

Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Privatversicherungen

Beurteilung aus Sicht der Kommission „Transparenz“

Teil 1: Bereich Lebensversicherung

Martin Janssen (Präsident)

Willy Hersberger

Tigran Kalberer

Herbert Lüthy

Roger Nye

Adrian Schmid

Georg von Wyss

18. September 2002

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	1
1.1	Einleitung	1
1.2	Ausgangslage	1
1.3	Feststellungen zur Aufsichtstätigkeit des BPV	2
1.4	Feststellungen im Zusammenhang mit dem BVG	2
1.5	Empfehlungen	2
2	Auftrag des EJPD an die Kommission „Transparenz“	4
3	Mitglieder der Kommission	5
4	Ausgangslage	6
4.1	Vorbemerkung	6
4.2	Leistungen im Rahmen der beruflichen Vorsorge	6
4.2.1	Transparenz aus Sicht der Versicherten	6
4.2.2	Minimalverzinsung und Umwandlungssatz aus Sicht der Versicherungsunternehmungen	7
4.3	Aktuelle Lage der Versicherungswirtschaft	7
4.4	Gesetzliche Situation	8
5	Aufsichtstätigkeit: Grundlagen	10
5.1	Vorbemerkung	10
5.2	Verhinderung von Insolvenz	10
5.2.1	Zielsetzung	10
5.2.2	Solvenzgefährdende Risiken	10
5.2.3	Instrumente der Solvenzaufsicht	11
5.3	Verhinderung von Missbräuchen	13
5.3.1	Zielsetzung	13
5.3.2	Missbrauchsrisiken	13
5.3.3	Instrumente zur Verhinderung von Missbräuchen	13
5.4	Gedanken zu einer Aufsichtphilosophie	14
6	Beurteilung der Aufsichtstätigkeit des BPV im Bereich „Leben“	15
6.1	Vorbemerkungen	15
6.1.1	Arbeitsweise der Kommission: Unterlagenstudium und Interviews	15
6.1.2	Interviewpartner	15
6.1.3	Zeitverhältnisse und Interpretation des Auftrages	15

6.1.4	Das Umfeld der Versicherungsaufsicht in der Schweiz	16
6.2	Aufsichtsprinzipien und deren konzeptionelle Umsetzung: Beurteilung.....	16
6.2.1	Systematische Risikoanalyse.....	17
6.2.2	Berücksichtigung theoretischer Grundlagen und internationaler Entwicklungen.....	18
6.2.3	Konzernaufsicht.....	18
6.2.4	Koordination mit anderen Bundesinstanzen, insbesondere mit dem BSV	19
6.2.5	Transparenz	20
6.2.6	Einbezug des verantwortlichen Aktuars und interner oder externer Revisionsstellen.....	20
6.2.7	Bewertungsvorschriften für die Versicherungsbilanz.....	21
6.2.8	Organisation und Ausbildung im BPV	22
6.3	Zahlen, Informationen und Durchführung der Aufsicht: Beurteilung.....	22
6.3.1	Solvenzaufsicht durch das BPV.....	22
6.3.2	Tarifaufsicht durch das BPV	23
6.3.3	Prüfung Rückkaufswerte	24
6.3.4	Inspektionen und Einverlangen von Ad-hoc- Informationen	24

1 Management Summary

1.1 Einleitung

Im Zusammenhang mit den Diskussionen 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.

Dieser Teilbericht befasst sich mit dem Bereich Lebensversicherung. Aspekte aus den Bereichen Sach-, Kranken- und Rückversicherung werden per Mitte Oktober resp. Mitte November 2002 abgeliefert.

Die Kommission hat sich mit der Situation im Umfeld des BVG, der Situation der Lebensversicherungsgesellschaften und den gesetzlichen Grundlagen der Aufsicht auseinandergesetzt. Eine kurze Zusammenfassung findet sich in Ziff. 4. In Ziff. 5 werden Grundlagen der Versicherungsaufsicht erörtert. Schliesslich wird in Ziff. 6 eine Beurteilung der Aufsichtstätigkeit des BPV, ergänzt um Empfehlungen, festgehalten. Die wichtigsten Ergebnisse der Kommissionsarbeit werden an dieser Stelle genannt.

1.2 Ausgangslage

1999 haben die Versicherungsgesellschaften beim Eidgenössischen Departement des Innern eine Reduktion des BGV-Mindestzinssatzes verlangt, weil die Verzinsung der eidgenössischen Obligationen seit längerer Zeit unter 4% lag und der notwendige Ertrag im Durchschnitt nur mittels eines beträchtlichen Aktienanteils erwirtschaftet werden konnte. Diesem Antrag wurde damals wohl vor allem deshalb nicht entsprochen, weil in einer Zeit boomender Aktienmärkte allgemein geglaubt wurde, dass die Versicherungsgesellschaften – dank hoher Aktienerträge – höhere Renditen als 4% erwirtschaften können. Dem Umstand, dass die Pensionskassen und Versicherungsgesellschaften auf diesem Weg faktisch gezwungen wurden, beträchtliche Vermögenseile in Form von Aktien anzulegen, wurde keine grosse Bedeutung zugemessen.

Wegen anhaltend tiefer risikoloser CHF-Zinsen und der zwischenzeitlich eingetretenen hohen Aktienverluste kann der BVG-Mindestzins nicht mehr erarbeitet werden. Der Bundesrat erwägt daher zur Sicherung der Zweiten Säule, im besonderen der Solvenz der Lebensversicherer, den BVG-Mindestzins zu senken. Die Arbeitgeber und Arbeitnehmer interessieren sich, ob die in den guten Jahren gebildeten Reserven noch vorhanden sind und zur Ergänzung der heutigen tiefen Erträge herbeigezogen werden könnten. Es wird eine transparente Darstellung der im Rahmen des BVG erwirtschafteten Erträge, der angefallenen Kosten und der geleisteten Ausschüttungen verlangt. Das BPV ist unter Beschuss geraten, weil es eine Reduktion des Mindestzinses unterstützt hat und die Interessen der Versicherten bei den Versicherungsunternehmungen angeblich mit zu wenig Nachdruck wahrgenommen habe.

1.3 Feststellungen zur Aufsichtstätigkeit des BPV

Die dem BPV gemäss Gesetz obliegenden Aufsichtstätigkeiten zur Solvenzsicherung und zur Verhinderung von Missbräuchen wurden – nach Ansicht der Kommission – im Grossen und Ganzen korrekt und in Anlehnung an die Praxis in der EU durchgeführt. Entsprechende Zahlen und Informationen wurden eingefordert und ausgewertet.

Die Kommission hat aber – trotz einzelner Vorarbeiten des BPV – Mängel sowohl in den gesetzlichen Grundlagen als auch in der Aufsichtspraxis festgestellt, welche die Qualität der Versicherungsaufsicht – aus heutiger Optik – beeinträchtigen. Im besonderen sind zu nennen:

- Die im Rahmen des Versicherungsgeschäftes relevanten Risiken wurden nicht genügend genau identifiziert, analysiert und nicht entsprechend gewichtet. Es war deshalb nicht möglich, eine konsistente Aufsichtsstrategie zu verfolgen. Solchen Risiken konnte folglich nicht mit einem adäquaten Instrumentarium begegnet werden. Erwähnt seien Kapitalmarktrisiken oder das Langleberisiko. Damit wurde vor allem das Ziel der Solvenzsicherung zu wenig konsequent verfolgt.
- Wichtige und richtige Initiativen des BPV wurden nicht oder verspätet in die Aufsichtspraxis umgesetzt. Das ist – nach Ansicht der Kommission – unter anderem auf Widerstände verschiedener betroffener Kreise zurückzuführen und auf den Umstand, dass sich das BPV bei der Wahrnehmung seines Auftrages nicht genügend durchgesetzt hat. In diesem Zusammenhang kann beispielsweise erwähnt werden, dass das BPV bei der Beurteilung von Tarifen im Kollektivlebensgeschäft Solvenz Aspekte gegenüber sozialrechtlichen Argumenten – Interpretation von BVG Art. 68,2 – in den Hintergrund treten liess.

1.4 Feststellungen im Zusammenhang mit dem BVG

Die Eigenschaften der Vollversicherung von Vorsorgeeinrichtungen sind seit Inkrafttreten des BVG bekannt. Trotz einer gewissen Intransparenz ist die Vollversicherung seit Jahren rechtlich und in der Aufsichtspraxis akzeptiert. Soll in einem politisch so sensiblen und aus Sicht der Lebensversicherungen kostensensitiven Bereich eine Praxisänderung herbeigeführt werden, sind – nach Ansicht der Kommission – Massnahmen im Bereich der Gesetzgebung der beruflichen Vorsorge notwendig.

1.5 Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt, insbesondere folgende Massnahmen zu treffen:

- Die Strategie der Versicherungsaufsicht, inklusive Prioritäten und notwendiger Instrumente, soll unter Berücksichtigung der im Bericht dargelegten Erkenntnisse rasch neu formuliert und veröffentlicht werden. Die Revision des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) ist zügig voranzutreiben; dabei soll diese Strategie berücksichtigt werden.

- Soweit im Rahmen des geltenden VAG möglich, ist diese Strategie unverzüglich umzusetzen.
- Die Zusammenarbeit mit der EU ist weiterzuführen. Dabei ist zu überlegen, inwieweit die Schweiz gewonnene Erkenntnisse im eigenen Interesse und unabhängig von der EU rasch in die Aufsichtspraxis einfließen lässt.
- Der neue Amtsdirektor / die neue Amtsdirektorin soll durch eine „Task Force“, der er / sie selber vorsteht und die er / sie selber zusammenstellt, bei der Neuausrichtung des BPV unterstützt werden.

Das BPV soll in der Zukunft selbstbewusst auftreten und seinen Auftrag hinsichtlich Solvenzsicherung und Verhinderung von Missbräuchen konsequent wahrnehmen.

2 Auftrag des EJPD an die Kommission „Transparenz“

Ausgelöst durch die Diskussionen um die Senkung des Umwandlungssatzes und die Reduktion des Mindestzinssatzes in der beruflichen Vorsorge soll das Gutachten aufzeigen, ob das BPV seine Aufsichtstätigkeit zum Schutze der Versicherten wahrnimmt.

Das Gutachtergremium soll insbesondere folgende Fragen beantworten:

- 1 Implikationen gemäss Gesetz: Welche Zahlen und Informationen sind seit wann notwendig/nützlich/nice to have, damit das BPV seinen Auftrag gemäss geltendem Recht (inkl. gemäss neuen gesetzlichen Erfordernissen) erfüllen kann?
- 2 Implikationen aufgrund von Entwicklungen an den Finanzmärkten (derivative Instrumente etc.): Welche Zahlen und Informationen sind seit wann notwendig/nützlich/nice to have?
- 3 Welche Zahlen und Informationen werden seit wann und mit welcher Frequenz erhoben?
- 4 Welche Zahlen und Informationen wurden nicht erhoben? Welche Zahlen und Informationen werden seit wann verlangt, von der Versicherungswirtschaft aber nicht geliefert?
- 5 Welche Zahlen und Informationen werden seit wann und in welcher Frequenz verarbeitet resp. ausgewertet? Mit welchen personellen und technischen Ressourcen?
- 6 Welche Schlussfolgerungen hinsichtlich der Geschäftsführung einzelner Versicherer, hinsichtlich einzelner Sparten sowie bezüglich ausserordentlicher Geschäftsvorfälle im besonderen werden seit wann und in welcher Frequenz gezogen? Wurde die Versicherungsindustrie oder wurden andere interessierte Kreise in diesen Prozess einbezogen?
- 7 Welche Resultate werden der Versicherungswirtschaft, den Finanzmärkten und dem Bundesrat seit wann, in welcher Frequenz und in welcher Form mitgeteilt?

3 Mitglieder der Kommission

Die Zusammensetzung der Kommission wurde ursprünglich vom EJPD festgelegt. Nach der ersten Kommissionssitzung vom 6. August 2002 wurde die Kommission um zwei Experten aus den Bereichen Sachversicherung und Rückversicherung verstärkt. Zwei andere Kommissionsmitglieder sind ausgetreten.

Die Kommission, die diesen Bericht verfasst und einstimmig verabschiedet hat, umfasst folgende Mitglieder:

- Martin Janssen, Dr.oec.publ., CEO ECOFIN Research and Consulting AG, Zürich, a.o. Professor für Finanzmarktökonomie, Universität Zürich, Kommissionspräsident.
- Willy Hersberger, lic.oec. HSG, pensioniert, vormals Abteilungsleiter und Mitglied der Direktion der Swiss Re.
- Tigran Kalberer, dipl.math., Aktuar SAV (Schweiz. Aktuarvereinigung) und DAV (Deutsche Aktuarvereinigung), Partner Tillinghast-Towers Perrin, Zürich.
- Herbert Lüthy, dipl.math. ETH, Dr.iur., Mitglied Executive Board Business Group Life & Health, Swiss Re, Zürich, a.o. Professor für Versicherungsmathematik, Universität Basel, zur Zeit Präsident SAV.
- Roger Nye, MA FIA, Aktuar und Berater für Nichtleben-Versicherung, Actuary.CH, Zürich.
- Adrian Schmid, lic.oec.publ., dipl. Wirtschaftsprüfer, Partner KPMG Fides Peat, Zürich.
- Georg von Wyss, M.B.A., Teilhaber Braun, von Wyss & Müller AG, Zürich, Portfoliomanager "Classic Global Equity Fund".

4 Ausgangslage

4.1 Vorbemerkung

Die vorliegende Arbeit ist vor dem Hintergrund der Diskussion über die Minimalverzinsung und den Umwandlungssatz im Rahmen der beruflichen Vorsorge sowie der konkreten Lage der Lebensversicherungsgesellschaften in der Schweiz zu sehen. Diese Diskussionen haben zu Fragen bezüglich der Rolle des BPV geführt.

4.2 Leistungen im Rahmen der beruflichen Vorsorge

4.2.1 Transparenz aus Sicht der Versicherten

Seit längerem beklagen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, dass Unterlagen von Pensionskassen (Leistungsausweise, Beitragsrechnungen, Jahresrechnungen etc.) schwierig nachvollziehbar sind. Schliesst eine Pensionskasse in Erfüllung des BVG einen Vollversicherungsvertrag mit einer Lebensversicherungsgesellschaft ab (üblich bei Sammelstiftungen von Versicherungsunternehmen), ist dieses Problem besonders deutlich:

- Die Prämie, welche der einzelne Versicherte für die vollständige Versicherung (Sparteil, Risiko- und Kostenteil, übrige Kosten für Sicherheitsfonds, Sondermassnahmen etc.) entrichtet, kann vom Versicherten kaum nachgerechnet werden. Insbesondere fehlt eine weitere Aufschlüsselung in Risikoprämie und Kostenprämie.
- Nicht-rückversicherte Vorsorgeeinrichtungen wie grosse Pensionskassen zeigen in ihren Jahresrechnungen, wie Beiträge und Erträge auf dem eigenen Vermögen aufwandseitig verwendet und Differenzen über Reservenveränderungen ausgeglichen werden.
- Vollversicherte Vorsorgeeinrichtungen zeigen in ihren Jahresrechnungen nur, wie Beiträge als Versicherungsprämien an die Versicherung weitergeleitet werden und Leistungen durch Rückerstattungen der Versicherungen gedeckt werden. Vollversicherte Einrichtungen bilden kein eigenes Vermögen.
- Versicherungsgesellschaften sind nicht verpflichtet, über die Höhe des entrichteten Zinses Rechenschaft abzulegen. Die für die bezahlte Prämie erbrachte Versicherungsleistung wird in der „Black-Box Versicherungsgesellschaft“ produziert. Es bestehen weder vorsorge- noch versicherungsrechtlich begründete Anforderungen an eine weitergehende Information.¹

¹ Es ist ein Wesenszug der Marktwirtschaft, dass ein Anbieter dem Käufer seiner Dienstleistung keine Begründung seiner Preisstellung liefern muss.

- In den Geschäftsplänen der Versicherungsgesellschaften, welche vom BPV genehmigt werden, wird die Berechnung der Überschussanteile festgelegt. Die Versicherungsgesellschaften haben aber diesbezüglich weitgehende Freiheiten. Es gibt keine gesetzlichen Vorschriften über den Überschussanteil, der an die Versicherten weiterzuleiten ist.

Die geschilderte Intransparenz ist seit jeher bekannt. Die Vollversicherung von Vorsorgeeinrichtungen mit ihren Eigenschaften ist seit Inkrafttreten des BVG rechtlich und in der Aufsichtspraxis akzeptiert. Das BPV wird in den heutigen Gesetzen nicht aufgefordert, in diesem Zusammenhang mehr Transparenz zu schaffen.

Sollen in diesem Geschäft andere Bedingungen gelten, müsste das Recht über die berufliche Vorsorge angepasst werden. Den Vorsorgeeinrichtungen könnte, beispielsweise, die Rückversicherung des Sparprozesses nur dann erlaubt werden, wenn im Versicherungsvertrag eine nachvollziehbare Überschussregelung festgelegt ist. Auf diese Weise könnte dem Vorwurf, die Versicherungsgesellschaften hätten ihren Versicherten Erträge vorenthalten, begegnet werden.

4.2.2 Minimalverzinsung und Umwandlungssatz aus Sicht der Versicherungsunternehmen

Seit Mitte der 90er Jahre ist der risikolose Zinssatz unter die BVG-Minimalverzinsung von 4% gesunken. Bei der heutigen Lebenserwartung impliziert der Umwandlungssatz von zur Zeit 7.2% überdies eine Vermögensrendite von mehr als 5%.

Durch Minimalzins und Umwandlungssatz werden den Versicherungsgesellschaften fixe Leistungsversprechungen auferlegt, die an den Kapitalmärkten auf Risiko der Gesellschaften erarbeitet werden müssen. Die Höhe dieser Erträge, aber auch die Administrationskosten und die Lebenserwartung bestimmen, ob das kollektive Lebensversicherungsgeschäft längerfristig erfolgreich angeboten werden kann. Auch perfekt organisierte Lebensversicherungsgesellschaften können dabei nicht zaubern: Mehr Ertrag, als am Markt erzielt werden kann, ist nicht zu verteilen. Und eine Zunahme der Lebenserwartung muss sich – bei gegebenem Kapital – zwingend in tieferen Renten niederschlagen.

4.3 Aktuelle Lage der Versicherungswirtschaft

Die finanzielle Lage der Lebensversicherungsgesellschaften ist nicht gut. Die Solvenz der Versicherungsgesellschaften ist seit Beginn 2001 stark gesunken. Der vor allem im laufenden Jahr erfolgte erhebliche Abbau der Aktienbestände hat zwar das Risiko weiterer Verluste resp. einer weitergehenden Schwächung der Solvenz reduziert. Die

Chance, die Vernichtung eigener Mittel bei einem späteren Börsenaufschwung wieder rückgängig zu machen, wurde dadurch aber entsprechend geschmälert.²

Die Ursachen für diese Entwicklung sind nach Ansicht der Kommission vielfältig. Wichtig scheinen vor allem:

- Erstens setzte nach dem Fall des Kartells in den neunziger Jahren sowohl im Leben- als auch im Sachgeschäft ein eigentlicher Preiswettbewerb ein, den man über Kapitalerträge glaubte auffangen zu können. So war, wie erwähnt, der Minimalzins im Kollektivgeschäft seit 1996 höher als die Durchschnittsrendite der Bundesobligationen. Entsprechend wurde ein relativ hoher Teil der Aktiven in Aktien angelegt.³
- Zweitens fehlte in der Versicherungsbranche und anderswo ein genügend hohes Risikobewusstsein gegenüber möglichen Konsequenzen hoher Aktienanteile.⁴ Moderne Methoden des Risikomanagements wurden entweder nicht angewandt oder entsprechende Resultate nicht oder nicht genügend zur Kenntnis genommen.
- Drittens wurde aufgrund der zu starken Ausrichtung auf Anlagetätigkeiten das eigentliche Geschäft vernachlässigt. Die hohen „combined ratios“ im Sachgeschäft, die Untertarifung im Kollektivlebensgeschäft (vgl. hierzu Ziff. 4.2.2) und die im internationalen Vergleich hohen Kostenquoten konnten nur mit Anlagegewinnen kompensiert werden.

4.4 Gesetzliche Situation

Parallel zum Auftrag der Kommission „Transparenz“ hat das EJPD bei Prof. Dr. iur. Gerhard Schmid ein Rechtsgutachten betreffend den gesetzlichen Auftrag und die Kompetenzen des BPV bestellt. Die Kommission verweist auf dieses Gutachten.

Die Kommission geht, u.a. gestützt durch das Gutachten Schmid, von folgenden Punkten aus:

- Die geltende gesetzliche Grundlage fokussiert auf Solvenzschutz und auf den Schutz der Versicherten vor Missbrauch. Diese Ziele sollen mit Hilfe der Überwachung der Solvabilitätsmarge, den Vorschriften über den Sicherungsfonds sowie der Tarifaufsicht erreicht werden.

² Die Chance, in der Zukunft Überschussanteile ausschütten zu können, wurde natürlich auch reduziert.

³ Die Lebensversicherungsgesellschaften haben das in Aktien gehaltene Vermögen zwischen 1996 und Ende 2000 um rund 100% erhöht. (Der Aktienanteil an der Bilanzsumme hat sich in dieser Zeit um knapp 50% erhöht.) Vgl. Bundesamt für Privatversicherungen, Die privaten Versicherungseinrichtungen in der Schweiz, 2000, Bern 2001, S. 40.

⁴ Dazu zählt auch der Erwerb von Beteiligungen.

- Aufgrund des VAG verfügt das BPV bei der Wahl der Aufsichtsmittel über einen beträchtlichen Spielraum. Moderne risikoorientierte Methoden, z.B. „Asset Liability Management“, können in der Aufsichtstätigkeit eingesetzt werden.⁵
- In der Schweiz, aber auch im Ausland sind zur Zeit Arbeiten im Gange, die Systematik und die Effektivität der Versicherungsaufsicht zu verbessern. Im Rahmen dieser Neuausrichtung soll die Tarifkontrolle durch eine reine Solvenzkontrolle abgelöst werden. In diesem Zusammenhang ist auf die geplante VAG-Revision sowie auf die Kommissionen Zufferey und Zimmerli zu verweisen. Es ist nicht zu verkennen, dass der sich vollziehende Paradigmawechsel hohe Anforderungen an die Flexibilität und an das Know-how des BPV stellt.

⁵ Der grosse Spielraum hat das Finden des richtigen Masses an Eingriffen in die Wirtschaftsfreiheit durch die Aufsichtsbehörde möglicherweise erschwert.

5 Aufsichtstätigkeit: Grundlagen

5.1 Vorbemerkung

Im folgenden werden kurz die wichtigsten Ziele der Versicherungsaufsicht, die entsprechenden Risiken sowie darauf abgestimmte Instrumente der Aufsicht dargestellt.

5.2 Verhinderung von Insolvenz

5.2.1 Zielsetzung

Bei der Verhinderung von Insolvenz geht es um die Sicherstellung der jederzeitigen Erfüllbarkeit der garantierten Verpflichtungen gegenüber dem Versicherten. Auf diese Weise soll der Versicherte vor Vermögensverlusten und die Gesamtwirtschaft vor dem Ausfall wichtiger Anbieter geschützt werden. So werden positive externe Effekte (Systemschutz, Reputation des schweizerischen Finanzmarktes) erzielt. Es gibt deshalb gute Gründe, diese Aufsicht auch bei einem liberalen Verständnis der Funktion des Staates beizubehalten.

Der Auftrag an die Versicherungsaufsicht, die Solvenz der Versicherungsunternehmen sicherzustellen, wird in VAG Art. 10, 17 und 20 gegeben.

5.2.2 Solvenzgefährdende Risiken

Es gibt eine Reihe von miteinander verknüpften Risiken, durch welche die Solvenz einzelner Versicherer oder jene der ganzen Branche gefährdet werden können.⁶ Die Instrumente der Solvenzaufsicht sind im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes auf diese Risiken auszurichten.

⁶ Vereinfachend können genannt werden:

Technische Risiken: Diese Risiken resultieren aus der eigentlichen Versicherungstätigkeit wie Absicherung gegen Tod, Elementarrisiken etc., wo Schäden höher sein können als die entsprechende Prämie oder wo Risiken durch adverse Risikoselektion oder schlechtes Produktdesign verstärkt werden können.

Kapitalmarktrisiken: Diese Risiken ergeben sich aus der Anlage in Finanzinstrumente, deren Werte anders schwanken als die zu versichernden Schäden. Insbesondere hohe Anteile an Aktien oder derivativen Instrumenten können dazu führen, dass sich Anlagen unerwartet schnell entwerten.

Kreditrisiken: Diese Risiken ergeben sich aus der Bonität der Gegenparteien.

Unerwartetes Verhalten der Versicherten: Solche Risiken ergeben sich beispielsweise aus massiven Rückkäufen in einem ungünstigen Zeitpunkt.

Operative Risiken: Solche Risiken entstehen aus einer fehlenden „Corporate Governance“, aus ungenügender operativer Kompetenz oder aufgrund mangelnder interner Kontrolle. Dazu kann auch das Risiko gezählt werden, dass Versicherungsgesellschaften oder Aufsichtsbehörde die Reserven falsch berechnen.

5.2.3 Instrumente der Solvenzaufsicht

5.2.3.1 Heutige Aufsichtspraxis⁷

Am Ende eines jeden Geschäftsjahres müssen die überwachten Unternehmungen eine umfangreiche Berichterstattung einreichen. Diese umfasst eine Bilanz und Erfolgsrechnung, Angaben zur Solvenz und detaillierte Angaben zur Reservierung. Anhand dieser Unterlagen überprüft das BPV, ob die gesetzlich geforderten Minimalbedingungen bezüglich Eigenkapitalunterlegung am Stichtag erfüllt waren.

In der heutigen kontinentaleuropäischen – auch schweizerischen – Aufsichtspraxis werden die Eigenkapitalanforderungen anhand von Referenzgrössen der Geschäftstätigkeit wie Prämien, Deckungskapital oder Risikosumme definiert. Aktivseitige Risiken (Kapitalmarktrisiken, Kreditrisiken), welche die Solvenz einer Versicherungsunternehmung ebenso gefährden können, werden in den gesetzlichen Solvabilitätsanforderungen nicht berücksichtigt.

Zu diesem System gehört auch die Definition, welche Bilanzpositionen zum Eigenkapital gezählt werden und welche nicht. Zu diesem Zweck braucht es

- Eine angemessene Reservierung der Verpflichtungen: Die Berechnung des Sollbetrages der Verpflichtungen muss auf Grundlagen basieren, die den notwendigen Aufwand, die Verpflichtungen risikolos erfüllen zu können, berücksichtigen.
- Eine angemessene Bewertung der Aktiven: Es muss sichergestellt werden, dass die Bewertungsvorschriften dem Grundsatz der Solvenzsicherung genügen.

Neben der stichtagbezogenen Solvenzkontrolle gelangt in der Schweiz auch eine Kontrolle der Tarife und Überschussbeteiligungssätze zum Einsatz. Jedes neue Versicherungsprodukt muss dabei detailliert beschrieben werden (Prämie, Leistung, Reservierung, Kosten, Rückkaufswerte, allgemeine Versicherungsbedingungen, Überschusspolitik etc.) und darf erst nach einer Genehmigung durch das BPV vertrieben werden. Damit soll verhindert werden, dass Versicherungsunternehmungen eine solvenzgefährdende Tarifpolitik betreiben. Ergänzend werden Anlagevorschriften für jene Vermögensteile erlassen, mit denen die Verpflichtungen abgedeckt werden.

Zur Überprüfung der von den Versicherungsgesellschaften gelieferten Zahlen und Informationen führt das BPV Inspektionen bei diesen Gesellschaften durch. Dabei können auch weitere Informationen, beispielsweise aus dem Bereich der internen Organi-

⁷ Die aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen fokussieren auf das Thema Solvenzsicherung (VAG Art. 10, 17). Im Weiteren werden Spezialaspekte der Solvenzsicherung geregelt, z.B. zulässige Anlagen (LeVV Art. 23, 24, 25, 39), notwendige Reservierung (SichG Art. 3, LeVV Art. 21), Tarifaufsicht (VAG Art. 20), notwendige Solvabilitätsspanne (LeVV Art. 3, ..., 9, SichG, Art 15c), Bewertung der Anlagen (AVO Art. 46a, LeVV Art. 29, 30, 31, 33, 34, 40).

sation, gewonnen werden. Schliesslich verlangt das BPV ad hoc auch zusätzliche Auskünfte über aktuelle Situationen und Entwicklungen.

5.2.3.2 Neue Tendenzen in der Versicherungsaufsicht

Die Liberalisierung und das starke Wachstum der Finanz- und Versicherungsmärkte haben im Verlauf der vergangenen ca. zwei Jahrzehnte weltweit zu einer starken Wandlung des Versicherungsgeschäftes beigetragen. Es ist offensichtlich, dass sich Versicherungsgesellschaften gegenüber den Kapitalmarktrisiken bis vor kurzem stärker exponierten als noch vor einem Jahrzehnt. Diesen Risiken kann mit stichtagbezogenen Überwachungen nicht adäquat begegnet werden. Vor allem in den angelsächsischen Ländern verlangen deshalb Aufsichtsbehörden, dass die Versicherungsunternehmen dynamische, risikoorientierte Verfahren zur Solvenzsicherung (z.B. „Asset Liability Management“) anwenden.⁸ Die Versicherungsaufsicht definiert dabei die minimalen Anforderungen an diese Verfahren sowie an den Sicherheitsgrad.⁹ Die Aufsicht überwacht auch deren Einsatz.

Im weiteren sind Qualitätsanforderungen an die interne Organisation und an die verantwortlichen Organe festzulegen. Der Gesetzestext sieht bis heute keine entsprechenden expliziten Möglichkeiten vor. Aus der Sicht des Schutzes der Versicherten wären derartige Massnahmen aber bereits heute möglich, wenn dabei die Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt. (Im Entwurf des neuen VAG sind Änderungen vorgesehen.)

Durch den Einsatz verschiedener Aufsichtsmittel werden die Versicherungsunternehmen angehalten, die verschiedenen Risiken in ihrer Gesamtwirkung möglichst zu reduzieren.

⁸ Dabei sollen die Anlagen so strukturiert sein, dass sie unter fast allen Umständen, d.h. möglichen Kapitalmarktsituationen, die Verpflichtungen vollumfänglich erfüllen können. Das ist durch ein entsprechendes Risiko-Management innerhalb der Versicherung sicherzustellen. Das Risikokapital hat jederzeit eine Höhe aufzuweisen, um über die Reservierung hinausgehende garantierte Verpflichtungen erfüllen zu können. Hierzu sind im besonderen Ausfallwahrscheinlichkeiten, d.h. Wahrscheinlichkeiten, mit denen Zahlungsverpflichtungen nicht erfüllt werden können, festzulegen. Statistischen Aspekten wie der Korrelation von Versicherungsrisiken und Anlagen kommt dabei ebenso eine Bedeutung zu wie korrekten Berechnungsgrundlagen beispielsweise im Bereich der Kosten. (In diesem Sinne müsste auch das Konzept der Solvabilitätsspanne überdacht werden.)

⁹ Es ist Sache der verantwortlichen Stellen in der Gesellschaft, den Sicherheitsgrad festzulegen, mit dem die Gesellschaft operieren soll. Diese Stellen müssen dafür besorgt sein, dass das entsprechende Risikokapital zur Verfügung steht.

5.3 Verhinderung von Missbräuchen

5.3.1 Zielsetzung

Das zweite Hauptziel der Versicherungsaufsicht besteht im Verhindern von Missbräuchen. Dies wird in der Regel so aufgefasst, dass die Versicherten vor Übervorteilung, insbesondere durch zu hohe Prämien oder unvorteilhafte Bedingungen (z.B. bei Rückkauf oder Umwandlung), zu schützen sind.

5.3.2 Missbrauchsrisiken

Üblicherweise wird unterstellt, dass die Konsumenten und deren Vertreter im Vergleich zu den Versicherungsgesellschaften über zu wenig Sachkenntnisse verfügen und / oder zu wenig Marktmacht ausüben können und dass die Versicherungsunternehmen diese Situation zur ihren Gunsten ausnützen könnten.

5.3.3 Instrumente zur Verhinderung von Missbräuchen

5.3.3.1 Heutige Aufsichtspraxis¹⁰

In der heutigen Praxis der Versicherungsaufsicht wird versucht, Missbräuche durch die in Ziff. 5.2.3.1 beschriebene Tarifkontrolle zu verhindern. Ergänzend hat der Konsument die Möglichkeit, Rückkaufswerte durch das BPV überprüfen zu lassen.

5.3.3.2 Neue Tendenzen in der Versicherungsaufsicht

Sobald die Tarifkontrolle wegfällt, sind Massnahmen zu ergreifen, welche der Förderung des Wettbewerbs und der Stärkung der Stellung der Konsumenten dienen.

Im Hinblick auf die Stärkung der Stellung der Konsumenten gilt es vor allem, Transparenz zu schaffen. Dies betrifft insbesondere Informationen über Prämien, Leistungen, Kosten und Bedingungen resp. Angaben über die finanzielle Stabilität der Versicherungsunternehmen (z.B. Angaben über die Solvenz einzelner Firmen). Denkbar wären auch explizite und transparente Vorschriften zur Gestaltung der Überschussbeteiligung. Derartige Vorschriften sind im Entwurf für ein neues VAG vorgesehen.

¹⁰ Andere Bestimmungen zum Schutz der Versicherten sind vor allem: Angemessenheit der Abfindungswerte (LeVV Art. 50), Schutz gegen Missstände (VAG Art. 17), Schutz vor Missbrauch (VAG 20).

5.4 Gedanken zu einer Aufsichtsphilosophie

Aus Sicht der Kommission sollte im Hinblick auf eine Neuausrichtung der Versicherungsaufsicht¹¹ eine explizite Aufsichtsphilosophie erarbeitet und publiziert werden.¹² Dabei müssen insbesondere folgende Punkte berücksichtigt werden:

- vorausschauender Solvenzschutz durch risikoorientierte Aufsichtsinstrumente (z.B. durch risikogerechte Eigenmittelunterlegungen und versicherungsinterne Risikokontrollinstrumente);
- zielorientierte Aufgabenteilung zwischen Aufsicht, interner und externer Revision und verantwortlichem Aktuar;
- Schutz der Interessen der Versicherten durch Transparenzvorschriften.

Im Rahmen dieser „Aufsichtsphilosophie (im Sinne theoretischer Grundlagen und Prinzipien der Aufsicht) müssen allfällig konkurrierende Ziele in eine „Zielhierarchie“ gestellt werden.

Bei der Festlegung solcher Regeln ist zu berücksichtigen, dass viele in der Schweiz beheimatete Versicherungsunternehmungen im internationalen Wettbewerb stehen. Es wäre jedoch falsch, die Versicherungsaufsicht ohne nähere Analysen auf die Aufsicht der EU oder der USA auszurichten. Was es braucht, sind hochqualifizierte Mitarbeiter, welche internationale Entwicklungen verfolgen und ihre eigenen Schlüsse ziehen. Soll von der internationalen Praxis abgewichen werden, was sehr wohl denkbar ist, muss dies gut begründet werden können. Allerdings dürfen derartige Massnahmen aufgrund der Versicherungsabkommen mit der EU und dem Fürstentum Liechtenstein den Regeln der EU nicht widersprechen.

¹¹ In diesem Zusammenhang spielen auch die Ergebnisse verschiedener verwaltungsinterner und verwaltungsexterner Arbeitsgruppen bezüglich einer Erneuerung der Finanzmarktaufsicht (z.B. der Kommissionen Zufferey, Zimmerli, aber auch der EU) eine Rolle.

¹² Eine Publikation dieser Aufsichtsphilosophie könnte beispielsweise im Rahmen der Botschaft des Bundesrates zur Revision des VAG erfolgen.

6 Beurteilung der Aufsichtstätigkeit des BPV im Bereich „Leben“

6.1 Vorbemerkungen

6.1.1 Arbeitsweise der Kommission: Unterlagenstudium und Interviews

Die Arbeit der Kommission hat sich auf vier Gebiete erstreckt:

- auf das Aufarbeiten relevanter gesetzlicher Grundlagen (inkl. neuer Entwicklungen),
- auf das Studium der internationalen Entwicklung auf dem Gebiet der Versicherungsaufsicht,
- auf das Studium ausgewählter Dokumente, die vom BPV und von Versicherungsunternehmen zur Verfügung gestellt wurden,
- auf das Gespräch mit Involvierten und mit Interessevertretern, teilweise auf der Basis expliziter Fragebogen.

6.1.2 Interviewpartner

Kommissionsvertreter haben in der Zeit vom 15. August bis 11. September 2002 mit Vertretern der Sozialpartner, des Bundesamtes für Privatversicherungen, der Versicherungswirtschaft sowie mit weiteren Involvierten formelle und informelle Gespräche geführt.

Mit folgenden Institutionen und Personen wurden formelle Gespräche geführt:

- BPV: Peter Pfund, Direktor, Peter Streit, Mitglied der Amtsleitung, und weiteren Mitarbeitern;
- nach Rücksprache mit dem Schweizerischen Versicherungsverband (SVV): mit den Herren Dr. Marc Chuard (Zurich Financial Services Group), Prof. Dr. Michael Koller (Rentenanstalt / Swiss Life), Dr. Bernhard Locher (Winterthur Life & Pensions), Dr. Gottfried Rey (Providentia);
- mit Vertretern der Arbeitnehmer: Christoph Häberli (Gewerkschaft Bau & Industrie), Colette Nova (Schweizerischer Gewerkschaftsbund), RA Felix Schmid;
- mit Vertretern der Arbeitgeber: Kurt Feller (Gewerbeverband), Dr. Peter Hasler (Schweizerischer Arbeitgeberverband), Fritz Schober (Bauernverband), Dr. Hans Rudolf Schuppisser (Schweizerischer Arbeitgeberverband).

6.1.3 Zeitverhältnisse und Interpretation des Auftrages

Die Arbeiten der Kommission standen bei der Verfassung dieses Berichts unter einem grossen Zeitdruck.

Die Kommission hat sich aufgrund dieser Gespräche und des Studiums der Unterlagen ein Bild der Lage gemacht. Dabei sind im Bereich der Aufsichtsphilosophie, bei der Aufsichtstrategie, bei der konzeptionellen Umsetzung und bei der eigentlichen Durchführung der Aufsicht Mängel zutage getreten. Entsprechend konnte sich die Kommission nicht auf Analysen und Schlussfolgerungen betreffend einzelne Zahlen und Auswertungen beschränken. Es galt viel mehr, sich mit der Aufsichtsphilosophie des BPV, der Aufsichtstrategie und deren konzeptionellen Umsetzung auseinanderzusetzen.

6.1.4 Das Umfeld der Versicherungsaufsicht in der Schweiz

Um die nachfolgende Stellungnahme zur Aufsichtstätigkeit des BPV im Bereich „Leben“ richtig gewichten zu können, sei auf die Ausführungen unter Ziff. 4, im besonderen Ziff. 4.4, Gesetzliche Situation, verwiesen.

6.2 Aufsichtsprinzipien und deren konzeptionelle Umsetzung: Beurteilung

Unter „Aufsichtsphilosophie“ werden im Folgenden die theoretischen Grundlagen und die Prinzipien der Aufsicht verstanden. Als „Aufsichtstrategie“ werden das Verfolgen der Umwelt und das vorausschauende Verstehen relevanter Risiken definiert. Mit „konzeptioneller Umsetzung“ wird die Überführung der Aufsichtstrategie in konkrete Aufsichtsmassnahmen bezeichnet.

In den Bereichen „Aufsichtsphilosophie“ und „Aufsichtstrategie“ sieht die Kommission die grössten Defizite der heutigen Aufsichtstätigkeit. Diese Feststellung kann gemacht werden, obwohl das BPV in den neunziger Jahren verschiedene Anstrengungen unternommen hat, die Aufsichtsphilosophie, die Aufsichtstrategie und deren konsistente Umsetzung zu verbessern.¹³ Diese Anstrengungen haben aus verschiedenen Gründen – u.a. Abwarten der Entwicklungen in der EU, teilweise Widerstand der Versicherungsunternehmen – wenig konkrete Resultate zeitigt.

¹³ In diesem Zusammenhang können genannt werden: Arbeitsgruppe Meyer (Angleichung der Versicherungsaufsicht an die Systematik der Bankenaufsicht); neue Berichterstattung im Hinblick auf die Liberalisierung (Institut für Versicherungswirtschaft der HSG; Prof. Dr. Otto A. Altenburger, Universität Regensburg); Versuch, gemeinsam mit KPMG Lücken in der Berichterstattung aufzuzeigen; Bericht „Controlling“ (2002, in Zusammenarbeit mit Arthur Andersen); Revisionsentwurf VAG und AVO, die vom Amt eingeleitet wurden.

Empfehlung 1

Die Aufsichtsphilosophie, die Aufsichtsstrategie und die konzeptionelle Umsetzung sind auf der Grundlage moderner Erkenntnisse und der Entwicklungen in der internationalen Versicherungsaufsicht neu zu erarbeiten. Der Erlass entsprechender Gesetze, Verordnungen und interner Weisungen muss sich auf diese Grundlagen stützen. Wichtig ist die Vorgabe eines expliziten Terminplans.

Es ist an dieser Stelle nicht möglich, eine konsistente Aufsichtsphilosophie und eine Aufsichtsstrategie samt konzeptioneller Umsetzung zu entwickeln. Es werden trotzdem einige Punkte festgehalten, die bei einer Neubearbeitung berücksichtigt werden sollten.

6.2.1 Systematische Risikoanalyse

Im Rahmen der Aufsichtstätigkeit des BPV fehlt eine genügend breit gefasste periodische, tiefgreifende Analyse der Risiken, welche die Solvenz einer Versicherungsgesellschaft gefährden könnten, weitgehend. Das BPV war entsprechend nicht in der Lage, frühzeitig auf das Risiko der eingegangenen Anlagerisiken hinzuweisen.¹⁴ Aufsichtsziele werden insgesamt nicht ihrer Bedeutung nach rangiert und Aufsichtsmittel nicht der Entwicklung der Umwelt angepasst.

Empfehlung 2

Das BPV muss unverzüglich Planung und Durchführung periodischer systematischer Risikoanalysen in Angriff nehmen. Erste Schritte in diese Richtung wurden bereits unternommen, sind aber noch auszubauen. Die relevanten Risiken müssen dabei in die Definition der Solvabilitätsspanne einfließen. Das BPV muss Minimalanforderungen an interne Risikokontrollinstrumente definieren. Im weiteren sind die Qualitätsanforderungen an die interne Organisation und an die verantwortlichen Organe der Versicherungsgesellschaften festzulegen. Nur so kann der adäquate Einsatz der internen Kontrollinstrumente sichergestellt werden.

Der Entwurf der neuen Verordnungen ist ein Beispiel für das Vorgehen des BPV, welches stark auf Detailkontrollen (z.B. nachträglichen Produktkontrollen) basiert, zentrale Elemente des Solvenzschutzes (unter dem bestehenden Gesetz z.B. die Anpassung der Solvabilitätsmarge an die veränderten Risikostrukturen der Versicherungsunternehmen) aber weitgehend ausser Acht lässt.¹⁵ Die Gesellschaften wer-

¹⁴ Es wäre natürlich vor allem Sache der Verwaltungsräte der betroffenen Versicherungsgesellschaften gewesen, solvenzgefährdende Risiken erst gar nicht einzugehen.

¹⁵ Das BPV schreibt in diesem Zusammenhang: „Das in der Schweiz angewendete System der Solvabilitätsspanne für Direktversicherer ist gestützt auf ein völkerrechtliches Abkommen mit der EU

den hingegen aufgefordert, „unternehmensweit gültige Richtlinien für die Zeichnungspolitik sowie für das Asset Liability Management zu führen“.¹⁶

Empfehlung 3

Der Entwurf der neuen Verordnungen ist einer grundsätzlichen Neubeurteilung zu unterziehen.

6.2.2 Berücksichtigung theoretischer Grundlagen und internationaler Entwicklungen

Mitarbeiter des BPV verfolgen die Entwicklung der Aufsichtsstrategie im Ausland genau. Eine Berücksichtigung entsprechender Erkenntnisse in der laufenden Aufsichtstätigkeit konnte aber nur vereinzelt festgestellt werden. Eine Anpassung des grundsätzlichen Vorgehens des BPV scheint zu fehlen.

Empfehlung 4

Die Entwicklung der theoretischen Grundlagen der Versicherungsaufsicht und deren praktischen Handhabung im Ausland ist genau zu verfolgen. Wo die Nutzung entsprechender Erkenntnisse angezeigt ist, sind diese – nötigenfalls auf dem Verordnungs- oder Gesetzesweg – zeitgerecht in die Praxis umzusetzen.

6.2.3 Konzernaufsicht

Die Umwälzungen auf den Finanz- und Versicherungsmärkten (Wegfall des Versicherungskartells, Intensivierung des Preiswettbewerbs, verstärkte Internationalisierung des Geschäftes, Konzernbildung) haben nur verzögert und eingeschränkt zu Anpassungen der Aufsichtstätigkeit geführt. So wurde zwar im Falle von Zurich Financial Services Group (ZFS) eine konsolidierte Aufsicht verfügt, die Auswirkungen der Konzernverflechtung auf die Berechnung der Solvabilitätsspanne und auf die Handhabung des Sicherungsfonds wurden gemäss den verfügbaren Unterlagen aber nicht systematisch analysiert. Der Tragweite von Regulationsarbitrage in internationalen Versicherungskonzernen scheint sich das BPV nicht bewusst zu sein.¹⁷ Die Aufsicht

("Schadenabkommen") mit dem in der EU praktizierten Konzept der Solvabilitätsspanne identisch. ... Da aus naheliegenden Gründen die schweizerische Aufsichtsgesetzgebung eine möglichst enge Anpassung an die Versicherungsaufsichtsnormen der EU anstrebt, kommt ein gesetzlich verankertes Risk Based Capital-Konzept für Versicherungsunternehmungen kaum in Frage. Wir werden uns weiterhin am Modell der Solvabilitätsspanne orientieren. Hingegen sehen wir in der Risk Based Capital-Methode vorerst ein zusätzliches Kontrollinstrument, um über einen differenzierteren Ansatz die Gesamtsolvanz des Versicherungsbereichs innerhalb eines Finanzkonglomerats zu beurteilen.“ (Bundesamt für Privatversicherungen, Die privaten Versicherungseinrichtungen in der Schweiz 1999, Bern 2000, S. E21.) Es wird nicht näher untersucht, ob die Rahmenbedingungen der Assekuranz in der Schweiz – insbesondere im Bereich der 2. Säule – mit jenen der EU vergleichbar sind.

¹⁶ Zitiert aus Entwurf AVO, Art 46p.

¹⁷ Im Rahmen der Regulationsarbitrage versucht eine in mehreren Ländern beaufsichtigte Firma, die unterschiedlichen Regulationsdichten inhaltlicher oder zeitlicher Art zu ihren Gunsten zu nutzen.

über die Rentenanstalt / Swiss Life (RA / SL) resp. Basler Versicherung / Bank SoBa in Sachen Konzernaufsicht wurde wegen knapper Ressourcen anders gehandhabt als bei ZFS.¹⁸ Diese Ungleichbehandlung ist aus verschiedenen Gründen problematisch.

Empfehlung 5

Unter dem bestehenden Gesetz ist die Solvabilitätsspanne unter Berücksichtigung von Konzernstrukturen neu zu definieren. (Ein bestimmter Anteil am Solvabilitätskapital darf einem Risiko, unter Berücksichtigung von Diversifikationseffekten, nur einmal zugeordnet werden.) Die Anlagevorschriften für den Sicherungsfonds sowie für dessen Handhabung bei konsolidierter Betrachtung sind neu zu gestalten.

6.2.4 Koordination mit anderen Bundesinstanzen, insbesondere mit dem BSV

Das BPV hat aufgrund des Gesetzes einen klaren Auftrag: Solvenzsicherung und Missbrauchsverhinderung. Das BPV sollte von diesem Auftrag nicht abweichen, selbst wenn dadurch Ziele, die nicht in der Obhut des BPV stehen, nicht erreicht werden.

In BVG Art. 68,2 wird dieser Auftrag möglicherweise modifiziert, da die anwendbaren Tarife auch unter dem Gesichtspunkt des Obligatoriums der beruflichen Vorsorge zu beurteilen sind.

Insgesamt hat diese gesetzliche Unklarheit dazu geführt, dass das BPV in einem konkreten Fall, unterstützt durch das BSV, die Meinung vertreten hat, wonach aus Sicht des BVG die Erhebung einer Zusatzprämie zur Garantie der Mindestverzinsung nicht zulässig sei.¹⁹ Das BPV hat in der Folge einen nicht-solvenzgefährdenden Tarif aus rechtlichen Gründen, die ausserhalb seines eigentlichen Auftragsbereiches liegen, abgelehnt.²⁰

¹⁸ Angesichts der vom BPV angeführten knappen Ressourcen scheint die festgelegte Reihenfolge – ZFS vor RA / SL vor Bäloise – sinnvoll.

¹⁹ Dieser Sicht wurde in einem Parteiengutachten widersprochen. Die Kommission ist sich über die Interpretation von BVG Art 68,2 entsprechend nicht klar.

²⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen unter 4.2.2.

Empfehlung 6

Die Aufgabenteilung zwischen BPV und BSV ist klarer zu regeln: Das BPV hat sich auf die gesetzliche Aufsichtstätigkeit im Sinne der beschriebenen Versicherungsaufsichtsziele – Solvenzsicherung und Missbrauchsverhinderung – zu beschränken. Die Berücksichtigung spezieller Anforderungen des BVG, die möglicherweise im Widerspruch zur eigentlichen Versicherungsaufsicht stehen, kann nicht Sache des BPV sein. Die gesetzlichen Normen müssten dementsprechend angepasst werden.

6.2.5 Transparenz

Angesichts des obligatorischen Charakters grosser Teile der Zweiten Säule und der Bedeutung der Vollversicherung soll in diesem Bereich mehr Transparenz geschaffen werden. Das Recht über die berufliche Vorsorge ist entsprechend anzupassen.

Empfehlung 7

In Anlehnung an die Anlagevorschriften für Vorsorgeeinrichtungen soll im Recht über die berufliche Vorsorge festgelegt werden, inwieweit und unter welchen Bedingungen (z.B. nachvollziehbaren Überschussregelungen) sich Vorsorgeeinrichtungen rückversichern dürfen.²¹

6.2.6 Einbezug des verantwortlichen Aktuars und interner oder externer Revisionsstellen

Eine effiziente Umsetzung der Aufsicht verlangt nach wohlüberlegten Formen der Arbeitsteilung zwischen BPV, internen und externen Revisionsstellen sowie verantwortlichen Aktuaren.

In der heutigen Praxis²² bestehen beispielsweise, von Ausnahmen abgesehen, keine Anforderungen an die Berichterstattung der Revisoren; Berichterstattungen der Versicherungsgesellschaften werden von externen Revisionsstellen nicht überprüft.²³

²¹ Im Extremfall wäre es auch denkbar, den Sparprozess nur noch im Rahmen von Vorsorgeeinrichtungen abzuwickeln.

²² In der Revision VAG ist der vermehrte Einbezug von verantwortlichen Aktuaren sowie interner und externer Revision vorgesehen.

²³ Es ist zu vermuten, dass die vom BPV vor Ort vorgenommenen Überprüfungen gar zu einer unnötigen Schwächung der Revisionsstelle führen, indem bei der Prüfung der Reservenadäquatheit durch die Revisionsstelle auf bereits vorgenommene Kontrollen des BPV verwiesen werden kann.

Empfehlung 8

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.

6.2.7 Bewertungsvorschriften für die Versicherungsbilanz

Die heute angewandten Bewertungen für Aktiven und Passiven der Versicherungsbilanz sind im Lichte der gewonnenen Erkenntnisse nicht mehr zeitgemäss und werden von den verschiedenen Gesellschaften überdies unterschiedlich angewandt. Damit ist praktisch ausgeschlossen, dass Bilanzinformationen systematisch verdichtet, ausgewertet und interpretiert werden können. Das kann anhand verschiedener Beispiele gezeigt werden:

- fehlende Bewertung der Aktiven auf Marktwertbasis,
- in vielen Gesellschaften fehlende Rückstellungen für garantierte Umwandlungssätze,
- nicht den Zinsgarantien Rechnung tragende Rückstellungen,
- fehlende Berücksichtigung anderer „embedded options“,
- nicht vorhandene Rückstellungen für Spätschäden im Invaliditätsgeschäft,
- fehlende Rückstellungen für ungedeckte Kosten.

Es ist offensichtlich, dass dieser Umstand mit weitreichenden Implikationen bis hin zur ungenauen Messung der Solvabilitätsmarge oder des Eigenkapitals verbunden ist.

Empfehlung 9

Das BPV legt zusammen mit der Treuhandkammer, der Schweiz. Aktuarvereinigung, den Hochschulen und den Versicherungsgesellschaften Vorschriften fest, wie auf Marktwerten basierende international anerkannte Rechnungslegungsnormen anzuwenden sind.²⁴ Diese müssen eine zwischen den Gesellschaften vergleichbare transparente Darstellung der tatsächlichen finanziellen Lage ermöglichen (vgl. hierzu das entsprechende Projekt des IASB). Es empfiehlt sich, zeitlich schneller als die EU voranzugehen.

²⁴ Vergleichbare Arbeiten sind im Rahmen einer Arbeitsgruppe der Schweiz. Aktuarvereinigung im Gange. Wichtig ist, dass das BPV in solchen Arbeitsgruppen den Vorsitz führt.

6.2.8 Organisation und Ausbildung im BPV

Die besondere Organisation des BPV – vier Aufsichtsteams ohne Branchenschwerpunkte – ist mit eingeschränkten Spezialisierungsmöglichkeiten verbunden. Auf diesen Umstand wurde seitens der Versicherungsindustrie verschiedentlich hingewiesen.

Zur Bewältigung der anstehenden strategischen und konzeptionellen Arbeiten braucht das BPV hochqualifizierte Ressourcen. Diese sind durch Umlagerung auf die neuen Aufgaben oder durch zusätzliche Mittel zu schaffen. Eine unverzügliche adäquate Verstärkung von aussen ist aus Sicht der Kommission angezeigt. Im weiteren kommt auch der Ausbildung der Mitarbeiter eine sehr grosse Bedeutung zu.²⁵

Der Schlussbericht zum Projekt „Controlling“ zeigt, dass das BPV diesen Aspekten eine hohe Bedeutung zumisst. Die noch fehlende Schwerpunktsetzung, die mit dem Risiko verbunden ist, die gesetzten Ziele nicht rechtzeitig erreichen zu können, soll im Zusammenhang mit der notwendigen Neuausrichtung des BPV vorgenommen werden.

Die Kommission ist zudem der Ansicht, dass das BPV im EJPD nicht optimal angesiedelt ist. Der Grund für diese Feststellung liegt in der fehlenden Nutzung von Synergien zwischen Banken- und Versicherungsaufsicht.

Empfehlung 10

Die Organisationsstruktur des BPV und dessen Ansiedlung im EJPD sind zu überprüfen. Der Kommission scheint eine Überführung ins Eidg. Finanzdepartement (EFD) angezeigt. Dabei soll nicht auf die anstehende Neuregelung der integrierten Finanzmarktaufsicht gewartet werden.

Die für die dringend anzugehenden strategischen und konzeptionellen Arbeiten notwendige Verstärkung mit hochqualifizierten personellen Ressourcen könnte temporär durch eine „Task Force“, die direkt dem Amtsleiter resp. der Amtsleiterin untersteht, erreicht werden.

6.3 Zahlen, Informationen und Durchführung der Aufsicht: Beurteilung

6.3.1 Solvenzaufsicht durch das BPV

Bei der Solvenzaufsicht stützt sich das BPV insbesondere auf die Berichterstattung durch die Versicherungsunternehmungen. Vorab ist festzustellen, dass angesichts der mangelnden Fokussierung das von den Versicherungsunternehmen einverlangte Zah-

²⁵ Obwohl es offensichtlich ist, dass viele Mitarbeiter des BPV intrinsisch motiviert sind, darf die Bedeutung einer mit der Versicherungsindustrie vergleichbaren Lohnskala nicht unterschätzt werden.

lenmaterial sehr umfangreich ist, was eine rasche Interpretation erschwert. Folgende Punkte können festgehalten werden.

- Die Berichterstattung der Versicherungsgesellschaften enthält keine Masszahlen über die Risikostruktur der Aktiven und lässt auch sonst nur wenige Rückschlüsse auf die Risikostruktur zu:
 - Angaben über die Bonität der Obligationenschuldner fehlen.
 - Angaben über die Fristigkeiten fehlen.
 - Die zu rapportierende Kategorie "Aktien, nicht festverzinsliche Wertpapiere und Anteile an Anlagefonds" kann Anlagen unterschiedlicher Risikoqualitäten umfassen.
 - Effekte von Derivaten auf die Risikostruktur werden nicht systematisch berücksichtigt.
- Angaben über das Zusammenspiel von Anlagerisiken/Anlagelaufzeiten mit der Verpflichtungsseite fehlen.
- Aufgrund fehlender moderner Bewertungsvorschriften und der fehlenden umfassenden Bereinigung der Bilanz- und Erfolgsrechnungszahlen um die stillen Reserven konnte das BPV die tatsächliche finanzielle Lage der Versicherungsunternehmen und insbesondere die Veränderung dieser Lage nicht systematisch verfolgen. Es fehlen auch Spartenergebnisse sowie die Darstellung der den einzelnen Sparten zuzuordnenden Vermögenserträge.
- Die inhaltliche Richtigkeit der von den Versicherungsunternehmen gelieferten Zahlen wird kaum überprüft. Solche Prüfbestätigungen könnten von unabhängigen Stellen beigebracht werden. Durch das praktisch vollständige Abstützen auf die Informationslieferung durch die Versicherungsunternehmen verringert sich die kritische Distanz zwischen Aufsichtsorgan und beaufsichtigter Gesellschaft.

Empfehlung 11

Das Berichterstattungskonzept sollte unter Berücksichtigung der anzupassenden Aufsichtsstrategie und eines erneuerten Aufsichtskonzeptes grundlegend neu erarbeitet werden. Es ist eine angemessene Überprüfung und Bestätigung der gemeldeten Zahlen durch externe Stellen zu fordern.

6.3.2 Tarifaufsicht durch das BPV

Die Tarifaufsicht wurde im Grossen und Ganzen sorgfältig durchgeführt.

Eine Ausnahme von grosser Tragweite bildet hingegen die Prüfung des Kollektivtarifs KT95, in welchem der BVG-Mindestzins von zur Zeit 4% zur Anwendung gelangt.

Bereits im Jahre 1999 wurde, bedingt durch gesunkene Zinssätze für risikoarme Anlagen, eine versicherungstechnisch notwendige Reduktion des technischen Zinssatzes im Einzelebengeschäft auf 2.5% vorgenommen. Eine konsistente Umsetzung dieses Entscheides hätte – streng genommen – verlangt, dass der solvenzgefährdende KT95 hätte zurückgerufen werden müssen. Damit hätten die Versicherungsgesellschaften das entsprechende Neugeschäft einstellen müssen.²⁶

Das BPV hat aufgrund von BVG Art. 68,2 auf diese Massnahme verzichtet, sich aber für eine Anpassung des BVG-Mindestzinssatzes eingesetzt. Vgl. in diesem Zusammenhang Ziff. 6.2.4.

Empfehlung 12

Die Tarifprüfung ist so vorzunehmen, dass keine inneren Widersprüche entstehen. Der KT 95 ist sofort neu zu beurteilen. Allenfalls sind gesetzliche Normen anzupassen.

6.3.3 Prüfung Rückkaufswerte

Die Prüfung von Rückkaufswerten wurde sorgfältig erfüllt. Die Durchführung dieser Aufgabe bindet aber im BPV beträchtliche Ressourcen.

Empfehlung 13

Die Aufgabe der Prüfung von Rückkaufswerten soll zur besseren Fokussierung der Ressourcen an einen Dritten, beispielsweise an die Ombudsfrau, ausgelagert werden.

6.3.4 Inspektionen und Einverlangen von Ad-hoc-Informationen

Das BPV hat anlässlich von Inspektionen oder aufgrund konkreter Ereignisse jeweils aktuelle Fragestellungen thematisiert und bei den Versicherungsunternehmen entsprechende Informationen – z.B. Resultate von vordefinierten Stresstests – eingeholt. Kritisch sind hier jedoch folgende Punkte zu vermerken:

- Ein grosser Teil der Inspektionsarbeiten hätte von der internen oder externen Revision durchgeführt werden können.
- In einzelnen Fällen hat sich das BPV auch mit nicht den gestellten Anforderungen entsprechenden Informationen begnügt.
- Auch wichtige Ad-hoc-Informationen zu Handen des BPV werden von der internen oder externen Revision nicht geprüft.

²⁶ Es ist offensichtlich, dass ein solches Vorgehen wegen der damit verbundenen ausserordentlichen Implikationen nicht einfach so hätte umgesetzt werden können.