

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft

**zum Referentenentwurf
des Bundesministeriums der Finanzen vom 9. Januar 2020**

**Vierte Verordnung zur Änderung von
Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz**

**Gesamtverband der Deutschen
Versicherungswirtschaft e. V.**

Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020-5210
Fax: +49 30 2020-6000

51, rue Montoyer
B - 1000 Brüssel
Tel.: +32 2 28247-30
Fax: +49 30 2020-6140
ID-Nummer 6437280268-55

Ansprechpartner:
Mathematik und Produktfragen

E-Mail:
mathematik@gdv.de

www.gdv.de



Zusammenfassung

Die Versicherungswirtschaft begrüßt das Vorhaben, Anreize für Kapitalgeber zur Finanzierung der Zinszusatzreserve und damit zur Sicherung der Zinsgarantien der Versicherten zu schaffen. Die Regelung soll es ermöglichen, dass extern bereitgestellte Mittel zur Finanzierung der Zinszusatzreserve über einen langen Zeithorizont zurückfließen können. Dies gilt nur, falls die externen Mittel rückblickend nicht zur Sicherung der Zinsgarantien der Versicherten benötigt wurden. Vor dem Hintergrund des andauernden Niedrigzinsumfelds erachten wir es als dringend notwendig, das im Evaluierungsbericht zum Lebensversicherungsreformgesetz angekündigte Vorhaben umzusetzen.

Der vorgelegte Lösungsansatz ist ein Schritt in die richtige Richtung, greift jedoch an den entscheidenden Stellen zu kurz. Aufgrund der gewählten Ausgestaltung ist es zweifelhaft, ob über einzelne Fälle hinaus die beabsichtigte positive Anreizwirkung in der Breite entsteht. Um einen nachhaltigen Impuls zur Bereitstellung wesentlicher zusätzlicher Mittel in Zeiten des Aufbaus der Zinszusatzreserve zu setzen, sollte der Verordnungsentwurf angepasst werden.

Die vorgelegte Änderung erfasst nur einen Teil der Lebensversicherer, Pensionskassen und Pensionsfonds. Darin sehen wir eine Ungleichbehandlung der Unternehmen. Sämtliche bilanziellen Wege, zusätzliches Kapital zur Finanzierung der Zinszusatzreserve zur Verfügung zu stellen, sollten gleichberechtigt erfasst werden. Dazu sollte insbesondere der jährliche Ausgleich von Verlusten in der Gewinn- und Verlustrechnung ohne Rückgriff auf das Eigenkapital ermöglicht werden.

Im aktuellen Niedrigzinsumfeld müssten die Mittel den Versicherten zur Sicherung ihrer Zinsgarantien über mindestens 15 bis 20 Jahre zur Verfügung gestellt werden. Dabei bleibt es fraglich, wann und in welchem Umfang sie zurückfließen können. Auch in Fällen mit positiver ökonomischer Entwicklung würde die schrittweise Rückzahlung sehr spät beginnen. Die restriktiven vorgeschlagenen Regelungen strecken den gesamten Zeitraum über mehr als 50 Jahre in die Länge. Zudem können sie eine vollständige Rückzahlung verhindern. Die Rückzahlung sollte – sofern es die wirtschaftlichen Verhältnisse erlauben – schneller möglich sein. Dafür sind alle Ergebnisquellen heranzuziehen.

Auch Fälle, in denen Kapitalgeber vorausschauend das Eigenkapital durch externe Mittel bereits vor 2019 gestärkt haben, sollten von der Regelung erfasst werden.

1. Einleitung

Der Entwurf sieht Änderungen der Mindestzuführungsverordnung (MindZV) und der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung vor. Mit ihm sollen die Rahmenbedingungen für freiwillige Einschüsse zur Finanzierung der Zinszusatzreserve im Neubestand und von Zinsverstärkungen im Altbestand (im Folgenden: Zinszusatzreserve) bei Lebensversicherungsunternehmen und Pensionsfonds geschaffen werden. Eigentümer und andere Beteiligte (im Folgenden: Kapitalgeber) sollen einen Anreiz erhalten, den Unternehmen zusätzliche Mittel zur Sicherung der Zinsgarantien der Versicherten zur Verfügung zu stellen. Abhängig von der künftigen Zinsentwicklung können diese Mittel vollständig, teilweise oder gar nicht zur Finanzierung der Zinsgarantien der Versicherten herangezogen werden. An Auflösungen der Zinszusatzreserve, die nicht zur Finanzierung des Garantiezinses der Versicherten benötigt werden, sollen die Kapitalgeber entsprechend ihrem Beitrag am Aufbau der Zinszusatzreserve beteiligt werden können.

Die Versicherungswirtschaft begrüßt grundsätzlich das Vorhaben, Anreize für Kapitalgeber zur Finanzierung der Zinszusatzreserve zu schaffen. Insbesondere vor dem Hintergrund des andauernden Niedrigzinsumfelds ist die Möglichkeit überhaupt freiwillige Einschüsse zu leisten, eng an die Schaffung einer Möglichkeit zu deren Rückführung in Szenarien mit positiver ökonomischer Entwicklung gekoppelt. Der vorgelegte Lösungsansatz stellt aus unserer Sicht einen guten Startpunkt für die Umsetzung des Vorhabens dar.

Die vorgeschlagene Regelung ist unseres Erachtens jedoch zu restriktiv gestaltet. Die Möglichkeiten der Anrechnung und ggf. der Rückführung sind zu stark eingeschränkt und würden nur von einem Teil der Unternehmen genutzt werden können. Die zusätzlichen Anreize würden kaum ausreichen, um Kapitalgeber in der Breite zur Bereitstellung zusätzlicher Mittel zu bewegen. Daher empfehlen wir eine Anpassung des vorgelegten Referentenentwurfs. Anderenfalls dürfte das Ziel der Verordnungsänderung nur für wenige Lebensversicherer, Pensionskassen und Pensionsfonds erreicht werden.

2. Berücksichtigung sämtlicher Finanzierungsformen

Die vorgelegte Änderung erfasst nur bestimmte Finanzierungsformen zur Stärkung der Zinszusatzreserve (§ 3 Abs. 7 Satz 4 Nr. 2 MindZV-E). Danach ist zunächst das Eigenkapital zu stärken und in der Folge um die Jahresfehlbeträge zu vermindern.

Aus Sicht der Versicherungsbranche sollten zur Verfügung gestellte Mittel unabhängig vom Finanzierungsweg zurückgeführt werden können. Dies betrifft insbesondere den jährlichen Ausgleich von Verlusten in der Gewinn- und Verlustrechnung ohne Rückgriff auf das Eigenkapital.

Kapitalgebern kann kein Sonderopfer abverlangt werden, das nicht durch den Sicherungszweck der Zinszusatzreserve geboten ist. Für die Versicherten stellt eine Auszahlung von ggf. wieder frei werdenden Mitteln der Kapitalgeber lediglich ein aufsichtsrechtlich bedingtes „Zufallsgeschenk“ dar. Dies wäre völlig anders als es bei den mit Prämien erwirtschafteten und nach den gesetzlichen Vorgaben an sie auszuzahlenden Überschüssen der Fall ist.

Die geplante Regelung würde in der vorgelegten Fassung nach unserer Auffassung zu einer Ungleichbehandlung der Lebensversicherungsunternehmen führen. Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit (VVaG) gehören ihren Mitgliedern – den Versicherten. Neben der (seltenen) Aufnahme eines weiteren Gründungsstocks haben sie oftmals nur die realistische Möglichkeit, ihr Eigenkapital in Form von Gewinnrücklagen zu stärken. Es ist nicht klar, ob dieser Finanzierungsweg von Eigenkapital hier ausgeschlossen wird und lediglich von außen zur Verfügung gestelltes Eigenkapital erfasst wird.

Unseres Erachtens dürfte die geplante Regelung hier zu einer Verletzung des allgemein gültigen Grundsatzes „same risk – same capital“ führen.

- Für Eigenkapital, das im Unternehmen mit Blick auf die Verbesserung der Solvenzsituation vorsorglich thesauriert wurde bzw. zukünftig auch noch thesauriert wird, gilt die neue Regelung nicht. Wird dieses Kapital zum Ausgleich eines Verlustes aufgrund der Zinszusatzreserve verwendet, kann es im Falle der Auflösung der Zinszusatzreserve nicht an den Kapitalgeber zurückgeführt werden, sondern wird in Form von Überschussbeteiligung an die Versicherungsnehmer ausgeschüttet. Die Folge ist eine Erhöhung der versicherungstechnischen Rückstellungen.
- Anders würde es sich zukünftig bei Kapital verhalten, das aktiv und zusätzlich von „außen“ in das Unternehmen eingebracht wird, wenn Verluste aufgrund der Zuführung zur Zinszusatzreserve entstehen. Dieses Eigenkapital würde mit der neuen Regelung gewissermaßen markiert und könnte zumindest teilweise wieder an die Kapitalgeber zurückgeführt werden.

Mit anderen Worten: Es wäre zukünftig für die Unternehmen grundsätzlich günstiger Gewinne soweit wie möglich auszuschütten und sie dann wieder zuzuführen, als sie von Anfang an vorausschauend zu thesaurieren. Jedes Regulierungsvorhaben sollte derartige Steuerimpulse vermeiden.

In ähnlicher Weise gilt die Ungleichbehandlung für Unternehmen mit bzw. ohne Ergebnisabführungsvertrag (EAV). Wir halten es nicht für sachgerecht, dass ausgerechnet die Unternehmen „bestraft“ werden, die bereits frühzeitig mit dem Abschluss eines EAV für einen etwaigen Verlustausgleich oder mit Zurverfügungstellung von Mitteln bereits vor 2019 vorausschauend gehandelt haben. Unternehmen mit freiwillig abgeschlossenem EAV stehen mit ihrem gesamten Eigenkapital für die Verluste des beherrschten bzw. zur Gewinnabführung verpflichteten Unternehmens ein. Zu berücksichtigen ist dabei, dass auch die Kapitalgeber von Obergesellschaften vom Niedrigzinsumfeld betroffen sind. Sie sind nicht unbegrenzt in der Lage, Mittel für den Verlustausgleich zur Verfügung zu stellen. In den Fällen, wo Versicherungsunternehmen als Obergesellschaft fungieren, hätte dies negative Auswirkungen für deren Versicherungsnehmer.

Auch sollte berücksichtigt werden, dass im Jahr 2011 die Zinszusatzreserve u. a. mit einer Änderung der Deckungsrückstellungsverordnung eingeführt wurde. Damals und bis heute wurde diese Änderung nicht vollständig parallel in der Mindestzuführungsverordnung berücksichtigt. Zum damaligen Zeitpunkt war das heutige Ausmaß des sich immer weiter verschärfenden Niedrigzinsumfeldes noch nicht abzusehen. Ebenso war nicht vorhersehbar, dass die Zinszusatzreserve einen derart großen Umfang erreichen würde. Folge ist, dass in Teilen Jahresfehlbeträge mit der Einstandspflicht der Kapitalgeber entstehen. Durch die neu entstandene, nicht erwartete Situation müssen Konstellationen mit EAV oder mit dem Verbrauch vorhandenen Eigenkapitals neu bewertet werden. Es kann unseres Erachtens keine unbegrenzte Verpflichtung Verluste zu übernehmen für Fälle abgeleitet werden, in denen vorhandenes Eigenkapital in Anspruch genommen wird oder wenn Jahresfehlbeträge auf Grund eines EAV durch die Obergesellschaft ausgeglichen werden. Damit ist für uns die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung nicht nachzuvollziehen.

Daher empfehlen wir eine Berücksichtigung sämtlicher Finanzierungsformen bei der Rückführungsmöglichkeit zur Verfügung gestellter Mittel. Dies könnte durch eine Streichung oder hilfsweise durch eine Ergänzung des

§ 3 Abs. 7 Satz 4 Nr. 2 MindZV-E erreicht werden. Die Ergänzung sollte auf den ohne den Verlustausgleich ansonsten entstehenden Jahresfehlbetrag abstellen.

Auch Fälle, in denen Kapitalgeber vorausschauend das Eigenkapital durch externe Mittel bereits vor 2019 gestärkt haben, sollten generell von der Regelung erfasst werden.

3. Schnellere Rückführung der Mittel ermöglichen

Die vorgesehene Begrenzung der Rückführung nicht benötigter Einschüsse in § 3 Abs. 7 Satz 5 MindZV-E ist nicht ausreichend flexibel gestaltet. Der extern finanzierte Rückstellungsteil kann nur sehr langsam zurückgeführt werden, nach dem vorliegenden Entwurf über mehr als 50 Jahre. Einschüsse zu leisten wird so für potentielle Kapitalgeber weniger attraktiv.

Schon heute führen die Unternehmen meistens mehr als die gesetzlichen Mindestquoten der Überschussbeteiligung zu. Dies liegt am intensiven Wettbewerb und der damit verbundenen besseren Reputation. Daher sollte ein größerer Rahmen für eine schnellere Rückführung gesetzt werden, in dem sich die Kapitalgeber verantwortungsvoll bewegen können.

Für eine bessere Wirksamkeit der geplanten Regelung empfehlen wir daher, eine Rückführung der zur Verfügung gestellten Mittel bis maximal zur Höhe des Abbaus der Zinszusatzreserve zu ermöglichen. So können die Anreize für potentielle Kapitalgeber tatsächlich verbessert werden. Die Formulierung in § 3 Abs. 7 Satz 5 MindZV-E sollte auf die Höhe statt auf das Verhältnis der Änderung abstellen.

Die Rückführung der Einschüsse kann weiter beschleunigt werden, indem alle Überschussquellen zur Finanzierung der Zinsgarantien bzw. Gegenfinanzierung der übernommenen Verluste aus den Zinsgarantien der Versicherten herangezogen werden. Dies ist auch im Lebensversicherungsreformgesetz bereits so angelegt. Die Rückführung allein aus dem Kapitalanlageergebnis dürfte die Anreize für potentielle Kapitalgeber weiter einschränken. Eine Einbeziehung der Ergebnisquellen Risiko- und übriges Ergebnis erscheint uns erforderlich, um die Wahrscheinlichkeit und Geschwindigkeit der Rückführung zu erhöhen.

Die Mindestzuführung in Abhängigkeit von den Kapitalerträgen ergibt sich nach dem vorgelegten Entwurf ohne den Anteil an der aufgelösten, extern finanzierten Zinszusatzreserve. Der extern finanzierte Rückstellungsteil vermindert sich entsprechend. Damit kann bei positiver wirtschaftlicher

Entwicklung eine Rückführung der extern finanzierten Zinszusatzreserve generiert werden. Eine Rückführung ist nur möglich, wenn die Kapitalerträge des Geschäftsjahres die Zinsverpflichtungen finanzieren. Wenn aber keine oder wenig Mittel der Rückstellung für Beitragsrückerstattung zugeführt werden, kann auch keine oder kaum eine Minderung des extern finanzierten Rückstellungsteils also kein Rückfluss an den Kapitalgeber erfolgen. Würde nur das Kapitalanlageergebnis für den Rückfluss berücksichtigt, würde dies die Attraktivität für potentielle Kapitalgeber wenig erhöhen, überhaupt Einschüsse zu leisten. Es sollte eine Verrechnung mit dem Risiko- und dem übrigen Ergebnis erfolgen, um auch in Zeiten niedriger Zinsen eine Rückführung an den Kapitalgeber zu ermöglichen. Hinzu kommt, dass eine Verrechnung von negativem Zinsergebnis mit Risiko- und übrigen Ergebnis zeitgemäß ist. Aufgrund des anhaltenden Niedrigzinsumfeldes wurde diese Möglichkeit in der MindZV im Rahmen des Lebensversicherungsreformgesetzes bereits eingeführt (vgl. § 6 Abs. 1 MindZV).

Wir empfehlen, bei der vorgesehenen Rückführungsregelung neben dem Kapitalanlageergebnis auch die Ergebnisquellen Risiko- und übriges Ergebnis einzubeziehen. Dies könnte erreicht werden, indem die vorgesehene Änderung in § 6 MindZV-E nach § 4 MindZV verschoben wird.

3. Geplante Änderungen für Pensionsfonds

Die obigen Ausführungen gelten entsprechend für Pensionsfonds bzw. die vorgeschlagenen Änderungen der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung.

Berlin, den 27.01.2020