

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Gerhard Schick,  
Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 17/12829 –**

### **Teilkollektivierung der freien Rückstellung für Beitragsrückerstattung in der Lebensversicherung**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Seit der im Jahr 1994 gesetzlich angeordneten Trennung des Versichertenkollektivs in der Lebensversicherung wird die freie Rückstellung für Beitragsrückerstattung (RfB) für Alt- und Neubestand voneinander gesondert. Diese Trennung in Alt- und Neubestand war eingeführt worden, um die europarechtlich erforderliche Abschaffung der Genehmigungspflicht für die Allgemeinen Versicherungsbedingungen und die Rechnungsgrundlagen von Lebensversicherungsverträgen in deutsches Recht umzusetzen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/11395, S. 22).

Mit der Trennung zwischen Alt- und Neubestand ging laut Bundesregierung ein Eingriff in das Generationenmodell der Lebensversicherung einher. Infolge dieser gesetzlichen Trennung wurde die bis dahin aufgebaute freie RfB allein dem Altbestand zugeordnet, während für die nach dem Stichtag abgeschlossenen Lebensversicherungsverträge des Neubestands zunächst eine neue freie RfB aufgebaut werden musste. Die Weitergabe von Überschüssen, die mit Beiträgen früherer Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer erwirtschaftet wurden, an spätere Versichertengenerationen wurde auf einen Ausgleich innerhalb jeweils des Alt- oder Neubestands begrenzt.

Laut Bundesregierung habe das dazu geführt, dass die RfB des Altbestands überproportional angestiegen ist, während die RfB des Neubestands geringer wuchs. Als Reaktion darauf sieht § 56b Absatz 2 des Versicherungsaufsichtsgesetz-Entwurfs (VAG-E, in der Entwurfsfassung des SEPA-Begleitgesetzes) eine Neuregelung mit dem Ziel vor, die starre Zuordnung der freien RfB zu Alt- oder Neubestand teilweise aufzuheben. Dadurch werden Versicherte des Altbestands bei der Abwicklung ihrer Verträge geringere Ausschüttungen erhalten, als wenn die gegenwärtige Rechtslage fortbestünde.

Was die Ausschüttung von Bewertungsreserven anbelangt, so ist der Vorschlag der Bundesregierung einer aufsichtsrechtlichen Neuregelung der Beteiligung der Versicherten an den Bewertungsreserven inzwischen gescheitert.

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Behandlung der Bewertungsreserven in der Lebensversicherung sowie die Möglichkeit der Teilkollektivierung der freien Rückstellungen für Beitragsrückerstattung (RfB) in der Lebensversicherung waren Gegenstand intensiver Diskussionen im Rahmen des SEPA-Begleitgesetzes. In der Sitzung des Vermittlungsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates am 26. Februar 2013 hat man sich darauf verständigt, die Neuregelung der Bewertungsreserven nicht zu verabschieden. Die Möglichkeit der Teilkollektivierung der freien Rückstellung zur Beitragsrückerstattung in der Lebensversicherung wird in einem neuen § 56b Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) zugelassen. Das Gesetz ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen, mit Zustimmung des Bundesrates Einzelheiten zur technischen Umsetzung der Teilkollektivierung per Rechtsverordnung zu regeln.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung zum SEPA-Begleitgesetz folgende Protokollerklärung abgegeben:

„Die Bundesregierung wird weiter das Ziel verfolgen, die Risikotragfähigkeit und Stabilität der Lebensversicherer zu erhalten und weiter zu stärken, damit die Verpflichtungen gegenüber den Versicherten dauerhaft erfüllbar bleiben.

Die anhaltend niedrigen Zinsen haben auf Dauer erhebliche Auswirkungen auf Lebensversicherungsunternehmen, die langlaufende Garantien abgeben. Die Lebensversicherer müssen verstärkt Vorsorge betreiben, um Zinsgarantien auch künftig bedienen zu können. Die Bundesregierung hält es für geboten, die aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen der Versicherer an die besonderen Bedingungen eines Niedrigzinsumfelds anzupassen. Sie wird daher die gesetzgeberischen Handlungsmöglichkeiten auf nationaler und europäischer Ebene im Zusammenhang umfassend prüfen und unter Berücksichtigung bereits laufender Initiativen wie dem Vorhaben Solvency II der Europäischen Kommission Vorschläge unterbreiten.“

Diese umfassende Prüfung wird voraussichtlich längere Zeit in Anspruch nehmen. Als erster wichtiger Schritt sind die Ergebnisse der von der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) aktuell durchgeführten Bewertung abzuwarten, die die Auswirkungen von Solvency II auf Versicherungsprodukte mit langfristigen Garantien untersucht.

1. Seit wann ist der Bundesregierung bekannt, dass sich aus der Trennung der freien RfB in Alt- und Neubestand eine Verschiebung im Verhältnis der freien RfB zum jeweiligen Versicherungsbestand ergibt?

Die Trennung und sukzessive Verschiebung ergaben sich im Zuge der Europäischen Deregulierung nach 1994. Die Möglichkeit einer Teilkollektivierung wird seit 2008 intensiver diskutiert (vgl. Jahresbericht der BaFin 2009, S. 107). Es war zu diesem Zeitpunkt nicht mehr zu erwarten, dass das Zinsniveau am Kapitalmarkt rechtzeitig wieder signifikant anziehen und der Neubestand eine angemessene RfB-Ausstattung erreichen würde.

2. In welchem Maße nimmt der Anteil des Altbestandes am Gesamtkollektiv in der Lebensversicherung im Branchendurchschnitt seit 1994 ab (Aufstellung bitte nach Jahren)?

Die folgende Tabelle weist den Anteil des Altbestands an der Deckungsrückstellung des gesamten Versicherungsbestands aus:

<b>Jahr</b>	<b>Anteil des Altbestands</b>
1994	100,0%
1995	98,2%
1996	96,0%
1997	93,7%
1998	89,5%
1999	85,4%
2000	82,4%
2001	78,2%
2002	74,0%
2003	68,9%
2004	64,0%
2005	58,7%
2006	53,2%
2007	49,1%
2008	46,4%
2009	41,8%
2010	38,0%
2011	35,7%

3. Wie hat sich die freie RfB im Altbestand im Branchendurchschnitt seit 1994 entwickelt (Angabe bitte sowohl in absoluten Zahlen als auch in Relation zur Deckungsrückstellung bzw. in Relation zur gesamten RfB sowie relativ im Vergleich zur freien RfB des Neubestandes)?

Die Frage wird so verstanden, dass mit „freier RfB“ der Teil der RfB gemeint ist, der in der Statistik der BaFin als „ungebundene RfB“ bezeichnet wird. Die Angaben zur Entwicklung der ungebundenen RfB sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

JAHR	ALTBESTAND			NEUBESTAND		
	ungebundene RfB (Mrd. Euro)	in % der Deckungsrückstellung	in % der RfB	ungebundene RfB in % der ungebundenen RfB des Altbestands (Zeile 2)	in % der Deckungsrückstellung	in % der RfB
1994	9,3	3,4 %	27,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
1995	9,6	3,2 %	27,5 %	0,0 %	0,6 %	7,3 %
1996	10,6	3,3 %	28,7 %	0,9 %	0,9 %	11,4 %
1997	11,9	3,5 %	30,1 %	2,5 %	1,5 %	18,0 %
1998	13,1	3,7 %	31,3 %	6,1 %	2,2 %	24,7 %
1999	14,5	4,1 %	33,3 %	8,3 %	2,3 %	24,8 %
2000	17,1	4,6 %	36,4 %	11,1 %	2,4 %	27,5 %
2001	15,7	4,2 %	36,5 %	12,7 %	1,9 %	24,9 %
2002	12,9	3,4 %	35,9 %	9,3 %	0,9 %	18,1 %
2003	12,9	3,6 %	37,9 %	16,3 %	1,3 %	26,1 %
2004	13,1	3,7 %	37,2 %	19,1 %	1,3 %	26,0 %
2005	15,7	4,6 %	41,7 %	27,4 %	1,8 %	33,8 %
2006	18,4	5,7 %	46,7 %	31,5 %	2,1 %	36,9 %
2007	18,6	6,1 %	46,1 %	35,5 %	2,1 %	35,7 %
2008	16,6	5,7 %	44,7 %	28,3 %	1,4 %	26,4 %
2009	16,2	5,8 %	44,8 %	30,2 %	1,3 %	25,1 %
2010	15,6	5,9 %	44,8 %	33,3 %	1,2 %	25,4 %
2011	15,3	6,1 %	45,9 %	32,7 %	1,1 %	24,2 %

4. Welche Gründe bzw. Effekte waren für den überproportionalen Anstieg der RfB des Altbestandes und einen verzögerten Aufbau der RfB des Neubestandes verantwortlich?

In der Lebensversicherung beruht die Überschussbeteiligung auf einem Generationenmodell. Damit Neukunden schon in den ersten Jahren eine angemessene Überschussbeteiligung erhalten können, partizipieren sie von Überschüssen, die die Bestandskunden bereits erwirtschaftet haben und der RfB zugewiesen wurden. Auf diese Weise profitiert jede Versichertengeneration anfänglich vom Bestand und gibt ihrerseits schließlich Überschüsse an künftige Generationen weiter.

Dieser Kreislauf wurde durch die Trennung von Neu- und Altbestand unterbrochen. Dem Neubestand fehlte dadurch die Startausstattung mit RfB-Mitteln. Umgekehrt brauchte der Altbestand keine RfB-Mittel mehr an neue Versichertengenerationen abzugeben. Die Übersicht in der Antwort zu Frage 3 zeigt, dass bis zum Jahr 2000 die ungebundene RfB des Altbestands in Relation zur Deckungsrückstellung größer geworden ist und der Neubestand nur schwach mit ungebundener RfB ausgestattet war. Man sieht aber auch, dass bis zum Jahr 2000 der Neubestand auf gutem Wege war, eine tragfähige ungebundene RfB aufzubauen.

Die Kapitalerträge der Lebensversicherer sind aufgrund veränderter Verhältnisse am Kapitalmarkt seit dem Jahr 2000 deutlich zurückgegangen. Dies hat den Aufbau einer angemessenen ungebundenen RfB im Neubestand empfindlich gestört. Der Altbestand konnte wegen vorhandener Puffer diese Entwicklung dagegen gut verkraften.

Seit dem Jahr 2002 ist im Altbestand das Verhältnis der ungebundener RfB zur Deckungsrückstellung angestiegen (s. Übersicht in der Antwort zu Frage 3). Dies ist ein Skaleneffekt: Einerseits schrumpft die Deckungsrückstellung des Altbestands, andererseits kann der Altbestand wegen der Unterbrechung des Generationenmodells keine RfB-Mittel an den Neubestand weitergeben.

5. Gelten diese Gründe bzw. Effekte gleichermaßen für die freie RfB als Bestandteil der gesamten RfB?

Ja, der Anteil der ungebundenen RfB an der gesamten RfB fällt im Altbestand deswegen höher als im Neubestand aus.

6. Wie verträgt sich der überproportionale Anstieg der RfB des Altbestandes mit dem Umstand, dass
  - a) bis 2002 bei Altverträgen eine zeitnahe Überschussbeteiligung durch Direktgutschrift vorgeschrieben war, wodurch fraglich erscheint, wie hohe bzw. überproportional hohe RfB-Mittel aufgebaut werden konnten, weil der Rohüberschuss je Geschäftsjahr nicht (mehr) in voller Höhe der RfB zugeführt wurde,
  - b) demgegenüber bei Neuverträgen ab 1994 diese Vorschrift nicht bestand, so dass diese von vornherein die Möglichkeit hatten, durch Nutzung der RfB die Überschussbeteiligung zeitlich zu strecken und dementsprechend auch freie RfB aufzubauen,

Prinzipiell ist es für die Höhe der RfB unerheblich, ob das Instrument der Direktgutschrift genutzt wird oder nicht. Die Direktgutschrift spart lediglich den Umweg über die RfB aus und ist in diesem Sinne zeitnah. Der überproportionale Anstieg der RfB im Altbestand wäre auch eingetreten, wenn es keine Direktgutschrift gegeben hätte.

- c) noch im Jahr 2008 befürchtet wurde, die bis dahin bestehende Obergrenze für die freie RfB im Altbestand würde und ohne weitere Lockerungen dazu führen, dass „der Altbestand die notwendigen Mittel zur Sicherstellung der Solvabilität nicht mehr erwirtschaften kann“ (Konsultationsverfahren der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – BaFin – 3/2008 VA21-A-2007/0034, Stellungnahme von Bernd Heistermann), während laut Bundesregierung die RfB nunmehr im Neubestand und gemessen an seiner Größe unterdotiert sei?

Der aus der Konsultation zitierte Einwand trifft keine Aussage zur RfB des Neubestands. Insbesondere lässt die geäußerte Befürchtung nicht den Schluss zu, dass der Neubestand über eine zufriedenstellende Ausstattung mit ungebundener RfB verfügen würde.

7. Warum geht das Bundesministeriums der Finanzen (BMF, vgl. Aufzeichnung vom 20. Februar 2013, „Änderung der gesetzlichen Vorschriften über die Trennung der Verträge in Alt- und Neubestand – ‚Teilkollektivierung‘“) davon aus, dass der Neubestand „nicht genügend eigene Überschüsse aufbauen [konnte]“ und damit „nicht auf eigenen Füßen stehen kann“, wenn Zahlen dagegen darauf hindeuten, dass die freie RfB in der Aufbauphase des Neubestandes sogar höher war als heute (der Anteil der freien RfB an der gesamten RfB im Branchendurchschnitt lag 1999 bei 32,41 Prozent, 2000 bei 34,92 Prozent und 2001 bei 34,6 Prozent; Angaben nach Schradin in: Private Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Mitteilungen 1/2003 des Instituts für Versicherungswissenschaft Universität zu Köln)?

Die Angaben in der genannten Veröffentlichung beziehen sich offenbar auf den Gesamtbestand und lassen daher keinen Rückschluss zu, ob der Neubestand auf eigenen Füßen stehen kann. Ein Widerspruch zur Aussage des BMF in der zitierten Aufzeichnung besteht demgemäß nicht.

8. Ist ein ratieller Abbau der freien RfB des Altbestandes und der gleichzeitige Aufbau einer neuen freien RfB für den Neubestand nur durch eine unterschiedliche Verzinsung von Alt- und Neuverträgen möglich?
9. Wenn nein, wie genau kann es ohne unterschiedliche Verzinsung zu einer gleichwertigen RfB-Ausstattung in Alt- wie im Neubestand kommen, und was hat dies mit dem vom BMF (in der in Frage 6 genannten Aufzeichnung) angesprochenen Zinsniveau am Kapitalmarkt von über 7 Prozent zu tun?

Die Fragen 8 und 9 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bei realistischer Betrachtung könnte der Abbau der ungebundenen („freien“) RfB des Altbestands und der Aufbau einer angemessenen ungebundenen RfB im Neubestand nur noch durch eine unterschiedliche Überschussbeteiligung für Verträge des Alt- und Neubestands erreicht werden, wenn die Möglichkeit der Teilkollektivierung nicht bestünde.

Wäre das Zinsniveau am Kapitalmarkt auch nach dem Jahr 2000 über 7 Prozent geblieben, hätten die Unternehmen auch mit einer einheitlichen Überschussbeteiligung eine gleichwertige RfB-Ausstattung in Alt- und Neubestand erreichen können. Das liegt daran, dass nicht der gesamte Überschuss des Alt- bzw. Neubestands der jeweiligen RfB zugeführt werden musste. Der verbleibende Überschuss, über den frei verfügt werden konnte, wäre bei unverändert günstigem Zinsniveau am Kapitalmarkt absolut gesehen entsprechend hoch ausgefallen, so dass signifikante Mehrzuweisungen zur RfB des Neubestands hätten geleistet werden können. Auf den Aufbau der ungebundenen RfB des Neubestands hätte sich dies besonders effizient ausgewirkt, solange der Altbestand und der von ihm erwirtschaftete frei verfügbare Überschuss groß im Vergleich zum Neubestand gewesen wäre.

10. Welche Entscheidungsspielräume und Verantwortlichkeiten kamen den Versicherungsunternehmen und der BaFin bzw. dem Bundesamt für das Versicherungswesen (BAV) bei dem Aufbau der neuen RfB zu?

Die Unternehmen mussten die Überschüsse im regulatorisch vorgeschriebenen Umfang der RfB des Alt- bzw. Neubestands zuführen. Der nachhaltige Aufbau der neuen RfB konnte daher nur mit Mehrzuweisungen, wie sie in den Antworten zu den Fragen 8 und 9 erwähnt wurden, unterstützt werden.

Die Aufsicht hat auf die Einhaltung der Zuführungsvorschriften von Alt- und Neubestand geachtet; einen Entscheidungsspielraum hatte sie nicht.

11. Hat die BaFin bzw. das BAV die Lebensversicherungsunternehmen dazu angehalten, Alt- und Neubestand dieselbe Rendite zukommen zu lassen?
12. Wenn ja, galt dies sowohl für die laufende Überschussbeteiligung wie für Schlussüberschüsse?

Die Fragen 11 und 12 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Aufsicht hat darauf geachtet, dass die Verträge des Neubestands von Anfang an eine angemessene Überschussbeteiligung erhalten haben. Maßstab für die Angemessenheit ist der Gleichbehandlungsgrundsatz, aus dem das Erfordernis zu einer gleichwertigen Überschussbeteiligung folgt. Speziell ist die Gesamtverzinsung für alle Verträge materiell einheitlich festzulegen (der Garantiezins bleibt unberührt) und der Schlussüberschuss entsprechend zu adjustieren. Eine Unterscheidung nach Neu- und Altbestand erfolgt insoweit nicht.

13. Warum wurden die Versicherungsunternehmen seitens der BaFin nicht angehalten, die laufende Verzinsung des Neubestandes solange zu senken, bis eine adäquate RfB im Neubestand aufgebaut war, oder andere Maßnahmen zum Aufbau einer ausreichenden Eigenmittelausstattung zu ergreifen?

Der Neubestand sollte von Anfang an eine angemessene Überschussbeteiligung erhalten, um die Gleichbehandlung mit dem Altbestand zu gewährleisten. Es wäre auf Unverständnis gestoßen, wenn ein Vertrag, der im zweiten Halbjahr 1994 im Neubestand abgeschlossen wurde, eine geringere Verzinsung des Vertragsguthabens erhalten hätte als ein wenige Wochen zuvor im Altbestand begründetes Vertragsverhältnis. Am Prinzip der einheitlichen Überschussbeteiligung sollte wegen des Vertrauensschutzes festgehalten werden.

Die ungebundene RfB des Neubestands hätte daher nur mit entsprechend hohen Zuführungen zur RfB aufgebaut werden können. Die dafür erforderlichen Überschüsse konnten aber nicht erzielt werden (vgl. Antwort zu den Fragen 8 und 9).

14. Wie erklärt sich die derzeitige Höhe der freien RfB des Altbestandes vor dem Hintergrund, dass es sich bei der freien RfB nur um eine Art „Zwischenspeicher“ handelt, der zur Glättung der Überschussbeteiligung im Zeitablauf dient und die zugeführten Mittel höchstens ein bis zwei Jahre in diesem Topf verbleiben, bis sodann die Zuteilung auf die einzelnen Verträge erfolgt (vgl. Deutsche Aktuarvereinigung e. V., „Überschussbeteiligung“, Werkstattgespräch, 29. April 2008)?

In der zitierten Unterlage wird erwähnt, dass Mittel „in der Regel höchstens 1 bis 2 Jahre“ in der freien RfB (gemeint: ungebundene RfB) bleiben. Dieser allgemeine Erfahrungsgrundsatz wird für den Gesamtbestand formuliert; auf den Altbestand wird nicht eingegangen.



15. Kann die Bundesregierung in Anbetracht des hohen Bestandes, den die freie RfB für Alttarife mittlerweile erreicht hat, ausschließen, dass Mittel der freien RfB im Altbestand den Versicherten vorenthalten und nicht zeitnah zugeteilt wurden vor dem Hintergrund der bis 2002 aufsichtsrechtlichen Begrenzungen der freien RfB im Altbestand?

Die Verträge des heutigen Altbestands hätten dieselbe Überschussbeteiligung erhalten, wenn im Jahr 1994 die Auftrennung in Alt- und Neubestand nicht erfolgt wäre, und zwar auch dann, wenn die „bis 2002 aufsichtlichen Begrenzungen“ analog für den Gesamtbestand angewendet worden wären.

16. Inwieweit hängt die starke Zunahme der freien RfB im Altbestand in den letzten Jahren auch mit den Lockerungen der zuvor genannten Bestimmungen zusammen und mit dem Umstand, dass seither an die Altverträge weniger Überschüsse ausgeschüttet wurden als an Neuverträge vor dem Hintergrund, dass nach Angaben der ASSEKURATA Assekuranz Rating-Agentur GmbH – ungeachtet der zeitweiligen, von der BaFin beanstandeten und rückgängig gemachten risikoadjustierten Überschussbeteiligung – seit 2004 in zunehmendem Maße Unterschiede in der Gesamtverzinsung nach Produktarten und Tarifgenerationen gemacht wurden und an Verträge der Tarifgeneration mit Rechnungszins 3,5 Prozent – und dieses sind die vor 1994 abgeschlossenen Altverträge – 2004 zwischen 0,01 bis 0,08 Prozentpunkte – je nach Produkt- und Vergleichs-Tarifgeneration, Ansparphase – weniger Überschuss gewährt wurden (2005 waren es bis zu 0,11 Prozentpunkte, 2006 bis zu 0,09 Prozentpunkte; noch höher sind die Unterschiede bei bereits laufenden Renten; hier sind 2006 sogar Unterschiede bis zu 0,43 Prozentpunkte zu beobachten)?

In der Antwort zu Frage 13 wurde das Prinzip der einheitlichen Überschussbeteiligung dargestellt, das im Interesse aller Versicherten liegt (Gleichbehandlung). Die Ursachen für die starke (relative) Zunahme der RfB des Altbestands wurden in den Antworten zu den Fragen 4, 8 und 9 dargestellt.

Die Marktstudie 2006 zur Überschussbeteiligung, die die Rating-Agentur Assekurata veröffentlicht hat, stellt auf S. 15 f. die Gründe für die festgestellten Unterschiede in der Gesamtverzinsung zusammen (Auswertung für das Geschäftsjahr 2005); die Unterschiede haben sich als sachlich gerechtfertigt herausgestellt. Die Unterschiede in der Gesamtverzinsung lassen nicht den Rückschluss zu, dass Altverträge weniger Überschüsse erhalten würden.

17. Inwieweit liegt in der Teilkollektivierung der freien RfB – vor dem Hintergrund, dass damit die Überschussbeteiligung für die Versicherungsnehmer des Altbestands gemindert wird – ein Eingriff in eine verfassungsrechtlich geschützte Rechtsposition der Versicherungsnehmer des Altbestandes vor?

Wie ist dieser Eingriff verfassungsrechtlich zu rechtfertigen?

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass die durch Prämienzahlungen vom Versicherungsnehmer beim Versicherer geschaffenen Vermögenswerte, die der Erfüllung der Ansprüche der Versicherten dienen, in den Schutzbereich des Artikels 14 Absatz 1 Satz 1 GG einbezogen sind. Dazu gehören nach Auffassung des Gerichts auch diejenigen Vermögenswerte, die als Grundlage der Überschussbeteiligung geschaffen worden sind.

Eingriffe lassen sich verfassungsrechtlich rechtfertigen, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und das Eigentum in verhältnismäßiger Weise begrenzen. Wie in den vorstehenden Antworten ausgeführt, ging es bei den Änderungen darum, eine im Zeitablauf sichtbar gewordene Fehlentwicklung des geltenden Rechts zu korrigieren, die einen Teil der Versicherten einseitig bevorzugt.

Was das Bundesverfassungsgericht für den Spezialfall der Schlussüberschüsse festgestellt hat, gilt nach der Auffassung der Bundesregierung auch allgemein: „Allerdings ist der Gesetzgeber gehindert, die Feststellung des Schlussüberschusses ausschließlich am Interesse der oder eines einzelnen Versicherten oder gar an dem Interesse eines aus dem Versicherungsverhältnis Ausscheidenden an der Optimierung der an ihn auszukehrenden Leistungen auszurichten. Dies widerspräche dem für das Versicherungsrecht typischen Grundgedanken einer Risikogemeinschaft und damit des Ausgleichs der verschiedenen, weder im Zeitablauf noch hinsichtlich des Gegenstands stets identischen Interessen der Beteiligten“ (BVerfG, Urteil vom 26. Juli 2005, 1 BvR 80/95, Rz. 95).

18. Hat die Bundesregierung und/oder die BaFin sich zur Thematik „Kollektivierung der freien RfB“ Rechtsgutachten erstellen lassen, bzw. sind ihr Rechtsgutachten bekannt, die von Dritten in Auftrag gegeben wurden?
19. Falls es Rechtsgutachten zu dieser Thematik gibt, wer hat diese wann in wessen Auftrag erstellt, und welche Ergebnisse ergaben sich daraus?  
Wird die Bundesregierung dieses/diese Rechtsgutachten dem Deutschen Bundestag zur Verfügung stellen?

Die Fragen 18 und 19 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. hat Ende 2008 in Absprache mit der BaFin ein Rechtsgutachten zur Teilkollektivierung der freien Rückstellung für Beitragsrückerstattung in Auftrag gegeben (s. Jahresbericht der BaFin, 2009, S. 107). Weitere Gutachten sind der Bundesregierung nicht bekannt.

Das Gutachten gelangte zu dem Fazit, dass eine Teilkollektivierung der freien RfB nach der geltenden Gesetzeslage zwar nicht möglich, eine Gesetzesänderung aber verfassungsrechtlich zulässig und auch sachlich geboten sei (s. Jahresbericht der BaFin a. a. O.). Die Bundesregierung kann dieses Gutachten dem Deutschen Bundestag zur Verfügung stellen, wenn Autor und Auftraggeber des Gutachtens dem zustimmen. Der wesentliche Inhalt des Gutachtens war bereits Gegenstand des Öffentlichen Fachgesprächs des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 17. Oktober 2012 (vgl. die Stellungnahme von Prof. Dr. Armbrüster sowie das Protokoll dieses Fachgesprächs [Ausschussprotokoll Nr. 1(7)/106, passim]).

20. War eine Verwendung der Mittel in der freien RfB zum Ausgleich zwischen den Teilbeständen auch bisher schon möglich?

Warum war ein Ausgleich über „Bestandsanleihen“ nur in unzureichendem Maße möglich (Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Stellungnahme zum Referentenentwurf des Zehnten Gesetzes zur Änderung des VAG, S. 15)?

Die Verwendung der Mittel in der freien RfB zum Ausgleich zwischen den Teilbeständen war bisher im Ergebnis nicht möglich. „Bestandsanleihen“ haben in der Schlussbetrachtung keinen Ausgleich herbeigeführt. Ein Teilbestand, der sich RfB-Mittel von einem anderen Teilbestand geliehen hatte, musste diese wieder zurückzahlen.

21. Hätte es neben der Teilkollektivierung andere alternative Möglichkeiten gegeben, um den Auswirkungen der Trennung der Versichertenbestände im Jahr 1994 auf das System der freien RfB und die damit einhergehende faktische Pflicht zur vollständigen Auskehrung der freien RfB auf einen schrumpfenden Altbestand Rechnung zu tragen, und wenn ja, welche?

Und was spricht gegen diese Alternativen?

Die jetzige RfB-Problematik kann nach heutigem Erkenntnisstand nur mit der Teilkollektivierung gelöst werden (vgl. bereits die Antwort zu Frage 13).

22. Hätte eine Ungleichbehandlung zwischen abgewickelten und noch abzuwickelnden Verträgen des Altbestands nicht auch dadurch verhindert werden können, indem man an die Versicherungsnehmer bereits abgewickelter Verträge rückwirkend noch weitere Überschüsse ausgeschüttet hätte, etwa in Form von Sonderausschüttungen?

Eine rückwirkende Ausschüttung an frühere Versicherte wäre schon in der praktischen Umsetzung schwierig; so würde sich beispielsweise die Frage stellen, wie weit in die Vergangenheit zurückgegangen und wie in den Fällen verfahren werden soll, in denen der Leistungsberechtigte bereits verstorben ist. Unabhängig davon ist es fraglich, ob RfB-Mittel an bereits ausgeschiedene Versicherte überhaupt in rechtlicher Hinsicht ausgeschüttet werden dürfen. Die RfB steht aufsichtsrechtlich nämlich nur für die Überschussbeteiligung der aktuell Versicherten zur Verfügung. Es gibt zwar Ausnahmen (z. B. Abwendung eines drohenden Notstands); Ausschüttungen an frühere Versicherte zählen dazu jedoch nicht.

23. Ist sichergestellt, dass die Versicherungsnehmer des Altbestands infolge der Teilkollektivierung nicht schlechtergestellt werden, als wenn die Trennung in Alt- und Neubestand 1994 nicht angeordnet worden wäre, und wenn ja, wie?

Die Verträge des Alt- und Neubestands haben seit 1994 eine einheitliche Überschussbeteiligung erhalten, wie sie sich auch ergeben hätte, wenn im Jahr 1994 die Trennung nicht vorgenommen worden wäre. Dies wird sich durch die Teilkollektivierung nicht ändern.

24. In welchem Maße wären – hypothetisch betrachtet – Überschüsse an die Versicherungsnehmer des Altbestands ausgeschüttet worden, wenn die Trennung in Alt- und Neubestand 1994 nicht angeordnet worden wäre?

Eine derartige hypothetische Berechnung ist der Bundesregierung mit den ihr vorliegenden Daten nicht möglich. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 23 verwiesen.

25. Wie ist der Zeitplan des BMF in Bezug auf die Änderung der Mindestzuführungsverordnung?

Die Bundesregierung verweist auf ihre Vorbemerkung zur Beantwortung der Kleinen Anfrage. Die betroffenen Bundesressorts sind zu beteiligen und sodann soll eine öffentliche Anhörung zu den Verordnungen durchgeführt werden.

26. Hat das BMF vor, Änderungen gegenüber dem Diskussionsentwurf zur Änderung der Mindestzuführungsverordnung aus Dezember 2012 (vgl. Stellungnahme des Bundes der Versicherten e. V. vom 3. Dezember 2012) vorzunehmen, und wenn ja, welche?

Oder arbeitet das BMF mittlerweile an einem neuen Entwurf, und worin soll dieser sich von dem bisherigen Entwurf unterscheiden?

27. Wie wird die Rückführung von Mitteln aus der kollektiven RfB an den Neu- und Altbestand geregelt?

Die Fragen 26 und 27 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eine exakte Übernahme des Diskussionsentwurfs zur Änderung der Mindestzuführungsverordnung, der im Bundesministerium der Finanzen im Dezember 2012 erstellt wurde, ist schon deswegen nicht möglich, weil der Wortlaut der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen sich aufgrund des Ergebnisses der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss zum SEPA-Begleitgesetz geändert hat. Im Übrigen wird der Inhalt des Entwurfs der Verordnung vom Ergebnis der noch durchzuführenden Anhörungen abhängen.

28. Kann nach Einschätzung der Bundesregierung heute ein Kunde oder ein sachverständiger Dritter im Auftrag des Kunden anhand der von Lebensversicherungsunternehmen zur Verfügung gestellten Informationen während der Vertragslaufzeit und am Ende der Laufzeit nachvollziehen, ob die Höhe des Auszahlungsbetrags dem entspricht, was dem Kunden zusteht?

Ein Versicherungsnehmer kann anhand der mitgeteilten Angaben überprüfen, ob er die vertraglich vereinbarte Leistung erhält bzw. erhalten hat. Auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 16. April 2012 (Bundestagsdrucksache 17/9327) wird verwiesen.

29. Wenn nicht, welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus diesem Sachverhalt?

Ist diese mögliche mangelnde Nachvollziehbarkeit nach Kenntnis der Bundesregierung dem Wesen der Lebensversicherung geschuldet, der spezifischen Rechtsetzung oder ist sie auf das konkrete Informationsverhalten der Unternehmen zurückzuführen?

Wie wird derzeit verhindert, dass diese mangelnde Nachvollziehbarkeit von den Unternehmen zu Lasten des Kunden ausgenutzt werden kann?

Zur Berechnung der Überschussbeteiligung werden u. a. folgende Informationen benötigt: verwendetes Zuteilungsverfahren des Unternehmens, Zahl der anspruchsberechtigten Verträge, jeweils mit Laufzeit und Einzahlungen, Höhe der auf die Zahlungen der Versicherungsnehmer zurückzuführenden Bewertungsreserven. Nur anhand einer versicherungsmathematischen Berechnung kann ein einzelner Vertrag dargestellt werden. Auch für einen Versicherungsmathematiker handelt es sich hierbei um eine äußerst komplexe Berechnung. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht hat Kontrollbefugnisse, auch, soweit es um die Berechnung der Überschussbeteiligung geht.

30. Wie kontrolliert die BaFin, ob die Höhe der Auszahlungsbeträge den Beträgen entspricht, die den Kunden zustehen?

Welche Maßnahmen die BaFin ergreift, um zu prüfen, ob ein Versicherungsunternehmen Leistungen vertragsgemäß erbringt, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Bei konkreten Hinweisen auf einen Missstand kommen weitergehende Maßnahmen in Frage, einschließlich der Durchführung von Sonderprüfungen vor Ort.

31. Wie hoch ist der prozentuale Anteil an Verträgen, für die ein Sicherungsbedarf gemäß § 56a VAG-E (in der ursprünglichen Entwurfsfassung des SEPA-Begleitgesetzes) besteht?
32. Wie hoch wird der Sicherungsbedarf bei Fortbestand des aktuellen Zinsniveaus jeweils in den nächsten fünf Jahren sein?

Die Fragen 31 und 32 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Daten vor. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung zur Beantwortung der Kleinen Anfrage und die Protokollerklärung der Bundesregierung zum SEPA-Begleitgesetz wird verwiesen. Zu dem dort skizzierten Zeitpunkt wird die Bundesregierung, soweit erforderlich, weitere Daten erheben.

33. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Garantiezinsen und der Belastungen für die Versicherungsbranche aus der Bildung von Zinszusatzreserven?

Nach § 5 Absatz 4 der Deckungsrückstellungsverordnung (DeckRV) hängt die Höhe der Zinszusatzreserve von dem Verhältnis des gemäß § 5 Absatz 3 berechneten Referenzzinses zu dem maßgeblichen Rechnungszins ab. Die Zinszusatzreserve ist ein Indikator für die Belastung, der die Lebensversicherungsunternehmen durch die aktuelle Niedrigzinsphase ausgesetzt sind.

34. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass man die gesetzliche Höchstgrenze bei den Garantiezinsen früher hätte senken sollen, auch um die Belastungen aus der Zinszusatzreserve nicht so groß werden zu lassen, wie sie es nun voraussichtlich werden?

Wenn ja, warum hat die Bundesregierung eine frühzeitigere Senkung unterlassen?

Wenn nein, warum hat die Bundesregierung durch diese Politik einen Anstieg der Zinszusatzreserven zugelassen, der heute nach Ansicht des BMF perspektivisch eine Bedrohung für die Branche darstellt?

Das Bundesministerium der Finanzen hat bei der Berechnung des Höchstrechnungszinses das Verfahren gemäß § 65 Absatz 1 Versicherungsaufsichtsgesetz beachtet. Diese Regelung wiederum beruht auf den Vorgaben durch Artikel 20 Absatz 1 der Richtlinie 2002/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. November 2002 über Lebensversicherungen (ABl. L 345 vom 19. Dezember 2002, S. 1). Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 33 verwiesen.

35. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass man den Garantiezins weiter senken sollte?

Die Bundesregierung prüft gegenwärtig, ob eine Senkung des Rechnungszinses erforderlich ist.

36. Obliegt es der unternehmerischen Entscheidung eines Versicherungsunternehmens, einen niedrigeren Garantiezins als den gesetzlich vereinbarten Höchstwert anzunehmen?

Wenn ja, warum sollen Kundinnen und Kunden, wie in der Gesetzesbegründung zum § 56a VAG festgehalten, einen Beitrag zur Stabilisierung der Branche leisten, wenn der Grund für die Belastung, nämlich stetig steigende Aufwendungen aus der Bildung der Zinszusatzreserve, aus einer unternehmerischen Entscheidung der Versicherungsunternehmen folgt?

Es gehört zur Verantwortung des Vorstands eines Versicherungsunternehmens, dafür zu sorgen, dass die dauernde Erfüllbarkeit der sich aus den Versicherungsverträgen ergebenden Verpflichtungen jederzeit gewährleistet ist und das Unternehmen über ausreichende Mittel in Höhe der Solvabilitätsspanne verfügt. Für Lebensversicherungsunternehmen ist hierfür zusätzlich der Verantwortliche Aktuar verantwortlich. Hinsichtlich etwaiger, durch die andauernde Niedrigzinsphase an den Kapitalmärkten ausgelöster, besonderer Stabilisierungsmaßnahmen wird im Übrigen auf die Vorbemerkung der Bundesregierung zur Beantwortung dieser Kleinen Anfrage und die Protokollerklärung der Bundesregierung zum SEPA-Begleitgesetz verwiesen.

37. Wäre es aus Sicht des BMF im Hinblick auf die unternehmerische Verantwortung der Versicherungsunternehmen für die Festlegung der Garantiezinsen ordnungspolitisch sinnvoll, die daraus resultierenden Belastungen der Unternehmen, auch dadurch zu vermindern, dass den Unternehmen Ausschüttungen an Eigentümer untersagt bzw. diese begrenzt werden?

Diese Frage ist im Rahmen der Verhandlungen des Vermittlungsausschusses von Bundesrat und Deutschem Bundestag erörtert worden. Sie hat keinen Eingang in das Ergebnis des Vermittlungsverfahrens vom 26. Februar 2013 gefunden. Insofern ist die in der Fragestellung aufgeworfene Frage nicht Gegenstand der laufenden Überlegungen.

