

Verwaltungshandeln in der Sozialversicherung:
Von der klassischen zur risikobasierten Aufsicht

Linda Marienfeld

**Verwaltungshandeln in der Sozialversicherung:
Von der klassischen zur risikobasierten Aufsicht**

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

ISBN 978-3-96138-061-9

© 2018 Wissenschaftlicher Verlag Berlin

Olaf Gaudig & Peter Veit GbR

www.wvberlin.de / www.wvberlin.com

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung, auch einzelner Teile, ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für fotomechanische Vervielfältigung sowie Übernahme und Verarbeitung in EDV-Systemen.

Druck und Bindung: SDL – Digitaler Buchdruck, Berlin

Printed in Germany

€ 32,00

Für Oma Inge

Vorwort

Die Veröffentlichung dieses Buches fällt in eine Phase, in der sich die Auswirkungen der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank auch in der Sozialversicherung durch die Erhöhung des Geldanlagerisikos äußern. Neben der Möglichkeit nachträglicher Änderungen der Anlagebedingungen für Anleihen (im Fachjargon: Collective Action Clauses) wird das erhöhte Risiko bei der Anlage der Beitrags- und Steuergelder in der Sozialversicherung auch durch die zu Beginn des Jahres 2017 vom Gesetzgeber zugelassene Möglichkeit des Aktienerwerbs deutlich. Dies widerspricht der risikoaversen Aufsicht und dem zuletzt praktizierten Aufsichtshandeln, dass stets die Sicherheit der Vermögensanlage an die erste Stelle gestellt hat.

Das vorliegende Buch ist als Dissertationsschrift an der Leibniz Universität Hannover entstanden. Zuallererst danke ich Herrn Prof. Dr. Marian Döhler, der die Betreuung dieses Forschungsthemas übernahm. Der regelmäßige Austausch und die wertvollen Hinweise haben mich motiviert und zum Fortschritt der Arbeit beigetragen. Gefreut habe ich mich, dass Frau Prof. Dr. Tanja Klenk die Zweitbegutachtung übernommen hat. Dafür und für ihre Unterstützung bis zur Veröffentlichung dieses Buches möchte ich mich besonders bedanken.

An dieser Stelle möchte ich noch einmal den Interviewpartnern meinen herzlichen Dank aussprechen. Sie haben mir vor allem durch die Experteninterviews, aber auch durch den fachlichen Austausch und die zur Verfügung gestellten Unterlagen die Möglichkeit gegeben, dieses Buch lebendiger und le-senswerter zu gestalten.

Meiner Familie und meinen Freunden gebührt ein großer Dank. Sie haben nicht nur für schöne Auszeiten gesorgt, sondern mich auch durch ihr aufmerksames Lesen des Manuskripts sehr bei der Veröffentlichung dieses Buches unterstützt. Von Herzen danke ich meiner Mutter, die mir durch unsere gemeinsamen Auszeiten Kraft gegeben hat.

Mein besonderer Dank gilt meinem Mann, der mich über die gesamte Phase der Entstehung dieses Buches in allen Lebenslagen unterstützt und die Erarbeitung einiger Teile der Dissertationsschrift auf Sylt ermöglicht hat.

Hannover, im April 2018

Linda Marienfeld

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XII
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	XVI
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung und Relevanz	1
1.2 Fragestellung und Vorgehensweise	4
2 Aufsicht über die Sozialversicherung	9
2.1 Die Genese der Sozialversicherung	9
2.2 Historie der Staatsaufsicht	11
2.3 Das Bundesversicherungsamt	14
2.3.1 Errichtung	14
2.3.2 Aufgaben	15
2.3.3 Stellung im Verwaltungsaufbau	17
2.3.4 Klassische Aufsicht und rechtliche Aufsichtsmittel	19
2.4 Formen der klassischen Aufsicht	23
2.4.1 Aufsichtsrechtliche Kontrolle	23
2.4.2 Aufsichtsrechtliche Prüfung	25
2.4.3 Bearbeitung von Anzeigen	28
2.4.4 Bearbeitung von Genehmigungen	29
3 Theoretische Grundlagen	33
3.1 Die Perspektive der innerstaatlichen Steuerung	33
3.2 Konzeptfamilie des inkrementellen Wandels	39
3.2.1 Akteurzentrierter Institutionalismus	39
3.2.2 Theorie der Pfadabhängigkeit	45
3.2.3 Formen und Mechanismen des inkrementellen Wandels	48
3.3 Multiple Ströme und punktierter Wandel	53
3.3.1 Multiple-Streams-Ansatz/Garbage Can Model	53
3.3.2 Punctuated-Equilibrium-Theorie	55

3.4 Zwischenfazit und weiteres Vorgehen	57
4. Verwaltungshandeln in der Sozialversicherung	61
4.1 Entwicklungen in den Politikfeldern	61
4.1.1 Gesetzliche Krankenversicherung	62
4.1.2 Gesetzliche Unfallversicherung	70
4.1.3 Gesetzliche Rentenversicherung	82
4.2 Bedeutungsgewinn des Bundesversicherungsamtes: Triebfaktoren und Kompetenzausweitung	93
4.3 Die Rolle der Bundesministerien und der Bundesländer	96
4.4 Mitwirkung des Bundesversicherungsamtes: Bedeutung und Entwicklung	100
4.5 Der Aufsichtsbereich Geld- und Vermögensanlagen	109
4.5.1 Die Anlage ist sicher – Leitmotiv der Vermögensanlage in der Sozialversicherung	109
4.5.2 Aufsichtskompetenzen des Bundesversicherungsamtes	114
4.5.3 Bedeutung der Rechtsaufsicht über die Geldanlagen der Sozialversicherungsträger	118
4.5.4 Aufsichtshandeln im Status quo: Weitere Instrumente und Grenzen der Rechtsaufsicht	120
4.6 Geldanlagen in der Sozialversicherung: Aufsichtshandeln im Wandel	123
4.6.1 Entwicklungsphasen des Aufsichtshandelns	123
4.6.2 Klassische Aufsicht	124
4.6.2.1 Derivate	124
4.6.2.2 Ungesicherte Schuldverschreibungen	126
4.6.2.3 High-Yield-Anleihen	127
4.6.3 Präventive Aufsicht	128
4.6.3.1 Anforderungen an die Vermögensanlage	128
4.6.3.2 Übergang zur restriktiveren Auslegung des Anlagekatalogs	128
4.6.4 Risikobasierte Aufsicht	131
4.6.4.1 Finanzmarktkrise als exogener Schock	131
4.6.4.2 Quasi-Rechtsetzung und blame shifting	133
4.6.4.3 Präventive Beratung und Risikoorientierung der Aufsicht	135

4.6.5 Von der klassischen zur risikobasierten Aufsicht: Zusammenfassung und Ausblick	139
5 Schlussfolgerungen	147
5.1 Dualismus zwischen Aufsicht und Selbstverwaltung	147
5.2 Verschwimmende Grenzen zwischen Aufsicht und Rechtsetzung	148
5.3 Aufsicht als Standardsetter und laufende Überwacherin	149
Literaturverzeichnis	XIX
Anhang	XLVII
Anlage 1: Rundschreiben des BVA	XLVIII
Anlage 2: Mustervertragsbedingungen	XLIX
Anlage 3: Übersicht über die Experteninterviews	L