

# IST DIE SCHWEIZERISCHE VERSICHERUNGSREGULIERUNG “ZUKUNFTSFÄHIG”?

53. Forum Finanzmarktregulierung vom 12. November 2019  
Universitärer Forschungsschwerpunkt Finanzmarktregulierung der Universität Zürich  
Dr. Monica Mächler

# «ZUKUNFTSFÄHIGKEIT»

«Art. 4 FINMAG Ziele der Finanzmarktaufsicht

Die Finanzmarktaufsicht bezweckt nach Massgabe der Finanzmarktgesetze den Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger, der Anlegerinnen und Anleger, der Versicherten sowie den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Sie trägt damit zur Stärkung des Ansehens, der Wettbewerbsfähigkeit und der **Zukunftsfähigkeit** des Finanzplatzes Schweiz bei.»

# INHALTSÜBERSICHT

- Versicherung und Umfeld
- Wo steht die schweizerische Versicherungsregulierung?
- Aussensicht: IMF Financial Sector Assessment Program (FSAP) 2019 of Switzerland
- Womit befasst sich die europäische Versicherungsregulierung?
- Globale Entwicklungen beim Standardsetter International Association of Insurance Supervisors (IAIS)
- Entwicklungen zu RegTech und SupTech
- Folgerungen
- Und nun: Ist die schweizerische Versicherungsregulierung «zukunftsfähig»?

## Annex

Diese Präsentation ist der Verfasserin persönlich zuzuschreiben und bindet in keiner Art und Weise die Institutionen, in denen sie tätig war oder ist.

# VERSICHERUNG UND UMFELD

# ENGE INTERDEPENDENZ ZWISCHEN VERSICHERUNG UND REALIEN



Entwicklung des  
Versicherungsgeschäfts folgt  
regelmässig der Entwicklung der  
Ökonomie, der Technik, der Umwelt  
sowie der sozialen Strukturen

Makro- und mikroökonomische  
Rahmenbedingungen  
Industrielle Revolutionen  
einschliesslich Digitalisierung  
Klimaveränderungen  
Kundenverhalten einschliesslich  
Shared Economy, Urbanisierung  
etc.



Bedeutung für die (Versicherungs-)regulierung?

# WO STEHT DIE SCHWEIZERISCHE VERSICHERUNGS- REGULIERUNG?

# ENTWICKLUNG SEIT DER EINFÜHRUNG DES VAG



PIONIERROLLE DER SCHWEIZERISCHEN VERSICHERUNGSREGULIERUNG AUFGRUND DER EINFÜHRUNG DES SST, MITTLERWEILE GEFOLGT VON SOLVENCY II UND VERGLEICHBAREN SYSTEMEN SOWIE VORBEREITUNG DES INTERNATIONAL CAPITAL STANDARDS (ICS) AUF GLOBALER EBENE



IN DER SCHWEIZ RELATIV KONSTANTE RECHTSLAGE TROTZ FINANZKRISE VON 2007-2009, ERSTE UMFASSENDE REVISION DER AVO IM JAHR 2015



IN DEN LETZTEN JAHREN STARKER FOKUS AUF AUFSICHT, REDUKTION DER KOMPLEXITÄT BEIM SST DURCH VERMEHRTE VERWENDUNG VON STANDARDMODELLEN



VORENTWURF (VE) ZUR TEILREVISION DES VAG AM 14. NOVEMBER 2018 IN VERNEHMLASSUNG GEGEBEN, ENTWURF ZU ERWARTEN FÜR 2020

# VE-VAG VOM 14. NOVEMBER 2018



- Sanierung
  - Einführung eines Sanierungsverfahrens, aufsetzend auf OR und SchKG, nicht auf Interventionsschwellen nach SST
  - Möglichkeiten der Reduktion und Neuausgabe von Eigenkapital, der Wandlung und Reduktion von Forderungen sowie der Anpassung von Versicherungsverträgen
  - Recovery and Resolution?
- Differenzierung der Versicherungsregulierung nach Massgabe der Schutzbedürftigkeit
  - Ergänzung des Zwecks im VAG
  - Erleichterungen für Versicherungsunternehmen a) mit professionellen Versicherungsnehmern, b) welche konzerninterne Direkt- und Rückversicherung betreiben sowie für c) Rückversicherung
  - Potenzial für weitere Anwendung
- Gleichzeitig Ausbau des Konsumentenschutzes im Nachgang zum FIDLEG
  - Regeln für «qualifizierte Lebensversicherungen»
  - Revision des Vertriebsrechts, Zugang zu Dokumentation und Ombudsstelle
  - Konformität zu FIDLEG
- InsurTech
  - Befreiungsmöglichkeit für Versicherungsunternehmen mit innovativen Geschäftsmodellen, sofern Zukunftsfähigkeit damit gewahrt wird und Versicherungsschutz gewährleistet bleibt
  - Straffung der Ausnahmekompetenz für versicherungsfremdes Geschäft auf Aktivitäten «von untergeordneter Bedeutung»
  - Ansatz mit Erleichterungen?



VE-VAG VOM  
14. NOVEMBER 2018  
WEITERE  
REVISIONSVORSCHLÄGE  
BETREFFEN ...



# WEITERE ENTWICKLUNGEN MIT KONZEPTIONELLER AUSSTRAHLUNG AUF DIE VERSICHERUNGSREGULIERUNG



- Strategie Digitale Schweiz, September 2018
- ICO (FINMA, Wegleitung für Unterstellungsanfragen betreffend Initial Coin Offerings, Februar 2018) / Stable Coin (FINMA, Ergänzung der Wegleitung für Unterstellungsfragen betreffend Initial Coin Offerings, September 2019)
- FinTech-Regulierung in Art. 1b BankG und Art. 5 Abs. 3 lit.c, 6, 7a, 8a, 14a-g, 17a und 24a BankV sowie in der RAV und in der VKKG
- FINMA tritt dem Network for Greening the Financial System (NGFS) bei, April 2019

---

AUSSENSICHT:  
IMF FINANCIAL  
SECTOR ASSESSMENT  
PROGRAM (FSAP) OF  
SWITZERLAND 2019

# FSAP I



- Versicherungsspezifische Kommentare
  - «The regulatory framework for the insurance sector is highly sophisticated, but oversight of operational risk management and conduct regulation should be strengthened.»
    - Empfehlungen
      - SST eingehender im Gesetz im formellen Sinn regeln
      - Ausbau der Überwachung von makroprudenziellen sowie operationellen Risiken
      - Stärkung der Conduct Regulierung einschliesslich der Überwachung der Versicherungsvermittler/-innen
  - Kenntnisnahme vom VE-VAG vom 14. November 2018



## FSAP II

- Punktuelle Anregungen zur Governance der Aufsichtsbehörde mit Rückwirkung auf Versicherungsbereich
- Exkurs: Stresstesting betreffend sechs Versicherungsgruppen basierend auf dem SST mit Vorgaben, die dem Bankensektor vergleichbar waren
  - Günstige Ergebnisse des Stress-testing
  - Reduktion des Zinsniveaus als Herausforderung

---

## WOMIT BEFASST SICH DIE EUROPÄISCHE VERSICHERUNGS- REGULIERUNG?



## SOLVENCY II REVIEW - ZENTRALE PUNKTE AUS DER VERNEHMLASSUNGSVORLAGE VOM 15. OKTOBER 2019

- Spezifische Vorschläge zu
  - Kapital: Long Term Guarantee measures, Insurance Technical Reserves, Own funds, Solvency Capital Requirements standard formula, Minimum Capital Requirement
  - Versicherungsgruppenaufsicht
  - Freedom to provide services and freedom of establishment
  - Makroprudenzielle Aufsicht, Recovery and resolution, Insurance guarantee schemes
  - Fitness and Properness
- Aus schweizerischer Perspektive Bedarf nach eingehender Analyse und Beobachtung unter dem Gesichtspunkt der Äquivalenz

# BEFASSUNG MIT ZUKUNFTSTHEMEN

Auslegeordnungen zu verschiedenen Themenkreisen in Einklang mit den Agenden der Europäischen Union und internationalen Entwicklungen:



- Technologie und Cyber Risk
  - EIOPA, *Big Data Analytics* in Motor and Health Insurance: A Thematic Review, 2019
  - EIOPA, *Cyber Risk for Insurers – Challenges and Opportunities*, September 2019
  - EIOPA InsurTech Roundtables
- Klima und Nachhaltigkeit
  - EIOPA, *Opinion on Sustainability within Solvency II*, September 2019
- Systemrisiken
  - EIOPA Discussion Paper on Systemic Risk and Macroprudential Policy in Insurance, March 2019
- Neue Regulierungen z.B. in den Bereichen BDA, Cyber sowie Nachhaltigkeit durchaus denkbar
- Überarbeitung von Solvency II unter Einbezug der Bewältigung von Systemrisiken und Klimarisiken bereits angekündigt



# EUROPÄISCHER KONTEXT



- **FinTech**
  - European Commission, FinTech Action plan: For a more competitive and innovative European financial sector, March 2018
- **Big Data and Artificial Intelligence**
  - High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, Ethics Guidelines for Trustworthy AI, April 2019
- **Blockchain**
  - Blockchain Now and Tomorrow, September 2019
- **Sustainable Finance**
  - High-Level Expert Group on Sustainable Finance, Financing a Sustainable European Economy, 2018
  - EU Commission action plan on financing sustainable growth, March 2018
  - EU Commission Guidelines on reporting climate-related information, September 2019

GLOBALE  
ENTWICKLUNGEN  
BEIM  
STANDARDSETTER  
IAIS

# IAIS – BEWÄLTIGUNG DER FOLGEN DER FINANZKRISE



- International Capital Standard (ICS)
  - Risk-based Global Insurance Capital Standard Version 2.0, Public Consultation Document, vom 31. Juli 2018; könnte an der Generalversammlung der IAIS vom 14. November 2019 in überarbeiteter Form als Grundlage für eine fünfjährige Monitoring Period genehmigt werden; soll auf international aktive Versicherungsgruppen und systemrelevante Versicherer Anwendung finden
- Draft Holistic Framework for Systemic Risk, November 2018
  - Soll an der bevorstehenden Generalversammlung verabschiedet werden; fokussiert auf Systemrisiken, welche aus dem Zusammenbruch oder Stresssituationen bei einzelnen Versicherungsunternehmen und -gruppen oder aus der Tätigkeit mehrerer, auch solventer Versicherungsunternehmen hervorgehen können
- Common Framework for the Supervision of Internationally Active Insurance Groups («ComFrame»)
  - In Insurance Core Principles integrierte Prinzipien der Aufsicht über grössere Versicherungsgruppen mit qualitativen (und künftig mit ICS quantitativen) Vorgaben für Gruppen sowie für Aufsichtsprozess; soll am 14. November 2019 verabschiedet werden



## IAIS - ZUKUNFTSORIENTIERUNG

- InsurTech, Digitalisierung und Cyber Risiken
  - Draft Issues Paper on the Use of Big Data Analytics in Insurance, September 2019
  - Issues Paper on Increasing Digitalisation in Insurance and its Potential Impact on Consumer Outcomes, November 2018
  - Issues Paper on Index Based Insurances, Particularly in inclusive Insurance Markets, June 2018
  - Fintech Developments in the Insurance Industry, February 2017
  - Issues Paper on Cyber Risk to the Insurance Sector, August 2016
- Klima und Nachhaltigkeit
  - Issues Paper on Climate Change Risks to the Insurance Sector, July 2018
- Fact finding, noch keine neuen Standards

# ENTWICKLUNGEN ZU REG TECH UND SUPTECH

## EIN VORTASTEN...

- Analyse der Voraussetzungen der Gestaltung von Regulierung und Aufsicht mittels Artificial Intelligence/Machine Learning
  - Gegenstand von Diskussionen im versicherungsaufsichtsrechtlichen Rahmen (z.B. Annual Conference der IAIS vom 14./15. November 2019)
  - Publikationen und Experimente noch spärlich betreffend Versicherungssektor, eher im Bereich Märkte
  - Erhebungs- und Gesuchsplattform (EHP) der FINMA für aufsichtsrechtliche Erhebungen und Prozesse zur Steigerung der Effizienz bei Beaufsichtigten und Behörde seit 3Q2018; weitere Initiativen der Bank of England sowie der Monetary Authority of Singapore
- Längerer Weg zur Erschliessung des Potenzials zur Verwesentlichung von Regulierung und Aufsicht

# FOLGERUNGEN

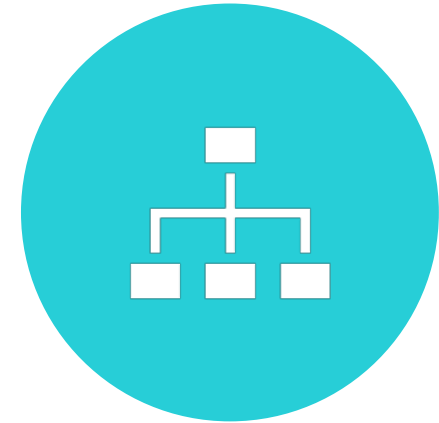
# IAIS UND EUROPA ERARBEITEN GRUNDLAGEN UND DISKUTIEREN INTENSIV ÜBER ZUKUNFTSTHEMEN



AUFARBEITUNG DER FINANZKRISE 2007-2009  
REGULATORISCH BALD ABGESCHLOSSEN (AUSSER  
ICS MONITORING)



INTENSIVE DISKUSSION ZU ZUKUNFTSTHEMEN IN  
DER EU UND IN DER IAIS, BISLANG KAUM NEUE  
REGULIERUNG ODER STANDARDS, KÖNNTEN  
ABER IN TEILBEREICHEN BALD FOLGEN



BISLANG WENIG EVIDENZ FÜR MARKTVERSAGEN,  
REGULIERUNGSDISKUSSION EHER GETRIEBEN  
DURCH WUNSCH NACH PRÄVENTION UND  
STEUERUNG



# ZUKUNFTSFÄHIGKEIT IN DER (VERSICHERUNGS)REGULIERUNG BEINHALTET EINE LAUFENDE ABWÄGUNG ZWISCHEN ....



BEOBACHTUNG DER LANGFRISTIGEN ENTWICKLUNG  
AUSWERTUNG ALLFÄLLIGER MARKTVERSAGEN  
FREIE ENTWICKLUNG DES MARKTS



PROAKTIVE TEILNAHME AN NATIONALER UND  
INTERNATIONALER POLICY DISKUSSION  
VORAUSSCHAUENDE STEUERUNG, MIT (PUNKTUELLER)  
REGULIERUNG

## AUSBAU DER HANDLUNGSVARIANTEN



Rasche Entwicklung der Technologie sowie der Anforderungen an die Sustainability setzen Grundlagenarbeiten und intensive Analyse voraus



Prüfung neuer Vorgehensweisen, welche sachgerechte Entscheid über Nicht-Regulierung oder Regulierung erleichtern

Einbezug von Selbstverpflichtungen der (Versicherungs)unternehmen  
Comply or explain  
Offenlegung/Assessments  
Ausbau von ORSA und Solvenzmodellen  
„Prozessregelungen“



Regelr Austausch im nationalen Kontext sowie auf supranationaler und globaler Ebene

Erfordert auch aktive Positionierung bei Entscheid zu Nicht-Regulierung

UND NUN: IST DIE  
SCHWEIZERISCHE  
VERSICHERUNGS-  
REGULIERUNG  
«ZUKUNFTSFÄHIG»?

# SCHWEIZ: GRUNDLAGEN AUF NEUESTEM STAND – NUN WEITERBEARBEITUNG UND PRO-AKTIVE TEILNAHME AN INTERNATIONALER UND NATIONALER REGULIERUNGSABWÄGUNG MIT VOICE OF REASON



SST – State-of-the-art, flexibel, stets Aktualisierung angesichts des sich verändernden Umfelds erforderlich



Risikomanagement – ORSA ausgebaut und flexibel, Befassung mit operationellen und weiteren Risiken kann erfasst werden



Systemrisiken und Recovery and Resolution – Umsetzung der internationalen Vorgaben mit Augenmass



Differenzierung der Regulierung nach Massgabe der Schutzbedürftigkeit und Conduct – Pionieransatz, konzeptionell vertiefen und entsprechend umsetzen



Technologie und Sustainability – weiter vertiefen und Zielsetzung klarer definieren; vorderhand allenfalls gewisse Erleichterungen von InsurTech Aktivitäten, ev. Berücksichtigung der Selbstverspflichtungen sowie Verwendung des ORSA zu Testzwecken



RegTech und SupTech – Grundlagenarbeiten mit dem Ziel der Verwesentlichung



# ANNEX

VORENTWURF VAG VOM 14. NOVEMBER 2018

# SANIERUNG VON VERSICHERUNGSUNTERNEHMEN

- Sanierung nach Art. 52a ff. VE-VAG
  - Kann durch FINMA bei begründeter Aussicht auf Sanierung des Versicherungsunternehmens oder Weiterführung einzelner Versicherungsdienstleistungen; setzt auf OR und SchKG, nicht auf SST Interventionsschwellen auf
  - Zu erarbeitender Sanierungsplan (muss von FINMA genehmigt werden) beinhaltet Sanierungsmassnahmen wie Bestandesübertragung, Reduktion des bisherigen und Schaffung neuen Eigenkapitals, Wandlung von Fremd- in Eigenkapital und Reduktion von Forderungen sowie materielle Anpassung von Versicherungsverträgen
  - Wandlung und Reduktion von Forderungen unter Einschluss der Forderungen von Versicherten nach Reihenfolgen betreffend Finanzinstrumente und Gläubigerkategorien
  - Anpassung von Versicherungsverträgen nach denselben Reihenfolgen; falls im Gesamtinteresse der Versicherten können Versicherungsverträge verschiedener Kategorien unterschiedlich angepasst werden
  - Kündigungsrecht der Versicherungsnehmer/-innen bei Wandlung, Forderungsreduktion und Anpassung

VORENTWURFVAG VOM 14. NOVEMBER 2018

## DIFFERENZIERUNG NACH MASSGABE DER SCHUTZBEDÜRFTIGKEIT

- Der Zweck des VAG soll folgendermassen ergänzt werden: «Es bezweckt insbesondere den Schutz der Versicherten **nach Massgabe ihrer Schutzbedürftigkeit** vor den Insolvenzrisiken der Versicherungsunternehmen und von Missbräuchen.» (Art. 1 Abs. 2 E-VAG)
- Führt zur Nichtanwendung gewisser Vorgaben auf Versicherungsunternehmen
  - welche professionelle Versicherungsnehmer versichern (Art. 30a VE-VAG; Befreiung von gebundenem Vermögen, Organisationsfonds und Ombudsverfahren sowie Spezialregel in Sanierung), verbunden mit Abklärungs-, Dokumentations- und Informationspflichten gegenüber den Versicherungsnehmern (Art. 30b und c VE-VAG)
  - welche konzerninterne Direkt- und Rückversicherung betreiben (Art. 35d VE-VAG; Befreiungen und Spezialregel wie in Art. 30a VE-VAG)
  - welche Rückversicherung betreiben (Art. 35 VE-VAG; Befreiungen und Spezialregel wie in Art. 30a VE-VAG und bisherige Befreiungen)
- Was sind professionelle Versicherungsnehmer/-innen? Art. 98a Abs. 2 lit. b ff. E-VVG, noch nicht definitiv!

VORENTWURFVAG VOM 14. NOVEMBER 2018

# GLEICHZEITIG AUSBAU DES KONSUMENTENSCHUTZES IM NACHGANG ZUM FIDLEG

- Regeln für «qualifizierte Lebensversicherungen» (Art. 39a ff.VAG)
  - Bei qualifizierten Lebensversicherungen trägt der Versicherungsnehmer Anlagerisiko; ebenfalls eingeschlossen sind das Tontinen- und Kapitalisationsgeschäft
  - Basisinformationsblatt (Art. 39b-d VE-VAG)
  - Pflichten des Versicherungsunternehmens betreffend Information, Werbung, Angemessenheitsprüfung (keine Eignungsprüfung), Dokumentation und Vermeidung von Interessenkonflikten (Art. 39e ff.VE-VAG)
- Revision des Vertriebsrechts
  - Nur gebundene oder ungebundene Versicherungsvermittler/-innen (Art. 41 VE-VAG), Registrierung nur für ungebundene Vermittler/-innen samt Voraussetzungen (Art. 42 und 42a VE-VAG); Informationspflichten der Vermittler/-innen (Art. 45 VE-VAG) sowie Offenlegung der Entschädigung (Art. 45a VE-VAG)
- Zugang zu Dokumentation (Art. 80 f. VAG)
- Rechtsschutz: Ombudsstelle (Art. 82 f. VAG)



## VORENTWURFVAG VOM 14. NOVEMBER 2018

# INSURTECH

- Vorschlag einer neuen Regelung
  - Revisionsvorschlag sieht vor, dass «Versicherungsunternehmen mit innovativen Geschäftsmodellen, wenn dies der Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz dient und der Schutz der Versicherten gewährleistet bleibt», von der **Aufsicht befreit** werden können (Art. 2 Abs. 3 lit. b E-VAG)
  - Gleichzeitig wird die Ausnahmekompetenz zur Bewilligung versicherungsfremder Geschäfte gestrafft auf Aktivitäten «untergeordneter Bedeutung» (Art. 11 Abs. 2 VE-VAG)
  - Erleichterte Aufsicht für InsurTech wird nicht diskutiert
  - Beobachtung der Digitalisierung, keine Regulierung

# IMF FINANCIAL SECTOR ASSESSMENT PROGRAM (FSAP)

- International Monetary Fund, Switzerland: Financial System Stability Assessment, June 27, 2019
- International Monetary Fund, Switzerland: Technical Note – Insurance Regulation and Supervision, June 27, 2019
- International Monetary Fund, Switzerland: Technical Note – Insurance Stress Testing, June 27, 2019

# SOLVENCY II REVIEW - ABLAUF

- Solvency II Review beruht auf Review Clauses in der Solvency II Richtlinie, welche zu verschiedenen Calls for Advice der Europäischen Kommission an EIOPA geführt haben und in eine Überprüfung durch die Europäische Kommission bis zum 1. Januar 2021 münden sollen.
- Erste Phase ab 2016 betraf vor allem die Berechnung des Solvency Capital Requirement; EIOPA gab Advice in 2018, der soeben bestätigt wurde
- Zweite Phase ab 2019 beruht auf Request for Advice der EU Kommission vom 19. Februar 2019 (Keine Infragestellung of “the fundamental principles of the Solvency II Directive ... including confidence level underlying the calibration of capital requirements and the market-consistent valuation”):
  - «Long term guarantee measures (LGT) and measures on equity risk
  - The introduction of new regulatory tools to Solvency II on macroprudential issues, recovery and resolution, and insurance guarantee schemes
  - Revisions to the existing Solvency II framework based on the supervisory experience during the first years of its application, in particular to improve on the proportionate and consistent application of its requirements»
- Erste Elemente waren Gegenstand einer Konsultation vom 12. Juli 2019 bis zum 18. Oktober 2019
- Seit dem 15. Oktober 2019 läuft die Vernehmlassung der Vorschläge (727 Seiten) zu LGT measures, versicherungstechnischen Rückstellungen, Eigenmittel, Solvency Capital Requirement standard formula, Minimum Capital Requirement, Reporting and disclosure, Proportionality, Group Supervision, Freedom to provide services and freedom of establishment, Macroprudential policy, Recovery and resolution, Insurance guarantee schemes, Transitionals and Fitness and Properness
- Soll im März 2020 zu einem «Holistic Impact Assessment» auf die betroffenen Versicherungsunternehmen im März 2020 führen
- Opinion der EIOPA wird für Juni 2020 erwartet
- Auswertung im Hinblick auf Solvency II Richtlinie und nachgelagerte Erlasse sowie Gesetzgebungsprozess folgen anschliessend