

Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Privatversicherungen

Beurteilung aus Sicht der Kommission „Transparenz“

Teil 2: Bereich Schadenversicherung

Martin Janssen (Präsident)

Willy Hersberger

Tigran Kalberer

Roger Nye

Adrian Schmid

Georg von Wyss

15. Dezember 2002

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	1
1.1	Einleitung	1
1.2	Ausgangslage	1
1.3	Grundlagen der Aufsichtstätigkeit	2
1.4	Beurteilung der Aufsichtstätigkeit und Empfehlungen	2
2	Ausgangslage	4
2.1	Vorbemerkung	4
2.2	Aktuelle Lage der Schadenversicherer	4
2.3	Aktuelle Lage der Krankenzusatzversicherer	4
2.4	Gesetzliche Situation	5
2.4.1	Schadenversicherung im Allgemeinen	5
2.4.2	Konglomeratsaufsicht	5
2.4.3	Krankenzusatzversicherung	6
3	Grundlagen der Aufsichtstätigkeit	7
3.1	Vorbemerkung	7
3.2	Verhinderung von Insolvenz	7
3.2.1	Generelles	7
3.2.2	Solvenzgefährdende Risiken und zugeordnete Aufsichtsinstrumente	8
3.3	Verhinderung von Missbräuchen in der Krankenzusatzversicherung	11
3.4	Transparenzmassnahmen	12
4	Beurteilung der Aufsichtstätigkeit des BPV im Bereich Schadenversicherung	13
4.1	Vorbemerkungen	13
4.2	Solvenzaufsicht	13
4.2.1	Generelles	13
4.2.2	„Statische“ Solvenzaufsicht	14
4.2.3	„Dynamische“ Solvenzaufsicht	16
4.3	Missbrauchsaufsicht in der Krankenzusatzversicherung	17
4.4	Ergänzende Punkte	17
4.4.1	Publikation des Amtsberichts	17
4.4.2	Operative Risiken	18
4.4.3	Ressourcen und Organisation	18

1 Management Summary

1.1 Einleitung

Im Zusammenhang mit der Diskussion über den BVG-Mindestzins und die Lage der Versicherungswirtschaft hat das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) der Kommission „Transparenz“ anfangs August 2002 den Auftrag erteilt, die Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Privatversicherungen (BPV) zu beurteilen.¹

Dieser zweite Teilbericht befasst sich mit dem Bereich Schadenversicherung.

Die Kommission hat sich mit der Situation der Schadenversicherungsgesellschaften und den gesetzlichen Grundlagen der Aufsicht auseinandergesetzt; eine kurze Zusammenfassung findet sich in Ziff. 2. In Ziff. 3 werden Grundlagen der Versicherungsaufsicht erörtert. In Ziff. 4 wird schliesslich eine Beurteilung der Aufsichtstätigkeit des BPV, ergänzt um Empfehlungen, festgehalten. Die wichtigsten Ergebnisse der Kommissionsarbeit werden an dieser Stelle genannt.

1.2 Ausgangslage

Die Deregulation der Versicherungswirtschaft der Neunziger Jahre hat zu besseren Bedingungen und tieferen Preisen für die Versicherungsnehmer geführt. Diese Margenreduktion konnte in der zweiten Hälfte der Neunziger Jahre durch hohe Vermögenserträge ausgeglichen werden. Das ist spätestens seit dem Jahre 2001 nicht mehr der Fall. Die Schadenversicherer befinden sich im Durchschnitt immer noch in einer robusten Lage; einzelne Gesellschaften weisen aber Solvabilitätsspannen auf, die nur knapp über dem gesetzlichen Mindestmass liegen.² Diese Anforderungen entsprechen den Minimalvorschriften der EU, über die einzelne Mitgliedstaaten hinausgehen.

Zur Verhinderung von Insolvenzen verlangt die im Zuge der Deregulation erhöhte Marktdynamik vom BPV eine verkürzte Reaktionszeit.

¹ Die Auftragsformulierung und die Mitglieder der Kommission sind in: Kommission Transparenz, „Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Privatversicherungen, Beurteilung aus Sicht der Kommission „Transparenz“, Teil 1: Bereich Lebensversicherung, 18. September 2002, Ziff. 2 und 3, festgehalten. Prof. Dr. Herbert Lüthy ist mit seiner Berufung zum Direktor des BPV aus der Kommission ausgeschieden. Er ist nicht Mitautor dieses Teilberichtes.

² Im Gegensatz zum Lebengeschäft kann in vielen Branchen der Schadenversicherung rascher auf sich verändernde Schadenerfahrungen sowie auf die Veränderung der Finanzmarktrenditen reagiert werden.

1.3 Grundlagen der Aufsichtstätigkeit

Die Missbrauchsmöglichkeiten sind aufgrund der grösseren finanziellen Tragweite, der tieferen Markttransparenz und der längeren Vertragsdauern in der Lebensversicherung ungleich grösser als in der Schadenversicherung. Das Schwergewicht der Aufsicht in der Schadenversicherung erstreckt sich entsprechend auf die Verhinderung von Insolvenzen. Missbrauchsaspekte sind aufgrund ihrer langfristigen Eigenschaften am ehesten im Zusammenhang mit der Krankenzusatzversicherung von Bedeutung.

Im Vordergrund der Insolvenzaufsicht stehen die Schaffung von Transparenz über die finanzielle Lage der Versicherungsunternehmungen und ausreichendes Solvenzkapital als Schutz gegen solvenzgefährdende Risiken (Unterreservierung, Untertarifierung etc.).

1.4 Beurteilung der Aufsichtstätigkeit und Empfehlungen³

Das BPV hat die ihm gemäss Gesetz obliegenden Aufsichtstätigkeiten zur Solvenzicherung und zur Verhinderung von Missbräuchen im Grossen und Ganzen korrekt durchgeführt. Entsprechende Zahlen und Informationen wurden eingefordert und ausgewertet.

Wie bereits im ersten Teil, Lebensversicherung, hat die Kommission auch im Bereich der Schadenversicherung Mängel sowohl in den gesetzlichen Grundlagen als auch in der Aufsichtspraxis festgestellt, welche die Qualität der Versicherungsaufsicht beeinträchtigen:

- Der wesentliche Mangel der heutigen („statischen“) Solvabilitätsvorschriften liegt in der ungenügenden Berücksichtigung der Risikoexposition der einzelnen Unternehmung.

Es ist ein Konzept für eine „dynamische“ Solvenzaufsicht zu entwickeln. Die Solvabilitätsanforderungen sind entsprechend der Höhe und den Charakteristiken der Risiken der einzelnen Unternehmung anzupassen, um so mögliche künftige Verluste zu berücksichtigen.

Im weiteren sind regelmässig Informationen betreffend das interne Risikomanagement dieser Unternehmungen einzuholen, gegebenenfalls Mindestvorschriften dazu zu erlassen und der Einsatz der entsprechenden Instrumente zu überprüfen.

³ Vgl. hierzu auch die allgemeinen Empfehlungen in: Kommission Transparenz, „Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Privatversicherungen, Beurteilung aus Sicht der Kommission „Transparenz“, Teil 1: Bereich Lebensversicherung, 18. September 2002, Ziff. 1.5.

- Das BPV soll Qualitätsanforderungen an die interne Organisation und an die verantwortlichen Organe der Versicherungsgesellschaften festlegen und diese konsequent durchsetzen.
- Aspekte der Krankenzusatzversicherung – insbesondere der Schutz berechtigter Erwartungen und entsprechende Finanzierungsverfahren – werden vom BPV konzeptionell zu wenig durchdrungen und kaum auf mögliche zukünftige Entwicklungen hin analysiert. Es sind rasch entsprechende Aufsichtsmittel zu entwickeln und einzusetzen.
- Das BPV soll gehaltvolle Informationen über die Versicherungsunternehmen und die Anbieter von Krankenzusatzversicherungen in verständlicher und vergleichbarer Form bereitstellen und in geeigneter Weise veröffentlichen.
- Bei der anstehenden Neuausrichtung des BPV ist die im ersten Teil des Berichts erwähnte „Task Force“ auch aus Sicht der Schadenversicherung angezeigt.
Darüber hinaus sind Personalausstattung und Organisation des BPV sowie der Einsatz geeigneter Hilfsmittel auf die neuen Anforderungen der Aufsicht auszurichten.

2 Ausgangslage

2.1 Vorbemerkung

In diesem Abschnitt werden die Lage der Schadenversicherung und der Krankenzusatzversicherung in der Schweiz sowie die entsprechende gesetzliche Situation dargestellt.

2.2 Aktuelle Lage der Schadenversicherer

Die Deregulation der Versicherungswirtschaft der Neunziger Jahre hat zu besseren Bedingungen und tieferen Preisen für die Versicherungsnehmer geführt. Dies zeigt sich u.a. am Schadensatz⁴, der im Schweizergeschäft seit 1996 um ca. 10% zugenommen hat. Diese Kostenerhöhung konnte in der zweiten Hälfte der Neunziger Jahre durch hohe Vermögenserträge ausgeglichen werden. Das ist spätestens seit dem Jahre 2001 nicht mehr der Fall. Tiefere Margen, die Kosten der Anpassung an die veränderten Marktbedingungen sowie die fallenden Vermögenserträge haben zu einer Erhöhung des Insolvenzrisikos geführt.

Das per Ende 2001 im Durchschnitt vorhandene Eigenkapital der Schadenversicherer von 350% der gesetzlichen Mindestsolvabilität kann als robust bezeichnet werden.⁵ Einzelne Gesellschaften weisen aber ein Eigenkapital auf, das nur noch wenig über der Mindestsolvabilität liegt.

2.3 Aktuelle Lage der Krankenzusatzversicherer

Auf dem Markt für Krankenzusatzversicherungen ist eine grosse Zahl von teilweise sehr kleinen Anbietern tätig.

Die bekannten Prämiensteigerungen im Gesundheitswesen betreffen sowohl die Grundversicherung als auch die Zusatzversicherung. Erstere stehen zur Zeit im Zentrum sozialpolitischer Diskussionen.

Zusatzversicherte erwarten von Ihren Versicherern, dass in jungen Jahren bezahlte Prämien in einem gewissen Umfang Schutz vor erheblichen Prämiensteigerungen im

⁴ Der Schadensatz ist definiert als Verhältnis aus Schadenvolumen und Bruttoprämieeinnahmen.

⁵ Die Eigenkapitaldefinition des BPV berücksichtigt auch die auszuschüttende Dividende und überschätzt damit das Haftungssubstrat.

Alter bieten.⁶ Es ist davon auszugehen, dass diese Erwartungen – u.a. wegen fehlenden oder zu tiefen Altersrückstellungen – nicht in allen Fällen erfüllt werden können.

2.4 Gesetzliche Situation

2.4.1 Schadenversicherung im Allgemeinen

Der gesetzliche Auftrag beinhaltet, wie in der Lebensversicherung, den Schutz der Versicherten vor Insolvenz und Missbrauch.⁷

Im Rahmen der heutigen Versicherungsaufsicht wird die Solvenz der Schadenversicherer anhand der Bestimmung über die Höhe der Solvabilitätsspanne überprüft. Diese beträgt für die meisten Versicherungszweige zwischen 16% und 18% der jährlichen Nettoprämie resp. 23% bis 26% der jährlichen Schäden.⁸ Die Versicherungsaufsicht in der Europäischen Union (EU) verlangt vergleichbare Sätze als Mindestanforderung. Einige EU-Länder, z.B. Grossbritannien, verlangen deutlich höhere Sätze.

Gemäss Entwurf des neuen Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (Versicherungsaufsichtsgesetz [VAG]) soll das BPV mit erweiterten Kompetenzen im Bereich der präventiven Solvenzkontrolle, beispielsweise im Rahmen der Konzernaufsicht oder bei der Bestellung eines verantwortlichen Aktuars, betraut werden. Damit gehen erhöhte Anforderungen an die Kompetenz, Kreativität und Standfestigkeit der Mitarbeiter und der Leitung des BPV einher.

2.4.2 Konglomeratsaufsicht

Seit einigen Jahren ist eine Tendenz in Richtung „Allfinanz“, d.h. in Richtung Bildung von Finanzkonglomeraten, die gleichzeitig im Bank- und in verschiedenen Versicherungssparten tätig sind, zu beobachten. Bis heute existiert keine explizite Rechtsgrundlage für eine konsolidierte Aufsicht. Das BPV und die Eidgenössische Bankenkommision (EBK) nehmen die neu konzipierte Aufsicht über die Zurich Financial Services Group (ZFS) seit dem 1. Juli 2001 gemeinsam wahr.⁹ Im Wesentlichen muss

⁶ Die gemachten Erfahrungen mit der Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung im Jahre 1996, wo die Krankenzusatzversicherung neu geregelt wurde und insbesondere ältere Versicherte teilweise beträchtliche Prämien erhöhungen in Kauf nehmen mussten, belegen dies eindrücklich.

⁷ Die Ausführungen in Kommission Transparenz, „Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Privatversicherungen, Beurteilung aus Sicht der Kommission „Transparenz“, Teil 1: Bereich Lebensversicherung, 18. September 2002, Abschnitt 4.4, gelten entsprechend auch für die Schadenversicherung.

⁸ Die beiden Masszahlen werden bei Vorliegen passiv rückversicherter Schäden entsprechend gekürzt.

⁹ Vgl. Verfügung des BPV betreffend „die konsolidierte Aufsicht über die Zurich Financial Services Group“ vom 23. April 2001.

die ZFS dem BPV erweiterte Informationen zu ihrem Risikoprofil sowie betreffend das interne Risikomanagement, samt externem Prüfbericht, zur Verfügung stellen.

2.4.3 Krankenzusatzversicherung

Die Aufsicht über die Krankenversicherungen wird einerseits vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), andererseits vom BPV wahrgenommen:

- Das BPV prüft die Tarife der Krankenzusatzversicherung bezüglich Solvenz der einzelnen Versicherungseinrichtungen und bezüglich Schutz der Versicherten vor Missbrauch. Dabei wird auch die vorschriftgemässe Kostenzuordnung zwischen Grund- und Zusatzversicherung überprüft.
- Das BSV ist für die Aufsicht in der obligatorischen Grundversicherung zuständig.
- Werden Grund- und Zusatzversicherung von der gleichen rechtlichen Einheit angeboten, ist das BSV für die Aufsicht über die Solvenz dieses Instituts zuständig.

3 Grundlagen der Aufsichtstätigkeit

3.1 Vorbemerkung

Ausgehend von den Zielsetzungen der Solvenzsicherung und der Missbrauchsvermeidung werden im Folgenden die Risiken, welche die Erreichung dieser Ziele gefährden können, sowie die Instrumente, welche die Versicherungsaufsicht einsetzen kann, dargestellt.

Da die Missbrauchsmöglichkeiten in der Lebensversicherung ungleich grösser sind als in der Schadenversicherung¹⁰, liegt das Schwergewicht im Folgenden bei der Beschreibung der Solvenzrisiken. Missbrauchsaspekte werden nur im Zusammenhang mit der Krankenzusatzversicherung behandelt.

3.2 Verhinderung von Insolvenz

3.2.1 Generelles

Bei der Verhinderung von Insolvenz geht es um die Sicherstellung der jederzeitigen Erfüllbarkeit der garantierten Verpflichtungen gegenüber den Versicherten. Die Erfüllung wird mit Rückstellungen, die den auf einen Zeitpunkt geschätzten Verpflichtungen entsprechen, sichergestellt. Für Fehlschätzungen dieser Rückstellungen sowie für andere solvenzgefährdende Risiken – beispielsweise bei den Anlagen und bei den beauftragten Rückversicherern sowie für überdurchschnittlich hohe Schäden – halten die Versicherer zusätzlich Eigenkapital.

Der Aufsicht stellen sich entsprechend zwei Aufgaben:

- Sicherstellen, dass die Versicherer ihre Rückstellungen korrekt festlegen und die gesetzlich vorgeschriebenen Mindestkapitalanforderungen einhalten („statische“ Solvenzaufsicht);
- Festlegen von Mindestkapitalanforderungen, welche einem angestrebten Sicherheitsniveau – unter Berücksichtigung firmenspezifischer Risiken – genügen („dynamische“ Solvenzaufsicht).

Im Sinne der „dynamischen“ Solvenzaufsicht haben einige Länder Prinzipien entwickelt, die konzeptionell mit dem „Risk-Based Capital“-Ansatz für Banken gemäss

¹⁰ Die grössere finanzielle Tragweite, eine bislang tiefere Markttransparenz und längere Vertragsdauern sind wichtige Gründe für diese Unterschiede.

„Basel 1“ resp. mit den Modellen der Rating-Agenturen vergleichbar sind.¹¹ Die EU hat zudem Grundlagen geschaffen, auf deren Basis die Mitgliedsstaaten eine „dynamische“ Solvenzaufsicht einführen können.¹²

Wichtige Eigenschaften der „dynamischen“ Solvenzaufsicht sind:

- Die Solvenzanforderungen sind von den Risikoprofilen der einzelnen Gesellschaften abhängig: Versicherungsunternehmen, die mehr Risiko übernehmen als andere, müssen mehr Eigenkapital bereitstellen als andere.
- Die Solvenzanforderungen sind zukunftsorientiert. Mögliche zukünftige Verluste werden berücksichtigt, um eine rechtzeitige Mittelbindung zu gewährleisten.
- Die Aufsichtsbehörde kann die Solvenzanforderungen zusätzlich an die jeweiligen Marktbedingungen, insbesondere an den „Underwriting-Zyklus“ (siehe 3.2.2.2), anpassen.

Im Rahmen der „dynamischen“ Solvenzaufsicht soll, im Gegensatz zu einer allgemeinen Erhöhung der Mindestkapitalanforderungen, ein bestimmtes Sicherheitsniveau effizient erreicht werden. In diesem Zusammenhang bieten sich auch Transparenzmassnahmen an.

3.2.2 Solvenzgefährdende Risiken und zugeordnete Aufsichtsinstrumente

Nachfolgend werden Beispiele möglicher solvenzgefährdender Risiken beschrieben.

3.2.2.1 Unterreservierung

Schadenversicherer decken vielfältige Risiken. Eingetretene Schäden sind oft während einer längeren Zeitperiode unbekannt und sind oft selbst nach Bekanntwerden noch betragsmässig unsicher. Rückstellungen für solche Schäden müssen entsprechend geschätzt werden. Basieren solche Schätzungen auf zu optimistischen oder gar fehlerhaften Annahmen, sind die Rückstellungen zu tief und damit das ausgewiesene Eigenkapital zu hoch. Die Insolvenzgefahr wird entsprechend unterschätzt.

¹¹ Als Beispiele können „Risk-Based Capital“ in den USA, Scenario-Testing in Kanada sowie die vorgeschlagenen „Individual Capital Adequacy Standards“ mit massgeschneiderten Informations- und Kapitalanforderungen in Grossbritannien genannt werden.

¹² Die „Richtlinie 2002/13/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Richtlinie 73/239/EWG des Rates hinsichtlich der Bestimmung über die Solvabilitätsspanne für Schadenversicherungsunternehmen“ vom 5. März 2002 sieht vor, dass die „zuständigen Behörden befugt sind, von den Versicherungsunternehmen zu verlangen, dass sie eine höhere geforderte Solvabilitätsspanne bereitstellen, um sicherzustellen, dass das Versicherungsunternehmen in der Lage ist, die Solvabilitätsanforderungen in naher Zukunft zu erfüllen.“

Da die in der Schweiz geforderte Solvabilitätsspanne 5% – 10% der Rückstellungen eines typischen Schadenversicherers beträgt und eine Fehlbeurteilung in diesem Umfang – angesichts der genannten Eigenschaften der Risiken – nicht aussergewöhnlich scheint, handelt es sich hier um ein ernstzunehmendes Problem.

Um dem Risiko der Unterreservierung zu begegnen, sind folgende Aufsichtsinstrumente einzusetzen:

- Festlegen von Eigenkapitalanforderungen oder äquivalenter Massnahmen in Abhängigkeit branchenspezifischer Einschätzungsrisiken;
- der Komplexität der Reservierung angemessene Überprüfungsverfahren:
 - Einsatz von „Schadendreiecken“ (Schadenabwicklungsstatistiken),
 - geeigneter Vergleich der Rückstellungen verschiedener Versicherungsunternehmen,
 - vertiefte Überprüfung von Versicherungsunternehmen mit auffällender Reservierung,
 - Einfordern und Überprüfen einer geeigneten Berichterstattung des verantwortlichen Aktuars.

Solche Massnahmen haben allein schon ihrer Existenz wegen präventive Wirkung.

3.2.2.2 Untertarifierung

Versicherungsgesellschaften müssen ihre Versicherungstarife auch in einem deregulierten Markt so festsetzen, dass sie auf mittlere Frist firmenweit einen Gewinn erzielen können. Tun sie das nicht, ist ihre Solvabilität gefährdet.

Treten auf einem Versicherungsmarkt Anbieter auf, welche die gewinnbringenden Tarife unterbieten und entsprechend neue Kunden anziehen, werden die anderen Versicherer die Prämien meist rasch anpassen, um weitere Marktanteilsverluste zu vermeiden. Die in diesen Prozess involvierten Unternehmungen setzen darauf, dass dieser Prozess nur temporärer Natur ist, oder sie nehmen solche Verluste anfänglich gar nicht wahr. Mit der Zeit werden Anbieter ihre Prämien erhöhen oder ihr Angebot in diesem Bereich einstellen.¹³

Die Beurteilung der Rentabilität ist oft schwierig. „Ungesunder“ Optimismus oder eine mangelnde „Corporate Governance“ können zu Fehleinschätzungen führen.

¹³ Diese Interaktion zwischen verschiedenen Anbietern wird – in Anlehnung an den aus der Volkswirtschaftslehre bekannten „Schweinezyklus“ – als „Underwriting-Zyklus“ bezeichnet.

Die präventive Tarifkontrolle, die auf einem deregulierten Markt keinen Platz mehr hat, kann durch andere Aufsichtsinstrumente ersetzt werden:

- Schätzung der künftigen Rentabilität einer Firma und Modellierung von Marktprozessen – insbesondere des „Underwriting-Zyklus“ –, um die Eigenmittelvorschriften entsprechend anzupassen;
- Modellierung der Marktprozesse, um die künftige Rentabilität zu schätzen und die Eigenmittelvorschriften entsprechend anzupassen;
- die unter Ziff. 3.2.2.1 für die Vermeidung von Unterreservierung genannten Aufsichtsinstrumente sind auch für das Risiko der Untertarifierung wirksam.

3.2.2.3 Katastrophen und Grossschäden

Die Schäden aus einem Ereignis – kumulierte Schäden bei einer Naturkatastrophe wie einem Windsturm resp. ein Grossschaden wie die Zerstörung des World Trade Center – können so gross sein, dass sie die Solvenz eines Versicherers gefährden. Obwohl angenommen werden kann, dass die meisten Versicherer vor Katastrophen und Grossschäden durch entsprechende Rückversicherungsverträge geschützt sind, könnten im Rahmen der Aufsichtstätigkeit das Brutto- und das Nettorisikoprofil – ohne resp. mit Berücksichtigung passiver Rückversicherung – jeder Gesellschaft erfasst und die von der Gesellschaft verlangte Mindestsolvabilität diesem Profil angepasst werden.

3.2.2.4 Rückversicherung

Versicherungsgesellschaften müssen für zedierte, d.h. rückversicherte Schäden keine Rückstellungen bilden. Fällt ein Rückversicherer aus, muss nachreserviert werden. Entsprechend sinkt das Eigenkapital.

Die Aufsicht könnte dafür sorgen, dass Rückversicherungsverträge nur so weit als Kapitalersatz angerechnet werden, als im Schadenfall eine entsprechende Leistungssicherheit, beispielsweise gemessen am „Credit Rating“, besteht.

Einzelne Erstversicherer sind – zusätzlich zum Direktgeschäft – im Rückversicherungsgeschäft mit Konzern- und Drittgesellschaften („aktive Rückversicherung“) tätig. Die Solvenz kann durch diese Risiken direkt betroffen sein. Entsprechend ist das aktive Rückversicherungsgeschäft analog zum Direktgeschäft zu überwachen.¹⁴

¹⁴ Alternativ hierzu könnte auch eine Spartenrennung in rechtlich unabhängige Gesellschaften vorgesehen werden. Dabei sind Mithaftungsprobleme zu vermeiden.

3.2.2.5 Anlagerisiko

Auf der Seite der Anlagen können sich verschiedene Risiken manifestieren¹⁵, u.a.:

- Marktrisiken von Aktien und Liegenschaften,
- Zinsänderungs- und Bonitätsrisiken von Obligationen,
- Fremdwährungsrisiken.

Diese Risiken werden dadurch akzentuiert, dass sich eher Gesellschaften mit Verlusten im technischen Geschäft dazu gezwungen sehen, diese auf der Aktivseite mit ertragsreicheren (aber auch risikoreicheren) Anlagen zu kompensieren. Dem kann durch eine den Anlagerisiken angepasste Definition der Solvabilitätsspanne, durch ein geeignetes Asset-Liability-Management oder durch andere Massnahmen begegnet werden.

3.2.2.6 Sonstige Risiken

Versicherungsgesellschaften sind mit einer Vielzahl anderer Risiken konfrontiert. Ein wesentlicher Teil ist operativer Natur (Betrug, IT-Risiken, fehlendes Know-how, operative Kreditrisiken etc.).

Diesen Risiken könnte in erster Linie mit geeigneten Massnahmen aus dem Bereich der „Corporate Governance“ begegnet werden. Hier könnte eine modern ausgerichtete Aufsicht Mindestanforderungen formulieren.

3.3 Verhinderung von Missbräuchen in der Krankenzusatzversicherung

Im Zusammenhang mit der Krankenzusatzversicherung ist neben dem Schutz der Versicherten vor zu hohen Prämien oder anderen unvorteilhaften Bedingungen auch der Schutz berechtigter Erwartungen der Versicherten („policyholders’ reasonable expectations“) von Bedeutung: Der Versicherte erwartet von seiner Krankenzusatzversicherung bei den heute üblichen Versicherungsmodellen – trotz grundsätzlich jährlicher Deckung – langfristige Eigenschaften betreffend Deckungsumfang und Prämienstabilität.

Da in diesem Umfeld ein Versicherungsvertrag für ältere und kränkere Personen in den meisten Fällen faktisch nicht möglich ist, entstehen „gefangene Gruppen“ von Versicherten, für die keine Angebotskonkurrenz mehr besteht. Solche Personen sind missbräuchlichen Tarifen besonders ausgesetzt.

¹⁵ Der folgende Sachverhalt illustriert die Bedeutung solcher Risiken („Hebeleffekt“): Am 31. Dezember 2001 hielten die schweizerischen Schadenversicherer im Durchschnitt 125%, einige bis zu 250%, ihres Eigenkapitals in Form von Aktien und Fonds. Ein Kursverlust von 30% bewirkt entsprechend eine Reduktion der eigenen Mittel von durchschnittlich 37.5%, im Maximum von 75%.

Das Problem von im Alter stärker als erwartet steigenden Prämien kann nur mit einem kapitalgedeckten Finanzierungsverfahren entschärft werden.¹⁶

Solchen Entwicklungen kann seitens der Aufsicht wie folgt begegnet werden:

- Tarifkontrolle mit Einschränkung der Bildung von Tarifgruppen,
- Reservierungsvorschriften für Alters- und Krankheitsrückstellungen,
- Entschädigungsregelung bei Austritt („Freizügigkeitsregelung“)
- Vorgabe betreffend die Information der Versicherten.

3.4 Transparenzmassnahmen

Um die Marktkräfte zu nutzen, kommt einer geeigneten Veröffentlichung vorhandener Informationen eine erhebliche Bedeutung zu.

¹⁶ Umlagefinanzierte Ausgleichsverfahren sind nicht stabil, weil sich Prämien erhöhungen aufgrund einer Verschlechterung der Risiken durch Austritte und fehlende Eintritte guter Risiken rasch verstärken.

Bei kapitalgedeckten Verfahren erschweren die Unkenntnis über die langfristige Entwicklung der Medizinaltechnik, der Behandlungskosten und der Gesundheitsentwicklung die korrekte Reservierung.

4 Beurteilung der Aufsichtstätigkeit des BPV im Bereich Schadenversicherung

4.1 Vorbemerkungen

Die Kommission hat sich aufgrund von Unterlagen und Interviews ein Bild über die Aufsichtstätigkeit des BPV in den Bereichen „Solvenzaufsicht“ und „Missbrauchsschutz“¹⁷ gemacht.

Vertreter der Kommission haben in der Zeit vom 3. bis 24. Oktober 2002 mit Vertretern des BPV und der Versicherungswirtschaft sowie mit weiteren Involvierten formelle Interviews und informelle Gespräche geführt.

Folgende Personen wurden befragt:

- BPV
 - Amtsleitung: Peter Pfund, Hans-Peter Gschwind,
 - Mitarbeiter: Renato Degli Uomini, Markus Geissbühler, Thomas Handschin, Rolf Meier, Kathrin Roggo, Gérald Stooss.
- Versicherungswirtschaft
 - Schweiz. Mobiliar Versicherungsgesellschaft: Dr. Hans Ammeter,
 - Helsana Zusatzversicherungen AG: Manfred Manser und Anton Schenker,
 - Zurich Financial Services: Dr. Bernhard Arbogast.

4.2 Solvenzaufsicht

4.2.1 Generelles

Die Solvenzaufsicht umfasst, wie in Ziff. 3.2.1 erwähnt, zwei Aufgaben: die „statische“ und die „dynamische“ Solvenzaufsicht. Das BPV nimmt die „statische“ Solvenzaufsicht im allgemeinen gut wahr. Element einer „dynamischen“ Solvenzaufsicht fehlen aber weitgehend.

Im Zuge der Deregulierung der Versicherungsmärkte in den Neunziger Jahren sind die Anforderungen sowohl an die Versicherungsgesellschaften als auch an die Versicherungsaufsicht grösser geworden¹⁸: Um das frühere Sicherheitsniveau zu halten, ist

¹⁷ Das Instrumentarium der Tarifkontrolle wird nur noch in wenigen Branchen (z.B. Zusatzkranken- und Elementarschadenversicherung) eingesetzt.

¹⁸ So hat sich beispielsweise das Risiko der Untertarifierung wegen der verstärkten Konkurrenz erhöht.

eine „dynamische“ Solvenzaufsicht, d.h. die Sicherstellung einer risikoadäquaten Kapitalausstattung – verbunden mit kürzeren Reaktionszeiten seitens des BPV – unabdingbar geworden.

Empfehlung 1

Es ist ein Konzept für eine „dynamische“ Solvenzaufsicht zu entwickeln.

Die von der einzelnen Gesellschaft geforderte Solvabilitätsspanne ist auf das Risiko-
profil dieser Unternehmung auszurichten, damit diese ihre Solvenz auch unter un-
günstigen Entwicklungen nicht verliert.^{19, 20}

4.2.2 „Statische“ Solvenzaufsicht

4.2.2.1 Berichterstattung

Die Berichterstattung einer Versicherungsgesellschaft ans BPV basiert im Wesentlichen auf einem umfangreichen Formularpaket, welches wichtige Informationen zu deren finanziellen Lage enthält.²¹ Auf dieser Basis wird die Einhaltung der gesetzlichen Solvabilitätsspanne überprüft. Die Berichterstattung ist überdies Teil der Grundlage für die Gewinnung einer Marktübersicht.

Ein erheblicher Teil der gesammelten Informationen wird aber – nicht zuletzt wegen nur teilweise vorhandener IT-Hilfsmittel, nur wenigen Bilanzspezialisten im Amt sowie nur teilweise vorhandener Arbeitsanweisungen – nur ungenügend ausgewertet.²² Diese Umstände bringen es mit sich, dass das BPV nur wenige kritische Fragen formulieren und damit zu wenig Präsenz markieren kann.

Das BPV ist sich dieser Situation seit längerem bewusst und hat Massnahmen insbesondere im Bereich der Mitarbeiterschulung in Gang gesetzt.

¹⁹ Nach Meinung vieler Versicherungsexperten, auch jener des BPV, ist die im Gesetz vorgeschriebene Solvabilitätsspanne angesichts der heutigen Risikoexpositionen der Schadenversicherer zu tief angesetzt.

Es kann davon ausgegangen werden, dass praktisch alle Schadenversicherer über genügend eigene Mittel verfügen, um allfällig höheren Solvabilitätsanforderungen zu entsprechen. Es muss indes geklärt werden, inwieweit für einzelne Gesellschaften eine Übergangsfrist zur Anpassung von Eigenkapital, Risikoprofil oder Geschäftsvolumen gewährt werden muss.

²⁰ In der Praxis wurden verschiedene Verfahren – Szenariotechnik, Simulationen etc. – entwickelt, um solche Aufgaben zu lösen.

²¹ Inwieweit die detaillierte Bilanz und Erfolgsrechnung verlässliche Zahlen enthalten, ist nicht immer bei allen Gesellschaften klar.

²² Die Kommissionsmitglieder konnten sich angesichts der grossen Informationsmenge des Eindrucks nicht erwehren, dass im Amt manchmal „vor lauter Bäumen der Wald nicht mehr gesehen“ werden konnte.

Empfehlung 2

Ausgehend von der neuen Aufsichtsphilosophie und der darauf aufbauenden Aufsichtstrategie ist ein Berichterstattungskonzept samt entsprechenden Auswertungen zu entwickeln.²³ Arbeitsanweisungen und unterstützende IT-Systeme für die Datenanalyse sind auf diese Neuerungen auszurichten.

4.2.2.2 Aufsichtsrhythmus

Im Wesentlichen basiert die Aufsichtstätigkeit des BPV auf regelmässigen, meist jährlichen Informationserhebungen sowie auf Inspektionen. Bei Auftreten spezieller Situationen – Anschlag auf das World Trade Center, Börsenrückgang, knapper Solvabilitätsspanne eines Versicherers – hat das BPV risikoorientiert und rasch den Aufsichtsrhythmus erhöht und einfache, aber aussagekräftige Informationen bereitstellen lassen.

4.2.2.3 Plausibilisierung der technischen Rückstellungen

Die Bemessung der in einem bestimmten Zeitpunkt existierenden Verpflichtungen eines Schadenversicherers gegenüber den Versicherten ist mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.²⁴ Entsprechend muss das BPV die Handhabung dieses Ermessensspielraums aus Sicht der Interessen der Versicherten überprüfen. Diese Überprüfung geschieht heute einerseits vor Ort mittels Inspektionen. Andererseits verfügt das BPV seit kurzem über eine geeignete Datenbasis („Schadendreiecke“), um Schadenrückstellungen besser beurteilen zu können.²⁵

Die Beurteilung der Qualität der Schadenrückstellungen könnten aber auch unter Einsatz eines „verantwortlichen Aktuars“, wie er im Entwurf für das neue VAG vorgesehen ist, resp. unter Beizug der externen Revisionsstelle vorgenommen werden. Selbst für den Fall, dass die Überprüfung der Reservierung vollständig durch die Revisionsstelle und einen verantwortlichen Aktuar vorgenommen werden sollten, muss das BPV aber zur Sicherstellung der Qualität der Arbeit der Kontrollorgane in der Lage sein, die Reservierung stichprobeweise selbst beurteilen zu können.

²³ Vgl. hierzu: Kommission Transparenz, „Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Privatversicherungen, Beurteilung aus Sicht der Kommission „Transparenz“, Teil 1: Bereich Lebensversicherung, 18. September 2002, Ziff. 6.2.

²⁴ Ein Beispiel für die Unterschiede in der Qualität der Schadensbemessung ist die Reservierungspraxis für Schleudertrauma-Schäden.

²⁵ Die Mitarbeiter wurden in der Handhabung solcher Schadendreiecke geschult. Entsprechende IT-Systeme sind vorhanden.

Wesentlich scheint aber auch, dass das Amt seinen komparativen Vorteil gegenüber den einzelnen Versicherungen, nämlich die Marktübersicht, gezielt wahrnimmt und auffallende Rückstellungen in Frage stellt.

Empfehlung 3

Das BPV soll zusammen mit der Treuhandkammer, der Schweiz. Aktuarvereinigung, den Hochschulen und den Versicherungsgesellschaften ein Konzept erarbeiten, inwieweit das BPV seine Aufsichtstätigkeit auf Aktuare (insbesondere auf den verantwortlichen Aktuar oder ein entsprechendes Team) sowie auf interne und externe Revisionsstellen abstellen kann (Arbeitsteilung). Dabei ist insbesondere der Mindestinhalt der Berichterstattung in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu regeln.²⁶

4.2.3 „Dynamische“ Solvenzaufsicht

Im Rahmen der „dynamischen“ Solvenzaufsicht gilt es, den Risiken gemäss Ziff. 3.2 insgesamt adäquat zu begegnen. Hierzu muss ein empirisch fundiertes Konzept zur Festlegung²⁷ der unternehmensspezifischen Solvabilitätsanforderungen zur Verfügung stehen.

Das BPV hat im Rahmen der Konglomeratsaufsicht der ZFS verschiedene Elemente eines solchen Konzeptes eingesetzt. Eine umfassende Umsetzung einer „dynamischen“ Solvenzaufsicht besteht aber noch nicht.

Das BPV und die EBK verlangen von der ZFS Informationen zur (zukunftsorientierten) Risikoexposition – beispielsweise betreffend mögliche Katastrophenschäden oder die Bonität der Rückversicherer – sowie zu entsprechenden Risikomanagementsystemen. Solche Informationen sind oft auch für reine Schadenversicherer relevant. Neben der Bereitstellung einer adäquaten Datenbasis im BPV würde diese Massnahme auch das Risikobewusstsein in der Versicherungsbranche insgesamt fördern.

²⁶ Vgl. hierzu Kommission Transparenz, „Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Privatversicherungen, Beurteilung aus Sicht der Kommission „Transparenz“, Teil 1: Bereich Lebensversicherung, 18. September 2002, Empfehlung 11.

²⁷ Ein solches Konzept muss konkrete Regeln definieren, nach denen Eigenkapitalanforderungen aufgrund risikorelevanter Zusammenhänge berechnet werden müssen. Beispiele sind: Anpassung der Eigenkapitalanforderungen in Abhängigkeit branchenspezifischer Volatilitäten, von Anlagerisiken oder der Bonitäten von Rückversicherern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen eines erfolgreichen Risikomanagements auch andere Vorkehrungen als die Eigenkapitalunterlegung getroffen werden können.

Empfehlung 4

Das BPV soll einheitliche und aussagekräftige Informationen über die Risikoexposition, die sich auch im Rahmen der Konglomerataufsicht als wertvoll erwiesen haben, von allen Schadenversicherern, inkl. über deren aktive Rückversicherung, einfordern. Im weiteren sind Informationen betreffend das interne Risikomanagement dieser Unternehmungen einzuholen, gegebenenfalls Mindestvorschriften dazu zu erlassen und der Einsatz der entsprechenden Instrumente zu überprüfen.

Wo nicht gute Argumente gegen eine Veröffentlichung solcher Informationen sprechen, sind entsprechende Massnahmen vorzusehen.

4.3 Missbrauchsaufsicht in der Krankenzusatzversicherung

Die Missbrauchsaufsicht in der Krankenzusatzversicherung basiert im Wesentlichen auf der Tarifkontrolle. Diese gründet auf Richtlinien und ist mit Hilfsblättern formell gut organisiert.

Die unter Ziff. 3.3 erwähnten Problemkreise der Krankenzusatzversicherung, vor allem im Zusammenhang mit den „berechtigten Erwartungen“ der Versicherungsnehmer, werden vom BPV konzeptionell zu wenig durchdrungen und kaum auf mögliche zukünftige Entwicklungen hin analysiert. Aufsichtsmittel werden entsprechend kaum eingesetzt. Die nicht vorhandene einheitliche Meinung innerhalb der Branche und teilweise nicht vorhandenes Wissen im BPV über die krankenversicherungsspezifischen Risiken könnten Gründe für diese Situation sein.

Aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Grundlagen und unterschiedlicher politischer Absichten scheint die praktizierte Aufgabenteilung zwischen BPV und BSV sinnvoll.

Empfehlung 5

Das BPV soll das Know-how über die Krankenzusatzversicherung – insbesondere im Umfeld der „berechtigten Erwartungen“ der Versicherungsnehmer – verstärken. Der Wissensaustausch und die Koordination zwischen dem BPV und dem BSV sind zu verbessern. Die Federführung bei der Zusatzversicherung soll aber unmissverständlich vom BPV wahrgenommen werden.

4.4 Ergänzende Punkte

4.4.1 Publikation des Amtsberichts

Das Versicherungsaufsichtsgesetz verlangt von der Aufsichtsbehörde die jährliche Veröffentlichung eines Berichts über den Stand der beaufsichtigten Versicherungseinrichtungen. Der Amtsbericht wird aus einem Teil der von den Gesellschaften eingeforderten Informationen zusammengestellt. Die nur unvollständigen Vorgaben über die Rechnungslegung, insbesondere über die Reservierung, sowie fehlende Zusatzen-

gaben betreffend die Solvabilität verunmöglichen sowohl eine vergleichende Beurteilung der Gesellschaften als auch eine Beurteilung des gesamten Marktes.

Empfehlung 6

Im Amtsbericht sollen verständliche und vergleichbare Informationen über die Versicherungsunternehmungen, insbesondere zu deren Solvabilität, bereitgestellt werden. Eine Publikation im Internet scheint angezeigt.

4.4.2 Operative Risiken

Die beträchtlichen Risiken operativer Natur werden in der heutigen Aufsichtspraxis nur am Rande, beispielsweise bei Inspektionen, berücksichtigt.

Empfehlung 8

Das BPV soll Qualitätsanforderungen an die interne Organisation und an die verantwortlichen Organe der Versicherungsgesellschaften festlegen und diese durchsetzen.

4.4.3 Ressourcen und Organisation

Die im ersten Teil dieses Berichtes²⁸ erwähnte „Task Force“ erscheint auch für die anstehenden strategischen und konzeptionellen Arbeiten im Bereich der Schadenversicherung notwendig.

Personalausstattung und Organisation des BPV sowie der Einsatz geeigneter Hilfsmittel vor allem im Bereich IT sind auf die veränderten Anforderungen der Aufsicht auszurichten. Im Rahmen dieser Neuausrichtung sind auch Tätigkeiten zu hinterfragen, die heute einen erheblichen Teil der vorhandenen Ressourcen binden.

²⁸ Vgl. hierzu Kommission Transparenz, „Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Privatversicherungen, Beurteilung aus Sicht der Kommission „Transparenz“, Teil 1: Bereich Lebensversicherung, 18. September 2002, Empfehlung 10.