

## JAAC 56.23A

Entscheidung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements  
vom 7. Mai 1991

---

*Assurance fédérale des transports contre les risques de guerre pour des navires de haute mer.*

*Art. 1 et 9 ss OARG. Fixation de la prime pour la couverture automatique intérimaire.*

*- Malgré son statut de droit public, la couverture automatique intérimaire est une véritable assurance qui, selon le principe en usage dans les assurances privées, est octroyée moyennant une prime correspondant au risque encouru.*

*- Ce principe est violé par la perception d'une prime supplémentaire annuelle pour des régions dangereuses, prime fondée uniquement sur la position momentanée d'un navire ou sur la destination prochaine dont l'autorité pourrait avoir connaissance au moment de l'octroi de la couverture, sans possibilité d'adaptation à une évolution rapide des risques de guerre au cours d'une année.*

*- Fixation des primes par l'autorité de recours, sans reformatio in pejus, qui heurterait les principes de l'égalité et de la protection de la bonne foi.*

---

*Bundeskriegstransportversicherung für Hochseeschiffe.*

*Art. 1 und 9 ff. VBKV Festsetzung der Prämie für die Schock-Deckung.*

*- Trotz öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung ist die Schock-Deckung eine echte Versicherung, die nach dem für das Privatversicherungswesen üblichen Grundsatz der Festsetzung einer der Risikolage entsprechenden Prämie gewährt wird.*

**- Gegen diesen Grundsatz verstösst die Erhebung einer Jahreszusatzprämie für gefährdete Gebiete, welche Prämie allein auf den momentanen Standort eines Schiffes oder auf das allenfalls der Behörde bekannte, nächste Ziel im Zeitpunkt der Deckungsgewährung abstellt, ohne die Möglichkeit einer Anpassung an das sich innerhalb eines Jahres unter Umständen rasch ändernde Kriegsrisiko.**

**- Festsetzung der Prämie durch die Beschwerdeinstanz, ohne reformatio in peius, welche gegen die Rechtsgleichheit und den Vertrauensschutz verstossen würde.**

---

**Assicurazione federale dei trasporti contro i rischi di guerra per navi d'altomare.**

**Art. 1 e 9 segg. OARG. Determinazione del premio di copertura automatica interinale.**

**- Nonostante lo statuto di diritto pubblico, la copertura automatica interinale è una vera assicurazione che è offerta secondo il principio in uso nelle assicurazioni private nella determinazione di un premio proporzionato al rischio.**

**- Questo principio è violato dalla riscossione di un premio suppletivo annuo per regioni pericolose, premio basato unicamente sulla posizione momentanea di una nave o sulla prossima destinazione, eventualmente nota all'autorità al momento in cui è accordata la copertura, senza possibilità di un adattamento a una rapida evoluzione dei rischi di guerra nel corso di un anno.**

**- Determinazione del premio da parte dell'istanza di ricorso, senza reformatio in peius, che lederebbe la parità dei diritti e la protezione della buona fede.**

---

## **I**

**A.** Angesichts des bevorstehenden Ausbruchs von Kriegshandlungen am Persischen Golf suchte die Schweizer Hochseereederei S. AG am 15. Januar 1991 bei der B., einer Versicherungseinrichtung des Versicherungsamtes der wirtschaftlichen Landesversorgung (VA), für ihr Hochseeschiff m/s M. P um Schockdeckung im Rahmen der Bundeskriegstransportversicherung (BKV) gemäss Art. 9 ff. der V vom 7. Mai 1986 über die Bundeskriegstransportversicherung (VBKV, SR 531.711) nach. Die Position und den Versicherungswert des erwähnten Schiffs gab sie wie folgt an: «m/s M. P, Schweizer Flagge, Reg.-Nr. ... Schiffswert Fr. 8 300 000.-. Das Schiff befindet sich gegenwärtig im Mittelmeer auf der Reise von Ceuta (letzter Hafen 13. Januar) nach Porto Marghera/Venedig, Ankunft am 20. Januar 1991. Aufenthalt zum Entladen dort ungefähr 20.-24. Januar. Danach ist vorgesehen,

das Schiff wieder ins westliche Mittelmeer, beziehungsweise nach Nordeuropa zu bringen». Im fraglichen Zeitpunkt befand sich die m/s M. P tatsächlich im Golf von Taranto, Höhe Cap Rizzmo.

**B.** Aufgrund der Deckungsgesuche auch anderer Reedereien legte die Tarifkommission des VA am 16. Januar 1991 generelle Prämiensätze fest, nämlich eine Grundprämie von 0,05% des Schiffswerts sowie für das unmittelbare Gefahrengebiet, namentlich für Saudi-Arabien und für den Suez-Kanal, einen Gefahrenzuschlag von 0,15% und einen solchen von 0,05% für das ganze Mittelmeer. Mithin galt neben den erwähnten besonderen Gefahrengebieten für das ganze Mittelmeergebiet ein Gesamtprämiensatz von 0,1%. Aufgrund dieser Sätze erliess die B. am 17. Januar 1991 die verlangte Deckungsverfügung und setzte für die m/s M. P eine Jahresgesamtprämie von 0,1% fest. Dabei ging sie vom angegebenen Versicherungswert des Schiffs von Fr. 8 300 000.- aus und verlangte eine entsprechende Jahresprämie von Fr. 8 300.-. Die Deckung wurde ab dem 17. Januar 1991, 10.30 Uhr (vermutlich Mitteleuropäische Zeit [MEZ]), gewährt.

**C.** Gegen diese Verfügung erhob die S. AG am 6. Februar 1991 rechtzeitig beim Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) Verwaltungsbeschwerde und verlangte die Herabsetzung der in der Deckungsverfügung erhobenen Prämie auf das Niveau der Grundprämie von 0,05% der massgebenden Versicherungssumme.

Die Beschwerdeführerin rügt in ihrer Eingabe die differenzierte Tarifierung der Schockdeckung je nach Standort des betreffenden Schiffs im Zeitpunkt des Erlasses der Deckungsverfügung. Sie macht geltend, dass der Standort eines Schiffes für die Prämiensatzfestsetzung gar nicht relevant sein könne, da die Schockdeckung vor Eintreten der auslösenden Kriegsereignisse wie Nuklear- oder Grosskrieg inaktiv bleibe. Zudem könne sich innerhalb eines Jahres die Risikolage in anderen Regionen wieder ändern. Sie erachtet deshalb die Höhe der Schockprämie von 0,1% für die m/s M. P, welche bereits einen Monat nach der Verfügung das Mittelmeer wieder verlassen habe, als willkürlich, zumal für andere Schiffe, welche sich im Zeitpunkt der Deckungsgewährung ausserhalb des Mittelmeeres beziehungsweise gefährdeter Zonen befunden hätten, bloss eine Prämie von 0,05% verlangt worden sei. Da sie der Auffassung ist, dass für alle Schiffe dieselbe Prämie gelten müsse, verlangt sie eine Herabsetzung der Prämie im Falle der m/s M. P von 0,1% auf 0,05% des Schiffswerts.

**D.** Durch Verfügung des BWL vom 6. Februar 1991 wurde die aufschiebende Wirkung der Beschwerde hinsichtlich der Deckung entzogen und gleichzeitig das VA zur Vernehmlassung aufgefordert. In der selben Verfügung wurde überdies die Fälligkeit der Prämienzahlung bis zur Erledigung des Streits aufgeschoben. Am 15. März 1991 reichte das VA innert Frist seine Stellungnahme ein und beantragte die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Es machte geltend, die Festlegung der Prämien sei nach den im privaten Versicherungswesen üblichen Grundsätzen erfolgt, wobei man sich mangels statistischer Werte an den Prämien des Londoner Versicherungsmarktes orientiert habe. Dieser habe im fraglichen Zeitraum für normale Kriegsrisiken eine Jahresprämie von 0,05% verlangt und am 15. Januar 1991 überdies für Saudi Red Sea coast für maximal sieben Tage einen Zuschlag von mindestens 0,5%. Noch am selben Tag habe der

Londoner Markt eine General-Notice mit siebentägiger Kündigungsfrist für den Suezkanal herausgegeben. Gleichzeitig habe sich ein kleiner «Held-covered» Markt gebildet, welcher für den Ausfall gemäss «Automatic Termination of Cover Clause» Deckung angeboten habe. Die Prämien dieses sehr kleinen Marktes seien von der jeweiligen Situation abhängig gemacht worden. Deckung sei zudem nur für sehr kurze Zeitspannen angeboten, längerfristige Deckung hingegen abgelehnt worden. Nach diesen privaten Versicherungsgrundsätzen habe der unterschiedlichen Gefahrenlage entsprechend differenziert tarifiert werden müssen, auch wenn Jahresprämien festgesetzt worden seien. Durch die angefochtenen Verfügungen sei kein Bundesrecht verletzt worden und es liege auch keine Unangemessenheit vor.

## II

1. Die am 17. Januar 1991 ergangene Verfügung der Versicherungseinrichtung des VA, eines Milizamtes der wirtschaftlichen Landesversorgung (Art. 14 der V vom 6. Juli 1983 über Organisation und Aufgaben der wirtschaftlichen Landesversorgung [Organisationsverordnung Landesversorgung], SR 531.11), enthält behördliche Anordnungen, die sich auf öffentliches Recht stützen und die Begründung von Rechten und Pflichten zum Gegenstand haben. Dieser Verwaltungsakt stellt mithin eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. a VwVG dar. Nach Art. 38 Bst. a des BG vom 8. Oktober 1982 über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz [LVG], SR 531) und aufgrund der allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege (Art. 44 VwVG) kann diese Verfügung beim BWL angefochten werden. Durch die angefochtene Verfügung ist die Beschwerdeführerin betroffen, da sie verpflichtet wird, bestimmte Versicherungsprämien zu bezahlen. Insofern hat sie ein als schutzwürdig anzuerkennendes Interesse an der Änderung der Verfügung, weshalb sie grundsätzlich zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Bst. a VwVG). Auch die übrigen Voraussetzungen (Art. 46 ff. VwVG), insbesondere die dreissigtägige Beschwerdefrist, sind hier erfüllt. Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

2. Nach Art. 9 VBKV kann der Bund jederzeit für den Fall des Ausbruchs eines Grosskriegs, des Einsatzes von Nuklear- oder radioaktiven Waffen und des Einbezugs der Schweiz in einen Krieg für Güter, Valoren und Transportmittel Versicherungsdeckung gegen Kriegsgefahren gewähren. Diese besondere Versicherung wird seitens des Bundes als Not- oder Übergangslösung für den Fall angeboten, dass der private Versicherungsmarkt infolge der erwähnten Grosskriegsereignisse die Deckung für Kriegsrisiken automatisch aufheben sollte («Automatic Termination Clause»). Solche Versicherungsdeckung wird nach Art. 14 in Verbindung mit Art. 8 VBKV auf Gesuch hin ohne besonderen Nachweis des Landesversorgungsinteresses (Art. 11 VBKV) durch die beauftragte Versicherungseinrichtung des VA gewährt. Die B. Versicherungs-Gesellschaft ist eine solche, vom VA beauftragte Versicherungseinrichtung. Insofern sie der Beschwerdeführerin Schockdeckung gewährt hatte, handelte sie namens und im Auftrag des VA im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnis.

3. Durch die Anfechtung der Verfügung macht die Beschwerdeführerin sinngemäss Verletzung von Bundesrecht (Willkür), eventuell auch Unangemessenheit (zu hohe Prämien) geltend (Art. 49 Bst. a und c VwVG). Bei der Schockrisikoversicherung handelt es sich trotz öffentlichrechtlicher Ausgestaltung um eine echte Versicherung, die in Analogie zu den für das Privatversicherungswesen üblichen Grundsätzen, insbesondere gegen Entrichtung einer dem Risiko entsprechenden Prämie gewährt wird (Art. 1 VBKV). Normalerweise werden Versicherungsprämien aufgrund statistischer Werte über Risiko und Anzahl der Versicherten mathematisch nach dem Prinzip der «grossen Zahl» ermittelt. Bei der Schockdeckung, einer ausgesprochenen Katastrophenversicherung, welche seit ihrer Neukonzipierung im Jahre 1986 überhaupt noch nie beansprucht worden ist, ist dies jedoch nicht möglich. Trotz fehlender Berechnungsgrundlagen können die zuständigen Organe des VA aber dennoch die Prämien nicht willkürlich und innerhalb ihres Ermessensspielraums auch nicht unangemessen hoch festsetzen. Vielmehr haben sie Vergleichskriterien heranzuziehen, welche sie nur auf dem internationalen Markt für Seekaskoversicherungen, namentlich auf dem führenden Londoner Markt finden können. Ein solcher Vergleich liefert allerdings bloss einen allgemeinen Massstab, weshalb auch den Besonderheiten der BKV-Schockdeckung angemessen Rechnung zu tragen ist. Das Heranziehen von Kriterien des Londoner Markts bedeutet zunächst einmal, dass vor allem die technische Ausgestaltung dieser privaten Versicherungen als Grundlage für die BKV, und *in concreto* für die Schockdeckung, dienen muss. Dies ergibt sich einerseits aus Art. 1 VBKV selber, andererseits aber auch aus dem System der Schockdeckung, welche gegebenenfalls nahtlos die private Kriegsrisikodeckung übernehmen soll. Hingegen ergibt sich daraus nicht zwingend, dass die Prämiensätze des privaten Marktes unbesehen für die Schockdeckung des Bundes zur Anwendung gelangen müssen. Wie nämlich der Bundesrat hinsichtlich der Prämiengestaltung bereits in seiner Entscheid vom 8. März 1976 in Sache *Swissair gegen EVD* festgestellt hat, reagiert der Versicherungsmarkt wie jeder andere freie Markt nicht immer streng rational, sondern steht unter dem Einfluss ganz unterschiedlicher Faktoren, die, wie zum Beispiel der Konkurrenzdruck, von der BKV nicht zu berücksichtigen sind (VPB 40.40, S. 59).

4. Die Vorinstanz orientierte sich beim Erlass der Deckungsverfügung zu Recht am privaten Londoner Versicherungsmarkt. So war es insbesondere richtig, eine der allgemeinen Risikolage entsprechende Jahresgrundprämie festzulegen. Indem sie jedoch auch für Schiffe, welche sich im Zeitpunkt der Deckungsgewährung zufällig in gefährdeten Gebieten aufhielten, oder von denen bekannt war, dass sie sich in absehbarer Zeit in diese begeben würden, eine Zusatzprämie für ein ganzes Jahr erhob, wandte sie die Grundsätze des privaten Versicherungsmarkts nicht konsequent an. Dieser gewährte nämlich im fraglichen Zeitraum nur Deckung für Einzelfahrten oder für einen relativ kurzen Zeitraum in den betreffenden Gebieten, und zwar lediglich gegen Zusatzprämien aufgrund der jeweiligen regionalen Gefahrenlage. Das ist verständlich, da auf diese Weise den tatsächlichen Risiken angemessen Rechnung getragen wurde. Indem die Vorinstanz in diesen Fällen aber Jahreszusatzprämien verlangte und dabei allein auf den momentanen Standort eines Schiffes oder auf das allenfalls bekannte nächste Ziel im Zeitpunkt der Deckungsgewährung abstellte, berücksichtigte sie

den im privaten Versicherungswesen geltenden Grundsatz der Festsetzung einer der Risikolage adäquaten Prämie nicht, zumal nach Gewährung der Deckung eine Anpassung an das sich innerhalb eines Jahres unter Umständen rasch ändernde Kriegsrisiko ausgeschlossen bleibt. Das führt aber auch zum stossenden Ergebnis, dass Schiffe, welche sich im Zeitpunkt der Deckungsgewährung ausserhalb gefährdeter Zonen befinden, nach Erhalt der Deckung fast während eines ganzen Jahres lediglich zum Grundtarif in den heissesten Zonen aufhalten können. Die Erhebung genereller Jahreszusatzprämien durch die Vorinstanz stellt somit eine Verletzung von Bundesrecht, nämlich von Art. 1 VBKV dar.

5. Bei ihrer Entscheidung nahm die Vorinstanz offensichtlich Rücksicht auf Art. 11 der Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB) sowie auf Ziff. 3 der Formularverfügung, welche eine Jahresprämie stipulieren, sowie auf Art. 8 AVB, der eine Aufhebung oder Änderung der Deckungsverfügung erst nach Ablauf eines Versicherungsjahres erlaubt und damit auch eine Prämienanpassung ausschliesst. Es kann hier offen bleiben, ob diese Lösung für die Festsetzung der Jahresgrundprämie aufgrund der allgemeinen Gefahrenlage richtig und zweckmässig ist. Wie oben dargelegt, stehen diese Bestimmungen jedenfalls hinsichtlich der Erhebung von Jahreszusatzprämien im Widerspruch zum privatversicherungsrechtlichen Grundsatz der Prämiengestaltung nach der wahren Gefahrenlage. Allerdings trifft es auch nicht zu, wie die Beschwerdeführerin glaubt, die VBKV würde nur die Erhebung von einheitlichen Grundprämien zulassen und demzufolge Zusatzprämien ausschliessen, vielmehr sind solche nach dem Grundsatz von Art. 1 VBKV geradezu gefordert. Wenn jedoch die AVB die Möglichkeit zur Erhebung von risikogerechten Zusatzprämien durch entsprechende Anpassungsklauseln nicht vorsehen, so ist dies eben ein Mangel, der aus den erwähnten Gründen Bundesrecht verletzt.

6. Nach Art. 62 Abs. 2 VwVG kann die Beschwerdeinstanz die angefochtene Verfügung zuungunsten einer Partei nur ändern, wenn die Verfügung Bundesrecht verletzt oder auf einer unrichtigen oder unvollständigen Sachverhaltsfeststellung beruht. Im vorliegenden Fall ist eine Bundesrechtsverletzung in den AVB zu erblicken, welche eine undifferenzierte Festlegung von Jahresprämien ohne die Möglichkeit der nachträglichen Erhebung von risikoadäquaten Zusatzprämien vorsehen. Da Ziff. 4 der angefochtenen Verfügung die AVB ausdrücklich zum integrierenden Bestandteil erklärt, verletzt diese Verfügung selber Bundesrecht und müsste somit zuungunsten der Beschwerdeführerin geändert werden. Nach den auch für die BKV massgebenden Versicherungsgrundsätzen des Londoner Marktes wären somit auch bei der Schockdeckung für gefährdete Gebiete zeitlich beschränkte Zusatzprämien angezeigt gewesen, welche unter Umständen im Einzelfall noch höher hätten ausfallen können als die verfügbaren Jahresgesamtprämien. Ob dies auch für das westliche Mittelmeer und damit für die m/s M. P. zugetroffen hätte, kann hier offen bleiben.

7. Im vorliegenden Fall gilt es nämlich zu beachten, dass eine Änderung der angefochtenen Verfügungen vor allem eine Abänderung der AVB im Einzelfall zur Folge hätte. Die selben AVB haben jedoch in all jenen Fällen, in denen die Deckungsverfügung nicht angefochten worden ist, trotz ihrer Bundesrechtswidrigkeit längstens Rechtskraft erlangt. Dies erlaubt den betreffenden Schiffen, jederzeit zum blossen Grundtarif in gefährdete Zonen

zu fahren. Es würde deshalb zu stossenden Rechtsungleichheiten führen, wenn die AVB, welche ja für alle Schiffe gleichermassen Geltung haben sollten, nur in den angefochtenen Fällen zum Nachteil der Beschwerdeführer abgeändert würden. Ein solches Vorgehen würde sich auch mit dem im Verwaltungsrecht geltenden Prinzip des Vertrauensschutzes nicht vertragen, da die Beschwerdeführerin nach den seit 1987 bekannten AVB, welche bloss Jahresgesamtprämien vorsehen und schliesslich Grundlage der Verhandlungen über die vorliegende Deckungsgewährung bildeten, davon ausgehen durfte, dass keine Zusatzprämien für zeitlich und örtlich begrenzte Kriegsrisiken erhoben würden. Insofern befand sie sich in gutem Glauben, welcher des Schutzes durch die Verwaltung bedarf. Bei dieser Rechtslage geht es nicht an, die angefochtenen bundesrechtswidrigen Verfügungen weiterhin einfach aufrechtzuerhalten. Da eine Abänderung zuungunsten der Beschwerdeführerin jedoch gerade unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit und des Vertrauensschutzes nicht haltbar wäre, ist die Verfügung im Prämienpunkt aufzuheben. Die Prämie ist demzufolge so anzupassen, dass sie den Konditionen entspricht, die für Schiffe gelten, welchen Deckung zum blossen Grundtarif gewährt worden ist. Die Beschwerde ist somit gutzuheissen und die angefochtene Prämie auf den allgemeinen Grundsatz von 0,05% herabzusetzen.

**8.** Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden der Beschwerdeführerin keine Kosten auferlegt. Da sie nicht durch einen Anwalt vertreten ist und ihr durch das Verfahren keine besonderen Kosten erwachsen sind (Art. 64 Abs. 1 VwVG), wird ihr auch keine Entschädigung ausgerichtet.

---

## **JAAC 56.23A - Entscheid des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 7. Mai 1991**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	56
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 523

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.  
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.  
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.