

Bund der Versicherten e. V. 24547 Henstedt-Ulzburg

Bundespräsidenten Joachim Gauck
Bundespräsidialamt
Spreeweg 1
10557 Berlin

Bund der Versicherten e. V.
Postfach 11 53
24547 Henstedt-Ulzburg

info@bunddersicherten.de
www.bunddersicherten.de

Henstedt-Ulzburg, 08.07.2014

Lebensversicherungsreformgesetz – LVRG

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,

mit großer Sorge wenden wir uns mit diesem offenen Brief an Sie, da wir befürchten, dass das Lebensversicherungs-reformgesetz (LVRG) nicht den notwendigen verfassungsrechtlichen Anforderungen eines Gesetzes genügt.

Selbstverständlich würden wir nicht mit derartigen Bedenken an Sie herantreten, wenn wir davon ausgehen würden, dass das Zustandekommen des Gesetzes hinreichend gewährleisten würde, eine Konformität mit dem Grundgesetz zu geben. Grundsätzlich gehen wir selbstverständlich davon aus, dass diese Gewährleistung gegeben ist. Im konkreten Fall des LVRG müssen wir aber leider Zweifel hegen.

So wurden zwar die notwendigen Institutionen wie auch zusätzlich weitere Verbände und Interessensvertreter vorab über das Gesetzesvorhaben informiert. Für eine Stellungnahme wurde jedoch eine Frist von weniger als zwei Werktagen gegeben. Üblich sind jedoch Fristen von vier Wochen oder länger. Besonders für den Normenkontrollrat (NKR), aber auch alle anderen angefragten Institutionen bedeutete dies, dass nur ungenügend Stellung bezogen werden konnte. Ausdrücklich erklärt der Normenkontrollrat in seiner Stellungnahme:

Dies ist ein grober Verstoß gegen die Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ...

(BT-Drucks. 18/1772 ab Seite 33)

und weiter,

Für die Arbeit des NKR bedeutet die Nicht-Beachtung der vorgegebenen Fristen im vorliegenden Fall, dass er sein Mandat nur eingeschränkt ausüben kann.

(BT-Drucks. 18/1772 ab Seite 33)

Wir, wie auch alle uns bekannten weiteren Verbände, die zu einer Stellungnahme aufgefordert wurden, bemängelten die kurze Frist. Das weitere Gesetzesvorhaben war durchgehend von gleichartiger Hast gezeichnet. Für ein derartiges Gesetz ungewöhnlich, wurde die Beratungsfrist im Bundesrat auf eine Woche verkürzt. Zwar fand wenig später eine Sachverständigenanhörung im Finanzausschuss des Bundestages statt, diese war aber genau zwei Tage vor der

entscheidenden Sitzung des Ausschusses terminiert. Letztlich bestand so keine Zeit, um eine ernsthafte Diskussion im Ausschuss betreiben zu können.

Zudem waren die Sachverständigen nur unzureichend über die tatsächlichen Planungen der Regierungskoalition informiert. Dies führte zu der grotesken Situation, dass die Sachverständigen Passagen des Gesetzes diskutieren, die eigentlich von der Regierungskoalition längst ad acta gelegt waren, wie die Sachverständigen per News-Ticker nach der Anhörung lesen konnten.

Angesichts der kurzen Zeit und der nur in geringem Umfang möglichen Diskussion hatten auch wir als Verband nur wenig Möglichkeiten, das Gesetz eingehender zu analysieren und die notwendigen Schlüsse zu ziehen. Dies umso mehr, da mit der Verordnung zur Rückstellung für Beitragsrückgewähr (RfB-Verordnung) ein weiteres regulatives Puzzlestück vorgelegt wurde, das zwingend im Zusammenhang mit dem LVRG zu sehen ist. Die Brisanz einiger Passagen des LVRG wird erst nach Abgleich mit dieser Verordnung deutlich.

Besonders für den sehr sensiblen Bereich der Altersvorsorge ist mit übereiltem Aktionismus nichts erreicht. Es besteht derzeit keine Notwendigkeit für derartigen Aktionismus, da auch die Bundesaufsichtsbehörde mit dem aktuellen Stresstest bestätigte, dass die Deutschen Lebensversicherer stabil und sicher sind.

- Wir befürchten, dass durch das LVRG (besonders im Zusammenspiel mit der RfB-Verordnung) verfassungsrechtliche Ansprüche der Versicherten beschnitten werden.
- Wir befürchten, dass für alle Verbraucher wichtige Aspekte, die eigentlich vom Normenkontrollrat hätten bewertet werden müssen, nicht hinreichend gewürdigt wurden. Dem Normenkontrollrat wurde keine Möglichkeit einer substantziellen Stellungnahme gegeben.
- Zuletzt befürchten wir, dass die außerordentlich überhastete Erstellung des Gesetzes dazu führt, dass rückwirkend möglicherweise ein hinreichend demokratisch legitimiertes Zustandekommen des Gesetzes angezweifelt werden könnte.

Wir vertrauen darauf, dass Sie zumindest die notwendigen verfassungsrechtlichen Aspekte entsprechend Ihrer Aufgabe prüfen. Aufgrund der kurzen Zeit für unsere Stellungnahme erlauben wir uns, Ihnen in der Anlage zu diesem Schreiben einige Erwägungen zu verfassungsrechtlichen Fragen zukommen zu lassen, die wir aufgrund der kurzen Fristen nicht mehr in unsere Stellungnahmen einfließen lassen konnten. Gerne stehen wir für weitere Erläuterungen zur Verfügung.

Vollkommene Hochachtung



Axel Kleinlein
Vorstandssprecher
Bund der Versicherten e. V.



Mario Leuner
Vorstand
Bund der Versicherten e. V.

Anlage zum offenen Brief an den Bundespräsidenten: Verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Lebensversicherungsreformgesetz mit zugehöriger Verordnung

Nach unserer Auffassung dürften beim Entwurf des Lebensversicherungsreformgesetzes (LVRG) erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bestehen.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) (Urteile vom 26. Juli 2005 - Az.: 1 BvR 80/95, 1 BvR 782/94 und 1 BvR 957/96) ist eine Lebensversicherung insbesondere im Lichte der Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 14 Absatz 1 GG zu beurteilen.

Wenn zivilrechtlich dem Versicherungsnehmer ein Anspruch auf Beteiligung an den Überschüssen eingeräumt wurde, hat er nach den maßgeblichen Rechtsvorschriften keine Möglichkeit, darauf Einfluss zu nehmen, dass er an den durch seine Prämienzahlungen geschaffenen Vermögenswerten angemessen beteiligt wird.

Der Gesetzgeber hat sich statt dessen dafür entschieden, die Belange des Versicherten durch Schaffung versicherungsaufsichtsrechtlicher Regeln zu wahren. Hierbei hat der Gesetzgeber eine abwägende Prüfung vorzunehmen, um einerseits die Interessen des Versichertenkollektivs gegenüber den Anteilseignern und andererseits die Interessen des Versichertenkollektivs untereinander, also insbesondere die Interessen zwischen ausscheidenden und verbleibenden Versicherten, in einen angemessenen und gerechten Ausgleich zu bringen.

Insbesondere die nachfolgenden Punkte begegnen verfassungsrechtlichen Bedenken.

1. Übersicherung

Mit Inkrafttreten des LVRG werden neben der erst seit Kurzem neu zu bildenden Zinszusatzreserve weitere Sicherungsmittel eingeführt, welche die dauernde Erfüllbarkeit der Verbindlichkeiten der Lebensversicherer gegenüber ihren Versicherten sicherstellen sollen.

Hierbei handelt es sich neben der Feststellung eines Sicherungsbedarfs, welche eine Beteiligung der Lebensversicherten an den Bewertungsreserven sperrt, um die Einrichtung der kollektiven Rückstellung für Beitragsrückerstattung (RfB).

Unter der Annahme, dass die Sicherungsinstrumente mehr Versichertengelder binden, als zur Sicherstellung der dauernden Erfüllbarkeit der vertraglichen Zusagen erforderlich ist, liegt eine unangemessene Benachteiligung der Versicherungsnehmer vor, die die Eigentumsgarantie verletzt. Denn in Höhe der genannten Sicherungsmittel wird die Beteiligung der Versicherungsnehmer an den Überschüssen geschmälert.

2. Sonderopfer

Durch das LVRG werden gleichzeitig mehrere neue Sicherungsmittel zu Lasten der Versicherungsnehmer eingeführt. Hierbei handelt es sich zum Einen um eine sehr starke Einschränkung der Beteiligung an den Bewertungsreserven, soweit es festverzinsliche Wertpapiere betrifft und ein Sicherungsbedarf zu bilden ist. Zum Anderen handelt es sich um die Einrichtung der kollektiven RfB.

Hierdurch werden innerhalb kurzer Zeit Vermögenswerte, die aus Prämienzahlungen der Versicherten geschaffen wurden, der Bemessungsgrundlage entzogen, welche für die Zuteilung der Überschussbeteiligung herangezogen werden.

Insbesondere durch die Einrichtung der kollektiven RfB fließen kurzfristig erhebliche Beträge aus dem ungebundenen Teil der RfB in die kollektive RfB, bis die dafür festgelegte Obergrenze erreicht ist.

Ein Rückfluss in die Teilbestände erfolgt erst, wenn diese Obergrenze erreicht ist und auch nur in Höhe des Betrages, der die Obergrenze übersteigt. Dies führt zu einem Sonderopfer derjenigen Versicherten im Kollektiv, deren Verträge in genau dem Zeitraum enden, in dem die kollektive RfB erstmals „aufgefüllt“ wird. Denn während des Auffüllens dieses „Topfes“ stehen denknottwendig weniger Mittel zur Verfügung, die im Wege der Überschussbeteiligung dem einzelnen Vertrag zugeteilt werden können.

3. Kollektive RfB

a) nicht geeignet zur Erreichung des Zwecks

Mit Einführung des LVRG soll ein kollektiver Teil der RfB geschaffen werden. Dieser soll dazu dienen, einen gerechten und angemessenen Interessenausgleich zwischen Alt- und Neubeständen herzustellen.

Hierzu wird zunächst aus sämtlichen Teilbeständen der kollektive Teil der RfB bis zu einer Obergrenze aufgefüllt. Erst nach Erreichen der Obergrenze wird der dann übersteigende Betrag in die einzelnen Teilbestände wieder zurückgeführt. Da die Rückführung in die Teilbestände nach bewährten verursachungsorientierten Ansätzen zu erfolgen hat, findet der Rückfluss faktisch in gleicher Weise statt wie der Zufluss. Das Ziel der Schaffung eines Interessenausgleichs zwischen den einzelnen Beständen durch Umverteilung wird offenkundig verfehlt.

b) Enteignung der Versicherten

Einzige Wirkung der Einführung der kollektiven RfB ist die Schaffung eines „Sicherungspools“ durch Abschöpfen von Versichertengeldern. Durch den Eigenkapital ersetzenden Charakter der kollektiven RfB erhält der Versicherer die Möglichkeit, eigene Mittel in gleicher Höhe nicht bereitstellen zu müssen. Der Versicherer kann die ersparten Mittel abfließen lassen und den Anteilseignern in Form einer Dividende auszahlen. Bis zur Höhe der Obergrenze ist ein **Rückfluss** der Mittel aus dem Pool an die Versicherten, welcher durch Versichertengelder erschaffen wurde, **nicht vorgesehen**.

4. Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge

Das neue LVRG sieht vor, dass eine Dividendenausschüttung in derjenigen Höhe unzulässig ist, in der ein Sicherheitsbedarf zu bilden ist.

Versicherungsunternehmen sind in der Regel in eine Konzernstruktur eingebunden. Alternativ zu einer Dividendenausschüttung ist auch eine Gewinnabführung an die Konzernmutter durch die Vereinbarung eines Gewinnabführungs- oder Beherrschungsvertrages möglich.

In der Höhe, in der Gewinn abgeführt wird, wird die Bemessungsgrundlage für eine Dividendenausschüttung geschmälert.

Von dem Einbezug des Verbots der Gewinnabführung in Höhe des Sicherheitsbedarfs hat der Gesetzgeber allerdings ausdrücklich abgesehen.

Die Nichtberücksichtigung konzernrechtlicher Gewinnabführungsmöglichkeiten führt zu einer Aushöhlung oder gar Neutralisation des mit dem Verbot der Dividendenausschüttung verfolgten Zwecks, namentlich der Erhaltung des Vermögens, das zur mittel- und langfristigen Erfüllung der Garantien der Versicherten benötigt wird.

Zwar verpflichten Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge zur Verlustübernahme durch den Mutterkonzern. Es besteht unter bestimmten Umständen – anders als bei Aktionären – also eine Rückführungspflicht. Die Pflicht zur Verlustübernahme besteht aber erst dann, wenn durch die Abführung ein Jahresfehlbetrag entsteht.

Das Schutzniveau der Risikovorsorge ist bei einer Gewinnabführung also deutlich niedriger als beim Dividendenausschüttungsverbot in Höhe des Sicherheitsbedarfs. Denn der Sicherheitsbedarf ist nicht erst dann zu bilden, wenn ein Bilanzverlust droht.

Das Auszehren des Vermögens eines Versicherers im Wege der Gewinnabführung ist geeignet, die Eigentumsгарantie des Versicherten zu gefährden.

Im Übrigen wird auch die Eigentumsgarantie der Anteilseigner des Tochterunternehmens tangiert, da durch den Mittelabfluss mittels Gewinnabführung auch Dividendenausüttungen des Tochterunternehmens zugunsten des Mutterkonzerns geschmälert werden können.

5. Querverrechnungen

Eine eigentumsrelevante Beeinträchtigung kann nach Auffassung des BVerfG auch in der Möglichkeit gesehen werden, die Überschussbeteiligung durch Querverrechnungen zu schmälern.

Zu denken ist hier etwa an die Möglichkeit, kalkulatorisch nicht gedeckte einmalige Abschlusskosten mit Überschüssen zu verrechnen, die aufgrund günstigerer Risiko- oder Kapitalergebnisse entstehen.

Versicherer können auf diesem Wege auch weiterhin mehr als 25 Promille der Summe aller Prämien an einmaligen Abschlusskosten ausschütten.