

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Schielke-Ziesing, Kay Gottschalk, Franziska Gminder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/21338 –

Private Altersvorsorge unter Druck – Lebensversicherungen und Protektor im Zeitalter dauerhafter Niedrigzinsen

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Bund der Versicherten (BdV) hat zusammen mit der Zielke Research Consult GmbH die Solvenzberichte deutscher Lebensversicherer geprüft und eine Analyse veröffentlicht (<https://www.bunddersicherten.de/presse-und-offentlichkeitsarbeit/pressemitteilungen/tektonik-der-lebensversicherer-in-gefahr>). Die Auswertung sieht eine starke Spreizung bei der wirtschaftlichen und finanziellen Situation der Versicherer, wobei etwa ein Viertel erhebliche Probleme hat. In dem Bericht werden auch die Versicherer mit geringer Zahlungsfähigkeit (Solvenz) bzw. einer Verlusterwartung angeführt (<https://www.bunddersicherten.de/fbfiles/SFCR19-Analyse-2019-0907.pdf>). Nach der Analyse sind die Versicherer neben den dauerhaften Niedrigzinsen auch durch Unsicherheiten bei den Unternehmensanleihen, Unsicherheiten an den Aktienmärkten mit sehr hoher Volatilität und durch die Corona-Krise belastet (<https://www.bunddersicherten.de/fbfiles/BdV-Solvvenzberichte-2019-FINAL.pdf>).

Protektor ist die Sicherungseinrichtung der deutschen Lebensversicherer und schützt Versicherte vor den Folgen der Insolvenz eines Lebensversicherers (https://www.protektor-ag.de/de/wp-content/uploads/sites/2/2020/05/protektor_gesch%C3%A4ftsbericht_2019.pdf).

Aus Sicht der Fragesteller drohen den Versicherten mit Lebensversicherungsverträgen hauptsächlich aufgrund der mutmaßlich noch Jahre anhaltenden Nullzinssituation erhebliche Nachteile. Die finanziellen Probleme eines Teils der Versicherer, die sich etwa in der Auslagerung des Lebensversicherungsgeschäfts in Run-Off-Gesellschaften widerspiegelt, beschädigen aus Fragestellersicht das Vertrauen in die private Altersvorsorge.

1. Werden durch die Bundesregierung Maßnahmen für Versicherungsunternehmen diskutiert bzw. geplant vor dem Hintergrund, dass nach Ansicht der Fragesteller die Phase der Nullzinsen bzw. Negativzinsen noch viele Jahre andauert sowie der Situation, wie sie sich aus der aktuellen Analyse des BdV zu den Solvenzberichten 2019 ergibt, und wenn ja, welche Maßnahmen sind dies?

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. August 2020 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

2. Plant die Bundesregierung Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Anlagepolitik der Lebensversicherungen?

Die Fragen 1 und 2 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung hat mit verschiedenen Maßnahmen die Regulierung der Lebensversicherung an die Erfordernisse im Niedrigzinsumfeld angepasst. Die im Jahr 2018 durchgeführte Evaluierung des Lebensversicherungsreformgesetzes hat gezeigt, dass sich die ergriffenen Maßnahmen überwiegend bewährt haben, um das System der Lebensversicherung langfristig auf eine stabile Grundlage zu stellen. Erforderliche weitere Maßnahmen sind zwischenzeitlich umgesetzt (z. B. Neuregelung der Zinszusatzreserve) oder auf den Weg gebracht (z. B. Präzisierung der Vorschriften zum Sicherungsfonds, s. Antwort zu Frage 5).

Die Bundesregierung wird die Entwicklung auch künftig intensiv verfolgen.

Die sachgerechte Ausgestaltung der aufsichtsrechtlichen Anforderungen im Niedrigzinsumfeld ist auch ein Themenbereich in der gegenwärtigen Überprüfung der Richtlinie 2009/138/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II). Diesbezüglich wird auch auf die Antwort zur Frage 9 in Bundestagsdrucksache 19/19234 verwiesen. Ein Gesetzgebungsvorschlag der Europäischen Kommission ist für 2021 zu erwarten.

Die Richtlinie Solvabilität II setzt den Rahmen für das deutsche Aufsichtsrecht. Es gilt das Prinzip der Anlagenfreiheit. Die Lebensversicherungsunternehmen müssen aber den Grundsatz der unternehmerischen Vorsicht beachten (vgl. § 124 des Versicherungsaufsichtsgesetzes) und die Anlagen entsprechend den eingegangenen Risiken mit Kapital unterlegen.

3. Welche bzw. wie viele Lebensversicherungen stehen derzeit unter „intensivierter Aufsicht“ der Bundesanstalt für Finanzaufsicht (BaFin), und welche konkreten Maßnahmen sind mit der „intensivierten Aufsicht“ verbunden?

Wesentliches Ziel der BaFin ist es, die dauerhafte Erfüllbarkeit der Verpflichtungen durch die Versicherungsunternehmen gegenüber den Versicherungsnehmern sicherzustellen. Dies erfordert ein prospektives Aufsichtshandeln. Um eine bessere Ausgangslage nutzen zu können, bezieht die BaFin die Unternehmen frühzeitig in die intensivierte Aufsicht ein. So unterstützt sie die betroffenen Lebensversicherer, auch künftig alle Anforderungen erfüllen zu können.

Derzeit stehen ca. 20 Lebensversicherer unter intensivierter Aufsicht.

In die intensivierte Aufsicht werden von der BaFin einerseits Unternehmen einbezogen, bei denen sich aus der jährlichen Prognoserechnung ergibt, dass sie mittel- bis langfristig finanzielle Schwierigkeiten haben könnten. Diese Unternehmen müssen der BaFin Sachstandsberichte zur wirtschaftlichen Entwicklung über einen mittel- und langfristigen Zeithorizont vorlegen. Sie haben dabei insbesondere zu erläutern, ob und wie die bereits ergriffenen bzw. beschlossenen Maßnahmen zur Finanzierbarkeit der eingegangenen Verpflichtungen wirken, und deren Auswirkungen auf die finanzielle Lage des Unternehmens quantitativ darzustellen. Zu den Berichten fordert die BaFin bei Bedarf jeweils Stellungnahmen vom Abschlussprüfer und vom Aufsichtsrat an.

Andererseits greift die intensivierte Aufsicht, soweit Unternehmen Übergangsmaßnahmen von Solvabilität II anwenden und deren Anwendung zumindest zeitweise auch tatsächlich notwendig war, um die Solvabilitätskapitalanforderung zu erfüllen. Diese Unternehmen müssen darlegen, welche Maßnahmen sie

ergreifen, damit sie auch nach dem Übergangszeitraum die Solvabilitätskapitalanforderung einhalten können. Die BaFin überwacht die Einhaltung der Maßnahmenpläne anhand der Fortschrittsberichte, die ihr die Unternehmen jährlich vorlegen müssen, und bittet Aufsichtsrat und Abschlussprüfer bei Bedarf um Stellungnahme.

4. Ist Protektor nach Kenntnis der Bundesregierung bzw. der BaFin auch für den Fall einer stark eingeschränkten Zahlungsfähigkeit mehrerer mittelgroßer Lebensversicherer (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) in der Lage, seine Aufgabe als Sicherungseinrichtung zu erfüllen?
5. Plant die Bundesregierung bzw. die BaFin Änderungen im Sicherungssystem von Protektor vor dem Hintergrund der nach Ansicht der Fragesteller mutmaßlich noch langjährig anhaltenden Nullzinsen und Negativzinsen (bitte auf die frühere Antwort der Bundesregierung zu den thematisch in die gleiche Richtung gehenden Fragen 25 und 26 auf Bundestagsdrucksache 18/1727 eingehen)?

Die Fragen 4 und 5 werden zusammen beantwortet.

Für die Durchführung seiner Aufgaben steht der Sicherungseinrichtung Protektor ein Sicherungsvermögen zur Verfügung, das durch jährliche Beiträge ihrer Mitgliedsunternehmen aufgebaut wird. Das Vermögen beträgt gegenwärtig ca. 1.038 Mio. Euro und erreicht damit das Soll von 1 Promille der versicherungstechnischen Nettorückstellungen der Mitglieder. Darüber hinaus können bei Bedarf zusätzlich Sonderbeiträge in gleicher Höhe erhoben werden. Ergänzend zur gesetzlichen Sicherungseinrichtung hat die deutsche Lebensversicherungsbranche eine Selbstverpflichtungserklärung abgegeben. Sollten die Mittel der gesetzlichen Sicherungseinrichtung für eine erforderliche Sanierung in einem Sicherungsfall nicht ausreichen, stellt die Lebensversicherungsbranche weitere Finanzmittel bereit. Dadurch erhöht sich die Leistungsfähigkeit von Protektor auf insgesamt rund 10,4 Mrd. Euro.

Im Rahmen der Evaluierung des Lebensversicherungsreformgesetzes hat die Bundesregierung auch die Vorschriften zum Sicherungsfonds überprüft und ist zu der Einschätzung gelangt, dass einige punktuelle Präzisierungen erforderlich sind. Ziel ist ein klar strukturierter, verfahrenssicherer Prozess im Sicherungsfall. Entsprechende Änderungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes hat die Bundesregierung am 29. Juli 2020 auf den Weg gebracht (siehe Artikel 6 des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinien (EU) 2019/878 und (EU) 2019/879 zur Reduzierung von Risiken und zur Stärkung der Proportionalität im Bankensektor, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetz-zestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_VII/19_Legislaturperiode/2020-04-22-Risikoreduzierungs-gesetz/2-Regierungsentwurf.pdf?__blob=publication-File&v=6).

6. Welche Schlussfolgerungen für ihr eigenes Handeln zieht die Bundesregierung aus den Anregungen des BdV-Vorstandssprechers Axel Kleinlein gegenüber der BaFin, dass bei der Erlaubniserteilung für eine Bestandsübertragung von Lebensversicherern auf Run-Off-Gesellschaften couragierter auf die Rechte der Versicherten und ausreichend Eigenkapital geachtet werden müsse und auch das Verbot von Gewinnabführungsverträgen eine Option sei (https://www.procontra-online.de/artikel/date/2020/07/solvenzcheck-22-lebensversicherer-fallen-durch/?tx_news_pi1%5BcurrentPage%5D=1&cHash=9f7455196c29a02e221e11fc24836bfa)?

7. Wie bewertet die Bundesregierung den Umstand, dass die Lebensversicherungen mit Run-Off-Geschäft in der Beschwerdestatistik der BaFin mit hohen Beschwerdequoten negativ auffallen (https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Statistiken/Beschwerde/beschwerdestatistik_node.html), und plant die Bundesregierung Maßnahmen, um die Belange der Versicherten mit einem Lebensversicherungsvertrag bei einer Run-Off-Gesellschaft zu stärken?

Die Fragen 6 und 7 werden zusammen beantwortet.

Die BaFin verfügt über weitreichende gesetzliche Befugnisse zur Wahrung der Belange der Versicherten und hat ihre Aufsicht auch im Bereich der Übernahme von Lebensversicherungsbeständen durch Run-off-Gesellschaften intensiviert. Sie achtet insbesondere auf eine ausreichende Kapitalisierung. Bei Verträgen mit Überschussbeteiligung sind unverändert die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen. Die Aufsicht hat umfassende Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung und zur Reaktion auf Missstände. Die effektive Überwachung der Sicherungsmaßnahmen nach der Übernahme wird durch die Beaufsichtigung der gesamten Versicherungsgruppe erreicht. Das Aufsichtsrecht enthält das dazu erforderliche Instrumentarium.

Gewinnabführungsverträge i. S. d. § 291 des Aktiengesetzes schließen eine Verlustübernahmepflicht durch die Obergesellschaft ein und können damit eine effektive Sicherungslinie darstellen. Als Teil des Maßnahmenpakets anlässlich der Evaluierung des Lebensversicherungsreformgesetzes wurde im Versicherungsaufsichtsgesetz klargestellt, dass die Kündigung von Ergebnisabführungsverträgen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf.

Bei der Durchführung eines Run-off kann es zu vermehrten Rückfragen der Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer kommen. Die BaFin berücksichtigt bei der Aufsicht über Versicherungsunternehmen einschließlich sog. Run-off-Plattformen auch Inhalt und Anzahl der eingehenden Beschwerden. Neben der kurzfristigen Betrachtung ist dabei auch die Frage von Interesse, wie sich Beschwerdequoten über die Zeit entwickeln. Die BaFin hat aktuell keine Anhaltspunkte dafür, dass die Übertragung von Beständen auf Run-off Plattformen zu einer signifikanten und andauernden Steigerung der Beschwerdequoten führen.

8. Wie bewertet die Bundesregierung den Umstand, dass die Beschwerdestatistik zu den BaFin-Versicherungsunternehmen auf der Internetseite der BaFin (https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Statistiken/Beschwerde/beschwerdestatistik_node.html) lediglich als nicht barrierefreie Excel-Datei abrufbar ist?

Bis wann ist eine verbraucherfreundliche Abhilfe zu erwarten?

Die BaFin hat am 7. August 2020 die Beschwerdestatistik 2019 zu den unter ihrer Aufsicht stehenden Erstversicherungsunternehmen im barrierefreien HTML-Format auf ihrer Internetseite veröffentlicht (www.bafin.de/dok/7850140). Die Statistiken aus den Vorjahren sind in barrierefreier Form in den Jahresberichten enthalten (www.bafin.de/dok/8225660, PDF-Format), für die Jahre 2016 bis 2018 auch im HTML-Format (Auswahl des jeweiligen Jahresberichts in der linken Spalte auf der Seite www.bafin.de/dok/8225660).