

Wettbewerbsbeschränkungen in der schweizerischen Versicherungswirtschaft und ihre volkswirtschaftliche Beurteilung

Von Alfred Meier, Hochschule St. Gallen

Weil die Wettbewerbsbeschränkungen im privaten Versicherungswesen in der Schweiz besonders weit gehen, weil in der Bundesrepublik Deutschland eine engagierte Deregulierungsdebatte im Gange ist und weil in der EG Liberalisierungsbestrebungen im Gange sind, besteht Anlass, sich kritisch mit den bestehenden Beschränkungen auseinanderzusetzen.

1. Die Wettbewerbsbeschränkungen

Durch *staatliche Vorschriften* bzw. durch die Praxis der staatlichen Aufsichtsbehörde – des Bundesamtes für Privatversicherungswesen (BPV) – werden im wesentlichen die folgenden Wettbewerbsbeschränkungen etabliert, wobei auf Besonderheiten einzelner Versicherungszweige, etwa der Motorfahrzeughaftpflicht-Versicherung, nicht eingegangen wird (*Pfund*, 1988, 4–10; *Kubli*, 1988, 62–100):

- Finanzielle Auflagen bei der Aufnahme des Geschäftsbetriebes (Inländische Versicherungsunternehmungen müssen je nach Sparte Eigenmittel von 5–10 Mio. haben, die konservativ anzulegen sind). Organisation und Ausbildung des Personals müssen eine erfolgreiche Tätigkeit erwarten lassen.
- Lebensversicherung einerseits und übrige Versicherungen andererseits dürfen nicht von der gleichen Gesellschaft betrieben werden (grosse Spartenentrennung), die Rechtsschutzversicherung darf nicht zusammen mit andern Versicherungen betrieben werden (kleine Spartenentrennung). Ausserdem soll jede Sparte (auch innerhalb der Nichtlebensversicherung) selbsttragend sein.
- Versicherungsmaterialien, faktisch die Allgemeinen Versicherungsbedingungen (AVB), sind genehmigungspflichtig. Sie dürfen den zwingenden Vorschriften des Versicherungsvertrags-Gesetzes nicht widersprechen, dürfen nicht offensichtlich unbillig, unklar oder widersprüchlich sein; der Versicherte soll die Tragweite übersehen können.
- Durch entsprechende Prämienfestsetzung (siehe nächste Position) sowie durch Stellung von Kautionen und getrennte Anlage bestimmter Vermögensteile (Sicherungsfonds) soll gewährleistet werden, dass die Versicherer ihre Verpflichtungen erfüllen können und Konkurse nicht eintreten.
- Die Prämien (Tarife) müssen vom BPV genehmigt werden und dürfen weder zu niedrig, d.h. solvenzgefährdend noch missbräuchlich hoch sein. Liegen beantragte Prämien innerhalb dieses relativ weit gefassten Rahmens, werden sie genehmigt.

- Versicherungsfremde Geschäfte sind verboten. Das gilt sowohl für die direkte Ausübung solcher Aktivitäten als auch für massgebende Beteiligungen an Unternehmungen.

In der Versicherungswirtschaft gibt es sechs wichtige *Verbände* – für jede bedeutendere Sparte bzw. für mehrere Sparten zusammen je einen. Diese Spartenverbände haben durch Vereinbarungen zusätzlich zur staatlichen Aufsicht in unterschiedlichem Masse ins Gewicht fallende Wettbewerbsbeschränkungen eingeführt (*Kubli*, 1988, 111–135):

- Die Entwicklung oder Gestaltung von Produkten der AVB erfolgt in wichtigen Sparten durch die Verbände, deren Mitglieder dann einheitliche Produkte anbieten müssen.
- Die Tarife, meist Bruttotarife, die nicht nur die Risikoprämie, sondern auch Verwaltungskosten und kalkulierten Gewinn enthalten, werden vom Verband berechnet und müssen von den Mitgliedern als Mindesttarife angewendet werden.

Sowohl im Bereich der Produkte als auch der Prämien reduzieren also die Verbände den Wettbewerb, wo die staatliche Regulierung Raum lässt.

- Ausserdem wurden Konkurrenzgrundsätze vereinbart, wie z. B. das Verbot von Vergünstigungen für Versicherungsnehmer, das Verbot der Abwerbung von Versicherungsnehmern während der Vertragsdauer und das Verbot vergleichender Werbung.
- Schliesslich haben die Verbände untereinander Abkommen abgeschlossen, die verhindern sollen, dass eine Versicherungsunternehmung sich nur in einzelnen Sparten an die Kartellabsprachen hält.

Die erwähnten sechs Verbände weisen je rund 20 bis knapp 40 Versicherungsunternehmungen als Mitglieder auf. Daneben bestehen in den einzelnen Sparten zusätzlich je rund 10 bis 20 Aussenseiter, ausgenommen die Lebensversicherung, wo nur ein einziger Aussenseiter existiert. Die Aussenseiter haben in der Regel nur unbedeutende Marktanteile. Sie halten sich mit wenigen Ausnahmen freiwillig an die Verbandstarife und -bedingungen (*Kubli*, 1988, 128–132). Neben der staatlichen und der verbandsmässigen Wettbewerbsbeschränkungen gibt es also auch Beschränkungen aufgrund von Parallelverhalten der Unternehmungen.

2. Das Zusammenspiel verschiedener Beschränkungen und vermutliche Auswirkungen

Betrachtet man die Beschränkungen auf den verschiedenen Stufen in den fünf Bereichen Marktzutritt, Produkte, Preise, Nebenleistungen und Service jeweils gemeinsam (siehe Darstellung), so ergibt sich folgendes Bild:

Bereich	Wettbewerbsbeschränkungen			Vermutliche Auswirkungen
	durch Staat	durch Verbände	durch einzelne Unternehmung	
1. Marktzutritt für Versicherer	Vorgeschriebene Höhe der Garantiemittel, Anlagevorschriften, Anforderungen bezüglich Organisation und Ausbildung des Personals			Verhinderung des Marktzutritts effizienter Anbieter, Schutz ineffizienter Anbieter
2. Produkte <ul style="list-style-type: none"> - Deckung (AVB, Klauseln) Innovation - Bonität (Sicherheit der zugesagten Deckung) 	Genehmigungspflicht AVB Ausschaltung des Konkursrisikos durch Prämienfestsetzung, Kautionen und Sicherungsfonds	einheitliche AVB (einzelne freie Sparten)	Übernahme der einheitlichen AVB durch Aussenseiter	Ausmass und Tempo der Innovation geringer, reduzierte Angebotsvielfalt Ineffiziente Angebotsstruktur
3. Prämien (Tarife)	Tarifgenehmigungspflicht (Tarife weder zu niedrig, d.h. nicht solvenzgefährdend noch missbräuchlich hoch) Grundsatz selbsttragender Sparten begrenzt Preiswettbewerb	einheitliche Gemeinschaftstarife im Sinne von Minimaltarifen, meist Bruttoprämien (einzelne freie Sparten)	Übernahme der Tarife durch Aussenseiter oder geringe Abweichung davon	Kartellrenten, verzerrte Einkommens- und Signalfunktion der Preise
4. Nebenleistungen	Verbot versicherungsfremder Geschäfte	Verbot von Vergünstigungen für Versicherungsnehmer		Verlust von Verbundvorteilen
5. Service <ul style="list-style-type: none"> - Beratung - Dauerhafter Kontakt, Anpassung der Deckung - Information - Kulante Schadenabwicklung 		Verbot von Abwerbung Verbot vergleichender Werbung		Geringere Transparenz

Quelle: In Anlehnung an Eggerstedt, 1987, 129.

Die gesetzlichen *Marktzutrittschranken* dürften, mit Ausnahme des Motorfahrzeug-Haftpflichtgeschäftes mit seinen besonderen Reservevorschriften – nicht allzu hoch sein. Stärker ins Gewicht fällt die kostspielige Notwendigkeit, ein relativ dichtes Aussendienstnetz errichten zu müssen, wenn ein wesentlicher Marktanteil errungen werden soll. Allgemein bestehen in der Branche gewisse “economies of scale” – etwa im Marketing- und EDV-Bereich –, denen aber Nachteile der Bürokratisierung mit zunehmender Grösse gegenüberstehen können. Ebenso bestehen offenbar “economies of scope”, welche den Trend zur Allbranchen-Versicherung begründen, der sich in den letzten Jahren verstärkt bemerkbar machte. Aber auch diese sind wiederum nicht so ausgeprägt, dass Spezialisierung völlig aussichtslos wäre. Schliesslich spielen auch “economies of learning” eine Rolle, vor allem bei Risiken, zu deren Abschätzung keine genügende statistische Basis besteht, die also individuell kalkuliert werden müssen. Andererseits ist mit zunehmender Lebensdauer einer Unternehmung auch eine gewisse Einbusse an Flexibilität möglich. Insgesamt spricht nichts für prohibitive Marktzutrittsbarrieren. Als Beleg kann der Umstand angeführt werden, dass in den letzten zwei Jahrzehnten die Zahl der Anbieter in allen bedeutenderen Sparten deutlich zugenommen hat (Preisbildungskommission 1965, 115, Bericht BPV 1987, 222). Es handelte sich bei den neuen Anbietern allerdings zum grossen Teil um bereits bestehende inländische Unternehmungen, die in zusätzlichen Sparten tätig wurden, und um bestehende ausländische Versicherer, die neu das Geschäft auch in der Schweiz aufnahmen. Die Möglichkeit, dass durch Marktzutrittschranken effiziente Anbieter vom Markt ferngehalten werden, ist nicht hoch zu veranschlagen. Zu bedenken ist jedoch, dass in der Vergangenheit dieser Zutritt in einen stark regulierten Markt erfolgte, ja dass es vielleicht gerade die verhältnismässig komfortable Gewinnsituation infolge regulierter Prämien und die Möglichkeit, einheitliche Produkte zu übernehmen, waren, welche den Zutritt interessant erscheinen liessen. Ohne entscheidende Bedeutung dürften auch die Marktaustrittsschranken (“sunk costs”) sein. Abgeschlossene Verträge lassen sich bei Austritt aus den teilweise schwach wachsenden Märkten leicht verkaufen und qualifiziertes Personal ist ohnehin knapp, so dass sich für eine bestehende Gesellschaft in der Regel leicht Käufer finden lassen.

Im Bereich der *Produktgestaltung* verzögert die gesetzliche *Genehmigungspflicht der AVB* die Einführung neuer und die Modifikation bestehender Produkte, bremst also das Tempo der Innovation. Noch stärker ins Gewicht fällt die Regulierung durch die Verbände. Die Erarbeitung einheitlicher Bestimmungen innerhalb des Verbandes erforderte – mindestens in einigen jüngsten Fällen – noch deutlich mehr Zeit als die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Zudem wird durch die Einheitlichkeit der AVB die Angebotsvarietät reduziert. Das Ausmass des vermuteten Varietätsdefizites bedürfte genauerer Abklärung. Von den Befürwortern der gegenwärtigen Regulierung wird darauf hingewiesen, dass durch Anpassung der Versicherungsdeckung an individuelle Umstände des

Versicherten, durch die Wahl von Zusatzdeckungen und Selbstbehalten und durch die Gewährung von Rabatten, wenn der Versicherte bestimmte risikomindernde Vorkehrungen tätigt, eine erhebliche Angebotsvarietät resultiere. Ausserdem sei im Vergleich zum Ausland kein Innovationsdefizit zu erkennen. In andern Branchen versteht man unter Varietät des Angebotes, dass der Kunde für dasselbe Bedürfnis verschiedene Lösungen angeboten bekommt. Er kann also nicht nur unterschiedliches Zubehör zu einem einheitlichen Autotyp wählen, sondern ganz verschiedene Autotypen. Einen Hinweis darauf, dass diese Situation in der Versicherung nicht gegeben ist, liefert der Direktor der Aufsichtsbehörde mit seiner Aussage, "dass heute in der schweizerischen Assekuranz zu vieles über den gleichen Leisten geschlagen werde", und dass "die Versicherer mehr Individualität anbieten" könnten (Pfund, 1988, 12). Beizufügen ist allerdings, dass wegen der raschen Nachahmbarkeit der Produkte wohl auch nur mässige Anreize zu individuellen Innovationen bestehen.

Zu beachten ist, dass Regulierung durch Aufsichtsbehörde und Regulierung durch Verbände teilweise substitutiv sind. Die Aufsichtsbehörde verfügt nur über sehr begrenzte Kapazität – total rund 30 Personen – und wäre wohl bald überfordert bzw. müsste erheblich mehr Personal haben, wenn jede Unternehmung wesentlich andersartige AVB hätte. Einheitliche AVB kommen deshalb ihren Möglichkeiten entgegen. Umgekehrt mag es für den Verband leichter sein, einheitliche Tarife zu erarbeiten, wenn eine staatliche Genehmigungspflicht schon besteht. Für das einzelne Verbandsmitglied oder gar den Aussenseiter ist es wesentlich kostengünstiger, wenn er ein Verbandsprodukt übernehmen kann, als wenn er selber eines entwickeln müsste. Durch die staatliche *Sicherstellung der Bonität* mittels Prämienfestsetzung, Kautionen und Sicherungsfonds, das Ausschalten des Konkursrisikos also, überleben auch ineffiziente Versicherer, die bei unreguliertem Wettbewerb ausscheiden müssten.

Im Bereich der *Prämie (Tarife)* wird von Gesetzes wegen der Wettbewerb lediglich auf eine Bandbreite eingengt und durch den Grundsatz selbsttragender Sparten eine "Subventionierung" des einen Produktes durch das andere ausgeschlossen. In Anbetracht der Schwierigkeit, in einer Mehrprodukteunternehmung die Kosten auf die einzelnen Produkte aufzuteilen, dürfte letzteres allerdings nicht allzu einschneidend sein. Wesentlich weitgehender ist die Regulierung durch die Verbände, wenn sie – wie in den wichtigen Sparten üblich –, verbindliche Tarife aufstellen. Kartellrenten, verzerrte Einkommens- und Signalfunktion der Preise sind die Folge. Der Druck auf die Kosten, sowohl auf die eigenen Verwaltungskosten des Versicherers als auch auf die Kosten der Anbieter, welche Folgen von Schäden beheben (Ärzte, Spitäler, Reparatoren, Ersatzteil- und Warenlieferanten usw.) ist zweifellos geringer als bei Preiswettbewerb. Übersetzte Rechnungen in den Fällen, wo die Versicherung zahlt, sind deshalb nicht ungewöhnlich. Das Wissen, dass die Versicherung meist ohne Umstände zahlt, lässt Kostenüberlegungen in den Hintergrund treten. Analog zur Regulierung der AVB sind

Tarifregulierungen durch Aufsichtsbehörde und Verbände in gewisser Hinsicht substitutiv.

Im Bereich der *Nebenleistungen* führt das Verbot versicherungsfremder Geschäfte, insbesondere von Bank- bzw. Finanzgeschäften zum Verlust von Verbundvorteilen, der aber in Anbetracht der Spezialisierungsvorteile nicht allzu hoch zu veranschlagen ist. Ebenfalls Verbundvorteile können im Einzelfall durch das Vergünstigungsverbot verloren gehen. Insgesamt dürften diese Wettbewerbsbeschränkungen nicht allzu sehr ins Gewicht fallen.

Im weiten Bereich des *Service* – von der Beratung über die Anpassung abgeschlossener Verträge bis zu kulanter Schadenerledigung – bestehen wenig Beschränkungen des Wettbewerbs. Anerkanntermassen besteht hier lebhafter Wettbewerb. Es wird von Sachkennern auch gesagt, dass die Schadenregulierung in der Schweiz im Vergleich zu weniger stark regulierten ausländischen Systemen ausgesprochen kulant sei. Das heisst Kosten kleinerer Schäden werden anstandslos ausbezahlt und gerichtliche Auseinandersetzungen sind vergleichsweise selten. Es kann deshalb die Hypothese aufgestellt werden, dass die Kartellrenten, die aus den Gemeinschaftstarifen der Verbände resultieren, zum Teil verwendet werden für kostspieligere Serviceleistungen und für eine grosszügigere Schadenregulierung, als dies bei Preiswettbewerb der Fall wäre. Der Kunde erhält hier möglicherweise eine qualitativ höherwertige Leistung, als er von sich aus kaufen würde, wenn er die Alternative hätte zwischen verschiedenen Qualitätsstufen und entsprechend abgestuften Prämien. Ausserdem werden, wie oben erwähnt, diejenigen Anbieter zum Teil "subventioniert", die Schadenfolgen beheben.

3. Hypothesen über die Auswirkungen

Gestützt auf unsere kursorische Betrachtung der bestehenden Wettbewerbsbeschränkungen lassen sich nun zusammenfassend folgende *Hypothesen* über die Auswirkungen formulieren:

1. Durch Verbandsvereinbarungen werden Gemeinschaftstarife festgelegt, die vielleicht einige Prozente *über* den Prämien bei Preiswettbewerb liegen. Diese Prämien ermöglichen tendenziell:
 - Das Verbleiben ineffizienter Anbieter, d. h. solcher mit höheren Kosten, am Markt;
 - Höhere Gewinne für die effizienten Anbieter;
 - Die Finanzierung aufwendiger Serviceleistungen;
 - Die Zahlung überhöhter Rechnungen bei Schadenregulierung.
 Das heisst nicht, dass die Versicherer kein Interesse an Einsparungen bei den Verwaltungskosten und den Schadenkosten hätten. Entsprechende Anstrengungen werden aber in geringerem Masse durch die Konkurrenz erzwungen als bei Preiswettbewerb.

2. Die Gemeinschaftstarife werden relativ gut eingehalten, weil:
 - Die Tarife mehr oder weniger den eigenen Interessen entsprechen, die man bei der Erarbeitung einbringen konnte;
 - Unter den Exponenten der wichtigen Verbandsmitglieder enge persönliche Kontakte bestehen, also durch soziale Kontrolle;
 - (Milde) Sanktionen des Verbandes drohen;
 - Mässige Marktzutrittsschranken bestehen, wobei eher die Notwendigkeit eines kostspieligen Aussendienstes ins Gewicht fällt als die gesetzliche Zutrittsbeschränkung.

Allerdings kommt es auch zu Umgehungen der Verbandstarife, und zudem besteht im härter umkämpften Industriegeschäft, wo oft Einzelrisiken versichert werden, de facto ein Spielraum bei der Prämienbemessung.
3. Tendentiell wird das Ausmass der Innovation durch die Einheitlichkeit der Verbandsprodukte reduziert, und das Tempo durch die Notwendigkeit, einen Konsens im Verband zu finden und durch das Genehmigungsverfahren der Aufsichtsbehörde. Allerdings wird gegenwärtig das Innovationspotential eher als gering eingeschätzt und reduziert die rasche Nachahmbarkeit den Innovationsanreiz.
4. Staatliche Aufsicht und Verbandsaktivität bedingen sich bei der Produkt- und Prämienregulierung teilweise gegenseitig. Die staatliche Genehmigungspflicht erleichtert die Verbandstätigkeit und erlaubt geringere Sanktionen. Umgekehrt erleichtern Einheitlichkeit der Prämien und Produkte die Kontrolltätigkeit des Aufsichtsorganes.
5. Weniger ins Gewicht fallen dürften Spartenrennung und Verbot versicherungsfremder Geschäfte, sofern bei letzteren keine Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Banken und andern Finanzintermediären entstehen.
6. Für den Versicherten resultieren:
 - Etwas höhere Prämien als bei Wettbewerb;
 - Leichte Erhältlichkeit von Versicherungsdeckung, geringe Prämienchwankungen, Sicherheit der zugesagten Deckung wegen Ausschaltung des Konkursrisikos, hohe Qualität der Beratung und kulante Schadenregulierung.

Blankart und *Finsinger* (1982) liefern allerdings Hinweise dafür, dass unter Umständen gerade durch die Regulierung Prämienchwankungen erzeugt werden können.

Die voranstehenden Hypothesen ergeben sich, wenn man den regulierten Markt mit einem fiktiven Wettbewerbsmarkt vergleicht. Ob das überhaupt sinnvoll ist, sollen die nachfolgenden Überlegungen zeigen.

4. Die Begründung der Wettbewerbsbeschränkungen

Wettbewerbsbeschränkungen werden in der Versicherungswirtschaft insbesondere mit sogenannten Besonderheiten des Versicherungsgeschäftes begründet. Für die einen sind solche Besonderheiten eindeutig gegeben (z. B. *Farny*, 1979, 1987; *Büchner*, 1985), andere sind zurückhaltender oder teilweise kritisch (*Seuss*, 1979; *Möller*, 1985) und wieder andere bestreiten das Vorliegen echter Besonderheiten (*Soltwedel*, 1986 und weitgehend auch *Eggerstedt*, 1987). Nachfolgend werden die wichtigsten einschlägigen Überlegungen geprüft:

Kalkulationsargument: Die Kalkulation sei schwieriger als in andern Branchen, weil besonders grosse Unsicherheit über die eventuell sehr viel später einmal zu bezahlenden Schadenkosten bestehe. Nun tätigen natürlich auch andere Unternehmungen längerfristige Investitionen, wobei in ihrem Falle eher Unsicherheit über die Erträge als über die Kosten besteht. Wichtiger aber ist der Einwand, dass ja die ganze Versicherungstechnik darauf ausgerichtet ist, diese Unsicherheit zu reduzieren. Das geht vom Entscheid, Versicherungsschutz für bestimmte Risiken gar nicht zu gewähren (z. B. bei Kriegen, innern Unruhen) über die Beschränkung der Leistung pro Versicherten oder pro Schadenereignis und über die Risikoüberwälzung mittels Mitversicherung, Rückversicherung und Pool bis zur sachlichen und geographischen Streuung der versicherten Risiken und einer vielfältigen Reservepolitik (Prämienübertrag, Schadenreserven, stille Reserven) (*Haller*, 1975).

Der Versicherer befindet sich meines Erachtens in derselben Situation wie ein Industriebetrieb, der eine besonders gefährliche Technologie verwendet, diese aber mit Hilfe verschiedenster Massnahmen soweit zähmt, dass ihre Verwendung vertretbar wird.

Kooperationsargument: Zusammenarbeit in Verbänden sei notwendig, um genügend umfangreiche Grundlagen für die Prämienkalkulation zu bekommen (Gesetz der grossen Zahl). Das ist einleuchtend, doch stellt sich die Frage, welche Konsequenzen man daraus zieht. Sicher wird die Kalkulation erleichtert, wenn der Versicherungsschutz für einen bestimmten Risikotyp bei allen Versicherern gleich ist (einheitliche AVB). Eine gewisse Varietät der Bedingungen ist jedoch dennoch möglich, lediglich aufwendiger in der Kalkulation. Aus dem Kooperationsargument folgt also nicht zwingend völlige Einheitlichkeit der Produkte.

Vorleistungsargument: Der Versicherungsnehmer erbringe seine Leistung (Prämie) zum voraus und müsse Gewähr haben, dass der Versicherer – unter Umständen nach langer Zeit – im Schadenfall noch existiere und noch zahlungsfähig sei. Dieser Sachverhalt ist z. B. bei Haftpflicht und Invalidität ausgeprägt, bei andern Versicherungstatbeständen dagegen weniger. Zur Bewältigung dieser Asymmetrie kann man sich Massnahmen des Versicherers (Qualitätsgarantie, Reputation, Werbung) vorstellen oder das Entstehen besonderer Informations-

angebote (selbständige Versicherungsberater, Makler). Staatliche Regulierung ist nicht die einzige Lösung des Problems.

Kapazitätsargument oder Argument des ruinösen Wettbewerbs: Nicht überzeugend ist das rein produktionstechnisch verstandene Argument des ruinösen Wettbewerbs: mit gegebener Produktionsausstattung könne losgelöst von Kostenüberlegungen praktisch unbeschränkt Versicherungsschutz produziert werden. "Engpassfaktoren sind vielmehr die verfügbaren Mitarbeiter, die Kapazitäten der Informationsverarbeitung, das verfügbare Eigenkapital, in bestimmten Fällen auch der beschaffbare Rückversicherungsschutz" (Farny, 1987, 1010). Wir haben ja schon weiter oben bei der Behandlung der Marktzutrittsschranken gesehen, dass zwar gewisse "economies of scale" bestehen, dass diese aber nicht sehr ausgeprägt sind. Dies deshalb, weil die Verwaltungskosten eben zum grossen Teil variabel und nicht fix sind. Eher gerechtfertigt ist der Hinweis auf *periodisch-ruinösen* Wettbewerb in unregulierten Versicherungsmärkten. Im Grunde erscheint hier wieder das Vorleistungsargument: wenn zwischen Vertragsabschluss und Vertragserfüllung relativ lange Zeit vergehe, könnten leichtsinnig oder unseriös kalkulierende Anbieter mit ihren niedrigen Preisen die seriösen Anbieter vom Markt verdrängen; erst nachher stelle sich heraus, dass die unseriösen Anbieter ihre Kosten nicht decken könnten und drastische Reduktionen der Versicherungsdeckung und Prämien erhöhungen vornehmen müssten. Legt man allerdings bei Anbietern und Nachfragern das Homo-oeconomicus-Modell zugrunde, so werden sich die Anbieter nicht längere Zeit oder wiederholt so verhalten, also kollektiven Selbstmord begehen, und die Nachfrager sind nicht zu bedauern, wenn sie zu Schaden kommen, weil sie sich nicht genügend über die Anbieter informiert haben (Soltwedel, 1986, 10 ff.). Praktische Erfahrungen, im weniger regulierten amerikanischen Markt beispielsweise, ergeben allerdings ein anderes Bild. Vor einigen Jahren verhielten sich zahlreiche Versicherer spekulativ, indem sie ungenügende Risikoprämien in Kauf nahmen, in der Hoffnung, mittels der damals hohen Zinsen dennoch über die Runden zu kommen (cash-flow underwriting). Es entwickelte sich ein scharfer Prämienwettbewerb, und nach dem Absinken der Zinssätze kam es zu zahlreichen Konkursen (Mc Cullough, 1987).

Informationsargument: Beim Massenkunden fehle es an Bereitschaft und/oder Fähigkeit, nichtstandardisierte Produkte zu beurteilen und unter den Anbietern gemäss ihrer Leistung zu diskriminieren. Deshalb gelte eben das Argument des ruinösen Wettbewerbs doch und deshalb seien auch einheitliche AVB nötig, damit der Kunde bloss noch Preise zu vergleichen brauche (soweit diese überhaupt divergieren, was in der BRD bei vielen Versicherungen der Fall ist, in der Schweiz nur in den weniger bedeutenden sogenannten freien Sparten). Analog zum Vorleistungsargument kann auch hier darauf verwiesen werden, dass zur Lösung dieses Informationsproblems auch marktwirtschaftliche Varianten denkbar sind (Berater, Makler). Nach allgemeiner Auffassung benötigen die industriellen, allenfalls auch gewerblichen Kunden dagegen keinen besonderen Schutz.

5. Deregulierungsmöglichkeiten

Hauptsächliche Schwierigkeiten bereiten im Versicherungsgeschäft Informationsprobleme und zyklisch ruinöser Wettbewerb. Im folgenden werden unterschiedliche Lösungen dieser Probleme kurz skizziert und damit zugleich Deregulierungsmöglichkeiten geprüft (Eggerstedt, 1987; Soltwedel, 1986; Sievers, 1988).

Eine *reine Marktlösung* kommt in Betracht, wenn auch die Nachfrager in der Lage sind – sei es aus eigener Anstrengung oder durch Beizug von Spezialisten – zwischen Anbietern und ihren Leistungen zu diskriminieren. Das wird für Grossrisiken bzw. für Firmen ab einer bestimmten Grösse bejaht, nicht jedoch für das Massengeschäft. Die Vorbereitung einer Deregulierung für Grossrisiken ist in der EG weit fortgeschritten. Insbesondere deutsche Versicherer sind jedoch bestrebt, auch hier gewisse staatliche Regulierungen der AVB durchzusetzen. Es ist noch nicht genau absehbar, wieweit die Grossrisiken aus der sonstigen Regulierung herausgelöst werden und welchen Einfluss diese neue Lösung auf die Regulierung des übrigen Geschäftes haben wird.

Als nächste Stufe wäre – zur Behebung der Asymmetrie bei den Informationen – ein *reines Publizitätssystem* denkbar: Zuhanden der schwächeren Marktseite werden den Anbietern Publizitätspflichten auferlegt bzw. werden durch Konsumentenorganisationen oder staatliche Stellen den Nachfragern Informationen zur Verfügung gestellt. Diese würden Auskunft geben über die Solvenz der Anbieter, verschiedene Angebote vergleichen oder Musterbedingungen (sozusagen Normprodukte) darstellen, mit denen effektive Angebote verglichen werden können. Solche Informationen haben Kollektivgutcharakter. Der Ökonom ist geneigt, die reine Marktlösung oder das Publizitätssystem für ausreichend zu halten, weil er auf den Markt als Problemlösungsverfahren vertraut und von ihm im Grunde auch die Bewältigung der erwähnten komplexen Informationsaufgaben erwartet. Wie Bruno Frey (1986) darlegte, sind aber die Ökonomen mit ihrer Bevorzugung des Marktes ziemlich allein. Jedenfalls können wir dem Laien nicht überzeugend darlegen, dass auch bei asymmetrischer Information und bei Langfristigkeit der Verträge der Markt zu befriedigenden Ergebnissen führt. Und selbst wenn wir das könnten, wären in Wirklichkeit politisch motivierte Konsumentenschutzeinstellungen wirksam oder schon Gesetz, welche dem Nachfrager wesentlich weniger zutrauen.

Deshalb wird als nächste Stufe der Regulierung die *Ausschaltung des Konkursrisikos oder doch der Konkursfolgen für den Nachfrager* ins Auge gefasst (Argument der Langfristigkeit bzw. des zyklisch ruinösen Wettbewerbs). Hier favorisieren die Ökonomen eine Kombination von Solvabilitäts-(Zahlungsfähigkeits-)Vorschriften, die durch die Aufsichtsbehörde zu überprüfen sind, mit einem Garantiefonds. Mit "Garantiefonds" ist gemeint, dass im Falle, wo ein Versicherer trotz Solvabilitätsvorschriften in Konkurs zu gehen droht und nicht von einer andern Versicherung übernommen wird, die Gesamtheit der Versicherer den Löwenanteil der Ansprüche der Versicherten – z. B. 90 % – übernimmt. Diese Lösung scheint zunächst sachlogisch überzeugend: hinter das bereits mehrfache

System von Sicherungen wird eine Versicherung der Versicherung geschaltet, die notfalls einspringt. Die Versicherer hingegen halten verständlicherweise wenig von dieser Lösung. Sie bezeichnen sie als nicht marktgerecht und verspüren keine Lust, für die Verpflichtungen fallierender Konkurrenten aufzukommen, von denen sie bisher besonders scharf konkurrenziert wurden.

Wenn die besondere Schutzbedürftigkeit des Versicherungsnehmers bejaht wird und Konkurse unter allen Umständen verhindert werden sollen, so wollen deshalb die Versicherer auch Gewähr haben, dass das Wettbewerbsverhalten der Konkurrenten nicht beliebig sein kann. Das bedeutet *Mindestprämien und minimale Regelung der AVB durch Staat oder Verbände*. Wenn man bereit ist, auch das Vorkommen nicht rein rationaler oder etwas willensschwacher Unternehmer anzunehmen, kann man darin auch eine Selbstbindung der Unternehmer sehen. Sie sind bereit, auf bestimmte Verlockungen des Marktes zu verzichten und sich entsprechende Fesseln anlegen zu lassen. So wie sich Odysseus an den Mast binden liess, um dem Gesang der Sirenen nicht zu erliegen (*Elster, 1979*). Eine bloss begrenzte Varietät der Produkte lässt sich auch damit begründen, dass man monopolistische Preissetzungsspielräume wegen extremer Produktdifferenzierung vermeiden will.

Für die letzte Stufe, *einheitliche Bruttoprämien und völlig einheitliche AVB*, gibt es meines Erachtens keine zwingenden ökonomischen Gründe.

Aus den vorstehenden Überlegungen ergeben sich für die Schweiz die folgenden Deregulierungsmöglichkeiten:

1. Verzicht auf einheitliche Bruttoprämien. Von Verbandsseite berechnet und verbindlich erklärt werden nur noch Nettoprämien (Risikoprämien). Im Bereich der Verwaltungskosten und Gewinnspanne dagegen herrscht Prämienkonkurrenz (*Diehl, 1983, 264 f.*). Dadurch dürfte eine gewisse Senkung der Prämien und ein stärkerer Druck auf die Kosten (Verwaltungs- und Schadenkosten) resultieren. Andererseits würden der Kontrollaufwand durch die Aufsichtsbehörde und der Informationsaufwand des Kunden etwas grösser. Scharfer Preiswettbewerb könnte auch zu einer Erhöhung gewisser Kosten (Herumschieben von Portefeuilles) führen, und bei Kostendruck könnten prophylaktische Massnahmen zur Risikoverminderung beeinträchtigt werden.
2. Übernahme der EG-Regelung für Grossrisiken. Das dürfte keine allzu grossen direkten Auswirkungen haben, weil im Industriegeschäft – wie erwähnt – ohnehin de facto schon eine gewisse Preis- und Bedingungskonkurrenz besteht und die geltenden Prämien international kompetitiv sind. Die Übernahme der EG-Regelung würde aber Gelegenheit bieten, auch in der Schweiz die Vor- und Nachteile des schweizerischen Regulierungssystems genauer herauszuarbeiten.
3. Grössere Diversität der Produkte durch grössere Vielfalt der Verbandsprodukte oder durch Zulassung von Produkten einzelner Versicherer neben den Verbandsprodukten. Dadurch würden wiederum der Kontrollaufwand der Aufsichtsbehörde und der Informationsaufwand des Kunden grösser. Ausserdem würde die Kalkulation der Tarife schwieriger.

Bei 1. und 3. handelt es sich um Optimierungsprobleme, weshalb die Realisierung genauere Abklärungen erfordern würde. Weitergehende Deregulierungsschritte halte ich aus verschiedenen Gründen für politisch kaum realisierbar: wegen des Rollenverständnisses der Versicherer und der Aufsichtsbehörde, wegen bestehenden Konsumentenschutzvorstellungen (man traut dem Konsumenten ja nicht einmal den vernünftigen Umgang mit sogenannten Lockvögeln zu) und schliesslich weil die Vorteile der bestehenden Wettbewerbsbeschränkungen zwar für die verhältnismässig wenigen Versicherer ins Gewicht fallen, die Nachteile aber sich auf eine grosse Zahl von Versicherungsnehmern verteilen und beim einzelnen nicht viel ausmachen.

Literaturverzeichnis

- Blankart, Charles Beat; Finsinger, Jörg*: Staatliche Aufsicht und Preiszyklen in der Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung. In: Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1982, 279 – 297.
- Buechner, Georg*: Wettbewerb auf den Versicherungsmärkten aus der Sicht der Anbieter. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1985, 611 – 628.
- Mc Cullough, Vince*: Remember me. A survey of insurance. In: The Economist, June 6, 1987, 3 – 18.
- Diehl, W.*: Preis und Konkurrenz in der Versicherungswirtschaft. In: Schweizerische Versicherungszeitschrift, 1983, 262 ff.
- Eggerstedt, Harald*: Produktwettbewerb und Dienstleistungsfreiheit auf Versicherungsmärkten. Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz. Duncker & Humblot, Berlin 1987.
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement*: Darstellung und Werdegang der Wettbewerbsverhältnisse am schweizerischen Versicherungsmarkt, 33. Veröffentlichung der Preisbildungskommission des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes, Bern 1965.
- Elster, Jon*: Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality. Maison des Sciences de l'Homme and Cambridge University Press, 1979.
- Farny, Dieter*: Die Versicherungswirtschaft im Wettbewerbskonzept der Marktwirtschaft. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1979, 31 – 74.
- Farny, Dieter*: Über Regulierung und Deregulierung von Versicherungsmärkten. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 1987, 1001 – 1023.
- Frey, Bruno S.*: Economists Favour the Price System – Who Else Does? In: KYKLOS, 1986, 537 – 563.
- Haller, Matthias*: Sicherheit durch Versicherung? Gedanken zur künftigen Rolle der Versicherung. Institut für Versicherungswirtschaft an der Hochschule St. Gallen. Schriftenreihe Risikopolitik, Band 1. Herbert Lang, Bern und Frankfurt am Main 1975.
- Krause, Jochen*: Die Deregulierungsdiskussion – theoretische Grundlagen und Bedeutung für die Versicherungswirtschaft (I) + (II). In: Versicherungswirtschaft, 1988, 348 – 355 und 405 – 409.
- Mayer, Colin*: The Assessment. Recent Developments in Industrial Economics and their Implications for Policy. In: Oxford Review of Economic Policy, 1985, 1 – 24.
- Moeller, Hans*: Wettbewerb auf Versicherungsmärkten. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1985, 169 – 199.
- Pfund, Peter*: Konsumentenschutz in der Assekuranz. In: Schweizerische Versicherungszeitschrift, 1988, 1 – 14.
- Scherer, Frederic M.*: On the Current State of Knowledge in Industrial Organization. In: De Jong H. W. und Shepherd W. G. (eds.) Mainstreams in Industrial Organization, 5 – 21, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1986.
- Schmalensee, Richard*: Industrial Organization. In: The New Palgrave. A Dictionary of Economics, 2, London, New York, Toronto 1987, 803 – 808.
- Schweizerische Kartellkommission*: Die Wettbewerbsverhältnisse in der schweizerischen Feuer- und Elementarschadenversicherung. Veröffentlichungen der schweizerischen Kartellkommission, 4, 1971.
- Seuss, Wilhelm*: Wettbewerb und Bewertung von Risiken. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1979, 75 – 90.
- Sievers, Heinz*: Die nationalen Versicherungsmärkte innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. In: Versicherungswirtschaft, 1988, 337 – 347.
- Soltwedel, Rüdiger et al.*: Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Kieler Studien. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1986.
- Williamson, Oliver E.*: Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control, Wheatsheaf Books, Brighton 1986.

Zusammenfassung

Wettbewerbsbeschränkungen in der schweizerischen Versicherungswirtschaft und ihre volkswirtschaftliche Beurteilung.

Vergleicht man die sehr weitgehenden Wettbewerbsbeschränkungen in der Schweiz durch Staat, Verbände und Parallelverhalten der Versicherer selber mit einem fiktiven Wettbewerbsmarkt, so kann ein wesentliches Effizienz-Defizit vermutet werden. Die Prüfung von sogenannten Besonderheiten der Versicherungsbranche zeigt zwar, dass diese oft übertrieben dargestellt werden. Immerhin bereiten die Langfristigkeit der Verträge und asymmetrischen Informationen besondere Probleme, welche Wettbewerbsbeschränkungen begründen können. Dennoch besteht in der Schweiz ein gewisses Deregulierungspotential: Verzicht auf einheitliche Bruttoprämien, Übernahme der EG-Regelung für Grossrisiken und grössere Diversität bei den Produkten.