

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick,
Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter
und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/2799 –**

Überprüfung der Geeignetheit von Kapitalanlagen im Rahmen des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen

Vorbemerkung der Fragesteller

Gemäß § 81 Absatz 1 Satz 2 und 5 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) ist es Aufgabe der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die Anlegung des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen in geeignete Vermögenswerte zu überwachen. Diese Aufgabe ist Teil der Beobachtungsfunktion im Rahmen der Finanzaufsicht über Versicherungsunternehmen. Die Kapitalanlage von Versicherungsunternehmen ist weitgehend verrechtlicht. Der Anlagekatalog des § 54 Absatz 2 VAG sieht bestimmte Produktkategorien vor, in die Versicherungsunternehmen ausschließlich investieren dürfen. Zudem müssen die Vermögensanlagen im Einzelnen, aber auch im Gesamtportfolio, den Grundsätzen des § 54 Absatz 1 VAG entsprechen. Mithin müssen die Kapitalanlagen den Grundsätzen der Sicherheit und Rentabilität bei jederzeitiger Liquidität des Versicherungsunternehmens sowie der angemessenen Mischung und Streuung entsprechen. Der Grundsatz der großen Sicherheit genießt dabei Priorität.

In der auf Grundlage von § 54 Absatz 3 VAG erlassenen Anlageverordnung (AnlV) sind die zulässigen Anlageformen für das gebundene Vermögen präzisiert. Zusätzlich hat die BaFin ein Kapitalanlage-Rundschreiben 4/2011 (VA) herausgegeben, in dem Hinweise zu den verschiedenen Anlageformen des Anlagekatalogs enthalten sind. Die Hinweise im Kapitalanlage-Rundschreiben stellen die Verwaltungspraxis der BaFin dar und binden die Versicherungsunternehmen daher allenfalls nur mittelbar.

Über ihre gesamten Vermögensanlagen, aufgegliedert in Neuanlagen und Bestände, müssen die Versicherungsunternehmen in den von der BaFin festgelegten Formen und Fristen berichten (§ 54d Satz 1 VAG). Die Berichterstattung im Sinne des § 54d VAG über Neuanlagen und Bestände des Versicherungsunternehmens hat durch die von der BaFin festgelegten Nachweisungen 670 und 673 sowie über spezielle Vordrucke, die als Anlagen „Fonds“, „Immobilien“, „Streuung“, „Hedgefonds“, „Rohstoffprodukte“ und „ABS/CLN“ der Sammelverfügung vom 21. Juni 2011 beigelegt sind, zu erfolgen. Daneben

sind in einem Vermögensverzeichnis die Bestände des Sicherungsvermögens einzeln einzutragen (§ 66 Absatz 6 VAG). Auch dieses Verzeichnis ist der BaFin in den dafür vorgesehenen Vordrucken einzureichen.

Sollte die BaFin die Kapitalanlagen der Versicherungsunternehmen einer risikobasierten und inhaltlichen Überprüfung unterziehen, um die Einhaltung der Anlagegrundsätze – vor allem der Sicherheit – zu überprüfen, könnte man von einer weitgehend flächendeckenden Finanzproduktaufsicht in Deutschland sprechen, da die Versicherungsunternehmen zu der größten Anlegergruppe am Kapitalmarkt zählen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Gemäß den Vorgaben des VAG hat die Aufsichtsbehörde auf die dauernde Erfüllung der Verpflichtungen aus den Versicherungen zu achten. Die Aufsicht muss speziell die Anlage in entsprechenden geeigneten Vermögenswerten im Blick haben, wofür insbesondere die §§ 54 und 66 VAG maßgeblich sind. Eine weitere Konkretisierung der Aufsicht über Kapitalanlagen der Versicherungen erfolgt durch die von der Bundesregierung erlassene „Verordnung über die Anlage des gebundenen Vermögens von Versicherungsunternehmen“ (Anlageverordnung – AnIV).

Die Anlageverordnung ist dabei auch im Kontext des derzeit geltenden regelbasierten Aufsichtssystems – Solvabilität I – zu sehen. Danach werden die Eigenmittelanforderungen mit einem pauschalen Ansatz bestimmt, der unabhängig davon ist, welche Anlagerisiken das einzelne Unternehmen tatsächlich eingegangen ist. Daher ist es erforderlich, dass die Risiken in der Kapitalanlage durch konkrete aufsichtsrechtliche Vorschriften begrenzt werden. Die Anlageverordnung legt dazu fest, in welche Anlageformen Versicherungsunternehmen investieren dürfen und welche volumenbezogenen Beschränkungen („Quoten“) zu beachten sind. Jedes Versicherungsunternehmen hat für sich zu prüfen, ob die eingegangenen Risiken insgesamt – also auch über den Kapitalanlagebereich hinaus – tragbar sind. Dies kann beispielsweise anhand von Stresstests erfolgen.

Anlagebeschränkungen durch die Anlageverordnung sind auch deswegen notwendig, weil es angesichts der Masse der von Versicherungsunternehmen getätigten Investments unmöglich ist, dass die Aufsicht eine inhaltliche Einzelfallprüfung aller einzelnen Anlagen vornimmt.

Das künftige Aufsichtssystem Solvabilität II beruht auf einem risiko- und prinzipienbasierten Ansatz, so dass sich das Aufsichtskonzept grundlegend ändern wird. Versicherungsunternehmen, die unter den Anwendungsbereich von Solvabilität II fallen, werden ihre Investments freier als bisher auswählen können. Im Gegenzug müssen sie aber die eingegangenen Anlagerisiken adäquat mit Eigenmitteln unterlegen und hohe Anforderungen an das Risikomanagement erfüllen. Die Unternehmen werden ihre risikobasierte Eigenmittelanforderung entweder mit der Standardformel von Solvabilität II oder mit einem von der Aufsicht genehmigten internen Modell bestimmen. Nach dem prinzipienbasierten Ansatz von Solvabilität II müssen sie außerdem regelmäßig eine Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung durchführen, in der sie insbesondere untersuchen, ob ihr individuelles Risikoprofil in der Standardformel bzw. im internen Modell angemessen abgebildet wird, und etwaige Lücken gegenüber den regulatorischen Eigenmittelanforderungen identifizieren. Der Aufsicht sind die Einzelheiten zu diesen Untersuchungen darzulegen.

1. Inwieweit, insbesondere in welchem Umfang unter Zuhilfenahme welcher Methoden, überprüft die BaFin die Geeignetheit der Kapitalanlage im gebundenen Vermögen von Versicherungsunternehmen, um ihren gesetzlichen Auftrag gemäß § 81 Absatz 1 Satz 2 und 5 VAG nachzukommen?

Im Rundschreiben 4/2011 (VA) konkretisiert die BaFin ihre Verwaltungspraxis zur Anwendung der Anlageverordnung. Mit der Sammelverfügung vom 21. Juni 2011 werden den Versicherungsunternehmen Berichtspflichten auferlegt, die neben einer konsolidierten Darstellung der Kapitalanlage die detaillierte Aufschlüsselung einzelner Anlagen (z. B. einzelner Beteiligungen) fordern. Zu unterscheiden sind quartalsweise vorzulegende Meldungen und gesonderte Meldungen bei Neuerwerb oder wesentlicher Veränderung bestimmter Kapitalanlagen.

Auf dieser Grundlage werden die Kapitalanlagen auf ihre Eignung für das gebundene Vermögen geprüft. Bei Unstimmigkeiten in den eingereichten Unterlagen und bei Zweifeln bezüglich der Angemessenheit der Kapitalanlage des Versicherungsunternehmens kontaktiert die BaFin das Unternehmen. Die weitergehende Prüfung wird ggf. durch Aufsichtsgespräche oder anlassbezogene Prüfungen vor Ort ergänzt. Die BaFin nutzt für die Prüfung auch Berichte und Aussagen anderer Prüfinstanzen (interne Revision, Treuhänder, Wirtschaftsprüfer).

2. Inwiefern verfolgt die BaFin ein konkretes Aufsichtskonzept zur Überprüfung der Geeignetheit von Kapitalanlagen im Rahmen des VAG?

Das Aufsichtskonzept der BaFin hat folgende Kernelemente:

- Das Fundament ist die regelmäßige Berichterstattung der Versicherungsunternehmen an die BaFin, z. B. im Rahmen der Meldepflichten nach der Versicherungsberichterstattungs-Verordnung (BerVersV), der Sammelverfügung der BaFin vom 15. April 2011 und der Sammelverfügung der BaFin vom 21. Juni 2011. Die eingereichten Unterlagen werden auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben gemäß der Verwaltungspraxis überprüft (siehe Antwort zu Frage 1).
- Die interne Revision der Versicherungsunternehmen hat jährlich zu prüfen, ob das Rundschreiben 4/2011 (VA) der BaFin eingehalten wird. Der Prüfungsbericht ist der BaFin vorzulegen. Folgenreiche Feststellungen der internen Revision werden durch die BaFin weiter verfolgt.
- Als weiteres Element ist das Instrument der örtlichen Prüfung zu nennen. Örtliche Prüfungen erfolgen turnusmäßig oder anlassbezogen. Im Rahmen von örtlichen Prüfungen ist die stichprobenartige Prüfung konkreter einzelner Kapitalanlagen möglich.

3. Welche konkreten Prüfkriterien legt die BaFin zugrunde, wenn sie die eingereichten Anlagen und Nachweisungen (§ 54d VAG) sowie das Vermögensverzeichnis (§ 66 Absatz 6 VAG) zur Überprüfung von den Versicherungsunternehmen eingereicht bekommt?

Die Anforderungen an die Kapitalanlage und damit die Prüfkriterien für die BaFin ergeben sich aus der Anlageverordnung sowie dem Rundschreiben 4/2011 (VA) der BaFin.

4. Inwiefern erfolgt eine Überprüfung der jeweiligen Risikoeinschätzungen der Versicherungsunternehmen durch die BaFin im Hinblick auf die einzelnen Anlagegegenstände im gebundenen Vermögen?

Gemäß Sammelverfügung der BaFin vom 15. April 2011 (Abschnitt A, Buchstabe c Nummer 2) sind der BaFin jährlich die aktuellen innerbetrieblichen Anlagerichtlinien für die Kapitalanlage vorzulegen. Die Anforderungen an die Richtlinien werden in den Mindestanforderungen an das Risikomanagement, dem Rundschreiben 3/2009 (VA) sowie dem Rundschreiben 4/2011 (VA) der BaFin konkretisiert. Im Rundschreiben 4/2011 (VA) werden zudem die zu berücksichtigenden Risiken beschrieben.

5. Inwiefern erfolgt dabei eine eigene Risikoeinschätzung oder eine ähnliche Qualitätskontrolle (z. B. auf Grundlage von Risikomodellen, wie Chance-Risiko-Profile oder Value-at-Risk-Modelle) der BaFin in Bezug auf das Gesamtportfolio respektive in Bezug auf jeden einzelnen Anlagegegenstand?

Sowohl unter Solvabilität I als auch unter Solvabilität II obliegt die Anlageentscheidung im Einzelfall und die individuelle Risikoeinschätzung den Versicherungsunternehmen, die dabei den regulatorischen Rahmen beachten müssen. Die Aufsicht kann die Unternehmen von ihrer Verantwortung nicht dadurch entbinden, dass sie selbst modellbezogene eigene Risikoeinschätzungen vornimmt. Die BaFin überprüft aber die Risikoeinschätzung der Unternehmen.

Gemäß der Vorbemerkung der Bundesregierung sind unter Solvabilität I die Risiken aus der Kapitalanlage bereits durch konkrete aufsichtsrechtliche Vorschriften begrenzt (Anlageverordnung). Hinzu kommt die Risikoeinschätzung durch die Unternehmen. Die BaFin überwacht die Einhaltung dieser Vorgaben entsprechend den Ausführungen zu den vorhergehenden Fragen.

Das künftige prinzipienbasierte Aufsichtssystem Solvabilität II sieht vor, dass die Unternehmen regelmäßig eine umfassende Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung vornehmen. Über ihre Untersuchungen müssen die Unternehmen der Aufsicht ausführlich berichten.

6. Inwieweit, insbesondere in welcher Größenordnung, erfolgt eine Überprüfung auf Grundlage von Stichproben?

Die bereits erwähnten quartalsweise einzureichenden Meldungen werden regelmäßig geprüft und durch Sonderabfragen ergänzt. Im Rahmen von örtlichen Prüfungen ist die stichprobenartige Prüfung konkreter einzelner Kapitalanlagen möglich.

7. Inwieweit dient die im Kapitalanlage-Rundschreiben 4/2011 beschriebene Verwaltungspraxis als Überprüfungsmaßstab?

Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 wird verwiesen.

8. Inwieweit finden über die Prüfung der Einhaltung der Kriterien des Kapitalanlage-Rundschreibens 4/2011 hinausgehende inhaltliche – insbesondere risikobasierte – Überprüfungen der Kapitalanlagen durch die BaFin statt?

Auf die Antwort zu den Fragen 1, 4 und 5 wird verwiesen.

9. Inwieweit verwendet die BaFin bestimmte Prüfalgorithmen oder softwaregestützte Systeme, die die Nachweisungen nach § 54d VAG auswerten und abgleichen, und werden insbesondere nur offensichtliche Abweichungen, die das System generiert, von der BaFin überprüft?

Die von den Unternehmen eingereichten Nachweisungen und Formblätter werden zunächst einem mehrstufigen softwaregestützten Prüfprozess unterzogen. Hierbei erfolgt eine Prüfung der Daten sowohl innerhalb der einzelnen Nachweisungen und Formblätter als auch übergreifend über die verschiedenen Nachweisungen und Formblätter. Die Prüfung geht dabei über einen bloßen Abgleich hinaus, indem auch komplexe übergreifende Sachverhalte geprüft werden (z. B. korrekte Zusammenführung zu Ertragspositionen). Der softwaregestützte Prüfprozess gewährleistet eine hohe Datenqualität und stellt die Grundlage für die anschließende Prüfung und Nutzung der vorgelegten Daten in der operativen Aufsicht (vgl. Antworten zu den Fragen 1 bis 3) dar.

10. Inwieweit ist der Prüfvermerk des Sondervermögentreuhänders ausschlaggebend für weitergehende Prüfungen der BaFin hinsichtlich der Qualifikation von Vermögensgegenständen für das Sondervermögen von Versicherungsunternehmen?

Die Aufgaben des Treuhänders leiten sich aus dem Rundschreiben 4/2014 (VA) der BaFin ab. Hierunter fällt u. a. die abzugebende Erklärung unter der Bilanz des Versicherungsunternehmens (Bestätigungsvermerk). Sollte dieser seitens des Treuhänders versagt oder eingeschränkt werden, tritt die BaFin an das Versicherungsunternehmen bzw. den Treuhänder heran, um die Gründe zu ermitteln, und nimmt weitere Prüfungshandlungen vor.

11. Sollte die BaFin keine eigenen inhaltlichen Risikoüberprüfungen der Kapitalanlagen durchführen, inwieweit erschöpft sich die Aufsichtstätigkeit in einer reinen Überprüfung der ordnungsgemäßen Einrichtung von unternehmensinternen Kapitalanlagemanagementsystemen von Versicherungen (Asset-Liability-Management, Risikomanagement und Kontrollverfahren)?

Im Rahmen der Prüfung der ordnungsgemäßen Einrichtung von unternehmensinternen Kapitalanlagemanagementsystemen von Versicherungen (Asset-Liability-Management, Risikomanagement und Kontrollverfahren) wird neben den Anforderungen des § 1 AnlV sowie Abschnitt B.2 des Rundschreibens 4/2011 (VA) der BaFin auch der Frage nachgegangen, ob und wie die Versicherungsunternehmen die Einhaltung der Anforderungen der Anlageverordnung an die einzelne Anlage sicherstellen.

12. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass zur Überprüfung der unternehmensinternen Kapitalanlagemanagementsysteme auch eine Risikoüberprüfung der einzelnen Anlageprodukte durch die BaFin vorgenommen werden müsste, um die Risikoeinschätzung der Versicherungsunternehmen überprüfen und einschätzen zu können?

Auf die Antwort zu Frage 5 wird verwiesen.

13. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung und/oder BaFin der Anteil von Lebens- und Rentenversicherungen, die im Durchschnitt vorzeitig gekündigt werden (bitte nach Lebens- und Rentenversicherungen aufgeschlüsselt und einerseits gemessen an der Anzahl der Verträge und andererseits an deren Gesamtvolumen dargestellt)?

Die Gesamtstornoquoten für kapitalbildende Lebens- und Rentenversicherungen im Jahr 2013 sind der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

	kapitalbildende Lebensversicherungen	Rentenversicherungen
nach Versicherungs- summe	2,30 %	3,50 %
nach Stückzahl	2,08 %	2,60 %

14. Nach wie vielen Jahren durchschnittlicher Laufzeit werden Lebens- und Rentenversicherungen nach Kenntnis der Bundesregierung und/oder BaFin gekündigt (bitte nach Lebens- und Rentenversicherungen aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Informationen vor.

15. Wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Stornoquote bei Lebens- und Rentenversicherungsverträgen in den letzten zehn Jahren entwickelt?

Die Gesamtstornoquoten für kapitalbildende Lebens- und Rentenversicherungen für die letzten 10 Jahre (gemessen an der Versicherungssumme) sind den nachfolgenden Tabellen zu entnehmen.

	2013	2012	2011	2010	2009
kapitalbildende Lebensversicherung	2,30 %	2,53 %	2,58 %	2,76 %	3,39 %
	2008	2007	2006	2005	2004
kapitalbildende Lebensversicherung	3,38 %	3,30 %	3,59 %	3,66 %	4,11 %

	2013	2012	2011	2010	2009
Rentenversicherung	3,50 %	3,52 %	3,60 %	3,88 %	4,59 %
	2008	2007	2006	2005	2004
Rentenversicherung	4,64 %	4,66 %	4,83 %	4,73 %	4,95 %

16. Ist es angesichts der Anzahl der frühzeitig stornierten Verträge angemessen, dass Versicherer über die kalkulatorischen und nicht über die tatsächlichen Kosten informieren müssen (§ 2 der Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen), und kann die Einführung einer Informationspflicht über die tatsächliche Kostenbelastung nach Ansicht der Bundesregierung dazu beitragen, dass Versicherte besser über das Kostenrisiko einer vorzeitigen Kündigung des Versicherungsvertrages informiert sind?

§ 2 der Verordnung über Informationspflichten bei Versicherungsverträgen (VVG-InfoV) sieht für Lebensversicherungsverträge vor, dass über die Höhe der in die Prämie einkalkulierten Kosten informiert werden muss. Eine vorzeitige Kündigung ändert an der monatlichen Kostenbelastung nichts. Die Bundesregierung nimmt deswegen nicht an, dass die Information über die vom Versicherungsnehmer monatlich zu tragenden Kosten das Kündigungsverhalten wesentlich beeinflusst. Über die Rückkaufswerte – also über die Rückzahlungsbeträge, die sich bei vorzeitiger Kündigung ergeben – ist der Versicherungsnehmer nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 VVG-InfoV zu informieren, über die Überschussermittlung und Überschussbeteiligung nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 VVG-InfoV. Welche wirtschaftlichen Konsequenzen eine frühzeitige oder vorzeitige Kündigung hat, ist damit erkennbar.

