

Stellungnahme

des Verbands öffentlicher Versicherer

Öffentliche Anhörung am 30.06.2014

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Absicherung stabiler und fairer Leistungen für Lebensversicherte“ (BT-Drucksache 18/1772)

Die öffentlichen Versicherer haben kraft Verfassung, z.T. in Verbindung mit Landesgesetzen bzw. Satzungen einen öffentlichen Auftrag, die Bevölkerung mit einem guten und nachhaltigen Versicherungsschutz in allen Sparten der Versicherungswirtschaft zu versorgen (Gemeinwohlorientierung bzw. öffentliches Interesse). Wir sind Teil des öffentlichen Finanzsektors in Deutschland und arbeiten im Rahmen der Sparkassenfinanzgruppe. Der öffentliche Auftrag verlangt von uns Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit.

Wir, der Verband öffentlicher Versicherer, beraten und unterstützen als Berufsverband unsere Mitgliedsunternehmen, die öffentlichen Versicherer, bei allen versicherungsspezifischen Themen. Dadurch wird es den öffentlichen Versicherern ermöglicht, in erheblichem Umfang Synergien zu nutzen. Darüber hinaus vertreten wir unsere Mitgliedsunternehmen gegenüber Dritten, bspw. den Partnern der Sparkassenfinanzgruppe und der Politik. Wir stellen unseren Mitgliedsunternehmen außerdem passgenaue und kostengünstige Rückversicherungslösungen zur Verfügung.

Wir danken für die Einladung zur Anhörung und möchten zum Gesetzesvorhaben Lebensversicherungsreformgesetz (LVRG) Stellung nehmen.

1. Grundsätzliche Anmerkungen

Wir begrüßen das Vorhaben der Bundesregierung, bei der Umsetzung des Koalitionsvertrags auch im Bereich der Lebensversicherungen zügig voranzuschreiten. Der gegenwärtige Rechtszustand hat zu schwerwiegenden Verwerfungen geführt. Er zwingt uns, ausscheidende Versicherungsnehmer besser zu stellen als die in der Versichertengemeinschaft verbleibenden Versicherten. Die im LVRG-E vorgesehene Neuregelung der Beteiligung an den Bewertungsreserven ist ein wichtiger Schritt bei der Bewältigung der Folgen eines langanhaltenden Niedrigzinsumfeldes. Die Bundesregierung hat hier im Interesse der gesamten Versichertengemeinschaft eine Lösung gefunden, die die Bewertungsreserven verursachungs- und generationengerecht über alle Versichertengenerationen verteilt. Die derzeit extrem hohen Bewertungsreserven sind die Folge einer Geldpolitik, die die Zinsen für öffentliche Anleihen auf ein historisch nie

Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Absicherung stabiler und fairer Leistungen für Lebensversicherte“ (BT-Drucksache 18/1772)

gekanntes und von niemandem vorausgesehenes Niveau gedrückt hat. Der in § 56a VAG-E vorgesehene Sicherungsbedarf ist ein geeignetes Instrument, um in derartigen Marktlagen die Ausschüttung der Bewertungsreserven angemessen, generationengerecht und fair zu gestalten.

Die Möglichkeit, die vorhandenen Bewertungsreserven vor der Anwendung der Ausschüttungsregeln um den Sicherungsbedarf zu kürzen, würdigt die Folgen des Niedrigzinsumfeldes für den Versichertenbestand angemessen: Bewertungsreserven, die für die Absicherung der Verpflichtungen für alle Versicherten gebraucht werden, dürfen nicht der Überschussbeteiligung zugeführt werden. Damit wird die zwischen den Versichertengenerationen ungerechte und auf unvorhersehbaren Entwicklungen am Finanzmarkt beruhende Regulierung bei den Bewertungsreserven korrigiert. Der Gesetzgeber nimmt mit der Neuregelung seine Schutzpflicht für alle Versicherten (BVerfGE 114, Seite 73 ff, 90f, 94, 102) wahr. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen. Die noch gültige Regulierung hat schon in den letzten Jahren zu erheblichen Verwerfungen geführt.

Sie benachteiligt die 95 % im Bestand verbleibenden Kunden gegenüber den 5 % ausscheidenden Kunden. Die Neuregelung beseitigt lediglich diese Schiefelage. Ziel einer Lebensversicherung ist das gemeinsame Ansparen von Vermögen. Es darf nicht passieren, dass einzelne auslaufende oder gekündigte Verträge mit unerwarteten Gewinnbeteiligungen den Bestand der verbleibenden Versicherten nachhaltig schädigen. Die Neuregelung entspricht damit auch den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, bei allen Regeln immer die ganze Versichertengemeinschaft im Auge zu haben.

Daher führt eine Argumentation, die Neuregelung der Bewertungsbeteiligung bitte die Kunden zur Kasse, in die Irre. Das Gegenteil davon ist richtig. Die gegenwärtige Regelung begünstigt 5 % der Versicherten zum Nachteil von 95 % der Versicherten. Das darf der Gesetzgeber nicht länger zulassen.

2. Weitere Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Trotz des erkennbaren Ansatzes, das Gesetz ausgewogen zu gestalten, sind im Entwurf einige Regelungen enthalten, deren Wirkung in der vorliegenden Form erhebliche negative Auswirkungen nicht nur auf die öffentlichen Lebensversicherungsgesellschaften, sondern vielmehr auf die gesamte Versicherungsbranche entfalten würden.

2.1 Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 56a VAG)

Wir unterstützen die im Entwurf des LVRG-E vorgesehene Möglichkeit, dass die Aufsichtsbehörden in einem Krisenfall Ausschüttungen untersagen können (§ 81b Abs. 2a Satz 7 Nr. 1 VAG-E). Der Entwurf sieht jedoch eine weitere Ausschüttungssperre über § 56a Abs. 2 Satz 3 VAG-E vor, die in der Auswirkung unverhältnismäßig erscheint und die Unternehmen erheblich in ihrer Handlungsfähigkeit einschränkt. Von einer Symmetrie der Belastungen kann keine Rede sein. Der Bilanzgewinn eines Lebensversicherungsunternehmens darf nur noch insoweit ausgeschüttet werden, wie er den Sicherungsbedarf nach § 56a Abs. 4 VAG-E übersteigt. Diese Regelung geht weit über das in § 81b VAG-E beschriebene Szenario hinaus und greift nicht nur im Krisenfall, sondern generell.

Laut Gesetzesbegründung ist es die Intention des Gesetzgebers, dass die ausscheidenden Versicherten und die Aktionäre in gleicher Weise zur Sicherung der Garantien der verbleibenden Versicherten beitragen. Diese angestrebte Symmetrie wird von uns ausdrücklich unterstützt. Mit der vorliegenden Regelung wird sie jedoch nicht erreicht. Die Eigentümer der Versicherungsunternehmen werden weit stärker belastet als die ausscheidenden Versicherungsnehmer in ihrer Überschussbeteiligung begrenzt werden.

Der Sicherungsbedarf bezieht sich auf die ganze Versichertengemeinschaft, die Begrenzung der Ausschüttung von Bewertungsreserven bezieht sich auf die 5 % der jährlich aus dem Versicherungsverhältnis Ausscheidenden. Der für den Sicherungsbedarf relevante Betrachtungszeitraum beträgt 15 Jahre für alle Versicherungsverträge mit Zinsgarantie, während sich der Bilanzgewinn nur auf ein Wirtschaftsjahr bezieht. Die Größenunterschiede sind extrem. Bei den öffentlichen Lebensversicherern beispielsweise ist der Sicherungsbedarf momentan bis zu 100 Mal größer als der Bilanzgewinn eines Jahres. Selbst bei minimaler Unterschreitung des höchsten Garantiezinses im Bestand von 4 % durch den Bezugszins ist der Sicherungsbedarf größer als der Bilanzgewinn. Bilanzgewinne könnten nicht ausgeschüttet werden, bis der Bezugszins wieder 4 % oder höher ist. Das ist in diesem Jahrzehnt kaum zu erwarten. Selbst wenn die Bewertungsreserven den Sicherungsbedarf übersteigen und Beträge an die ausscheidenden Versicherungsnehmer ausgeschüttet werden, führt die Koppelung der Ausschüttungssperre an den gesamten Sicherungsbedarf durch die extremen Größenunterschiede dazu, dass trotzdem kein anteiliger Jahresgewinn ausgeschüttet werden kann, sondern die Unternehmen voll thesaurieren müssen.

Gibt es umgekehrt in einigen Jahren durch das Auslaufen der hochverzinslichen Altanlagen in einem anhaltenden Niedrigzinsumfeld keine Bewertungsreserven

Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Absicherung stabiler und fairer Leistungen für Lebensversicherte“ (BT-Drucksache 18/1772)

mehr, führt die an den Sicherungsbedarf gekoppelte Ausschüttungssperre dazu, dass weiterhin keine Gewinne an Aktionäre ausgeschüttet werden können.

Hinzu kommt, dass die individuelle Kapitalausstattung der Unternehmen bei dieser Regelung zur Ausschüttungssperre vollkommen außer Acht gelassen wird. Selbst Versicherungsunternehmen mit guter Kapitalausstattung sind von einer solchen Regelung betroffen und könnten in den kommenden Jahren praktisch keine Gewinne an ihre Eigentümer ausschütten.

Wenn und solange die vorhandenen Mittel die Erfüllung der Verträge garantieren, besteht aus unserer Sicht kein Grund, den Unternehmen zur darüber hinausgehenden Vorsorge Gewinnrücklagen aufzuerlegen.

Verschärft wird das Problem dadurch, dass eine Ausschüttungssperre erhebliche Nebenwirkungen auf die Lebensversicherer und auch auf ihre Muttergesellschaften hätte.

Faktisch ist der Zugang zum Kapitalmarkt durch diese Maßnahmen versperrt. Deshalb werden sich die meisten Versicherungsunternehmen nur noch durch einbehaltene Gewinne finanzieren können. Die Folge ist, dass der Wert der Beteiligungen sinkt. Auch Hybridkapital ist keine Option mehr, da nach den Standardverträgen Hybridkapitalgeber keine Ausschüttung bekommen, wenn die Kapitalgeber nicht bedient werden. Das alles ist gerade im Kontext von Solvency II heikel, zumal auch die BaFin regelmäßig darauf hinweist, dass die Versicherer im Übergang auf Solvency II ihre Eigenkapitalbasis verstärken müssen. **Die Neuregelung führt dazu, dass sich viele Versicherungsunternehmen nicht mehr weiterentwickeln können, weil Kapitalgeber für den Auf- und Ausbau von Eigenkapital fehlen.**

Mehr noch: Die in Folge der Ausschüttungssperre entstehenden Einnahmeausfälle könnten dazu führen, dass die Träger der öffentlichen Versicherer, in der Regel die regionalen Sparkassen und mittelbar die Kommunen als deren Träger, das Interesse an der Weiterführung der öffentlichen Lebensversicherungsunternehmen verlieren, wodurch Standorte in den Regionen, aber auch zahlreiche Arbeitsplätze gefährdet wären.

Dies alles ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die öffentlichen Lebensversicherer finanziell solide aufgestellte Unternehmen sind und die Garantiezusagen an die Kunden in keiner Weise gefährdet sind.

Lösung:

Die Formulierung in Artikel 1 Nummer 3 LVRG-E sollte dahingehend geändert werden, dass ein Bilanzgewinn nur dann ausgeschüttet werden

Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Absicherung stabiler und fairer Leistungen für Lebensversicherte“ (BT-Drucksache 18/1772)

darf, soweit nach der Ausschüttung noch eine Solvenzausstattung von mindestens 110 % vorhanden ist.

Damit würde sichergestellt, dass auch nach der Ausschüttung die Solvabilitätsanforderungen über das aufsichtsrechtliche SOLL hinaus gewährleistet sind. So würde die vom Gesetzgeber gewollte Symmetrie wieder hergestellt und zusätzlich die Leistungsfähigkeit der einzelnen Versicherungsunternehmen gewürdigt.

2.2 Zu Artikel 2 Nummer 2 (§ 61 VVG)

Wir unterstützen die Intention des Gesetzgebers, durch Vergleichsmöglichkeiten dem Versicherten Entscheidungshilfen beim Vertragsabschluss an die Hand zu geben. Die Frage der Kosten eines Lebensversicherungsvertrages wird seit Jahren in der Öffentlichkeit diskutiert. Ein Mehr an Transparenz in diesem Bereich hilft auch, die Skepsis der Versicherten zu beseitigen. Die im LVRG-E enthaltene Vorschrift zur Provisionsoffenlegung (§ 61 Abs. 3 VVG-E) erreicht aus unserer Sicht allerdings nicht das gesetzgeberische Ziel, den Versicherten vollumfänglich über alle die Rendite seines Vertrags schmälernenden Kosten zu informieren. Gemäß der vorgesehenen Regelung hat der Versicherungsvermittler dem Versicherungsnehmer die ihm für den Abschluss des Vertrages mit dem Versicherungsunternehmen vertraglich vereinbarte Provision als Gesamtbetrag in Euro mitzuteilen und dies auch zu dokumentieren.

Seit 2008 werden in der Lebensversicherung bereits die einkalkulierten Abschluss- und Vertriebskosten in Euro offengelegt. Die im LVRG-E vorgesehene Provisionsoffenlegung ermöglicht es den Versicherten lediglich, zusätzlich die Vergütungen verschiedener Vermittlungsformen (Kreditinstitut, Versicherungsagentur, unabhängiger Makler, etc.) miteinander zu vergleichen. Dies ist aber nicht die entscheidende Größe für einen Produktvergleich.

Die kalkulatorische Kostenbelastung (Zillmerung, gesetzlich derzeit begrenzt auf max. 4 % der Beitragssumme) eines Vertrages, also die Summen, die von der Provisionszahlung auf den Vertrag angerechnet werden können, entspricht nicht den tatsächlich gezahlten Vermittlerprovisionen. So können bei demselben Produkt und demselben Anbieter abhängig vom Vertriebsweg (und den damit verbundenen Dienstleistungen) die gezahlten Provisionen um mehrere 100 Euro variieren, ohne dass die Kostenbelastung des Produktes davon beeinflusst wird, denn diese darf die gesetzlich vorgeschriebenen 4 % der Beitragssumme nicht überschreiten. Außerdem werden Verträge nicht nur durch Abschlusskosten belastet, sondern es entstehen weitere Kosten, bspw. für Verwaltung, Kapitalanlage sowie Risiko- und Leistungsprüfung. Entscheidend für den

Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Absicherung stabiler und fairer Leistungen für Lebensversicherte“ (BT-Drucksache 18/1772)

Kunden ist also die Gesamtkostenbelastung seines Vertrages. Der Versicherungsnehmer kann aus einer Offenlegung der Provisionen nicht erkennen, wie stark die Provisionszahlung seine persönliche Rendite schmälert und würde durch diese Information eher in die Irre geleitet.

Das Ziel einer fairen Offenlegung der Auswirkungen aller Kosten auf die Rendite eines Lebensversicherungsvertrags wird somit über die individuelle Provisionsoffenlegung des Vermittlers verfehlt.

Lösung:

Die Formulierung in Artikel 2 Nummer 2 LVRG-E sollte dahingehend geändert werden, dass die Versicherungsunternehmen statt zu einer Provisionsoffenlegung des Vermittlers in der Lebensversicherung dazu verpflichtet werden, dem Versicherungsnehmer vor Vertragsabschluss die Reduction in Yield (RIY) darzulegen.

Diese Zahl weist die Gesamtkostenbelastung als Renditeminderung aus und verbessert so für den Versicherungsnehmer den Renditevergleich der Produkte verschiedener Anbieter analog zu Bank- und Fondsprodukten. Um das Ziel des Gesetzgebers, für den Kunden Transparenz zu schaffen, zu erreichen, müssen alle Kosten betrachtet werden, die kalkulatorisch auf einen Vertrag umgelegt werden und so die Rendite schmälern. Für die Ausdehnung auf die Schaden- und Unfallversicherung sowie die Krankenversicherung besteht zudem keinerlei Anlass.

2.3 Zu Artikel 4 Nummer 2a (§ 4 DeckRV)

Das Ziel der Bundesregierung, Exzesse in der Provisionszahlung bei Versicherungsvermittlern zu verhindern und gleichzeitig die Rückkaufswerte der Lebensversicherungsverträge – gerade zu Beginn der Ansparungsphase – zu erhöhen, halten wir für richtig und wichtig. Dennoch glauben wir, dass die geplante Absenkung des Höchstzillmersatzes für die Lebensversicherung auf nur noch 2,5 % der Beitragssumme (§ 4 Abs. 1 Satz 2 DeckRV-E) nicht der richtige Weg ist, um die Abschlusskosten zu senken.

Die Versicherungsvermittler der öffentlichen Versicherer bieten ihren Kunden eine qualitativ hochwertige und bedarfsgerechte Beratung im Rahmen des Sparkassen-Finanzkonzepts. Dazu sind regelmäßige Schulungen und Weiterbildungen notwendig. Dieses Angebot wollen wir aufrecht halten, es muss allerdings angemessen vergütet werden. Durch die Absenkung des Höchstzillmer-

Stellungnahme des Verbands öffentlicher Versicherer zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Absicherung stabiler und fairer Leistungen für Lebensversicherte“ (BT-Drucksache 18/1772)

satzes kann eine Anpassung der an die Vertriebe gezahlten Provisionen erforderlich werden. Geringere Provisionen würden gerade für kleinere Altersvorsorge-Sparverträge, wie sie die öffentlichen Lebensversicherer über die Sparkassen und den eigenen Außendienst anbieten, eine qualifizierte Beratung erschweren. Übermäßige Deckelungen führen, wie beispielsweise in England zu beobachten, dazu, dass nur noch Kunden, die hohe Einmalbeiträge von rund 100.000 € leisten können, adäquat beraten werden. Die Versorgung der breiten Bevölkerung mit maßgerechten Altersvorsorgeprodukten würde über eine Kürzung der Provisionen gefährdet.

Eine Reduktion der bilanziellen Zillmerung führt auch dazu, dass nur noch Unternehmen mit im Verhältnis zum Bestand geringem Neugeschäft die Abschlusskosten vorfinanzieren können. Dynamische, wachstumsstarke Unternehmen müssten auf Vorfinanzierung der Abschlusskosten verzichten, mit entsprechenden Folgen für den Wettbewerb zwischen den Versicherungsunternehmen: Im Wettbewerb um Kunden, aber auch um qualifizierte Versicherungsvermittler würden die kleineren und dynamisch wachsenden Unternehmen deutlich benachteiligt. Ebenfalls hätte die Absenkung des Höchstzillmersatzes nicht unerhebliche Auswirkungen auf den Bestand an Versicherungsvermittlern oder Maklern – selbständig oder angestellt – insgesamt. Eine Ausdünnung des Vertriebsnetzes mit Konsequenzen für die Zahl der Arbeitsplätze wäre die Folge.

Hinzu kommt, dass durch die geplante Regelung die Unternehmen und damit auch die aktuelle Versichertengemeinschaft einseitig belastet werden. Denn der Gesetzentwurf sieht bisher keine Möglichkeit vor, die bestehenden Vermittlerverträge anzupassen. Die dort festgelegten Summen müssten auch weiterhin gezahlt werden. Die damit einhergehenden Abschlusskostenverluste gingen zu Lasten des Rohüberschusses.

Lösung:

Die Regelung in Artikel 4 Nummer 2a LVRG-E sollte gestrichen werden und der Höchstzillmersatz bei 4 % verbleiben.

Stattdessen sollte eine umfassende Neuregelung erfolgen. Wirkungsvoller für eine spürbare Erhöhung der Rückkaufswerte für jeden einzelnen Vertrag wäre etwa eine gesetzliche Deckelung der kalkulatorischen Abschlusskosten auf maximal 0,4 % der Beitragssumme pro Jahr, längstens für die ersten zehn Vertragsjahre. Gleichzeitig sollte die Haftungszeit für den Versicherungsvermittler auf zehn Jahre verlängert werden. Damit würde der Vermittler auch enger an seine Kunden gebunden.