechnen. Über einen Zeitraum von

6 Jahren ab Inkrafttreten des Binnenmarktes kann ein kumulierter Zuwachs des BIP von rund 3½% erwartet werden, der gleichbedeutend mit einer Senkung der Arbeitslosenrate um knapp 1 Prozentpunkt wäre. Der Preisindex des BIP würde insgesamt um mehr als 5% gegenüber dem Status-quo-Szenario sinken. Die Problematik solcher Rechnungen liegt nicht nur in den Modellannahmen, sondern auch darin, daß es das Status-quo-Szenario nie geben wird. Tatsächlich ist die Alternative ein derzeit nicht zu definierender Zustand wachsender Diskriminierung.

Im Prinzip haben österreichische Exporteure natürlich weiterhin zollfreien Zugang in die EG. Im Prinzip können natürlich auch Unternehmen mit Stammhaus in Österreich die Vorteile des Binnenmarktes nutzen, prinzipiell indem sie ihre Dienste im Bereich des gemeinsamen Marktes anbieten.

Für Banken und Versicherungen ist dies sehr differenziert zu sehen: Bank- und Versicherungsgeschäfte, die durch Anbieten von Leistungen von Drittlandunternehmen über die EG-Außengrenze hinweg in der EG abgeschlossen werden sollen, werden sicher nicht möglich sein. Dies schließt nicht aus, daß insbesondere privaten Kunden solche Angebote gemacht werden und diese Geschäfte eben in Österreich abgeschlossen werden. Dies geschieht teilweise ja schon heute und wird durch die Liberalisierung im Kapitalverkehr, an der Österreich parallel mitmachen wird, noch stimuliert werden. Dennoch würde hier eine Diskriminierung gegenüber EG-Unternehmen auf dem EG-Markt entstehen.

Die Öffnung des EG-internen Versicherungsmarktes für Drittlandunternehmen ist im Rahmen der Gemeinschaft derzeit noch in Diskussion. Bezeichnenderweise enthält die Lebensversicherungsrichtlinie aus 1988 keinen Drittlandpassus. Auch die Diskussionen über das sogenannte Clubkonzept im Bankenrecht, also die Reziprozität (2. Bankenrechtsrichtlinie) sprechen dafür, daß die Haltung der EG noch nicht endgültig ausgegoren ist.

Man kann derzeit davon ausgehen, daß eine schon in der EG tätige selbständige Tochtergesellschaft kein Problem darstellt. Die Tatsache, daß der Eigentümer der Gesellschaft außer-

halb der EG seinen Sitz hat, spielt keine Rolle. Die Gründung von neuen Tochterunternehmen wird wahrscheinlich, die Geschäftstätigkeit auf Basis einer unselbständigen Niederlassung oder Agentur (Niederlassungsfreiheit) und erst recht grenzüberschreitende Dienstleistungen (Dienstleistungsfreiheit) werden sicher von der Erfüllung der EG-Richtlinien sowie zusätzlich von der Reziprozität abhängig gemacht.

Dabei ist umstritten, ob im Heimatland des Unternehmens alle gleichartigen EG-Unternehmen und Geschäftsformen Reziprozität (Gleichwertigkeit der Zutrittsbedingungen) genießen müssen oder nur solche Unternehmen, die aus dem Staat stammen, in dem die Filiale errichtet werden soll. Jedenfalls sind Niederlassungen aus Drittländern schon deshalb diskriminiert, weil sie keine Solvabilitätsbescheinigung ihres Mutterlandes beibringen können. Die finanziellen Anforderungen an sie sind daher höher als für EG-Unternehmen. Und jedenfalls sind Niederlassungen von Drittlandversicherern von der Dienstleistungsfreiheit ausgenommen.

Die Schweiz hat sich seit Jahren bemüht, durch einen bilateralen Staatsvertrag mit den EG die gegenseitige Freiheit der Eröffnung von Niederlassungen und Agenturen für Nicht-Lebensversicherungen zu vereinbaren. Der Vertrag steht seit langem im Materiellen fest. Er scheiterte bis vor kurzem daran, daß die EG generell für jede Materie bilaterale Staatsverträge als potentielles Hemmnis für die interne Rechtsentwicklung und als möglicherweise unangenehme Präzedenzfälle für ähnliche Wünsche anderer Staaten ansieht. Das Abkommen dürfte nun doch bis Mitte 1989 zustande kommen. Es hätte für Schweizer Versicherer den Vorteil, daß die Solvabilitätsanforderungen der Schweizer Aufsichtsbehörde in der EG anerkannt würden, was ihnen erhebliche Kostenvorteile brächte.

Die österreichische Versicherungswirtschaft ist dadurch gekennzeichnet, daß ein sehr großer Teil des Direktgeschäftes sich auf den kleinen österreichischen Markt bezieht. Etwa die Hälfte dieses Marktes wird von Unternehmen bearbeitet, deren Mutterhaus sich in der EG befindet. Die Aktivitäten österreichischer Versicherer in der EG sind demgegenüber bescheiden.

Der österreichische Markt weist im Vergleich zum Durchschnitt der EG nicht sonderlich signifikante Abweichungen der Eckdaten auf. Im realisierten Prämienaufkommen pro Kopf liegt Österreich annähernd im oder etwas über dem Durchschnitt. Dies gilt jedenfalls für die Nicht-Lebensversicherungen, während das Potential für diese letzteren vergleichsweise noch nicht ausgeschöpft erscheint. Von der Ertragscharakteristik her ist der österreichische Markt als eher ertragsschwach einzustufen. Die sicher nur einen ersten und möglicherweise nicht ganz zutreffenden Hinweis vermittelnden Daten über Roh-Erträge vor Steuern zeigen, daß die Ertragsquote gemessen am Prämienaufkommen deutlich geringer als in Kontinentaleuropa ist, bestenfalls etwas höher als in Großbritannien.

Die integrationspolitischen Perspektiven Österreichs sind gegenwärtig nicht sehr klar.

Wichtig erscheint die Erwartung, daß auch bei einer autonomen Anpassung des österreichischen Versicherungsrechts an die EG-Richtlinien nicht automatisch mit voller Reziprozität gerechnet werden kann. Die im Interesse der Gesamtwirtschaft und vor allem auch der Wettbewerbsfähigkeit des international konkurrierenden Industriesektors sehr zu begrüßende Liberalisierung des Kapitalverkehrs wird zweifellos schon vor der Möglichkeit, daß österreichische Gesellschaften den EG-Binnenmarkt nutzen können, zu einem verschärften Wettbewerbsdruck in Österreich speziell beim Großgeschäft führen. Auch beim Kleingeschäft könnte sich der Abstrom von Umsätzen in grenznahen Gebieten verstärken. Die Aufhebung der Versicherungsfluchtsteuer in Österreich wird meines Erachtens kaum als Verhandlungsgegenstand gegen die EG eingesetzt werden können.

Schlußfolgerung: die österreichische Versicherungswirtschaft hat auf kurze und mittlere Sicht mit erheblichen Anpassungen an eine dynamische internationale Wettbewerbslandschaft zu rechnen. Sie wird diesen dann erfolgreich begegnen können, wenn sie weiter rationalisiert, um ihre Ertragsfähigkeit zu stärken, wenn sie innovativ Produkte entwickelt, die sich nicht zuletzt

auf die relativ hohe österreichische Sparquote stützen lassen sollten, wenn sie aktiv Marktanteile auf dem europäischen Markt sucht als Ausgleich für möglicherweise im Inland verlorengehende Geschäfte und wenn sie Partnerschaften im In- und Ausland anstrebt, die ihr dabei behilflich sein werden.