

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Susanna Karawanskij, Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Thomas Lutze, Thomas Nord, Richard Pitterle, Michael Schlecht, Dr. Axel Troost, Dr. Sahra Wagenknecht und der Fraktion DIE LINKE.

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 18/2956, 18/3252, 18/3900 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Finanzaufsicht über Versicherungen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Europäische Richtlinie zur Neufassung der Versicherungsaufsicht in der EU (2014/51/EU – „Solvency-II-Richtlinie“) zielt darauf ab, die Aufsicht über Versicherungsunternehmen in der EU stärker zu vereinheitlichen und Risiken für Versicherte ebenso wie für das Finanzsystem insgesamt zu minimieren.

Richtig und vor allem längst überfällig ist, dass Versicherungsunternehmen einen Großteil ihrer Kapitalanlagen nach Marktrisiken bewerten müssen und einer strengeren, besser koordinierten europäischen Aufsicht unterstellt werden. Allerdings sind die Richtlinie und ihre Umsetzung in deutsches Recht weitgehend ungeeignet, die hohen Risiken für die Versicherten tatsächlich signifikant zu senken und die Stabilität des Finanzsystems dauerhaft uneingeschränkt zu gewährleisten.

Selbst die minimalen Anforderungen der Solvency-II-Richtlinie – die hinreichende Risikoabsicherung und eine erste Annäherung an die Abbildung der wahren Kosten der bisherigen (Teil-)Privatisierung der Alterssicherung – werden nicht erfüllt.

Unbeeindruckt von den Erfahrungen der Finanz- und Wirtschaftskrise wird auch deshalb das renditesuchende Kapital auf den Finanzmärkten weiter anwachsen. Lebensversicherer, Pensionskassen und Pensions- wie Investmentfonds verwalten bereits aktuell einen Großteil dieser Gelder und legen es zur Finanzierung der privaten Alterssicherung an, die gegenüber der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung trotz ihrer höheren Krisenbeständigkeit zunehmend an Bedeutung gewinnt. Die institutionellen privaten Anleger sind seit langem einem hohen Rentabilitätsdruck ausgesetzt, parallel erhöht deren Kapitalanlage die bekannten Finanzmarktrisiken. So wächst seit Jahrzehnten die Gefahr, dass

die öffentliche Hand bei Solvenzproblemen und drohendem Kollaps einzelner Versicherungskonzerne und Fonds mit Steuergeldern eingreifen muss, um den Versicherungsansprüchen weiter Bevölkerungsteile überhaupt zu genügen. Um Verbraucherinnen und Verbraucher zu schützen, bedarf es zudem einer deutlichen Ausweitung der Veröffentlichungspflichten von Versicherungsunternehmen sowohl für die Öffentlichkeit als auch für die Aufsichtsbehörden. Hier geht der Gesetzentwurf nicht weit genug.

In einem solchen Umfeld sind die systemischen Finanzmarktrisiken wirkungsvoll zu senken, die Stabilität des Finanzsystems ohne den Einsatz von Steuermitteln und direkter wie indirekter Subventionen zu gewährleisten und die Verluste der Versicherten weitgehend zu reduzieren. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf gelingt genau diese überfällige Aufgabe nicht. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass sich durch einzelne Regelungen das Anlagevolumen gerade in riskante Marktbereiche und Finanzinstrumente noch erhöht, was völlig widersinnig und sozial wie ökonomisch kontraproduktiv ist.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

Gesetzesvorlagen einzubringen, um

1. Versicherte bei der Ausschüttung bzw. Zuweisung von Gewinnen keinesfalls schlechterzustellen als Anteilseigner. Gelder, die den Kunden zustehen, müssen auch an die Kunden ausgekehrt werden;
2. Versicherungen zu untersagen, in riskante Anlageformen wie Hedgefonds und Private Equity Fonds (so genannte „Alternative Investmentfonds“) zu investieren und die Erhaltung sowie den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur nicht durch die weitere Öffnung als Anlagemöglichkeit für Versicherungsunternehmen der weiteren Privatisierung freizugeben;
3. die Möglichkeit der Risikobewertung von Kapitalanlagen zur Ermittlung von Mindest- und Solvenzkapital unter eine deutlich schärfere Aufsicht zu stellen und stattdessen eine Standardformel zur Risikobewertung obligatorisch einzuführen.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung weiter auf,

auf EU-Ebene nachdrücklich darauf hinzuarbeiten, dass die Aufsichtsanforderungen für Versicherungsunternehmen und die Schutzvorschriften für Versicherte EU-weit so harmonisiert werden, dass sie den aufgeführten Kritikpunkten Rechnung tragen und, sofern die Regelungen der EU dies zulassen, bereits jetzt über die entsprechenden Mindestanforderungen hinausgehen.

Berlin, den 3. Februar 2015

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Der Gesetzentwurf gestattet Versicherungsunternehmen, ihr Sicherungskapital, also das Geld, das zur Absicherung bei Insolvenz gebraucht wird, bei Hedgefonds, Private Equity Fonds und anderen hochspekulativen Finanzinstrumenten (so genannte „Alternative Investmentfonds“) anzulegen. Das setzt die Versicherten einem hohen Risiko aus und gefährdet deren finanzielle Absicherung in der Breite.

Unverändert im deutschen Recht ist die Vorschrift, dass das Geld der Versicherten/Kunden genutzt werden kann, um für Risiken der Versicherungsunternehmen aufzukommen. Im Unterschied dazu können Gewinnausschüttungen (oft in Form von Dividenden) bevorzugt vorgenommen werden. Die mit den Beiträgen der Versicherten erwirtschafteten Gewinne aus den (freien) Rückstellungen für Beitragsrückerstattungen (freie RfB) können beispielsweise als Ausgleich für zu hohe, nicht nachvollziehbare Risiken der Versicherungsunternehmen genutzt werden. Es ist zudem skandalös, dass so auch den Versicherten/Kunden zustehende Mittel aus der freien RfB als Eigenkapital der Versicherer deklariert werden können, zumal diese Gelder dann kaum je wieder für Rückstellungen zur Verfügung stehen werden. Nach § 140 VAG handelt es sich ausdrücklich um Kundengelder, die für die Überschussbeteiligung bestimmt sind.

In diesem Sinne ist auch die „Verordnung über den kollektiven Teil der Rückstellung für Beitragsrückerstattung“ (Bundratsdrucksache 549/14) kritisch zu werten. Laut Angaben der BaFin betrug die zu bedeckende Solvabilitätsspanne der Lebensversicherer Ende 2012 insgesamt 32,7 Mrd. Euro. Über das Eigenkapital in Höhe von knapp 13 Mrd. Euro hinaus werden ungefähr 19,7 Mrd. Euro an eigenmittelfähiger RfB benötigt, damit die vorgeschriebene Solvabilitätsanforderung vollständig erfüllt ist. Diese Betrachtung berücksichtigt allerdings nicht, dass von den – wesentlich höheren – Eigenmitteln, die zur Bedeckung der Solvabilitätsspanne tatsächlich zur Verfügung stehen, ungefähr 80 % auf RfB-Mittel entfallen und somit mit Kundengeldern erfüllt werden.

Im Unterschied dazu werden die Aktionäre der Versicherungsunternehmen weiter deutlich bevorzugt bei der Auszahlung etwaiger Überschüsse. Denn erst wenn eine Mindestrendite von vier Prozent bei Lebensversicherungen ausgeschüttet werden kann, steigt die Verzinsung für die Versicherten über den Garantiezins (aktuell 1,25 % für Neuverträge). Dagegen haben die Kapitaleigner wie Aktionäre bevorzugten Zugriff auf Gewinnausschüttungen. Bereits mit dem Lebensversicherungsreformgesetz (Bundtagsdrucksache 18/1772) wurde versäumt, diese einseitige Bevorzugung von Kapitaleignern/Aktionären zu beheben. Die im Lebensversicherungsreformgesetz enthaltene Ausschüttungssperre für Dividenden blieb bisher ein stumpfes Schwert. Auch das vorliegende Gesetz ändert an dieser Ungerechtigkeit nichts.

Versicherungsunternehmen haben weiterhin die Möglichkeit, bei der Bewertung ihrer Kapitalanlagen spezielle Modelle zur wenig standardisierten internen Risikobewertung anzuwenden und so die Höhe des erforderlichen Mindestkapitals und Solvenzkapitals unternehmensspezifisch zu ermitteln. Die dafür eingesetzten Berechnungsmodelle sind häufig so komplex, dass sie für Außenstehende nur schwer zu durchschauen sind. Folglich wird eine unabhängige Bewertung der Risiken einzelner Versicherungsunternehmen nahezu unmöglich und genau deshalb wird eine tatsächliche, effektive Erfüllung der aufsichtsrechtlichen Mindestanforderung nur schwer überprüft werden. Im Ergebnis wird damit die angestrebte bessere und koordinierte Finanzaufsicht unterkariert, womit schließlich die Stabilität des Finanzsystems nicht nachhaltig erhöht werden kann. Unter diesen Bedingungen bleibt letztlich ausschlaggebend, ob das interne Risikomanagement im Unternehmen und das darauf abgestellte Überwachungs- und Prüfsystem der Finanzaufsicht überhaupt garantieren kann, dass die Risikoannahmen annähernd realistisch sind.

Mit der weiteren Öffnung für Kapitalanlagen in kleine Unternehmen oder Infrastrukturprojekte steigt die Gefahr, dass einzelne Versicherungsunternehmen auf der Suche nach „hohen Renditen“ in riskante Finanzmarktsegmente einsteigen. Nach aktuellen Plänen der Bundesregierung sowie der EU-Kommission (siehe „Juncker-Plan“) sollen diese „hohen Renditen“ durch eine stärkere Risikoübernahme der öffentlichen Hand von den Bürgerinnen und Bürgern finanziert und getragen werden. Insgesamt steigt über solche Subventionen und Fehlanreize jedoch das Risiko, was letztendlich die Versicherten/Kunden ebenso tragen müssen, wenn Versicherungsunternehmen etwa in Öffentlich-Private Partnerschaftsprojekte oder in intransparente Infrastrukturfonds verstärkt anlegen werden. In seiner jetzigen Form hat die Richtlinie Solvency II eine viel zu schwache Wirkung, um dies zu verhindern bzw. die Vorgaben werden durch nationale wie europäische Anpassungen der Verordnung schlicht umgangen. Wie bereits in den letzten Jahren in der Debatte und Anpassung der Richtlinie Solvency II zu beobachten war, würde damit die effektive Risikoabsicherung weiter geschwächt und darauf verzichtet, striktere und effektive Vorgaben für die Kapitalanlage von Versicherungsunternehmen verbindlich und transparent nachvollziehbar festzuschreiben.

