

Gesamtverband der Versicherer GDV
Lobbyregister-Nr. R00077

Positionspapier zur
Modernisierungsagenda für Staat und
Verwaltung (Bund)

Inhalt

Einleitung	2
Handlungsfeld I – Spürbarer Bürokratieabbau	2
Maßnahme 1 Bürokratiekosten spürbar senken.....	2
Maßnahme 2 Stärkung der Bürokratiebremse	9
Maßnahme 3 Praxischecks	10
Maßnahme 4 Bürokratie identifizieren	13
Maßnahme 5 Systematischer Bürokratierückbau auf EU-Ebene	13
Handlungsfeld II – bessere Rechtsetzung	23
Maßnahme 1 Entwicklung effizienter Regelungsvorhaben – Frühphase stärken	23
Maßnahme 4 Digitale Werkzeuge für die Gesetzgebung vervollständigen, Unterstützungsangebote ausbauen, „Law as Code“	23
Handlungsfeld V – effiziente Bundesverwaltung	24
Maßnahme 1 Querschnitts- und Fachaufgaben effizienter erledigen, Verwaltungsprozesse opti- mieren, bündeln, digitalisieren und automatisieren	24
Anlage GDV-Vorschläge zur Föderalen Modernisierungsagenda	25

Einleitung

Die deutschen Versicherer begrüßen die Modernisierungsagenda der Bundesregierung für Staat und Verwaltung ausdrücklich. Vor dem Hintergrund der derzeit tiefgreifenden technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen – insbesondere durch Digitalisierung, Künstliche Intelligenz und demografischen Wandel – ist eine grundlegende Modernisierung staatlicher Entscheidungen, Prozesse und Strukturen dringend erforderlich. Das ambitionierte Maßnahmenpaket der Agenda bietet hierfür einen geeigneten Ansatz, um Reformen wirksam, zügig und ergebnisorientiert voranzubringen.

Entscheidend ist nun, dass die Agenda zeitnah und konsequent umgesetzt wird – insbesondere durch pragmatische Gesetzesänderungen auf Bundes- und Landesebene. In diesem Positionspapier fassen wir unsere Vorschläge und Handlungsempfehlungen zur erfolgreichen Umsetzung ausgewählter Maßnahmen der Modernisierungsagenda zusammen. Für unsere Branche ist insbesondere Handlungsfeld I („Spürbarer Bürokratieabbau“) von zentraler Bedeutung, dass auf einen deutlichen Abbau unnötiger bürokratischer Lasten für Wirtschaft, Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger abzielt. Die Vereinfachung überkomplexer Regelungen sowie ein lösungsorientierter, unbürokratischer Vollzug sind wesentliche Hebel für Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum.

Darüber hinaus adressieren wir Handlungsfeld II („Bessere Rechtssetzung“) und V („Effiziente Bundesverwaltung“) mit konkreten Vorschlägen zur besseren Gestaltung neuer Regelungen und Optimierung, Digitalisierung und Automatisierung von Verwaltungsprozessen.

Daneben fügen wir ergänzend unsere Positionen zur Föderalen Modernisierungsagenda als Anlage bei. Diese Positionen dienen als Impulse der deutschen Versicherungswirtschaft zu den im Rahmen der Föderalen Modernisierungsagenda vereinbarten Maßnahmen.

Handlungsfeld I – Spürbarer Bürokratieabbau

Maßnahme 1 Bürokratiekosten spürbar senken

Wir begrüßen ausdrücklich die Maßnahme, Bürokratiekosten der Wirtschaft und den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltung spürbar zu senken. Um sicherzustellen, dass die geplanten Bürokratieentlastungen tatsächlich bei den Unternehmen ankommen, sollte die Umsetzung so gestaltet werden, dass alle Branchen in vergleichbarem Umfang profitieren. Wir schlagen daher vor, die Bürokratiekostenreduzierung branchenbezogen zu bilanzieren und einen spezifischen Fokus auf die Finanz- und Versicherungswirtschaft zu legen. In diesem Bereich haben die Regulierungsdichte und Bürokratiekosten in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen. Eine differenzierte Betrachtung ist daher notwendig, um Entlastungen gezielt und wirksam zu gestalten:

- Überflüssige oder unverhältnismäßige Vorgaben und Berichtspflichten sollten identifiziert und konsequent abgebaut werden.
- Bestehende Abwehrmaßnahmen sollten überprüft und ggf. zurückgenommen werden.

- Die unternehmerische Flexibilität sollte sichergestellt und gestärkt werden.

Konkrete Beispiele für diese Handlungsfelder haben wir separat für die Bereiche Rechnungslegung, Aufsichtsrecht, Datenschutz, Steuern, und Kapitalanlagen zusammengefasst.

Rechnungslegung

- **Vereinheitlichung der Bilanzierungsanforderungen im Finanzbereich**

Ein übergreifender und bedeutsamer Aspekt zur Reduktion der Bürokratiekosten ist die Vereinheitlichung der Bilanzierungssysteme im Handels-, Steuer- und Aufsichtsrecht. 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. Dabei ist Solvency II der europäische Aufsichtsrahmen für Versicherungen. Ziel von Solvency II ist es, sicherzustellen, dass Versicherungen jederzeit ausreichend Eigenmittel besitzen, um ihre Risiken zu decken und ihre Verpflichtungen gegenüber Versicherten zu erfüllen. Solvency II beinhaltet einen risikobasierten Ansatz mit drei Säulen: quantitativen Kapitalanforderungen, qualitativen Anforderungen an Governance und Risikomanagement sowie umfassenden Berichtspflichten und Transparenzvorgaben.

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 aufgrund ihrer Komplexität 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.

Aufsichtsrecht

- **Streichung der Pflicht zur Darlegung und Erfüllung des Anforderungsprofils bei Mitgliedern der Geschäftsleitung und verantwortlichen Personen für Schlüsselfunktionen**

Die Pflicht zur Darstellung des Anforderungsprofils gemäß BaFin-Rundschreiben 9/2023 (VA) und 11/2023 (VA) verursacht überflüssigen bürokratischen Aufwand, da

sich die Anforderungen bereits aus den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften ergeben.

- **Streichung der Unterscheidung zwischen internem und externem ORSA-Bericht**

Durch Solvency II werden Versicherungen zu einer unternehmenseigenen Risiko- und Solvabilitätsbewertung (Own Risk and Solvency Assessment, ORSA) verpflichtet. Hierüber ist der Aufsichtsbehörde ein Bericht vorzulegen. In der BaFin-Auslegungsentscheidung zu ORSA wird zwischen einem internen und einem externen ORSA-Bericht unterschieden. Diese Differenzierung wird in den BaFin-Hinweisen zum Solvency II-/EZB-Berichtswesen aufgegriffen. Es gibt keine gesetzliche Grundlage für die Aufstellung zweier verschiedener Berichte. Daher sollte es den Unternehmen freigestellt sein, ob Sie neben dem ORSA-Bericht, der an die Aufsichtsbehörde zu übermitteln ist, einen weiteren Bericht erstellen. Die Differenzierung zwischen internem und externem ORSA-Bericht sollte daher entfallen.

- **Vorgabe von Prüfungsinhalten nach § 35a Abs. 1 VAG**

Die Vorgabe von Prüfungsinhalten sollte ausschließlich anlassbezogen, unternehmensindividuell und als Ersatz für Sonderprüfungen erfolgen. Von der branchenweiten Vorgabe der Prüfungsschwerpunkte ist abzusehen.

- **MaGo-Anforderung an die Überwachung externer Standards durch die Compliance-Funktion**

In dem BaFin-Rundschreiben „Aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation von Versicherungsunternehmen unter Solvabilität II“ (MaGo) wird konkretisiert, wie die Unternehmen die Vorgaben über die Geschäftsorganisation aus dem VAG und der Delegierten Verordnung zu Solvency II umsetzen müssen. So ist beispielsweise darin geregelt, dass die Compliance-Funktion die Einhaltung externer Standards überwacht. Eine effektive Legal Compliance muss sich jedoch auf die Einhaltung von Gesetzen, Verordnungen und anderen rechtlichen Bestimmungen fokussieren können und sollte nicht mit weitergehenden Überwachungsaufgaben überfrachtet werden.

Datenschutz

- **Ermöglichung vollautomatisierter Entscheidungsfindungen in der Risiko- und Leistungsprüfung**

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 der Datenschutz-Grundverordnung (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. 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.

- **Vereinbarkeit von Datenschutz und Künstliche Intelligenz**

Die voranschreitende Digitalisierung und der Einsatz Künstlicher Intelligenz (KI) bietet sowohl für die Versicherer als auch für die Kunden enorme Chancen. Innovation und Digitalisierung stehen im Fokus der Branche. Das bestehende Regelwerk soll Kunden schützen. Es gilt jedoch auch zu überprüfen, ob die bestehenden Regeln Innovation verhindern oder verlangsamen und unnötige Hürden für Kunden und Versicherer darstellen können. Art. 2 Abs. 7 der Verordnung über Künstliche Intelligenz (KI-VO) regelt, dass die KI-VO die DSGVO unberührt lassen soll. Durch die Geltung beider Regelwerke nebeneinander kommt es zu Inkonsistenzen und Überschneidungen. Als Beispiel für Überschneidungen sei nur die Folgeabschätzung in Art. 35 DSGVO und die Grundrechtsfolgenabschätzung, die der Betreiber nach Art. 27 KI-VO vorzunehmen habe, genannt. Nicht nur führt die parallele Erfüllung der Anforderungen beider Regelwerke zu erhöhtem bürokratischem Aufwand und zusätzlichen Kosten. Auch ergeben sich hieraus für die Unternehmen erhebliche Rechtsunsicherheiten und Unklarheiten darüber, welche Regelungen in bestimmten Situationen Vorrang haben, was unvermeidlich zu potenziellen rechtlichen Konflikten führt. Grundsätzlich sollte die DSGVO den Einsatz von Künstlicher Intelligenz nicht noch zusätzlich zur KI-VO einschränken.

Wie auch im digitalen Omnibus¹ gefordert, fehlt darüber hinaus eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Training von KI-Systemen. Die in Art. 10 Abs. 5 KI-VO vorgesehene Rechtsgrundlage greift nur, wenn die Daten verwendet werden, um Verzerrungen bei Hochrisiko KI-Anwendungen aufzudecken; sie gilt nicht zum gleichen Zweck bei GPAI-Modellen oder Nicht-Hochrisiko KI-Anwendungen. Es bedarf über Art. 10 Abs. 5 KI-VO hinaus einer eindeutigen Rechtsgrundlage für die Nutzung personenbezogener Daten, einschließlich besonderer Kategorien (insbesondere Gesundheitsdaten in der Privaten Krankenversicherung), soweit dies für die Entwicklung und für Tests von KI-Modellen, IT-Anwendungen, Produkten, Systemen und Analysemodellen zwingend erforderlich ist. Weiterhin sollte ein Erleichterter Prüfungsmaßstab bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten erarbeitet werden, die keine besonderen personenbezogenen Daten nach Art. 9 DSGVO sind.

Steuern

- **Modernisierung der Umsatzsteuerorganschaft**

Versicherungsunternehmen erbringen umsatzsteuerbefreite Versicherungsleistungen gegenüber ihren Kunden. Nach dem geltenden Umsatzsteuerrecht können sie sich deshalb die ihnen selbst 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. Spartenrennung). Zur Vermeidung einer übermäßigen umsatzsteuerlichen Belastung bilden Versicherungsunternehmen daher regelmäßig eine sog. Umsatzsteuerorganschaft im Rahmen ihrer Konzernstruktur. Folge davon ist, dass der Leistungsaustausch innerhalb des Konzerns nicht umsatzsteuerbar ist. Die Bildung derartiger Organschaften wurde in den letzten Jahren aufgrund von Rechtsprechung immer mehr erschwert. Die Umsatzsteuerorganschaft sollte deshalb rechts- und zukunftsicher gesetzlich neu geregelt werden und auf Antrag möglich sein. Die Eingliederungsanforderungen sollten weniger restriktiv 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 (VVaG) möglich sein.

¹ Der „digitale Omnibus“ umfasst Änderungsvorschläge zu mehreren europäischen Rechtsakten mit dem Ziel, Bürokratie abzubauen durch Harmonisierung und Verschlinkung der bestehenden Regelungen.

- **Reform der Gewerbesteuer**

Die Gewerbesteuer ist mit ihrer eigenen Bemessungsgrundlage als Objektsteuer ein Fremdkörper in der Unternehmensbesteuerung. Auch lässt der Gesetzgeber bisher keine Anrechnung ausländischer Steuern auf die Gewerbesteuer zu und provoziert somit Doppelbesteuerungen. Wünschenswert wäre es, die bisherige Gewerbesteuer durch eine kommunale Zuschlagsteuer auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu ersetzen. So würde bei den Kommunen weiterhin eine Beteiligung an den Ertragsteuern verbleiben und würden die Unternehmen zugleich erheblich von Steuererklärungsbürokratie entlastet. Eine überlegenswerte Alternative wäre die Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Körperschaftsteuer, wie sie etwa im Rahmen der Einkommensteuer bereits seit 2001 besteht (§ 35 EStG). Eine absolute Minimallösung sollte es zumindest sein, die Hinzurechnungs- und Kürzungstatbestände zu reduzieren und die Bemessungsgrundlage an die Einkommen- und Körperschaftsteuer anzugleichen. Auch verfahrenstechnisch besteht Vereinfachungspotenzial. Die Digitalisierung der Gewerbesteuerbescheide sollte vorangetrieben und das Verfahren perspektivisch durch eine Selbstveranlagung abgelöst werden.

- **Überprüfung und ggf. Rücknahme steuerlicher Anti-Missbrauchsregelungen**

Mit dem Ziel der „Steuerfairness“ hat sich die Steuergesetzgebung in letzter Zeit insbesondere auf Anti-Missbrauchsregelungen fokussiert. Das Steuerrecht wurde in der Folge immer komplizierter. 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.). Auf den Prüfstand gehören deshalb bspw. die Hinzurechnungsbesteuerung nach dem Außensteuergesetz (AStG) oder die Korrespondenzregeln des § 50d Abs. 9 EStG, des § 8b Abs. 1 Satz 2 KStG sowie des § 8 Abs. 1 Nr. 7 AStG.

- **Abbau steuerlicher Umstrukturierungshemmnisse: 2025**

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:

- eine weitere Internationalisierung der Regelungen durch Absenkung der Vergleichbarkeitsanforderungen in § 1 UmwStG;
- eine Entschärfung des Teilbetriebserfordernisses;

- einen Verzicht auf die Schädlichkeit eines Gesamtplans bei Einbringungen;
- eine Entschärfung der zu weitgehenden Sperrfristen und schädlichen Tatbestände bei Spaltungen in § 15 UmwStG und nach Einbringungen in § 22 UmwStG;
- eine Ermöglichung des Verlustübergangs zwischen Kapitalgesellschaften;
- eine Erweiterung der Buchwertübertragung zwischen Personengesellschaften und ihren Gesellschaften in § 6 Abs. 5 EStG und § 16 Abs. 3 EStG;
- eine Akzeptanz ausländischer Umwandlungen auch für den Fall, dass diese in ausländischen Beteiligungssträngen erfolgen. Derzeit besteht die Gefahr, dass ausländische Umwandlungen zu passiven Einkünften führen und die Hinzurechnungsbesteuerung der §§ 7 ff. AStG auslösen. Dies sollte in § 8 Abs. 1 Nr. 9 AStG klargestellt 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 Verpflichtungsgeschäft (das sog. Signing) und der Übergang der Anteile (das sog. Closing) zeitlich auseinanderfallen.

- Vereinfachung bei Einlagenrückgewähr im Auslandsfall

Die Rückgewähr von Einlagen bei Kapitalgesellschaften ist nach der Systematik des deutschen Steuerrechts steuerneutral. Das gilt im Prinzip auch für die Einlagenrückgewähr von ausländischen Kapitalgesellschaften. Die derzeitige Rechtslage benachteiligt allerdings deutsche Beteiligungen an ausländischen Kapitalgesellschaften. Grund hierfür ist, dass die gesetzlichen Regelungen in den §§ 27 ff. KStG auf inländische Sachverhalte ausgerichtet sind. 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 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.

Kapitalanlagen

- **Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Auflage von Kreditfonds**

Investitionen über Kreditfonds spielen aus Sicht der Versicherungswirtschaft eine zentrale Rolle bei der Finanzierung von Infrastruktur, Energiewende und Mittelstand in Deutschland. Dabei ermöglichen es Kreditfonds das investierte Kapital effizient zu bündeln und gezielt einzusetzen. Gleichzeitig tragen sie zur Diversifikation des Portfolios bei. Das geplante Fondsrisikobegrenzungs-gesetz wird dazu beitragen, geeignete Rahmenbedingungen für die Auflage deutscher Kreditfonds zu schaffen. Die tatsächliche Investitionswirkung hängt jedoch maßgeblich davon ab, dass diese Regelungen auch praktikabel anwendbar sind. Dazu gehören eine wettbewerbsfähige nationale Umsetzung und Aufsichts-praxis sowie eine europäische Kohärenz. Dies gilt auch mit Blick auf die Neuregelungen, die für Investitionen von Fonds in Erneuerbare Energien über das Standortfördergesetz geschaffen wurden.

- **Überarbeitung des Treuhänderrundschreibens 3/2016**

Die Aufgaben des Treuhänders sollten vereinfacht und modernisiert werden. Dadurch könnten Unternehmen entlastet, Bürokratie abgebaut und der fortschreitenden Digitalisierung Rechnung getragen werden. Aus Sicht der Versicherungswirtschaft ist daher zu prüfen, inwieweit die Regelungen des Treuhänder-Rundschreibens 3/2016 den praktischen Anforderungen und Arbeitsabläufen in den Unternehmen noch gerecht werden. Die Arbeitsprozesse zwischen Treuhänder und Unternehmen sollten nachhaltig vereinfacht und deutlich effizienter gestaltet werden.

Der Verband hat hierzu eine Reihe differenzierter Lösungsansätze erarbeitet und diese in einem Positionspapier im August 2025 an die BaFin (VA) übermittelt. Darin werden Überlegungen aufgezeigt, wie die Aufgaben des Treuhänders entbürokratisiert und zugleich im Hinblick auf die fortschreitende Digitalisierung sinnvoll angepasst werden könnten.

Maßnahme 2 **Stärkung der Bürokratiebremse**

Aus Sicht der Versicherungswirtschaft sollte der Vermeidung neuer zusätzlicher Berichtsanforderungen grundsätzlich Vorrang vor der nachträglichen Reduzierung bestehender Regulierung und bürokratischer Anforderungen eingeräumt werden. Denn einmal eingeführte Berichts- und Dokumentationspflichten lassen sich erfahrungsgemäß nur schwer und oft nur unvollständig zurücknehmen, während sie dauerhaft zusätzlichen Erfüllungsaufwand verursachen. Insbesondere die Kosten für die initiale Umsetzung können durch eine nachträgliche Anpassung oder Rücknahme nicht gemindert werden.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen zur Stärkung der Bürokratiebremse. Sie setzen an der richtigen Stelle an, indem sie darauf abzielen, den Aufbau neuer bürokratischer Belastungen bereits im Gesetzgebungsverfahren zu verhindern.

Voraussetzung hierfür ist ein wirkungsvoller und transparenter Mechanismus zur Vermeidung zusätzlichen Erfüllungsaufwands, der systematisch angewendet und weiterentwickelt wird.

Eine konsequente Einhaltung der One-in-one-out-Regel (OIOO) für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger ist aus unserer Sicht ein geeignetes und notwendiges Instrument zur wirksamen Umsetzung der Bürokratiebremse. Insbesondere im Bereich des Versicherungsaufsichtsrechts sollte der Entstehung neuer bürokratischer Belastungen besondere Beachtung geschenkt werden, da die Branche bereits heute sehr umfangreichen aufsichtsrechtlichen Anforderungen unterliegt und aktuell mit weiteren neuen Vorgaben, konfrontiert ist. Ein Beispiel hierfür, welches nicht nur die Versicherungsbranche betrifft ist die Umsetzung der europäischen Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (Corporate Sustainability Reporting Directive CSRD). Es sollte klargestellt werden, dass die bisherigen Regelungen auf Basis der Richtlinie 2014/95/EU zur nichtfinanziellen Berichterstattung mit dem Anwendungsbeginn des CSRD-Umsetzungsgesetzes entfallen.

Maßnahme 3 Praxischecks

Praxischecks leisten einen wichtigen Beitrag dazu, bürokratische Belastungen systematisch sichtbar zu machen und zielgerichtete Entlastungspotenziale zu erschließen. Voraussetzung hierfür ist, dass administrative Vorgaben und gesetzliche Regelungen fortlaufend daraufhin überprüft werden, ob sie ihren Zweck erfüllen und in der Praxis verhältnismäßig umsetzbar sind.

Vor diesem Hintergrund hat der GDV für die Versicherungswirtschaft mehrere wesentliche Bereiche identifiziert. In diesem Zusammenhang möchten wir Vorschläge unterbreiten, wie Geschäftsprozesse vereinfacht und bestehende bürokratische Hürden abgebaut werden können.

Datenschutz

- 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.

Steuern

- Digitalisierung von Besteuerungsverfahren

Nach wie vor besteht Handlungsbedarf bei der Digitalisierung des Besteuerungsverfahrens. Eine Digitalisierung und Vereinfachung kann dabei unter anderem durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- digitale Übermittlung von Steuerbescheiden für alle Steuerarten mit strukturierten Datensätzen;
- 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.

- Beschleunigung von Betriebsprüfungen

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

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 dazu Ende 2022 in Art. 97 § 38 EGAO extra die Möglichkeit geschaffen, alternative Prüfungsmethoden zu erproben und dabei Erleichterungen für künftige Betriebsprüfungen zuzusagen. Von dieser Möglichkeit sollten die Finanzbehörden nun 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.

- **Rückbau der Mitteilungs-, Mitwirkungs- und Meldepflichten auf ein Mindestmaß**

Die insbesondere mit Betriebsprüfungen in Zusammenhang stehenden Mitteilungs-, Mitwirkungs- und Meldepflichten binden bei den Unternehmen zunehmend administrative und finanzielle Ressourcen. Ein Beispiel hierfür ist 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 (insbesondere Transaktionsmatrix, § 90 Abs. 3 bis 4 AO). Zur Vereinfachung sollte die Vorlagepflicht für die Verrechnungspreisdokumentation von 30 Tagen auf 6 Monate verlängert, eine Bagatellregelung für kleinere Transaktionen eingeführt und ein Verzicht auf eine Dokumentationspflicht bei kleinen Konzerngesellschaften (Streichung des § 6 Abs. 3 GAufzV) vorgesehen werden. Es sollten aber auch keine neuen, zusätzlichen Mitteilungspflichten eingeführt werden, wie zum Beispiel eine Meldepflicht über innerstaatliche Steuergestaltungen.

Vertrieb

- **Verbesserung der Aufsicht über Versicherungsvermittler**

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.

Maßnahme 4 Bürokratie identifizieren

Die Maßnahme, bürokratische Hürden zu identifizieren, indem Verbesserungsvorschläge von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen sowie der Verwaltung einbezogen werden, unterstützen wir vollumfänglich. Der GDV steht jederzeit gerne für einen Dialog über konstruktive und umsetzbare Verbesserungsvorschläge zur Verfügung, die zu einem spürbaren Abbau von Bürokratie beitragen.

Maßnahme 5 Systematischer Bürokratierückbau auf EU-Ebene

Die deutsche Versicherungswirtschaft begrüßt ausdrücklich den systematischen Bürokratierückbau auf EU-Ebene und das Ziel, bürokratische Belastungen aus EU-Recht zu reduzieren. Versicherungsmärkte sind im Interesse des Schutzes der Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer sowie der Finanzstabilität zu Recht umfassend reguliert. Dabei kommt es jedoch nicht allein auf die Wirksamkeit der Regulierung im Sinne der Zielerreichung an, sondern auch auf ihre Effizienz, also darauf, die angestrebten Ziele mit einem möglichst angemessenen Einsatz von Ressourcen zu erreichen.

Gerade auf europäischer Ebene hat die Regulierungsdichte im Bereich der Finanz- und Versicherungsregulierung in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Eine Erhebung des GDV zeigt zuletzt, dass die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Rat allein in den Jahren 2019 bis 2024 mehr als 77 Rechtsakte mit einem Gesamtumfang von rund 10.000 Seiten verabschiedet haben. Darüber hinaus veröffentlichte die europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) 55 untergesetzliche Regelungen in Form von Leitlinien, Stellungnahmen und Supervisory Statements mit einem Umfang von etwa 900 Seiten. Ergänzend stellte die EIOPA rund 2.000 sogenannte Q&As (Questions & Answers) bereit, die nationalen Aufsichtsbehörden und Unternehmen bei der korrekten Anwendung der Regulierung unterstützen sollen.

Die regulatorischen Maßnahmen der europäischen Co-Gesetzgeber und der EU-Kommission verfolgen wichtige und legitime Ziele, wie etwa den Schutz der Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer, die Sicherung der Finanzstabilität oder den Klimaschutz. In der praktischen Umsetzung bringen umfangreiche Berichtspflichten jedoch auch unbeabsichtigte negative Effekte mit sich. Dazu gehören neben dem erheblichen Ressourcenaufwand bei Unternehmen und Aufsichtsbehörden, auch erschwerte Markteintritte insbesondere für kleinere und neue Anbieter sowie steigende Kosten, die in Teilen auch an die Versicherungsnehmerinnen und Versicherungsnehmer weitergegeben werden – um nur einige der praktischen Auswirkungen beispielhaft zu nennen.

Die deutsche Versicherungswirtschaft unterstützt ausdrücklich das Ziel eines systematischen Bürokratieabbaus auf EU-Ebene sowie die Bestrebungen, bürokratische Belastungen aus dem EU-Recht zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund hat der GDV im Folgenden eine Reihe von Lösungsvorschlägen und konkreten Vorschlägen entlang der Maßnahme 5 zusammengetragen, die dazu beitragen können, die europäische Regulierung spürbar zu vereinfachen und zugleich effizienter und effektiver auszugestalten:

Bei der Überarbeitung des EU-ex-ante-Verfahrens (Maßnahme 5.2) sollte eine realistische Abschätzung der Wirkungen zu einem frühen Zeitpunkt Grundlage für die Annahmen zum erwarteten Nutzen sein. Beispielsweise sollte bei geplanten Vereinfachungen im Berichtswesen geprüft werden, ob sie tatsächlich zu den erwarteten Entlastungen führen. Wir begrüßen auch das Ziel, die Zahl von EU-Durchführungsrechtsakten zu reduzieren. Dieses Ziel sollte sich auch auf Mandate der europäischen Aufsichtsbehörden zur Erstellung von Leitlinien und weiteren Dokumenten erstrecken. So listet bspw. allein die Europäische Behörde für Versicherungen und die betriebliche Altersvorsorge aktuell 67 Dokumente unter „Leitlinien“, die neben den gesetzlichen Regelungen zu beachten sind. Hinzu kommen weitere Dokumente, etwa Opinions oder Q&A-Dokumente.

Auch die Forderung nach einer One-in-two-out-Regel auf EU-Ebene (Maßnahme 5.5) sowie nach einer Harmonisierung im EU-Bestandsrecht (Maßnahme 5.6) stellen wichtige Impulse für eine Reduktion der Bürokratie auf europäischer Ebene dar. Hierbei sollte aus Sicht der Versicherungswirtschaft ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, vor der Einführung neuer Regelungen zu überprüfen, inwiefern die damit verfolgten Ziele bereits über bestehende Vorgaben abgedeckt sind.

Die Entwicklung einer ambitionierten Vereinfachungsagenda (Maßnahme 5.7) begrüßen wir sehr. In diesem Zusammenhang möchten wir auch auf die bereits angestoßenen Omnibus-Verfahren hinweisen. Beispielsweise wurden im Rahmen des Omnibus-I-Pakets zur Nachhaltigkeitsberichterstattung bereits Einigungen zu bedeutenden Entlastungsmaßnahmen erreicht.

Für die Vermeidung unnötiger bürokratischer Mehrbelastung auf EU-Ebene (Maßnahme 5.1) und zur 1:1 Umsetzung von EU-Recht (Maßnahme 5.4) ergeben sich aus Sicht der Versicherungswirtschaft zahlreiche konkrete Vorschläge, auf die im Nachfolgenden separat eingegangen wird.

Maßnahme 5.1 – Aufforderung zur Vermeidung unnötiger bürokratischer Mehrbelastung auf EU-Ebene bereits im Initiativ- und Verhandlungsprozess

Wir begrüßen das Ziel, alle im EU-Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteure zum Abbau unnötiger Bürokratie aufzufordern und auch den Bürokratieaufbau zu vermeiden. Insbesondere in der Finanz- und Versicherungswirtschaft waren europäische Vorgaben ein maßgeblicher Treiber für überbordende Bürokratie. Konkrete Vorschläge für den Bürokratieabbau und die Vermeidung des Bürokratieaufbaus sind:

Erlass einer Stop-the-Clock Richtlinie zur IRRD

Die Insurance Recovery and Resolution Directive (IRRD) schafft einen einheitlichen Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Versicherungsunternehmen und verpflichtet Versicherer zur Erstellung von Sanierungsplänen. So soll gewährleistet werden, dass Versicherungsunternehmen in Krisensituationen geordnet restrukturiert oder abgewickelt werden können, ohne die Finanzstabilität in der EU zu gefährden und mit möglichst geringem Schaden für Versicherte und Steuerzahler. Zur IRRD sollte eine Stop-the-Clock Richtlinie

erlassen werden, um mehr Zeit für die Umsetzung eines verhältnismäßigen, risikobasierten und schlanken Rahmens für die Sanierung und Abwicklung zu gewinnen. Insbesondere sollte die Möglichkeit gezielter Änderungen der Solvabilität-II-Richtlinie anstelle der Umsetzung eines separaten Rahmens gebührend berücksichtigt werden.

Vereinfachung und Straffung der Vorgaben der Nachhaltigkeitsregulierung

- **Unternehmensbezogene Daten aus PAI-Statement streichen:** Finanzmarktteilnehmer sind nach der Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR) seit 2023 dazu verpflichtet, ein Statement zu wichtigen, nachteiligen Nachhaltigkeitsauswirkungen (Principal Adverse Impact, PAI) auf Unternehmensebene auf ihrer Website zu veröffentlichen. Dieses sogenannte PAI-Statement muss jährlich aktualisiert werden. Allerdings stößt es bei Verbrauchern nur auf wenig Interesse. Zusätzlich müssen die PAI-Indikatoren auch im CSRD-Bericht veröffentlicht werden. Diese doppelte Berichterstattung und das Risiko einer Informationsüberfrachtung für Anleger/-innen gilt es zu reduzieren. Dafür sollte das PAI-Statement mit den für Investoren wichtigen unternehmensbezogenen Informationen aus der SFDR herausgelöst werden. Das PAI-Statement sollte Teil des CSRD-Berichts und auf die wesentlichsten Indikatoren reduziert werden. Dadurch könnten Offenlegungen nach Art. 3,4,5 der SFDR entfallen und Finanzmarktteilnehmer entlastet werden. Auch die produktbezogenen Informationen in der SFDR sollten verbraucherfreundlicher werden. Dafür ist ein klarer Fokus auf wenige, aber dafür wichtige Kennzahlen notwendig.
- **Informationspflichten zu nachhaltig beworbenen Produkten vereinfachen:** Die in der SFDR vorgegebenen standardisierten Produktinformationsblätter sollten stark vereinfacht und durch nutzerfreundliche ESG-Informationen ersetzt werden, die nur absolute Kernaussagen für Verbraucher/-innen enthalten. Für weitergehende Informationen sollte auf der Website des Produktherstellers auf die entsprechende Produktinformationsbeschreibung verwiesen werden können.
- **Berichterstattung der Taxonomie-VO auf wichtige Kennzahlen begrenzen:** Unternehmen müssen nach Artikel 8 Taxonomie-Verordnung angeben, inwieweit ihre Tätigkeiten mit taxonomiekonformen Tätigkeiten verbunden sind. Versicherer müssen für ihre Investitionsobjekte eine Vielzahl von Kennzahlen erheben und auf Portfolioebene darstellen. Hierbei werden viele Informationen erfasst, die weder für Investoren noch für Kunden oder andere Stakeholder eine große Relevanz haben. Der Fokus sollte daher konsequent auf Kennzahlen gelegt werden, die einen Mehrwert für die Steuerung der Transformation bieten. So ist z. B. die Kennzahl „Taxomiekonforme Investitionsausgaben“ (capital expenditure (CapEx) nützlich, da sie Aufschluss über die nachhaltige Ausrichtung eines Unternehmens gibt. Im Rahmen eines breiten Stakeholderdialogs sollten die Kennzahlen identifiziert werden, die den verschiedenen Interessengruppen einen wesentlichen Mehrwert bieten. Das Ziel sollte hierbei eine deutliche Reduktion der Anzahl der zu berichtenden Kennzahlen sein. Die Vorgaben zu diesen Kennzahlen sollten eindeutig, verständlich und zweckmäßig sein, damit Adressaten tatsächlich einen Mehrwert aus den veröffentlichten

Kennzahlen erlangen und Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Veröffentlichungen der Unternehmen sichergestellt wird.

Verschlinkung von Solvency II

Solvency II als europäisches Rahmenwerk für die Versicherungsaufsicht sollte entschlackt werden, um eine effektive und effiziente Beaufsichtigung sicherzustellen. Beispiele für Handlungsfelder sind:

- **Streichung der Sustainability Risk Plans in Art. 44 Solvency-II-Richtlinie (neu):** Das Risikomanagement, Kernbestandteil des Geschäftsmodells von Versicherungen, hat bereits umfangreiche regulatorische Vorgaben. Die Anforderungen aus den Nachhaltigkeitsrisikoplänen überlappen sich dabei mit bisherigen Anforderungen und führen zu erheblichen Mehrkosten.
- **Reduktion des Umfangs der Standardformel zur Berechnung der Solvenzkapitalanforderung:** Viele betrachtete Einzelrisiken (Risikomodule) wirken sich nur minimal auf die Berechnung der Solvenzkapitalanforderungen aus. Unwesentliche Module wie das Konzentrationsrisiko oder das Nicht-Leben-Stornorisiko sollten gestrichen werden.
- **Befreiende Wirkung des ORSA-Berichtes:** Sofern die im RSR-Bericht geforderten Informationen bereits durch den ORSA-Bericht i. V. m. SFCR-Bericht vorliegen, sollte es für BaFin möglich sein, Unternehmen von der Vorlage eines separaten RSR-Berichts zu befreien.
- **Wegfall der Quartalsberichterstattung zum 4. Quartal:** Es ist uns besonders wichtig, dass der Fokus stärker auf die Ziele und den Nutzen der Berichterstattung gelegt wird und kritisch hinterfragt wird, wie und warum sie eingesetzt wird. In diesem Zusammenhang bietet die Quartalsberichterstattung erhebliche Potentiale, redundante Berichtspflichten zu reduzieren. Artikel 35 der Solvency-II-Richtlinie verpflichtet Versicherungs- und Rückversicherungsunternehmen im Rahmen der regelmäßigen aufsichtlichen Berichterstattung zur Übermittlung jährlicher und quartalsweiser quantitativer Berichtsvorlagen (Quantitative Reporting Templates – QRTs), wie derzeit in Artikel 304 der delegierten Solvency-II-Verordnung festgelegt. Die Quartalsberichterstattung basiert dabei auf einer Teilmenge der im Rahmen der jährlichen Meldung verwendeten Vorlagen. Die jährliche Meldung hingegen umfasst eine größere Anzahl von Vorlagen und geht mit detaillierteren und granulareren Datenanforderungen einher.

Insbesondere die Q4-Meldung bietet aus aufsichtlicher Sicht nur einen begrenzten Mehrwert. Obwohl die Q4-Berichterstattung auf vorläufigen Zahlen basiert, sind die Schätzungen in der Regel von hoher Qualität und stimmen eng mit den nur wenige Wochen später eingereichten Jahresenddaten überein, wobei nur minimale Abweichungen auftreten. Dieses hohe Maß an Konsistenz bedeutet, dass der Q4-Bericht nur

einen sehr geringen zusätzlichen Erkenntnisgewinn liefert, was Fragen hinsichtlich seines gesamten Nutzens für die Aufsicht aufwirft. Gleichzeitig erfordert die Erstellung sowohl der Q4- als auch der Jahresendmeldungen innerhalb der derzeitigen Berichtsfristen parallele Verarbeitungsstränge, was zu sich überschneidenden Arbeitsabläufen und doppeltem Aufwand führt.

Angesichts der erheblichen inhaltlichen Überschneidungen und des kurzen Zeitraums zwischen der Q4- und der jährlichen QRT-Meldung könnte eine Reduzierung des Umfangs der Q4-Berichterstattung eingeführt werden, ohne dass es zu einem wesentlichen Informationsverlust oder zu einer Beeinträchtigung der Vollständigkeit der aufsichtlichen Informationen käme.

- **Abschaffung des SFCR:** Der Bericht über die Solvabilität und Finanzlage (SFCR) soll die Öffentlichkeit über die wirtschaftliche Lage eines Versicherers informieren. Der Aufwand, der mit der Erstellung der SFCR-Berichte einhergeht, steht allerdings in keinem angemessenen Verhältnis zum öffentlichen Interesse. Aktuelle Zahlen² des GDV zeigen: SFCR-Abrufe liegen pro Unternehmen nur bei durchschnittlich 9 Abrufen im Monat und sind seit der letzten Verbandserhebung (2018)³ sogar noch um mehr als 70% gesunken. Der SFCR wird in seiner aktuellen Form also weder von der Fachöffentlichkeit noch von den Versicherungsnehmern gelesen und verfehlt damit seinen Zweck. Unser Lösungsvorschlag ist vor diesem Hintergrund, dass innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten der neuen Anforderungen aus dem Solvency-II-Review die Abschaffung des SFCR erneut geprüft werden sollte. Den Berichtspart für Versicherungsnehmer durch eine transparente Veröffentlichung von Bedeckungsquoten ersetzen. Den Berichtspart für Fachleute adressatenorientiert auf die Veröffentlichung von im SFCR enthaltenen quantitativen Informationen beschränken.

Abschaffung regelmäßiger EIOPA-Stresstests

Die regelmäßigen EIOPA-Stresstests wurden 2011 vor der Einführung von Solvency II im Jahr 2016 eingeführt. Diese Belastungstests für Versicherungsunternehmen simulieren, wie sich extreme, aber plausible Krisenszenarien (z. B. starke Zinsänderungen) auf Solvenz, Finanzlage und Risikotragfähigkeit der Unternehmen auswirken, um die Stabilität des europäischen Versicherungssektors zu bewerten. Die Berechnung der Solvenzkapitalanforderung nach Solvency II, d. h. die vorgeschriebene Eigenkapitalanforderung, beruht bereits auf der Analyse zahlreicher einzelner Stressszenarien. Die Ergebnisse werden regelmäßig an die Aufsichtsbehörden geschickt. Daher liefern die regelmäßigen Stresstests keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Zudem haben Aufsichtsbehörden stets die Möglichkeit, Spezialabfragen durchzuführen, falls zusätzliche Daten benötigt werden.

² Verbandsinterne Auswertung (2024) der Abrufzahlen des SFCR 2022.

³ Verbandsinterne Auswertung (2018) der Abrufzahlen des SFCR 2017.

Stopp der Verhandlungen zur Financial Data Access Regulation

Die Financial Data Access Regulation (FiDA) ist eine geplante EU-Verordnung, die den sicheren und standardisierten Zugang zu Finanzdaten regeln soll. Ziel ist es, den Datenaustausch zwischen Finanzinstituten und Drittanbietern – mit Zustimmung der Kundinnen und Kunden – zu erleichtern und so Innovation, Wettbewerb und Transparenz im Finanzsektor zu fördern. Der Vorschlag für diese Verordnung wird kritisch gesehen, da die erwarteten finanziellen und personellen Kosten des Projektes mögliche Vorteile für Unternehmen und Verbraucher bei Weitem übertreffen. Den Unternehmen würden durch FiDA nicht nur finanzielle und personelle Kapazitäten bei anderen wichtigen Projekten der digitalen Transformation fehlen, sondern auch erhebliche Mehraufwendungen ohne erkennbaren Nutzen entstehen. Zudem besteht die Gefahr, dass durch FiDA sog. Gatekeeper Zugang zu den Daten europäischer Unternehmen und Verbraucher erhalten würden, was die digitale Souveränität Europas beeinträchtigen könnte. Da FiDA somit ein erhebliches Risiko für die europäische Wettbewerbsfähigkeit darstellt, sollte das Vorhaben gestoppt werden.

Überarbeitung des Proportionalitätsrahmenwerks für kleine (Rück-)Versicherungsunternehmen überarbeiten – für weniger Bürokratie und mehr Proportionalität in DORA

Im Zuge des Solvency-II-Reviews wurde ein neuer Rahmen für Proportionalitätsmaßnahmen geschaffen, der automatische Vereinfachungen für kleine und nicht komplexe Unternehmen (Small and Non-Complex Undertakings – SNCUs) sowie die Möglichkeit vorsieht, dass Unternehmen, die nicht als klein und nicht komplex gelten (Non-SNCUs), bestimmte Proportionalitätsmaßnahmen beantragen können. Die Wirkung dieser Proportionalitätsmaßnahmen ist jedoch sehr begrenzt, da der Kreis der Begünstigten aufgrund restriktiver kumulativer Kriterien sehr eng ist. Auf Grundlage dieser Kriterien könnten in Deutschland rund 40 Versicherungsunternehmen als SNCUs eingestuft werden. Dies entspricht 15 % der Unternehmen nach Anzahl, jedoch weniger als 1 % der gesamten Vermögenswerte. Zum Vergleich: 80 % der deutschen Banken gelten nach Anzahl als kleine und nicht komplexe Institute (Small and Non-Complex Institutions – SNCIs) und repräsentieren 18 % der gesamten Vermögenswerte.

Um einen wirksamen Proportionalitätsrahmen zu schaffen, sind folgende Verbesserungen erforderlich: Die Schwellenwerte für die Anwendung der Solvency-II-Richtlinie sollten angehoben werden, z. B. auf 100 Mio. EUR an gebuchten Bruttobeiträgen und 500 Mio. EUR an versicherungstechnischen Rückstellungen. Die quantitativen Schwellenwerte für die Einstufung als SNCU sollten ebenfalls auf 500 Mio. EUR an gebuchten Bruttobeiträgen in der Schaden-/Unfallversicherung bzw. auf 3 Mrd. EUR an versicherungstechnischen Rückstellungen in der Lebensversicherung angehoben werden, während die übrigen Kriterien unverändert bleiben. Die Proportionalität für Non-SNCUs sollte gestärkt werden, indem der Fokus auf die quantitativen Schwellenwerte von 12 Mrd. EUR an versicherungstechnischen Rückstellungen und 2 Mrd. EUR an gebuchten Bruttobeiträgen gelegt wird – Versicherungsunternehmen unterhalb dieser Schwellenwerte sollten regelmäßig eine Genehmigung für Proportionalitätsmaßnahmen erhalten, sofern keine besonderen Risiken vorliegen. Darüber

hinaus sollte der Katalog der verfügbaren Proportionalitätsmaßnahmen sowohl für SNCUs als auch für Non-SNCUs erweitert werden. Dieser überarbeitete Rahmen sollte zudem eine wirksame Entlastung für Gruppen sicherstellen, die nicht als klein und nicht komplex gelten, sowie für kleinere Einheiten innerhalb größerer Gruppen.

Auch hinsichtlich des Digital Operational Resilience Acts (DORA) ergibt sich Handlungsbedarf. Ziel der DORA-Verordnung ist es, die digitale Widerstandsfähigkeit der Finanzwirtschaft in der EU zu stärken. Hierfür legt DORA verbindliche Cybersicherheitsstandards für den Finanzsektor fest. Versicherungsunternehmen mussten im Zuge der Implementierung von DORA und zur fortlaufenden Erfüllung der Anforderungen enorme Kapazitäten aufbringen. Die hierfür erforderlichen Mitarbeiter fehlen an anderer Stelle und Innovationspotential wird ausgebremst.

Lösungsvorschläge: Die DORA-Anforderungen sollten insgesamt deutlich vereinfacht und stärker am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausgerichtet werden. Dazu gehören ein verschlanktes Informationsregister, eine enger gefasste Definition von IKT-Dienstleistungen sowie abgestufte Anforderungen, insbesondere für kleine und weniger komplexe Unternehmen. Zudem sollten Dokumentations-, Review- und Testpflichten reduziert, das Meldewesen auf systemkritische Vorfälle fokussiert, Schwellenwerte angehoben und mehr Flexibilität bei Klassifizierung und Zwischenmeldungen ermöglicht werden.

Überdenken der pauschalen Einstufung aller (Rück-)Versicherer als Unternehmen von öffentlichem Interesse

Die Einstufung von Unternehmen als Unternehmen von öffentlichem Interesse (Public Interest Entities – PIEs) soll sicherstellen, dass Unternehmen mit potenziell erheblicher Bedeutung für die Öffentlichkeit und das Finanzsystem strengeren Aufsichts- und Transparenzanforderungen unterliegen. Nach geltendem EU-Recht – insbesondere den Rechnungslegungs- und Abschlussprüfungsrichtlinien – werden jedoch alle Versicherungsunternehmen automatisch als PIEs eingestuft, unabhängig von ihrer Größe oder davon, ob ihre Wertpapiere an einem Kapitalmarkt notiert sind.

Viele kleine und regional tätige Versicherer haben jedoch keinen wesentlichen Einfluss auf das Finanzsystem. Ihre Portfolios, ihr Kundenstamm und ihr Marktanteil sind sehr begrenzt. Zudem sind viele kleinere Versicherer als Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit organisiert, sodass aufgrund der Rechtsform kein öffentliches Interesse besteht. In Deutschland hat die kleinere Hälfte aller Solvency-II-pflichtigen Versicherer einen Marktanteil von weniger als 5 %, gemessen an den versicherungstechnischen Rückstellungen in der Lebensversicherung bzw. an den gebuchten Bruttobeiträgen in der Schaden-/Unfallversicherung. Die Anwendung derselben strengen PIE-Anforderungen auf diese Versicherer führt zu hohen Kosten und administrativen Belastungen, die in keinem angemessenen Verhältnis zu ihrem Risikoprofil stehen, und versetzt sie in einen Wettbewerbsnachteil. Komplexe Berichts-, Prüfungs- und Governance-Anforderungen binden zudem erhebliche Managementressourcen, ohne einen entsprechenden Mehrwert für die öffentliche Aufsicht zu bieten.

Die Einstufung als Unternehmen von öffentlichem Interesse sollte auf solche Unternehmen beschränkt werden, deren übertragbare Wertpapiere zum Handel an einem geregelten Markt zugelassen sind, da nur diese tatsächlich von öffentlichem Interesse sind.

Konsequente Bereinigung der Doppelstrukturen, insbesondere dort, wo nationale Pflichten durch EU-Vorgaben überlagert oder ersetzt wurden: Streichung der gesetzlichen Vorgaben zum allgemeinen Sanierungsplan: Mit Umsetzung der Richtlinie zur Sanierung und Abwicklung von Versicherungsunternehmen (IRRD) werden zukünftig europaweit einheitliche Mindeststandards im Bereich der Sanierung und Abwicklung anzuwenden sein. Der präventive Sanierungsplan nach IRRD macht die Anforderung eines allgemeinen Sanierungsplans nach VAG obsolet.

Vermeidung des Aufbaus neuer Bürokratie durch erweiterter Aufbewahrungspflichten: Die in der EU-Kleinanlegerstrategie vorgesehene Pflicht zur Aufbewahrung aller Marketingmitteilungen für mindestens 5 (und maximal 7) Jahre sollte nicht eingeführt werden. Das Europäische Parlament will die Pflicht zur Aufbewahrung sogar auf die Laufzeit der Verträge erweitern. Bei Rentenversicherungen mit langen Vertragslaufzeiten würden Aufbewahrungspflichten über 50 oder sogar 60 Jahre gelten.

Maßnahme 5.4 – 1:1 Umsetzung von EU-Recht

Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) begrüßt ausdrücklich den Koalitionsvertrag sowie die in der Modernisierungsagenda angekündigten Maßnahmen zur Abschaffung von nationalem Goldplating. Für die Branche ist dies ein wichtiges Signal, da zusätzliche nationale Verschärfungen europäischer Vorgaben in der Vergangenheit häufig zu unnötiger Komplexität, erhöhtem Verwaltungsaufwand und Wettbewerbsnachteilen geführt haben. Die nachfolgenden Beispiele zeigen, in welchen Bereichen aus Sicht der Versicherungswirtschaft Spielraum besteht, nationale Verschärfungen zu streichen, und wo eine konsequente 1:1-Umsetzung europäischer Vorgaben sachgerecht ist:

- **Keine DORA-Prüfung als Pflichtbestandteil der Jahresabschlussprüfung:** Eine Prüfung der Einhaltung der Anforderungen des Digital Operational Resilience Act (DORA) ist auf europäischer Ebene nicht verankert. Eine jährliche Prüfung der Einhaltung der operationellen Resilienz ist mit hohen Kosten ohne entsprechenden Erkenntnisgewinn für die Unternehmen verbunden. Mit dem neuen § 35a VAG steht der Aufsicht bereits ein Instrument zur Verfügung, um bei Bedarf individuell eine Prüfung der DORA-Umsetzung zu veranlassen. Reguläre, wiederkehrende DORA-Prüfungen sind – wie zuvor bei den VAIT - nicht erforderlich.
- **Keine Einbeziehung von Versicherungs-Holdinggesellschaften in den DORA-Anwendungsbereich:** Versicherungs-Holdinggesellschaften sind keine Risikoträger, weshalb eine Einbeziehung in den Anwendungsbereich von DORA – auch unter der Prämisse des vereinfachten Risikomanagementrahmens – nicht geboten erscheint. Sofern eine Versicherungs-Holdinggesellschaft auch das

Versicherungsgeschäft betreibt, und damit selbst Risikoträger ist, hat sie ohnehin direkt alle Anforderungen an Versicherungsunternehmen zu erfüllen.

- **Streichung des Ausgliederungsbeauftragten gem. Rundschreiben 2/2017 (VA) - Mindestanforderungen an die Geschäftsorganisation von Versicherungsunternehmen (MaGo):** Der Ausgliederungsbeauftragte ist europarechtlich weder gefordert noch ist er zwingend notwendig, um die Überwachung des Dienstleisters angemessen sicherzustellen. Gerade bei konzerninternen Ausgliederungen sind die Anforderungen wenig praxistauglich und sehr bürokratisch.
- **Umsetzung der Solvency-II-Änderungsrichtlinie im VAG:** Bei der nationalen Umsetzung der Solvency-II-Änderungsrichtlinie bestehen Mitgliedstaatenoptionen zur Ausweitung von Prüf- und Berichtspflichten. Wir sprechen uns ausdrücklich für eine 1:1-Umsetzung der Richtlinie ohne Nutzung dieser Optionen aus. Zusätzliche nationale Anforderungen würden zu unnötiger regulatorischer Belastung führen und den europäischen Harmonisierungsansatz unterlaufen. Entsprechend den Ankündigungen im Koalitionsvertrag und der Modernisierungsagenda ist auf Goldplating konsequent zu verzichten.
- **Aufhebung der verpflichtenden Anwendung der BaFin- Hinweise zum Solvency-II/EZB-Berichtswesen für Erst- und Rückversicherungsunternehmen sowie Versicherungsgruppen:** Es genügen die auf europäischer Ebene festgelegten Berichtspflichten, die in der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 35/2015 und in technischen Durchführungsstandards (ITS) verankert sind. Weitere Konkretisierungen ergeben sich aus den seitens EIOPA veröffentlichten Leitlinien sowie Ausfüllhinweisen zur ESZB-Statistik über Versicherungsgesellschaften der deutschen Bundesbank. Die ESZB-Versicherungsstatistik wird vom Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) erhoben und beinhaltet Informationen zu der wirtschaftlichen Lage und den Finanzaktivitäten von Versicherungsunternehmen im Euroraum.
- **Verankerung der Offenlegungs- statt der Aufstellungslösung für CSRD-UG:**

Der aktuelle Entwurf für die nationale Umsetzung der CSRD sieht in § 289g HGB-E vor, dass der aufgestellte (Konzern-)Lagebericht im juristischen Sinne eine elektronische Datei im XHTML-Format wäre. Einzelne Schritte der Aufstellung einschließlich der Prüfung durch den gesetzlichen Abschlussprüfer und durch den Aufsichtsrat wären softwareabhängig und ausschließlich in diesem Dateiformat möglich. Auch kleinste Korrekturen von redaktionellen Fehlern wären nur durch die Erstellung einer neuen Datei umsetzbar. Damit wird der gesamte Prozess zeitintensiv, technisch aufwendig und fehleranfällig. Wir plädieren daher ausdrücklich dafür, dass anstelle der Aufstellung eine Offenlegung im XHTML-Format gefordert wird. Hierfür könnten die Formatvorlagen im § 328 HGB zu „Form, Format und Inhalt der Unterlagen bei der Offenlegung, Veröffentlichung und Vervielfältigung“ integriert und an Vorgaben zur bisherigen Umsetzung der ESEF-Verordnung für Finanzberichterstattung

angeleglichen werden. §§ 289g und 315e HGB-E können damit entfallen. Für Investoren als primäre Nutzer der Berichte bestehen dadurch keine Nachteile, da die Berichtsinhalte identisch bleiben und die Maschinenlesbarkeit ohne Einschränkungen gegeben ist. Gleichzeitig ermöglicht der Offenlegungsansatz den bereits unter die ESEF-Verordnung fallenden Emittenten, die Einheitlichkeit der unternehmensinternen Berichtswege- und Validierungsprozesse zu gewährleisten. Ein abweichendes Vorgehen würde höheren Bürokratieaufwand und Rechtsunsicherheit sowie unnötige Disruption für die etablierten Prozesse bedeuten, ohne einen Nutzen für die Adressaten und Adressatinnen zu generieren.

- **Ausnahmen von DORA-Finanzunternehmen aus dem Cyber Resilience Act:** DORA verpflichtet Versicherungsunternehmen durch umfassende Anforderungen, etwa an interne Prozesse und Systeme, ein hohes Maß an Cybersicherheit aufrechtzuhalten. DORA nimmt dabei sämtliche Risiken aus und im Zusammenhang mit Informations- und Kommunikationstechnologie in den Blick. Der bestehende und vorrangig auf finanzielle Stabilität ausgerichtete Aufsichtsrahmen unter Solvency II wird damit um die gesamte digitale Infrastruktur und Cybersicherheit erweitert. Der Cyber Resilience Act zielt ebenfalls auf eine Erhöhung der Cybersicherheit ab, ist dabei jedoch – anders als DORA - nicht auf den Finanzsektor beschränkt. Bei gleicher Zielrichtung bestehen somit Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung. Eine zusätzliche Einbeziehung in den Cyber Resilience Act führt bei Versicherungsunternehmen zu zusätzlichem Aufwand, ohne dass sich dies in einer Erhöhung der Cybersicherheit niederschlagen würde. Diese wird bereits durch DORA sichergestellt. Versicherungsunternehmen sollten daher von dem Cyber Resilience Act ausgenommen werden.

Neben dem robusten Regulatorikrahmen, bestehend aus Solvency II und DORA, müssen Versicherungsunternehmen zunehmend weitere Vorgaben zu Meldungen mit ähnlichen, aber nicht identischen Vorgaben beachten. Beispielhaft kann hier das Incident Reporting nach DORA, der Datenschutzgrundverordnung, dem Cyber Resilience Act und der KI-Verordnung genannt werden. Diese Rechtsakte enthalten jeweils Meldevorgaben von Vorfällen mit unterschiedlichen Anforderungen hinsichtlich der Formate und Inhalte. Dabei führt fehlende Interoperabilität zu operativen Herausforderungen und organisatorischen Dopplungen. Dieses Beispiel lässt sich ebenso auf weitere Bereiche übertragen, etwa die Cybersicherheit, Daten-Governance und das Risikomanagement.

Handlungsfeld II – bessere Rechtsetzung

Maßnahme 1 Entwicklung effizienter Regelungsvorhaben – Frühphase stärken

Wir unterstützen das Ziel, die Wirksamkeit, Adressatenfreundlichkeit und Praxistauglichkeit von Gesetzen durch verbesserte Entscheidungsgrundlagen im Gesetzgebungsprozess zu steigern. Aus Sicht der Versicherungswirtschaft sollte ein Fokus dabei auch auf der praxisnahen Abschätzung der Erfüllungskosten liegen. Nur mit einer fundierten Abschätzung der Erfüllungskosten kann eine sachgerechte Abwägung von Kosten und Nutzen einzelner Gesetzgebungsmaßnahmen erfolgen. Bislang ist eine praxisnahe Abschätzung der Erfüllungskosten nicht immer gegeben. So wird bspw. im Gesetzgebungsverfahren zum CSRD-Umsetzungsgesetz von Gesamtaufwänden in Höhe von rund 160.000 EUR pro berichtspflichtiges Unternehmen. ausgegangen Nach einer branchenweiten Kostenerhebung des Verbandes zur CSRD-Umsetzung ergeben sich jedoch deutlich höhere Werte. So beträgt im Branchendurchschnitt der Gesamtaufwand für die CSRD-Umsetzung 1,79 Mio. EUR pro Versicherer. Der Aufwand für die Unternehmen wurde somit deutlich unterschätzt. Dabei sollte die Abwägung von Kosten und Nutzen, auf Basis einer realitätsnahen Kostenschätzung, bereits früh im Rahmen der Entwicklung von Regelungsvorhaben berücksichtigt werden.

Maßnahme 4 Digitale Werkzeuge für die Gesetzgebung vervollständigen, Unterstützungsangebote ausbauen, „Law as Code“

Hinsichtlich des Ziels, digitaltaugliches und bürokratiearmes Recht zu schaffen möchten wir verweisen auf die bestehende Initiative zum Digitalcheck. Das Ziel des Digitalchecks ist es, grundlegende Digitalisierungsfragen schon zu Beginn der Erstellung eines Gesetzestexts mitzudenken. Dessen Einführung wurde im Koalitionsvertrag der damaligen Ampel-Koalition beschlossen und die Eckpunkte zum Digitalcheck wurden 2023 im Bundestag festgelegt. Allerdings wurde der Digitalcheck bislang noch nicht als fester Bestandteil der Gesetzesvorbereitung etabliert. Zwar sollen die Ressorts bei jedem Regelungsvorhaben den Digitalcheck in der jeweils aktuellen Version anwenden, die Pflicht zur Durchführung obliegt jedoch der Bundesregierung. Zudem erfolgt bislang mangels Befugnis auch keine Prüfung durch den Normenkontrollrat zur Anwendung des Digitalchecks. Es wurden lediglich die Prüfkriterien für die Digitaltauglichkeit neuer Regelungen evaluiert. Im Ergebnis gibt es bislang in Gesetzentwürfen keinen Hinweis auf einen durchgeführten Digitalcheck.

Daher regen wir an, den Digitalcheck wieder aufzugreifen und eine verbindliche Anwendung in den Ministerien vorzusehen. Die standardisierten Methoden der Anwendung sollen ohne hohen administrativen Aufwand auskommen. Zudem sollte der Normenkontrollrat zur regelmäßigen Prüfung der Durchsetzung des Digitalcheck ohne Ausnahmen legitimiert werden.

Handlungsfeld V – effiziente Bundesverwaltung

Maßnahme 1 Querschnitts- und Fachaufgaben effizienter erledigen, Verwaltungsprozesse optimieren, bündeln, digitalisieren und automatisieren

Wir begrüßen die Maßnahmen zur Optimierung, Digitalisierung und Automatisierung von Verwaltungsprozessen. Aus Sicht der Versicherungswirtschaft sind im Bereich Kapitalanlage insbesondere die Vereinfachung und Verschlinkung der Planungs- und Genehmigungsvorhaben sowie die vollständige Digitalisierung erforderlich. Dabei sollten vor allem für die Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz deutliche Vereinfachungen umgesetzt und der Prüfungsumfang reduziert werden. Gemäß dem gemeinsamen Bericht des Normenkontrollrates und des Statistischen Bundesamtes „Schneller zur Anlagengenehmigung“ (Juli 2025) hat sich der Prüfungsumfang trotz aller Bestrebungen in den letzten Jahren deutlich erhöht und bindet insbesondere in der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der Öffentlichkeitsbeteiligung massive Ressourcen. Maßnahmen zur Reduzierung des Prüfungsumfangs und der regulatorischen Komplexität haben insoweit ein hohes Beschleunigungspotenzial:

- Zügige Umsetzung der vom Normenkontrollrat vorgeschlagenen Anhebung der Schwellenwerte für die UVP-Pflicht sowie Verzicht auf UVP bei Änderungsgenehmigungen oder nach vorheriger strategischer Umweltprüfung; Überführung förmlicher, in vereinfachte Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung so weit wie möglich.
- Standardisierung der Genehmigungsinhalte soweit möglich, um Entscheidungsspielräume einzugrenzen und die Verfahren und Prüfungen auf die wirklich erheblichen Fälle zu beschränken.
- Deutliche Beschleunigung durch rechtsverbindliche, klare und praktikable Vorgaben, sowohl im Rahmen der Antragstellung durch den Vorhabenträger als auch bei der Prüfung des Antrags durch die Behörde und gegebenenfalls ein drittes Mal bei einer späteren gerichtlichen Überprüfung.
- Spürbare Vereinfachung langwieriger Interessen- und Rechtsabwägungen zugunsten eines gesteuerten Ausbaus Erneuerbarer Energien und der erforderlichen Netzinfrastruktur.
- Einführung der Genehmigungsfiktion in den Verfahrensregeln, soweit die abschließende Bearbeitung und Entscheidung von ordnungsgemäß und vollständig eingereichten Anträgen nicht innerhalb der gesetzlichen Fristenregelungen erfolgt.
- Vollständige Digitalisierung der Planungs- und Genehmigungsverfahren, einschließlich der digitalen Prüfung von Zulassungsvoraussetzungen zur effizienten Nutzung behördlicher Kapazitäten.
- Deutliche Reduktion des Aufwands für Ersatzneubauten um an bestehenden Standorten ohne zusätzlichen Flächenverbrauch neue Anlagen zu ermöglichen.
- Befreiung von der Pflicht eines Planfeststellungsverfahrens für identischen, erweiterten und vollseitigen Ersatzneubau bei Infrastruktur- und Erneuerbare-Energien-Vorhaben.

Anlage

GDV-Vorschläge zur Föderalen Modernisierungsagenda

(Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz zusammen mit dem Bundeskanzler vom 4. Dezember 2025)

Zusammenfassung

Die Regulierungsdichte und die Bürokratiekosten in der Versicherungswirtschaft sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Es ist daher ausdrücklich zu begrüßen, dass Bund und Länder sich Anfang Dezember 2025 auf eine Föderale Modernisierungsagenda verständigt haben, mit der diese großen Hemmnisse für wirtschaftliche Tätigkeit wieder reduziert werden sollen. Die in der Modernisierungsagenda vorgesehenen Impulse zum Bürokratieabbau müssen nun in konkrete und spürbare Entlastungen münden, von denen nach Möglichkeit alle Branchen in vergleichbarem Umfang profitieren. Entscheidend ist, Regulierung effizienter und zielgerichteter auszugestalten, unnötige Vorgaben und Berichtspflichten abzubauen und insbesondere im Finanzsektor das Zusammenspiel von europäischer und nationaler Regulierung konsequent zu berücksichtigen. Doppelstrukturen und nationales Goldplating müssen vermieden werden, um zusätzliche Belastungen ohne Mehrwert zu verhindern.

Der in der Agenda vorgesehene digitale Wandel staatlicher Strukturen bietet große Effizienzpotenziale. Die Zentralisierung der iKfz-Portale wird begrüßt, erfordert jedoch klare rechtliche und technisch-organisatorische Voraussetzungen. Fragen der Systemintegration und Interoperabilität sollten frühzeitig adressiert werden, um eine reibungslose Umsetzung auch für die Versicherungswirtschaft sicherzustellen.

Die Versicherungswirtschaft begrüßt verbesserte steuerliche Rahmenbedingungen für den Einsatz von Kapital im Wissenstransfer und sieht bei passender Ausgestaltung die Möglichkeit, sich mit ihrem Anlagevolumen aktiv zu beteiligen.

Mit Blick auf die Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung sollten Rechtsschutzversicherer mit ihrer digitalen Expertise und Reichweite frühzeitig in die Umsetzung zivilrechtlicher Online-Verfahren eingebunden werden, um Verbraucher zu informieren und die Effizienz der Justiz zu erhöhen. Steuerverfahren sind konsequent zu vereinfachen, indem vorhandene Verwaltungsdaten genutzt und vorausgefüllte Steuererklärungen ausgeweitet werden, insbesondere zur Entlastung von Arbeitnehmern und Rentnern.

Erstes Kapitel: Weniger Bürokratie

I. Bürokratieabbau durch Pflichtreduzierung

Zu Maßnahme 1.1 Abschaffung von mindestens ein Drittel aller Berichtspflichten (Ziffer 1):

Siehe unsere Vorschläge zur Modernisierungsagenda Bund Handlungsfeld 1 Maßnahme 1.1

Zu Maßnahme 1.6 Reduzierung von Berichtspflichten auf EU-Ebene (Ziffer 12)

Siehe unsere Vorschläge zur Modernisierungsagenda Bund Handlungsfeld 1 Maßnahme 5.

IV. Reduzierung der Aufbewahrungspflichten

Zu Maßnahme 4. Bund und Länder werden Aufbewahrungspflichten soweit möglich reduzieren und digitalisieren (Ziffer 32):

Die Versicherungswirtschaft begrüßt die geplante Reduzierung und Digitalisierung von Aufbewahrungspflichten grundsätzlich. Die Maßnahmen sollten jedoch einheitlich für alle Rechtsgebiete (insbesondere für das Handelsbilanzrecht, das Steuerrecht und das Strafrecht) und alle Dokumentarten erfolgen, damit sich kein zusätzlicher Qualifizierungsaufwand ergibt. Einmal getroffene Entscheidungen sollten nicht von Jahr zu Jahr wieder geändert werden (so wie es z. B. bei der Verkürzung der Aufbewahrungsfrist für Buchungsbelege bei Finanzunternehmen erfolgt ist).

Zu Maßnahme 4. digitale Aufbewahrung auch für Jahresabschlüsse bis zum 30.06.2027 in der Abgabenordnung und im Handelsgesetzbuch ermöglichen (Ziffer 33):

Die Versicherungswirtschaft begrüßt ausdrücklich den Vorschlag, auch Jahresabschlüsse digital aufbewahren zu dürfen. Bisher müssen einzig Jahresabschlüsse (einschl. Eröffnungsbilanzen) weiterhin in Papierform aufbewahrt werden (§ 147 Abs. 2 AO). Das ist nicht mehr zeitgemäß. Für Jahresabschlüsse sollte nichts anderes gelten als für andere aufbewahrungspflichtige Unterlagen.

II. Abbau und Modernisierung von Formerfordernissen

Zu Maßnahme 1. Generelle Ersetzung der Schriftform durch die Textform (Ziffer 40):

Die geplanten Erleichterungen zur Ersetzung der Schriftform durch die Textform werden grundsätzlich sehr positiv eingeschätzt

III. Rückführung der Übererfüllung von EU-Recht

Zu Maßnahme 2. Reduktion von bürokratischer Überfüllung (Ziffer 45):

Das Vorhaben wird grundsätzlich sehr begrüßt. Im Bundesdatenschutzgesetz sollten für Fälle, in denen eine Einwilligung untauglich ist, auch weitere Verarbeitungsbefugnisse geregelt werden, so bspw. die Verarbeitung von Gesundheitsdaten zum Abschluss und zur

Durchführung von Versicherungsverträgen sowie die Verarbeitung von Daten über strafrechtliche Verurteilungen für diese Zwecke. Zudem sollte eine unbürokratische Übermittlung personenbezogener Daten innerhalb eines Konzerns möglich sein.

Zu Maßnahme 4. EU-Omnibus (Ziffer 47):

Das Vorhaben, aktiv Vorschläge in den EU-Bürokratieabbau einzubringen, begrüßen wir. Siehe unsere Vorschläge zur Modernisierungsagenda Bund Handlungsfeld 1 Maßnahme 5.

VI. Abschaffung der Pflicht zur Beibringung von Registerauszügen (Ziffer 63)

Der geplante Wegfall der Beibringungspflicht für Auszüge aus dem Bundeszentralregister, Gewerbezentralregister oder Grundbuch wird grundsätzlich sehr positiv eingeschätzt.

Zweites Kapitel: Schnellere Verfahren

III. Vereinfachungen im Datenschutzrecht

Zu Maßnahme 1. Reform der Datenschutzaufsicht (Ziffer 158):

Das angekündigte Vorhaben, die Datenschutzaufsicht für den nichtöffentlichen Bereich bis spätestens Ende 2027 zu reformieren, wird ausdrücklich begrüßt. Die Zielsetzung, eine einheitliche Rechtsauslegung und -anwendung sicherzustellen sowie die Effizienz im Zusammenspiel der Aufsichtsbehörden zu erhöhen, ist aus Sicht der Praxis von zentraler Bedeutung.

Insbesondere wird eine Bündelung bereichsspezifischer Zuständigkeiten bei solchen Landesaufsichtsbehörden unterstützt, die in den jeweiligen Fachgebieten über besondere Erfahrung verfügen. Dies kann zu einer höheren Qualität der Aufsicht und zu einer größeren Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen beitragen. So könnte bspw. die datenschutzrechtliche Aufsicht über alle in Deutschland ansässigen Versicherer von einer versicherungserfahrenen Datenschutzaufsichtsbehörde (z. B. Bayern oder NRW) übernommen werden. Ergänzend ist ein One-Stop-Shop-Ansatz für Konzerne mit Gesellschaften und Niederlassungen in mehreren Bundesländern notwendig, um Mehrfachzuständigkeiten zu vermeiden und Verwaltungsverfahren spürbar zu beschleunigen.

Zu Maßnahme 2. Änderungen des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG)

Änderungen des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG)

2.1 Anonymisierung und Pseudonymisierung im Kontext des KI-Trainings und -Einsatzes (Ziffer 159)

Die geplante Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Anonymisierung und Pseudonymisierung personenbezogener Daten für Zwecke des Trainings und Einsatzes von Künstlicher Intelligenz für öffentliche Stellen ist ein richtiger Ansatz, um die Vorteile Künstlicher Intelligenz in Deutschland auszubauen. Um diesem Ansatz jedoch seine volle Wirkung zu verleihen, sollte die geplante Regelung auch auf zugunsten der Privatwirtschaft ausgedehnt werden.

Besonders sinnvoll erscheint es, die Pseudonymisierung und Anonymisierung grundsätzlich als privilegierte Zweckänderung im Sinne des Art. 6 Abs. 4 DSGVO auszugestalten, da sie den Datenschutzinteressen der betroffenen Personen dient. Dabei sollten praxisgerechte Anforderungen gelten. Ein Datenübermittler kann nicht verpflichtet werden, nachträgliche und vernünftigerweise nicht erwartbare Re-Identifizierungen durch Dritte vollständig auszuschließen, und sollte für solche Fälle auch nicht haften. Zudem sollte sichergestellt werden, dass einmal nach diesen Maßstäben pseudonymisierte oder anonymisierte Daten auch auf europäischer Ebene weiterhin als solche anerkannt werden.

2.2 Beschränkung der Pflicht zur Bestellung von Datenschutzbeauftragten (Ziffer 160)

Die geplante Aufhebung von § 38 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) und die Beschränkung der Bestellpflicht auf Art. 37 DSGVO stellt für viele Unternehmen zwar faktisch keine wesentliche Erleichterung dar, da die Verpflichtung häufig ohnehin besteht. Positiv hervorzuheben ist jedoch, dass auch künftig – insbesondere bei der Einbindung von Dienstleistern – ein klar benannter Ansprechpartner für Datenschutzfragen erhalten bleibt, was aus praktischer Sicht von hoher Bedeutung ist.

2.3 Verankerung des Einer-für-Alle-Prinzips (EfA) (Ziffer 161)

Die Verankerung des Einer-für-Alle-Prinzips im öffentlichen Bereich wird ausdrücklich begrüßt. Die föderale Anerkennung einschlägiger Prüfungen einer Datenschutzaufsichtsbehörde kann wesentlich zur Entlastung der Verwaltung beitragen. Ergänzend sollte für Konzerne mit Gesellschaften oder Niederlassungen in mehreren Bundesländern ein One-Stop-Shop bei einer Datenschutzaufsichtsbehörde vorgesehen werden, um Verfahren zu vereinfachen und Doppelprüfungen zu vermeiden.

5. Zweckfestlegungen (Ziffer 164)

Die angekündigte stärkere Beachtung hinreichend bestimmter und zugleich flexibler Zweckfestlegungen bei neuen Rechtsgrundlagen für die Datenverarbeitung im Rahmen der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung wird begrüßt. Eine bürgerorientierte und technikoffene Ausgestaltung unter Wahrung der datenschutz- und verfassungsrechtlichen Anforderungen ist hierfür der richtige Ansatz.

Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass alle legitimen Zwecke der jeweiligen Verantwortlichen ausreichend berücksichtigt werden. Für den Versicherungsbereich bedeutet dies insbesondere die Schaffung geeigneter Rechtsgrundlagen für die Verarbeitung von Gesundheitsdaten zum Abschluss und zur Erfüllung von Versicherungsverträgen. Hierzu zählen auch Daten mitversicherter Angehöriger sowie Geschädigter. Darüber hinaus ist die Verarbeitung von Daten über strafrechtliche Verurteilungen erforderlich, etwa zur Betrugsabwehr und im Rahmen der Rechtsschutzversicherung.

7. EU-Datenrecht (Ziffer 166)

Die angekündigten Initiativen von Bund und Ländern auf europäischer Ebene werden ausdrücklich unterstützt. Die angestrebte weitere Konsolidierung des EU-Datenrechts, insbesondere über die vorgeschlagenen Omnibus-Pakete hinaus, ist aus praktischer Sicht dringend erforderlich. Die im Papier „German Proposal for simplification of the GDPR“ vom 23.10.2025 enthaltenen Vorschläge stellen hierfür eine geeignete Grundlage dar, insbesondere im Hinblick auf Informations- und Transparenzpflichten, Behördenstrukturen, One-Stop-Shop-Lösungen und digitale Meldeportale.

Darüber hinaus sollten bei den Auskunftsrechten weitere Einschränkungen vorgenommen werden für Fälle, in denen sich Betroffene offensichtlich einen Vorteil für eine andere (gerichtliche) Auseinandersetzung verschaffen wollen. Daher sollte eine Ausnahme vom Auskunftsanspruch geregelt sein, wenn die Auskunft die Geltendmachung oder Verteidigung rechtlicher Ansprüche des Verantwortlichen beeinträchtigen würde (entsprechend den Regelungen in §§ 33 Abs. 1 Nr. 4 und 34 Abs. 1 Nr. 2a) BDSG).

Drittes Kapitel: Effiziente, resiliente und leistungsfähige staatliche Strukturen

I. Bündelung und Zusammenarbeit

Zu Maßnahme 1. Verwaltungsleistungen (Ziffer167)

Die Zentralisierung der iKfz-Portale wird begrüßt. Der – vollständige – digitale Wandel ist als Chance wahrzunehmen, von einer dezentralen technischen Abwicklung von Kfz-Vorgängen abzuweichen. Die Vorteile einer zentral organisierten digitalen Kfz-Verwaltung sind erheblich.

Für eine Optimierung der Zulassungsprozesse sind die rechtlichen sowie organisatorisch-technischen Voraussetzungen als Schlüsselkomponenten grundlegend. Auch mit Blick auf die Implementierung/Systemintegration/Interoperabilität sollten die Herausforderungen für die Versicherungswirtschaft frühestmöglich identifiziert und bedacht werden.

Der Verband steht für die Umsetzung des Vorhabens als fachlicher Partner u.a. mit Blick auf die Standardisierung zur Verfügung.

Zu Maßnahme 4. Konsolidierung der Register (Ziffer 170)

Das Vorhaben, Register auf die Möglichkeit der Konsolidierung hin zu prüfen, wird ausdrücklich begrüßt. Insbesondere sollten dabei auch Erlaubnisse geschaffen werden, die es den Unternehmen ermöglichen zu Zwecken der Vertragsdurchführung auch auf dafür notwendige Register-Daten zuzugreifen.

Für das Vorhaben sollte eine Registerlandkarte mit den untereinander bestehenden potenziellen Datenbezügen sowie ein mittel- bis langfristiger Umsetzungsfahrplan erstellt und veröffentlicht werden.

Zu Maßnahme 7 Zusammenarbeit beim Wissenstransfer (Ziffer 174)

Dass die steuerlichen Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Kapital verbessert werden sollen, das für den Wissenstransfer genutzt wird, wird von der Versicherungswirtschaft begrüßt. Stimmen die Bedingungen, könnten sich Versicherungsunternehmen hier mit ihrem großen Volumen an Kapitalanlagen aktiv daran beteiligen.

Zu Maßnahme 9 Neuordnung der datenschutzrechtlichen Aufsichtsstruktur zwischen Bund und Ländern (Ziffer 176)

Die Bündelung bislang zwischen Bund und Ländern verteilter Kompetenzen wird ausdrücklich befürwortet. Im Übrigen siehe dazu die Anmerkungen zu Nr. 158.

Viertes Kapitel: Digitale Verfahren

II. Digitale Prozesse

Zu Maßnahme 5 Datenverfügbarkeit (Ziffer 217)

Die verstärkte Bereitstellung qualitativ hochwertiger und einfach zugänglicher Daten wird ausdrücklich begrüßt. Dabei sollte neben den Bedürfnissen der Verwaltung auch der Datenbedarf der Wirtschaftsunternehmen angemessen berücksichtigt werden, um digitale Innovationen zu ermöglichen und wirtschaftliche Potenziale zu heben.

Fünftes Kapitel: Bessere Rechtsetzung

I. Modernisierung des Gesetzgebungsverfahrens

Zu Maßnahme 1. Standards, Methodik und Checks im Gesetzgebungsverfahren – Aufwandsarme Umsetzung von Europarecht (Ziffer 221)

Die Ankündigung, Vorgaben des EU-Rechts ohne bürokratische Übererfüllung umzusetzen, ist aus Sicht der Wirtschaft dringend geboten. Eine solche praxisnahe Umsetzung ist entscheidend, um zusätzliche Belastungen für Unternehmen zu vermeiden und die Akzeptanz europäischer Regelungen nachhaltig zu stärken. Weiterhin siehe dazu die Vorschläge zur Modernisierungsagenda – Bund zur Maßnahme 5.4 – 1:1 Umsetzung von EU-Recht.

II. Experimentierklauseln und Reallabore

Zu Maßnahme 2. Reallabore – Ziviljustiz (Ziffer 232):

Die Rechtsschutzversicherer sollten mit ihrer Lotsenfunktion beim zivilrechtlichen Online-Verfahren in den Ländern aktiv einbezogen werden.

Das zivilrechtliche Online-Verfahren soll von der Klageeinreichung bis zur Verhandlung mit Beweisaufnahme digital ablaufen und auch an Privatpersonen adressiert sein. Es soll bei den Amtsgerichten greifen, deren Zuständigkeit künftig bis zu Streitwerten von 10.000 EUR reichen soll – deutlich breiter als die heutige Grenze von 5.000 EUR.

Der Gesetzesentwurf argumentiert zur Zuständigkeitsschwelle auch mit den durch fehlenden Anwaltszwang wegfallenden Anwaltskosten. Gerade hier entsteht ein bedeutendes Feld für die Rechtsschutzversicherer: Sie verfügen durch ihre eigenen digitalen Antrags- und Schadenprozesse über relevante Expertise und erreichen mit 26 Millionen Verträgen mehr als 60 Prozent der deutschen Haushalte.

Diese Expertise und Reichweite sollten bei der Umsetzung des Verfahrens in den Ländern genutzt werden. Rechtsschutzversicherer können eine wichtige Informations-, Lenkungs- und Filterfunktion übernehmen. Sie können Versicherte über die Möglichkeit des Online-Verfahrens informieren, bei der Einschätzung der Erfolgsaussichten unterstützen und den Zugang zum digitalen Verfahren erleichtern. Dies dient sowohl den Verbrauchern als auch der Effizienz der Justiz.

Zu Maßnahme 2. Reallabore – Einkommenssteuerrecht (Ziffer 235)

Daten, die der Steuerverwaltung bereits vorliegen, sollten möglichst nicht noch einmal erklärt werden müssen.

Das Vorhaben wird vom Verband uneingeschränkt unterstützt. Es darf sich nicht noch einmal das Wiederholen, was bei der Reform der Grundsteuer erfolgt ist: Steuerpflichtige mussten die Daten selbst mühevoll zusammenstellen, die der Verwaltung eigentlich bereits vorlagen (u.a. in Finanzamtsakten, Grundbüchern). Der Gesetzgeber wollte den verschiedenen Ämtern lediglich die Arbeit ersparen, die Daten den Grundsteuerämtern selbst direkt zur Verfügung zu stellen.

(2) Für einfache Steuerfälle sollen vorausgefüllte und automatisierte Steuererklärungen sukzessive ausgeweitet werden.

Das Vorhaben wird von der Versicherungswirtschaft grundsätzlich unterstützt. Den Finanzämtern liegen mit der Lohnsteueranmeldung und den Rentenbezugsmitteilungen bereits die erforderlichen Informationen zu den Einkünften vor, auf deren Basis eine vorausgefüllte Steuererklärung bzw. automatisierte Festsetzung erfolgen könnte. Insoweit könnten insbesondere Rentner und Arbeitnehmer im bestehenden System entlastet werden.

Insbesondere soll auch die Besteuerung der Rentnerinnen und Rentner vereinfacht werden.

Es ist nachvollziehbar und grundsätzlich zu begrüßen, Rentner von Erklärungspflichten zu entlasten. Die vorausgefüllte Steuererklärung und eine automatisierte Steuerfestsetzungen wären hierbei ein sinnvoller Weg (s.o.). Die Einführung einer Quellensteuer auf Renten sehen wir hingegen kritisch – insbesondere aufgrund der enormen bürokratischen Aufwände und Verfahrensfragen. Entlastungen zugunsten von Rentnern sollten nicht durch einen Bürokratieaufwuchs bei den Altersvorsorgeeinrichtungen erkauft werden. Zu beachten ist auch stets, dass auch in Zukunft viele Rentner weiterhin eine Einkommensteuererklärung abgeben werden müssen, sei es, weil sie andere Einkünfte haben, sei es, weil sie außergewöhnliche Belastungen oder Sonderausgaben geltend machen wollen.