

Bericht an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

**Evaluierung des
Lebensversicherungsreformgesetzes**

Bundesministerium der Finanzen
Juni 2018

Inhalt	
Zusammenfassung	iii
1 Einleitung	1
1.1 Lebensversicherungsreformgesetz (LVRG).....	1
1.2 Gegenstand und Aufbau des Berichts.....	1
1.3 Informationsquelle, Untersuchungszeitraum, einbezogene Unternehmen	2
1.4 Zitierweise von Vorschriften	2
2 Evaluierung des LVRG.....	3
2.1 Langfristige Perspektive im Risikomanagement.....	3
2.2 Ausschüttungssperre.....	3
2.3 Niedrigerer Höchstrechnungszins.....	4
2.4 Mehrjährige Prognoserechnungen.....	6
2.5 Langfristige Risikotragfähigkeit.....	6
2.6 Allgemeine Sanierungspläne	6
2.7 Erweiterte Eingriffsrechte und -pflichten der Aufsicht	7
2.8 Neuregelung der Beteiligung an den Bewertungsreserven	8
2.9 Mindestbeteiligung der Versicherten am Überschuss.....	9
2.10 Höchstbetrag für die Rückstellung für Beitragsrückerstattung.....	10
2.11 Senkung des Höchstzillmersatzes	11
2.12 Ausweis der Verwaltungskosten	12
2.13 Effektivkosten.....	12
2.14 Kostensenkungen	12
2.15 Veröffentlichung von Angaben zur Mindestzuführung.....	14
2.16 Entkopplung des Referenzzinses von bestimmten Ratings.....	14
3 Laufende Aufsicht im Niedrigzinsumfeld.....	15
3.1 Intensivierte Aufsicht im Evaluierungszeitraum	15
3.2 Intensivierte Aufsicht - Ausblick	15
4 Weitere Berichtsthemen.....	16
4.1 Zinszusatzreserve.....	16
4.2 Höchstrechnungszins.....	17
4.3 Sog. Run-off von Lebensversicherungsbeständen.....	19
5 Schlussbetrachtung.....	21
5.1 Gesamtbewertung	21
5.2 Übersicht über die vorgeschlagenen Maßnahmen	22

Abkürzungsverzeichnis

BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
DeckRV	Deckungsrückstellungsverordnung
LVRG	Lebensversicherungsreformgesetz
MindZV	Mindestzuführungsverordnung
RückAbzinsV	Rückstellungsabzinsungsverordnung
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
VVG	Versicherungsvertragsgesetz
VVG-InfoV	VVG-Informationspflichtenverordnung

Zusammenfassung

Mit dem Lebensversicherungsreformgesetz (LVRG) vom 1. August 2014 (BGBl. I S. 1330) wurde die Regulierung der Lebensversicherung an die Erfordernisse im Niedrigzinsumfeld angepasst, um das System der Lebensversicherung langfristig auf eine stabile Grundlage zu stellen. Oberstes Ziel war es, dass die Versicherten auch im lang anhaltenden Niedrigzinsumfeld ihre garantierten Leistungen zuverlässig erhalten. Das LVRG ist als Maßnahmenpaket konzipiert, das von allen am Versicherungsgeschäft beteiligten Parteien – Unternehmen und ihre Eigentümer, Versicherte und Vertrieb – einen Beitrag einfordert, um die dauerhafte Erfüllbarkeit der Zinsgarantien zu gewährleisten.

Obwohl seit dem LVRG das Zinsniveau weiter zurückgegangen ist und das Gefährdungspotenzial des Niedrigzinsumfelds damit tendenziell zugenommen hat, konnten die Lebensversicherer die zugesagten Leistungen planmäßig erbringen und alle regulatorischen Anforderungen erfüllen. Die Maßnahmen des LVRG haben sich überwiegend bewährt, um das System der Lebensversicherung langfristig auf eine stabile Grundlage zu stellen und für die Versicherten die Transparenz zu erhöhen:

Zur Sicherstellung der Garantien wurde Vermögen in den Unternehmen gehalten. Die Ausschüttungssperre hat Dividendenzahlungen an Aktionäre unterbunden. Die Neuregelung der Beteiligung an den Bewertungsreserven begrenzt effektiv ökonomisch nicht gerechtfertigte Vermögensabflüsse; gleichzeitig erhöht sie die Generationengerechtigkeit bei der Überschussbeteiligung der Versicherten.

Die Mindestbeteiligung der Versicherten am Überschuss ist höher ausgefallen, weil Risikoüberschüsse mit 90 % (statt bislang 75 %) berücksichtigt werden.

Die Lebensversicherer haben ihr Risikomanagement noch besser auf die Risiken, die mit langfristigen Garantien verbunden sind, ausgerichtet. Sie legen die Garantien in ihren Produkten tendenziell vorsichtiger fest.

Die Aufsicht wurde durch erweiterte Kompetenzen und Pflichten gestärkt. Sie verfolgt den Ansatz der vorausschauenden Aufsicht.

Die höheren Transparenzanforderungen werden erfüllt.

Die Lebensversicherer haben die in ihren Produkten einkalkulierten Kosten deutlich gesenkt. Die tatsächlich entstandenen Abschlusskosten sind allerdings nur um rund 5 % zurückgegangen.

Ergänzend zur Evaluierung des LVRG diskutiert dieser Bericht den Änderungsbedarf bei der Zinszusatzreserve, die Notwendigkeit eines Höchstrechnungszinses und die Schutzmechanismen im Fall eines externen Run-offs.

Die Maßnahmen des LVRG haben den regulatorischen Handlungsbedarf im Niedrigzinsumfeld bereits weitgehend abgedeckt. Hier besteht zum Teil Bedarf für weitere Anpassungen des regulatorischen Rahmens für die Lebensversicherung.

1 Einleitung

1.1 Lebensversicherungsreformgesetz (LVRG)

Das Niedrigzinsumfeld stellt alle Finanzmarktteilnehmer vor Herausforderungen. Das ist vor allem im Bereich der Lebensversicherung der Fall. Millionen Versicherte in Deutschland haben lang laufende Lebensversicherungsverträge, die eine garantierte Verzinsung beinhalten und eine garantierte Ablaufleistung bieten. Die Lebensversicherer müssen mit ihrer Kapitalanlage durchgehend ausreichend hohe Erträge erwirtschaften, mit denen sie die Zinsgarantien erfüllen können. Im Niedrigzinsumfeld werden in der Neuanlage jedoch geringere Renditen erzielt, so dass im Zeitablauf die Ertragskraft der Kapitalanlage insgesamt zurückgeht. Ein lang anhaltendes Niedrigzinsumfeld könnte mittel- bis langfristig die Fähigkeit der Lebensversicherer bedrohen, die zugesagten Garantien zu erfüllen.

Damit die Versicherten auch im lang anhaltenden Niedrigzinsumfeld ihre garantierten Leistungen zuverlässig erhalten, müssen die Versicherungsunternehmen ausreichend Finanzierungsmittel haben, um mit ihnen später fehlende Kapitalerträge ausgleichen zu können.

Das Lebensversicherungsreformgesetz (LVRG)¹ vom 1. August 2014 enthält ein Bündel von Maßnahmen, damit Vermögen, das lang- bis mittelfristig für die Erfüllung der Garantien der Versicherten benötigt wird, nicht abfließt. Alle am Versicherungsgeschäft beteiligten Parteien – Unternehmen und ihre Eigentümer, Versicherte und Vertrieb – sollen einen Beitrag leisten, damit alle Versicherten auf Dauer ihre garantierten Leistungen erhalten können. Außerdem wurde die Aufsicht gestärkt.

Das Maßnahmenpaket des LVRG hatte folgende Eckpunkte:

- Die Unternehmen müssen sich intensiver mit ihrer Risikosituation auseinandersetzen. Die Aufsicht erhält erweiterte Eingriffsbefugnisse gegenüber den Unternehmen.
- Die Aktionäre der Unternehmen erhalten keine oder geringere Dividenden, je nachdem, wie groß der Finanzierungsbedarf für die von den Versicherungsunternehmen gegenüber ihren Kundinnen und Kunden garantierten Leistungen ist.
- Die Lebensversicherer müssen ihre Kunden höher am (Risiko-)Überschuss beteiligen.
- Bewertungsreserven, die für die Sicherstellung des Garantiezinses der verbleibenden Versicherten benötigt werden, sollen der Gemeinschaft aller Versicherten erhalten bleiben. Ausscheidende Versicherte werden deshalb in geringerem Umfang an den Bewertungsreserven beteiligt.
- Die Unternehmen werden zu mehr Kostentransparenz verpflichtet und zu Kostensenkungen angehalten - vor allem im Vertrieb.

Wesentliche Teile des LVRG sind am 7. August 2014 in Kraft getreten, einzelne Maßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt.

1.2 Gegenstand und Aufbau des Berichts

Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages hat in der abschließenden Beratung über das LVRG das Bundesministerium der Finanzen gebeten, die Auswirkungen des

¹ Gesetz zur Absicherung stabiler und fairer Leistungen für Lebensversicherte (Lebensversicherungsreformgesetz – LVRG) vom 1. August 2014, BGBl. I S. 1330.

LVRG zum Stichtag 1. Januar 2018 zu evaluieren und darüber im Laufe des Jahres 2018 zu berichten.²

Die Ergebnisse der Evaluierung sind im Kapitel 2 dargestellt. Kapitel 3 behandelt die Aufsichtstätigkeit im Niedrigzinsumfeld.

Neben der Evaluierung behandelt dieser Bericht drei weitere Themen im Bereich der Lebensversicherung. Es handelt sich um die Ausgestaltung der Zinszusatzreserve, um den künftigen Umgang mit dem Höchstrechnungszins und um Fragen im Zusammenhang mit Bestandsabwicklungen (Run-off). Diese Themen werden im Kapitel 4 behandelt.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse dieses Berichts werden in Kapitel 5 Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen die Regulierung der Lebensversicherung im Niedrigzinsumfeld und darüber hinaus weiterentwickelt werden soll.

1.3 Informationsquelle, Untersuchungszeitraum, einbezogene Unternehmen

Zur Vorbereitung dieses Berichts hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Informationen von den von ihr beaufsichtigten Lebensversicherungsunternehmen abgefragt. Der Stichtag der Evaluierung ist der 1. Januar 2018. Berücksichtigt wird der Zeitraum von 2014 bis 2017, wobei zu beachten ist, dass das LVRG erst am 7. August 2014 in Kraft getreten ist.

Anzahl, Bilanzsumme und gebuchte Beiträge der einbezogenen Lebensversicherer haben sich im Evaluierungszeitraum wie folgt entwickelt:

Jahr	2014	2015	2016	2017³
Anzahl	87	84	84	84
Bilanzsumme (Mrd. Euro)	957,5	990,3	1.027,7	1.050
geb. Beiträge (Mrd. Euro)	83,3	87,0	85,7	85,6

1.4 Zitierweise von Vorschriften

Am 1. Januar 2016 ist das europäische Aufsichtssystem Solvabilität II in Kraft getreten. Das Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) und die meisten Rechtsverordnungen zum VAG sind daraufhin neu erlassen worden, um in ihnen die durch Solvabilität II notwendig gewordenen Anpassungen vorzunehmen. Dabei hat sich teilweise die Anordnung der Vorschriften geändert. In diesem Bericht beziehen sich Verweise auf das VAG und die Rechtsverordnungen auf die neuen Fassungen. Um den Abgleich mit dem im Jahr 2014 verkündeten LVRG zu erleichtern, sind in Fußnoten die entsprechenden Fundstellen in den abgelösten Rechtstexten angegeben; die Fundstellen sind mit dem Zusatz „(alt)“ gekennzeichnet. Soweit Regelungen des LVRG im Zuge der Umsetzung von Solvabilität II angepasst wurden, wird dies in den Fußnoten erläutert. Die verwendeten Abkürzungen für die Gesetze und Verordnungen sind im Abkürzungsverzeichnis zusammengestellt.

² BT-Drs. 18/2016, S. 11.

³ Vorläufige Angaben zur Bilanzsumme (hier fortgeschriebener Wert) und zu den gebuchten Beiträgen.

2 Evaluierung des LVRG

Tätigkeit der Unternehmen

2.1 Langfristige Perspektive im Risikomanagement

Inhalt und Ziel der Maßnahme

Unternehmen, die langfristige Garantien geben, müssen die langfristige Risikotragfähigkeit darstellen bzw. beurteilen. Die Maßnahme soll die Unternehmen dazu anhalten, sich intensiv mit den Risiken langfristiger Garantien auseinanderzusetzen. Vorschrift: § 27 Absatz 6 VAG.⁴

Evaluierung

Alle Lebensversicherer kommen der Verpflichtung nach, eine Einschätzung zur dauerhaften Risikotragfähigkeit abzugeben, und berücksichtigen dabei die eingegangenen langfristigen Garantieverpflichtungen.⁵ Zur Beurteilung der dauerhaften Risikotragfähigkeit projizieren die Unternehmen die künftigen Erträge und Aufwendungen mehrere Jahrzehnte in die Zukunft und nehmen auf dieser Datenbasis nach marktkonsistenten Erfassungs- und Bewertungsgrundsätzen eine Schätzung der Eigenmittel und des Kapitalbedarfs der nächsten Jahre vor.

Die Unternehmen können damit frühzeitig erkennen, ob sie auch dauerhaft in der Lage sein werden, die Solvabilitätsanforderungen zu erfüllen, und – falls angezeigt – gegensteuern. Ein wichtiges Instrument zur Sicherung der Ergebnisse sind Sensitivitätsanalysen und unternehmenseigene Stresstests.

Aus diesen Erkenntnissen leiten die Unternehmen auch Maßnahmen und Entscheidungen ab, wie sie mit den Risiken umgehen, die mit ihrer Geschäftsstrategie verbunden sind (Risikostrategie). Geschäftsstrategien werden an das anhaltende Niedrigzinsumfeld angepasst (z. B. Neuausrichtung der Produktpalette) und die Risikostrategie entsprechend nachgezogen.

Die Evaluierung zeigt, dass die Lebensversicherer für die Risiken, die mit langfristigen Garantien verbunden sind, gut sensibilisiert sind und diese Risiken in ihrer Geschäftstätigkeit berücksichtigen. Die Maßnahme des LVRG hat die gewünschte Wirkung erzielt und auch für die Aufsicht einen erheblichen Mehrwert (vgl. Abschnitt 2.5).

2.2 Ausschüttungssperre

Inhalt und Ziel der Maßnahme

Lebensversicherungsunternehmen dürfen ihren Aktionären keine Dividenden zahlen, solange sie ihre Rückstellungen noch nicht ausreichend erhöht haben, um die den Versicherten zugesagten Zinsgarantien im Niedrigzinsumfeld auf Dauer erfüllen zu können. Auf diese Weise soll der Abfluss von Vermögen aus den Unternehmen begrenzt werden. Gradmesser dafür, dass die Rückstellungen weiter erhöht werden müssen, ist der Sicherungsbedarf im Sinne des § 139 Absatz 4 VAG. Die Ausschüttungssperre betrifft den Bilanzgewinn bis zur Höhe des Sicherungsbedarfs. Vorschrift: § 139 Absatz 2 Satz 3 VAG.⁶

⁴ Ursprünglich § 64a Absatz 7 Nummer 1 Buchstabe a und Nummer 3 Buchstabe d VAG (alt).

⁵ Die Unternehmen berichten über ihre Einschätzung im Rahmen der eigenen Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung von Solvabilität II.

⁶ Ursprünglich § 56a Absatz 2 Satz 3 VAG (alt).

Evaluierung

Die folgende Tabelle erfasst die Lebensversicherer, für die die Ausschüttungssperre gilt. Angegeben sind die Jahresüberschüsse und der gesperrte Betrag der Jahresüberschüsse.

Jahr	2014	2015	2016	2017⁷
Anzahl der Unternehmen	36	34	32	30
Jahresüberschuss (Mio. Euro)	495,4	283,9	248,9	724,1
davon gesperrt	495,4	283,9	248,9	724,1

Seit Inkrafttreten des LVRG sind die Jahresüberschüsse aufgrund der Ausschüttungssperre in voller Höhe gesperrt gewesen. Dadurch wurden bislang 1.752,3 Mio. Euro an Finanzierungsmitteln thesauriert. Mit der Ausschüttungssperre wird damit effektiv der Abfluss von Vermögen aus den Unternehmen begrenzt.

Die Ausschüttungssperre gilt nicht für Lebensversicherungs-Aktiengesellschaften, die aufgrund eines Gewinnabführungsvertrags ihren Jahresüberschuss abführen müssen. Die Nichteinbeziehung von Gewinnabführungsverträgen in die Ausschüttungssperre trägt dem Umstand Rechnung, dass durch den Gewinnabführungsvertrag die Muttergesellschaft im Gegenzug verpflichtet ist, etwaige Verluste des Lebensversicherers auszugleichen. Von der Ausschüttungssperre betroffene Aktionäre sind dagegen nicht zu Nachschüssen verpflichtet.

Die folgende Tabelle gibt die Anzahl der Lebensversicherungsunternehmen an, die im jeweiligen Jahr den Gewinn abgeführt haben oder deren Verlust durch den Gewinnabführungsvertrag übernommen wurde, sowie die Höhe der abgeführten Ergebnisse (Beträge berücksichtigen auch abgeführte Verluste):

Jahr	2014	2015	2016	2017⁸
Anzahl der Unternehmen	28	29	31	33
Ergebnisabführung (Mio. Euro)	1.009,3	1.057,9	1.114,7	988,5

Verluste sind im Berichtszeitraum in geringem Umfang angefallen (18 Mio. Euro) und aufgrund der Verlustübernahmepflicht durch die Muttergesellschaft ausgeglichen worden. Das Entstehen weiterer Verluste kann bei lang anhaltenden Niedrigzinsumfeld nicht ausgeschlossen werden. Die Verlustübernahmepflicht ist deshalb auch künftig ein starkes Schutznetz für die Lebensversicherer, weil sie dazu beiträgt, dass die garantierten Leistungen der Versicherten im Niedrigzinsumfeld erfüllt werden. Die konkrete Ausgestaltung der Gewinnabführungsverträge und insbesondere die Modalitäten für ihre Kündigung werden durch die Aufsicht sorgfältig überwacht. So behält sich die BaFin etwa die Versagung der Zustimmung zu einer Kündigung vor.

2.3 Niedrigerer Höchstrechnungszins

Inhalt und Ziel der Maßnahme

Der Höchstrechnungszins ist eine aufsichtsrechtliche Mindestanforderung zur Höhe der Rückstellungen im Jahresabschluss. Seit dem 1. Januar 2015 beträgt der Höchstrechnungszins 1,25 %. Der Höchstrechnungszins wurde 2016 nach dem bisherigen Verfahren

⁷ Vorläufige Angaben.

⁸ Vorläufige Angaben.

überprüft und zum 1. Januar 2017 auf 0,9 % gesenkt. Vorschrift: § 2 Absatz 1 Satz 1 DeckRV in der jeweils geltenden Fassung.⁹

Evaluierung

Lebensversicherungsunternehmen müssen ihre Tarife so kalkulieren, dass sie mit den Beiträgen ausreichend hohe Rückstellungen aufbauen können. Auf die beiden Senkungen des Höchstrechnungszinses haben die Lebensversicherer jeweils mit der Einführung neuer Tarife reagiert, die höhere Beiträge für die gleiche garantierte Kapitalzahlung am Ende der Ansparphase vorsehen. Das bedeutet, dass die Produkte einen niedrigeren Garantiezins bieten. Für langfristige Sparprodukte mit Zinsgarantie beträgt der Garantiezins im gewichteten Mittel¹⁰ inzwischen 0,64 % in der Ansparphase und 0,72 % in der Rentenbezugszeit.

Im Neugeschäft dominieren nach wie vor Sparprodukte mit langfristigen Zinsgarantien. Auf diese entfielen im Jahr 2017 rund 60 % des Neugeschäfts.¹¹ Das übrige Neugeschäft war vor allem auf Invaliditätsabsicherung gerichtet. Der Neugeschäftsanteil von fondsgebundenen Sparprodukten ohne Zinsgarantie lag unter 10 %.

Die Evaluierung zeigt, dass die Unternehmen die Garantien tendenziell vorsichtiger festlegen. Diese Entwicklung hängt auch mit der langfristigen Perspektive im Risikomanagement zusammen, vgl. Abschnitt 2.1.

⁹ Ursprünglich § 2 Absatz 1 Satz 1 DeckRV (alt) in der jeweils geltenden Fassung.

¹⁰ Die Gewichtung erfolgt mit der Beitragssumme des Neugeschäfts im Jahr 2017.

¹¹ Messgröße: Beitragssumme des Neugeschäfts.

2.4 Mehrjährige Prognoserechnungen

Inhalt und Ziel der Maßnahme

Die Aufsichtsbehörde kann von den Lebensversicherern standardisierte Prognoserechnungen auch für einen mehrjährigen Zeitraum anfordern. Die Aufsicht erhält damit ein Instrument, um insbesondere die dauerhafte Erfüllbarkeit der Verpflichtungen und die langfristige Risikotragfähigkeit der Lebensversicherer besser einschätzen zu können. Vorschrift: § 44 VAG.¹²

Evaluierung

Die BaFin führt jeweils im vierten Quartal eine erweiterte Prognoserechnung durch, in der die Unternehmen unter vorgegebenen Annahmen ihre Jahresabschlüsse auf die Folgejahre projizieren müssen. Betrachtet wird ein Zeitraum von mindestens fünf Jahren (laufendes Jahr und mindestens vier Folgejahre). Angesichts der anhaltenden Niedrigzinsphase hat die BaFin den Betrachtungszeitraum sukzessive auf 10 und 15 Jahre verlängert.

Mit der Prognoserechnung verfügt die BaFin über ein mittel- bis langfristig ausgelegtes Analyseinstrument, das es ihr ermöglicht, negative Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und gezielt zu handeln. Die Unternehmen setzen die Prognoserechnung auch selbst als Teil des Risikomanagements ein.

Die mehrjährige Prognoserechnung hat für die Aufsicht im Niedrigzinsumfeld großen Wert und wird auch von den Unternehmen als Teil des Risikomanagements genutzt.

2.5 Langfristige Risikotragfähigkeit

Inhalt und Ziel der Maßnahme

Im Rahmen der Finanzaufsicht hat die Aufsicht insbesondere auf die langfristige Risikotragfähigkeit der Unternehmen zu achten. Diese Ausprägung der vorausschauenden Aufsicht steht in engem Zusammenhang mit der mehrjährigen Prognoserechnung (vgl. Abschnitt 2.4) und der langfristigen Perspektive im Risikomanagement (vgl. Abschnitt 2.1). Vorschrift: § 294 Absatz 4 VAG.¹³

Evaluierung

Anhand der mehrjährigen Prognoserechnung und der eigenen Risiko- und Solvabilitätsbeurteilung der Unternehmen erhält die BaFin strukturierte Informationen, um sich ein Bild von der langfristigen Risikotragfähigkeit der Unternehmen zu machen.

Aufgrund der Ergebnisse der Prognoserechnung hat die BaFin eine Reihe von Unternehmen unter intensivierter Aufsicht gestellt (vgl. Abschnitt 3, Fallgruppe 1). Das Zusammenspiel der in Abschnitt 2.1, 2.4 und 2.5 skizzierten Maßnahmen hat sich bewährt.

2.6 Allgemeine Sanierungspläne

Inhalt und Ziel der Maßnahme

Auf Verlangen der Aufsichtsbehörde haben die Versicherungsunternehmen einen allgemeinen Sanierungsplan aufzustellen. Der allgemeine Sanierungsplan muss Szenarien beschreiben, die zu einer Gefährdung des Unternehmens führen können, und darlegen, mit welchen Maßnahmen diesen begegnet werden soll. Der allgemeine Sanierungsplan ist

¹² Ursprünglich § 55b Satz 1 Nummer 1 VAG (alt).

¹³ Ursprünglich § 81 Absatz 1 Satz 5 VAG (alt).

ein Instrument der vorausschauenden Aufsicht, mit dem sich die Unternehmen auf denkbare Fehlentwicklungen vorbereiten werden sollen. Vorschrift: § 26 Absatz 1 Satz 4 und 5 VAG.¹⁴

Evaluierung

Ein allgemeiner Sanierungsplan ist insbesondere bei international tätigen Versicherungsgruppen wichtig, weil die Bandbreite der Szenarien allein schon wegen der Komplexität des Geschäfts groß ist. Diese Versicherungsgruppen haben auf Anforderung der BaFin allgemeine Sanierungspläne vorgelegt. Die Befugnis sollte beibehalten werden.

2.7 Erweiterte Eingriffsrechte und -pflichten der Aufsicht

Inhalt und Ziel der Maßnahmen

- a) Bei einer fortschreitenden Verschlechterung der Solvabilität kann die Aufsichtsbehörde insbesondere auch Entnahmen aus den Rücklagen sowie die Ausschüttung von Gewinnen untersagen oder beschränken. Sie kann auch Maßnahmen untersagen oder beschränken, die dazu dienen, einen Jahresfehlbetrag auszugleichen oder einen Bilanzgewinn auszuweisen. Auf diese Weise soll der Abfluss von Vermögen aus den Unternehmen begrenzt werden. Vorschrift: § 137 Absatz 2 VAG.¹⁵
- b) Erfüllt ein Unternehmen die Solvabilitätsanforderungen nicht, soll die Aufsichtsbehörde den Gesamtbetrag, den das Versicherungsunternehmen für die variable Vergütung der Geschäftsleiter und Mitarbeiter vorsieht, beschränken oder vollständig streichen. Sie soll ferner die Auszahlung variabler Vergütungsbestandteile untersagen oder beschränken. Auf diese Weise soll der Abfluss von Vermögen aus den Unternehmen begrenzt werden. Vorschrift: § 25 Absatz 4 VAG.¹⁶
- c) Die Aufsicht kann auch von den Beschäftigten der Versicherungsunternehmen Auskünfte einfordern; diese sind zur Auskunft verpflichtet. Die Aufsicht soll dadurch einen direkteren Zugang zu Informationen erhalten und ist insoweit nicht mehr allein auf den Vorstand und andere höher angesiedelte Instanzen angewiesen. Vorschrift: § 305 Absatz 1 VAG.¹⁷

Evaluierung

Die Eingriffsbefugnisse a) und b) mussten im Evaluierungszeitraum nicht angewendet werden. Einerseits haben die Lebensversicherer bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse vernünftig gehandelt, um den Abfluss von Vermögen zu begrenzen. Andererseits haben sie die Solvabilitätsanforderungen erfüllt. Auch wenn die Eingriffsbefugnisse nicht ausgeübt wurden, tragen sie zur Marktdisziplin bei und sind daher weiterhin sinnvoll.

Der neue Informationsweg c) hat sich positiv auf die Aufsichtstätigkeit der BaFin ausgewirkt. Die Beschäftigten der Versicherungsunternehmen haben der BaFin die erbetenen Auskünfte regelmäßig erteilt.

¹⁴ Ursprünglich § 64d Absatz 1 VAG (alt).

¹⁵ Ursprünglich § 81b Absatz 2a Satz 7 VAG (alt). Der Zwischenschritt, zunächst einen finanziellen Sanierungsplan anzufordern, ist im Zuge der Umsetzung von Solvabilität II entfallen.

¹⁶ Ursprünglich § 81b Absatz 1a VAG (alt).

¹⁷ Ursprünglich § 83 Absatz 1 Satz 1 VAG (alt).

2.8 Neuregelung der Beteiligung an den Bewertungsreserven

Inhalt und Ziel der Maßnahme

Die Versicherten erhalten zum Ablauf- oder Beendigungstermin ihrer Verträge eine Beteiligung an den Bewertungsreserven; diese Auszahlungen sind Bestandteil der Überschussbeteiligung. Bewertungsreserven liegen dann vor, wenn der aktuelle Verkaufspreis einer Anlage über dem Wert liegt, der in der Bilanz ausgewiesen ist.

Die Beteiligung an den Bewertungsreserven aus festverzinslichen Anlagen entspricht der Vorauszahlung von Zinserträgen, die das Versicherungsunternehmen erst in der Zukunft aus den festverzinslichen Anlagen vereinnahmt wird.¹⁸ Im Niedrigzinsumfeld steigen die Bewertungsreserven auf festverzinsliche Anlagen stark an. Ohne Begrenzungsregelung wären entsprechend mehr Zinserträge vorzeitig auszuschütten.¹⁹ Diese künftigen Zinserträge stünden den Versicherten, deren Vertrag noch lange läuft, nicht mehr für die Finanzierung ihrer garantierten Leistungen oder für ihre Überschussbeteiligung zu Verfügung. Hinzu kommt, dass sich die Bewertungsreserven aus festverzinslichen Anlagen bis zu ihrer Fälligkeit planmäßig auflösen. Versicherte, deren Vertrag noch lange läuft, müssen sich also auch mit einer geringeren Beteiligung an den Bewertungsreserven abfinden.

Mit der Neuregelung des LVRG wird die Ausschüttung von Bewertungsreserven begrenzt, soweit dies zur Sicherung der den Bestandskunden zugesagten Garantien erforderlich ist.²⁰ Damit wird der Abfluss von Mitteln, die zur Finanzierung der Garantien der Bestandskunden benötigt werden, unterbunden und entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ein Ausgleich zwischen den Interessen der in einer Risikogemeinschaft verbundenen Versicherten hergestellt.²¹

Die Beteiligung wird begrenzt, solange das Lebensversicherungsunternehmen seine Rückstellungen noch nicht ausreichend erhöht hat, um die den Versicherten zugesagten Zinsgarantien im Niedrigzinsumfeld auf Dauer erfüllen zu können. Gradmesser dafür, dass die Rückstellungen weiter erhöht werden müssen, ist der Sicherungsbedarf im Sinne des § 139 Absatz 4 VAG. In der Berechnung der Beteiligung an den Bewertungsreserven bleiben Bewertungsreserven aus festverzinslichen Anlagen und Zinsabsicherungsgeschäften bis zur Höhe des Sicherungsbedarfs unberücksichtigt.

Die Beteiligung an Bewertungsreserven aus Aktien, Immobilien und sonstigen anderen Vermögenswerten wird durch die Neuregelung nicht angetastet.

Vorschrift: § 139 Absatz 3 und 4 VAG sowie §§ 8 bis 10 MindZV.²²

Evaluierung

Die folgende Tabelle gibt die den Versicherten gutgeschriebene Beteiligung an den Bewertungsreserven für die Jahre 2015 bis 2017 an.²³

¹⁸ Die Höhe der Bewertungsreserven einer festverzinslichen Anlage ist der Wert der noch ausstehenden Zinszahlungen, soweit sie über das aktuelle Zinsniveau hinausgehen. Die Bewertungsreserven stellen damit den Preisaufschlag dar, den der Inhaber der Anlage beim Verkauf verlangen wird, um die schlechteren Konditionen in der Neuanlage auszugleichen. Die Vermögenssituation des Inhabers ändert sich grundsätzlich nicht, wenn er die Anlage veräußert und den Erlös zum aktuellen Zinsniveau neu anlegt (fairer Preis für Verkäufer und Käufer).

¹⁹ Je niedriger das Zinsniveau am Kapitalmarkt, desto höher sind die betreffenden Bewertungsreserven.

²⁰ Beschlussempfehlung, BT-Drs. 18/2016, S. 2

²¹ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/1172, S. 20.

²² Ursprünglich § 56a Absatz 3 und 4 VAG (alt) sowie §§ 6 bis 8 MindZV (alt).

Jahr	2015	2016	2017
Beteiligung (Mrd. Euro)	1,2	1,1	1,1

Die Versicherten erhalten weiterhin Auszahlungen für die Beteiligung an den Bewertungsreserven. Im Betrachtungszeitraum liegen die Auszahlungen im Durchschnitt in der Größenordnung von 2,5 % der fälligen Versicherungssumme. Bei einer Versicherungssumme von z. B. 50.000 Euro kommen demnach im Durchschnitt 1.250 Euro hinzu.

Der Zinsverfall seit 2014 hat zu entsprechend hohem Sicherungsbedarf geführt, der bei den meisten Lebensversicherern die Bewertungsreserven aus festverzinslichen Anlagen und Zinsabsicherungsgeschäften überstieg. In den Jahren 2014 bis 2016 gab es im Durchschnitt sieben Lebensversicherer mit höheren Bewertungsreserven, im Jahr 2017 waren es 14 Unternehmen. Ende 2017 betrug der Sicherungsbedarf der Branche 110 Mrd. Euro und überstieg damit die Bewertungsreserven aus festverzinslichen Anlagen und Zinsabsicherungsgeschäften um 10 Prozent.

Die Neuregelung des LVRG trägt wesentlich zur Generationengerechtigkeit in der Überschussbeteiligung bei. Hätte die alte Regelung fortbestanden, hätte allein in den Jahren 2015 und 2016 jeweils mehr als der halbe Überschuss der Versichertengemeinschaft an die ausscheidenden Versicherten für ihre Beteiligung an den Bewertungsreserven ausgezahlt werden müssen. Die Gruppe der ausscheidenden Versicherten wäre damit überproportional begünstigt, denn tatsächlich enden pro Jahr nur etwa 7 Prozent der Versicherungsverträge, und auf die beendeten Versicherungsverträge entfallen nur rund 10 Prozent der Guthaben aller Versicherten.²⁴ Die Neujustierung der Beteiligung an den Bewertungsreserven begrenzt effektiv den Vermögensabfluss aus der Vorauszahlung künftiger Zinserträge und schafft einen Interessenausgleich zwischen den im Unternehmen verbleibenden und den ausscheidenden Versicherten. Sie leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Generationengerechtigkeit in der Lebensversicherung.

2.9 Mindestbeteiligung der Versicherten am Überschuss

Inhalt und Ziel der Maßnahme

In die Mindestüberschussbeteiligung der Versicherten geht seit Inkrafttreten des LVRG der Risikoüberschuss mit 90 % (statt 75 %) ein.²⁵ Zudem wird in der Berechnung der Mindestüberschussbeteiligung zugelassen, andere Ertragsquellen zur Finanzierung der Zinsgarantien einzubeziehen, soweit die Kapitalerträge nicht ausreichen. Vorschrift: §§ 6 und 7 MindZV.²⁶

Die Maßnahme zielt auf eine bessere Mindestbeteiligung der Versicherten am Überschuss. Sie trägt aber auch der Tatsache Rechnung, dass es gerade im Niedrigzinsumfeld dazu kommen kann, dass zur Finanzierung der Zinsgarantien die Kapitalerträge nicht ausreichen und andere Ertragsquellen herangezogen werden müssen.

Evaluierung

Aufgrund der neuen Regelung war die Mindestüberschussbeteiligung auf Branchenebene in den Jahren 2014 und 2015 um insgesamt 0,9 Mrd. Euro höher. In den Jahren 2016

²³ Für das Jahr 2014 erfolgt keine Angabe, weil die Neuregelung am 7. August 2014 in Kraft getreten ist und damit die Vergleichbarkeit mit den nachfolgenden Jahren nicht gegeben ist.

²⁴ Durch weiteren Zinsverfall im Evaluierungszeitraum sind die Bewertungsreserven noch einmal stark gestiegen, so dass der Effekt entsprechend hoch ausfällt.

²⁵ Risikoüberschüsse beziehen sich auf biometrische Risiken wie z. B. das Todesfallrisiko und entstehen dann, wenn der tatsächliche Risikoverlauf im Versichertenbestand günstiger ist, als es in der Tarifikalkulation angenommen wurde.

²⁶ Ursprünglich § 4 Absatz 3 bis 7 MindZV (alt).

und 2017 hat der erhöhte Beteiligungssatz am Risikoüberschuss die Mindestüberschussbeteiligung nicht erhöht. Die Maßnahme ist auf die Erfordernisse im Niedrigzinsumfeld zugeschnitten und schafft einen adäquaten Ausgleich zwischen dem Ziel einer höheren Überschussbeteiligung und der Notwendigkeit, die Finanzierung der Zinsgarantien abzuschern.

2.10 Höchstbetrag für die Rückstellung für Beitragsrückerstattung

Inhalt und Ziel der Maßnahme

Die Überschüsse der Versichertengemeinschaft werden zunächst der Rückstellung für Beitragsrückerstattung (RfB) zugeführt. Die Überschusszuweisungen an die einzelnen Versicherten werden zeitversetzt der RfB entnommen. Die Entnahmen richten sich dabei nach dem Deklarationsbeschluss des Lebensversicherers und der fälligen, gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung an den Bewertungsreserven.

Mit dem LVRG wurde ein Höchstbetrag für die RfB festgelegt. Damit wird die Möglichkeit der Lebensversicherer begrenzt, Mittel in der RfB zurückzuhalten, anstatt sie an die Versicherten auszuschütten. Der Höchstbetrag ist so hoch bemessen, dass eine angemessene RfB-Ausstattung vorgehalten werden kann, die an künftige Versichertengenerationen weitergegeben werden kann. Damit wird dem Generationenmodell der Lebensversicherung Rechnung getragen: Neue Versichertengenerationen profitieren anfangs von den Überschüssen der älteren Generationen. Später geben sie die von ihnen erwirtschafteten Überschüsse an die Folgegenerationen weiter. Die RfB fungiert dabei als Zwischenspeicher für Überschüsse. Vorschrift: §§ 13 und 14 MindZV.²⁷

Evaluierung

Der Höchstbetrag betrifft den Teil der RfB, der noch nicht einzelnen Versicherten zugeordnet ist (ungebundene RfB). Mit Blick auf das Generationenmodell wird die Höhe der ungebundenen RfB am besten in Relation zu den Versichertenguthaben²⁸ beurteilt. Die folgende Tabelle gibt die Entwicklung seit 2012 an; der Höchstbetrag für die ungebundene RfB gilt seit 2014.

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ungeb. RfB in % der Versichertenguthaben	2,7 %	2,7 %	2,9 %	2,9 %	2,9 %	2,8 %

Mit der Regelung zum Höchstbetrag der RfB konnte die ungebundene RfB im Verhältnis stabil gehalten werden. Das Generationenmodell kann dadurch fortgeführt werden. Eine vermehrte Thesaurierung von Überschüssen in der RfB ist nicht erfolgt. Ende 2017 haben alle Unternehmen den Höchstbetrag für die RfB eingehalten.

²⁷ §§ 9 und 10 MindZV (alt).

²⁸ Deckungsrückstellung und Überschussguthaben

2.11 Senkung des Höchstzillmersatzes

Inhalt und Ziel der Maßnahme

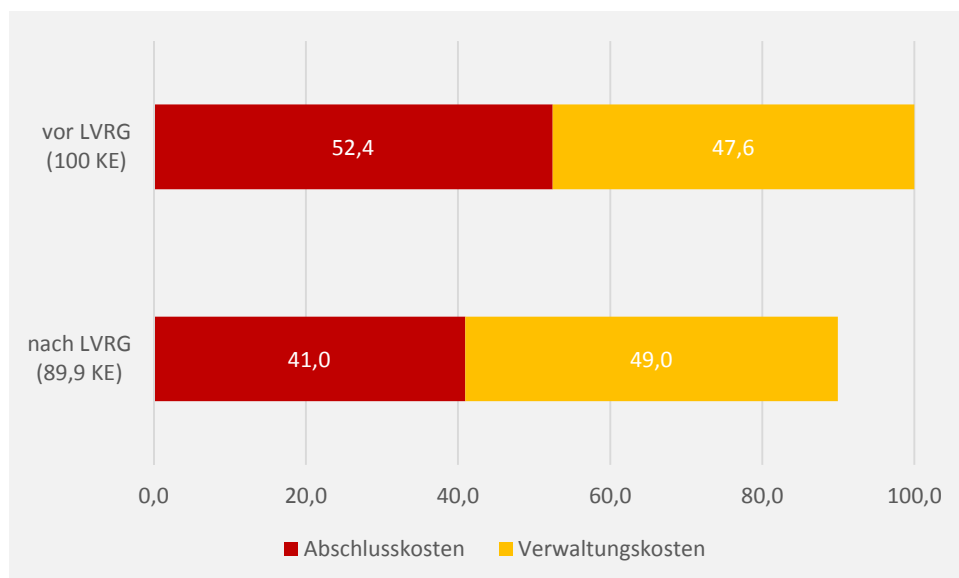
Die so genannte Zillmerung ist eine Bilanzierungshilfe, mit der die Lebensversicherer einen Teil der im Geschäftsjahr angefallenen Abschlusskosten des Neugeschäfts auf die Folgejahre vortragen können. Die Höhe der Abschlusskosten, die vorgetragen werden können, ist durch einen Höchstsatz begrenzt. Seit dem 1. Januar 2015 beträgt der Höchstzillmersatz 25 ‰ der Beitragssumme der neu abgeschlossenen Verträge (statt bisher 40 ‰). Die Verringerung des bilanziellen Vorteils trägt dazu bei, Druck auf die Versicherungsunternehmen auszuüben, damit die Abschlusskosten weiter gesenkt werden. Vorschrift: § 4 Absatz 1 DeckRV.²⁹

Evaluierung

Die Senkung der *tatsächlich anfallenden* Kosten wird im Abschnitt 2.14 behandelt, weil drei Maßnahmen des LVRG die Kostenthematik adressieren (vgl. Abschnitte 2.11 bis 2.13). In diesem Abschnitt werden ausschließlich die *kalkulierten* Kosten (d. h. die in den Beiträgen eingerechneten Kostenzuschläge) behandelt. Es wird untersucht, wie sich die in den Tarifen eingerechneten Kosten seit dem LVRG verändert haben.

Die Tarifgeneration, die seit 2017 im Neugeschäft angeboten wird, ist mit niedrigeren Abschlusskosten kalkuliert, als dies bei den bis Ende 2014 angebotenen Tarifen der Fall war. Die Verwaltungskosten sind geringfügig höher.

Betrachtet man den gleichen Jahresbeitrag für einen vor dem LVRG angebotenen Tarif und den entsprechenden Tarif nach LVRG und normiert man die eingerechneten Kosten im alten Tarif auf 100 Kosteneinheiten (KE)³⁰, so betragen die eingerechneten Kosten bei den neuen Tarifen 89,90 KE. Die Kosten sind damit 10,1 % geringer als vor dem LVRG. Die Abschlusskosten wurden von 52,40 KE auf 41,00 KE gesenkt; das entspricht einer Senkung um 21,8 %. Die Verwaltungskosten sind leicht um 1,40 KE erhöht worden.



²⁹ § 4 Absatz 1 DeckRV (alt).

³⁰ Die absolute Höhe der eingerechneten Kosten (in Euro) ist nicht fix, sondern hängt von der Höhe des Jahresbeitrags ab. Da die prozentuale Änderung der Kosten von Interesse ist, werden die Kosten der vor dem LVRG angebotenen Tarife auf 100 KE normiert.

Die Senkung des Höchstzillmersatzes hat die Kostenbelastung der Tarifbeiträge deutlich verringert. Die im Jahr 2017 neu abgeschlossenen Verträge sind dadurch rund 0,7 Mrd. Euro weniger mit Kosten belastet. Die Maßnahme hat in dieser Hinsicht gewirkt.

2.12 Ausweis der Verwaltungskosten

Inhalt und Ziel der Maßnahme

Lebensversicherungsunternehmen haben dem Versicherungsnehmer vor Vertragsschluss die einkalkulierten Verwaltungskosten auch gesondert als Anteil der Jahresprämie unter Angabe der jeweiligen Laufzeit anzugeben. Im Produktinformationsblatt sind die Verwaltungskosten gesondert in Euro auszuweisen. Auf diese Weise wird die Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher erhöht. Über den dadurch verbesserten Wettbewerb soll für die Lebensversicherer ein Anreiz geschaffen werden, die Kosten zu senken. Vorschrift: § 2 Absatz 1 Nummer 1 und § 4 VVG-InfoV.

Evaluierung

Die Lebensversicherungsunternehmen erfüllen die Informationspflichten. Die Verbraucher können die Kosten der angebotenen Tarife besser vergleichen.

2.13 Effektivkosten

Inhalt und Ziel der Maßnahme

Bei kapitalbildenden Produkten müssen Lebensversicherer den Versicherungsnehmer vor Vertragsschluss informieren, in welchem Maße bis zum Beginn der Auszahlungsphase die Wertentwicklung durch Kosten gemindert wird (Angabe in Prozentpunkten – Effektivkosten). Damit soll für die Verbraucherinnen und Verbraucher die Transparenz und die Vergleichbarkeit der angebotenen Produkte erhöht werden. Über den dadurch verbesserten Wettbewerb soll für die Lebensversicherer ein Anreiz geschaffen werden, die Kosten zu senken. Vorschrift: § 2 Absatz 1 Nummer 9 VVG-InfoV.

Evaluierung

Die Lebensversicherer geben die Effektivkosten an. Allerdings verfahren sie bei der Bestimmung der Effektivkosten gegenwärtig noch uneinheitlich; beispielsweise werden nachgelagerte renditemindernde Effekte wie z. B. der Gewinnanteil des Anbieters teilweise ausgeblendet. Präzisere Vorgaben zur Ermittlung der Effektivkosten wären insoweit sinnvoll.

Die Höhe der Effektivkosten ist seit Inkrafttreten des LVRG zurückgegangen. In der letzten Tarifgeneration, die vor dem LVRG eingeführt wurde, bewegten sich die Effektivkosten der konventionellen Produkte³¹ im Bereich von 1,05 % (Laufzeit 40 Jahre) bis 2,05 % (Laufzeit 12 Jahre). In der aktuellen Tarifgeneration liegen die Effektivkosten im Korridor von 0,99 % bis 1,71 %.³²

2.14 Kostensenkungen

Das LVRG hat die Bedeutung von Kostensenkungen bei den Lebensversicherungsunternehmen unterstrichen und Anreize zu Kostensenkungen gesetzt, vgl. Abschnitt 2.11 bis 2.13.

³¹ Betrachtet werden nicht fondsgebundene aufgeschobene Rentenversicherungen.

³² Die angegebenen Effektivkosten sind Branchendurchschnittswerte; die Gewichtung erfolgte anhand der Beitragssumme des Neugeschäfts.

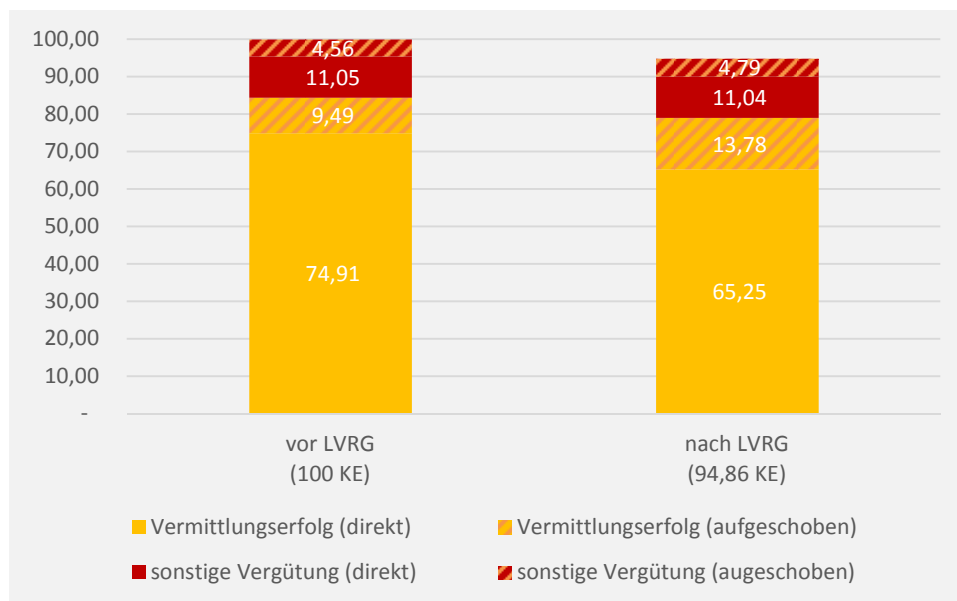
2.14.1 Abschluss- und Vertriebskosten

Vergütungen für Vermittler stellen die größte Komponente der Abschluss- und Vertriebskosten dar; sie machen über zwei Drittel der Abschluss- und Vertriebskosten aus.

Im Jahr 2013 betrugen die gezahlten Vergütungen (einschließlich anderer Bezüge) rund 5,4 Mrd. Euro, im Jahr 2017 rund 4,7 Mrd. Euro. Eine bloße Gegenüberstellung der Gesamtbeträge wäre für sich genommen allerdings nicht aussagekräftig: Einerseits wurden im Jahr 2017 im Vergleich zu 2013 weniger Verträge neu abgeschlossen. Andererseits lassen die angegebenen Zahlen keine Rückschlüsse darauf zu, wie sich die Vergütungen für neu abgeschlossene Verträge entwickelt haben.

Um zu klären, wie sich die Vergütungen seit dem LVRG entwickelt haben, wurden auf die im Jahr 2017 angebotenen Tarife einmal die aktuellen Vergütungsvereinbarungen und einmal die im Jahr 2013 maßgebenden Vergütungsvereinbarungen angewendet und verglichen, welche Unterschiede sich in der Vergütung, die über die Laufzeit des Versicherungsvertrags insgesamt gezahlt wird, ergeben.

Im Jahr 2017 lagen die Vergütungen demnach gut 5 % unter dem Niveau aus der Zeit vor dem LVRG. Normiert man die früheren Vergütungen über die Laufzeit des Versicherungsvertrags auf 100 Kosteneinheiten (KE), werden jetzt nur noch 94,86 KE gezahlt. Für das Neugeschäft des Jahres 2017 ergibt sich eine Kostenentlastung um gut 0,2 Mrd. Euro.



Die sofort gewährten Vergütungen für den Vermittlungserfolg (Provisionen) sind dabei von 74,91 KE auf 65,25 KE zurückgegangen. Dies entspricht einer Reduktion von 12,9 %. Die aufgeschobenen Vergütungen, mit denen auch qualitative Aspekte in der Vermittlung wie z. B. hohe Bestandsfestigkeit bzw. niedrige Stornoquoten belohnt werden, haben sich um 4,29 KE erhöht. Die anderen Vergütungsbestandteile sind nahezu unverändert geblieben.

Die Verringerung der Abschlusskosten ist je nach Vertriebsweg unterschiedlich ausgefallen. Die Zahlungen an Ausschließlichkeitsvermittler sind um 2,89 % gesunken, bei den Maklern und Mehrfachvermittlern hingegen um 7,21 %. Die Vergütungen in dieser Gruppe sind auch nach der Senkung weiterhin höher als bei den Ausschließlichkeitsvertretern.³³

³³ Die Angaben im Text beziehen sich auf die im Jahr 2017 geleisteten Zahlungen an Vermittler insgesamt. Andere mit dem Abschluss in Zusammenhang stehende Kosten wie z. B. interne Kosten des Lebensversicherers

Trotz erster Erfolge bei der Senkung der Abschluss- und Vertriebskosten sind weitere Anstrengungen der Lebensversicherer erforderlich, die Kosten zu senken.

2.14.2 Verwaltungskosten

Im Jahr 2016 wurden 2,3 % der verdienten Beiträge für die Verwaltung aufgewendet. Diese Kostenkennzahl ist in den letzten Jahren nahezu konstant gewesen; Kostensenkungen waren bereits vorher vorgenommen worden. Im Jahr 2003 lag die Kostenquote noch bei 3,3 %.

2.15 Veröffentlichung von Angaben zur Mindestzuführung

Inhalt und Ziel der Maßnahme

Die Lebensversicherungsunternehmen müssen jährlich Angaben zur Mindestbeteiligung der Versicherten am Überschuss veröffentlichen. Sie müssen die Versicherten im Rahmen der jährlichen Information zum Stand der Überschussbeteiligung auf die Veröffentlichung unter Angabe der Fundstelle hinweisen. Damit soll für die Verbraucherinnen und Verbraucher die Transparenz erhöht werden. Vorschrift: § 15 MindZV.³⁴

Evaluierung

Die Unternehmen kommen der Veröffentlichungs- und Informationspflicht nach. Kleinere Mängel in der Umsetzung (speziell Abweichungen von der vorgeschriebenen Form) wurden auf Hinweis der BaFin abgestellt.

2.16 Entkopplung des Referenzzinses von bestimmten Ratings

Inhalt und Ziel der Maßnahme

Der Referenzzins, der für die Berechnung der Zinszusatzreserve maßgebend ist, wird seit dem LVRG aus den Monatsendständen von Euro-Zinsswapsätzen abgeleitet. Davor wurde er als durchschnittlicher Kassazinssatz von Euro-Staatsanleihen höchster Bonität³⁵ ermittelt. Die Maßnahme zielt darauf, den Einfluss von Ratings auf die Höhe des Referenzzinses zu verringern und insbesondere mögliche Verwerfungen nach einer Änderung der Ratings zu begrenzen. Die Deutsche Bundesbank veröffentlicht auf ihrer Homepage die Monatsendstände der Null-Kupon-Euro-Zinsswapsätze. Damit wird insgesamt eine höhere Transparenz und Neutralität erreicht. Vorschriften: § 5 Absatz 3 DeckRV³⁶ und § 7 Rück-AbzinsV.

Evaluierung

Die Verringerung des Einflusses von Ratings ist sinnvoll; die Anknüpfung an die Monatsendstände von Euro-Zinsswapsätzen und deren Veröffentlichung³⁷ sollte daher beibehalten werden.

Auf die Höhe der Zinszusatzreserve hat die Maßnahme geringe Auswirkungen gehabt. Im Jahr 2017 wich der Referenzzins lediglich um 11 Basispunkte von dem Wert ab, der sich nach der alten Regelung ergeben hätte (2,21 % gegenüber 2,10 %).

und etwaige künftige Kostensenkungen sind nicht enthalten. Insoweit ist ein Vergleich mit den Kosten, die in den aktuell angebotenen Tarifen einkalkuliert sind (vgl. Abschnitt 2.11), nicht möglich.

³⁴ § 11 MindZV (alt).

³⁵ Rating AAA von Fitch.

³⁶ Ursprünglich § 5 Absatz 3 DeckRV (alt).

³⁷ Die Monatsendstände können hier abgerufen werden:

http://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Zeitreihen_Datenbanken/Makrooekonomische_Zeitreihen/its_details_value_node.html?tsld=BBK01.WX0082&listId=www_s140_it05b.

3 Laufende Aufsicht im Niedrigzinsumfeld

3.1 Intensivierte Aufsicht im Evaluierungszeitraum

Über die Maßnahmen des LVRG hinaus hat die BaFin in den vergangenen Jahren konsequent ihre Aufsicht auf die Erfordernisse im Niedrigzinsumfeld und auf einen erfolgreichen Übergang auf das neue Aufsichtssystem Solvabilität II ausgerichtet. Wichtiges Element der Aufsicht ist die intensivierte Aufsicht, der derzeit 34 Lebensversicherer unterliegen. Unternehmen, bei denen sich aus der jährlichen Prognoserechnung ergibt, dass sie mittel- bis langfristig finanzielle Schwierigkeiten haben könnten, müssen der BaFin halbjährig einen Sachstandsbericht zur wirtschaftlichen Entwicklung über einen mittel- und langfristigen Zeithorizont vorlegen. Die Unternehmen 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 jeweils Stellungnahmen vom Abschlussprüfer und vom Aufsichtsrat an. Soweit Unternehmen Übergangsmaßnahmen von Solvabilität II anwenden und deren Anwendung zumindest zeitweise auch tatsächlich notwendig war, um die Solvabilitätskapitalanforderung zu erfüllen, müssen Unternehmen 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.

3.2 Intensivierte Aufsicht - Ausblick

Die BaFin wird ihr Instrumentarium in der intensivierten Aufsicht weiter verfeinern und differenzieren.

4 Weitere Berichtsthemen

4.1 Zinszusatzreserve

Ausgangslage

Die Zinszusatzreserve wurde im Jahr 2011 eingeführt, damit die Versicherten im anhaltenden Niedrigzinsumfeld die ihnen zugesagten Leistungen auf Dauer erhalten.³⁸ In der Zinszusatzreserve werden zu diesem Zweck Finanzierungsmittel gebunden.

Die Zinszusatzreserve der Lebensversicherungsbranche hat sich wie folgt entwickelt (Angaben in Mrd. Euro):

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1,5	7,2	12,8	21,3	32,1	44,1	(59,5)

Die höheren Zuwachsraten ab dem Jahr 2014 sind darauf zurückzuführen, dass das Zinsniveau am Kapitalmarkt weiter zurückgegangen ist.

Die Zinsgarantien aus den Versicherungsverträgen müssen auch im Niedrigzinsumfeld zuverlässig erfüllt werden. Für das Bundesministerium der Finanzen war daher der konsequente Aufbau der Zinszusatzreserve voranzutreiben, bevor die Regelungen zur Zinszusatzreserve im Rahmen der Evaluierung des LVRG überprüft werden. Die Branche hatte eine frühere Überprüfung gefordert.

Überprüfung der Regelungen zur Zinszusatzreserve

Ende 2017 beträgt der durchschnittliche Garantiezins der Lebensversicherungsverträge 2,89 %. Bezieht man die bereits aufgebaute Zinszusatzreserve ein, genügt mittlerweile eine Rendite der Kapitalanlagen von 2,05 %, um den Garantiezins zu erfüllen. Der konsequente Aufbau der Zinszusatzreserve hat damit nachhaltig die Risiken verringert, die das Niedrigzinsumfeld für die dauerhafte Erfüllbarkeit der Zinsgarantien beinhaltet.

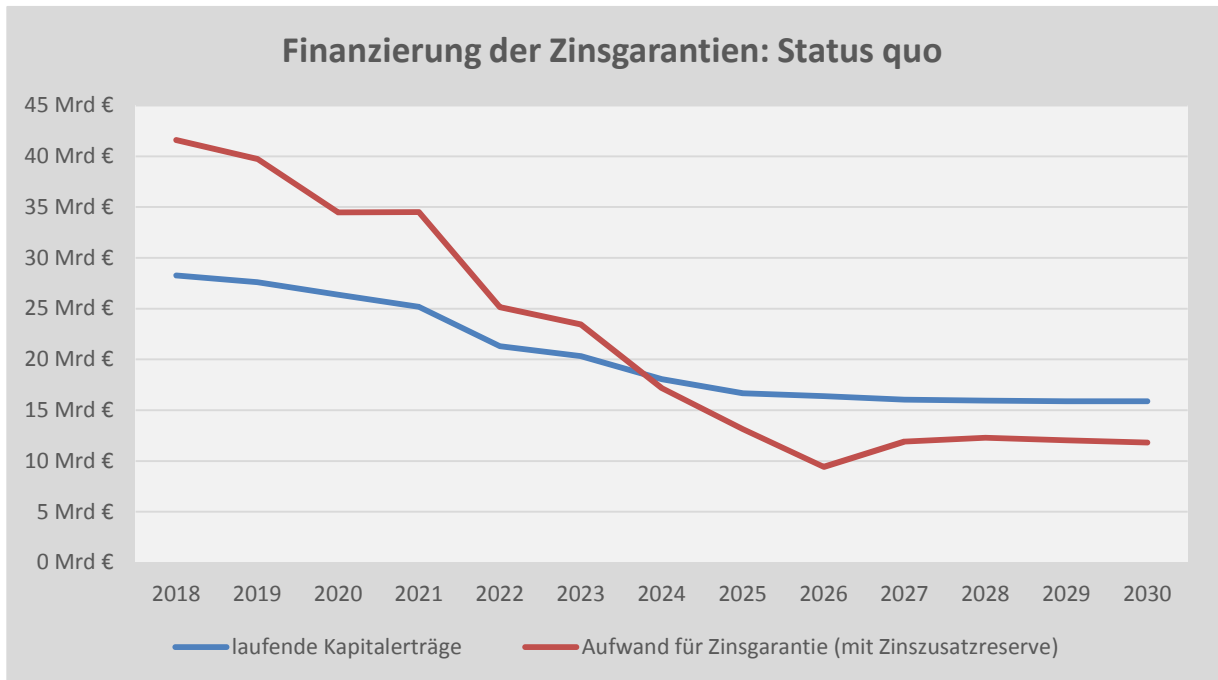
Nach Untersuchungen der BaFin werden die Unternehmen eine Rendite von 2,05 % jedoch nicht dauerhaft erzielen können, wenn das Zinsniveau am Kapitalmarkt unverändert niedrig bleibt. Die Unternehmen haben in der Neu- und Wiederlagen zuletzt eine durchschnittliche Rendite von knapp 2 % erreichen können. In den kommenden Jahren ist mit niedrigeren Renditen in der Neu- und Wiederanlage zu rechnen. Die Zinszusatzreserve muss daher weiter aufgebaut werden.

Es ist jedoch angezeigt, die Vorschriften zur Berechnung der Zinszusatzreserve anzupassen. Das heutige Zinsniveau liegt deutlich tiefer, als es bei Einführung der Zinszusatzreserve im Jahr 2011 vorstellbar war. Im Tiefzinsumfeld zeigt sich, dass die geltende Regelung zur Zinszusatzreserve in der letzten Phase ihres Aufbaus und in der anschließenden Auflösungsphase angepasst werden sollte:

- Situation im anhaltenden Niedrigzinsumfeld: Hält das Niedrigzinsumfeld an, würde bis 2023 die Zinszusatzreserve weiter stark wachsen und ab 2024 in erheblichen Tranchen wieder aufgelöst. Dies hätte zur Folge, dass in den Jahren ab 2024 die Zinsgarantien deutlich überfinanziert wären; denn die Kapitalerträge sind noch vergleichsweise hoch. Die Entwicklung der Zinszusatzreserve sollte besser darauf abgestimmt werden, in welchem Umfang die Zinsgarantien nicht mehr durch Kapitalerträge finanziert werden können. Die folgende Grafik zeigt, warum Handlungsbedarf besteht:³⁹

³⁸ § 5 Absatz 3 und 4 DeckRV.

³⁹ Datenquelle: BaFin.



- Situation bei einem Zinsanstieg: Die Zinszusatzreserve wäre im Status quo auch bei einem deutlichen Anstieg des Zinsniveaus noch einige Jahre in erheblichem Maße weiter aufzubauen. Anschließend käme es zu erheblichen Auflösungen. Berücksichtigt man die inzwischen verbesserte Ertragskraft der Kapitalanlage, wären die Zinsgarantien ähnlich wie im anhaltenden Niedrigzinsumfeld überfinanziert.
- extensive Auflösung von Bewertungsreserven: Die Unternehmen haben in den letzten Jahren im erheblichen Umfang Bewertungsreserven realisiert, um trotz des hohen Aufwands für die Zinszusatzreserve ihre Jahresabschlüsse schließen zu können. Diese Praxis war im andauernden Niedrigzinsumfeld unter dem Aspekt der Sicherheit und des Substanzerhalts sachgerecht. Die Zinsgarantien der Versicherten sind inzwischen so weit abgesichert, dass es kontraproduktiv wäre, sie weiterhin in großen Schritten aufzubauen und extensiv Bewertungsreserven zu realisieren. Denn das Kapitalanlageportfolio wäre dann endgültig für längere Zeit an niedrige Zinsen gebunden, und im Fall eines Zinsanstiegs könnten die Versicherten erst mit erheblicher Verzögerung davon profitieren.

Die Vorschriften zur Berechnung der Zinszusatzreserve sollten daher angepasst werden. Auch die Neuregelung muss darauf gerichtet sein, dass die Zinsgarantien im Niedrigzinsumfeld auf Dauer erfüllt werden. Die Zinszusatzreserve muss weiter aufgebaut werden, dies kann aber in kleineren Schritten erfolgen. Auf diese Weise wird auch der extensiven Auflösung von Bewertungsreserven entgegengewirkt. Die Auflösung der Zinszusatzreserve soll gestreckt werden, damit sie die Finanzierung der Zinsgarantien über einen längeren Zeitraum unterstützen kann und besser auf den jeweiligen Finanzierungsbedarf abgestimmt ist.

4.2 Höchstrechnungszins

Ausgangslage

Der Höchstrechnungszins ist eine aufsichtsrechtliche Mindestanforderung zur Höhe der Rückstellungen im Jahresabschluss. Lebensversicherungsunternehmen müssen für die eingegangenen Verpflichtungen aus den Versicherungsverträgen eine Deckungsrückstellung bilanzieren. Der Zins, mit dem die Deckungsrückstellung eines Versicherungsvertrages abgezinst werden darf, wird durch den Höchstrechnungszins begrenzt. Der Höchst-

rechnungszins ist in der Deckungsrückstellungsverordnung (DeckRV) festgelegt⁴⁰ und wurde in den vergangenen Jahren mehrfach gesenkt, u. a. auch durch das LVRG (vgl. obige Übersicht der Maßnahmen). Seit dem 1. Januar 2017 beträgt er 0,9 %.

Am 1. Januar 2016 wurde die deutsche Versicherungsaufsicht auf das neue europäische Aufsichtssystem Solvabilität II umgestellt, das risiko- und prinzipienbasiert ausgestaltet ist. Die europarechtlichen Vorgaben zum Höchstrechnungszins sind dadurch weggefallen weil die Kapitalanforderungen nicht mehr aus den Jahresabschlüssen abgeleitet werden, sondern aus einer eigenständigen, europäisch normierten Solvabilitätsübersicht. Der Höchstrechnungszins wurde im deutschen Aufsichtsrecht erst einmal beibehalten, um die ersten Erfahrungen mit Solvabilität II abzuwarten. Das Bundesministerium der Finanzen hatte angekündigt, zwei Jahre nach Inkrafttreten von Solvabilität II im Rahmen der Evaluierung des LVRG auch zu prüfen, ob bzw. in welcher Form ein Höchstrechnungszins als Aufsichtsinstrument weiterhin erforderlich ist.

Höchstrechnungszins als Aufsichtsinstrument

Die Lebensversicherungsunternehmen legen eigenverantwortlich die Garantien ihrer Produkte fest und haben für ihre Garantieverprechen angemessen dotierte Rückstellungen zu bilden. Sie müssen dabei ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und ihre langfristige Risikotragfähigkeit ins Kalkül ziehen, insbesondere mit Blick darauf, ob sie die Rückstellungen finanzieren können.

Die Evaluierung des LVRG zeigt, dass die Lebensversicherer die Garantien ihrer Produkte anders als früher nicht mehr routinemäßig auf den jeweils geltenden Höchstrechnungszins umstellen, sondern sich intensiv damit auseinandersetzen, welche Garantien sie im Niedrigzinsumfeld anbieten können. Die neuen Tarife beinhalten im Durchschnitt niedrigere Garantien.⁴¹ Diese Entwicklung wurde durch den Ausbau des Risikomanagements seit dem LVRG und durch die Umstellung auf Solvabilität II wesentlich vorangetrieben und deuten darauf hin, dass das prinzipienbasierte, risikoorientierte europäische Aufsichtssystem Solvabilität II auch ohne Vorgabe eines Höchstrechnungszinses grundsätzlich funktionsfähig ist.

Als präventives Aufsichtsinstrument kann es aber auch unter Solvabilität II sinnvoll sein, einen Höchstrechnungszins festzulegen. Garantien oberhalb des Höchstrechnungszinses müssen nach handelsrechtlichen Grundsätzen durch eine erhöhte Rückstellung vorfinanziert werden, was entsprechende Angebote für die Unternehmen unattraktiv macht. Mit Hilfe eines Höchstrechnungszinses kann Produkten vorgebeugt werden, bei denen von vornherein davon auszugehen ist, dass das Garantieniveau nicht tragfähig wäre.

Wenn unter Solvabilität II weiterhin ein Höchstrechnungszins festgelegt werden soll, muss er flexibler handhabbar sein, um den Besonderheiten des Aufsichtssystems besser Rechnung zu tragen sowie auf aktuelle Entwicklungen schneller und gezielter reagieren zu können. Diese Ziele lassen sich am besten erreichen, indem künftig die Aufsicht den Höchstrechnungszins festlegt und gegenüber den Unternehmen anordnet. Hierzu ist für die Aufsicht eine entsprechende gesetzliche Anordnungsbefugnis zu schaffen, die an die Stelle der bisherigen Verordnungsermächtigung an das Bundesministerium der Finanzen tritt. Auf diese Weise wird die Aufsicht unter Solvabilität II weiter gestärkt.

Der Höchstrechnungszins ist kein gesetzlicher Garantiezins, und er trifft keine Aussage über die individuelle Leistungsfähigkeit eines Lebensversicherers und seine Fähigkeit, die zugesagten Leistungen langfristig zu erfüllen. Der Höchstrechnungszins wird auch künftig ausschließlich die Funktion haben, eine Mindesthöhe der Rückstellungen im Jahresabschluss zu gewährleisten.

⁴⁰ § 2 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 DeckRV. Für einen Versicherungsvertrag ist jeweils der Höchstrechnungszins im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses maßgebend.

⁴¹ Vgl. Abschnitt 2.4.

4.3 Sog. Run-off von Lebensversicherungsbeständen

Seit dem Herbst 2017 haben verschiedene Versicherungsgruppen bekannt gegeben, dass sie den Verkauf eines Lebensversicherers an einen Investor oder die Übertragung des Lebensversicherers auf eine Plattform prüfen. Dies hat eine Diskussion darüber ausgelöst, ob die Versicherten weiterhin auf die Verlässlichkeit ihrer Lebensversicherer vertrauen können und ob regulatorischer Handlungsbedarf besteht.

4.3.1 Formen des Run-off

Ausgangspunkt eines Run-off ist die unternehmerische Entscheidung einer Versicherungsgruppe, bestimmte Geschäftsfelder nicht mehr aktiv zu betreiben und das betreffende Neugeschäft einzustellen (unter Fortführung des Bestandsgeschäftes). Dies kann sich auf bestimmte Produktsegmente (z. B. kapitalbildende Lebensversicherungen) oder auf das Geschäft eines oder mehrerer Gruppenunternehmen insgesamt beziehen.

Ein Run-off kann innerhalb der Versicherungsgruppe durchgeführt (interner Run-off) werden. Die Durchführung des Run-off kann aber auch einem Dritten übertragen werden (externer Run-off). Dazu gibt es zwei Möglichkeiten: Verkauf des Lebensversicherers an einen neuen Inhaber oder Bestandsübertragung auf einen anderen Lebensversicherer.

Interner und externer Run-Off finden stets in Lebensversicherungsunternehmen statt, für die die gleichen gesetzlichen Anforderungen wie für andere Lebensversicherer auch gelten und die ebenso der Versicherungsaufsicht unterliegen.

4.3.2 Externer Run-off durch Bestandsübertragung oder Verschmelzung

Bestandsübertragung und Verschmelzung haben viele Gemeinsamkeiten. In beiden Fällen bekommen die Versicherten einen neuen Vertragspartner; die Versicherungsverträge bleiben aber unverändert. Die Übertragung bzw. Verschmelzung bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, die sicherzustellen hat, dass die Belange der Versicherten gewahrt bleiben.

Für den externen Run-off gibt es spezielle Lebensversicherer, deren Geschäftsmodell auf das Halten von Versicherungsbeständen (Fortführung des Bestandsgeschäftes bei Einstellung des Neugeschäftes) gerichtet ist. Diese Plattformen haben keine Organisationseinheiten für Produktentwicklung und keinen Vertrieb. Dies kann zu einer effektiveren Verwaltung führen, solange der Bestand hinreichend groß ist und Skaleneffekte gehoben werden können. In der Vermögensanlage können sich ggf. daraus Vorteile ergeben, dass die künftigen Zahlungsströme besser planbar sind.

4.3.3 Externer Run-off durch Verkauf

Beim Verkauf eines Lebensversicherers bleibt der Lebensversicherer weiterhin Vertragspartner der Versicherten. Der Lebensversicherer erhält aber einen neuen Inhaber, was in der Praxis mit weiteren Änderungen verbunden ist (z. B. Zugehörigkeit zu einer Unternehmensgruppe, Geschäftsausrichtung, Besetzung von Vorstand und Aufsichtsrats). Der Verkauf muss der Aufsichtsbehörde rechtzeitig vorher angezeigt werden. Die Aufsichtsbehörde kann den Verkauf untersagen, wenn die Belange der Versicherten nicht ausreichend gewahrt sind.

4.3.4 Bestandsaufnahme zum Run-off in Deutschland

In Deutschland befinden sich gegenwärtig sechs Lebensversicherer im externen Run-off; sie gehören zu drei unterschiedlichen Unternehmensgruppen. Die erste Transaktion hat im Jahr 2014 stattgefunden, die letzte im Sommer 2017. In fünf Fällen wechselte der Inhaber, in einem Fall wurde der Bestand übertragen. Drei Lebensversicherer haben erklärt, einen internen Run-off durchzuführen.

Der Marktanteil der Unternehmen im Run-off beträgt zusammen weniger als 3% der jährlichen Beitragseinnahme der Branche.

4.3.5 Sicherung der Kundeninteressen beim externen Run-off

Lebensversicherer im Run-off unterliegen weiterhin der Versicherungsaufsicht. Insbesondere müssen die Unternehmen ausreichend kapitalisiert sein, über ein effektives Risikomanagement verfügen und umfangreiche Berichtspflichten erfüllen. Bei Verträgen mit Überschussbeteiligung sind unverändert die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen, die sich u. a. aus der Mindestzuführungsverordnung ergeben. Die Aufsicht hat umfassende Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung und zur Reaktion auf Missstände.

Bei der Prüfung der Transaktionen kommt insbesondere auch den folgenden Fragestellungen grundlegende Bedeutung zu:

Es muss sichergestellt sein, dass der neue Versicherer bzw. Inhaber in der Lage ist, den übernommenen Bestand angemessen zu verwalten. Dafür ist erst einmal zu klären, in welchem Maße bestehende Systeme und Mitarbeiter erhalten bleiben. Soweit dies für die angemessene Verwaltung des Bestands nicht ausreicht, muss der Erwerber die Lücken durch geeignete Maßnahmen (Aufbau der Strukturen, Outsourcing) schließen.

Das Niveau der Kundensicherheit in der bisherigen Versicherungsgruppe hängt nicht nur von der finanziellen Ausstattung des einzelnen Unternehmens ab, sondern auch von der Fähigkeit der Gruppe, ein in Not geratenes Unternehmen zu stützen. In der aufnehmenden Gruppe liegen andere Verhältnisse als in der abgebenden Gruppe vor, was aus Kundensicht ein höheres oder niedrigeres Maß an Sicherheit bedeuten kann. Ist weniger Sicherheit zu befürchten, verlangt die Aufsichtsbehörde Absicherungsmaßnahmen. Eine mögliche Maßnahme ist, dass der Erwerber zusagt, für einen gewissen Zeitraum eine bestimmte Kapitalausstattung zu garantieren. Damit derartige Zusagen werthaltig sind, müssen sie nachweislich durch ausreichende Mittel bei einem Konzernunternehmen im Geltungsbereich des VAG unterlegt sein. Eine andere Absicherungsmaßnahme kann darin bestehen, dass durch vertragliche Beziehungen innerhalb der neuen Gruppe ausgeschlossen wird, dass die Kunden mit höheren Verwaltungskosten als bisher belastet werden. Auch für diese Zusage kann eine Kapitalunterlegung in der Gruppe erforderlich sein. Damit die Transaktion durchgeführt werden kann, muss außerdem sichergestellt sein, dass die aufnehmende Gruppe auch im Anschluss die Vorschriften zur Kapitalausstattung auf Gruppenebene einhält.

Die effektive Überwachung der Sicherungsmaßnahmen nach dem Verkauf wird durch die Beaufsichtigung der gesamten Versicherungsgruppe erreicht. Das Aufsichtsrecht enthält die dazu erforderlichen Vorschriften.

Die BaFin verfügt damit über umfassende Befugnisse und prüft sorgfältig jeden Fall eines externen Run-offs.

Das Thema Run-off sollte gleichwohl weiter intensiv beobachtet werden.

5 Schlussbetrachtung

5.1 Gesamtbewertung

Obwohl seit dem LVRG das Zinsniveau weiter zurückgegangen ist, konnten die Lebensversicherer die zugesagten Leistungen planmäßig erbringen und alle regulatorischen Anforderungen erfüllen. Insbesondere haben sie die Zinszusatzreserve aufgebaut.

Der Ansatz des LVRG, ökonomisch nicht gerechtfertigte Mittelabflüsse aus den Unternehmen zu begrenzen und dadurch Vermögen zur Sicherstellung der Garantien zu erhalten, unterstützt die Unternehmen dabei, eine Grundlage aufzubauen, um dem Niedrigzinsumfeld langfristig standhalten zu können.

Die Maßnahmen des LVRG haben sich überwiegend bewährt, um das System der Lebensversicherung langfristig auf eine stabile Grundlage zu stellen und für die Versicherten die Transparenz zu erhöhen:

- Die Ausschüttungssperre hat Dividendenzahlungen an Aktionäre unterbunden.
- Die Neuregelung der Beteiligung an den Bewertungsreserven begrenzt effektiv den ökonomisch nicht gerechtfertigten Vermögensabfluss aus der Vorauszahlung künftiger Zinserträge und erhöht die Generationengerechtigkeit in der Überschussbeteiligung der Versicherten. Die Mindestbeteiligung der Versicherten am Überschuss fällt höher aus, weil Risikoüberschüsse mit 90 % (statt bislang 75 %) berücksichtigt werden. Der Höchstbetrag für die Rückstellung für Beitragsrückerstattung begrenzt die Möglichkeit der Unternehmen, Überschüsse zu thesaurieren, und ermöglicht weiterhin die Weitergabe von Überschüssen an nachfolgende Versichertengenerationen.
- Die Lebensversicherer haben ihr Risikomanagement noch besser auf die Risiken, die mit langfristigen Garantien verbunden sind, ausgerichtet. Sie legen die Garantien in ihren Produkten tendenziell vorsichtiger fest.
- Die Aufsicht wurde durch erweiterte Kompetenzen und Pflichten gestärkt. Sie verfolgt noch konsequenter den Ansatz der vorausschauenden Aufsicht und stellt bei Bedarf Unternehmen unter intensiviertere Aufsicht.
- Die Kostentransparenz wurde verbessert und damit der Verbraucherschutz gestärkt.

Handlungsbedarf besteht aufgrund der folgenden Erkenntnisse aus der Evaluierung:

- Die Abschlusskosten sind nur um rund 5 % zurückgegangen. Durch einen gesetzlichen Provisionsdeckel sollte etwaigen Fehlanreizen entgegengewirkt und eine weitere Senkung der Abschlusskosten unterstützt werden.
- Die Unternehmen verfahren bei der Ermittlung der Effektivkosten uneinheitlich, so dass die Vergleichbarkeit der Angebote und die Markttransparenz eingeschränkt sind. Durch konkretere Vorgaben für die Ermittlung der Effektivkosten sollte die Transparenz für die Verbraucher gestärkt werden.
- Gewinnabführungsverträge wirken in zwei Richtungen: Sie ermöglichen der Muttergesellschaft, an Gewinnen der Tochter zu partizipieren, verpflichten die Muttergesellschaft aber auch, etwaige Verluste auszugleichen. Gewinnabführungsverträge können deshalb nur mit Zustimmung der BaFin gekündigt werden. Dies sollte gesetzlich klargestellt werden.

Über die Evaluierung des LVRG hinaus zeigt der Bericht, dass die Vorschriften zur Zinszusatzreserve mit Wirkung für das Jahr 2018 geändert werden sollten, um die Zinszusatzreserve noch nachhaltiger auszugestalten. Als präventives Aufsichtsinstrument kann auch unter Solvabilität II ein Höchstrechnungszins sinnvoll sein. Beim Run-off von Lebensversicherungsbeständen verfügt die BaFin bereits über umfassende Befugnisse; sie prüft sorgfältig jeden Fall eines externen Run-offs.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden im folgenden Abschnitt kurz beschrieben.

5.2 Übersicht über die vorgeschlagenen Maßnahmen

Evaluierung des Lebensversicherungsreformgesetzes

Maßnahmenpaket im Bereich der Lebensversicherung

Übersicht

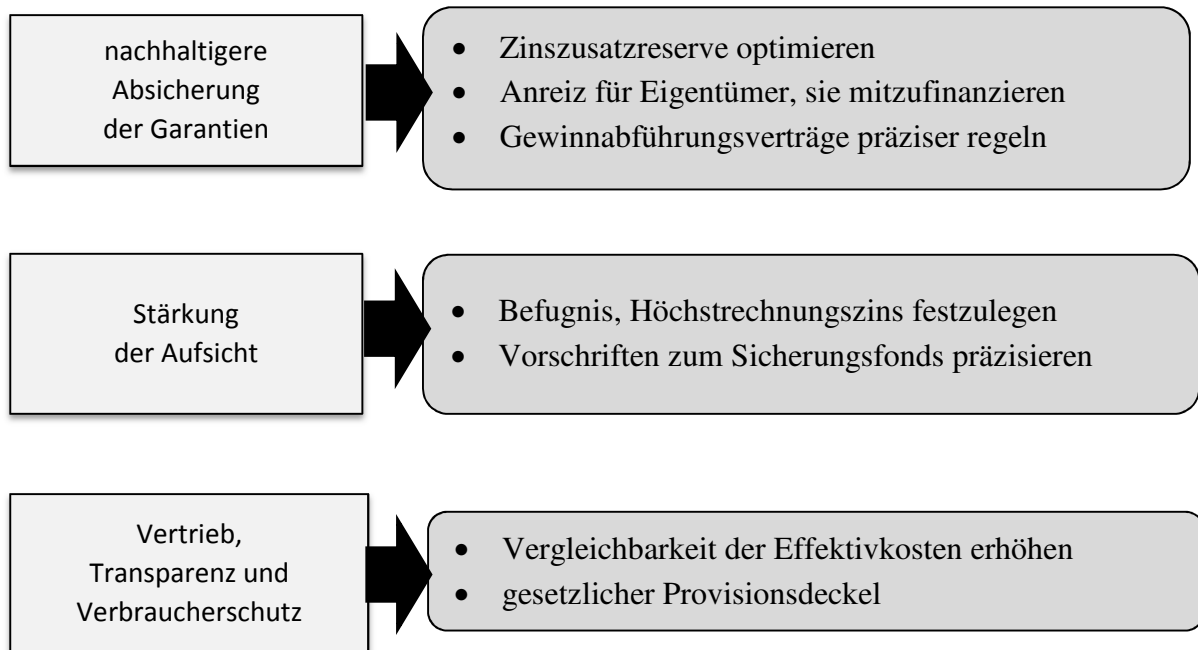
Mit dem Lebensversicherungsreformgesetz aus dem Jahr 2014 wurde die Regulierung der Lebensversicherung umfassend an die Erfordernisse im Niedrigzinsumfeld angepasst. Die Maßnahmen des LVRG haben sich überwiegend bewährt. Obwohl das Zinsniveau am Kapitalmarkt zwischenzeitlich weiter zurückgegangen ist, ist die Branche stabilisiert. Damit wurde die Grundlage geschaffen, dass auch künftig die Ansprüche der Lebensversicherungskunden zuverlässig erfüllt werden können. Es besteht aber punktuell Bedarf für weitere Anpassungen der Regulierung im Niedrigzinsumfeld. Die Absicherung der den Versicherungsnehmern zugesagten Zinsgarantien soll noch nachhaltiger ausgestaltet, der Verbraucherschutz verbessert und die Aufsicht weiter gestärkt werden.

Damit die Zinszusatzreserve effizienter – auch im Fall eines Zinsanstiegs – funktioniert, soll ihre Berechnung nachjustiert werden. Die Zinszusatzreserve wird langsamer aufgebaut und zeitlich gestreckt aufgelöst, um die Finanzierung der Zinsgarantien für die Kunden über einen längeren Zeitraum zu unterstützen. Das hohe Sicherungsniveau bleibt bestehen. Darüber hinaus wollen wir für Eigentümer einen Anreiz schaffen, sich an der Finanzierung der Zinszusatzreserve zu beteiligen. Sie sollen ihren Einsatz zurückerhalten können, wenn er zur Finanzierung der Zinsgarantien nicht benötigt wurde.

Die Aufsicht wird weiter gestärkt. Künftig kann die BaFin Vorgaben zum Höchstrechnungszins für Lebensversicherer erlassen. Präzisierungen der Regelungen zum gesetzlichen Sicherungsfonds werden ein schnelles und effizientes Verfahren gewährleisten, falls erstmalig der Bestand eines Lebensversicherers auf den gesetzlichen Sicherungsfonds übertragen werden müsste. Ziel des Lebensversicherungsreformgesetzes war eine ausgewogene Beteiligung auch der Versicherungsunternehmen und deren Aktionäre an den Belastungen durch die Niedrigzinsphase. Dazu ist es wesentlich, dass im Interesse der Versicherten die Verlustübernahmepflicht aus Gewinnabführungsverträgen langfristig bestehen bleibt. Es wird daher gesetzlich klargestellt, dass die Kündigung von Gewinnabführungsverträgen der Genehmigung durch die Aufsicht bedarf.

Die Lebensversicherer müssen weitere Anstrengungen unternehmen, um Kosten zu senken. Insbesondere die Vertriebskosten sind ggf. noch zu hoch und können Fehlanreize setzen. Mit einem gesetzlichen Provisionsdeckel sollen mögliche Fehlanreize durch zu hohe Vergütungen begrenzt werden. Zur weiteren Verbesserung der Kostentransparenz wird die Ermittlung der Effektivkosten eines Versicherungsvertrags (Renditeminderung durch Kosten) näher geregelt.

Schema



Gliederung der Maßnahmen nach Ebene der Rechtsetzung

Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG)

- präzisere Regelung zu Gewinnabführungsverträgen
- Befugnis für BaFin, einen Höchstrechnungszins unter Solvabilität II festzulegen
- präzisere Vorschriften zum Sicherungsfonds
- Provisionsdeckel

Änderung von Verordnungen

- Deckungsrückstellungsverordnung (BMF im Einvernehmen mit BMJV): Nachjustierung der Zinszusatzreserve
- Mindestzuführungsverordnung (BMF): Behandlung von Eigentümerbeiträgen zur Finanzierung der Zinszusatzreserve
- VVG-Informationspflichtenverordnung (BMJV): präzisere Vorgabe zur Berechnung der Effektivkosten

Einzeldarstellung der Maßnahmen

1. Nachjustierung der Zinszusatzreserve

Die Berechnungsvorschrift für die Zinszusatzreserve wird geändert. Die Absicherung der Zinsgarantien wird dadurch nachhaltiger und effizienter. Die Maßnahme erfordert eine Änderung der Deckungsrückstellungsverordnung.

Die Zinszusatzreserve wurde im Jahr 2011 eingeführt, damit die Versicherten im anhaltenden Niedrigzinsumfeld die ihnen zugesagten Leistungen auf Dauer erhalten. In der Zinszusatzreserve werden zu diesem Zweck Finanzierungsmittel gebunden (Stand Ende 2017: knapp 60 Mrd. Euro). Die Garantien sind damit bereits zu einem erheblichen Teil abgesichert. Wegen der niedrigen Renditen, die die Unternehmen in der Neuanlage erzielen, muss die Zinszusatzreserve zwar weiter aufgebaut werden, dies kann aber in kleineren Schritten erfolgen. Gleichzeitig soll die Auflösung der Zinszusatzreserve gestreckt werden, damit sie die Finanzierung der Zinsgarantien im Interesse der Versicherten über einen längeren Zeitraum unterstützt. Die BaFin hat eine Berechnungsmethode für die Zinszusatzreserve zur Verfügung gestellt, die die Zinsgarantien angemessen absichert und besser auf den Finanzierungsbedarf für die Zinsgarantien abstimmt ist.

2. Anreiz für Eigentümer, sich an der Finanzierung der Zinszusatzreserve zu beteiligen

Eigentümer, die sich an der Finanzierung der Zinszusatzreserve durch eine freiwillige Einlage aus eigenen Mitteln beteiligen, sollen ihren Einsatz zurückerhalten können, wenn er zur Finanzierung der Zinsgarantien nicht benötigt wurde. Dies schafft für Eigentümer einen Anreiz, sich am Aufbau der Zinszusatzreserve zu beteiligen und dadurch die Versicherten zu entlasten. Die Maßnahme erfordert eine Änderung der Mindestzuführungsverordnung.

Die Mindestzuführungsverordnung regelt, in welchem Umfang die Versicherten mindestens an den Überschüssen zu beteiligen sind. Auflösungen der Zinszusatzreserve, die nicht zur Finanzierung des Garantiezinses der Versicherungsverträge benötigt werden, verbessern die Überschussbeteiligung der Versicherten. Das gilt auch dann, wenn der Eigentümer die Zinszusatzreserve finanziert hat. Unter diesen Voraussetzungen sind Eigentümer kaum bereit, Geld zur Verfügung zu stellen. Die Mindestzuführungsverordnung soll daher geändert entsprechend geändert werden. Die Rückerstattungen an den Eigentümer werden dabei zeitlich gestreckt; dabei wird berücksichtigt, welchen Anteil an der Zinszusatzreserve der Eigentümer finanziert hat.

3. Präzisere gesetzliche Regelungen zu Gewinnabführungsverträgen

Die vorzeitige Beendigung eines Gewinnabführungsvertrags, der einen Lebensversicherer zur Gewinnabführung und seine Muttergesellschaft zum Verlustübernahme verpflichtet, wird ausdrücklich von der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde abhängig gemacht. Zur Umsetzung soll § 12 Absatz 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes entsprechend angepasst werden.

Nach der Verwaltungspraxis der BaFin stellt die Kündigung eines Gewinnabführungsvertrags eine genehmigungspflichtige Änderung dar. Die BaFin kann dadurch gewährleisten, dass die Verlustübernahmepflicht der Muttergesellschaft im Niedrigzinsumfeld langfristig bestehen bleibt. Dies wird im Gesetz klargestellt.

4. Befugnis für BaFin, einen Höchstrechnungszins unter Solvabilität II festzulegen

Der Höchstrechnungszins ist eine aufsichtsrechtliche Mindestanforderung an die Bewertung der Rückstellungen im Jahresabschluss, die bis zum Inkrafttreten von Solvabilität II

europarechtlich erforderlich war. Im Aufsichtssystem Solvabilität II entfällt der Höchstrechnungszins, weil die Kapitalanforderungen nicht mehr aus den Jahresabschlüssen abgeleitet werden, sondern aus einer eigenständigen, europäisch normierten Solvabilitätsübersicht.

Als präventives Aufsichtsinstrument kann es jedoch sinnvoll sein, weiterhin Vorgaben zum Höchstrechnungszins zu treffen. Um der Funktion als präventives Aufsichtsinstrument Rechnung zu tragen und die Rolle der Aufsicht zu stärken, soll die BaFin die Anordnungsbefugnis erhalten, Vorgaben zum Höchstrechnungszins zu treffen. Damit wird es ermöglicht, das Instrument des Höchstrechnungszinses unter Solvabilität II adäquat fortzuführen, und es kann bei Bedarf flexibler auf Marktentwicklungen reagiert werden. Die Anordnungsbefugnis tritt an die Stelle der bisherigen Verordnungsermächtigung an das BMF. Die Maßnahme erfordert eine Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes.

5. Präzisierung der gesetzlichen Vorschriften zum Sicherungsfonds

Die gesetzlichen Bestimmungen zum Sicherungsfonds für die Lebensversicherer sollen präzisiert werden. Ziel ist ein klar strukturierter, verfahrenssicherer Prozess im Sicherungsfall. Die Anforderungen an die Organisation und die Geschäftsführung des Sicherungsfonds werden erhöht. Die Maßnahme erfordert eine Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes.

6. Präzisere Vorgabe zur Berechnung der Effektivkosten

Bei der Bestimmung der Effektivkosten eines Versicherungsvertrags sollen künftig Grundsätze der europäischen Regulierung zu PRIIPs (Anlageprodukte für Kleinanleger) entsprechend angewendet werden. Die Maßnahme erfordert eine Änderung des § 2 Absatz 1 Nummer 9 der VVG-Informationspflichtenverordnung.

Bei kapitalbildenden Produkten ist der Versicherungsnehmer vor Vertragsschluss darüber zu informieren, wie sich die Wertentwicklung seines Vertrags durch Kosten bis zum Beginn der Auszahlungsphase mindert (Angabe in Prozentpunkten – Effektivkosten). Allerdings fehlen konkrete Vorgaben für die Berechnung der Effektivkosten, sodass für die Verbraucherinnen und Verbraucher die Vergleichbarkeit erschwert wird. Deshalb sollen künftig die Grundsätze der PRIIPs-Regulierung entsprechend herangezogen werden, um die Effektivkosten des konkret angebotenen Lebensversicherungsvertrages zu berechnen.

7. Gesetzlicher Provisionsdeckel

Nach der europäischen Richtlinie für den Versicherungsvertrieb, die 2017 in nationales Recht umgesetzt wurde, sind Provisionen weiterhin möglich, allerdings sollen etwaige Fehlanreize vermieden werden. Ein gesetzlicher Provisionsdeckel, der insbesondere auch sog. Restschuldversicherungen umfasst, wird maßgeblich dazu beitragen, mögliche Fehlanreize zu begrenzen. Etwaige Umgehungsmöglichkeiten sollen durch geeignete Maßnahmen unterbunden werden.

8. Run-off

Die Bundesregierung hat das Thema Run-off in der Lebensversicherung sorgfältig analysiert. Die BaFin verfügt bereits über weitreichende gesetzliche Befugnisse zur Wahrung der Belange der Versicherten und hat ihre Aufsicht auch im Bereich des Run-off intensiviert. Die Bundesregierung wird das Thema weiter intensiv beobachten und behält sich vor, erforderlichenfalls gesetzliche Regelungen vorzuschlagen.