

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Frank Schäffler, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, Bettina Stark-Watzinger, Markus Herbrand, Katja Hessel, Renata Alt, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Britta Katharina Dassler, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Katrin Helling-Plahr, Torsten Herbst, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Pascal Kober, Carina Konrad, Alexander Kulitz, Alexander Graf Lambsdorff, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Oliver Luksic, Alexander Müller, Dr. Martin Neumann, Dr. Stefan Ruppert, Christian Sauter, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Judith Skudelny, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Manfred Todtenhausen, Dr. Andrew Ullmann, Johannes Vogel (Olpe), Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Zinszusatzreserve für Lebensversicherer

Lebensversicherer übernehmen zu Vertragsbeginn langfristige Garantien. 2011 hat der Gesetzgeber die Zinszusatzreserve mit der Intention geschaffen, diese Garantien auch angesichts der anhaltend niedrigen Zinsen zu sichern. Die Zinszusatzreserve ist zu bilden, wenn der Referenzzins (gebildet aus den Euro-Zinsswaps der letzten zehn Jahre) den höchsten Rechnungszins (der Mindestzins, um die Garantieverpflichtungen zu erfüllen) im Bestand unterschreitet. Kumuliert lag die Höhe der Zinszusatzreserve 2017 bei rund 59,5 Mrd. Euro. (Bundestagsdrucksache 19/1514).

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat am 3. Mai 2018 ihren Jahresbericht 2017 vorgestellt. Im Hinblick auf die Lebensversicherer stellt die BaFin fest, dass eine wachsende Zahl von Lebensversicherern von der Substanz lebe. Diese könnten die erforderliche Dotierung der Deckungsrückstellung und damit auch der Zinszusatzreserve – die die Unternehmen gerade stärken soll – nicht mehr ohne Weiteres aus den laufenden Kapitalerträgen bedienen. Die in diesem Zusammenhang erforderliche Auflösung von stillen Reserven ist nach Ansicht der BaFin nur bis zu einem gewissen Grad akzeptabel.

Auch im Bereich der Pensionskassen hat der Rechnungszins eine wesentliche Bedeutung für die dauernde Erfüllbarkeit der zugesagten Leistungen. Regelmäßig wird überprüft, ob die künftig erzielbare Nettoverzinsung mit hinreichender Sicherheit den Rechnungszins erreicht oder übersteigt. Übersteigt der Rechnungszins hingegen die erwarteten Erträge, kann im Hinblick auf das Altgeschäft eine Erhöhung der Deckungsrückstellung und im Hinblick auf das Neugeschäft eine Absenkung des Rechnungszinses erforderlich sein.

Für aufsichtsbehördlich genehmigte Tarife der Pensionskassen gilt die Deckungsrückstellungsverordnung (DeckRV) und insbesondere § 5 der DeckRV nicht. Die genehmigungspflichtigen Tarife der Pensionskassen werden in Abstimmung mit der BaFin festgelegt, die eine dauernde Erfüllbarkeit der Verpflichtungen gewährleisten sollen. Gleichwohl ist die Bildung einer Zinszusatzreserve nach der beschriebenen Methodik der DeckRV auch bei einer regulierten Pensionskasse bzw. bei aufsichtsbehördlich genehmigten Tarifen möglich.

Im ihrem Jahresbericht 2017 konstatiert die BaFin, rund ein Drittel der bundesweit 137 Pensionskassen müssten aktuell wegen schlechter Ertragslage infolge des anhaltenden Niedrigzinsumfeldes intensiv beaufsichtigt werden. Der Exekutivdirektor für Versicherungs- und Pensionsaufsicht bei der BaFin Dr. Frank Grund bewertet die Lage der Pensionskassen als „heute noch ernster als vor zwei Jahren“. Ohne zusätzliches Kapital werden einige Pensionskassen nicht mehr ihre vollen Leistungen erbringen können. Zudem hält der Jahresbericht 2017 fest, dass die Ergebnisse des jüngsten EIOPA-Stresstests (EIOPA = Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung) bestätigt haben, dass das niedrige Zinsniveau die Pensionskassen besonders belastet. Und dies obwohl die Pensionskassen laut BaFin frühzeitig Maßnahmen ergriffen haben, um ihre Risikotragfähigkeit zu erhalten.

Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hat das Bundesministerium der Finanzen gebeten, „die Auswirkungen des Lebensversicherungsreformgesetzes zum Stichtag 1. Januar 2018 zu evaluieren und darüber im Laufe des Jahres 2018 zu berichten.“ Im Zuge der Evaluation soll auch überprüft werden, ob die Zinszusatzreserve anzupassen ist (Bundestagsdrucksachen 18/2016 und 18/13596). In der 7. Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 25. April 2018 erklärte das Bundesministerium der Finanzen, für den Abschluss der Evaluation noch keinen konkreten Termin benennen zu können.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Sieht die Bundesregierung aufgrund der Feststellungen der BaFin im Jahresbericht 2017 eine höhere Handlungsnotwendigkeit im Hinblick auf die negativen Auswirkungen eines anhaltenden Niedrigzinsumfeldes auf Lebensversicherer, Pensionskassen sowie Pensionsfonds?
2. Bis wann plant die Bundesregierung, den Evaluationsbericht zu den Auswirkungen des Lebensversicherungsreformgesetzes dem Deutschen Bundestag vorzulegen?
3. Welche grundsätzlichen Erkenntnisse hat die Bundesregierung bis dato bereits im Rahmen der Evaluierung im Hinblick auf die Zinszusatzreserve erlangt?
4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung der Deckungsrückstellungen sowie der Zinszusatzreserve bei den Versicherern seit 2011?
5. Hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, wie viele Bewertungsreserven von den Lebensversicherungsunternehmen in den Jahren 2007 bis 2017 aufgelöst wurden?

Und sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen der Entwicklung dieser Auflösungsbeträge und der Höhe der Zuführungen zur Zinszusatzreserve?

Und wenn ja, wie bewertet die Bundesregierung diese Entwicklung?

6. Liegen der Bundesregierung Kenntnisse oder Schätzungen vor, wie viele Bewertungsreserven die Lebensversicherer im Jahr 2018 voraussichtlich auflösen werden müssen, um im Falle einer unveränderten Regelung die Zuführungen zur Zinszusatzreserve finanzieren und gleichzeitig Rohverluste vermeiden zu können?

Haben die Bundesregierung oder ihr nachgeordnete Behörden hierzu Szenarioanalysen vorgenommen, wie sich eine Fortführung des aktuellen Niedrigzinsumfeldes auf die Deckungsrückstellungen sowie die Zinszusatzreserve auswirken könnte, und wenn ja, mit welchen Ergebnissen?

7. Für den Fall, dass der Bundesregierung dafür keine Schätzungen vorliegen, teilt sie die Auffassung, dass die Lebensversicherungsunternehmen im Jahr 2018 voraussichtlich mehr Bewertungsreserven auflösen müssen als im Jahr 2017?

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass eine Auflösung von Bewertungsreserven, die allein deshalb vorgenommen wird, weil sie zum Zwecke der Finanzierung der Zinszusatzreserve erforderlich ist, im Allgemeinen zu einer finanziellen Schwächung der Lebensversicherer führt und damit nicht im Interesse der Lebensversicherungskunden sein könnte?

- a) Teilt die Bundesregierung die anlässlich der Vorstellung des Jahresberichts 2017 von der BaFin geäußerte Ansicht, dass Korrekturen bei der Zinszusatzreserve erforderlich sind?

Und sieht die Bundesregierung an dieser Stelle einen akuten Handlungsbedarf?

- b) Wenn ja, hält es die Bundesregierung vor diesem Hintergrund für angebracht, dass die Anpassung der Regelungen zur Zinszusatzreserve zur Vermeidung von Nachteilen für die Lebensversicherungskunden möglichst umgehend – jedenfalls frühzeitig in 2018 – erfolgen sollte?

Welche Maßnahmen sind hierbei seitens der Bundesregierung geplant?

Wie kann die Bundesregierung dabei sicherstellen, dass Garantieleistungen (auch bei anhaltend niedrigen Zinsen) definitiv gewährt werden können?

- c) Und hält die Bundesregierung eine Neuregelung der Zinszusatzreserve für so vordringlich, dass sie diese aus der Evaluierung der Maßnahmen des Lebensversicherungsreformgesetzes herauslöst und dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages umgehend Vorschläge für ihre Neuregelung zur Diskussion vorlegt?

- d) Wenn nein, aus welchen Gründen weicht die Ansicht der Bundesregierung von der Bewertung der BaFin ab, so dass kein Änderungsbedarf bei der Zinszusatzreserve gesehen wird?

Bei welchen Umständen würde die Bundesregierung einen akuten Handlungsbedarf bei der Zinszusatzreserve annehmen?

9. Wie bewertet die Bundesregierung den Umstand, dass rund ein Drittel der Pensionskassen von der BaFin „intensiv beaufsichtigt“ werden?

Welche Gefahren sieht die Bundesregierung hierbei für die betriebliche Altersversorgung?

10. Welche Schlüsse wird die Bundesregierung aus der Feststellung der BaFin ziehen, dass sich die Pensionsfonds mit den möglichen mittel- und langfristigen Auswirkungen einer noch länger anhaltenden Niedrigzinsphase auseinandersetzen sollten?

11. Aus welchen Gründen greift die Zinszusatzreserve derzeit nicht für sämtliche Pensionskassen bzw. nicht für sämtliche von Pensionskassen angebotenen Tarife?

Und plant die Bundesregierung daran festzuhalten, den § 5 DeckRV nur für nicht genehmigungspflichtige Tarife von Pensionskassen bzw. auf nicht regulierte Pensionskassen anzuwenden?

12. Sind seitens der Bundesregierung Maßnahmen geplant, um auf die von der BaFin geschilderte Lage bei den Pensionskassen zu reagieren?

Und wenn ja, welche Maßnahmen sind geplant, und wie kann die Bundesregierung dabei auch künftig sicherstellen, dass im Falle von Garantieleistungen diese (auch bei anhaltend niedrigen Zinsen) definitiv gewährt werden können?

13. Wie bewertet die Bundesregierung das Risiko, dass es im Zusammenhang mit einer ausbleibenden Anpassung der Zinszusatzreserve bzw. einer Fortführung des Niedrigzinsumfeldes zur Anwendung von Zahlungsverboten bzw. Leistungskürzungen nach § 314 des Versicherungsaufsichtsgesetzes kommen könnte, und wie kann die Bundesregierung den Eintritt solcher Verbote bzw. Kürzungen ausschließen?

Berlin, den 14. Mai 2018

Christian Lindner und Fraktion