

GDV Gesamtverband der Versicherer

POSITIONSPAPIER

Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Vereinfachungen im nationalen Recht

Ansprechpartner

Generell
Götz Treber
Leiter Kompetenzzentrum Unternehmenssteuerung und Regulierung
Tel.: +49 30 2020–5470
E-Mail: g.treber@gdv.de

Speziell zu Kapitel „Übergreifendes“
Margarita Winter
Leiterin Rechnungslegung / Risikomanagement / Revision
Tel.: +49 30 2020–5489
E-Mail: m.winter@gdv.de

Speziell zu Kapitel „Steuerrecht“
Dr. Volker Landwehr
Leiter Steuern
Tel.: +49 30 2020–5240
E-Mail: v.landwehr@gdv.de

Speziell zu Kapitel „Aufsichtsrecht“, „Datenschutz“ und „Recht/Compliance"
Karen Bartel
Leiterin Recht / Compliance / Verbraucherschutz
Tel.: +49 30 2020–5260
E-Mail: k.bartel@gdv.de

Speziell zu Kapitel „Vertriebsrecht“
Elisabeth Stiller
Leiterin Vertrieb
Tel.: +49 30 2020–5420
E-Mail: e.stiller@gdv.de

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Besuchereingang: Leipziger Straße 121
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020–5000, Fax +49 30 2020–6000
www.gdv.de, berlin@gdv.de

Verantwortlich
Götz Treber
Leiter Kompetenzzentrum Unternehmenssteuerung und Regulierung
Tel.: +49 30 2020–5470
E-Mail: g.treber@gdv.de

Koordination
Dr. Lutz Weber
Referent Steuern
Tel.: +49 30 2020–5248
E-Mail: l.weber@gdv.de

Publikationsassistenz
Heike Borchardt, Nadine Luther

Redaktionsschluss
28.05.2025

Bildnachweis
S. 1 · unsplash I Christian-Paul-Stobbe
S. 5 · GettyImages I Gorodenkoff
S. 7 · GettyImages I VioletaStoimenova
S. 13 · GettyImages I Songsak Chalardpongpun
S. 17 · GettyImages I Cofotoisme
S. 20 · GettyImages I Astarot
S. 23 · GettyImages I Filadendron

Disclaimer
Die Inhalte wurden mit der erforderlichen Sorgfalt erstellt. Gleichwohl besteht keine Gewährleistung auf Vollständigkeit, Richtigkeit, Aktualität oder Angemessenheit der darin enthaltenen Angaben oder Einschätzungen.

© GDV 2025

Inhalt

Einleitung ... 04

Übergreifendes ... 05

Thema: Bilanzierungssysteme im Handels-, Steuer- und Aufsichtsrecht vereinheitlichen ... 06

Steuerrecht ... 07

Thema 1: Besteuerungsverfahren effizienter ausgestalten ... 08
Thema 2: Betriebsprüfungen beschleunigen ... 08
Thema 3: Mitteilungs-, Mitwirkungs- und Meldepflichten auf ein Mindestmaß zurückbauen ... 08
Thema 4: Umsatzsteuerorganschaft reformieren ... 09
Thema 5: Erbschaftsteuerliche Anzeigepflichten für Versicherungsunternehmen begrenzen ... 09
Thema 6: Abwehrmaßnahmen zurückführen ... 09
Thema 7: Umstrukturierungshindernisse abbauen ... 10
Thema 8: Ertragsteuerliche Organschaft reformieren ... 11
Thema 9: Gewerbesteuer reformieren ... 11
Thema 10: Einlagenrückgewähr im Auslandsfall vereinfachen ... 11
Thema 11: Versicherungsteuer- und Feuerschutzsteueranmeldungen einmal pro Jahr ... 12

Aufsichtsrecht ... 13

Thema 1: Nationale Verschärfungen zur DORA-Verordnung streichen ... 14
Thema 2: Funktion des Ausgliederungsbeauftragten streichen ... 14
Thema 3: Vorabgenehmigungspflicht von Sub-Delegationen streichen ... 14
Thema 4: Versicherungsberichterstattungs-Verordnung (BerVersV) straffen 15
Thema 5: Pflicht zur handschriftlichen Unterzeichnung des Geschäftsberichts durch alle Mitglieder des Aufsichtsrats abschaffen ... 15
Thema 6: Solvency-II-Änderungsrichtlinie ohne Verschärfungen umsetzen .. 16
Thema 7: Versicherer aus dem Anwendungsbereich des Millionenkreditmeldewesen herausnehmen ... 16
Thema 8: Treuhänder-Rundschreiben vereinfachen und erleichtern ... 16

Datenschutz ... 17

Thema 1: Zuständigkeiten der Datenschutzaufsicht konzentrieren ... 18
Thema 2: Vollautomatisierte Entscheidungsfindungen in der Risikoprüfung und Leistungsprüfung ermöglichen ... 18
Thema 3: Nationale Rechtsgrundlage zur Verarbeitung von Gesundheitsdaten schaffen ... 19

Vertriebsrecht ... 20

Thema 1: Aufsicht über Versicherungsvermittler verbessern ... 21
Thema 2: Versicherungsvermittlern in Nebentätigkeit Zeit zur Anpassung geben ... 21
Thema 3: Vermittlung von Verbraucherdarlehen angemessen regeln ... 22
Thema 4: Wartefrist für Restschuldversicherungen streichen ... 22

Recht/Compliance ... 23

Thema: Lobbyregister ... 24

© GDV 2025

Einleitung

Staatliche Regulierung wächst bisher unaufhaltsam. Sie bindet zunehmend personelle Ressourcen, führt zu vermehrtem Schulungsbedarf für Mitarbeiter, erhöht Haftungsrisiken, steigert Kosten und beeinträchtigt die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Von den Unternehmen als belastend angesehen werden insbesondere umfangreiche Berichts- und Dokumentationspflichten, praxisferne Vorschriften, die überzogene Umsetzung europäischer Regelungen und die unzureichende Digitalisierung und Effizienz staatlicher Stellen. Es wird Zeit, dass der Regulierungsaufwand endlich in einem vertretbaren Verhältnis zum Ertrag steht.

Sehr positiv ist es daher, dass sich die neue Bundesregierung ausführlich mit dem Bürokratieabbau auseinandersetzen will und fordert, Bürokratie umfassend zurückzubauen. Es wäre ein großer Schritt, wenn die Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Sinne des Koalitionsvertrags tatsächlich um 25 Prozent (d. h. rund 16 Mrd. Euro) reduziert und der Erfüllungsaufwand für Unternehmen und andere um mindestens zehn Milliarden Euro gesenkt werden könnte. Sehr zu begrüßen wäre es auch, wenn die „one in, one out"-Regel endlich umfassender angewendet und – wie es im Koalitionsvertrag weiter heißt – zu einer „one in, two out"-Regel fortentwickelt werden würde.

Ein „Sofortprogramm für den Bürokratierückbau" ist ausdrücklich zu begrüßen. Richtig ist auch die Entscheidung, mindestens ein Bürokratierückbaugesetz pro Jahr erlassen zu wollen und ein digitales Bürokratieportal einzurichten.

Für den künftigen Bürokratieabbau könnte es sich anbieten, auf die Ergebnisse der Online-Umfrage des Bundesjustizministeriums von Anfang 2023 zurückgreifen. Darüber hinaus sind in diesem Papier eine Reihe von Vorschlägen zusammengestellt, die aus Sicht der Versicherungswirtschaft kurzfristig, einfach, kostengünstig und schnell umgesetzt werden könnten und sollten.

Darüber hinaus könnte und sollte bereits im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren darauf geachtet werden, dass Gesetze eine ausreichende Qualität aufweisen und damit nicht zu viel neue Bürokratie erzeugen:

- So könnte und sollte man sich mehr Zeit für die Gesetzgebungsverfahren nehmen. Unter hohem Zeitdruck erstellte Rechtstexte weisen selten die für die Umsetzung erforderliche Präzision auf. Spätere Anpassungen sind dann zwar vielfach wohlgemeint, kommen zu diesem Zeitpunkt jedoch zu spät, weil die anwendenden Unternehmen ihre Prozesse dann bereits installiert haben und erneut Änderungen umsetzen müssen, was erneut Aufwand erzeugt.

- Politik und Verwaltung könnten und sollten Unternehmen und Organisationen ausreichend und rechtzeitig die nötigen Standards, Auslegungshilfen, Leitfäden u. Ä. zur Verfügung stellen, um überflüssigen Arbeitsaufwand bei den Anwendern zu vermeiden.

- Den Unternehmen könnte und sollte ausreichend Zeit für die Umsetzung und Anwendung neuer Gesetze und Regelungen zur Verfügung gestellt werden (auch in digitaler Hinsicht).

Auch in bürokratischer Hinsicht ist problematisch, dass Deutschland europäische Vorgaben in den vergangenen Jahren nicht nur einfach umsetzt, sondern EU-Recht weit auslegt und sogar Maßnahmen „draufsattelt" (sog. Gold-Plating). So wurde im Steuerrecht im Rahmen der Gesetzgebung des Steueroasenabwehrgesetzes in Deutschland nicht nur eine Maßnahme eingeführt (wie es das EU-Recht ermöglicht hat), sondern gleich drei Maßnahmen. Im Ergebnis sollte EU-Recht in Zukunft nur noch 1:1 umgesetzt werden (wie es auch der Koalitionsvertrag vorsieht).

© GDV 2025



1 Übergreifendes

© GDV 2025

Übergreifendes

Thema: Bilanzierungssysteme im Handels-, Steuer- und Aufsichtsrecht vereinheitlichen

Als regulierte Einheiten unterliegen Versicherungsunternehmen unterschiedlichen finanziellen (handelsrechtlichen bzw. steuerlichen) sowie aufsichtlichen Berichtspflichten, die das Erstellen von multiplen Bilanzen – nach HGB, IFRS, Solvency II oder für Besteuerungszwecke (national und nunmehr zusätzlich für Zwecke der globalen Mindestbesteuerung) – erfordern und das Vorhalten von parallelen Rechenwerken und Datenstrukturen notwendig machen.

Auf die Agenda der Bürokratieabbau-Initiative gehört deshalb eine Vereinheitlichung der Bilanzierungsanforderungen im Finanzbereich, sodass der bisher notwendige Parallelbetrieb von Berichts- und Steuerungssystemen nach HGB, IFRS, Solvency II und für die Steuerbemessung überflüssig wird. Zentrales Element eines neuen Ansatzes sollte die Entwicklung eines einheitlichen Bilanzierungswerks sein, das als Grundlage für Rechnungslegung, Besteuerung und Aufsicht dient und dabei eine einheitliche Datennutzung ermöglicht.

Die entlastende Wirkung der Einheitsbilanz wird sich nicht kurzfristig realisieren lassen, da die Annäherung der einzelnen Systeme nur schrittweise erfolgen kann. Umso wichtiger ist es, dass die neue Bundesregierung eine Überprüfung der bestehenden Bilanzierungssysteme zeitnah einleitet und einen entsprechenden Impuls bei der EU-Kommission setzt.

© GDV 2025



2 Steuerrecht

© GDV 2021

Steuerrecht

Das Bekenntnis zum Bürokratieabbau und zu einer Vereinfachung des Steuerrechts ist in der Politik in den letzten Jahren immer mehr zu einem bloßen Lippenbekenntnis geworden. Statt das Steuerrecht zu vereinfachen und die Befolgungskosten zu verringern, wurde ein immer größerer Bürokratieaufwand bei den Steuerpflichtigen, aber auch bei der Finanzverwaltung produziert. Jedes Jahr kommen gesetzliche Regelungen hinzu. So wurde aktuell beispielsweise mit dem Mindeststeuergesetz ein gänzlich neues Steuersystem geschaffen, dessen Implementierung und Befolgung die betroffenen Unternehmen vor immense Herausforderungen stellt.

Eine Inventur der bestehenden Vorschriften erscheint deshalb geboten. Nicht nur Verwaltungsanweisungen, sondern auch Gesetze sollten regelmäßig evaluiert und auf ihre Notwendigkeit und Wirksamkeit hin überprüft werden.

Thema 1: Besteuerungsverfahren effizienter ausgestalten

Nach wie vor besteht Handlungsbedarf bei der Digitalisierung des Besteuerverfahrens.

Eine Digitalisierung und Vereinfachung könnte unter anderem durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- digitale Übermittlung von Steuerbescheiden für alle Steuerarten mit strukturierten Datensätzen;
- E-Bilanz: Zulassung eines Wahlrechts für anschlussgeprüfte Unternehmen, für die Übermittlung entweder eine unternehmensindividuelle Form oder die Taxonomie der Finanzverwaltung verwenden zu dürfen;
- Schaffung eines zentralen standardisierten digitalen Kommunikationswegs sowie einer Datenaustauschplattform inklusive Datenschnittstellen.

Darüber hinaus sollte das Instrument der Selbstveranlagung über die Umsatzsteuer hinausgehend auch im Bereich der Ertragsteuern genutzt werden. Gerade bei der Gewerbesteuer mit den zahlreichen Erklärungen und Bescheiden ließe sich in Kombination mit einem One-Stop-Shop das Verfahren erheblich vereinfachen.

Thema 2: Betriebsprüfungen beschleunigen

Betriebsprüfungen in Deutschland dauern zu lange und beginnen zu spät. Das geht auf Kosten der unternehmerischen Planungssicherheit, da Steuerfälle lange offen bleiben.

Verfügen Unternehmen über ein eingeführtes und gelebtes Steuerkontrollsystem, sollten bei Betriebsprüfungen nicht mehr Prüfungen von einzelnen Geschäftsvorfällen im Vordergrund stehen, sondern eine Systemprüfung. Der Gesetzgeber hat Ende 2022 in Art. 97 § 38 EGAO die Möglichkeit geschaffen hat, alternative Prüfungsmethoden zu erproben und dabei Erleichterungen für künftige Betriebsprüfungen zuzusagen. Von dieser Möglichkeit sollten die Finanzbehörden nun aber auch Gebrauch machen. Einen dahingehenden Antrag des Steuerpflichtigen sollte die Finanzverwaltung nur in Ausnahmefällen ablehnen dürfen.

Daneben würde eine Verkürzung der Ablaufhemmung bei Betriebsprüfungen gemäß § 171 Abs. 4 Satz 3 AO von derzeit fünf auf etwa zwei Jahre dazu führen, dass Steuerfälle schneller endgültig abgeschlossen werden könnten.

Thema 3: Mitteilungs-, Mitwirkungs- und Meldepflichten auf ein Mindestmaß zurückbauen

Die insbesondere mit Betriebsprüfungen in Zusammenhang stehenden Mitteilungs-, Mitwirkungs- und Meldepflichten stellen Unternehmen regelmäßig vor große Herausforderungen. Sie binden zunehmend administrative und finanzielle Unternehmensressourcen. Ebenso sind die Unternehmen dem Risiko ausgesetzt, bei nicht oder unvollständiger Erfüllung dieser weitgehenden Pflichten unter Umständen empfindliche finanzielle Sanktionen hinnehmen zu müssen.

Als Beispiel hierfür dient die seit dem 1. Januar 2025 geltende Verpflichtung zur Einreichung einer Übersicht über die gruppeninternen Geschäftsvorfälle eines multinationalen Konzerns innerhalb von 30 Tagen nach Bekanntgabe der Prüfungsanordnung (Verrechnungspreismatrix, § 90 Abs. 3 bis 4 AO). Eine Abschaffung derartiger Regelungen würde die Unternehmen spürbar entlasten.

© GDV 2025

Es sollten aber auch keine neuen, zusätzlichen Mitteilungspflichten eingeführt werden, wie zum Beispiel die in letzter Zeit diskutierte Einführung einer Meldepflicht über innerstaatliche Steuergestaltungen.

Thema 4: Umsatzsteuerorganschaft reformieren

Versicherungsunternehmen erbringen umsatzsteuerbefreite Versicherungsleistungen gegenüber ihren Kunden. Aufgrund dessen können sie die ihnen in Rechnung gestellte Vorsteuer nicht wie andere Unternehmen vom Finanzamt erstatten lassen. Gleichzeitig sind Versicherungsunternehmen regulatorisch gezwungen, die von ihnen betriebenen Versicherungssparten in unterschiedlichen Unternehmen zu betreiben (sog. Spartentrennung). Zur Vermeidung einer übermäßigen umsatzsteuerlichen Belastung bilden Versicherungsunternehmen daher regelmäßig eine sog. Umsatzsteuerorganschaft im Rahmen ihrer Konzernstruktur, sodass der Leistungsaustausch innerhalb des Konzerns nicht umsatzsteuerbar ist. Die Anforderungen an die Umsatzsteuerorganschaft sind dabei in den letzten Jahren durch die Rechtsprechung immer höher gelegt worden.

Die Umsatzsteuerorganschaft sollte rechts- und zukunftssicher gesetzlich neu geregelt werden. Sie sollte auf Antrag möglich sein. Die Eingliederungsanforderungen sollten weniger restriktiv und damit erfüllbar ausgestaltet werden (z. B. wie in Italien, wo der Schwerpunkt auf eine finanzielle Eingliederung gelegt wird). Die Umsatzsteuerorganschaft sollte im Sinne der Rechtsformneutralität künftig auch zwischen Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit möglich sein.

Thema 5: Erbschaftsteuerliche Anzeigepflichten für Versicherungsunternehmen begrenzen

Versicherungsunternehmen müssen gemäß § 33 Abs. 3 ErbStG der Finanzverwaltung anzeigen, wenn sie Versicherungssummen oder Leibrenten einer anderen Person als dem Versicherungsnehmer auszahlen. Für Kapitalversicherungen und Rentenversicherungen gibt es eine Meldegrenze von 5.000 Euro (§ 3 Abs. 3 ErbStDV). Erst wenn der auszuzahlende Betrag darüber liegt, muss gemeldet werden.

Um den Meldeaufwand zu verringern, sollte die Meldegrenze in § 3 Abs. 3 ErbStDV von derzeit 5.000 Euro auf 20.000 Euro angehoben werden. Dies ist auch deshalb sinnvoll, weil bei Erbschaften und Schenkungen nach § 16 ErbStG ein Freibetrag von mindestens 20.000 Euro zur Anwendung kommt und kleinere Zuwendungen ohnehin steuerfrei bleiben. Dadurch würden die Anzeigen stärker auf steuerlich relevante Sachverhalte zugeschnitten. Des Weiteren sollte – etwa in Anlehnung an § 50c Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 EStG – gesetzgeberisch klargestellt werden, dass eine Anzeigepflicht für eine Kapitalversicherung oder Leibrente nur dann besteht, wenn der Auszahlungsbetrag selbst die Meldegrenze überschreitet. Das heißt, andere Auszahlungen müssen bei der Prüfung, ob eine Meldepflicht besteht, nicht berücksichtigt werden. Dies hätte einen merklichen Bürokratieabbau bei den Versicherungsunternehmen wie auch bei der Finanzverwaltung zur Konsequenz und würde das Steuerverfahren vereinfachen.

Thema 6: Abwehrmaßnahmen zurückführen

Unter dem Banner der „Steuerfairness“ hat sich die Steuergesetzgebung in letzter Zeit insbesondere auf immer neue Anti-Missbrauchsregelungen fokussiert. Das Steuerrecht wurde in der Folge immer komplizierter und aufwändiger zu administrieren. Auch die im Sommer 2023 vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) eingesetzte Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmenssteuer“ sieht viele der Anti-Missbrauchsvorschriften kritisch (Abschlussbericht der Expertenkommission „Vereinfachte Unternehmenssteuer“, 2. Aufl. November 2024, S. 133 ff.).

AStG-Hinzurechnungsbesteuerung zurückführen

Künftig muss der Befolgungsaufwand wieder stärker in den Blick genommen werden. Bestehende Anti-Missbrauchsregelungen sollten auf ein ausgewogenes Verhältnis mit den Steuereinnahmen überprüft und auf das erforderliche Maß zurückgeführt werden. Das gilt maßgeblich für die Hinzurechnungsbesteuerung nach dem Außensteuergesetz (AStG). Danach werden niedrig besteuerte Auslandsgewinne in Deutschland nachbesteuert. EU-rechtlich gefordert ist das eigentlich nur für beherrschte Auslandsgesellschaften. Das deutsche Gesetz geht in § 13 AStG deutlich darüber hinaus und sieht eine Hinzurechnungsbesteuerung sogar für Kleinstbeteiligungen unter 1 Prozent vor. Die Norm ist von den Unternehmen nur mit großem Aufwand administrierbar. Der zweiten Diskussionsentwurf des BMF für ein Mindeststeueranpassungsgesetz aus dem Dezember 2024 sah deshalb eine Abschaffung des § 13 AStG vor. Dieser Vorschlag sollte gesetzlich umgesetzt werden.

© GDV 2025

Korrespondenzregeln zurückführen (§ 50d Abs. 9 EStG)

Zu praktischen Schwierigkeiten führen auch die Korrespondenzregeln im deutschen Steuerrecht. Diese machen die Anwendung deutschen Steuerrechts von der steuerlichen Behandlung im Ausland abhängig. Dadurch sollen Lücken bei der Besteuerung grenzüberschreitender Sachverhalte vermieden werden. Allerdings verursachen diese Regeln hohen Befolgungsaufwand, weil Sachverhalte einschließlich derer steuerlichen Behandlung im Ausland untersucht werden müssen. Das gilt etwa für die sog. Switch-Over-Klausel des § 50d Abs. 9 EStG. Danach kann die in einem Doppelbesteuerungsabkommen eigentlich vorgesehene Steuerfreistellung der Gewinne einer ausländischen Betriebsstätte versagt werden, wenn aus deutscher Sicht im Ausland nicht zutreffend besteuert wird. Praktische Probleme bereitet die Vorschrift, weil schon eine teilweise Nichtbesteuerung der Betriebsstättengewinne genügt und deshalb der Steuerpflichtige prüfen muss, ob einzelne Einnahmen oder Ausgaben anders behandelt werden als nach deutschem Recht. Eine derart atomisierende Betrachtung der Betriebsstätteneinkünfte ist schwer administrierbar. Darüber hinaus kann es in bestimmten Fällen zu Doppelbesteuerungen kommen. § 50d Abs. 9 EStG sollte vereinfacht und der Anwendungsbereich auf wesentliche Fälle drohender Nichtbesteuerung ausländischer Einkünfte reduziert werden.

Korrespondenzregeln zurückführen (§ 8b Abs. 1 Satz 2 KStG; § 8 Abs. 1 Nr. 7 AStG)

Ein weiterer Fall einer schwer zu administrierenden Korrespondenzregel ist § 8b Abs. 1 Satz 2 KStG. Auch hier wird die Anwendung des deutschen Steuerrechts von der Behandlung eines Vorgangs im Ausland abhängig gemacht. Die Vorschrift macht die nach deutschem Steuerrecht vorgesehene Steuerbefreiung von Gewinnausschüttungen beim Empfänger in Deutschland davon abhängig, dass die Ausschüttung bei der zahlenden Gesellschaft im Ausland steuerlich nicht abgezogen wurde. Hiermit soll u. a. eine Nichtbesteuerung vermieden werden, die dadurch eintritt, dass eine Dividende durch den ausländischen Staat als Zinszahlung qualifiziert wurde. Um derartige Qualifikationskonflikte innerhalb der EU zu verringern, sollte der Begriff der Gewinnausschüttung in der Mutter-Tochter-Richtlinie harmonisiert werden, statt dem Steuerpflichtigen die Recherche und Dokumentation ausländischen Rechts zu überbürden.

Anwendungsprobleme ergeben sich erst recht aus der vergleichbaren Korrespondenzregel in § 8 Abs. 1 Nr. 7 AStG. Betroffen sind hier Zahlungen an ausländische Beteiligungen, die auf Qualifikationskonflikte zu prüfen sind. Es geht in der Regel also um rein ausländische Sachverhalte. Die Regelung sollte im Hinblick auf die Ermittlungsschwierigkeiten abgeschafft werden.

Thema 7: Umstrukturierungshindernisse abbauen

Unternehmen müssen in der Lage sein, in einem dynamischen Wirtschaftsumfeld ihre Strukturen anzupassen. Das Umwandlungssteuergesetz (UmwStG) erkennt dies an, indem es für Umstrukturierungsvorgänge Steuerneutralität herstellt. Allerdings sind internationale Sachverhalte nicht ausreichend erfasst, die Regelungen teilweise mit Rechtsunsicherheiten behaftet und wegen übermäßiger Anti-Missbrauchsvorschriften sehr komplex.

Bestehende steuerliche Hemmnisse im UmwStG sollten abgebaut werden, vor allem durch:

- Weitere Internationalisierung der Regelungen durch Absenkung der Vergleichbarkeitsanforderungen in § 1 UmwStG.
- Eine Entschärfung des Teilbetriebserfordernisses.
- Verzicht auf die Schädlichkeit eines Gesamtplans bei Einbringungen.
- Entschärfung der zu weitgehenden Sperrfristen und schädlichen Tatbestände bei Spaltungen in § 15 UmwStG und nach Einbringungen in § 22 UmwStG.
- Ermöglichung des Verlustübergangs zwischen Kapitalgesellschaften.

Des Weiteren sollten die Möglichkeiten der Buchwertübertragung zwischen Personengesellschaften und ihren Gesellschaftern in § 6 Abs. 5 EStG und § 16 Abs 3 EStG sinnvoll erweitert werden.

Auch durch eine Reform der Grunderwerbsteuer können steuerliche Hemmnisse für Umstrukturierungen abgebaut werden. Hier ist insbesondere eine Ausweitung der Konzernklausel in § 6a GrEStG angezeigt. Außerdem muss das Problem unsystematischer Doppelbesteuerungen gelöst werden. Dazu kann es bei einer Übertragung von Anteilen an einer grundbesitzenden Gesellschaft kommen, wenn das schuldrechtliche

© GDV 2025

Verpflichtungsgeschäft (das sog. Signing) und der Übergang der Anteile (das sog. Closing) zeitlich auseinanderfallen. Erforderlich ist deshalb eine Klarstellung in § 1 GrEStG, wonach in diesen Fällen nur ein einziges Mal Grunderwerbsteuer ausgelöst wird.

Thema 8: Ertragsteuerliche Organschaft reformieren

In der Körperschaft- und Gewerbesteuer gibt es die Möglichkeit, mehrere Konzernunternehmen mittels einer Organschaft zusammenzufassen. Gewinne und Verluste verschiedener Gesellschaften können dadurch verrechnet werden. Voraussetzung ist das Bestehen eines Gewinnabführungsvertrags. Dieser muss eine Laufzeit von mindestens fünf Jahren aufweisen, zivilrechtlich wirksam sein und während seiner gesamten Laufzeit tatsächlich durchgeführt werden. Die ertragsteuerliche Organschaft ist aufgrund dieser Anforderungen streitanfällig und mit Rechtsunsicherheiten behaftet. Deutschland nimmt mit dem Erfordernis eines Gewinnabführungsvertrags international eine Sonderstellung ein. In ausländischen Gruppenbesteuerungssystemen ist dies unbekannt.

Die derzeitige ertragsteuerliche Organschaft sollte durch ein einfaches Gruppenbesteuerungssystem ersetzt werden. Dazu gehört insbesondere, dass die Voraussetzung eines Gewinnabführungsvertrags abgeschafft wird. Stattdessen sollte an das Erreichen bestimmter Beteiligungsschwellen und an einen Antrag angeknüpft werden, um die Vorteile einer Gruppenbesteuerung in Anspruch nehmen zu können.

Thema 9: Gewerbesteuer reformieren

Die Gewerbesteuer ist mit ihrer eigenen Bemessungsgrundlage infolge ihrer Eigenschaft als Objektsteuer ein Fremdkörper in der Unternehmensbesteuerung. Darum ist sie gerade bei den Überlegungen zur Einführung einer gemeinsamen Europäischen Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage ein Harmonisierungshemmnis. Auch lässt der Gesetzgeber keine Anrechnung ausländischer Steuern auf die Gewerbesteuer zu und provoziert somit Doppelbesteuerungen.

Die beste Lösung wäre es, die bisherige Gewerbesteuer durch eine kommunale Zuschlagssteuer zu ersetzen. So würde bei den Kommunen weiterhin eine Beteiligung an den Ertragsteuern verbleiben und würden die Unternehmen zugleich erheblich von Steuererklärungsbürokratie entlastet. Als Minimallösung sollten aber zumindest die Hinzurechnungs- und Kürzungstatbestände reduziert und die Bemessungsgrundlage an die Einkommen- und Körperschaftsteuer angeglichen werden. Auch verfahrenstechnisch besteht erhebliches Vereinfachungspotenzial. Die Digitalisierung der Gewerbesteuerbescheide sollte vorangetrieben und das Verfahren perspektivisch durch eine Selbstveranlagung abgelöst werden.

Thema 10: Einlagenrückgewähr im Auslandsfall vereinfachen

Die Rückgewähr von Einlagen ist nach der Systematik des deutschen Steuerrechts steuerneutral. Das gilt im Prinzip auch für ausländische Gesellschaften. Das derzeitige Regelungssystem benachteiligt allerdings Beteiligungen an ausländischen Gesellschaften. Grund hierfür ist, dass die gesetzlichen Regelungen in den §§ 27 ff. des Körperschaftsteuergesetzes (KStG) auf inländische Sachverhalte ausgerichtet sind. So stellt § 27 Abs. 1 KStG für den Nachweis einer Einlagenrückgewähr auf die Zusammensetzung des bilanziellen Eigenkapitals und den Bestand des sog. steuerlichen Einlagekontos nach deutschem Steuerrecht ab. Beides ist aber nur bei im Inland unbeschränkt steuerpflichtigen Kapitalgesellschaften vorhanden. Für Beteiligungen an ausländischen Kapitalgesellschaften sind die Anforderungen oft nicht oder nur durch aufwändige Ermittlungen und Überleitungsrechnungen in deutsches Steuerrecht erfüllbar. Die Regelung läuft damit im Auslandsfall oftmals faktisch leer. Zurückgewährte Einlagen werden damit als Gewinnausschüttung behandelt und ungerechtfertigt versteuert. Die mit dem Jahressteuergesetz 2022 durchgeführte Änderung des § 27 Abs. 8 KStG löst das Problem nur ansatzweise.

Die Regelungen zur Einlagenrückgewähr in den §§ 27 ff. KStG sollten deshalb unbedingt internationalisiert und grundlegend vereinfacht werden. Insbesondere müssen Anteilseigner in den Stand gesetzt werden, selbst eine Einlagenrückgewähr geltend zu machen und das Vorliegen einer Einlagenrückgewähr einfach und praktikabel zu belegen.

© GDV 2025

Thema 11: Versicherungsteuer- und Feuerschutzsteueranmeldungen einmal pro Jahr

Gemäß Versicherungsteuer- und Feuerschutzsteuergesetz müssen Versicherer als Steuerentrichtungsschuldner bisher grundsätzlich monatlich ihre Versicherungsteuer- und Feuerschutzsteueranmeldungen abgeben. Der Gesetzgeber sieht bisher nur in Ausnahmefällen längere Anmeldungszeiträume vor (Kalendervierteljahr bzw. Kalenderjahr).

Sowohl für die Versicherer als auch für die Finanzverwaltung würde der bürokratische Aufwand, der mit der Erstellung und Auswertung der jeweils 24 Steuererklärungen pro Versicherer jährlich verbunden ist, erheblich reduziert, wenn künftig als Regelanmeldezeitraum auf das Kalenderjahr, zumindest aber auf das Kalendervierteljahr umgestellt werden würde. Sofern durch eine entsprechende gesetzliche Anpassung temporäre unterjährige Steuerausfälle befürchtet werden, könnte dem z. B. durch ein quartalweises und pauschales Steuervorauszahlungsverfahren begegnet werden.

© GDV 2025



3 Aufsichtsrecht

© GDV 2025

Aufsichtsrecht

Das Aufsichtsrecht ist für den Versicherungsbereich weitgehend auf europäischer Ebene harmonisiert. Umso nachteiliger wirken nationale Verschärfungen und Sonderregelungen, die über die europäischen Regelungen hinausgehen (sog. Goldplating). Sie führen neben unnötigen bürokratischen Hürden zu höheren Kosten und damit Wettbewerbsnachteilen deutscher Versicherungsunternehmen.

Thema 1: Nationale Verschärfungen zur DORA-Verordnung streichen

Mit der Verordnung (EU) 2022/2554 über die digitale operationale Resilienz im Finanzsektor (Digital Operational Resilience Act, DORA; ABl. EU Nr. L 333 vom 27.12.2022, S. 1), hat die Europäische Union eine finanzsektorweite Regulierung für die Themen Cybersicherheit, IKT-Risiken und digitale operationale Resilienz geschaffen.

Mit Inkrafttreten von Artikel 11 des Finanzmarktdigitalisierungsgesetzes (BGBl. 2024 I Nr. 438 vom 27.12.2024) wurde auf nationaler Ebene in § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 VAG die Jahresabschlussprüfung von Versicherungsgesellschaften um die Prüfung der Einhaltung der DORA-Verordnung erweitert. Die Jahresabschlussprüfer sollen nun nicht nur den Jahresabschluss prüfen, sondern auch noch die Einhaltung der Anforderungen der DORA-Verordnung. Dies führt zum erheblichen Mehraufwand und deutlichen Kostensteigerungen für die Jahresabschlussprüfung. In der DORA-Verordnung ist eine solche Prüfungspflicht nicht vorgesehen. Gleichzeitig wurden die unternehmensspezifischen DORA-Anforderungen auch auf reine Versicherungsholdinggesellschaften in § 293 Abs. 5 VAG ausgeweitet, obwohl diese Gesellschaften gerade keine Risikoträger sind und daher aus dem Anwendungsbereich der europäischen DORA-Verordnung ausgenommen sind.

Bei beiden Regelungen handelt es sich um rein nationale Verschärfungen gegenüber den europäischen Vorgaben. Sowohl die Prüfung der DORA-Anforderungen bei Versicherungsunternehmen durch den Jahresabschlussprüfer als auch die Erweiterung des Adressatenkreises auf reine Versicherungsholdinggesellschaften sollte im nationalen Recht wieder gestrichen werden.

Thema 2: Funktion des Ausgliederungsbeauftragten streichen

Mit Verabschiedung des Rundschreibens 2/2017 (VA) - Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation von Versicherungsunternehmen (MaGo) hat die Aufsichtsbehörde BaFin in Abschnitt 13.5 die Funktion des Ausgliederungsbeauftragten geschaffen. Der Ausgliederungsbeauftragte soll im Fall der Ausgliederung einer Funktion oder Versicherungstätigkeit die Leistung des Dienstleisters unabhängig und objektiv beurteilen und hinterfragen. Die aufsichtsbehördliche Anforderung der Einrichtung einer solchen Funktion geht über die gesetzlichen Vorgaben des europäischen Solvency-II-Regelwerks und dessen nationaler Umsetzung im VAG hinaus. Demnach bleibt ein Versicherungsunternehmen, das Funktionen oder Versicherungstätigkeiten ausgliedert, für die Erfüllung aller aufsichtsrechtlichen Vorschriften und Anforderungen verantwortlich. Wie die dafür notwendige Überwachung des Dienstleisters sichergestellt wird (z. B. durch ein zentrales Ausgliederungsmanagement), sollte den Versicherungsunternehmen überlassen bleiben.

Die nationale aufsichtsbehördliche Anforderung an die Funktion des Ausgliederungsbeauftragten sollten aufgegeben werden. Sie geht über die gesetzlichen Vorgaben hinaus, engt die Gestaltungsspielräume von Versicherungsunternehmen unnötig ein und führt insbesondere bei konzerninternen Ausgliederungen zu bürokratischen Konstellationen ohne Mehrwert.

Thema 3: Vorabgenehmigungspflicht von Sub-Delegationen streichen

Wir regen weiter an, die Forderung nach Vorabgenehmigung einer Sub-Delegation in Rn. 221 MaGo-Entwurf bei wichtigen Funktionen oder Versicherungstätigkeiten zu streichen. Neben der fehlenden gesetzlichen Grundlage für ein Genehmigungserfordernis und dem

© GDV 2025

fortbestehenden Wertungswiderspruch zur BaFin-Aufsichtsmitteilung zu Auslagerungen an Cloud-Anbietern, die eine Informationsverpflichtung des Dienstleisters und das Recht zur Beendigung der Dienstleistungsbeziehung durch das auslagernde Unternehmen im Fall der Verweigerung des Einverständnisses mit einer Weiterauslagerung ausreichen lässt, wird zur Begründung ergänzend auf die Vorgaben für eine Unterauftragsvergabe bei wichtigen oder kritischen Funktionen nach DORA verwiesen. Weder die Verordnung selbst noch der Entwurf der von der EU-Kommission erstellten technischen Regulierungsstandards zur Unterauftragsvergabe sehen eine Pflicht zur Vorabgenehmigung durch die Geschäftsleitung vor. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die BaFin hier einen strengeren Maßstab anlegt.

Thema 4: Versicherungsberichterstattungs-Verordnung (BerVersV) straffen

Um Versicherungsunternehmen im Berichtswesen wirksam zu entlasten, sollte sichergestellt werden, dass die Daten nur dann erhoben werden, wenn sie tatsächlich erforderlich sind und nicht aus anderen Quellen bezogen werden können. Das gilt insbesondere für das aufsichtliche Berichtswesen.

Unter dem europäischen Aufsichtsregime Solvency II sind Versicherer seit 2016 verpflichtet, den Aufsichtsbehörden auf Quartals- und Jahresbasis standardisierte Informationen zur Finanzausstattung, zum Versicherungsgeschäft und zu Kapitalanlagen zu übermitteln. Auf diese Weise soll das Risiko der Insolvenz eines Versicherers verringert werden. Gleichzeitig dient die Richtlinie der Harmonisierung des Aufsichtsrechts im europäischen Binnenmarkt.

Der Umfang der quartals- und jahresweise im Rahmen des europäischen Regimes an die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu meldenden Informationen und Daten ist erheblich und erstreckt sich über zahlreiche Berichtsformulare (sogenannte Quantitative Reporting Templates – QRTs). Gleichzeitig fordert die BaFin, dass Versicherer weiterhin den rein nationalen Berichtspflichten nach der Verordnung über die Berichterstattung von Versicherungsunternehmen gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Versicherungsberichterstattungs-Verordnung – BerVersV) nachkommen. Auch hier werden die Daten zur Finanzausstattung, zum Versicherungsgeschäft und zur Kapitalanlage abgefragt. Zumindest betreffend die Daten zur Finanzausstattung und zum Versicherungsgeschäft bleibt es unklar, warum die aufsichtliche Beurteilung der Solvabilität und der langfristigen Risikotragfähigkeit eines Versicherers nicht aus den bereits äußerst detaillierten europäischen Berichtsformularen nach Solvency II abgeleitet werden kann. Diese liefern umfassende Informationen, die eine fundierte Bewertung ermöglichen sollten. Darüber hinaus enthalten sowohl die Geschäftsberichte als auch die HGB-Prüfungsberichte der Gesellschaften detaillierte buchwertbezogene Informationen. Da diese der Aufsicht bereits vorliegen, könnten sie als Substitut für die im Rahmen des nationalen Aufsichtsregimes gesondert abgefragten buchwertbezogenen Daten herangezogen werden.

Darüber hinaus sieht die BerVersV an bestimmten Stellen ergänzende Erläuterungen in Anlagen vor. Diese könnten dadurch entfallen, dass die Tabellen leicht erweitert werden. Wir verweisen diesbezüglich auf unsere Ausführungen in unserer Stellungnahme zum Entwurf der siebten Verordnung zur Änderung von Verordnungen nach dem Versicherungsaufsichtsgesetz.

Im Zuge der Bürokratieabbau-Initiative sollte daher überprüft werden, ob alle Nachweisformulare nach BerVersV zum Erfüllen des Aufsichtszwecks tatsächlich notwendig sind. Anforderungen an Informationen, die seit der Erstanwendung von Solvency II im Jahr 2016 über andere Meldewege erhältlich sind, sollten grundsätzlich aufgehoben werden.

Thema 5: Pflicht zur handschriftlichen Unterzeichnung des Geschäftsberichts durch alle Mitglieder des Aufsichtsrats abschaffen

Die Verordnung über die Berichterstattung von Versicherungsunternehmen gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Versicherungsberichterstattungs-Verordnung – BerVersV) sieht nach § 16 Abs. 2 BerVersV derzeit eine Unterzeichnung der bei der BaFin einzureichenden Ausfertigung des Geschäftsberichts durch alle Mitglieder des Aufsichtsrats vor. Die Anzahl der Aufsichtsratsmitglieder kann je nach Rechtsform und Satzung des Versicherungsunternehmens variieren und bei Aktiengesellschaften (AGs) bis zu 21 Mitglieder betragen. Diese Vorgabe führt zu einem unverhältnismäßig hohen prozessualen Aufwand.

© GDV 2025

Daher sollte in Erwägung gezogen werden, die Regelung entweder vollständig aufzuheben oder auf die Unterzeichnung durch den Vorsitzenden des Aufsichtsrats zu beschränken.

Thema 6: Solvency-II-Änderungsrichtlinie ohne Verschärfungen umsetzen

Im Zuge des Solvency-II-Reviews wurde am 8. Januar 2025 die entsprechende Änderungsrichtlinie im EU-Amtsblatt veröffentlicht (ABl. EU Nr. L 2025/2 vom 08.01.2025). Damit stehen aktuell die Überarbeitung der Delegierten Verordnung sowie mehrerer technischer Standards aus, aber auch die Umsetzung der Richtlinie in das nationale Recht der EU-Mitgliedstaaten. Bei dieser Implementierung der Änderungsrichtlinie gibt es mehrere Aspekte, bei denen die Mitgliedstaaten explizit Möglichkeiten zu einer individuell auf das jeweilige Land zugeschnittenen Ausgestaltung erhalten.

Es ist daher sehr wichtig, dass bei der Umsetzung der Richtlinie in das VAG die Auswirkungen dieser Aspekte auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Versicherer beachtet werden. Zusätzliche Anforderungen und Belastungen würden sich hier negativ auswirken und sollten deshalb unbedingt vermieden werden. Insofern wäre eine richtlinientreue Umsetzung ohne nationale Verschärfungen die beste Möglichkeit, die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Versicherungsunternehmen sicherzustellen.

Thema 7: Versicherer aus dem Anwendungsbereich des Millionenkreditmeldewesen herausnehmen

Die deutsche Bankenaufsicht wollte ursprünglich das Millionenkreditmeldewesen bis Ende 2023 einstellen. Dies wurde jedoch verschoben und eine Abschaffung wird nunmehr frühestens mit der Einführung des Integrated Reporting Framework für Banken (IReF) in Erwägung gezogen. Der Beginn der Meldungen im Rahmen von IReF ist nun für das vierte Quartal 2029 vorgesehen.

Das Millionenkreditmeldewesen verursacht einen hohen Melde- und Kostenaufwand für Versicherer, obwohl diese bereits einem umfassenden Berichts- und Meldewesen gegenüber der Versicherungsaufsicht unterliegen. Um Fortschritte in Bezug auf den angestrebten Bürokratieabbau zu erzielen, regen wir an, grundsätzlich zu prüfen, ob Versicherer aus dem Anwendungsbereich des Millionenkreditmeldewesens nach § 14 KWG herausgenommen werden könnten.

Aufgrund der umfassenden Berichts- und Meldepflichten der Versicherer unter Solvency II besteht bereits ausreichende Transparenz gegenüber der Versicherungsaufsicht zu den Kapitalanlagen der Versicherer. Kapitalanlagen werden nicht nur im Rahmen des Meldewesens in der Säule 3 von Solvency II granular berichtet; zusätzlich müssen weitere umfangreiche Meldungen zur Überwachung des Sicherungsvermögens an die BaFin berichtet werden. Zudem dient das Millionenkreditmeldewesen der Überwachung des Ausfallrisikos bei Banken, hingegen nicht der Überwachung der Kapitalanlagen von Versicherern. Es passt insoweit nicht für Versicherer, die ihre Kapitalanlagen auf der Aktivseite bilanzieren und damit nur ein Kapitalanlagerisiko eingehen. Das Millionenkreditmeldewesen stellt somit eine zusätzliche Belastung für Versicherer ohne entsprechenden Mehrwert dar.

Thema 8: Treuhänder-Rundschreiben vereinfachen und erleichtern

Das Treuhänder-Rundschreiben 3/2016 entspricht nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten in der Kapitalanlage. Die Vorschriften sind teilweise veraltet und decken Aspekte der fortschreitenden Digitalisierung nicht ab. Vor allem aber ist der Verwaltungsaufwand für die Unternehmen durch die Einbindung des Treuhänders in sämtliche Kapitalanlagenprozesse sehr hoch, ohne dass dem ein entsprechender Nutzen gegenübersteht. Sie stellt zudem bei verschiedenen Assetklassen auch einen Wettbewerbsnachteil für Versicherer dar. Mit Blick auf die umfassenden Anforderungen des Risikomanagements unter Solvency II und den Sinn und Zweck der Treuhänder-Funktion halten wir deutliche Verschlankungen und Erleichterungen bei den Treuhänderprozessen für möglich, sinnvoll und angemessen, ohne dass es dadurch zu einer Verringerung der Überwachungsqualität durch den Treuhänder kommen würde. Insgesamt sehen wir einen großen Bedarf, das Kosten- und Nutzenverhältnis der Treuhänderfunktion in Einklang zu bringen.

© GDV 2025



4 Datenschutz

© GDV 2025

Datenschutz

Das Datenschutzrecht stellt insbesondere seit Inkrafttreten der EU-Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) Unternehmen und ihre Kunden vor neue Herausforderungen. Auch wenn die Versicherungswirtschaft einen starken Datenschutz unterstützt und für erforderlich hält, führen insbesondere die engen Interpretationen und Abstimmungsschwierigkeiten der Datenschutzbehörden zu großen Problemen. Damit der Datenschutz dem beabsichtigten Bürokratieabbau nicht entgegensteht, gibt es aus Sicht der in Deutschland tätigen Versicherer Nachbesserungsbedarf. Doch auch um die Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland aufrechtzuerhalten, sollten die ohnehin schon sehr strengen Vorgaben durch die europäische DSGVO nicht auch noch auf nationaler Ebene zusätzlich erschwert werden. Vielmehr sollten die vorhandenen Spielräume der DSGVO genutzt werden und eine einheitliche Auslegung angestrebt werden. Aus Sicht der deutschen Versicherungswirtschaft besteht besonders dringender Verbesserungsbedarf in Bezug auf die nachstehenden Themen:

Thema 1: Zuständigkeiten der Datenschutzaufsicht konzentrieren

Die Datenschutzaufsicht in Deutschland ist derzeit auf 17 Landesdatenschutzbehörden und die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) verteilt. Diese föderale Struktur führt zu erheblichen Herausforderungen und Ineffizienzen, die insbesondere Unternehmen betreffen. Die unterschiedlichen Interpretationen und Umsetzungen der Datenschutzvorschriften bei vergleichbaren Konstellationen durch die einzelnen Landesbehörden führen zu Rechtsunsicherheit und erschweren die Einhaltung der Datenschutzgesetze. Insbesondere Unternehmen mit Niederlassungen in mehreren Bundesländern sehen sich mit einer Vielzahl von Anforderungen und Regelungen konfrontiert, die länderübergreifend variieren können. Diese Fragmentierung der Datenschutzaufsicht beeinträchtigt nicht nur die Effizienz und Einheitlichkeit der Rechtsdurchsetzung, sondern auch das Vertrauen der Unternehmen in die Datenschutzbehörden. Hier besteht mithin dringender Handlungsbedarf.

Wir schlagen daher vor, eine länderübergreifende branchenspezifische Zuständigkeitskonzentrationen der Landesdatenschutzbehörden festzulegen. So könnte bspw. die datenschutzrechtliche Aufsicht über alle in Deutschland ansässigen Versicherer von einer versicherungskompetenten Datenschutzaufsichtsbehörde (z. B. Bayern oder NRW) übernommen werden.

Thema 2: Vollautomatisierte Entscheidungsfindungen in der Risikoprüfung und Leistungsprüfung ermöglichen

Im Zuge zunehmender Digitalisierung möchten Versicherer in der Lage sein, vollautomatisiert über Anträge auf Versicherungsschutz und Leistungen aus Versicherungsverträgen zu entscheiden. Damit kann dem Begehren der Kunden z. B. bei Online-Vertragsabschlüssen oder -Schadenmeldungen erheblich schneller Rechnung getragen werden. Versicherer können Kosten sparen, was sich auch auf die Versicherungsprämien bei den Kunden positiv auswirkt und die Wettbewerbsfähigkeit steigert. Allerdings legen die deutschen und europäischen Datenschutzbehörden die beim Verbot vollautomatisierter Einzelentscheidungen in Art. 22 Abs. 2 und 4 DSGVO bestehenden Ausnahmen zu eng aus. Der von der DSGVO für vollautomatisierte Entscheidungen vorgesehene Spielraum kann nicht genutzt werden. Die Behörden betrachten vollautomatisierte Entscheidungen als nicht „erforderlich“ für den Versicherungsvertrag und sehen eine Einwilligung nur dann als freiwillig an, wenn das Unternehmen eine menschliche Prüfung als frei wählbare Alternative anbietet. Die in Art. 22 Abs. 3 DSGVO ohnehin vorgesehene menschliche Prüfung auf Wunsch des Kunden nach der Entscheidung (also sozusagen auf zweiter Stufe) reicht den Datenschutzbehörden nicht aus. Obwohl die DSGVO also den Spielraum zulässt, kann dieser nicht genutzt werden.

Nach § 37 BDSG sind vollautomatisierte Entscheidungen (auch mit Gesundheitsdaten) derzeit ohne Einwilligung nur möglich in der Leistungsprüfung, falls dem Begehren stattgegeben wird oder bei Anwendung verbindlicher Entgeltregelungen in der Heilbehandlung.

© GDV 2025

Die Erlaubnis in § 37 BDSG sollte daher auf alle vollautomatisierten Entscheidungen bei Risikoprüfung und Leistungsprüfung in der Versicherungswirtschaft ausgeweitet werden, unabhängig davon ob dem Begehren stattgegeben wird oder nicht. Dem Schutz der Kunden oder Geschädigten würde durch Schutzmaßnahmen, wie sie in § 37 Abs. 2 und § 22 Abs. 2 Satz 2 BDSG vorgesehen sind, Rechnung getragen werden. Gleiches gilt für die in Art. 22 Abs. 3 DSGVO ohnehin auf Wunsch des Kunden vorgesehene menschliche Überprüfung der vollautomatisch getroffenen Entscheidung.

Thema 3: Nationale Rechtsgrundlage zur Verarbeitung von Gesundheitsdaten schaffen

In der Lebens-, Kranken- und Unfallversicherung sowie in der Haftpflicht- und Rechtsschutzversicherung müssen zwingend Gesundheitsdaten verarbeitet werden. Die deutsche Versicherungswirtschaft sieht dies nach Art. 9 Abs. 2 Buchst. f DSGVO als erlaubt an, jedoch gibt es unterschiedliche Auffassungen bei den Datenschutzbehörden. Einige EU-Länder haben spezielle nationale Erlaubnisnormen, während andere Art. 9 Abs. 2 Buchst. f DSGVO anwenden. Ohne gesetzliche Erlaubnis ist eine Einwilligung nach Art. 9 Abs. 2 Buchst. a DSGVO erforderlich, was zu Unsicherheiten und Verzögerungen führen kann. Darüber hinaus ergibt sich durch die aktuelle Situation nicht nur ein EU-weiter Wettbewerbsnachteil für die deutsche Versicherungswirtschaft, sondern zusätzlich ein nationaler Wettbewerbsnachteil durch die unterschiedlichen Auffassungen der Datenschutzbehörden.

Um mehr Rechtssicherheit zu schaffen, sollte daher in § 22 BDSG eine eindeutige gesetzliche Erlaubnisgrundlage für die Verarbeitung von Gesundheitsdaten zum Abschluss und zur Durchführung von Versicherungsverträgen (einschließlich der Rückversicherung) aufgenommen werden. Entsprechende Regelungen finden sich bereits in vielen anderen Mitgliedstaaten, darunter z. B. in § 11a des österreichischen Versicherungsvertragsgesetzes. Zumindest sollte die Anwendbarkeit des Art. 9 Abs. 2 Buchst. f DSGVO, der die Verarbeitung von Gesundheitsdaten zur Geltendmachung, Ausübung und Verteidigung rechtlicher Ansprüche erlaubt, auf die Durchführung von Versicherungsverträgen klargestellt werden.

© GDV 2025



5 Vertriebsrecht

Vertriebsrecht

Thema 1: Aufsicht über Versicherungsvermittler verbessern

Versicherungsvermittler bedürfen einer Berufszulassung und werden in ein Register eingetragen. Die Aufsicht über Versicherungsvermittler ist zweigeteilt:

- Vermittler, die ihre Tätigkeit ausschließlich im Auftrag eines Versicherers unter deren uneingeschränkter Haftung ausüben, werden als so genannte vertraglich gebundene Vermittler mittelbar von der BaFin beaufsichtigt (§§ 48 Abs. 2 VAG, 34d Abs. 7 GewO).

- Versicherungsvertreter und -makler gemäß § 34d Abs. 1 GewO sowie produktakzessorische Vermittler gemäß § 34d Abs. 6 GewO werden dagegen von den zuständigen Industrie- und Handelskammern (IHKn) beaufsichtigt.

Diese Zweiteilung hat sich seit 2006 im Wesentlichen bewährt. Eine einheitlichere Rechtsauslegung, z. B. mittels eines gemeinsamen Rechtsausschusses der Aufsichtsbehörden, die transparent nach außen kommuniziert und dokumentiert wird (z. T. geschehen durch gemeinsame FAQ und Aufsichtsmitteilungen), würde mehr Rechtssicherheit schaffen und damit die Wettbewerbsfähigkeit stärken. Eine gemeinsame Musterrechtsanwendung und Merkblätter der Aufsichten könnten z. B. für mehr Transparenz bei der (laufenden) Prüfung der gebotenen Zuverlässigkeit und geordneten Vermögensverhältnisse sowie den dazugehörigen Prozessen und Konsequenzen sorgen (Umgang mit Störfällen: Unregelmäßigkeiten im Vermittlerbetrieb, Einträge ins Schuldnerverzeichnis, Führungszeugnis, Mitteilungen in Strafsachen). Auf Seiten der IHKn sollten insbesondere Doppelregistrierungen vermieden werden. Teilweise werden Personen z. T. über IHK-Grenzen hinweg als Vertreter und Makler gleichzeitig registriert. Das ist rechtlich ausgeschlossen, in der Praxis aber offensichtlich möglich.

Thema 2: Versicherungsvermittlern in Nebentätigkeit Zeit zur Anpassung geben

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) hat angekündigt, in Folge eines Vertragsverletzungsverfahrens der EU die Ausnahmen von der Gewerbeerlaubnispflicht für Versicherungsvermittler in Nebentätigkeit gemäß § 34d Abs. 8 Nrn. 2 und 3 GewO ersatzlos zu streichen. Dies betrifft die Vermittlung von sog. Bausparrisikoversicherungen durch Bausparkassen oder von diesen beauftragten Bausparkassenvermittlern, die Vermittlung von automobilen Restschuldversicherungen (von Kfz-Handelsbetrieben direkt mit dem Fahrzeug bzw. der zugehörigen Finanzierungs- oder Leasingmöglichkeit angeboten), die Absicherung von Zahlungsansprüchen aus dem Verkauf anderer Waren, deren Kaufpreis über einen Darlehens- oder Leasingvertrag finanziert werden kann (z. B. Möbel, Elektrogeräte etc.), und die Absicherung von Zahlungsverpflichtungen aus Baufinanzierungen über Immobiliardarlehensvermittler gemäß § 34i GewO.

Betroffene Vermittler und ihre produktgebenden Versicherer müssen ihre Geschäftsbeziehungen auf die verbleibenden rechtlichen Optionen umstellen. Zur Umstellung benötigen sie ausreichend Zeit und Rechtssicherheit hinsichtlich der Handlungsoptionen. Dazu sollte einerseits eine angemessene Übergangsfrist von einem Jahr ab Inkrafttreten der rechtlichen Änderung eingeräumt werden. Anderseits sollte zwei Umständen Rechnung getragen werden:

- Zwischen dem Versicherungsschutz und der Lieferung einer Ware oder Erbringung einer Dienstleistung durch die Vermittler im Rahmen ihrer Hauptberufstätigkeit besteht ein hinreichender zeitlicher und sachlicher Zusammenhang. Dieser dürfte eine Befreiung von der Gewerbeerlaubnispflicht gemäß § 34d Abs. 6 GewO rechtfertigen.

© GDV 2025

→ Die Vermittlung beschränkt sich in der Regel lediglich auf ein einziges Produkt, das weitgehend standardisiert ist (größtenteils ohne Gesundheitsprüfung und mit altersunabhängigen Beiträgen) und eine Zusatzleistung zur Lieferung einer Ware oder zur Erbringung einer Dienstleistung darstellt. Dies dürfte es rechtfertigen, dass im Falle einer Registrierung als vertraglich gebundener Vermittler gemäß § 34d Abs. 7 GewO eine Pflicht zur angemessenen Weiterbildung, jedoch keine Pflicht zur Weiterbildung im Umfang von 15 Stunden pro Jahr besteht (§ 34d Abs. 9 Satz 3 GewO).

Thema 3: Vermittlung von Verbraucherdarlehen angemessen regeln

Das BMWK beabsichtigt, zur Umsetzung der EU-Verbraucherkreditrichtlinie die aktuelle Erlaubnispflicht für die Vermittlung von Verbraucherdarlehen aus § 34c GewO herauszulösen und in einem neuen Erlaubnistatbestand zu regeln. Die derzeitigen Erlaubnisvoraussetzungen (Zuverlässigkeit und geordnete Vermögensverhältnisse, vgl. § 34c Abs. 2 Nrn. 1 und 2 GewO) sollen noch um eine weitere ergänzt werden: eine erfolgreich abgelegte Sachkundeprüfung. Deren inhaltliche Anforderungen sollen sich an denjenigen für Immobiliardarlehensvermittler orientieren, jedoch abgespeckt um die Spezifika für Immobiliardarlehen.

Die Verbraucherkreditrichtlinie sollte auch hinsichtlich der Berufszulassung von Verbraucherdarlehensvermittlern 1:1 umgesetzt werden. Die Anforderungen an die gebotene Sachkunde sollten angemessen sein. Eine erfolgreich abgelegte Sachkunde muss nicht für jede Person erforderlich sein, die Verbraucherdarlehen vermittelt. Bei einem eingeschränkten Produktangebot sollte die Sachkunde bezogen auf vermittelte Produkte ausreichen. Dies gilt insbesondere für vermittelnde Angestellte des Gewerbeerlaubnisinhabers. Eine Anleihe könnte insoweit in § 34d Abs. 9 Satz 1 GewO genommen werden: Unmittelbar bei der Vermittlung oder Beratung mitwirkende Personen dürfen nur beschäftigt werden, wenn sie über die für die Vermittlung der jeweiligen Versicherung sachgerechte Qualifikation verfügen.

Thema 4: Wartefrist für Restschuldversicherungen streichen

Für Restschuldversicherungen wurde in Deutschland zum 1. Januar 2025 eine einwöchige Wartefrist eingeführt, die zwischen dem Abschluss eines Allgemein-Verbraucherdarlehensvertrages und einer Restschuldversicherung liegen soll. Die Einführung dieser Wartefrist führt zu unnötigen Mehraufwänden bei Kunden und Versicherern. Denn die früheren Kritikpunkte an der Restkreditversicherung wurden bereits durch den Mitte 2022 festgelegten Provisionsdeckel behoben. Dieser beschränkt die Vertriebsvergütungen für die Versicherung auf 2,5 Prozent des abgesicherten Darlehensbetrags. Die BaFin attestierte bereits 2023 in ihrer Evaluierung, dass Provisionen und Prämien durch den Provisionsdeckel deutlich gesunken sind und „das intendierte Ziel erreicht wurde."

Durch die Wartefrist können Kunden die Restschuldversicherung nicht mehr zeitgleich zum Darlehen abschließen, selbst wenn sie sofortigen Versicherungsschutz wünschen. Die resultierende Schutzlücke müssen sie in Kauf nehmen. Genau diese Möglichkeit des zeitgleichen Abschlusses spricht ihnen aber die europäische Verbraucherkreditrichtlinie zu. Dass Kunden die Restschuldversicherung zeitgleich zum Darlehen abschließen können, sollte 1:1 gemäß der Verbraucherkreditrichtlinie umgesetzt werden. Die nur in Deutschland bestehende Sonderregelung zur Wartefrist sollte abgeschafft werden, um bürokratische Hürden für Unternehmen abzubauen, europaweit einheitliche Vorgaben zu schaffen und zusätzliche administrative Belastungen durch nationale Sonderregelungen zu vermeiden.

© GDV 2025



6 Recht/Compliance

© GDV 2025

Recht/Compliance

Thema: Lobbyregister

Das Anfang 2022 eingeführte Lobbyregister des Deutschen Bundestages ist ein gutes Instrument, um mehr Transparenz in der Interessenvertretung auf Bundesebene zu schaffen. Der Verband hat die Einführung deshalb von Anfang an begrüßt.

Es ist jedoch zu kritisieren, dass die Eintragungen im Lobbyregister unnötig detaillierten und teilweise schwer verständlichen Regeln folgen. So umfasst das von der Bundestagsverwaltung herausgegebene Handbuch zur Lobbyregister-Eintragung über 270 Seiten. Informative Einträge wären ohne Weiteres auch mit deutlich geringerem bürokratischem Aufwand möglich. Dies wird besonders im Vergleich zum Transparenzregister auf EU-Ebene deutlich, das bei einem vergleichbaren Informationswert einen deutlich geringeren Aufwand bei den betroffenen Unternehmen verursacht. Dies soll an einigen wenigen Beispielen deutlich gemacht werden:

- Ermittlung der finanziellen Aufwendungen: Besonders aufwändig ist die Ermittlung der „finanziellen Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung“, die im Register einzutragen sind. Dafür ist eine laufende Schätzung des Anteils der Arbeitszeit, die auf Interessenvertretung entfällt, bei allen in Frage kommenden Beschäftigten erforderlich. Zudem müssen anteilige Personal- und Arbeitsplatzkosten inklusive Miete sowie Reise- und Veranstaltungskosten detailliert erfasst werden. Dabei ist oftmals eine schwierige Abgrenzung erforderlich, welche Ausgaben zum Bereich der Interessenvertretung gehören und welche nicht. Auch die Bemühungen um Vereinfachung im Gesetz sind teilweise kontraproduktiv. Mit der Novelle des Lobbyregistergesetzes zum März 2024 wurde zwar eine Bagatellgrenze von 10 Prozent für die Berechnung von Vollzeitäquivalenten eingeführt. Diese Bagatellgrenze gilt jedoch nur für einen Teil der finanziellen Aufwendungen; für Personalkosten ist sie anzusetzen, für die sonstigen anzusetzenden Kosten wie z. B. Infrastrukturkosten hingegen nicht. Damit wird die mögliche Entlastung der Interessenvertreter zu einem großen Teil wieder zunichte gemacht. Eine Klarstellung in § 3 Abs 1 Nr. 8 b LobbyRG wäre daher hilfreich, wonach die Angaben zu den jährlichen finanziellen Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung (mit Ausnahme der Kosten für externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen) der 10-Prozent-Bagatellgrenze unterliegen.

- Eintragung von Regelungsvorhaben: Zu unnötigem bürokratischem Aufwand führt auch das mit der Novelle des Lobbyregistergesetzes zum März 2024 neu eingeführte Erfordernis, Regelungsvorhaben und Stellungnahmen in das Lobbyregister hochzuladen. Die Initiative ist zwar grundsätzlich zu begrüßen und führt zu verbesserter Transparenz. Allerdings werden die Interessenvertreter verpflichtet, Daten aufzubereiten und einzutragen, die dem Gesetzgeber ohnehin bereits vollständig vorliegen. Neben dem unnötigen Mehraufwand führt dies auch zu Verzerrungen, denn nur der Gesetzgeber selbst hat einen umfassenden Überblick über die eingehenden Stellungnahmen. Nicht zuletzt sind auch die Anforderungen bei der Eintragung übermäßig kompliziert. So soll der Interessenvertreter bei jedem Gesetzgebungsvorhaben noch einmal selbst angeben, auf welche bestehenden Gesetze sich dieses auswirken wird, obwohl sich dies bereits aus den Referentenentwürfen etc. ergibt. Stellungnahmen müssen als PDF hochgeladen werden und der Text derselben noch einmal händisch herauskopiert und in ein Textfeld eingefügt werden, obwohl dies ohne Weiteres auch automatisiert auf Seiten des Registers geschehen könnte.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Lobbyregister als solches uneingeschränkt zu begrüßen ist. Die Handhabung sollte jedoch in Orientierung an das EU-Transparenzregister deutlich vereinfacht werden.

Berlin, den 28. Mai 2025

© GDV 2025

GDV

Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.
Wilhelmstraße 43 / 43 G, 10117 Berlin
Besuchereingang: Leipziger Straße 121
Postfach 08 02 64, 10002 Berlin
Tel.: +49 30 2020–5000, Fax: +49 30 2020–6000
www.gdv.de, berlin@gdv.de