

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick, Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, Dr. Tobias Lindner, Beate Walter-Rosenheimer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Teilkollektivierung der freien Rückstellung für Beitragsrückerstattung in der Lebensversicherung

Seit der im Jahr 1994 gesetzlich angeordneten Trennung des Versichertenkollektivs in der Lebensversicherung wird die freie Rückstellung für Beitragsrückerstattung (RfB) für Alt- und Neubestand voneinander gesondert. Diese Trennung in Alt- und Neubestand war eingeführt worden, um die europarechtlich erforderliche Abschaffung der Genehmigungspflicht für die Allgemeinen Versicherungsbedingungen und die Rechnungsgrundlagen von Lebensversicherungsverträgen in deutsches Recht umzusetzen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/11395, S. 22).

Mit der Trennung zwischen Alt- und Neubestand ging laut Bundesregierung ein Eingriff in das Generationenmodell der Lebensversicherung einher. Infolge dieser gesetzlichen Trennung wurde die bis dahin aufgebaute freie RfB allein dem Altbestand zugeordnet, während für die nach dem Stichtag abgeschlossenen Lebensversicherungsverträge des Neubestands zunächst eine neue freie RfB aufgebaut werden musste. Die Weitergabe von Überschüssen, die mit Beiträgen früherer Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer erwirtschaftet wurden, an spätere Versichertengenerationen wurde auf einen Ausgleich innerhalb jeweils des Alt- oder Neubestands begrenzt.

Laut Bundesregierung habe das dazu geführt, dass die RfB des Altbestands überproportional angestiegen ist, während die RfB des Neubestands geringer wuchs. Als Reaktion darauf sieht § 56b Absatz 2 des Versicherungsaufsichtsgesetz-Entwurfs (VAG-E, in der Entwurfsfassung des SEPA-Begleitgesetzes) eine Neuregelung mit dem Ziel vor, die starre Zuordnung der freien RfB zu Alt- oder Neubestand teilweise aufzuheben. Dadurch werden Versicherte des Altbestands bei der Abwicklung ihrer Verträge geringere Ausschüttungen erhalten, als wenn die gegenwärtige Rechtslage fortbestünde.

Was die Ausschüttung von Bewertungsreserven anbelangt, so ist der Vorschlag der Bundesregierung einer aufsichtsrechtlichen Neuregelung der Beteiligung der Versicherten an den Bewertungsreserven inzwischen gescheitert.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Seit wann ist der Bundesregierung bekannt, dass sich aus der Trennung der freien RfB in Alt- und Neubestand eine Verschiebung im Verhältnis der freien RfB zum jeweiligen Versicherungsbestand ergibt?

2. In welchem Maße nimmt der Anteil des Altbestandes am Gesamtkollektiv in der Lebensversicherung im Branchendurchschnitt seit 1994 ab (Aufstellung bitte nach Jahren)?
3. Wie hat sich die freie RfB im Altbestand im Branchendurchschnitt seit 1994 entwickelt (Angabe bitte sowohl in absoluten Zahlen als auch in Relation zur Deckungsrückstellung bzw. in Relation zur gesamten RfB sowie relativ im Vergleich zur freien RfB des Neubestandes)?
4. Welche Gründe bzw. Effekte waren für den überproportionalen Anstieg der RfB des Altbestandes und einen verzögerten Aufbau der RfB des Neubestandes verantwortlich?
5. Gelten diese Gründe bzw. Effekte gleichermaßen für die freie RfB als Bestandteil der gesamten RfB?
6. Wie verträgt sich der überproportionale Anstieg der RfB des Altbestandes mit dem Umstand, dass
 - a) bis 2002 bei Altverträgen eine zeitnahe Überschussbeteiligung durch Direktgutschrift vorgeschrieben war, wodurch fraglich erscheint, wie hohe bzw. überproportional hohe RfB-Mittel aufgebaut werden konnten, weil der Rohüberschuss je Geschäftsjahr nicht (mehr) in voller Höhe der RfB zugeführt wurde,
 - b) demgegenüber bei Neuverträgen ab 1994 diese Vorschrift nicht bestand, so dass diese von vornherein die Möglichkeit hatten, durch Nutzung der RfB die Überschussbeteiligung zeitlich zu strecken und dementsprechend auch freie RfB aufzubauen,
 - c) noch im Jahr 2008 befürchtet wurde, die bis dahin bestehende Obergrenze für die freie RfB im Altbestand würde und ohne weitere Lockerungen dazu führen, dass „der Altbestand die notwendigen Mittel zur Sicherstellung der Solvabilität nicht mehr erwirtschaften kann“ (Konsultationsverfahren der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin – 3/2008 VA21-A-2007/0034, Stellungnahme von Bernd Heistermann), während laut Bundesregierung die RfB nunmehr im Neubestand und gemessen an seiner Größe unterdotiert sei?
7. Warum geht das Bundesministerium der Finanzen (BMF, vgl. Aufzeichnung vom 20. Februar 2013, „Änderung der gesetzlichen Vorschriften über die Trennung der Verträge in Alt- und Neubestand – ‚Teilkollektivierung‘“) davon aus, dass der Neubestand „nicht genügend eigene Überschüsse aufbauen [konnte]“ und damit „nicht auf eigenen Füßen stehen kann“, wenn Zahlen dagegen darauf hindeuten, dass die freie RfB in der Aufbauphase des Neubestandes sogar höher war als heute (der Anteil der freien RfB an der gesamten RfB im Branchendurchschnitt lag 1999 bei 32,41 Prozent, 2000 bei 34,92 Prozent und 2001 bei 34,6 Prozent; Angaben nach Schradin in: Private Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Mitteilungen 1/2003 des Instituts für Versicherungswissenschaft Universität zu Köln)?
8. Ist ein rätierlicher Abbau der freien RfB des Altbestandes und der gleichzeitige Aufbau einer neuen freien RfB für den Neubestand nur durch eine unterschiedliche Verzinsung von Alt- und Neuverträgen möglich?
9. Wenn nein, wie genau kann es ohne unterschiedliche Verzinsung zu einer gleichwertigen RfB-Ausstattung in Alt- wie im Neubestand kommen, und was hat dies mit dem vom BMF (in der in Frage 6 genannten Aufzeichnung) angesprochenen Zinsniveau am Kapitalmarkt von über 7 Prozent zu tun?

10. Welche Entscheidungsspielräume und Verantwortlichkeiten kamen den Versicherungsunternehmen und der BaFin bzw. dem Bundesamt für das Versicherungswesen (BAV) bei dem Aufbau der neuen RfB zu?
11. Hat die BaFin bzw. das BAV die Lebensversicherungsunternehmen dazu angehalten, Alt- und Neubestand dieselbe Rendite zukommen zu lassen?
12. Wenn ja, galt dies sowohl für die laufende Überschussbeteiligung wie für Schlussüberschüsse?
13. Warum wurden die Versicherungsunternehmen seitens der BaFin nicht angehalten, die laufende Verzinsung des Neubestandes solange zu senken, bis eine adäquate RfB im Neubestand aufgebaut war, oder andere Maßnahmen zum Aufbau einer ausreichenden Eigenmittelausstattung zu ergreifen?
14. Wie erklärt sich die derzeitige Höhe der freien RfB des Altbestandes vor dem Hintergrund, dass es sich bei der freien RfB nur um eine Art „Zwischenspeicher“ handelt, der zur Glättung der Überschussbeteiligung im Zeitablauf dient und die zugeführten Mittel höchstens ein bis zwei Jahre in diesem Topf verbleiben, bis sodann die Zuteilung auf die einzelnen Verträge erfolgt (vgl. Deutsche Aktuarvereinigung e. V., „Überschussbeteiligung“, Werkstattgespräch, 29. April 2008)?
15. Kann die Bundesregierung in Anbetracht des hohen Bestandes, den die freie RfB für Alttarife mittlerweile erreicht hat, ausschließen, dass Mittel der freien RfB im Altbestand den Versicherten vorenthalten und nicht zeitnah zugeteilt wurden vor dem Hintergrund der bis 2002 aufsichtsrechtlichen Begrenzungen der freien RfB im Altbestand?
16. Inwieweit hängt die starke Zunahme der freien RfB im Altbestand in den letzten Jahren auch mit den Lockerungen der zuvor genannten Bestimmungen zusammen und mit dem Umstand, dass seither an die Altverträge weniger Überschüsse ausgeschüttet wurden als an Neuverträge vor dem Hintergrund, dass nach Angaben der ASSEKURATA Assekuranz Rating-Agentur GmbH – ungeachtet der zeitweiligen, von der BaFin beanstandeten und rückgängig gemachten risikoadjustierten Überschussbeteiligung – seit 2004 in zunehmendem Maße Unterschiede in der Gesamtverzinsung nach Produktarten und Tarifgenerationen gemacht wurden und an Verträge der Tarifgeneration mit Rechnungszins 3,5 Prozent – und dieses sind die vor 1994 abgeschlossenen Altverträge – 2004 zwischen 0,01 bis 0,08 Prozentpunkte – je nach Produkt- und Vergleichs-Tarifgeneration, Ansparphase – weniger Überschuss gewährt wurden (2005 waren es bis zu 0,11 Prozentpunkte, 2006 bis zu 0,09 Prozentpunkte; noch höher sind die Unterschiede bei bereits laufenden Renten; hier sind 2006 sogar Unterschiede bis zu 0,43 Prozentpunkte zu beobachten)?
17. Inwieweit liegt in der Teilkollektivierung der freien RfB – vor dem Hintergrund, dass damit die Überschussbeteiligung für die Versicherungsnehmer des Altbestandes gemindert wird – ein Eingriff in eine verfassungsrechtlich geschützte Rechtsposition der Versicherungsnehmer des Altbestandes vor?
Wie ist dieser Eingriff verfassungsrechtlich zu rechtfertigen?
18. Hat die Bundesregierung und/oder die BaFin sich zur Thematik „Kollektivierung der freien RfB“ Rechtsgutachten erstellen lassen, bzw. sind ihr Rechtsgutachten bekannt, die von Dritten in Auftrag gegeben wurden?
19. Falls es Rechtsgutachten zu dieser Thematik gibt, wer hat diese wann in wessen Auftrag erstellt, und welche Ergebnisse ergaben sich daraus?
Wird die Bundesregierung dieses/diese Rechtsgutachten dem Deutschen Bundestag zur Verfügung stellen?

20. War eine Verwendung der Mittel in der freien RfB zum Ausgleich zwischen den Teilbeständen auch bisher schon möglich?

Warum war ein Ausgleich über „Bestandsanleihen“ nur in unzureichendem Maße möglich (Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Stellungnahme zum Referentenentwurf des Zehnten Gesetzes zur Änderung des VAG, S. 15)?

21. Hätte es neben der Teilkollektivierung andere alternative Möglichkeiten gegeben, um den Auswirkungen der Trennung der Versichertenbestände im Jahr 1994 auf das System der freien RfB und die damit einhergehende faktische Pflicht zur vollständigen Auskehrung der freien RfB auf einen schrumpfenden Altbestand Rechnung zu tragen, und wenn ja, welche?

Und was spricht gegen diese Alternativen?

22. Hätte eine Ungleichbehandlung zwischen abgewickelten und noch abzuwickelnden Verträgen des Altbestands nicht auch dadurch verhindert werden können, indem man an die Versicherungsnehmer bereits abgewickelter Verträge rückwirkend noch weitere Überschüsse ausgeschüttet hätte, etwa in Form von Sonderausschüttungen?
23. Ist sichergestellt, dass die Versicherungsnehmer des Altbestands infolge der Teilkollektivierung nicht schlechtergestellt werden, als wenn die Trennung in Alt- und Neubestand 1994 nicht angeordnet worden wäre, und wenn ja, wie?
24. In welchem Maße wären – hypothetisch betrachtet – Überschüsse an die Versicherungsnehmer des Altbestands ausgeschüttet worden, wenn die Trennung in Alt- und Neubestand 1994 nicht angeordnet worden wäre?
25. Wie ist der Zeitplan des BMF in Bezug auf die Änderung der Mindestzuführungsverordnung?
26. Hat das BMF vor, Änderungen gegenüber dem Diskussionsentwurf zur Änderung der Mindestzuführungsverordnung aus Dezember 2012 (vgl. Stellungnahme des Bundes der Versicherten e. V. vom 3. Dezember 2012) vorzunehmen, und wenn ja, welche?

Oder arbeitet das BMF mittlerweile an einem neuen Entwurf, und worin soll dieser sich von dem bisherigen Entwurf unterscheiden?

27. Wie wird die Rückführung von Mitteln aus der kollektiven RfB an den Neu- und Altbestand geregelt?
28. Kann nach Einschätzung der Bundesregierung heute ein Kunde oder ein sachverständiger Dritter im Auftrag des Kunden anhand der von Lebensversicherungsunternehmen zur Verfügung gestellten Informationen während der Vertragslaufzeit und am Ende der Laufzeit nachvollziehen, ob die Höhe des Auszahlungsbetrags dem entspricht, was dem Kunden zusteht?
29. Wenn nicht, welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus diesem Sachverhalt?

Ist diese mögliche mangelnde Nachvollziehbarkeit nach Kenntnis der Bundesregierung dem Wesen der Lebensversicherung geschuldet, der spezifischen Rechtsetzung oder ist sie auf das konkrete Informationsverhalten der Unternehmen zurückzuführen?

Wie wird derzeit verhindert, dass diese mangelnde Nachvollziehbarkeit von den Unternehmen zu Lasten des Kunden ausgenutzt werden kann?

30. Wie kontrolliert die BaFin, ob die Höhe der Auszahlungsbeträge den Beträgen entspricht, die den Kunden zustehen?

31. Wie hoch ist der prozentuale Anteil an Verträgen, für die ein Sicherungsbedarf gemäß § 56a VAG-E (in der ursprünglichen Entwurfsfassung des SEPA-Begleitgesetzes) besteht?
32. Wie hoch wird der Sicherungsbedarf bei Fortbestand des aktuellen Zinsniveaus jeweils in den nächsten fünf Jahren sein?
33. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Garantiezinsen und der Belastungen für die Versicherungsbranche aus der Bildung von Zinszusatzreserven?
34. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass man die gesetzliche Höchstgrenze bei den Garantiezinsen früher hätte senken sollen, auch um die Belastungen aus der Zinszusatzreserve nicht so groß werden zu lassen, wie sie es nun voraussichtlich werden?

Wenn ja, warum hat die Bundesregierung eine frühzeitigere Senkung unterlassen?

Wenn nein, warum hat die Bundesregierung durch diese Politik einen Anstieg der Zinszusatzreserven zugelassen, der heute nach Ansicht des BMF perspektivisch eine Bedrohung für die Branche darstellt?

35. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass man den Garantiezins weiter senken sollte?
36. Obliegt es der unternehmerischen Entscheidung eines Versicherungsunternehmens, einen niedrigeren Garantiezins als den gesetzlich vereinbarten Höchstwert anzunehmen?

Wenn ja, warum sollen Kundinnen und Kunden, wie in der Gesetzesbegründung zum § 56a VAG festgehalten, einen Beitrag zur Stabilisierung der Branche leisten, wenn der Grund für die Belastung, nämlich stetig steigende Aufwendungen aus der Bildung der Zinszusatzreserve, aus einer unternehmerischen Entscheidung der Versicherungsunternehmen folgt?

37. Wäre es aus Sicht des BMF im Hinblick auf die unternehmerische Verantwortung der Versicherungsunternehmen für die Festlegung der Garantiezinsen ordnungspolitisch sinnvoll, die daraus resultierenden Belastungen der Unternehmen, auch dadurch zu vermindern, dass den Unternehmen Ausschüttungen an Eigentümer untersagt bzw. diese begrenzt werden?

Berlin, den 18. März 2013

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

