



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Bundesamt für Privatversicherungen BPV

Finanzmarktaufsicht als Gewissen

3rd Women's Finance Conference
4. November 2008

Dr. Monica Mächler
Direktorin Bundesamt für Privatversicherungen



Inhalt

- Auslegeordnung
- Funktionsweise einer modernen Finanzmarktregulierung: Integrierte Versicherungsaufsicht
- Quintessenz



Auslegeordnung



Auslegeordnung

- „Finanzmarktaufsicht als Gewissen“ stellt eine facettenreiche Problemstellung dar
- Titel könnte auch abstrahiert werden auf „Umsetzung des Rechts betreffend Finanzmarkt als Mittel zur Durchsetzung von Moral und Ethik“
- Dem gehen verschiedene Grundfragen allgemeiner Natur voraus:
 - Was bedeuten Recht, Regulierung und Aufsicht?
 - Was bedeuten Gewissen, Moral und Ethik?



Auslegeordnung

- Zudem zahlreiche Folgefragen:
 - Wann soll Recht gesetzt werden und wann genügt eine individuelle moralische Grundlage?
„Gedanken und Gewissen sind Privatsache. Der Staat sollte z.B. nicht versuchen, die private Moral zu überwachen. Er soll nur dort eingreifen, wo gemeinsames Handeln, ein einheitliches Gesetz notwendig ist.“
Woodrow Wilson, Der Staat
 - **Wie funktioniert eine moderne Finanzmarktregulierung und wo besteht Raum für Gewissensentscheide?**



Finanzmarktaufsicht und Finanzmarktregulierung

- *Finanzmarktaufsicht* stellt die behördliche Überwachung der Umsetzung der den Finanzmarkt betreffenden hoheitlichen Normen, also der Finanzmarktregulierung, dar
- *Finanzmarktregulierung* stellt eine Disziplin des Wirtschaftsverwaltungsrechts (betreffend Finanzmarkt) dar, das die Rechtssätze umfasst, „ durch die der Staat mit den Zielen der Gefahrenabwehr, der Lenkung und der Förderung auf den wirtschaftlichen Prozess ordnend, gestaltend und leistend einwirkt, indem er Aufgaben und Befugnisse der Verwaltung und öffentlich-rechtliche Rechte und Pflichten der am wirtschaftlichen Prozess Beteiligten begründet.“
(Peter Badura, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Berlin/New York, 1999, 226)



Gewissen

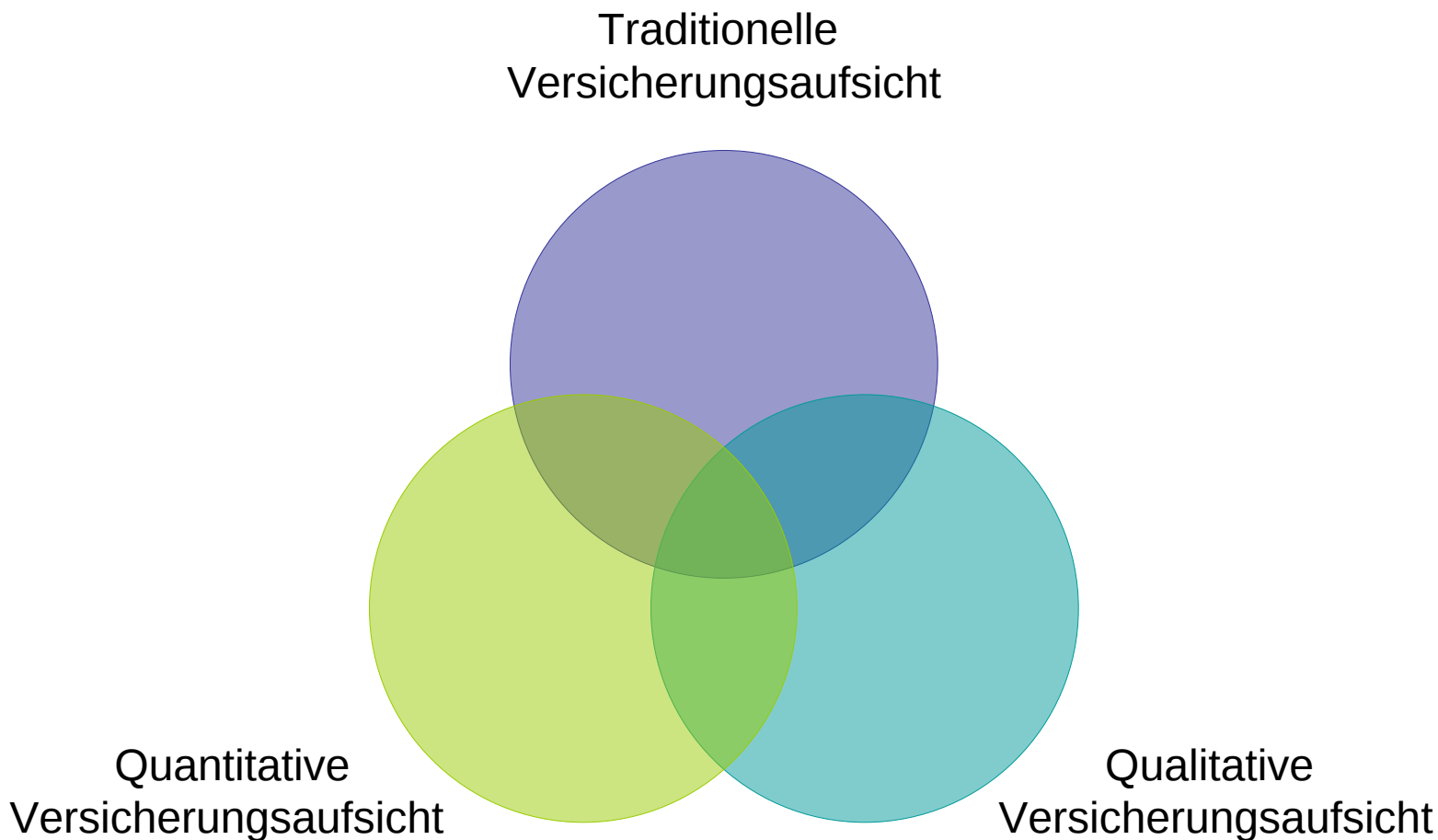
- Das *Gewissen* wird als eine spezielle Instanz im menschlichen Bewusstsein angesehen, die einem Menschen sagt, wie er sein eigenes Handeln beurteilen soll
- Es drängt den Menschen, aus moralischen bzw. ethischen Gründen bestimmte Handlungen auszuführen oder zu unterlassen
- Entscheidungen können dabei als unausweichlich empfunden werden oder mehr oder weniger bewusst, also im Wissen um ihre Voraussetzungen und denkbaren Folgen, getroffen werden (Verantwortung)
- Philosophische, theologische, psychologische und juristische Deutung des Begriffs „Gewissen“



Funktionsweise einer modernen Finanzmarktregulierung: Integrierte Versicherungsaufsicht



Integrierte Versicherungsaufsicht



Beruhend auf dem Bundesgesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen (VAG) vom 17. Dezember 2004
(in Kraft seit 1. Januar 2006)



Traditionelle Versicherungsaufsicht

Methodik der Traditionellen Aufsicht

- Beruht methodisch auf eher statischem Ansatz, nämlich
 - *einer Kombination von präventiver Polizeibewilligung,*
 - *präzisen Regeln für das laufende Geschäft, und*
 - *ex post Analyse diverser Berichterstattungen*
- Erfordert Umsetzung der (bzw. Compliance mit) verbindlichen Normen seitens der beteiligten Marktteilnehmer. Die Umsetzung der Normen wird durch die Aufsichtsbehörde kontrolliert und bei Bedarf durchgesetzt



Instrumente der Traditionellen Versicherungsaufsicht

- Bewilligung zum Geschäftsbetrieb auf Grund verschiedener Voraussetzungen und Geschäftsplan
- Laufende Aufsicht
 - Versicherungstechnische Rückstellungen
 - Gebundenes Vermögen
 - Regeln für einzelne Versicherungszweige
 - Berichterstattung
 - Etc.
- Beendigung der Geschäftstätigkeit
- Sichernde Massnahmen und Konkurs
- Sanktionen



Beispiele zur Traditionellen Aufsicht

- Ohne schweizerische Bewilligung zum Geschäftsbetrieb darf – unter Vorbehalt gewisser Ausnahmen – kein Versicherungsvertrag für Risiken in der Schweiz geschrieben werden
 - Einholen der Bewilligung unter Erfüllen der gesetzlichen Voraussetzungen
- Ermittlung des erforderlichen Kapitals als Prozentuale des Geschäftsvolumens (Versicherungstechnische Rückstellungen, Prämieeneinnahmen oder bezahlte Schäden, Solvabilität I)
 - Berechnung und Bedeckung mit Aktiven
- Mindestens 90% der Erträge aus dem Geschäft der Beruflichen Vorsorge durch Lebensversicherer sind den Versicherten zuzuweisen
 - Berechnung und entsprechende Zuweisung



Quantitative und Qualitative Versicherungsaufsicht

Methodik der Quantitativen und Qualitativen Aufsicht

- *Es handelt sich dabei um eine eher prozessbezogene dynamische Regulierung*
 - *Handlungsziele werden vorgegeben, Umsetzung erfolgt durch die Finanzmarktteilnehmer, Kontrolle durch die Finanzmarktaufsicht*
 - ***Zentrale Kriterien bilden Risikoorientierung und -beurteilung***
-
- Quantitative und qualitative Elemente ergänzen sich
 - Iterativer Prozess: Beurteilung durch Beaufsichtigte und Finanzmarktaufsicht mit klar definierten Zuständigkeiten
 - Resultierende Konzepte müssen in der Unternehmenswirklichkeit verankert und in der Verantwortungskultur des Unternehmens abgestützt und umgesetzt sein



Instrumente der Quantitativen und Qualitativen Versicherungsaufsicht

- Swiss Solvency Test
- Corporate Governance
- Risk Management/Internes Kontrollsystem
- Verantwortlicher Aktuar
- Rolle der internen und externen Revision
- Qualitative Anforderungen an den Vermögensverwaltungsprozess
- Einbezug der Beziehungen in Versicherungsgruppen und -konglomeraten etc.



Beispiel zur Quantitativen Versicherungsaufsicht

- Versicherungsunternehmen muss nach Vorgaben der Aufsicht alle Aktiven und Passiven auf ihre Risikoexposition bewerten, um das erforderliche Kapital innerhalb gewisser Parameter zu bestimmen (Swiss Solvency Test oder Solvabilität II)
- Um dies zu bewerkstelligen, kann das Versicherungsunternehmen Vorlagen der Versicherungsaufsicht verwenden oder ein eigenes internes Modell entwickeln
- Versicherungsaufsicht nimmt das interne Modell ab. Es prüft die Einhaltung der Vorgaben sowie das Ergebnis der Anwendung



Beispiel zur Qualitativen Versicherungsaufsicht

- Gesetzgeber setzt Handlungsziele, die er mit gewissen weiteren Vorgaben ergänzt, etwa im Bereich des Risikomanagement:

„Das Versicherungsunternehmen muss so organisiert sein, dass es insbesondere alle wesentlichen Risiken erfassen, begrenzen und überwachen kann“.

Art. 22 Abs. 1 VAG
- Versicherungsunternehmen muss Konzept eines Risikomanagements entwickeln
- Versicherungsaufsicht prüft Einhaltung der Vorgaben des vorgelegten Konzepts sowie Umsetzung des Konzepts



Quintessenz



Regulierungstechnik

- Integrierte Versicherungsaufsicht beinhaltet die Anerkennung der Verwendung verschiedener Regulierungstechniken:
 - Compliance mit verbindlichen Normen bei der Traditionellen Aufsicht sowie
 - Einbezug der Versicherungsunternehmen durch pro-aktive Umsetzung von Handlungszielen bei der Quantitativen und Qualitativen Aufsicht
- Somit immer stärkerer Einbezug der Verantwortung der Unternehmung und der für sie handelnden Individuen und gleichzeitig auch höhere Anforderungen an Beurteilung der Umsetzung durch Finanzmarktaufsicht



Rolle der Unternehmen und der für sie handelnden Individuen

- Bei der **Compliance mit Normen und bei der Umsetzung von Handlungszielen** wird nicht nur an technische und professionelle Fähigkeiten, sondern auch an die Beurteilung der geschäftlichen Eignung angeknüpft
- Bei der Compliance mit Normen und beim Umsetzen der gesetzlichen Handlungsziele sind Wertungsentscheide im Sinne des Gesetzes vorzunehmen
- ➔ Über die Erfüllung der regulatorischen Vorgaben hinaus können für Unternehmen handelnde Individuen dabei auch Gewissensentscheide zu treffen haben. Diese Entscheide konditionieren das Verhalten und die Entwicklung der Marktteilnehmer



Kontrollfunktion der Finanzmarktaufsicht

- Die (Versicherungs)aufsicht überprüft die Anwendung von Normen oder Umsetzung der gesetzlichen Handlungsziele. Sie erfüllt damit eine **Kontrollfunktion**
- Handlungsspielräume der Aufsichtsbehörde sind durch verantwortungsvolles Handeln gemäss rechtsstaatlichen Grundsätzen auszufüllen
- ➔ Für die Finanzmarktaufsicht handelnde Individuen können über die Wahrnehmung der regulatorischen Kontrollfunktion hinaus auch Gewissensentscheide treffen. Diese Entscheide konditionieren ebenfalls das Verhalten und die Entwicklung der Finanzmarktaufsicht etwa im Sinne künftiger Regulierung



Zusammenfassung

- Ausgangspunkt dieses Referats bildete die Fragestellung „Finanzmarktaufsicht **als** Gewissen“
- Von Unternehmen wird sowohl bei der Compliance mit Normen wie bei der Umsetzung von gesetzlichen Handlungszielen verantwortungsvolles Handeln im Sinne des Gesetzes erwartet
- Die Finanzmarktaufsicht ist bei der Ausübung ihrer Kontrollfunktion an die rechtsstaatlichen Grundsätze gebunden



Fazit

- Wo Regulierung besteht, wird die Erfüllung der Regulierung oder die Kontrolle der Umsetzung durch andere Massstäbe als das Gewissen gesteuert
- Über die Erfüllung der Regulierung und die Kontrolle der Umsetzung hinaus ist allerdings die Ebene der individuellen Beurteilung aller Handlungen und Unterlassungen unabdingbar, prägt das Verhalten und unter Umständen die künftige Entwicklung der Regulierung. Es gilt somit:

Finanzmarktaufsicht und Gewissen