

Jahressteuergesetz 2010

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes

zum Regierungsentwurf vom 21.06.2010

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Finanzdienstleistungen
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
fdl@vzbv.de
www.vzbv.de

I. Zusammenfassung

Der vorliegende Gesetzentwurf regelt einige Aspekte, die den Verbraucher als Versicherungsnehmer direkt oder indirekt betreffen:

- die Ausschüttung der Mittel aus der Rückstellung für Beitragsrückerstattung an den Verbraucher
- die Untersagung von Sondervergütungen vom Versicherungsunternehmen oder von Vermittlern an Versicherungsnehmer
- die Beteiligung des Bundesrates an der Verabschiedung von Verordnungen auf Grundlage des Versicherungsaufsichtsgesetzes.

Zu den vorgesehenen Änderungen wird im Detail unter II. Stellung genommen.

Daneben werden Anpassungen des Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetzes (AltZertG) sowie im Bereich der Riester-Rente vorgenommen.

Die grundlegende Förderidee der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge besteht darin, das Versorgungsniveau im Alter zu stabilisieren, genauer das Sicherungsniveau aus der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung um ein solches aus der „Riester“-Rente so zu ergänzen, dass das Gesamtversorgungsniveau für den Rentenzugang der regelmäßig betrachteten Jahre bis 2022 in einem mittleren Szenario der Entwicklung der Einflussfaktoren stabil erhalten bleibt. Dieser Ausgleich kann natürlich nur dann durch eine staatlich geförderte, kapitalgedeckte private Altersvorsorge geleistet werden, wenn die Verbraucher tatsächlich freiwillig für das Alter vorsorgen.

Im Gutachten „Alles „Riester“? Die Umsetzung der Förderidee in der Praxis“ im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. hat Professor Dr. Andreas Oehler im Jahre 2009 festgestellt, dass bestenfalls die Hälfte des angesprochenen Personenkreises bereit oder in der Lage ist, den vorgesehenen freiwilligen Ausgleich zur Stabilisierung des Gesamtversorgungsniveaus zu leisten. Besonders verheerend ist diese Tatsache vor dem Hintergrund, dass die staatlich geförderte kapitalgedeckte private Altersvorsorge einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von Altersarmut leisten sollte.

Als kontraproduktiv sind in diesem Zusammenhang die Pläne der Bundesregierung zu sehen, den Rentenversicherungsbeitrag für Langzeitarbeitslose (Bezieher von Arbeitslosengeld II) zu streichen. Das hat gravierende Folgen auch für die private Altersvorsorge. Sofern es keine ergänzende Regelung geben wird, entfällt für diesen Personenkreis dann auch der Anspruch auf die Riester-Förderung. Wenn sie nicht mehr rentenversicherungspflichtig sind, gehören sie nicht mehr zu den unmittelbar begünstigten Personen. Viele laufende Verträge würden vermutlich gekündigt und Neuverträge vor diesem Hintergrund gar nicht erst abgeschlossen.

II. Kommentierung der einzelnen Vorschriften

1. Ausschüttung der Mittel aus der Rückstellung für Beitragsrückerstattung an den Verbraucher (Art. 2 Nr. 5 lit. c)

Nach § 21 Abs. 2 KStG sind Zuführungen zu einer Rückstellung für Beitragsrückerstattung innerhalb des am Bilanzstichtag endenden Wirtschaftsjahres und der zwei vorangegangenen Wirtschaftsjahre abziehbar. Für den Veranlagungszeitraum von 2010 bis 2013 soll dies auch für Zuführungen innerhalb des am Bilanzstichtag endenden Wirtschaftsjahres und der vier vorangegangenen Wirtschaftsjahre gelten, soweit die Summe dieser Beträge nicht höher ist als das 1,2fache der Summe der drei Zuführungen, die zum Schluss des im Veranlagungszeitraum 2009 endenden letzten Wirtschaftsjahres zulässigerweise ermittelt wurden.

Der Regelung ist im Grundsatz zuzustimmen. Es kann in der Tat nicht im Interesse des Verbrauchers sein, dass in Zeiten niedriger Erträge und hoher Unsicherheiten Sicherheitspuffer wie die ungebundene Rückstellung für Beitragsrückerstattung allein aus steuerlichen Gründen abgebaut werden müssen. Jedoch muss auf der anderen Seite auch ein angemessener Interessenausgleich dafür geschaffen werden, dass sich die Zuteilungszeiträume vergrößern. Insbesondere müssen die Belange der zwischenzeitlich ausscheidenden Versicherungsnehmer hinreichend berücksichtigt werden.

Schaut man sich die Verteilung des Überschusses auf die drei einschlägigen Töpfe (laufende Überschussbeteiligung, Schlussüberschuss und freie Rückstellung für Beitragsrückerstattung) an, muss man feststellen, dass die laufende Zuteilung der Überschüsse systematisch zurückgefahren wird. Dies mag damit zusammen hängen, dass die Regelungen von Solvency II den Schlussüberschuss und die freie Rückstellung für Beitragsrückerstattung als Eigenkapitalersatz für das Versicherungsunternehmen gelten lassen. De facto läuft dies aber auch darauf hinaus, dass der Verbraucher einen Großteil seines Überschusses erst bei planmäßigem Ende des Versicherungsvertrages erhält. Scheidet er vorzeitig aus, geht er weitgehend leer aus.

Der Gesetzgeber hatte das Problem teilweise erkannt und für die Bewertungsreserven eine Festlegung getroffen, dass der Verbraucher mit Beendigung des Versicherungsvertrages 50% der auf seinen Vertrag entfallenden Bewertungsreserven ausgeschüttet bekommen muss, weil er am Aufbau dieser Reserven mitgewirkt hat.

Eine Verlängerung des Zuteilungszeitraums der Rückstellung für Beitragsrückerstattung ist insoweit akzeptabel, wenn der ausscheidende Verbraucher angemessen an den im Zeitpunkt seines Ausscheidens vorhandenen freien Rückstellungen für Beitragsrückerstattung beteiligt wird. Aus Praktikabilitätsgründen halten wir eine Beteiligung von 50% der auf den Vertrag entfallenden freien Rückstellungen für Beitragsrückerstattung für angemessen. Dies hängt damit zusammen, dass für die Bewertungs- und Berechnungsverfahren auf die Methoden für die Beteiligung an den

Bewertungsreserven zurückgegriffen werden kann. Die Regelung in § 34 Abs. 10b KStG ist um die vorgeschlagene Einschränkung zu ergänzen

2. Untersagung von Sondervergütungen an Versicherungsnehmer

Nach § 81 Abs. 3 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) soll durch Rechtsverordnung den Versicherungsunternehmen und Vermittlern von Versicherungsverträgen untersagt werden, dem Versicherungsnehmer in irgendeiner Form Sondervergütungen zu gewähren. Damit soll die Rechtsgrundlage für das so genannte Provisionsabgabeverbot geschaffen werden.

Das Provisionsabgabeverbot basiert auf einer Anordnung des Reichsaufsichtsamts für die Privatversicherung vom 8.3.1934, bereinigte Fassung BGBl. III Gliederungsnr. 7631-1, zuletzt geändert durch die Verordnung über das Verbot von Sondervergütungen und Begünstigungsverträgen in der Schadenversicherung vom 17.8.1982 BGBl. I S. 1243 vom 2.9.1982; vgl. auch Rundschreiben des Bundesaufsichtsamtes für das Versicherungswesen R 3/94 vom 10.11.1994 (VerBAV 1/1995 S. 3) zum Thema Lebensversicherung; Rundschreiben R 2/97 des Bundesaufsichtsamts für das Versicherungswesen vom 28. April 1997, VerBAV 6/97, S. 154f.

Die Monopolkommission hat in ihrem Fünfzehnten Hauptgutachten 2002/2003 (BT-Drucksache 15/3610) wie folgt Stellung genommen:

„Das so genannte Provisionsabgabeverbot hat aus Sicht des Versicherungsnehmers die gleiche Auswirkung wie das Gleichbehandlungsgebot. Es bestimmt unter anderem, dass der Vermittler den Versicherungsnehmer nicht an seiner Provision beteiligen darf. Damit ist also auch auf dieser Ebene eine Gleichbehandlung garantiert. Die Monopolkommission ist dagegen der Ansicht, dass es möglich sein sollte, unterschiedlich hohe Abschlussprovisionen von unterschiedlichen Kunden zu verlangen. Dies könnte dazu führen, dass bei wenig beratungsintensiven Vertragsabschlüssen eine geringere Provision anfällt. Das wäre ein erster Schritt dahin, dass die Bedürfnisse des Versicherungsnehmers und nicht nur die Interessen der Versicherung die Vergütungsstruktur des Vermittlers beeinflussen. Der Vermittler hätte damit einen Anreiz, diese Bedürfnisse mehr zu berücksichtigen.

Die Monopolkommission sieht die Tatsache, dass in der Versicherungsbranche Provisionen als Prozentsatz von der Beitragssumme gezahlt werden, als weiteres Indiz für die geringe Wettbewerbsintensität in der Branche an. Die Lufthansa hat Reisebüros bisher ebenfalls umsatzabhängige Provisionen gezahlt und ist Anfang 2004, nachdem der Wettbewerbsdruck sich durch den Markteintritt zahlreicher Billigfluggesellschaften erhöht hat, auf ein Nettopreissystem umgestiegen. Künftig müssen Reisebüros selbst den Preis für ihre Beratungsleistung festlegen, wobei sie zusätzlich in Konkurrenz zur Internetseite der Fluggesellschaft stehen, auf der ebenfalls Flüge gebucht werden können. Ein derartiges System ist für die Verbraucher eine Verbesserung. Diejenigen, die keine Beratung benötigen, müssen dafür nichts zahlen. Diejenigen, die Beratung brauchen, können dafür unabhängig von ihrer tatsächlichen Kaufentscheidung bezahlen und werden so weniger leicht von ihrem Berater zum Kauf eines teuren Tickets überredet. Auch in der

Versicherungsbranche würde ein Nettopreissystem dem Verbraucher helfen, klar zwischen den Bedingungen des Vertrages und dem Preis für die Beratungsleistung unterscheiden zu können.“

Wir sehen - ebenso wie Monopolkommission - im Verbot der Provisionsabgabe den wesentlichen Hinderungsgrund dafür, dass im Versicherungsbereich weitgehend Nettotarife angeboten werden. Bei Kapitalanlagen, insbesondere bei Investmentfonds, hat sich ein ausdifferenziertes System abschlusskostenreduzierter Produkte mit den entsprechenden Anbietern entwickeln können, weil die Möglichkeit besteht, dass Provisionen an Verbraucher weitergegeben werden können.

Im übrigen bestehen aus dem Blickwinkel des europäischen Kartell- und Wettbewerbsrecht erhebliche Bedenken an einer Kodifizierung des Provisionsabgabeverbotes.

3. Beteiligung des Bundesrates an der Verabschiedung von Verordnungen auf Grundlage des Versicherungsaufsichtsgesetzes

Der Gesetzentwurf sieht an einigen Stellen vor, dass Verordnungsermächtigungen und die daraus resultierenden Verordnungen nicht von der Zustimmung des Bundesrates abhängig sind. Ob hiermit eine reine deklaratorische Klarstellung erfolgt, kann bezweifelt werden. Denn der nunmehr vorgesehene Gesetzeswortlaut lässt keinen Spielraum für andere Interpretationen zu und geht damit vom Regelungsgehalt über eine Klarstellung hinaus, da das Gesetz bisher zum Zustimmungserfordernis schieg und jetzt eine Regelung trifft.

Soweit das Ordnungsverfahren damit einer demokratischen Kontrollinstanz entzogen wird, stellt sich die Frage, wie der Gesetzgeber gewährleisten will, dass die Verabschiedung aller Verordnungen auf dem Gebiet des VAG in einen transparenten Verfahren unter Beteiligung aller Marktteilnehmer erfolgt.

In der Vergangenheit erfüllte die Rechtsetzung nicht immer diese Vorgaben:

Der Gesetzgeber hat die einschlägigen Versicherungsunternehmen im Rahmen des Gesetzes zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-WSG) dazu verpflichtet, für alle ehemals oder aktuell bei ihnen versicherten Verbraucher eine Grundversicherung mit Aufnahmepflicht (ab 2009 auch mit Versicherungspflicht für die entsprechenden Verbraucher) anzubieten. Hieß es dazu im Entwurf dieses Gesetzes in § 12 Abs. 1d Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) noch:

„Die Bundesregierung wird ermächtigt, im Benehmen mit dem Verband der privaten Krankenversicherungen Rahmenvorgaben zum Umfang des Versicherungsschutzes im Basistarif durch Rechtsverordnung zu bestimmen“,

heißt es im endgültigen Gesetz sogar:

„Der Verband der privaten Krankenversicherung wird damit beliehen, Art, Umfang und Höhe der Leistungen im Basistarif nach Maßgabe der

Regelungen in § 12 Abs. 1a dieses Gesetzes festzulegen. Die Fachaufsicht übt das Bundesministerium der Finanzen aus.“

Die Beteiligung am Verfahren war gesetzlich nicht vorgesehen und wurde auch nicht auf unsere Nachfrage durch den PKV-Verband gewährt.

Erst aus der Presse erfuhr der vzbv, dass das BMF eine Änderung der Kalkulationsverordnung plant. Laut Pressemeldung 31/2008 sollte für Bestandskunden mit vor dem 1. Januar 2009 abgeschlossenen Verträgen nach einem Wechsel in den Basistarif eines Unternehmens eine Mindestverweildauer von 18 Monaten gelten.

Wir wiesen darauf, dass dies einen erheblichen Eingriff in das vom Gesetzgeber vorgesehene Wechselrecht darstelle und baten um eine angemessene Beteiligung aller Marktteilnehmer. Dies wurde uns vom BMF zugesagt. Als nächste Verlautbarung des BMF erhielten wir die Information über die Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt.

Die beschriebene Vorgehensweise deckt sich nicht mit unserem Demokratieverständnis und verlangt eine weitere Kontrollinstanz, die die Gewähr dafür bietet, dass sich im Meinungsbildungsprozess alle betroffenen Interessen Gehör verschaffen können.