

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, Kerstin Andreae, Sven-Christian Kindler, Maria Klein-Schmeink, Dr. Tobias Lindner, Elisabeth Scharfenberg und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Maßnahmen zur Stärkung der deutschen Lebensversicherer: Notwendigkeit und Alternativen

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum SEPA-Begleitgesetz wurden seitens der Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP Maßnahmen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der deutschen Lebensversicherer umgesetzt. Neben der Teilkollektivierung der Rückstellungen für Beitragsrückerstattungen (RfB) wurde im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) eine Neuregelung der Beteiligung der Versicherten an den Bewertungsreserven der Lebensversicherer vorgenommen. Künftig sollen – in Abhängigkeit von der Umlaufrendite – nur noch bestimmte Teile der Bewertungsreserven festverzinslicher Wertpapiere in der Überschussbeteiligung nach § 153 des Versicherungsvertragsgesetzes (VVG) in Ansatz kommen.

Zur Begründung führten die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP aus, man wolle „[...] im Bereich der Lebensversicherung angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase sicherstellen, dass Bewertungsreserven auf Kapitalanlagen, die das Versicherungsunternehmen zur Sicherstellung der Garantien an die Versicherungsnehmer erworben habe und weiter benötige, bei sinkenden Kapitalmarktzinsen im Unternehmen verbleiben können. Damit werde die Leistungsfähigkeit der Lebensversicherungsunternehmen gestärkt. Man erkenne die Probleme für die deutschen Lebensversicherer, die eine Folge der aktuellen und voraussichtlich andauernden Niedrigzinsphase seien. Hierbei seien die Auswirkungen der Eurokrise zu spüren. Die Politik der Europäischen Zentralbank sei infolge der Fiskalpolitik der verschuldeten Staaten im Euroraum von einer Geldmengenausweitung und einem zu niedrigen Zinsniveau geprägt. Dies nutze den verschuldeten Staaten, schädige aber alle Marktteilnehmer, die auf eine rentierliche Verzinsung ihrer Anlagen angewiesen seien. Der daraus geborenen Not der Lebensversicherer begegne man, indem ihnen mehr Gestaltungsfreiheit bei der Verteilung der Bewertungsreserven eingeräumt werde. Dies komme letztendlich der Versichertengemeinschaft zugute.“ (vgl. Bundestagsdrucksache 17/11395, S. 18).

Ob diese einseitig zu Lasten der Versicherten vorgenommene Begrenzung der Beteiligung an den Bewertungsreserven aber die einzig geeignete Maßnahme (neben der Teilkollektivierung der RfB) ist, um die Leistungsfähigkeit der deutschen Lebensversicherer zu stärken, wurde ebenso wenig dargelegt, wie der tatsächliche Bedarf für eine Unterstützung der Lebensversicherungsunternehmen insgesamt.

Auch eine vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) angefertigte Aufzeichnung vom 26. Oktober 2012 bringt hier keine Antworten. Darin wird lediglich gemutmaßt, dass „[...] nicht ausgeschlossen werden [können], dass einzelne Unternehmen künftig in Schwierigkeiten geraten können.“ (vgl. Aufzeichnung zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes im Rahmen des SEPA-Begleitgesetzes, im Folgenden: BMF-Aufzeichnung).

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Welche konkreten Anhaltspunkte hat das BMF dafür, dass „[...] nicht ausgeschlossen werden [kann], dass einzelne Unternehmen künftig in Schwierigkeiten geraten können“ (vgl. BMF-Aufzeichnung, S. 2)?
2. Hat das BMF neben der in der BMF-Aufzeichnung benannten Untersuchung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) aus dem Jahr 2011 weitere konkrete Daten und Anhaltspunkte, die sie zu dieser Erkenntnis gelangen lassen?
3. Bedeutet die Aussage, dass das schwächste Fünftel der Versicherer ab dem Jahr 2018 die Eigenmittelanforderungen nicht mehr decken kann (vgl. Grafik „Quotient Kapitalanlagebestand/(DR+AG)“, BMF-Aufzeichnung, S. 2), dass alle oder die meisten Unternehmen dieses Quintils wahrscheinlich in Schwierigkeit geraten werden, und falls nicht, warum ist das BMF zuversichtlich, dass nur wenige Unternehmen in Schwierigkeiten geraten werden?
4. Beruht die Aussage, dass „[...] die Kapitalerträge [zur] Finanzierung des mittleren Rechnungszinses und der Zinszusatzreserve [nicht ausreichen]“ (BMF-Aufzeichnung, S. 2) auf der Annahme realistischer Wiederanlagezinssätzen eines diversifizierten Portfolios oder auf der Annahme, dass die Wiederanlage ausschließlich in AAA-Staatspapiere erfolgt?
5. Hat die BaFin konkrete Unternehmen identifiziert, die bei Ausnutzung aller zur Verfügung stehenden Finanzierungsquellen nicht in der Lage sein werden, den mittleren Rechnungszins sowie die Zinszusatzreserve zu tragen, vor dem Hintergrund, dass den Lebensversicherungsunternehmen als Finanzierungsquellen neben den Kapitalerträgen auch Überschüsse aus Risiko sowie Verwaltungskosten zur Verfügung stehen sowie die RfB und stille Reserven genutzt werden könnten?
6. Wie hoch sind die von der BaFin angenommenen Zusatzbelastungen durch die Beteiligung an Bewertungsreserven, die laut BaFin Ursache für die Schwierigkeiten der Versicherer sein sollen (vgl. Jahresbericht der BaFin 2011, S. 131)?
7. Hat die BaFin konkrete Unternehmen identifiziert, die aufgrund der Zinszusatzreserve und der Beteiligung an den Bewertungsreserven ihre Garantieverpflichtungen auch unter Ausschöpfung aller vorhandenen Finanzierungsquellen nicht mehr erfüllen können (vgl. Jahresbericht der BaFin 2011, S. 131)?
8. Falls nicht, warum hat die Bundesregierung dann in § 56a VAG-E nunmehr vorgesehen, dass Lebensversicherungsunternehmen künftig zur Sicherstellung der Erfüllbarkeit der Verpflichtungen einen sogenannten Sicherungsbedarf von dem den Versicherungsnehmern zustehenden Anteil an den Bewertungsreserven in Abzug bringen können?

9. Warum musste § 56a VAG-E überhaupt um eine aufsichtsrechtliche Regelung für die Beteiligung der Versicherten an den Bewertungsreserven erweitert werden, wenn das Gesetz eine Regelung bereits vorsah, nach der die Beteiligung an den Bewertungsreserven aus Gründen des Aufsichtsrechts gekürzt werden konnte (§ 153 Absatz 3 Satz 3 VVG in Verbindung mit dem Aufsichtsrecht) und insbesondere schon bislang aufsichtsrechtliche Regelungen zur Kapitalausstattung unberührt blieben?

Inwiefern hat die bisherige Regelung für die Beteiligung der Versicherten an den Bewertungsreserven im VVG zu Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung geführt (vgl. Bundestagsdrucksache 17/11395, S. 21)?

10. Ist die Präzisierung durch § 56a Absatz 3 VAG-E geeignet, die in der rechtswissenschaftlichen Literatur geäußerte Kritik an der Vorschrift des § 153 Absatz 3 Satz 3 VVG, wonach diese „zu unbestimmt und daher verfassungswidrig [sei], weil sie zur Folge habe, dass die Höhe der Beteiligung des ausscheidenden Versicherungsnehmers an den stillen Reserven nicht nachvollziehbar und nicht überprüfbar sei“ (vgl. hierzu Prölss/Martin, VVG-Kommentar, 28. Auflage, § 153 Rn. 28) zu entkräften?
11. Ist sichergestellt, dass ausscheidende Versicherungsnehmerinnen und -nehmer künftig die Höhe ihrer Beteiligung an den stillen Reserven nachvollziehen und überprüfen können?
12. Falls nicht, welchen gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung, um diese bestehende Intransparenz hinsichtlich der Überschussbeteiligung und der Beteiligung an den Bewertungsreserven zu beenden vor dem Hintergrund, dass sie selbst einräumt, dass das vorhandene Recht keine vollständige Transparenz herstellt (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 17/9327, S. 2)?
13. Hat die Bundesregierung geprüft bzw. an Modellfällen geschätzt, welche Auswirkungen die aufsichtsrechtliche Neuregelung der Beteiligung an den Bewertungsreserven für einzelne Versicherte bei der Vertragsbeendigung haben kann und welche Minderung sich bei den Auszahlungsbeträgen ergeben könnte?
- Falls nicht, warum wurden mögliche Auswirkungen für Versicherte nicht geprüft bzw. geschätzt?
14. Welche zusätzlichen Erkenntnisse hat die Bundesregierung seit der abschließenden Lesung des SEPA-Begleitgesetzes im Deutschen Bundestag bezüglich der Auswirkungen gewonnen, die die aufsichtsrechtliche Neuregelung der Beteiligung an den Bewertungsreserven für einzelne Versicherte bei der Vertragsbeendigung haben kann und welche Minderung sich bei den Auszahlungsbeträgen ergeben könnte?
15. Warum lehnt die Bundesregierung den Vorschlag des Bundes der Versicherten e. V. (BdV) ab, eine verbindliche Beteiligung der Versicherten von 50 Prozent an der freien RfB einzuführen (vgl. Stellungnahme des BdV „PA 7-SEPA/10. VAG-Novelle“ vom 12. Oktober 2012)?
16. Falls Frage 7 zu bejahen ist, handelt es sich bei den im Rahmen des SEPA-Begleitgesetzes verabschiedeten Maßnahmen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der deutschen Lebensversicherer um die „Weiterentwicklung der regulatorischen Rahmenbedingungen“ (vgl. Jahresbericht der BaFin 2011, S. 131)?
17. Sind weitere regulatorischen Maßnahmen beabsichtigt?

18. Ist beabsichtigt, auch konkrete unternehmensspezifische Maßnahmen einzuleiten, um diese gefährdeten Unternehmen robuster zu machen, und wenn ja, welcher Art sind diese Maßnahmen?
19. Dürfen diese Unternehmen derzeit noch Gewinne an ihre Anteilseigner ausschütten?
20. Dürfen variable Gehaltsbestandteile an Mitarbeiter und Management gezahlt werden?
21. Macht die BaFin konkrete Auflagen, dass diese Unternehmen bereits jetzt neues Eigenkapital aufnehmen müssen?
22. Warum bedarf es präventiver Maßnahmen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der deutschen Lebensversicherer, vor dem Hintergrund des Bestehens der Sicherungseinrichtung der deutschen Lebensversicherer, Protektor Lebensversicherungs-AG?
23. Hält die Bundesregierung in der gegenwärtigen Finanzmarktsituation eine Nutzung von Protektor für problematisch, und wenn ja, warum?
24. Ist Protektor auch für den Fall einer Schieflage eines der größten Lebensversicherer oder mehrerer mittelgroßer Lebensversicherer in der Lage, seine Aufgabe als Sicherungseinrichtung zu erfüllen?
Wenn nein, hat die Bundesregierung alternative Notfallpläne für solche Fälle vorgesehen, oder plant sie eine Verbesserung der Sicherungsstruktur für Lebensversicherungsunternehmen?
25. Inwieweit ist es gerechtfertigt, noch im Oktober 2012 die Herausnahme der Versicherungsunternehmen aus dem Kreis der Antragsberechtigten (hinsichtlich der Gewährung von Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds) unter anderem damit zu begründen, dass Stabilisierungsmaßnahmen bisher nur an Unternehmen des Bankensektors und demzufolge nicht an Versicherungsunternehmen gewährt wurden (vgl. Bundestagsdrucksache 17/11138, S. 8), vor dem Hintergrund dass die Bundesregierung heute (November 2012) konstatiert, dass „[...] nicht ausgeschlossen werden [kann], dass einzelne [Versicherungs-]Unternehmen künftig in Schwierigkeiten geraten können“ (vgl. BMF-Aufzeichnung, S. 2)?
26. Wie gelangt die BaFin zu der Annahme, dass die Lebensversicherer bis zum Jahr 2020 zusätzliche Mehraufwendungen von insgesamt 61 Mrd. Euro für den Aufbau der Zinszusatzreserve leisten müssen (BMF-Aufzeichnung, S. 2)?
27. Hat die Bundesregierung überprüft, ob mit der Zinszusatzreserve stille Reserven auf der Passivseite der Versicherer gebildet werden?
28. Wenn ja, wie hoch sind diese?
29. Wenn nicht, warum ist die Bundesregierung sich sicher, dass hier nicht zu großzügige Reserven zu Lasten der Versicherten gebildet werden?
30. Führt bei anhaltend niedrigem Zinsniveau die Zuführung zu dieser Rückstellung dazu, dass eine Gruppe von Versicherten auf Überschüsse verzichten muss, damit eine andere Gruppe von Versicherten in Zukunft mindestens die Garantieverzinsung erhalten kann?
Wenn ja, wie hoch ist dieser Transfer?
31. Wie hoch sind die erwarteten steuerlichen Mindereinnahmen bis zum Jahr 2020, vor dem Hintergrund, dass die Zinszusatzreserve den zu versteuernden Gewinn der Lebensversicherer senkt?

32. Mit welchem Ziel wurde die (zunächst bis zum Jahr 2013 befristete) Übergangsregelung zur Auflösung von RfB in § 34 Absatz 10b Satz 3 des Körperschaftsteuergesetzes (KStG) mit dem Jahressteuergesetz 2010 eingeführt, und inwieweit wurde dieses Ziel erreicht?
33. In welcher Höhe führt die Anpassung der Obergrenze der RfB im KStG zu steuerlichen Mindereinnahmen?
34. Wie hoch wären die an die Versicherten auszuschüttenden Bewertungsreserven kumuliert in den nächsten Jahren gewesen, wenn die mit der Änderung des § 56a VAG-E umgesetzte Neuregelung der Beteiligung der Versicherten an den Bewertungsreserven nicht ergriffen worden wäre (bei gleichbleibendem Zinsniveau)?
35. Wann müsste die Garantieverzinsung spätestens erneut gesenkt werden (bei gleichbleibendem Zinsniveau)?
36. Wurde seitens der Bundesregierung die Idee einer variablen Garantieverzinsung in Form von „Inflation + x“ diskutiert, in Anbetracht, dass das BMF für den Fall eines Inflationsszenarios die Gefahr eines „run“ von Kundinnen und Kunden aus Lebensversicherungsverträgen beschreibt (vgl. BMF-Aufzeichnung, S. 2 f.)?
37. Wenn nein, warum nicht?
38. Wenn die Idee diskutiert und nicht akzeptiert wurde, warum wurde sie verworfen?
39. Inwiefern gibt es vor dem Hintergrund dessen, dass der Erlass einer Übertragungsanordnung nach § 48a KWG eine Entscheidung darüber nötig macht, „welche Verbindlichkeiten durch Übertragung auf ein sog. Brückeninstitut mit Fortführungsperspektive geschützt und welche als weniger schutzwürdig bei dem gescheiterten Kreditinstitut verbleiben“ (vgl. Stellungnahme von Dr. Christopher Pleister/Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung – FMSA – zum 3. Finanzmarktstabilisierungsgesetz), Überlegungen seitens der BaFin oder der Bundesregierung, welche Arten von Verbindlichkeiten als stärker bzw. weniger schutzwürdig betrachtet werden, und wäre auch eine unterschiedliche Beteiligung unterschiedlicher Investoren des gleichen Haftungsgrades denkbar, und was wären jeweils die Kriterien?

Berlin, den 14. Dezember 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

