



Versicherungsvermittler, nur bei
Entgegennahme/Weiterleitung von Geldern

Wirksamkeit und Effizienz der Regulierung in der deutschsprachigen Assekuranz – Eine juristische und ökonomische Analyse

Martin Eling, Sabine Kilgus
9. Oktober 2014



Management Summary

- **Motivation:** Im gesamten deutschsprachigen Versicherungsmarkt wird Strenge, Umfang und Komplexität der Regulierung in den vergangenen Jahren kontrovers diskutiert
- **Ziel dieser Studie:** Wirksamkeit und Effizienz der Regulierung im deutschsprachigen Raum analysieren und Ansätze für mögliche Verbesserung identifizieren
- **Vorgehen:**
 - I. Zusammenstellung Literatur zu Wirksamkeit und Effizienz der Regulierung
 - II. Marktbefragung unter 76 Versicherern zu Wirksamkeit und Effizienz der Regulierung
 - III. Darauf aufbauend: Juristische und ökonomische Bewertung ausgewählter Handlungsoptionen



Management Summary

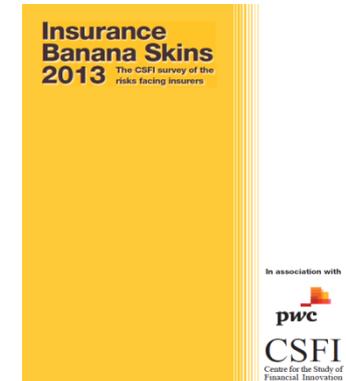
- **Resultate Marktbefragung:**
 - Sowohl Qualität der Regulierung als auch deren Umsetzung wird in der Schweiz besser beurteilt als in Deutschland und Österreich
 - Aber: Viel Input, um Wirksamkeit und Effizienz der Regulierung weiter zu steigern:
«Kunden sind zwar gut geschützt, Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit wird aber häufig in Frage gestellt; zudem werden Umfang, Komplexität und die Belastung kleiner Versicherer problematisiert»
- **Analyse Handlungsoptionen:**
 - Wir plädieren für eine Berücksichtigung dieser Inputs, *um die Qualität der Regulierung weiter zu verbessern und eine Optimierung der Umsetzung bestehender und neuer Regulierung in der Schweiz zu erreichen.*
 - Um dies zu realisieren, leiten wir drei Grundsätze und neun Handlungsempfehlungen ab (siehe Folie 21).



Motivation der Problemstellung

- Ranking der grössten Risiken in der Assekuranz

Rank	Switzerland 2013	Global 2013	Global 2011
1	Regulation	Regulation	Regulation
2	Guaranteed Products	Investment Performance	Availability of Capital
3	Investment Performance	Macro-economic trends	Macro-economic trends
4	Macro-economic trends	Business Practices	Investment Performance
5	Change Management	Natural Catastrophes	Natural Catastrophes
6	Quality of Management	Guaranteed Products	Availability of Resources
7	Climate Change	Quality of Risk Management	Long Tail Liabilites
8	Corporate Governance	Quality of Management	Corporate Governance
9	Complex Instruments	Long Tail Liabilites	Distribution Channels
10	Political Inference	Political Inference	Interest Rate Level



Motivation der Problemstellung

Rundschreiben der FINMA

Schätzen Sie...

- Anzahl Rundschreiben
- Anzahl Seitenzahlen



FINMA
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA

Startseite | Aktuell | FAQ | Stellen und Karriere | Suche | Kontakt | News Service | RSS Feeds

ÜBER FINMA | **REGULIERUNG** | ENFORCEMENT | BEAUFSICHTIGTE | MED

Gesetze und Verordnungen | **Rundschreiben** | Selbstregulierung | Regulierungsprozess | Regulierungsplanung | Anhörungen

Regulierung > Rundschreiben drucken

Rundschreiben
Gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. b des Finanzmarktaufsichtsgesetzes reguliert die FINMA durch Rundschreiben über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung.

FINMA-RS	Datum	Kurztitel	Titel
FINMA-RS 15/2	03.07.14	Liquiditätsrisiken Banken	Qualitative Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement und quantitative Anforderungen an die Liquiditätshaltung
FINMA-RS 15/1	27.03.14	Rechnungslegung Banken	Rechnungslegungsvorschriften für Banken, Effektenhändler, Finanzgruppen und -konglomerate (RVB)
FINMA-RS 13/9	10.09.13	Vertrieb kollektiver Kapitalanlagen	Vertrieb im Sinne der Gesetzgebung über die kollektiven Kapitalanlagen
FINMA-RS 13/8	05.09.13	Marktverhaltensregeln	Aufsichtsregeln zum Marktverhalten im Effektenhandel
FINMA-RS 13/7	29.05.13	Limitierung gruppeninterner Positionen - Banken	Limitierung gruppeninterner Positionen bei Banken Anhang zum FINMA-Rundschreiben 2013/7
FINMA-RS 13/6	06.12.12 (angepasst (ersetzt durch 01.01.13) FINMA-RS 15/2)	Liquidität Banken	Berichterstattung zur kurzfristigen Liquiditätsquote und qualitative Anforderungen an das Liquiditätsrisikomanagement
FINMA-RS 13/5	05.12.12	Liquidität Versicherer	Grundlagen für die Erfassung von Liquiditätsrisiken sowie für die Berichterstattung zur Liquidität durch Versicherer
FINMA-RS 13/4	06.12.12 (angepasst)	Prüfungsgesellschaften und leitende Organe	Prüfungsgesellschaften und leitende Organe

	Deutschland	Österreich	Schweiz
Gesetze / Verordnungen	44	34	11
Rundschreiben	18	31	29
Summe	62	65	40



Ad I. Zusammenstellung der Literatur

- Regulierung in der Assekuranz: Ziele und Anforderungen
- Regulierung der Assekuranz im deutschsprachigen Raum
 - Umfang der Regulierung im Ländervergleich
 - Kosten der Regulierung im Ländervergleich
- Forschungsergebnisse zu Wirksamkeit und Effizienz der Regulierung



Ad I. Checkliste der OECD

1. Ist das Problem richtig definiert?
2. Ist staatliches Handeln gerechtfertigt?
3. Ist das Erlassen neuer Regulierungsverordnungen die beste Form staatlichen Handelns?
4. Gibt es eine Rechtsgrundlage für die Regulierung?
5. Welche Regulierungsebene (oder Ebenen) ist für die Aufsichtshandlung angemessen?
6. Rechtfertigt der Nutzen der Regulierungsvorschrift die Kosten?
7. Ist die Verteilung der Auswirkungen auf die Gesellschaft transparent?
8. Ist die Verordnung klar, konsistent, verständlich und zugänglich für die betreffenden Zielgruppen?
9. Hatten alle Beteiligten die Möglichkeit, ihre Ansichten zu präsentieren?
10. Wie wird die Umsetzung und Einhaltung der Regularien sichergestellt?



Ad I. Gesetzliche Grundlagen

- Art. 170 Bundesverfassung (BV): Überprüfung der Wirksamkeit
Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.
- Art. 5 Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG): Ziele der Finanzmarktaufsicht
- Art. 7 Finanzmarktaufsichtsgesetz (FINMAG): Regulierungsgrundsätze



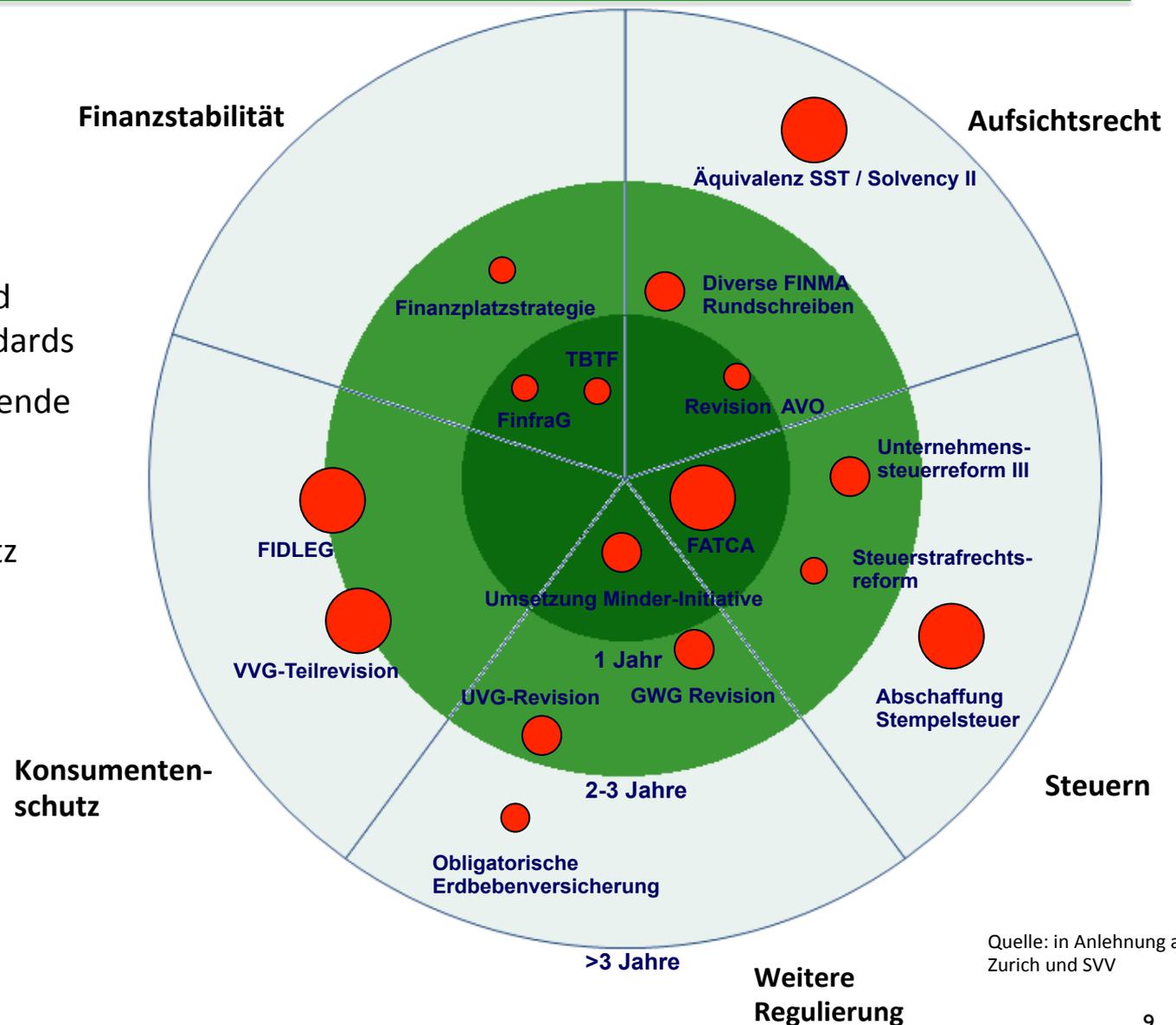
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht FINMA
Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA
Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA



Ad I. Umfang der Regulierung – CH

Trends

- Übernahme von internationalen und europäischen Standards
- Branchenübergreifende Regulierung
- Verstärkter Konsumentenschutz

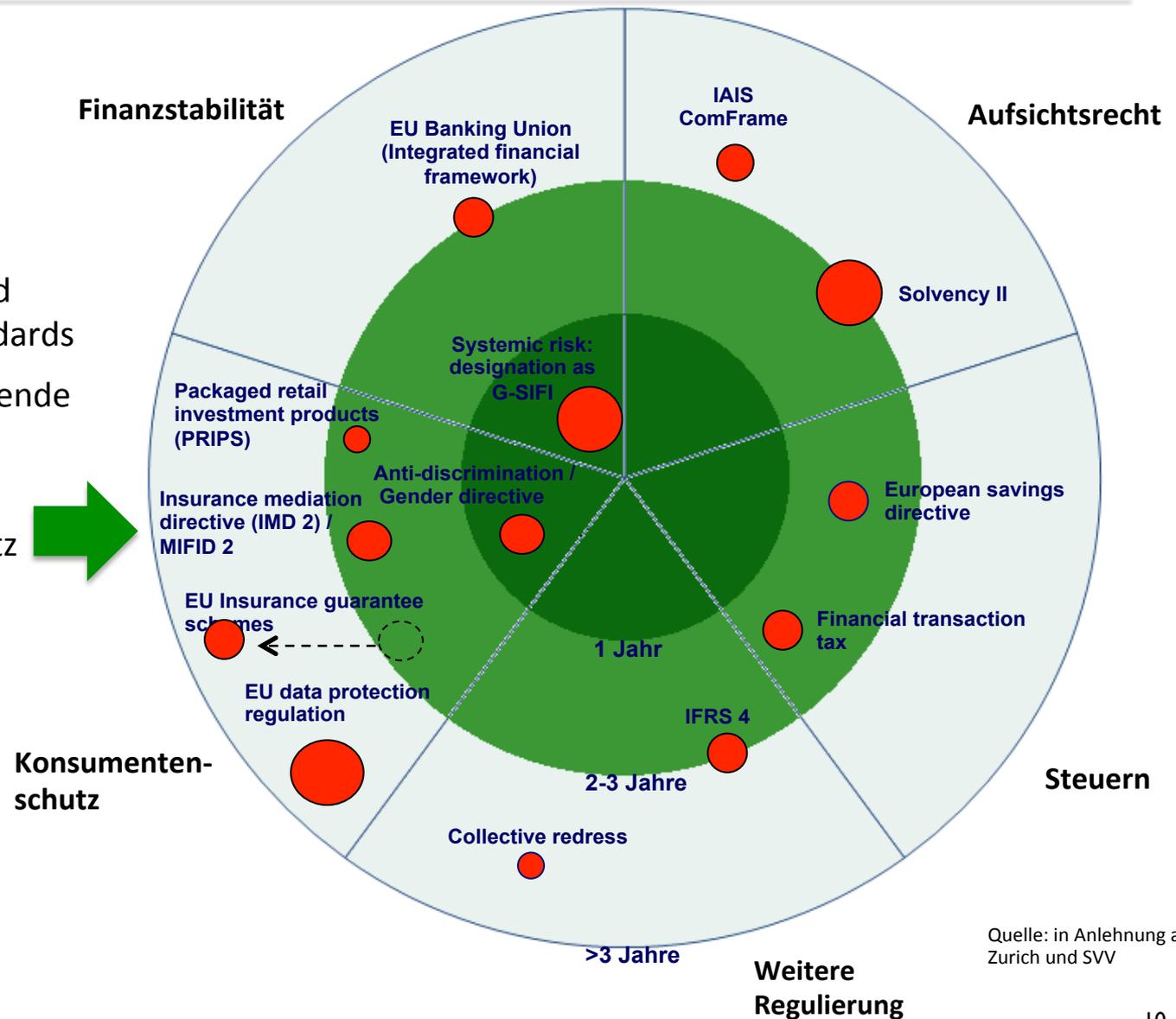
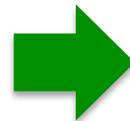




Ad I. Umfang der Regulierung – EU

Trends

- Übernahme von internationalen und europäischen Standards
- Branchenübergreifende Regulierung
- Verstärkter Konsumentenschutz



Quelle: in Anlehnung an Zurich und SVV



Ad I. Kosten und Mitarbeiter

Jahr	Kosten der Aufsichtsbehörden (Mio. CHF)			Mitarbeiter der Aufsichtsbehörden		
	D	A	CH	D	A	CH
2002	74,3	-	-	1'277	142	-
2003	133,5	14,6	44,4	1'505	-	-
2004	146,3	17,7	46,4	1'475	199	-
2005	159,9	19,9	48,2	1'631	202	259
2006	163,7	20,8	50,5	1'679	207	274
2007	164,2	22,8	56,5	1'693	228	295
2008	175,5	29,7	62,6	1'716	235	310
2009	188,1	37,5	84,8	1'829	293	359
2010	198,2	45,0	91,1	1'976	299	405
2011	226,0	55,3	97,1	2'151	327	427
2012	240,9	59,0	110,8	2'336	340	477

Faktor 4

Faktor 3



Ad I. Wirksamkeit von Regulierung

Kategorien nach Klein (1995)	Wirksamkeit
1) Solvabilität	<ul style="list-style-type: none"> - Tendenziell positive Bewertung zur Wirksamkeit - Aber Gefahr von Nebenwirkungen (z. B. Einfluss auf Managemententscheidungen, Marktstruktur)
2) Preise / Versicherungsbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> - Tendenziell negative Bewertung zur Wirksamkeit - Erschwert Marktzugang, erhöht Preise, weniger Transaktionen, höheres Ausfallrisiko der Versicherer
3) Marktpraktiken bzgl. Vertrieb und Underwriting	<ul style="list-style-type: none"> - Tendenziell negative Bewertung zur Wirksamkeit - Führt zu hohen Kosten (z. B. Vermittlerrichtlinie) und adverse Selektion (z. B. Unisex)
4) Sonstige Funktionen, z.B. Verbesserung Kundeninformationen	<ul style="list-style-type: none"> - Tendenziell positive Bewertung zur Wirksamkeit - Aber Umsetzung häufig schlecht, da zu viele Informationen in nicht standardisierter Form (Information overload)



Ad I. Wirksamkeit von Regulierung

Beispiel	Beabsichtigte Wirkung	Nicht beabsichtigte Nebenwirkung	Quelle
Einlagensicherung Banken	Schutz der Kundengelder bei Insolvenz	Moral Hazard, Risikoerhöhung der Industrie	Demirgüç-Kunt/Detraggiache 2002; De Ceuster/Masschelein, 2003
Garantiefond Versicherer	Schutz der Kunden bei Insolvenz	Moral Hazard, Risikoerhöhung der Industrie	Lee/Mayers/Smith (1997); Downs/ Sommer (1999)
Unisex-Tarifierung	Gleichbehandlung Männer und Frauen	adverse Selektion	Saas/Seifried (2012); Schmeiser/Störmer/Wagner (2013)
Preisregulierung	Kunden vor Preiswettbewerben durch riskante Billiganbieter schützen	Höhere Preise, weniger Versicherungsschutz, höheres Ausfallrisiko	Joskow (1973) Hill (1979) Klein/Phillips/Shiu (2002)

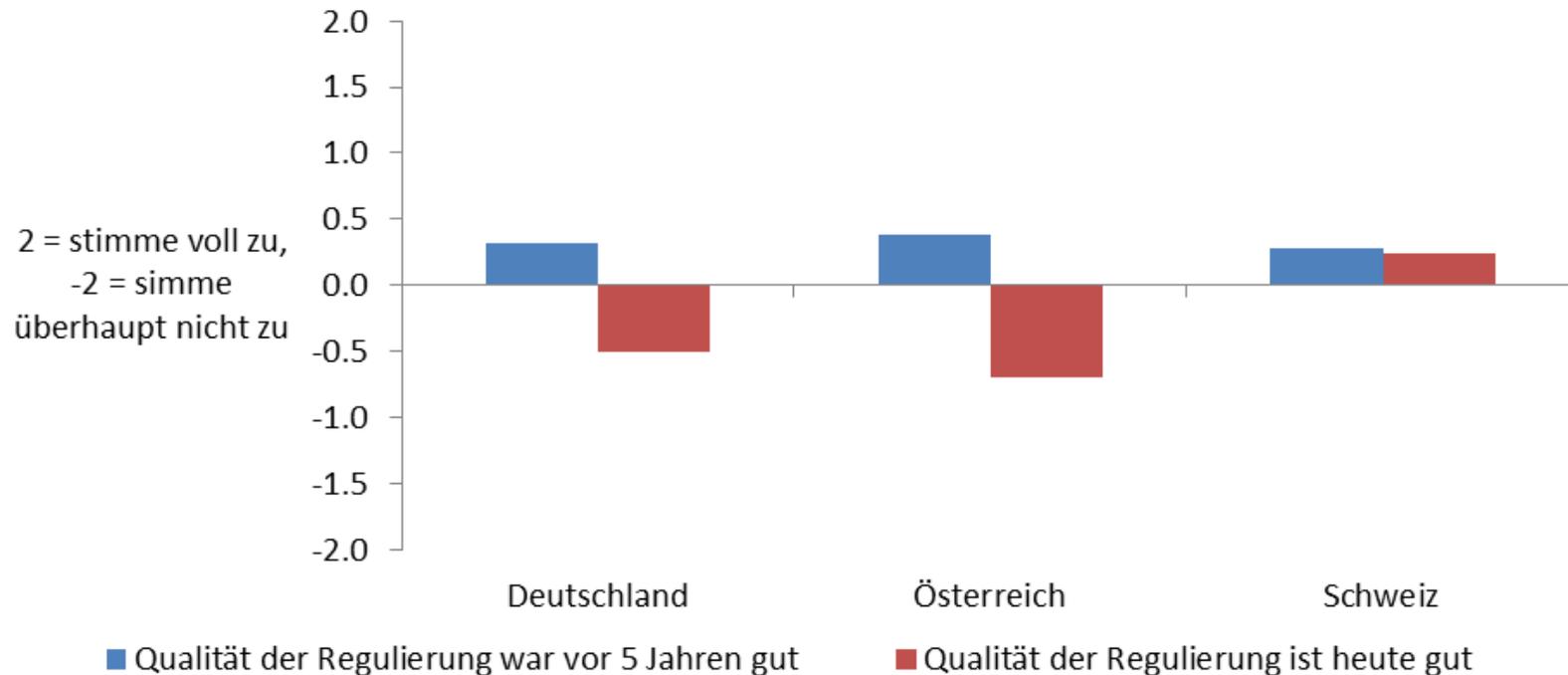


Ad II. Marktbefragung

- Befragung von 76 Versicherern im deutschsprachigen Raum
- Keine reine Regulierungs- und Aufsichtskritik:
 - Qualität und Umsetzung der Regulierung in CH besser als in D und A
 - Aktuell: Hohe Belastung, insb. bei Solvenz-Themen
 - Deutliche Zunahme der Kosten im Zeitablauf
 - Nutzen der Regulierung wird durchaus anerkannt

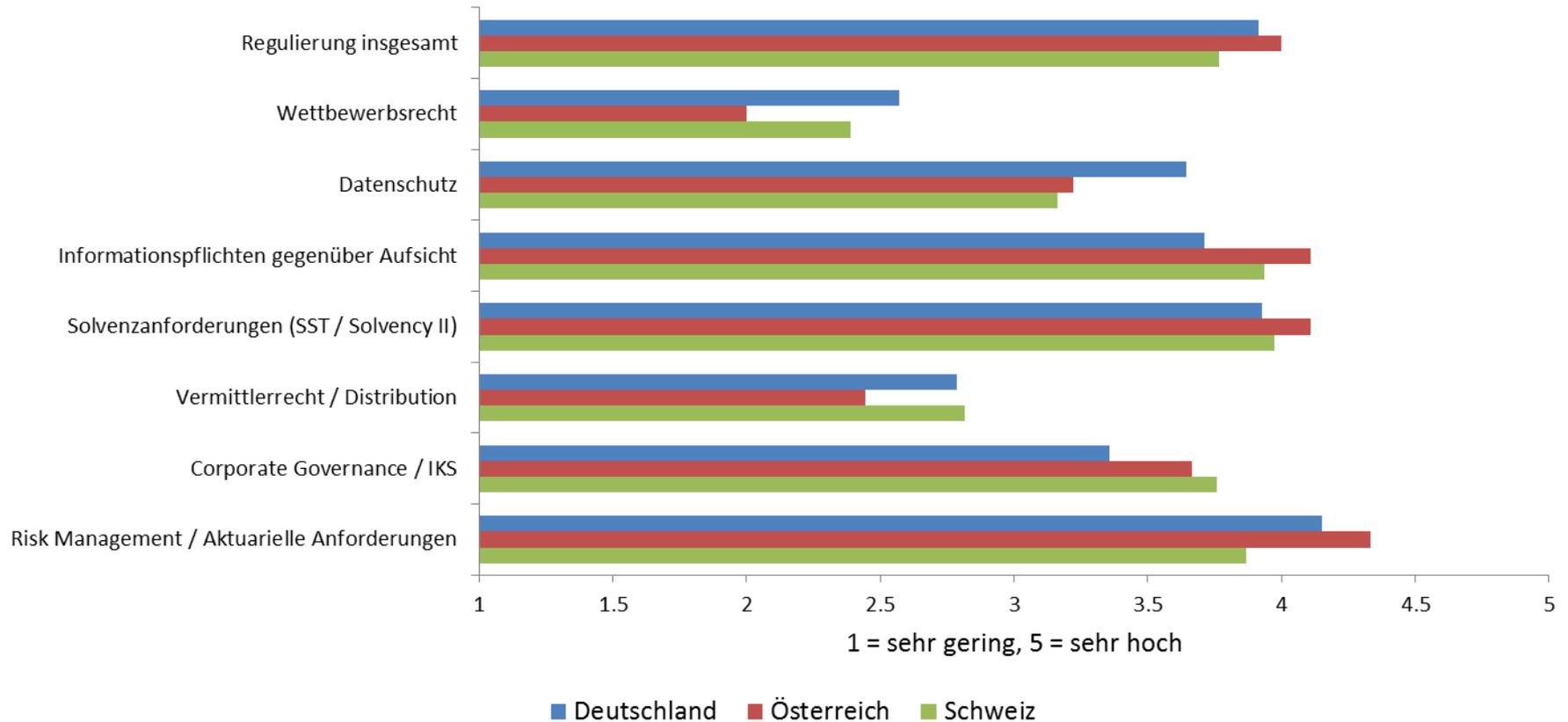


Ad II. Regulierung: Qualität und Umsetzung





Ad II. Regulierung: Derzeitige Belastung





Ad III. Analyse von Handlungsoptionen

Fokusbereich	Komplexität reduzieren	Wettbewerbsfähigkeit beachten	Regulierung + Aufsicht effektiv + effizient gestalten
These	Weniger ist mehr, einfache Regulierung ist bessere Regulierung	Regulierung beeinflusst Funktionsfähigkeit des Versicherungsmarkts	Nicht mehr, sondern wirksame und effiziente Regulierung + Aufsicht





Ad III. Analyse von Handlungsoptionen

Beispiel 1: Auswirkung einer Zinssenkung auf Assets, Reserven und Eigenkapital

	Assets	Reserven	Eigenkapital
Statutory GAAP	0 oder ↑	0	0 oder ↑
SST	↑	↑↑	↓
SST mit temp. Erleichterungen	↑	↑↑	↓
Solvency I	0 oder ↑	0	0 oder ↑
Solvency II	↑	↑↑	↓
S&P Capital Adequacy	↑	↑	0 oder ↓
IFRS 4 (aktuell, Phase 1)	↑	0	↑
IFRS 4 (nach Phase 2)	↑	↑↑	↓
MCEV	↑	↑↑	↓



Ad III. Analyse von Handlungsoptionen

Beispiel 2: Bank vs. Versicherer

	Bank	Versicherer
Geschäftsmodell	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzintermediation (Zahlungs-, Kredit- und Kapitalverkehr) • Dienstleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherheit / Risikopooling • Finanzintermediation • Dienstleistungen
Funding-Struktur	<ul style="list-style-type: none"> • Kreditgeschäft: Auszahlungen ex ante, Rückzahlungen ex post • Gefahr des Bank Runs 	<ul style="list-style-type: none"> • Versicherungsgeschäft: Prämien ex ante, Auszahlungen ex post • Keine Gefahr eines Insurance Run
Systemisches Risiko	<ul style="list-style-type: none"> • Gegeben 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht im Kerngeschäft • Aber: Ausserhalb des Kerngeschäfts (Beispiel AIG)



Ad III. Analyse von Handlungsoptionen

Beispiel 3: Einbindung der Prüfgesellschaften

Ansatz	Keine Einbindung der Prüfgesellschaften	Einbindung der Prüfgesellschaften
Idee	Aufsichtstätigkeit wird direkt und ausschliesslich von der staatlichen Aufsicht wahrgenommen	Prüfgesellschaften werden fallweise zur Unterstützung der staatlichen Aufsichtsbehörde eingebunden.
Stärken und Schwächen	<ul style="list-style-type: none"> - Unterschiedliche Sichtweisen können bereichernd sein, aber es wird zugleich auch komplizierter - Führt zu höheren, zusätzlichen Kosten und mehr Komplexität - Möglichkeit, eine unabhängige Zweitmeinung zu bekommen, ist grundsätzlich eine Bereicherung („vier Augen sehen mehr als zwei) - Wirtschaftsprüfer haben ggfs. höheres Verständnis in bestimmten Detailfragen und sind ggfs. näher am Unternehmen dran (da sie im Rahmen der Rechnungslegungsprüfung regelmässig vor Ort sind) - Behörde und Prüfgesellschaft kämpfen um die gleichen Talente bei beschränkten Ressourcen 	



Ad III. Analyse von Handlungsoptionen

Fokusbereich	Komplexität reduzieren	Wettbewerbsfähigkeit beachten	Regulierung und Aufsicht effektiv und effizient gestalten
Empfehlungen	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterentwicklung der risikoorientierten Aufsicht • Vereinfachung Solvenz und Berichterstattung • Mehr Transparenz der Versicherer ggü. Kunden und Öffentlichkeit; Transparenz seitens der Aufsicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisierung der internationalen Regulierung • Kein 1:1 Transfer von Banken- auf Versicherungsregulierung • Berichterstattung basierend auf dem Risiko der Unternehmung 	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellung Autonomie der Aufsicht • Einbindung von Prüfgesellschaften: Abwarten (Mangel fachkundiger Prüfer) • Standardisierte Regulierungsfolgenabschätzung





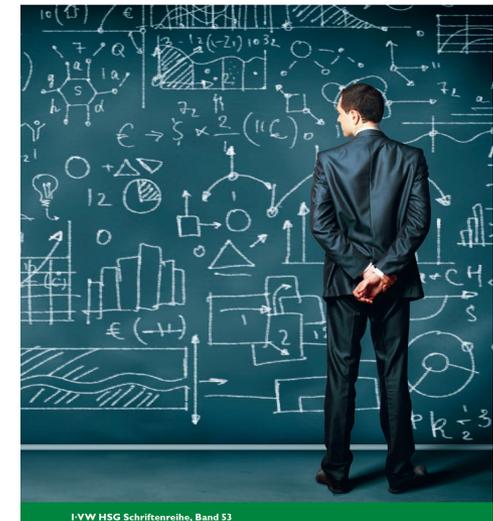
Fazit

- **Grundsätzlich:** Positive Einschätzung zu Regulierung und deren Umsetzung in der Schweiz; zugleich aber: Identifikation von Verbesserungspotentiale
- **Konkrete Ansatzpunkte:**
 - Komplexität: Reduzieren, z.B. «SST Light»
 - Wettbewerbsfähigkeit: Same business, same risk, same regulation
 - Effizienz: Standardisierte Regulierungsfolgenabschätzung, z.B. anhand der OECD Kriterien



Wirksamkeit und Effizienz der Regulierung in der deutschsprachigen Assekuranz –
Eine juristische und ökonomische Analyse

Martin Eling / Sabine Kilgus



I/VW HSG Schriftenreihe, Band 53