

Bund der Versicherten e. V., Gasstr. 18 – Haus 4, 22761 Hamburg

Per Email:
Bundesministerium der Finanzen
11016 Berlin
VIIB4@bmf.bund.de

24.01.2020

Stellungnahme des Bund der Versicherten e. V. (BdV) zur Anhörung:

Entwurf einer Vierten Verordnung zur Änderung von Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz

(GZ VII B 4 - WK 8300/15/10001 :002; DOK 2020/0001145)

Sehr geehrte Damen und Herren,

als gemeinnützige Verbraucherschutzorganisation auf dem Gebiet der privaten Versicherungen mit rund 45.000 Mitgliedern möchten wir uns mit dieser Stellungnahme bei der Anhörung einbringen.

1 Zusammenfassende Bewertung

Der BdV hat weder hinsichtlich der Regelungsziele noch hinsichtlich der Regelungsmaßnahmen grundlegende Bedenken. Insbesondere dass durch die in diesem Entwurf formulierten Änderungen der Rechtsvorschriften eine Möglichkeit geschaffen wird, zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Zinszusatzreserve bereitzustellen und damit

die Risiken für weitere Lebensversicherungssanierungen über die Sicherungseinrichtung „Protektor“ zu reduzieren, bewerten wir positiv.

Gleichwohl stellen wir ordnungspolitische Defizite fest – dahingehend, dass mit diesem Entwurf erneut Einzelmaßnahmen beschlossen werden sollen, um zielgerichtet Lebensversicherungsunternehmen zu „*unterstützen*“ (siehe Seite 6, Absatz 3 Satz 1), die aus freien unternehmerischen Entscheidungen heraus solche Geschäftsmodelle betreiben, die offenkundig nicht marktfähig sind.¹

Anstelle von protektiven Einzelmaßnahmen wäre ein verlässlicher Ordnungsrahmen angezeigt, der den Markterfordernissen für das Betreiben solcher Geschäftsmodelle wie der Lebensversicherung gerecht wird.

2 Anmerkungen zum Verordnungstext

In mehreren Textteilen des Verordnungsentwurfs sehen wir Klarstellungsbedarfe, die wir im Folgenden gesondert benennen.

2.1 Zu „A. Problem und Ziel“, Satz 1 (Seite 1)

Der benannte Satz blendet aus, dass die Lebensversicherer die Risiken anhaltender Niedrigzinsphasen bewusst ignoriert haben – mit der Konsequenz, dass die von den Lebensversicherern versprochenen garantierten Leistungen unterkalkuliert und damit gefährdet sind. Da diese Fehlkalkulation der Lebensversicherer aber Anlass für diesen

¹ Trotz der ökonomischen Unmöglichkeit, langfristige und langandauernde Markttrends zu konterkarieren, halten die Lebensversicherungsunternehmen an einem Geschäftsmodell fest, das auf existenzgefährdenden säkularen Zinsgarantien basiert.

Verordnungsentwurf der Bundesregierung ist, sollte dies auch im Text angemessen formuliert werden.² (Siehe auch Fußnote 1.)

2.2 Zu „A. Problem und Ziel“, Satz 3 (Seite 1)

An dieser Stelle wird ausschließlich der „*Schutz der Versicherten*“ angeführt. Gegenstand der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften ist aber der Schutz der Lebensversicherungsunternehmen. Die Zielsetzung des Entwurfs besteht darin, dass die Unternehmen die auf vertragsfreiheitlicher Grundlage vereinbarten Leistungsversprechen – also die garantierten Versicherungsleistungen – erfüllen und damit eine Zahlungsunfähigkeit vermeiden können. Dieser Umstand sollte demnach in diesem Textteil klargestellt werden – dahingehend, dass der Schutz der Lebensversicherungsunternehmen das Ziel des Entwurfs ist.

2.3 Zur Begründung, Kapitel „A. Allgemeiner Teil“, Absatz 1 Satz 1 (Seite 6)

Der Satzteil „*[...] um ihre Verpflichtungen gegenüber den Versicherten und Versorgungsberechtigten auf Dauer erfüllen zu können*“ lässt offen, ob es um die vertraglichen Ansprüche oder aber um die volle vertragliche Erfüllung geht. Gleichwohl geht es aber an dieser Stelle darum, die Lebensversicherer zu unterstützen, ihre Kalkulationsfehler aus der Vergangenheit zu korrigieren (siehe Fußnoten 1 und 2). Um dies klarzustellen, sollte die Formulierung des Entwurfstextes an dieser Stelle angepasst werden.

2 Schon lange vor der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 und der Staatsschuldenkrise in der Eurozone nach 2010 ist der Abstand zwischen der Rendite 10-jähriger Bundesanleihen und dem jeweiligen Rechnungszins (zwischen 1972 und 1992 durchschnittlich rund 4,8 %, zwischen 1992 und 2002 durchschnittlich rund 1,9 % – Quelle: Eigene Berechnung) stark gesunken. Eine Trendumkehr hat sich zu keiner Zeit abgezeichnet.

2.4 Zur Begründung, Abschnitt „I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen“, Absatz 1 Satz 2 (Seite 6)

Der Satzteil *„[d]er Schutz der Versicherten wird erhöht, [...]“* ist sachlich nicht zutreffend, da es um den Schutz der Lebensversicherungsunternehmen geht, deren Solvenz gefährdet ist, wenn die garantierten Leistungen nicht „gerettet“ werden. Gegenstand ist hier, das Risiko einer Zahlungsunfähigkeit von Lebensversicherern zu mindern. Um dies klarzustellen, sollte die Formulierung des Entwurfstextes an dieser Stelle angepasst werden.

2.5 Zur Begründung, Abschnitt „I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen“, Absatz 4, Satz 2 (Seite 6)

Durch die Formulierung *„[d]as zusätzliche Kapital trägt zur Finanzierung der Zinsrückstellung bei, indem mit ihm Jahresfehlbeträge gedeckt werden, die durch den Aufbau der Zinsrückstellung entstanden sind“* wird der Ursache-Wirkung-Zusammenhang nur unvollständig wiedergegeben. Die Jahresfehlbeträge sind durch die Fehlkalkulation der Versicherer entstanden – der Aufbau der Zinsrückstellung ist hier nicht die Ursache, sondern lediglich der Anlass (siehe Fußnoten 1 und 2). Um dies klarzustellen, sollte die Formulierung des Entwurfstextes an dieser Stelle angepasst werden.

2.6 Zur Begründung, Abschnitt „I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen“, Absatz 4, letzter Satz (Seite 7)

Die Formulierung *„Eigentümer werden dadurch davon abgehalten, zusätzliche Mittel zu geben, um sich am Aufbau der Zinszusatzreserve zu beteiligen“* impliziert, dass Eigentümer darauf verzichten könnten, eine hinreichende Zinszusatzreserve zu bilden. Da ein derartiger Verzicht nicht zulässig ist, sollte der Verordnungstext dahingehend angepasst werden, dass Eigentümern der Weg eröffnet wird, die notwendigen zusätzlichen Mittel zu geben, um den Aufbau der Zinszusatzreserve zu gewährleisten, zu dem sie gesetzlich verpflichtet sind.

3 Ergänzende Anmerkungen

Folgende Problemstellungen werden im vorliegenden Entwurfstext nicht ausreichend berücksichtigt, sodass wir angemessene Klarstellungen im Begründungstext anregen.

3.1 Zum gesamten Entwurf: Berücksichtigung von Transparenzanforderungen

Durch die im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen der Rechtsvorschriften werden Transparenzanforderungen ausgelöst, die im Entwurfstext unberücksichtigt bleiben. Um diesen Transparenzanforderungen Rechnung zu tragen, regen wir eine verpflichtende Darstellung der Entwicklung des extern finanzierten Rückstellungsanteils an.

Wir schlagen vor, die Anlage zu § 15 Absatz 1 Mindestzuführungsverordnung um folgende Angaben zu erweitern:

1. Die Höhe der gesamten Zinszusatzreserve (in Euro) – jeweils gesondert ausgewiesen für den Altbestand und den Neubestand, außerdem
2. davon jeweils der extern finanzierte Rückstellungsanteil, sowie
3. die Erhöhung bzw. Minderung des extern finanzierten Rückstellungsanteils im Vergleich zum Vorjahr.

3.2 Zum gesamten Entwurf: Berücksichtigung von Negativzinsen

Vor dem Hintergrund der Problematik, dass mit zunehmender Zahl Banken und Sparkassen die Guthaben ihrer Privatkunden mit Negativzinsen belasten (z. B. über eine Erhebung von „Verwarentgelten“), halten wir es für angebracht, auch die Erhebung von vergleichbaren „Verwarentgelten“ für freiwillige Einschüsse zur Absicherung von Zinsgarantien rechtlich zu regeln. Mindestens sollte der Ordnungsgeber in der Begründung dieses Entwurfs klarstellen, ob die Erhebung von „Verwarentgelten“ durch die Lebensversicherer zulässig ist.

3.3 Zur Begründung, Abschnitt „II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs“, Absatz 2, letzter Satz (S. 7)

In diesem Textteil wird die Ausschüttungssperre des § 139 Absatz 2 Satz 3 Versicherungsaufsichtsgesetz thematisiert. Zur Nichteinbeziehung von Gewinnabführungsverträgen in die Ausschüttungssperre finden sich in diesem Abschnitt allerdings keine Aussagen. Deshalb regen wir an, vor dem Hintergrund der Begründungsaussage dieses Abschnitts eine Thematisierung der Ausschüttungssperre, die nicht für Lebensversicherungs-Aktiengesellschaften gilt, die aufgrund eines Gewinnabführungsvertrags ihren Jahresüberschuss abführen müssen, zu ergänzen.

Für Nach- und Rückfragen zu unserer Stellungnahme stehen wir gerne zu Ihrer Verfügung.

Freundliche Grüße

Bund der Versicherten e. V. (BdV)