

Referentenentwurf

des Bundesministeriums der Finanzen

Dritte Verordnung zur Änderung von Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz

A. Problem und Ziel

Seit dem Jahr 2011 müssen Lebensversicherungsunternehmen, Pensionskassen und Pensionsfonds ihre Deckungsrückstellungen verstärken, um die Verpflichtungen gegenüber den Versicherten und Versorgungsberechtigten auch im Niedrigzinsumfeld auf Dauer erfüllen zu können. Das Verstärkungsverfahren bedarf einer Anpassung, damit beim weiteren Aufbau der Zinszusatzreserve und bei ihrer Auflösung die finanziellen Mittel effektiv zur Absicherung der Zinsgarantien genutzt werden können.

B. Lösung

Änderung der Deckungsrückstellungsverordnung und der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Verordnung veranlasst weder bei Bund noch bei den Ländern und Kommunen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Durch die Verordnung wird für Bürgerinnen und Bürger kein Erfüllungsaufwand eingeführt, abgeschafft oder verändert.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es entsteht einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von 31 844,01 Euro. Wiederkehrender Erfüllungsaufwand entsteht nicht.

Die „One in, one out“-Regel der Bundesregierung ist auf das Regelungsvorhaben nicht anzuwenden, weil kein wiederkehrender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entsteht.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Kosten für Informationspflichten entstehen nicht.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltung des Bundes, der Länder und der Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Keine.

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen

Dritte Verordnung zur Änderung von Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz

Vom ...

Das Bundesministerium der Finanzen verordnet auf Grund

- des § 88 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 und 4 sowie Satz 2, jeweils in Verbindung mit Satz 4, des § 217 Satz 1 Nummer 8 und 10 in Verbindung mit Satz 3 und 4 und des § 240 Satz 1 Nummer 11 und 12 in Verbindung mit Satz 3 und 4 des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 1. April 2015 (BGBl. I S. 434) im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz,
- des § 235 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 und 7 in Verbindung mit Absatz 2 Satz 2 des Versicherungsaufsichtsgesetzes vom 1. April 2015 (BGBl. I S. 434):

Artikel 1

Änderung der Deckungsrückstellungsverordnung

Die Deckungsrückstellungsverordnung vom 18. April 2016 (BGBl. I S. 767), die zuletzt durch **EINFÜGEN** geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Bei einer gemäß § 341f Absatz 2 des Handelsgesetzbuchs erforderlichen Berechnung der zu erwartenden Erträge des Unternehmens ist als Rendite zugrunde zu legen ein Referenzzins, der kalenderjährlich nach Maßgabe der folgenden Sätze ermittelt wird. Verwendet werden die von der Deutschen Bundesbank gemäß § 7 der Rückstellungsabzinsungsverordnung veröffentlichten Monatsendstände derjenigen Null-Kupon-Euro-Zinsswapsätze, die eine Laufzeit von 10 Jahren haben. Für die neun vorangegangenen Kalenderjahre wird jeweils der auf die zweite Nachkommastelle aufgerundete Jahresmittelwert der Monatsendstände bestimmt; dabei werden für die Jahre 2009 bis 2013 als Jahresmittelwerte 3,81, 3,13, 3,15, 2,14 und 1,96 Prozent angesetzt. Für das laufende Kalenderjahr wird der auf die zweite Nachkommastelle aufgerundete Mittelwert der Monatsendstände der ersten neun Monate bestimmt. Die Summe der neun Jahresmittelwerte aus Satz 3 und des Mittelwerts aus Satz 4 wird durch 10 geteilt. Es werden die folgenden, auf die zweite Nachkommastelle aufgerundeten Differenzen gebildet:

1. der in Satz 5 erhaltene Wert abzüglich des Referenzzinses des vorherigen Kalenderjahres,
2. 9 Prozent des in Satz 4 erhaltenen Werts abzüglich 9 Prozent des Referenzzinses des vorherigen Kalenderjahres.

Haben die Differenzen aus Satz 6 Nummer 1 und 2 das gleiche Vorzeichen, ergibt sich der Referenzzins des Kalenderjahres dadurch, dass der Referenzzins

des vorherigen Kalenderjahres um die Differenz, die den kleineren Betrag hat, angepasst wird. Andernfalls bleibt der Referenzzins gegenüber dem vorherigen Kalenderjahr unverändert. Der Referenzzins des Kalenderjahres 2017 beträgt 2,21 %.“

- b) In Absatz 4 Satz 1 werden die Wörter „Durchschnittswert (Referenzzins)“ durch die Wörter „Referenzzins des Kalenderjahres, in dem das Geschäftsjahr begonnen hat,“ ersetzt.

2. § 6 wird wie folgt gefasst:

„§ 6

Übergangsregelung

Für Geschäftsjahre, die vor dem 1. Januar 2018 begonnen haben, ist § 5 Absatz 3 und 4 in der bis zum [einsetzen: Tag der Verkündung der Dritten Verordnung zur Änderungen von Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz] geltenden Fassung weiterhin anzuwenden.“

Artikel 2

Änderung der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung

Die Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung vom 18. April 2016 (BGBl. I S. 842), die zuletzt durch [EINFÜGEN] geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 23 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Bei einer gemäß § 341f Absatz 2 des Handelsgesetzbuchs erforderlichen Berechnung der zu erwartenden Erträge des Pensionsfonds ist als Rendite zugrunde zu legen ein Referenzzins, der kalenderjährlich nach Maßgabe der folgenden Sätze ermittelt wird. Verwendet werden die von der Deutschen Bundesbank gemäß § 7 der Rückstellungsabzinsungsverordnung veröffentlichten Monatsendstände derjenigen Null-Kupon-Euro-Zinsswapsätze, die eine Laufzeit von 10 Jahren haben. Für die neun vorangegangenen Kalenderjahre wird jeweils der auf die zweite Nachkommastelle aufgerundete Jahresmittelwert der Monatsendstände bestimmt; dabei werden für die Jahre 2009 bis 2013 als Jahresmittelwerte 3,81, 3,13, 3,15, 2,14 und 1,96 Prozent angesetzt. Für das laufende Kalenderjahr wird der auf die zweite Nachkommastelle aufgerundete Mittelwert der Monatsendstände der ersten neun Monate bestimmt. Die Summe der neun Jahresmittelwerte aus Satz 3 und des Mittelwerts aus Satz 4 wird durch 10 geteilt. Es werden die folgenden, auf die zweite Nachkommastelle aufgerundeten Differenzen gebildet:

1. der in Satz 5 erhaltene Wert abzüglich des Referenzzinses des vorherigen Kalenderjahres,
2. 9 Prozent des in Satz 4 erhaltenen Werts abzüglich 9 Prozent des Referenzzinses des vorherigen Kalenderjahres.

Haben die Differenzen aus Satz 6 Nummer 1 und 2 das gleiche Vorzeichen, ergibt sich der Referenzzins des Kalenderjahres dadurch, dass der Referenzzins des vorherigen Kalenderjahres um die Differenz, die den kleineren Betrag hat, angepasst wird. Andernfalls bleibt der Referenzzins gegenüber dem vorherigen Kalenderjahr unverändert. Der Referenzzins des Kalenderjahres 2017 beträgt 2,21 %.“

- b) In Absatz 3 werden die Wörter „Durchschnittswert (Referenzzins)“ durch die Wörter „Referenzzins des Kalenderjahres, in dem das Geschäftsjahr begonnen hat,“ ersetzt.

2. Dem § 43 wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Für Geschäftsjahre, die vor dem 1. Januar 2018 begonnen haben, ist § 23 Absatz 2 und 3 in der bis zum [einsetzen: Tag der Verkündung der Dritten Verordnung zur Änderungen von Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz] geltenden Fassung weiterhin anzuwenden.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Seit dem Jahr 2011 müssen Lebensversicherungsunternehmen, Pensionskassen und Pensionsfonds ihre Deckungsrückstellungen verstärken, um ihre Verpflichtungen gegenüber den Versicherten und Versorgungsberechtigten auch im Niedrigzinsumfeld auf Dauer erfüllen zu können. Dazu wird der Zins, der zur Berechnung der Deckungsrückstellung eines Vertrages festgelegt wurde, nach Maßgabe des § 5 Absatz 4 Deckungsrückstellungsverordnung ggf. auf den Referenzzins gesenkt. Der Referenzzins wird nach § 5 Absatz 3 Deckungsrückstellungsverordnung aus der Entwicklung von Marktzinsen in den vergangenen 10 Jahren bestimmt. Für Pensionsfonds sind entsprechende Regelungen in der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung enthalten.

Ergibt sich eine höhere Deckungsrückstellung, als dies bei Verwendung des ursprünglich festgelegten Zinses der Fall wäre, hat sich für den Erhöhungsbetrag die Bezeichnung „Zinszusatzreserve“ eingebürgert.

Ende 2017 hat die Zinszusatzreserve der Lebensversicherungsunternehmen ein Volumen von knapp 60 Mrd. Euro erreicht. Die Garantien sind damit bereits zu einem erheblichen Teil abgesichert.

Der Aufbau soll künftig 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.

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der weitere Aufbau und die sich anschließende Auflösung der Zinszusatzreserve werden angepasst, damit die finanziellen Mittel der Lebensversicherungsunternehmen, Pensionskassen und Pensionsfonds effizienter und nachhaltiger eingesetzt werden. Mit der passenden Parametrisierung (Steuerung der Schrittweiten für den Auf- und Abbau) lässt sich eine angemessene Absicherung der Zinsgarantien im Niedrigzinsumfeld erreichen.

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 unter dem Aspekt der Sicherheit und des Substanzerhalts sachgerecht. Die Zinsgarantien der Versicherten sind inzwischen jedoch so weit abgesichert, dass der weitere Aufbau in kleineren Schritten erfolgen kann. Durch eine extensive Realisierung von Bewertungsreserven würden sich die Unternehmen anderenfalls für längere Zeit an niedrige Rendite binden mit der Folge, dass im Fall eines Zinsanstiegs die Versicherten erst mit erheblicher Verzögerung von steigenden Kapitalerträgen profitieren könnten. Eine Neuregelung der Zinszusatzreserve ist auch aus diesem Grund notwendig.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

In der Deckungsrückstellungsverordnung und in der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung wird die Ermittlung des Referenzzinses, der für die Berechnung der Zinszusatzreserve maßgeblich ist, dahingehend angepasst, dass die Veränderung des Referenzzinses gegenüber dem Vorjahr begrenzt wird. Im Niedrigzinsumfeld wird dadurch erreicht, dass der weitere Aufbau der Zinszusatzreserve und ihre anschließende Auflösung in kleineren

Schritten erfolgen. Bei einem Zinsanstieg kann der Referenzzins zunächst weiter zurückgehen, er erreicht aber früher die Talsohle als nach der bisherigen Regelung.

III. Alternativen

Keine.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die angewendeten Verordnungsermächtigungen des Versicherungsaufsichtsgesetzes sind mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar und haben keine Berührungspunkte zu völkerrechtlichen Verträgen.

V. Gesetzesfolgen

Mit dieser Verordnung wird erreicht, dass die finanziellen Mittel der Lebensversicherungsunternehmen, Pensionskassen und Pensionsfonds effizienter eingesetzt werden, um die Zinsgarantien im Niedrigzinsumfeld angemessen abzusichern.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Verordnung wird zu keiner Rechts- und Verwaltungsvereinfachung führen.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Das Rechtssetzungsvorhaben aktualisiert eine bestehende Bewertungsvorschrift für die Versicherungsbilanz. Die Verordnung hat keine Schnittstellen zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Sonstige Aspekte der Nachhaltigkeit werden von dem Rechtssetzungsvorhaben nicht berührt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Es ergeben sich keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand.

4. Erfüllungsaufwand

Es entsteht ausschließlich einmaliger Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

| Erfüllungsaufwendungen Wirtschaft | |
|------------------------------------|-------------|
| Einmaliger Erfüllungsaufwand i.e.S | 31.844,01 € |
| Einmalige Informationspflichten | 0,00 € |

Im Einzelnen:

| Vorschrift | Inhalt | Komplexität | Zeit in Min. | Fallzahl | Erfüllungsaufwand gesamt |
|----------------|---|-------------|--------------|----------|--------------------------|
| § 5 (3) DeckRV | Anpassung der Berechnung des Referenzzinssatzes | einfach | 137 | 305 | 29.792,71 € |
| § 23 (2) PFAV | Anpassung der Berechnung des Referenzzinssatzes | einfach | 137 | 21 | 2.051,30 € |

| Vorschrift | Inhalt | Komplexität | Zeit in Min. | Fallzahl | Erfüllungsaufwand gesamt |
|------------|--------|-------------|--------------|----------|--------------------------|
| | | | | | 31.844,01 € |

Das Regelungsvorhaben fällt nicht unter die „One in, one out“-Regel der Bundesregierung, weil kein wiederkehrender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft entsteht.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Verbraucherinnen und Verbraucher erhalten auch künftig zuverlässig die zugesagten Zinsgarantien. Soweit es die langfristige Ertragskraft zulässt, können Unternehmen früher die Überschussbeteiligung der Versicherten erhöhen.

Der Verordnungsentwurf enthält ausschließlich fachbezogene Regelungen ohne gleichstellungsrelevanten Bezug.

VI. Befristung; Evaluierung

Die mit dieser Verordnung vorgenommenen Änderungen sind nicht befristet, weil sie die tatsächliche Entwicklung des Zinsumfelds berücksichtigen und damit flexibel auf geänderte Zinsverhältnisse reagieren. Eine Evaluierung ist nicht erforderlich. Sollte regulatorischer Handlungsbedarf bestehen, würde dies im Rahmen der laufenden Aufsicht über Lebensversicherungsunternehmen, Pensionskassen und Pensionsfonds aufgedeckt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung der Deckungsrückstellungsverordnung)

Zu Nummer 1

Anders als bisher wird der Referenzzins künftig rekursiv bestimmt, d. h. es wird geregelt, wie sich der Referenzzins gegenüber dem Vorjahr ändert. Ausgehend vom Referenzzins des Jahres 2017, der nach der bisherigen Regelung bereits feststeht und 2,21 % beträgt, wird der Referenzzins fortgeschrieben.

Zu Buchstabe a

(§ 5 Absatz 3)

Die Sätze 1 bis 5 entsprechen inhaltlich unverändert dem bisherigen Absatz 3, der mit neuer Satzgliederung formuliert wird, um später zielgenau verweisen zu können. In Satz 1 wird klargestellt, dass der Referenzzins kalenderjährlich ermittelt wird. In Satz 3 werden die Jahresmittelwerte für den Zeitraum von 2009 bis 2013 aus dem bisherigen Absatz 3 übernommen; die weiter zurückliegenden Jahresmittelwerte gehen in die Berechnungen nicht mehr ein und sind daher weggelassen.

Die Sätze 2 bis 5 beschreiben die Berechnung des Referenzzinses nach der bisherigen Regelung. Der in Satz 5 erhaltene Wert geht in die Berechnung des Referenzzinses nach der neuen Regelung ein.

Die Sätze 6 bis 8 regeln, wie sich künftig der Referenzzins gegenüber dem Vorjahr verändert.

Dazu werden nach Satz 6 zunächst zwei mögliche Änderungsraten gebildet. In Nummer 1 bestimmt man die (positive oder negative) Differenz des Referenzzinses, der sich nach der bisherigen Regelung ergäbe und dessen Wert aus Satz 5 übernommen wird, und des Referenzzinses des vorherigen Kalenderjahres. In Nummer 2 ermittelt man die (positive oder negative) Differenz des Durchschnittszinses im aktuellen Kalenderjahr gemäß Satz 4 und des Referenzzinses des vorherigen Kalenderjahres; diese Differenz ist mit 9 Prozent gewichtet.

Haben die beiden Differenzen unterschiedliche Vorzeichen, bleibt nach Satz 8 der Referenzzins gegenüber dem Vorjahr unverändert. Dieser Fall kann beispielsweise im Fall eines Zinsanstiegs eintreten: Ist die Differenz nach Satz 6 Nummer 1 negativ und liegt der Durchschnittszins des aktuellen Kalenderjahres weit genug über dem Wert aus Satz 5, kann sich in Satz 6 Nummer 2 eine positive Differenz ergeben. Damit wird die aktuelle Zinsentwicklung bei der Ermittlung des Referenzzinses berücksichtigt.

Haben die beiden Differenzen gleiche Vorzeichen, wird der Referenzzins des vorherigen Kalenderjahres um die Differenz angepasst, die den kleineren Betrag hat. Ist dies die Differenz aus Satz 6 Nummer 1, erhält man bis auf etwaige Rundungsabweichungen den Wert aus Satz 5. Im anhaltenden Niedrigzinsumfeld hat tendenziell die Differenz aus Satz 6 Nummer 2 den kleineren Betrag, und der neue Referenzzins liegt zwischen dem Referenzzins des vorherigen Kalenderjahres und dem Wert aus Satz 5, der dem Referenzzins nach der bisherigen Regelung entspricht. Der Aufbau bzw. die Auflösung der Zinszusatzreserve erfolgt dann in kleineren Schritten als nach der bisherigen Regelung.

Erstmalig wird der Referenzzins des Kalenderjahres 2018 nach der neuen Berechnungsvorschrift ermittelt (s. § 6). In Satz 9 wird der Referenzzins des Jahres 2017 angegeben, der nach der bisherigen Regelung bereits feststeht und 2,21 % beträgt. Dieser Referenzzins wird dann fortgeschrieben.

Zu Buchstabe b

(§ 5 Absatz 4)

Das Geschäftsjahr weicht ggf. vom Kalenderjahr ab. Der Referenzzins wird hingegen kalenderjährlich bestimmt. Es wird klargestellt, dass der Referenzzins des Kalenderjahres, in dem das Geschäftsjahr begonnen hat, maßgebend ist.

Zu Nummer 2

(§ 6)

Für die Geschäftsjahre, die vor dem 1. Januar 2018 begonnen haben, ist § 5 Absatz 3 und 4 in der bisherigen Fassung weiter anzuwenden.

Zu Artikel 2 (Änderung der Pensionsfonds-Aufsichtsverordnung)

Die Änderungen der Deckungsrückstellungsverordnung werden entsprechend übernommen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.