

Marktorientierte Aufsicht

Positiver und normativer Ansatz der Regulation von Märkten
am Beispiel der Versicherungsaufsicht

Referat beim Bundesamt für Privatversicherungen

Prof. Dr. Martin Janssen, ECOFIN Research and Consulting AG und
Institut für schweizerisches Bankwesen, Universität Zürich
Bern, 1. Mai 2006

Vorbemerkung

- Zum Referat
 - Generelle Aspekte der Regulation von Märkten aus Sicht der ökonomischen Literatur
 - Am Beispiel der Versicherungsaufsicht
 - Kurzreferat: auch wichtige Aspekte werden nur gestreift
 - Ausführungen sind Basis für weiterführende Aspekte wie SST, Solvency II oder Basel II
- Zum Hintergrund des Referenten
 - Erfahrung im Umfeld der Versicherungsaufsicht (u.a. als stellvertretender Leiter Task Force BPV)
 - Erfahrung in der ökonomischen Theorie der Regulation
 - Betreuung von Diplom- und Doktorarbeiten an der Uni Zürich auf dem Gebiet der Bankenregulation
 - Erfahrung in der Erarbeitung von Datenstandards im Umfeld der Finanzmärkte im Rahmen der ECOFIN

Gliederung

- Teil 1: Grundlagen
 - Wissenschaftstheoretische und wissenschaftliche Basis
 - Das Menschenbild der Ökonomie
 - Grundregeln der Ökonomie
- Teil 2: Positive Sicht der Regulation von Märkten
 - Public Interest Theory
 - Capture Theory
 - Economic Theory of Regulation
- Teil 3: Normative Sicht der Regulation am Beispiel von Versicherungsmärkten
- Teil 4: Versicherungsaufsicht seit 2003 in der Schweiz
- Exkurs: FINMA

Teil 1, Grundlagen: wissenschaftstheoretische und wissenschaftliche Basis

- Wissenschaftstheoretische Basis
 - Positive Sicht der Regulation
 - Normative Sicht der Regulation
- Das Menschenbild der Ökonomie
- Wissenschaftliche Basis
 - Basiserkenntnisse der Ökonomie
 - Aufsichtskonzepte aus Sicht der Markteffizienz

Wissenschaftstheoretische Basis der Regulation: positive vs. normative Sicht der Regulation

- Positive („objektive“) Sicht
 - Wie sind die Regulationen? Wie wirken sie?
 - Was wird erreicht, was wird nicht erreicht?
 - Mit welchem Menschenbild kann man das, was man beobachtet, erklären?
- Normative („subjektive“) Sicht
 - Wie sollen Regulationen sein, wie begründen wir Regulationen?
 - Herleitung normativer Regulationen
 - Ökonomische Sicht
 - Effiziente Güterversorgung als Ziel
 - Ökonomisches Menschenbild als Basis
 - Bevorzugung indirekter Massnahmen (Wettbewerb, Transparenz etc.) gegenüber direkter Intervention

Wissenschaftstheoretische Basis der Regulation: Forschungsmethodik

- Ausführungen basieren auf Arbeiten von Karl R. Popper (1902 – 1994), im besonderen auf „Logik der Forschung“ (1932, ..., 1994)
 - Wissen entsteht durch die Formulierung von Hypothesen, die durch Experimente oder Testverfahren falsifiziert oder nicht falsifiziert werden
 - Jene Hypothesen setzen sich in einem evolutionsartigen Selektionsprozess durch, die näher bei der Wahrheit liegen
 - Hypothesen können also nie als „richtig“ beurteilt werden, höchstens als noch nicht verworfen



Wissenschaftstheoretische Basis der Regulation: das ökonomische Menschenbild

- Ausführungen basieren auf dem ökonomischen Menschenbild REMM (Resourceful, Evaluating, Maximizing Man)
 - Resourceful: Der ökonomische Mensch ist erfinderisch und lernt laufend, mit der komplexen Umwelt umzugehen
 - Evaluating: Der ökonomische Mensch wägt ab, bevor er sich für etwas entscheidet. Er stellt immer die Frage nach der realisierbaren Alternative.
 - Maximizing: Der ökonomische Mensch maximiert den erwarteten Nutzen aus seinen Handlungen
- Das REMM-Modell ist gut beschrieben in: Karl Brunner, *The Perception of Man and the Conception of Society: Two Approaches to Understanding Society*, *Economic Inquiry* (1987)

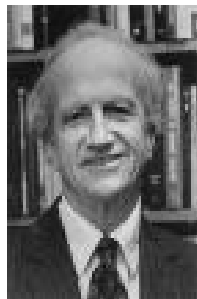


Wissenschaftliche Basis der Regulation

- Basiserkenntnisse der Ökonomie
 - Die Nachfragekurve fällt, die Angebotskurve steigt
 - Die Rolle relativer Preise für Markträumung und Informationsverbreitung
 - Konzept von Arbeitsteilung und Spezialisierung
 - „Gains from Trade“
 - ...
- Aufsichtskonzepte aus Sicht der Markteffizienz
 - Konzepte von „Marktversagen“ und „Staatsversagen“
 - Gleichgewicht der Märkte
 - Bevorzugung indirekter Massnahmen (Wettbewerb, Transparenz etc.) gegenüber direkter Intervention (z.B. Höchstpreise) zur Verhinderung von „Rent-Seeking“, Ineffizienz und zur Vermeidung der Reduktion von Konsumenten- und Produzentenrenten

Teil 2, Positive Sicht der Regulation von Märkten: Überblick

- Public Interest Theory
- Capture Theory
- Economic Theory of Regulation von Gary S. Becker, Sam Peltzman und George Stigler



- Wichtig: Positive Theorie der Regulation beschreibt nicht das Verhalten der Aufsichtsbehörden und der Gerichte, sondern jenes des Gesetzgebers

Positive Sicht der Regulation (1): Public Interest Theory

- Hypothese
 - Regulationen werden von einem wohlwollenden und allwissenden Regulator zur Korrektur von Marktversagen angeboten
- Implikationen
 - Regulation ist dort zu erwarten, wo Marktversagen am stärksten ist
- Empirie
 - Es gibt viele Regulationen ohne Marktversagen
 - Firmen unterstützen/suchen Regulation (Lobby-Arbeit)
 - Regulationen erhöhen oft die Gewinne der Industrie
 - Erklärungsgehalt insgesamt ungenügend

Positive Sicht der Regulation (2): Capture Theory

- Hypothese
 - Industrie versucht, mit Hilfe der Regulation ihre Profite zu erhöhen
 - Anbieter können ihre Interessen – nur schon wegen der kleineren Zahl – besser durchsetzen als Konsumenten
 - Der Regulator minimiert sein politisches Konfliktpotential
- Implikation
 - Regulation führt tendenziell zu höheren Gewinnen und – vor allem – höherer „Executive Compensation“
- Empirie
 - Erklärungsgehalt im allgemeinen gut
 - Regulation führt hin und wieder zu tieferen Gewinnen
 - Keine Erklärung, warum gewisse Industrien früher als andere reguliert und dann evtl. wieder dereguliert werden

Positive Sicht der Regulation (3): Economic Theory of Regulation

- Hypothese
 - Regulation ist das Ergebnis aus Regulationsnachfrage und Regulationsangebot
 - Alle Agenten (auch Regulatoren) verhalten sich gemäss dem ökonomischen Menschenbild (REMM)
 - Nachfrage nach Regulation
 - Wohlfahrtstransfer durch Regulation (z.B. mehr Gewinn)
 - Interessengruppen stehen im Wettbewerb zu einander
 - Angebot
 - Bestimmt durch Gesetzgeber
 - Gesetzgeber maximiert seinen Nutzen (z.B. Stimmen)
 - Marktgleichgewicht
 - Entschädigung des Regulators mit politischer Unterstützung, solange dies nützt

Positive Sicht der Regulation (3): Economic Theory of Regulation (Forts.)

- Implikationen
 - Regulationen sind am wahrscheinlichsten in stark kompetitiven oder stark monopolistischen Märkten
 - Regulator bevorzugt tendenziell kleine Interessengruppen mit starken Präferenzen
 - Präsenz von Marktversagen macht Regulationen wahrscheinlicher („gute“ Gründe für die Regulation)
- Empirie
 - Erklärungsgehalt gut
 - Schwachpunkte
 - Regulationsbehörde hat Spielraum, der nicht erklärt wird (keine vollständige Überwachung durch Interessengruppen)
 - Rolle der Gerichte / Verwaltung wird nicht berücksichtigt
 - Politische Unterstützung als Regulationsgrund ist schwach

Teil 3, Normative Sicht der Regulation am Beispiel von Versicherungsmärkten: Überblick

- Vorstellungen über die reale Welt: Was ist bedeutsam?
- Ziele der Regulation: Wertvorstellungen
- „Aufsichtsphilosophische“ Leitplanken aus den Erkenntnissen des ökonomischen Ansatzes
- Umsetzung

(Vgl. Bericht der Task Force BPV vom 1. August 2003)

Normative Versicherungsaufsicht (1): Vorstellungen über die reale Welt

- Ökonomische Grundlagen wie oben erwähnt
- Eigenschaften der involvierten Marktteilnehmer
 - Versicherer
 - Versicherte
 - Versicherungsaufsicht
- Eigenschaften des Versicherungsvertrages
 - Komplexität (Vertragsasymmetrie)
 - Bedeutung im Leben eines Versicherten
 - Dauer
 - ...

Normative Versicherungsaufsicht (2): Ziele der Regulation

- Missbrauchsschutz
 - Konsumentenschutz beim Vertragsabschluss
 - Konsumentenschutz während der Vertragslaufzeit
- Solvenz
 - Konsumentenschutz bei Vertragserfüllung
- Ansehen des Finanzplatzes Schweiz und Stabilität des schweizerischen Finanzsystems
- Evtl. andere

Normative Versicherungsaufsicht (3): „Aufsichtsphilosophische“ Leitplanken

- Schaffen „gleich langer“ Spiesse für Nachfrager und Anbieter
- Cost-Benefit-Ansatz für die Ausgestaltung der Aufsicht
 - (Gesamtwirtschaftliche) Grenzkosten der Aufsicht dürfen nicht grösser sein als der erzielte (gesamtwirtschaftliche) Grenzertrag
 - Vertrauen in die Kraft eines gut organisierten Marktes
 - Bevorzugung indirekte Massnahmen gegenüber direkter Intervention (siehe oben)

Normative Versicherungsaufsicht (4): Umsetzung

- **Transparenz und Kommunikation zwischen den Marktakteuren**
 - Standardisierte Begriffe zwischen Versicherern, Aufsicht und Kunden
 - Erarbeiten eines industrieweit genutzten Datenmodells für Versicherungsverträge resp. Versicherungsprodukte
 - Aufsicht basiert mit der Zeit auf diesem Standard
 - „Normaler“ Konsument soll Versicherungsprodukte (Leistung, Preis, Qualität) verstehen
 - Vorgaben für das Angebot von „minimal products“
 - Freiheit für weitergehende Produkte

Normative Versicherungsaufsicht (4): Umsetzung (Forts. 1)

- „Normaler“ Konsument hat jederzeit relevante Informationen über Versicherer, soweit nicht eigentliche Geschäftsgeheimnis geschützt werden müssen
 - Beispiel: Resultate des SST sind nach einer Übergangszeit jederzeit und ohne Zeitaufschub einsehbar
- Risikomanagement
 - Schaffen einer genügend hohen Wahrscheinlichkeit, dass Versicherungsverträge eingehalten werden (Solvenzziel)
 - Schaffen risikoorientierter Instrumente beim Regulator zur Aufsicht über die Steuerung der Reserven

Normative Versicherungsaufsicht (4): Umsetzung (Forts. 2)

- Wettbewerb
 - Unerlässlich für effektiven Missbrauchsschutz
 - Umsetzung mittels Produkttransparenz und Abbau von Eintrittsschranken
 - Reduktion der Kosten, den Anbieter zu wechseln (Freizügigkeit)
 - Wettbewerb auch zwischen Versicherern und Banken
- Institutionalisierte Erfolgskontrolle

Teil 4, Versicherungsaufsicht seit 2003 in der Schweiz: Erfolgskontrolle (1)

- Grosser politischer und materieller Erfolg mit der Inkraftsetzung des VAG
- Missbrauchsschutz
 - Transparenz und Kommunikation: wenig sichtbare Veränderungen
 - Datenstandards: existieren (noch) nicht
 - Transparenz von Versicherungsprodukten (beispielsweise im Vergleich zu *herkömmlichen* Bankprodukten) noch ungenügend
 - Legal Quote: untaugliches Instrument

Teil 4, Versicherungsaufsicht seit 2003 in der Schweiz: Erfolgskontrolle (2)

- Solvenzschutz
 - Aufbau des SST: durchdachtes, international stark beachtetes Instrumentarium
 - Änderung im Denken vieler Versicherer ist offensichtlich
- Wettbewerb: wenig sichtbare Veränderungen
 - Zwischen Banken und Versicherungen
 - Marktzutrittsregelung: keine Erleichterungen sichtbar
- Institutionalisierte Erfolgskontrolle (Versicherungen, aber auch bei Banken und bei der Bekämpfung der Geldwäscherei)
 - Besteht noch nicht im eigentlichen Sinne
 - Benchmarks?

Exkurs: FINMA

- Ja!
- ABER
 - Warum wird de facto keine inhaltliche Koordination vorgenommen?
 - Warum wird de facto keine systematischere Aufsicht angestrebt?
 - Warum wird die steuerliche Ungleichbehandlung faktisch identischer Geschäfte nicht aufgehoben?
 - Warum werden – beispielsweise in Sachen Transparenz – nicht vergleichbare Anforderungen an Bank- und Versicherungsprodukte gestellt?
 - Wie soll der Aufsichtserfolg gemessen werden?
 - Mit welchen Zeiträumen soll gerechnet werden?
 - Warum werden vergleichbare Dienstleistungsunternehmungen wie Versicherer, d.h. die Pensionskassen, weiterhin völlig anders beaufsichtigt?