

Generalversammlung SVV vom 20. Juni 2013

Dr. Nina Arquint

Leiterin Geschäftsbereich Strategische Grundlagen

Branche und Aufsicht: gemeinsame Herausforderungen – unterschiedliche Rollen

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Ich freue mich, als Vertreterin der FINMA das diesjährige Gastreferat an diesem für Ihren Verband bedeutenden Anlass halten zu dürfen und bedanke mich herzlich für die Einladung. Ein wesentlicher Aspekt der Aufsichtstätigkeit ist der Dialog mit den Beaufsichtigten, aber natürlich auch der Austausch mit dem Branchenverband – deshalb habe ich mich über die Einladung zur heutigen Veranstaltung sehr gefreut.

Im ersten Teil meines Referates werde ich die unterschiedlichen Rollen von Aufsicht und Beaufsichtigten thematisieren und eine Standortbestimmung aus Sicht der FINMA vornehmen. Den zweiten Teil widme ich etwas spezifischer den Herausforderungen der internationalen Versicherungsregulierung. Dies aus zwei Gründen: Zum einen bin ich in meiner Funktion als Leiterin des Geschäftsbereichs Strategische Grundlagen für die Koordination der internationalen Aktivitäten der FINMA verantwortlich. Zum anderen drängt sich dieser Fokus wegen der internationalen Ausrichtung des Schweizer Versicherungssektors geradezu auf, erwirtschaften die Schweizer Versicherer doch 65 Prozent ihres Prämienvolumens im Ausland.

Gleiche Herausforderungen – unterschiedliche Rollen

Zweck einer jeden Generalversammlung ist neben der Erfüllung gesetzlicher Pflichten wie die Genehmigung der Jahresrechnung oder der Beschlussfassung über wichtige Geschäfte jeweils auch immer eine Standortbestimmung: Die Unternehmungs- oder Verbandsführung legt Rechenschaft über vergangene Tätigkeiten und Entscheide ab und zeigt künftige Handlungsfelder auf. Ich möchte deshalb die Gelegenheit nutzen, dazu auch die Einschätzungen der FINMA einzubringen. Mit der Zukunft der Versicherungsbranche setzen wir uns intensiv auseinander, dies sowohl in unserer Aufsichtstätigkeit als auch in der Finanzmarktregulierung und bei unseren internationalen Aktivitäten.

Das wirtschaftliche und politische Umfeld ist äusserst volatil und anspruchsvoll. Diese Einschätzung dürften Sie mit mir teilen. Die Zinsen sind aufgrund der geldpolitischen Antworten auf die Krise tief, die Kreditqualität von Staatsanleihen nimmt infolge steigender Staatsschulden ab, und die Fragen rund um die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit in ausländischen Märkten häufen sich. Auch die finanziell nachhaltige Zukunft der Schweizer Vorsorgewerke bleibt unsicher. Diese Aufzählung liesse sich noch beliebig verlängern.

Die erwähnten Herausforderungen verbinden die Versicherungswirtschaft und die Aufsichtsbehörde. In der Herangehensweise unterscheiden wir uns jedoch: Die Unternehmen suchen die Chancen, die ein sich wandelndes, möglicherweise schwieriges wirtschaftliches Umfeld bietet. Die Aufsichtsbehörde dagegen konzentriert sich auf allfällige Risiken, die sich daraus ergeben.

Die Aufgabe der Privatwirtschaft ist es, strategische Antworten auf die Veränderungen im unternehmerischen Umfeld zu finden. Die Versicherungsunternehmen müssen und dürfen den Wandel aktiv mitgestalten, ihre Geschäftsmodelle den neuen Gegebenheiten anpassen und neue Opportunitäten nutzen. Wir sind uns sehr wohl bewusst, dass diese unternehmerischen Herausforderungen keinesfalls leicht zu bewältigen sind. Die Schweizer Versicherungswirtschaft ist gut positioniert, um die richtigen Antworten zu finden. Die meisten Unternehmen sind in einer robusten Verfassung, die Qualität der Dienstleistungen ist hoch.

Die Rolle der FINMA ist es, bei der Umsetzung der Zukunftsstrategien sicherzustellen, dass die vom Gesetzgeber vorgegebenen aufsichtsrechtlichen Anforderungen eingehalten werden. Wir verfolgen daher die Entwicklungen gleich aufmerksam wie die Unternehmen. Dabei versuchen wir, die Risiken zu erkennen und angemessen darauf zu reagieren. Unterschiede zwischen Aufsicht und Beaufsichtigten in ihren Einschätzungen und Meinungen zu Risiken liegen in der Natur der Sache – ich würde sogar sagen, dass eine gesunde Diskrepanz in den Ansichten beiden hilft. Ein sachlicher und offener Dialog zwischen Aufsicht und Unternehmen führt letztlich auf beiden Seiten zu besseren Resultaten: Die Risikoeinschätzung der Versicherer wird solider, die Aufsichtsarbeit der FINMA realistischer und marktnaher. Eine konstruktive Auseinandersetzung mit den Positionen des Gegenübers ist sowohl für die Aufsicht als auch für die Unternehmen zentral. Sie erlaubt es beiden, das eigene Handeln kritisch zu hinterfragen und das gegenseitige Verständnis zu fördern. Die Einführung des Schweizer Solvenztests (SST) beispielsweise hat bei den Unternehmen nicht nur zu einer Verbesserung der Solvenz geführt, sondern auch zu einem grösseren Bewusstsein im Umgang mit Risiken. Beides ist aus Sicht der FINMA zu begrüßen. Und die Reaktionen aus der Branche zeigen uns, dass dies auch bei den Unternehmen positiv gewertet wird.

Aufsichtsantwort der FINMA

Die FINMA lässt sich in ihren Entscheiden von ihren Aufsichtszielen leiten. Zu unseren gesetzlich verankerten Zielen gehört an vorderster Stelle der Schutz der Versicherungsnehmer vor Insolvenz der Versicherungsunternehmen. Nur wenn die Versicherungswirtschaft ihre Versprechen hält, kann sie ihre volkswirtschaftliche Funktion wahrnehmen. Dies ist umso wichtiger, als dass die Schweizer mit ungefähr 7'000 Franken pro Kopf und Jahr weltweit am meisten für Versicherungsleistungen ausgeben. Unsere Hauptaufgabe ist die prudenzielle Aufsicht, also die vorausschauende, antizipierende Aufsicht über die Finanzmarktteilnehmer, mit dem Ziel, deren Solvenz und die Stabilität des Finanzsystems sicherzustellen. Dazu gehört es auch, die Marktentwicklungen zu beobachten und die entsprechenden Analysen in unsere aufsichtsrechtlichen Massnahmen einfließen zu lassen. Wir verfolgen dabei einen konsequenten und risikoorientierten Aufsichtsansatz. Dieser geht von einer soliden finanziellen Basis der Unternehmen aus, lässt daneben aber auch bewusst Raum für die unternehmerische Freiheit und Eigenverantwortung.

In diesem anspruchsvollen Umfeld konzentrierte sich die FINMA bei ihrer Tätigkeit in erster Linie auf drei Schwerpunkte: die verbindliche Einführung des SST nach einer fünfjährigen Übergangsphase, die versicherungstechnischen Rückstellungen und die Anlagerisiken. Wegen der andauernden Tiefzinsphase gewährte die FINMA den Versicherungsunternehmen vergangenes Jahr temporäre Erleichterungen im Rahmen des SST. Diese verminderten zugleich auch Wettbewerbsnachteile verbunden mit der Entwicklung von Solvency II auf dem europäischen Markt. Im laufenden Jahr gilt es bezogen auf den SST, die noch ausstehenden internen Modelle zu prüfen und an der konzeptionellen Weiterentwicklung des SST zu arbeiten. Das gebundene Vermögen hat sich als zentrales Aufsichtsinstrument bewährt und wird folglich auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen. In diesem Zusammenhang führt die FINMA auch Umfragen und Prüfungen zum Anlagerisiko durch, mit Fokus auf Staats- und Unternehmensanleihen aus den GIIPS-Ländern sowie auf Bankanleihen.

Wie erwähnt steht für die FINMA bei der Aufsichts- und Regulierungsstrategie die Solvenz der Beaufsichtigten im Vordergrund. In dieser Hinsicht haben wir in der Tat hohe Anforderungen. Dies sollte man jedoch keinesfalls mit einer exzessiven Überregulierung gleichsetzen. Vielmehr geht es uns darum, dem speziellen Risikoprofil des Schweizer Finanzplatzes Rechnung zu tragen. Unser Ansatz ist klar prinzipienbasiert. Wir sind überzeugt, dass eine schlanke, prinzipienbasierte Regulierung den notwendigen Spielraum schafft, um pragmatische Entscheide zu fällen. Der bereits erwähnte SST verdeutlicht dies beispielhaft. Ein weiterer entscheidender Faktor ist die internationale Akzeptanz der Schweizer Finanzmarktregulierung.

Es ist klar, dass wir als glaubwürdige und kompetente Aufsichtsbehörde bestehende Regulierungen und Rechtsentwicklungen analysieren und gegebenenfalls relevante Anpassungen vorschlagen. In unserem eigenen Zuständigkeitsbereich regulieren wir nur, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele notwendig ist. Es sollte aber nicht vergessen werden, dass die Rahmenbedingungen für die Versicherungsunternehmen ebenso wie für die FINMA selbst vom Gesetzgeber abgesteckt werden.

Einfluss internationaler Regulierung

Lassen Sie mich nun auf das internationale Umfeld zu sprechen kommen. Die internationale Finanzmarktregulierung gewinnt immer mehr an Bedeutung. Die Internationalisierung der Märkte und Institute bewirkt bis zu einem gewissen Grad auch eine Internationalisierung der Standards. Die Finanzkrise hat deutlich gemacht, dass ein „Race to the Bottom“ in Sachen Regulierung die Finanzstabilität über die Landesgrenzen hinaus bedrohen kann. Dies hat dazu geführt, dass das Bewusstsein für die Notwendigkeit minimaler globaler Anforderungen gestiegen ist.

Auch wenn die internationalen Regulierungsprojekte in der Schweiz keine direkte Rechtswirkung entfalten, so beeinflussen sie die Finanzmarktregulierung doch in zweierlei Hinsicht:

- Erstens überwachen der Internationale Währungsfonds (IWF) oder die Standardsetzungsgremien wie das Financial Stability Board (FSB) oder die Internationale Vereinigung der Versicherungsaufsichtsbehörden (IAIS) die Einhaltung internationaler Standards immer weitreichender und strenger. In diesem Jahr zum Beispiel wird die Schweiz dem Financial Sector Assessment Programm des IWF unterzogen. Solche Assessments haben einen grossen Einfluss auf die Reputation und das Ansehen eines Finanzplatzes und seiner Akteure.

- Zweitens wirken sich internationale Regulierungsvorhaben immer häufiger über den Weg der Äquivalenzanerkennung auf die Schweiz aus: Eine gleichwertige Regulierung und Aufsicht wird vorausgesetzt, um Doppelspurigkeiten im Aufsichtsregime vermeiden zu können. In diesem Punkt leistet die FINMA durch eine glaubwürdige und konsequente Aufsicht einen wichtigen Beitrag zum Ansehen des Schweizer Finanzplatzes und zugunsten guter Rahmenbedingungen für seine Marktteilnehmer.

Die FINMA versucht, die internationalen Regulierungstendenzen mitzuprägen, und beteiligt sich aktiv an den Arbeiten der internationalen Standardsetzungsgremien – einerseits, um sicherzustellen, dass die internationalen Minimalstandards dem schweizerischen Individual- und Systemschutz in angemessener Weise Rechnung tragen, andererseits, damit diese Regeln effizient, wettbewerbsneutral und verhältnismässig umgesetzt werden und für die Schweizer Marktteilnehmer keine Nachteile entstehen. So ist die FINMA beispielsweise auf Stufe Direktor in der IAIS und im Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation des FSB vertreten.

Ich möchte unseren Beitrag anhand zweier Beispiele konkretisieren. Ein erstes Beispiel betrifft die Diskussionen rund um globale Systemrisiken im Versicherungsbereich. Es handelt sich um ein hochaktuelles Thema. Voraussichtlich noch diesen Sommer wird entschieden, welche regulatorische Stossrichtung dazu international eingeschlagen wird. Das Thema ist für die FINMA nicht neu. Bereits im Rahmen der vom Bundesrat eingesetzten Too-big-to-fail-Expertenkommission wurde 2010 untersucht, inwiefern der Versicherungssektor in der Schweiz derzeit systemisch relevant ist. Die Expertengruppe kam zum Schluss, dass aus inländischer Sicht kein Versicherungsunternehmen systemrelevant sei. Auch wenn gewisse versicherungsfremde Aktivitäten die Risiken finanzieller Probleme erhöhen, so bestehe faktisch kein staatlicher Rettungszwang, der die Marktdisziplin aushöhle und Fehlreize setze. An dieser Einschätzung zum heimischen Versicherungsmarkt hat sich nichts geändert.

Daneben wurden auf internationaler Ebene unter Federführung der IAIS Arbeiten vorangetrieben, welche die Systemrelevanz von Versicherungsunternehmen aus globaler Perspektive beurteilen. Die IAIS kommt ebenfalls zum Schluss, dass das traditionelle Versicherungsgeschäft eher nicht systemrelevant ist, dass aber gewisse Kapitalmarktgeschäfte ein hohes Potenzial für systemische Risiken aufweisen. Es ist zum jetzigen Zeitpunkt noch alles andere als klar, wie der genaue Regulierungsrahmen aussieht und auf welche Unternehmen er Anwendung findet. Auch inwiefern unsere Aufsichtstätigkeit davon betroffen ist, lässt sich noch nicht richtig abschätzen. Die FINMA hat sich immer mit Vehemenz für eine sinnvolle und wettbewerbsneutrale Lösung eingesetzt. Arbiträre Listen oder ineffiziente regulatorische Massnahmen tragen nicht zur Reduktion des Systemrisikos bei. Im Gegenteil – sie können dieses Risiko sogar noch erhöhen oder zu ungerechtfertigten Wettbewerbsverzerrungen führen.

Trotz der noch unklaren Lage hat die FINMA bereits verschiedene Arbeiten vorangetrieben, die voraussichtlich in Zukunft international vorgeschrieben werden und die die FINMA als sinnvoll erachtet. Erwähnen möchte ich in diesem Zusammenhang die Arbeiten rund um die Abwicklungs- und Sanierungspläne. Ordnungspolitisch führt kein Weg an einer Wiederherstellung der Marktordnung mit geordneten Austritten gescheiterter Unternehmen vorbei. Dies gilt für alle Marktteilnehmer und für alle Branchen. Die Arbeiten im Dialog mit den betroffenen Versicherern waren sehr konstruktiv und haben es sowohl uns als auch den Versicherungsunternehmen erlaubt, verschiedene Problemfelder bezogen

auf Kapitalstruktur, Liquidität, Konzernstruktur und andere wichtige Aspekte zu analysieren. Dies war für uns als Aufsichtsbehörde wie auch für die involvierten Unternehmen eine lehrreiche Erfahrung.

Ein zweites aktuelles Thema sind die Entwicklungen in der Europäischen Union (EU). Die EU ist gegenwärtig in einem Mammutprojekt daran, praktisch die gesamte Finanzmarktregulierung neu aufzusetzen. Die EU will eine stärkere Harmonisierung der Regeln im Binnenmarkt, schreibt vermehrt Verhaltensregeln für Finanzmarktakteure vor, fördert den Anlegerschutz und zeigt dabei auch einen gewissen Hang zur Marktabstottung. So treibt die EU eine Vereinheitlichung der Drittstaatenregime mit flächendeckenden Äquivalenzerfordernissen für Regulierung und Aufsicht voran. Im Prinzip ist die Äquivalenz ein sinnvolles Konzept, da sie Kollisionen und Doppelspurigkeiten in der Aufsichtstätigkeit verhindert – nicht zuletzt die Privatwirtschaft hat sich immer dafür stark gemacht.

Die FINMA stellt sich in diesem unsicheren Umfeld den notwendigen, aber sehr aufwendigen Äquivalenzverfahren. Wir versuchen, mit den ausländischen Aufsichtsbehörden Kooperationsvereinbarungen abzuschliessen, damit die Schweizer Aufsicht als äquivalent eingestuft wird. In diesem Zusammenhang gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass wettbewerbspolitische Aspekte wie der viel diskutierte Marktzugang in erster Linie eine politische Dimension aufweisen. Die entsprechenden Verhandlungen liegen im Aufgabenbereich des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen.

Ein weitere Herausforderung ist das Bestreben der EU, ihre Zuständigkeit im Aufsichtsbereich auf die Subgruppen ausländischer Versicherungsgesellschaften auszudehnen. Hierbei würden die EU-Behörden in ihren Jurisdiktionen Tochtergesellschaften oder sonstige Konzernbestandteile von Schweizer Versicherungsunternehmen beaufsichtigen. Dies hätte für die Versicherer höhere Kostenfolgen, da operationelle und finanzielle Synergien verloren gingen. Zudem können nicht zu unterschätzende Rechtsrisiken entstehen, sollten die Rechtsbestimmungen in den verschiedenen Ländern zueinander in Konflikt stehen. Für die FINMA wird mit diesen Bestrebungen die Effizienz der Gruppenaufsicht infrage gestellt und rechtliche Unsicherheit provoziert. In unserem Dialog mit den EU-Behörden setzen wir uns diesbezüglich stark für eine pragmatische Lösung ein; ein Festhalten der EU an einer Subgruppenaufsicht kann aber nicht ausgeschlossen werden.

Es gäbe hier noch weitere relevante Beispiele aufzuführen. Ich möchte nun aber zum Schluss kommen.

Schlusswort

Sowohl die Unternehmen als auch die FINMA verfolgen die Trends und Entwicklungen der Märkte eng. Die FINMA ist sich des schwierigen Umfelds bewusst, in dem sich die Versicherungsunternehmen bewegen. Unser Ziel ist es, sowohl im Rahmen der Aufsicht als auch in der Regulierung auf künftige Entwicklungen angemessen zu reagieren. Wir sind bestrebt, unsere Tätigkeit der Risikolandschaft anzupassen, die sich stark verändert. Darin gleichen sich FINMA und Privatwirtschaft – auch wenn Sie als Unternehmen primär die Chancen im Auge haben dürfen und wir uns als Behörde vor allem mit den Risiken auseinandersetzen.

Manch ein Aspekt der Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit der FINMA wird von der internationalen Agenda beeinflusst. Wir werden unsere Bemühungen fortsetzen, und wenn möglich dafür sorgen,

dass das internationale Regelwerk effizient und wettbewerbsneutral ausgestaltet wird. Für die FINMA ist es zentral, dass die Schweizer Aufsicht als äquivalent anerkannt wird und damit im Vergleich zur Aufsicht in anderen Ländern als gleichwertig gilt. Wie in den dargelegten Beispielen ausgeführt, vertritt die FINMA die Interessen der Beaufsichtigten und setzt sich für gute Rahmenbedingungen und damit für die Wettbewerbsfähigkeit der Versicherungsbranche ein. Damit wir auf internationaler Ebene Einfluss haben und uns für die Interessen der Schweiz einsetzen können, müssen wir als Institution national und international für unsere Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit anerkannt sein.

(Es gilt das gesprochene Wort.)