Neuausrichtung BPV

Referat Herbert Lüthy
Direktor Bundesamt für Privatversicherungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Zu Beginn ein Blick zurück: Es ist erst wenige Jahre her, seit die Schweizer Versicherungswirtschaft von einer Krise geschüttelt wurde, die ihr nicht nur rote Zahlen, sondern auch eine tief greifende Vertrauenskrise insbesondere bei Konsumenten und Anlegern beschert hat. Dass dabei auch die Rolle der Aufsicht grundsätzlich und kritisch hinterfragt wurde, ist nur natürlich. Es hat sich exemplarisch gezeigt, dass fehlende oder unterentwickelte Reputation nicht dadurch wettgemacht werden kann, dass sich einzelne Argumente aus Kreisen der Versicherungswirtschaft letztlich vielleicht doch als richtig erwiesen haben. Vielmehr lässt sich verloren gegangenes Vertrauen nur dann wieder zurückerobern und nachhaltig sichern, wenn die Erwartungshaltung der verschiedenen Ansprechpartner mit der Realität und den effektiven Gegebenheiten und Möglichkeiten auch übereinstimmen. Dies gilt gleichermassen für die einzelnen Versicherungsgesellschaften wie für die Aufsichtsbehörde.

Transparenz schaffen heisst also das Stichwort. Dies ist der Hauptgrund dafür, dass das BPV erstmals eine solche Pressekonferenz durchführt. Wir planen, dies auch in Zukunft, jeweils im Frühling zu tun, um die Öffentlichkeit sowohl über die Aufsichtstätigkeit des Vorjahres zu orientieren, als auch eine kurze Zusammenfassung zur Lage der Versicherungswirtschaft zu geben.

Erlauben Sie mir zunächst, mein Referat mit einigen statistischen Kennzahlen zu beginnen:

- Mit einem jährlichen Prämienvolumen von gut CHF 7000 pro Einwohner (Direktversicherungen ohne Sozialbeiträge) weist die Schweiz weltweit die höchste Versicherungsdichte auf
- Das Prämienvolumen der schweizerischen Privatassekuranz beträgt weltweit rund CHF 200 Milliarden, wovon gut 70% aus dem Ausland stammten
- Die Branche beschäftige 2004 rund 135'000 Personen, wovon rund 44'000 in der Schweiz arbeiteten

Kurz: Die schweizerische Privatassekuranz ist eine hoch kompetitive und stark international ausgerichtete Branche, deren volkswirtschaftliche Bedeutung für die Schweiz immens ist. Und vielleicht noch wichtiger: Die Schweizer Versicherungswirtschaft hat die Stürme der vergangenen zwei bis drei Jahre im Wesentlichen überstanden und – wie die Jahresergebnisse der einzelnen Versicherer beweisen - sich erfolgreich im Markt behauptet.

Lassen Sie mich diese Auflistung fortsetzen mit einigen Facts & Figures zur Aufsichtsbehörde über die Privatassekuranz, dem Bundesamt für Privatversicherungen (BPV):

- Per 31. Dezember 2004 unterstanden 206 private Versicherungs- und Rückversicherungseinrichtungen der Aufsicht des BPV. nämlich 101 schweizerische und 41 ausländische Direktversicherer sowie 64 schweizerische Rückversicherer. Bei den direkt arbeitenden Versicherungseinrichtungen handelt es sich um 27 Lebensversicherer (davon 3 ausländische) und 115 Schadenversicherer (davon 39 ausländische).

- Zusätzlich beaufsichtigte das BPV per 31. Dezember 2004 den Betrieb des Krankenzusatzversicherungsgeschäfts von insgesamt 57 Krankenkassen
- Das BPV beschäftigt zurzeit rund 70 Personen. Für die Kosten des Amtes kommen vollumfänglich die der Aufsicht unterstellten Versicherungseinrichtungen auf. Der Steuerzahler – und ich möchte dies angesichts der Schieflage der öffentlichen Finanzen besonders betonen - wird also in keiner Weise durch die Tätigkeit des BPV belastet.

Ich will nun nicht weiter auf statistisches Material eingehen. Aber es scheint mir doch zentral, dass diese Fakten hinsichtlich Bedeutung und Grösse der Schweizerischen Versicherungswirtschaft sowie das damit verbundene regulatorische Pflichtenheft präsent bleiben, und dies insbesondere am Vorabend gewichtiger Neuerungen wie

- der Implementierung eines vollständig überarbeiteten Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG),
- dem damit verbundenen Paradigmawechsel hin zu einer risikobasierten Aufsichtsphilosophie sowie
- der sich nun definitiv abzeichnenden Schaffung einer integrierten schweizerischen Finanzmarktaufsicht

Solvenzsicherung und Missbrauchsbekämpfung

Es erstaunt immer wieder, wie wenig spezifisch die Versicherungswirtschaft in der Schweiz immer noch wahrgenommen wird – speziell im Gegensatz zum Profil der Banken. Dies umso mehr, als es ja kaum Bewohnerinnen und Bewohner dieses Landes geben dürfte, die sich nicht regelmässig und in vielschichtiger Weise mit Versicherungsdienstleistungen auseinandersetzen müssen. Versicherungen gehören ganz offensichtlich derart selbstverständlich zu unserem Leben, dass wir diese erst dann wahrzunehmen beginnen, wenn der Ernstfall eintritt. Das heisst aufgrund eines konkreten Ereignisses, insbesondere in den Bereichen Krankheit, Invalidität oder Pensionierung.

Dass sich die Versicherten auf die Bonität der Versicherungsgesellschaften wie selbstverständlich verlassen, ist an sich ein gutes Zeichen. Es hängt sehr damit zusammen, dass die Versicherer seit jeher per Gesetz verpflichtet sind, über genügend Rückstellungen zu verfügen, um *sämtliche* Ansprüche ihrer Kunden *jederzeit* erfüllen zu können. Diese Ansprüche sind grundsätzlich selbst dann noch garantiert, wenn die Versicherungsgesellschaft ihren Betrieb einstellt oder Konkurs anmelden muss.

Das BPV ist darum zuallererst eine **Solvenzaufsichtsbehörde**. Die Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Versicherungsgesellschaft verfolgt dabei mehrere Ziele:

- Schutz der Versicherteninteressen (Konsumentenschutz)
- Beitrag für eine funktionierende und gesunde Versicherungswirtschaft
- Beitrag zur Stabilität des Finanzplatzes Schweiz

Die zweite Säule der Aufsicht bildet die **Missbrauchsbekämpfung**. Den Versicherungsgesellschaften ist es strikt untersagt, rechtswidrige respektive missbräuchliche Praktiken zu unterhalten, die sich möglicherweise negativ auf die Versicherteninteressen auswirken können. Ich erinnere in

diesem Zusammenhang daran, dass das BPV verschiedentlich direkt eingegriffen hat - manchmal verbunden mit grossem öffentlichem Interesse, meistens jedoch eher unbeachtet.

Neue Aufsichtsphilosophie

Im Zentrum stand und steht also der Schutz der Versicherten, und damit der Schutz der Interessen von Kunde und Konsument. Gleichzeitig hat der Gesetzgeber in den letzten Jahren bewusst eine Liberalisierung des Versicherungsmarktes vorangetrieben, welche es den Versicherungsunternehmungen erlaubt, sich auch international in einem zusehends kompetitiver werdenden Umfeld zu behaupten und ihre Attraktivität an den globalen Märkten unter Beweis zu stellen. Insbesondere die fortschreitende Konvergenz zwischen Versicherungs- und Kapitalmärkten stellt dabei sowohl Erst- wie Rückversicherer, aber auch die internationale Aufsichtsentwicklung vor neue Herausforderungen.

Das neue VAG hat diesen Herausforderungen, insbesondere der Überwachung der sich daraus ergebenden Risiken besonderes Augenmerk geschenkt. Seit meinem Amtsantritt im Herbst 2002 hat sich das BPV deshalb gezielt mit der Frage auseinandergesetzt, wie neuartige versicherungs- und finanztechnische Risiken *vorausschauend* in den Griff zu bekommen sind. Ziel ist, über ein Instrumentarium zu verfügen, um die erfolgsrelevanten Risiken bei den Versicherungsgesellschaften frühzeitig zu lokalisieren (Frühwarnsystem).

Ich werde im dritten Teil der Medienkonferenz auf dieses Thema noch vertieft zurückkommen. Dabei werde ich nicht nur erste Erkenntnisse des europaweit führenden Schweizer Solvenztests (SST) vorstellen, sondern grundsätzlich über das geplante prudentielle Aufsichtsregime des BPV informieren.

Auswirkungen der neuen gesetzlichen Grundlagen

Lassen Sie mich nun kurz und stichwortartig die wichtigsten Änderungen und Auswirkungen der neuen gesetzlichen Grundlagen aufzeigen. Wie Sie wissen, soll das neue Versicherungsaufsichtsgesetz VAG am 1.1. 2006 in Kraft treten. Der Bundesrat wird darüber voraussichtlich im Verlaufe dieses Herbstes auf der Grundlage der Empfehlung des BPV entscheiden.

Hauptziele der Revision waren die Sicherung der langfristigen Stabilität der Versicherungsgesellschaften und die Verbesserung des Schutzes der Versicherten:

- Mit der Inkraftsetzung des revidierten VAG respektive der neuen Aufsichtsverordnung (AVO) wird der Schweizer Solvenztest (SST) als Modell zur Ermittlung der Risikofähigkeit der Versicherer grundsätzlich eingeführt. Für die Anpassung der jeweiligen versicherungsspezifischen Anforderungen an die Resultate des SST sind *Übergangsfristen* vorgesehen.
- Das neue VAG ersetzt die präventive Produktekontrolle durch eine verschärfte Solvenzkontrolle. In den sozial sensiblen Bereichen „Berufliche Vorsorge“ und „Krankenzusatzversicherung“ bleibt hingegen die präventive Genehmigung von Produkten unverändert bestehen.
- Die im Rahmen der zweiten BVG-Revision beschlossenen und am 1.4.2004 in Kraft getretenen Vorschriften zu Transparenz und Mindestquote („Legal Quote“) im Lebensversicherungsgesetz sind ebenfalls Bestandteil des neuen VAG.
- Mit dem neuen VAG werden neu die Vermittler der Aufsicht unterstellt. Vorrangiges Ziel ist die Erstellung eines öffentlichen Registers. Der Eintrag in dieses Register ist für jene Vermittler ob-

ligatorisch, die nicht an einen Versicherer gebunden sind (Makler) und stellt verschiedene Anforderungen an die fachliche und persönliche Qualifikation. Hauptmotiv für diese Neuerung ist der Konsumentenschutz. Hans-Peter Gschwind wird darauf noch vertieft zurückkommen.

- Das neue VAG schafft die explizite rechtliche Grundlage für eine spezifische Konglomeratsaufsicht. Die bereits im BPV implementierte Abteilung ‚Gruppen- und Konglomeratsaufsicht' arbeitet zurzeit die notwendigen Verordnungen aus. Aufgrund der Regelung im neuen VAG ist eine weitere Legiferierung im Rahmen des geplanten Finanzmarktaufsichtsgesetztes FINMAG grundsätzlich nicht mehr notwendig. Die Aufsicht über Versicherungsgruppen und Finanzkonglomerate ist somit unabhängig von der künftigen Organisation der Aufsichtsbehörden gewährleistet.
- Die Revision baut die aufsichtsrechtlichen Aufgaben in den Bereichen "Corporate Governance", "Transparenz" und "Konsumentenschutz" aus. Insbesondere wird die Informationspflicht der Versicherer deutlich erhöht.
- Alle Versicherungsunternehmen werden neu verpflichtet, einen verantwortlichen Aktuar oder eine verantwortliche Aktuarin zu bestimmen. Zentrale Aufgabe dieser Person ist die Einschätzung der unternehmerischen Risiken insbesondere hinsichtlich Tarifgestaltung und Kapitalanlagen.
- Die Rückversicherer unterliegen neu der gleichen Solvenzaufsicht wie die Erstversicherer.
- Das neue Gesetz erfordert neue Verordnungsvorschriften. So werden sämtliche bisherigen, in mehr als einem Dutzend Verordnungen verstreuten Vorschriften in einem einzigen Erlass gebündelt. Es ist geplant, die neue Aufsichtsverordnung (AVO) nach Bereinigung mit den Vernehmlassungsadressaten und im verwaltungsinternen Konsultationsverfahren auf den gleichen Termin wie das Gesetz in Kraft zu setzen.

Status Quo BPV

Ich halte fest: Auf das BPV wartet in den kommenden Monaten und Jahren also nichts weniger als die Umsetzung eines vollständig überarbeiteten Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) sowie die Implementierung eines tief greifenden Paradigmawechsels in der Aufsichtsphilosophie, gipfelnd in der stufenweise Einführung des SST und anderer risikobasierter Aufsichtsmodelle. Gleichzeitig wird bis zur definitiven Einführung dieser Modelle weiterhin nach dem alten Regime gearbeitet respektive es werden auch nach Einführung des neuen VAG zahlreiche zeitintensive Tätigkeiten insbesondere in den Bereichen ‚Berufliche Vorsorge' und ‚Krankenzusatzversicherung' (präventive Produktekontrolle) unverändert erhalten bleiben.

Sie erahnen wohl bereits meine nächste Bemerkung: Das ist eine grosse Aufgabe für einen nationalen Regulator mit einem Personalbestand von nur 70 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Wie stellen wir sicher, dass die genannten Aufgaben sowohl zeitgerecht als auch mit der nötigen Sorgfalt und Professionalität bewältigt und umgesetzt werden?

Lassen Sie mich zur Beantwortung dieser Frage kurz ins Jahr 2002 zurückblenden. Ausgangspunkt der damals eingeleiteten fundamentalen Neuausrichtung des BPV waren Gutachten der Kommissionen Janssen und Schmid, die sowohl qualitativ wie quantitativ erhebliche Mängel innerhalb der damaligen Aufsicht festgestellt hatten. Während das beanstandete qualitative Manko in der Zwischenzeit zu einem guten Teil behoben werden konnte, besteht nach wie vor ein erheblicher Bedarf nach zusätzlichen personellen Ressourcen.

Dieser Anspruch wurde im Grundsatz weder vom zuständigen Departement, noch von den vorberatenden Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK), noch von National- und Ständerat insgesamt je bestritten. Dies umso mehr, als dass die anfallenden Kosten – analog zur Eidgenössischen Bankenkommission – nicht vom Bund, sondern vollumfänglich von den überwachten Unternehmen getragen wird. Notabene würde auch die Versicherungswirtschaft einen Ausbau des BPV begrüssen.

Wegen der laufenden Entlastungsmassnahmen für den Bundeshaushalt wird der Ausbau des BPV jetzt jedoch nur schrittweise und mit erheblicher zeitlicher Verzögerung umgesetzt. Angesichts der Schieflage des Bundeshaushalts haben wir für diese solidarische Massnahme Verständnis. Gleichwohl stellt uns die personelle Unterdotierung vor grosse Herausforderungen. Es ist aber mein fester Wille, dass das neue VAG termingerecht auf den 1.1.2006 in Kraft treten kann - die Planung des BPV ist weiterhin ganz auf die Erreichung dieses Ziels ausgerichtet. Dies bedingt jedoch eine rigorose Prioritätensetzung, die zu einer gestaffelten Einführung des VAG führen könnte. Daher verfügt das BPV über eine Verzichtsplanung, welche die zumindest temporäre Aufgabe von nicht prioritär benötigten Tätigkeiten beinhaltet.

FINMA

Zu einem anderen Thema: Der Bundesrat hat am 24. November 2004 gestützt auf das Vernehmlassungsverfahren zum I. Teilbericht der Kommission Zimmerli das EFD beauftragt, bis Ende 2005 eine Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz FINMAG) auszuarbeiten.

Das BPV steht der Schaffung einer integrierten Finanzmarktaufsicht positiv gegenüber, insbesondere darum, weil diese im Einklang mit den Anforderungen des neuen Versicherungsaufsichtsgesetzes steht. Mit dem Schweizer Solvenztest (SST), der einen wesentlichen Bestandteil des neuen, risikobasierten Aufsichtskonzeptes darstellt, hat das BPV zudem ein modernes, europaweit führendes Aufsichtsinstrument für den Versicherungsmarkt geschaffen. Die Praxis zeigt, dass finanztechnische Fragen bei Versicherungsunternehmen in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen haben und als solche teilweise den gleichen Mechanismen folgen wie auf Seiten der Banken. Es macht deshalb Sinn, diese auch aufsichtsrechtlich gemeinsam zu behandeln.

Gleichzeitig unterscheiden sich die Geschäftsmodelle von Banken und Versicherungen stark. So ist beispielsweise die Versicherungsaufsicht aufgrund der Verpflichtungen der Marktteilnehmer mit einem ungleich komplexeren Risikoprofil auf der Passivseite der Bilanz konfrontiert als die Bankenaufsicht. Es ist deshalb zentral, dass diesen fundamentalen Unterschieden auch in einer integrierten Finanzmarktaufsicht adäquat Rechnung getragen wird. Konkret heisst dies, dass es zwingend massgeschneiderte Instrumente und Aufsichtsgesetze braucht, die den spezifischen Versicherungsrisiken adäquat Rechnung tragen (wie zum Beispiel der SST). Entscheidend für das BPV ist darum, dass Organisation und Struktur der neuen Behörde die Entwicklung und Umsetzung einer modernen und risikobasierten Versicherungsaufsicht gemäss neuem VAG nicht behindern.

Der Kommissionsvorschlag Zimmerli sieht vor, dass die Finanzmarktaufsicht von einem Aufsichtsrat geleitet wird, der für die Strategie verantwortlich zeichnet. Die Geschäftsleitung ist für die operative Umsetzung zuständig und erlässt generelle Richtlinien. Das BPV hat es stets als zwingend erachtet, dass in beiden Gremien die Interessen und Kompetenzen der Versicherungsaufsicht, sowohl personell wie inhaltlich, entsprechend gewahrt sind. Dieser Aufbau gewährleistet eine einheitliche Führung bei gleichzeitiger Autonomie in fachspezifischen Fragen.

Es ist unbestritten, dass die neue Behörde, gleich wie die bisher separat geführten Aufsichtsorgane, der parlamentarischen Oberaufsicht unterliegt. Gleichzeitig gilt es sicherzustellen, dass die neue Behörde, neben der fachlichen Autonomie, auch über jene administrative und finanzielle Unabhängigkeit verfügt, die es erlaubt, schnell und im Einklang mit den Anforderungen eines international hoch kompetitiven und national liberalisierten Marktumfelds Schritt zu halten.

Es geht also weniger darum, dass mit der FINMA eine Behörde geschaffen wird, welche in erster Linie die vorhandenen Synergien in der Aufsichtstätigkeit von Banken und Versicherungen nutzt – seit der Normalisierung der Allfinanzstrategien steht dies zu Recht nicht mehr im Vordergrund. Vielmehr geht es darum, dass die Schweiz und der Schweizer Finanzplatz mit der FINMA eine zeitgemässe, kompetente und innovative Aufsicht erhält, die den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen ist. Meiner Meinung nach ist es darum von vitalem Interesse für sämtliche involvierten Akteure, dass die neue FINMA ihre Tätigkeit so unabhängig und autonom wie möglich ausüben kann: Unabhängigkeit gegenüber Banken und Versicherungen genauso wie Unabhängigkeit gegenüber politischen und verwaltungstechnischen Einflussnahmen. Vergessen wir nicht: Nicht die Versicherungsgesellschaft oder die Bank gilt es gemäss Gesetzesauftrag zu schützen, sondern die Interessen ihrer Kunden und Konsumenten sowie den Ruf des gesamten Finanzplatzes Schweiz.