

Bund der Versicherten e. V., 24558 Henstedt-Ulzburg

**Per Email: VIIB4@bmf.bund.de**

Bundesministerium der Finanzen  
11016 Berlin

27. September 2018

**Entwurf einer Dritten Verordnung  
zur Änderung von Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz**

**Stellungnahme des Bund der Versicherten e. V. (BdV)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Anfrage, Stellung zum o. g. Referentenentwurf zu beziehen. Als gemeinnützige Verbraucherschutzorganisation mit ca. 50.000 Mitgliedern begrüßen wir diese Möglichkeit.

Wir unterstützen das Vorhaben des Bundesministeriums der Finanzen, die obligatorische Zuführung der Lebensversicherer zur Zinszusatzreserve (ZZR) deutlich zu reduzieren.

Gleichwohl weisen wir mit Nachdruck darauf hin, dass mit dieser isolierten Einzelmaßnahme keine nachhaltige Besserstellung der Versicherten realisiert werden kann, da die Ursachen der vorliegenden Problematik bestenfalls kurzfristig abgemildert werden.

## 1. Ausgangssituation: Dringliche Anpassung des Verstärkungsverfahrens

Der BdV begrüßt den vorgelegten Referentenentwurf zur Änderung der Deckungsrückstellungsverordnung und der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung dahingehend, dass die Lebensversicherer schnellstmöglich beim Aufbau der Zinszusatzreserve entlastet werden müssen.

Bei den folgenden Ausführungen zu unserer Einschätzung des vorliegenden Verordnungsentwurfes beziehen wir uns auf verschiedene, öffentlich zugängliche Analysen der Finanzstärke der deutschen Lebensversicherer. So wird die bisherige Entwicklung der Zinszusatzreserve sowohl im Bericht des Bundesministeriums der Finanzen „Evaluierung des Lebensversicherungsreformgesetzes“ an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages (Abschnitt 4.1) als auch im „Fünften Bericht des Ausschusses für Finanzstabilität an den Deutschen Bundestag zur Finanzstabilität in Deutschland“ (Abschnitt 2.3) – beide vom Juni 2018 – umfassend dargestellt.<sup>1</sup> Auf mögliche "adverse Effekte" der bisherigen ZZR-Regelungen, d. h. eine zu starke Auflösung von Bewertungsreserven, um die Zinszusatzreserve bedienen zu können, wird in beiden Berichten deutlich hingewiesen.

Zu den gleichen Schlussfolgerungen kommt auch das Analysehaus Assekurata in seinem "Marktausblick zur Versicherungswirtschaft 2018/2019", veröffentlicht im Juli 2018. Hierin wird in mehreren Szenarien das weitere Wachstum der ZZR prognostiziert (ohne und mit Veränderung ihrer Rechnungsgrundlagen).<sup>2</sup>

Das Analysehaus Zielke Research hat in seiner kürzlich zusammen mit dem BdV veröffentlichten Analyse der Solvenzberichte der Lebensversicherer 2018 die Gefahr aufgezeigt,

---

1 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (2018): Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages – Evaluierung des Lebensversicherungsreformgesetzes, sowie: Ausschuss für Finanzstabilität beim Bundesministerium der Finanzen (2018): Fünfter Bericht an den Deutschen Bundestag zur Finanzstabilität in Deutschland.

2 Vgl. ASSEKURATA Assekuranz Rating-Agentur GmbH (2018): Marktausblick zur Versicherungswirtschaft 2018/2019.

dass ab 2020 sämtliche stillen Reserven aufgebraucht sein können, falls die ZZR-Rechnungsgrundlagen nicht verändert werden.<sup>3</sup> Deshalb müssten einige Versicherer die Versicherungsaufsicht BaFin über ihre Situation informieren "und könnten gezwungen sein, die Mindestzuführungsverordnung auszusetzen", wie Zielke in einem Fachbeitrag hierzu ausführt.<sup>4</sup>

Der Ordnungsgeber sieht bislang jedoch davon ab, einen langfristig tragfähigen Lösungsvorschlag mit diesem Entwurf vorzulegen.

## **2. Die kurzfristige Geeignetheit der im Entwurf vorgeschlagenen Maßnahme**

Wir befürworten den im Verordnungsentwurf angesetzten X-Faktor von 9,0 % und sprechen uns gegen eine weitere Absenkung dieses Faktors aus. Zwar wird dadurch die unmittelbare Belastung der Lebensversicherer nicht noch weiter abgesenkt, aber eine Senkung um 2/3 des Volumens ist bereits erheblich. Dieser Faktor erhöht den Korridor, was einen größeren Dämpfer erlaubt. Für eine kurzfristige – und vor allem vor dem Hintergrund der Dringlichkeit gebotene zeitnahe – Regelung ist dies akzeptabel. Allerdings ist es aus unserer Sicht zwingend, dass dann im Anschluss eine Reform der Rechnungslegung nach HGB für Versicherungsunternehmen zu erfolgen hat, um auch eine langfristig tragfähige Regelung zu ermöglichen.

Auch muss umgekehrt sichergestellt werden, dass – wenn es zur Rückführung der Zinszusatzreserve an die Lebensversicherer kommt – diese effektiv den reduzierten Überschussbeteiligungen der Versicherungsnehmer zugutekommt.

---

3 Vgl. Carsten Zielke (2018): Vergleiche sind schön – SFCR-Auswertung Leben, Deutschland, S 17 (abgerufen am 27.09.2018 unter: <https://www.bunderversicherten.de/fbfiles/pdf/vergleiche-sind-scho-n-TB.pdf>).

4 Vgl. Carsten Zielke (2018): Super-GAU ZZR (abgerufen am 27.09.2018 unter: <https://www.bdv-blog.de/gastbeitraege/super-gau-zzr.html>).

### **3. Notwendige Klarstellungen in der Änderungs begründung**

Die Begründungen für die Verordnungsänderung gehen unseres Erachtens in maßgeblichen Punkten an der Realität vorbei. Auch wenn wir die Verordnungsänderungen als solche begrüßen, so ist die Begründung für diese sachlich nicht korrekt. Vielmehr birgt sie die Gefahr einer Fehlinterpretation, so dass ggf. zukünftig notwendige Änderungen und Anpassungen mit Blick auf die Begründung unterbleiben oder falsch umgesetzt werden.

#### **3.1. Zum „Allgemeinen Teil“**

Hier wird suggeriert, die Grundproblematik ergäbe sich alleine aus dem Niedrigzinsumfeld. Damit entsteht der Eindruck, ähnlich wie bei einem Unwetter wären die Probleme unverschuldet über die Versicherer hereingebrochen. Dies ist nicht zutreffend. Ursächlich für die katastrophale Situation der Lebensversicherer ist, dass sich Versicherungsunternehmen nachhaltig verkalkuliert haben und nicht fähig bzw. nicht willens sind, mit Eigenkapital für die Kalkulationsfehler einzustehen. Um bei dem Bild zu bleiben: Die Versicherer haben sich auf dauerhafte Schönwetterperioden im Sommer eingerichtet, ohne dabei zu bedenken, dass es regelmäßig Herbststürme gibt.

Ohne Not haben die Versicherungsunternehmen in der Vergangenheit zum Teil mit Rechnungszinsen von bis zu 4 % kalkuliert – wohlwissend, dass auch in entwickelten großen Industrienationen langanhaltende Niedrigzinsphasen möglich sind. So haben die deutschen Versicherer mit derart hohen Zinsen kalkuliert, obgleich bekannt war, dass zeitgleich in Japan erste Versicherungsunternehmen auf Grund der dortigen Niedrigzinsen in Schieflage gerieten.

Diesem Umstand muss auch die Begründung Rechnung tragen, indem im ersten Satz

*„[...] , um ihre Verpflichtungen gegenüber [...] erfüllen zu können“*

gestrichen und durch

*„[...] , um ihre Fehlkalkulationen aus der Vergangenheit [...] auszugleichen“*

ersetzt wird.

### **3.2. Zur „Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung“**

Hier wird suggeriert, die Zielsetzung sei eine „effizientere und nachhaltigere“ Einsetzung der finanziellen Mittel. Es wäre gegenüber der Öffentlichkeit ehrlicher und transparenter, auf folgenden Umstand hinzuweisen: Die Änderung zielt tatsächlich darauf ab, die Versicherer kurzfristig zu unterstützen, damit sie trotz schwieriger Finanzlage kein Fall für den Sicherungsfonds Protektor werden.

Dies sollte im Begründungstext klargestellt werden, indem im ersten Satz

*„[...] und Pensionsfonds effizienter und nachhaltiger eingesetzt werden.“*

gestrichen und durch

*„[...] und Pensionsfonds ausreichen und keine Schieflage eines Lebensversicherungsunternehmens oder Pensionsfonds durch übermäßige Zuführungen zur ZZR erzwungen wird.“*

ersetzt wird.

### **3.3. Zu „V. 6. Weitere Gesetzesfolgen“**

In den weiteren Gesetzesfolgen wird dargelegt,

*„Verbraucherinnen und Verbraucher erhalten auch künftig zuverlässig die zugesagten Zinsgarantien“.*

Dies ist nicht gegeben. Im Gegenteil werden hier Erwartungen geschürt, die keinesfalls werden können.

Denn auch mit der geplanten Änderung ergeben sich zusätzliche Nachreservierungen in der ZZR, die unter Umständen von einzelnen Unternehmen nicht gestemmt werden können und dann womöglich nach § 314 VAG eine Minderung der garantierten Leistung nach sich ziehen könnte.

Daher sollte dieser Satz ersatzlos gestrichen werden.

### **3.4. Zu „VI. Befristung; Evaluierung“**

Es sollte eine Evaluierung in direkten Anschluss nach Inkrafttreten dieser Verordnung erfolgen. Die vorliegende Verwaltungsänderung erfolgt auf Grundlage externer Marktparameter, die sich auch zukünftig in eine Richtung bewegen können, die nicht erwünscht ist und eine weitere Anpassung erfordern würde. Damit nicht stetig immer wieder – wie gerade erfolgt – eine gesonderte Initiative der Marktbeteiligten notwendig ist, um eine Diskussion über die Verordnung anzustoßen, sollte diese Evaluation von vornherein kurzfristig angedacht werden.

Wir schlagen vor, dass bereits Mitte 2019 mit den Erfahrungen der jetzigen Verwaltungsänderung eine nachhaltige und langfristige Regelung vorbereitet wird. Dies sollte dann nicht so geartet sein, dass nur der Prozentsatz nach § 5 Absatz 3 Satz 6 Nr. 2 DeckRV-E je nach Bedarf angepasst wird. Stattdessen sollte eine belastbare und nachhaltige Lösung erarbeitet werden.

## **4. Die mittel- und langfristige Ungeeignetheit der im Entwurf vorgeschlagenen Maßnahme**

Die im vorliegenden Referentenentwurf formulierte Regelung ist als isolierte Einzelmaßnahme für die mittlere und lange Frist ungeeignet, die existenzielle Krisensituation der deutschen Lebensversicherer zu beenden.

Im Gesamtzusammenhang der Regelungen des Lebensversicherungsreformgesetzes (LVRG) – welche zur Evaluation anstehen – sind vor allem folgende drei schwerwiegende politische Fehlentscheidungen zu thematisieren und dringend zu korrigieren:

- Die potenzielle Auflösung der ZZR verstößt gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz der verursachungsorientierten und fairen individuellen Überschussbeteiligung nach §§ 11 VAG und 153 VVG.
- Dies äußert sich in einer – vor allem für ein kapitalgedecktes System – widersinnigen Quersubvention des Altgeschäfts durch das Neugeschäft in der deutschen Lebensversicherung.
- Von grundlegender Bedeutung sind in diesem Gesamtzusammenhang die logisch inkonsistenten und widersprüchlichen Rechtsvorschriften: Das LVRG zielte darauf ab, dass Lebensversicherungsunternehmen möglichst keine alten – hochverzinsten – Zinsanleihen verkaufen. Die ZZR erfordert in der praktischen Umsetzung den Verkauf von hochverzinslichen Wertpapieren zur Auflösung von stillen Reserven und bewirkt damit das Gegenteil des Regelungsziels des LVRG.

Zur näheren Erläuterung dieser drei Kritikpunkte verweisen wir auf den Aufsatz des Versicherungsmathematikers Karl Michael Ortmann.<sup>5</sup>

## **5. Ursachen und Auslöser für die Krise der deutschen Lebensversicherung**

Für die aktuelle Krisensituation wird regelmäßig die aktuelle langandauernde Niedrigzinsphase in der Eurozone als ursächlich angesehen. Wie bereits in Abschnitt 3.1 ausgeführt, ist diese Einschätzung nicht nur einseitig verkürzt, sondern im Wesentlichen sachlich falsch, da die Niedrigzinspolitik der EZB lediglich der Auslöser ist. Die Ursache sind

---

5 Vgl. Karl Michael Ortmann (2015): Die dunklen Seiten der Zinszusatzreserve, in: Zeitschrift für Versicherungswesen, Heft 22/2015, S. 762 ff.

schwerwiegende Kalkulationsfehler der Versicherer: Sie haben Zinsrisiken bzw. Zinsänderungsrisiken unterschätzt und entsprechend nicht ausreichend abgesichert.

Diese genannten Ursachen und Auslöser müssen im Gesamtzusammenhang mit den politischen Maßnahmen bewertet werden, die die Krise der deutschen Lebensversicherung verstärkt haben.

## **6. Politische Maßnahmen, die die Krise der deutschen Lebensversicherung verstärkt haben**

Die Bedeutung des LVRG für die Krisensituation der deutschen Lebensversicherung ist bereits in Abschnitt 4 angedeutet worden. Im Folgenden werden wir konkrete Fehlentwicklungen benennen, die exemplarisch für die aktuelle Krisensituation sind und wesentlich durch die regulatorischen Rahmenbedingungen des LVRG verstärkt worden sind.

1. Run-Off-Plattformen nutzen die Lebensversicherungs-Krise zu Lasten der Versicherten aus. Dies zeigen etwa die Ergebnisse der BdV-Solvenzstudie<sup>6</sup>: Run-Off-Unternehmen fallen im Vergleich zu den anderen Unternehmen deutlich dahingehend auf, dass
  - die Solvenz der Run-Off-Unternehmen schwächer ist als bei den anderen;
  - die Gewinnerwartung für Investoren/Aktionäre der Run-Off-Unternehmen besonders hoch ausfällt;
  - die Überschusssituation für die Versicherten bei Run-Off-Unternehmen schlechter ist (da keine zeitnahe Ausschüttung erfolgt).<sup>7</sup>

---

6 In Kooperation Zielke Research Consult GmbH (abgerufen am 27.09.2018 unter: <https://www.bundder-versicherten.de/stellungnahmen/solvabilitaetsberichte/2018>).

7 Vgl. Carsten Zielke (2018): Vergleiche sind schön – SFCR-Auswertung Leben, Deutschland, (abgerufen am 27.09.2018 unter: <https://www.bunddersicherten.de/fbfiles/pdf/vergleiche-sind-scho-n-TB.pdf>).



Das heißt: Run-Off-Unternehmen bewähren sich in der Krise als erfolgreiches Geschäftsmodell für Investoren zu Lasten der Versicherten. Hinzu kommt, dass die aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten im Rahmen eines Run-Off für Versicherte unklar sind. Dies führt zu Unsicherheiten.

2. Schlechte Produkte bei kapitalbildenden Versicherungen (hinsichtlich Leistungen und Transparenz) verschärfen die Krise, da diese Produkte nur zu einem Strohflecken im Verkauf führen und keine Nachhaltigkeit in der Anlage erzeugen. Derartig schlechte Produkte können aber gerade deswegen gut verkauft werden, da die Kostentransparenz nicht gegeben ist. Diese Intransparenz wird vor allem durch den Ausweis von „Effektivkosten“/“Reduction-in-Yield“-Kennzahlen gefördert.
3. Hohe Kostenbelastungen, insbesondere durch Abschlusskosten und Provisionen setzen die Versicherungsunternehmen zusätzlich unter Druck. Fehlanreize beim Verkauf und massive Renditeminderungen sind im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Obergrenzen für anzusetzende Abschluss- und Vertriebskosten nicht ausreichend sind und Verwaltungskosten in unbegrenzter Höhe in Ansatz gebracht werden dürfen.
4. Durch Gewinnabführungen werden die Lebensversicherungsunternehmen geschwächt – in Folge werden auch die Bestände als solche geschwächt, so dass diese dann im Fall eines Verkaufs zusätzlich geschwächt sind, da dann das „Mutterunternehmen“ als Stütze fehlt.

## **7. „Politische Maßnahmen, die die Altersvorsorge nachhaltig geschwächt haben“**

Das Lebensversicherungsgeschäft ist kein Selbstzweck. Eine Lösung der Probleme rund um die ZZR ist daher stets unter dem Blickwinkel einer Stützung der Lebensversicherungsunternehmen als Altersvorsorgeanbieter zu sehen. Diese schlägt aber fehl, wenn zeit-

gleich die Lebensversicherung als Altersvorsorge durch andere politische Maßnahmen nachhaltig geschwächt wird. Dies äußert sich exemplarisch in den folgenden Punkten:

1. § 139 Absatz 4 VAG fordert einen zu hoch angesetzten Sicherungsbedarf. Das bedeutet, dass es für Versicherungsunternehmen zu leicht ist, einen Sicherungsbedarf vorzugeben. Dies schmälert die Möglichkeit der ausscheidenden Kunden, angemessen an den Bewertungsreserven beteiligt zu werden.

Allein die in den Jahren 2015 bis 2017 ausgeschiedenen Versicherungsnehmer haben möglicherweise auf Beteiligung an den Bewertungsreserven in Höhe der gesamten Zinszusatzreserve verzichten müssen.

In dem vom BdV vor dem BGH verhandelten Fall zur Kürzung der Bewertungsreserven durch das LVRG wurden dem VN zunächst 2821 Euro als sein Anteil an den Bewertungsreserven versprochen. Durch den vom VR vorgebrachten Sicherungsbedarf waren es letztendlich nur 149 Euro. Das entspricht nur ca. 5,28 Prozen.

Unter der realistischen Annahme, dass die Gesamtbeteiligung der ausgeschiedenen VN an den Bewertungsreserven in den Jahren 2015 bis 2017 3,4 Mrd. Euro betragen hat und bei all diesen Fällen eine vergleichbare Kürzung vollzogen wurde, haben allein diese VN auf gut 64,37 Mrd. Euro als Beteiligung an den Bewertungsreserven verzichten müssen.

Das ist mehr als die Höhe der Zinszusatzreserve der gesamten Branche (Stand: knapp 60 Mrd. Euro im Jahr 2017)

2. Mit dem LVRG hat der Gesetzgeber den Versicherern auch die Möglichkeit gegeben, ein negatives Kapitalergebnis mit einer positiven anderen Ergebnisquelle zu verrechnen. Angesichts der hohen Zuführung für die ZZR sind negative Zinsergebnisse möglich und auch wahrscheinlich. Wenn dann diese negativen Zinsergebnisse mit Risiko- und Kostenüberschüssen ausgeglichen werden können, geht dies vollständig zu Lasten der Versicherten.

## **8. Die Notwendigkeit langfristig tragfähiger Lösungen**

Um zu langfristig tragfähigen Lösungen hinsichtlich der nachhaltigen Stärkung der Eigenkapitalbasis der Lebensversicherer zu kommen und adäquate Kennzahlen für ihre Risikostragfähigkeit nutzen zu können, muss das Verhältnis von HGB, Solvency II und IFRS17 neu definiert werden. Der Versicherungsanalyst Carsten Zielke hat in seiner genannten Studie zu den SFCR 2018 bereits erste konkrete Hinweise gegeben.<sup>8</sup> Wir werden hierauf im Rahmen der hoffentlich kommenden LVRG-Evaluierung ausführlich zurückkommen.

## **9. Schlussbemerkung**

Die vorgenannten Regelungsvorhaben des Referentenentwurfs sollen dahingehend einen Beitrag leisten, entscheidende Verbesserungen für Verbraucher zu realisieren. Wie von uns aufgezeigt, sehen wir eine Reihe von Hemmnissen, die dieser Zielerreichung entgegenstehen. Anknüpfend an die von uns diskutierten und bewerteten Regelungsvorhaben haben wir daher Lösungsvorschläge bzw. Handlungsalternativen aufgezeigt, um diese Hemmnisse zu beseitigen.

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

Freundliche Grüße

Bund der Versicherten e. V.

---

<sup>8</sup> Vgl. Carsten Zielke (2018): Vergleiche sind schön – SFCR-Auswertung Leben, Deutschland, S. 18f (abgerufen am 27.09.2018 unter: <https://www.bundderversicherten.de/fbfiles/pdf/vergleiche-sind-scho-n-TB.pdf>).