

Versicherungsgruppen und Konglomerate – die konsolidierte Aufsicht

I. Zusammenfassung

Im Zuge der Globalisierung erwarben oder gründeten immer mehr schweizerische Versicherungen Tochtergesellschaften im In- und Ausland und entwickelten sich so zu internationalen Versicherungsgruppen. Zudem konnte in den 90er Jahren ein Trend zur Allfinanz festgestellt werden.

Diese Entwicklungen liessen die fünf Finanzkonglomerate in der Schweiz entstehen: vier sind versicherungsdominiert und eines bankdominiert. So genannte Versicherungsgruppen gibt es in der Schweiz rund vierzehn; darunter verstehen wir zwei oder mehr Unternehmen, die eine wirtschaftliche Einheit bilden oder auf andere Weise durch Einfluss oder Kontrolle miteinander verbunden sind und die in ihrer Gesamtheit hauptsächlich im Versicherungsbereich tätig sind.

Die Aufsicht über diese verhältnismässig jungen Gebilde muss der Entwicklung auf dem Markt und den damit verbundenen neuen Risiken Rechnung tragen: Risiken, die bei einem solchen international tätigen wirtschaftlichen Gebilde auftreten können, sind etwa gruppeninterne „Ansteckungsgefahr“, Aufsichtsarbitrage zwischen unterschiedlich geregelten Finanzaktivitäten, unerkannte Risikokonzentrationen oder „Verfälschung“ des Bildes einer Einzelgesellschaft durch doppelte Verwendung derselben Finanzmittel.

Die Finanzkonglomerate wurden in Auslegung des alten, bis Ende 2005 gültigen Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) mittels individuellen Verfügungen unter konsolidierte Aufsicht gestellt. Mit dem im Dezember 2004 verabschiedeten neuen VAG wurde eine explizite rechtliche Grundlage für die Gruppen- und Konglomerataufsicht geschaffen, die dazu führt, dass auch die Versicherungsgruppen in Zukunft konsolidiert überwacht werden.



II. Ausgangslage

Die wirtschaftliche Entwicklung in Richtung Globalisierung machte auch vor der Versicherungsindustrie nicht halt. So erwarben oder gründeten immer mehr schweizerische Versicherungen Tochtergesellschaften im In- und Ausland und entwickelten sich so zu internationalen Versicherungsgruppen. Auch wenn dieser Trend in den letzten drei bis vier Jahren durch die schlechte Börsenentwicklung etwas abgebremst wurde und die Fokussierung auf die Kernmärkte im Vordergrund stand, so ist der Einbruch bei der Globalisierung wohl eher als vorübergehende Entwicklung zu sehen.

Zudem konnte in den 90er Jahren ein Trend zur Allfinanz festgestellt werden. Vermehrt wollten grosse Versicherer nicht nur eine breite Versicherungspalette anbieten, sondern sie wurden durch Zukäufe oder Gründungen auch im Bankbereich tätig. Der Wunsch, von Synergien der Allfinanz zu profitieren, zeigte sich auch bei Banken, die Versicherungen erwarben oder gründeten.

Diese Entwicklungen liessen die fünf Finanzkonglomerate in der Schweiz entstehen, wovon es sich bei vier um versicherungsdominierte Konglomerate und bei einem um ein bankendominiertes Konglomerat handelt. So genannte Versicherungsgruppen gibt es in der Schweiz rund vierzehn; darunter verstehen wir zwei oder mehr Unternehmen, wovon mindestens eines ein Versicherungsunternehmen ist, die eine wirtschaftliche Einheit bilden oder auf eine andere Art und Weise durch Einfluss oder Kontrolle miteinander verbunden sind und die hauptsächlich im Versicherungsbereich tätig sind. In dieser Zahl sind auch die Konglomerate enthalten, da innerhalb eines Konglomerates immer ein Subkonzern auszumachen ist, der eine Versicherungsgruppe darstellt.

III. Risiken der Versicherungsgruppen

Die Aufsicht über diese verhältnismässig jungen Gebilde muss der Entwicklung auf dem Markt und den damit verbundenen neuen Risiken Rechnung tragen: Risiken, die bei einem solchen international tätigen wirtschaftlichen Gebilde auftreten können, sind zum Beispiel Gefahr der Ansteckung innerhalb der Gruppe, Aufsichtsarbitrage zwischen unterschiedlich geregelten Finanzaktivitäten, unerkannte Risikokonzentrationen oder „Verfälschung“ des Bildes einer Einzelgesellschaft durch doppelte Verwendung derselben Finanzmittel, um nur einige zu nennen.

Es ist deshalb unerlässlich, dass sich die Aufsicht ein Gesamtbild über den Konzern machen kann und sich mit Regulatoren anderer Länder austauscht, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern und eine bessere Stabilität des Finanzmarktes zu erreichen. Dies nicht zuletzt im Hinblick auf einen vergrösserten Schutz der Versicherungsnehmer.

IV. Die konsolidierte Aufsicht in der Schweiz

1. Gesetzliche Grundlagen

Das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV) hat dieser Entwicklung und den speziellen Risiken von Finanzkonglomeraten Rechnung getragen und deshalb die Finanzkonglomerate unter konsolidierte Aufsicht gestellt. Dies geschah mittels Verfügungen, da das alte, bis Ende 2005 gültige Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) keine Gruppen- und Konglomeratsaufsicht vorgesehen hatte. Mit dem im Dezember 2004 verabschiedeten neuen VAG wurde eine explizite rechtliche Grundlage für die Gruppen- und Konglomeratsaufsicht geschaffen, die dazu führt, dass auch die Versicherungsgruppen in Zukunft konsolidiert überwacht werden.

In der zweiten Hälfte 2003 und der ersten Hälfte 2004 wurden die Verordnungen zur Gruppen- und Konglomeratsaufsicht als Teil der Gesamtverordnungen zum neuen VAG erarbeitet. Die Verordnungen sind sowohl mit den bereits erlassenen Verfügungen, als auch mit den EU-Richtlinien (vgl. Regelung in der EU) kompatibel.

Bei den beaufsichtigten Konglomeraten handelt es sich um folgende Konzerne:

- Zurich Financial Services
- Swiss Life
- Bâloise
- Swiss Re
- Credit Suisse Group (Bankendominiertes Konglomerat mit der Winterthur als Versicherungsteil, das führend von der EBK beaufsichtigt wird)

Da es sich bei Konglomeraten um eine wirtschaftliche Einheit handelt, die sowohl Versicherungen als auch Banken enthält, kann die Aufsicht nicht nur vom BPV alleine ausgeübt werden. Deshalb arbeitet das BPV für die konsolidierte Aufsicht mit der zuständigen Behörde für die Bankenaufsicht zusammen.

2. *Konsolidierte Aufsicht im Vergleich zur Einzelaufsicht*

Die konsolidierte Aufsicht steht in Ergänzung zur Einzelaufsicht. Währenddem letztere einzelne schweizerische Gesellschaften beaufsichtigt, betrachtet die konsolidierte Aufsicht eine Gruppe weltweit. Sie berücksichtigt alle Gesellschaften einer Gruppe, also nicht nur alle Versicherungsgesellschaften, sondern zum Beispiel auch eine Holding.

Von grosser Bedeutung ist bei der konsolidierten Aufsicht die Solvabilitätsberechnung sowohl auf der Basis des Geschäftsumfangs, als auch risikobasiert. Bei der Berechnung gemäss Geschäftsumfang wird in der Regel vom konsolidierten Abschluss ausgegangen. Es besteht jedoch auch die Möglichkeit, die Solvabilität durch Addition der Einzelsolvenzen zu bestimmen, wobei sichergestellt sein muss, dass die Doppelzählung von Eigenmitteln ausgeschlossen ist. Zur Berechnung der risikobasierten Solvabilität muss der Konzern über ein internes Modell verfügen. Dieses wiederum muss den Anforderungen der Aufsichtsbehörde genügen.

Konzerninterne Transaktionen und Geschäfte können die finanzielle Situation eines beteiligten Unternehmens verändern. Die konsolidierte Aufsicht interessiert sich deshalb auch für die gruppeninternen Vorgänge.

Des Weiteren interessiert sich die konsolidierte Aufsicht für Risikomanagement, Risikosituation und Konzentrationen der Risiken.

Angesichts der Komplexität der Geschäftstätigkeit ist der Konzern – nicht zuletzt im eigenen Interesse – zu einer Organisation des Geschäftsbetriebes verpflichtet, die den daraus entstehenden anspruchsvollen Anforderungen gerecht wird. Um die Angemessenheit der gesamten Geschäftsorganisation beurteilen zu können, benötigt die Aufsichtsbehörde Unterlagen zur Organisationsstruktur, den wichtigen Entscheidungsabläufen und den Kontrollprozessen, sowie den Kompetenzen und den Verantwortlichkeiten innerhalb eines Konzerns.

Die Ergänzung der Einzelaufsicht durch die konsolidierte Aufsicht hat ihre Entsprechung in der Zusammenarbeit innerhalb des BPV.

3. *Regelung in der EU und Konsequenzen für die schweizerische Aufsicht*

Die EU verabschiedete 1998 eine Richtlinie zur Beaufsichtigung der Versicherungsunterneh-

men, die Teil einer Versicherungsgruppe sind. Die Richtlinie musste bis im Juni 2000 in nationales Recht umgesetzt werden. Gemäss diesen Vorgaben wird für jede Versicherungsgruppe innerhalb der EU ein Land bestimmt, das die Koordination der Aufsicht übernimmt. Die Aufgaben des Koordinators bestehen darin, Informationen der EU-Aufsichtsbehörden jener Länder zu sammeln, in denen der betreffende Konzern tätig ist, und die jährliche Koordinatonsitzung zu leiten.

Da die Schweiz nicht Mitglied der EU ist, wird sie theoretisch einerseits von diesem Prozess ausgeschlossen, und andererseits wird auch für die schweizerischen Versicherungsgruppen ein Koordinator innerhalb der EU gesucht. Praktisch jedoch kann die schweizerische Aufsichtsbehörde an den genannten Koordinatonsitzungen teilnehmen, hat jedoch kein Mitbestimmungsrecht und kann die Rolle des Koordinators nicht übernehmen. Da diese Vorgehensweise jedoch weder für die Aufsichtsbehörden noch für die Gesellschaften eine befriedigende Lösung darstellt, ist das BPV seit Mitte 2004 daran, eine Vereinbarung mit der EU zu treffen, um für diese Aufgabe gleichwertige Rechte und Pflichten wie die EU-Mitgliedstaaten zu erhalten.

Im Jahr 2002 verabschiedete die EU die Konglomeratsrichtlinie. Die Aufgaben des Koordinators sind gemäss dieser Richtlinie umfassender: Zusätzlich zur Koordinationsfunktion übernimmt er auch die generelle Aufsicht über den Konzern und wird zum „Lead Regulator“. Die Richtlinie ist offener gegenüber Nicht-EU-Staaten: So kann die Konglomeratsaufsicht eines Drittlandes als äquivalent qualifiziert werden – womit dieses Drittland dann die Funktion des „Lead Regulator“ übernehmen kann. Gemäss einer aktuellen Empfehlung des Finanzkonglomerats-Komitees der EU vom Juli 2004 erfüllt die Schweiz diese Äquivalenzanforderungen. Noch muss jedes EU-Mitgliedsland, in dem ein schweizerisches Konglomerat tätig ist, prüfen, ob es dieser Empfehlung folgen kann.