

Plädoyer für eine Trendwende

Handlungsfelder und Empfehlungen für eine effiziente
Regulierung

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Einleitung | 2 |
| Anstieg der EU-Regulierungsdichte | 3 |
| Ein strukturierter Ansatz für eine effiziente Regulierung | 5 |
| A. Nachhaltigkeitsregulierung..... | 7 |
| B. Mittelstand | 8 |
| C. Aufsichtsrecht | 10 |
| D. Steuerrecht | 11 |
| E. Vertriebsrecht | 12 |
| 4. Fazit | 13 |

Einleitung

Regulierung setzt Mindeststandards, garantiert fairen Wettbewerb und fördert das gegenseitige Vertrauen der Marktteilnehmer/-innen. Gleichzeitig gehört aus Sicht europäischer Unternehmen unpassende Regulierung - neben Fachkräftemangel, Energiekosten und geopolitischer Unsicherheit - zu den größten, langfristigen Investitionshindernissen.¹ Dabei sind staatliche und insbesondere private Investitionen für eine Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und grünes Wachstum essenziell. In seinem kürzlich vorgelegten Bericht² zur Zukunft des EU-Binnenmarktes hat Enrico Letta die Perspektive von Unternehmen auf unnötige Berichts- und Mitteilungspflichten, langsame Genehmigungs- und Steuerverfahren verdeutlicht. Der Reformbedarf ist groß.

Tatsächlich gibt es einen breiten Konsens darüber, Regulierung effizienter zu gestalten und unnötige Regeln und Berichtspflichten zu reduzieren. Die deutsche Bundesregierung hat dazu eine Reihe von Entlastungspaketen auf den Weg gebracht. Die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat das Ziel ausgegeben, die Belastungen für Unternehmen durch Berichtspflichten um 25 Prozent zu senken.³ Während es auf nationaler Ebene⁴ kleine Fortschritte gibt, kam es auf EU-Ebene in den letzten Jahren zu einer starken Zunahme der Regulierung und Berichtspflichten. Allein die Erfüllungskosten der neuen Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) schätzt die Bundesregierung für Deutschland auf 1,4 Mrd. EUR pro Jahr.⁵

Der GDV plädiert **für eine Trendumkehr⁶ hin zu einer effizienten Regulierung**. Statt kleinteiliger und komplexer Regeln brauchen wir eine Konsolidierung auf europäischer Ebene, insbesondere bei Berichts- und Mitteilungspflichten. Dabei geht es nicht um einen Kahlschlag, sondern um einen mehrjährigen, strukturierten Pflegeschnitt. Das Papier klärt zunächst über den **Anstieg der EU-Regulierungsdichte** auf und beschreibt nicht beabsichtigte Folgewirkungen für Unternehmen, Verbraucher/-innen und Aufsicht. Um die Trendumkehr einzuleiten, fordert der GDV ein mindestens **2-jähriges Belastungsmoratorium auf europäischer Ebene**. Im Anschluss schlagen wir ein **Programm für eine effiziente Regulierung** vor. Das Programm besteht aus 5 Handlungsfeldern mit 18 kurz- und mittelfristigen Maßnahmen, die zu einer spürbaren Entlastung von Versicherungsunternehmen führen und die Interessen von Verbraucher/-innen und Aufsichtsbehörden wahren.

¹ European Investment Bank (2024) – Investmentreport 2023/2024. Link: https://www.eib.org/attachments/lu-calli/20230323_economic_investment_report_2023_2024_en.pdf

² Enrico Letta (2024) – Much more than a market. Speed, security, solidarity. Link: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

³ European Commission (2023) – Reducing burdens and rationalising reporting requirements. Link: https://commission.europa.eu/system/files/2023-10/Factsheet_CWP_Burdens_10.pdf

⁴ Statistisches Bundesamt (2024) – Bürokratiekostenindex. Link: https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE_CSRD_UmsG.pdf?__blob=publicationFile&v=2

⁵ Bundesministerium der Justiz (2024) – Referentenentwurf zur Umsetzung der CSRD. Link: https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE_CSRD_UmsG.pdf?__blob=publicationFile&v=2

⁶ Die Forderung einer Trendumkehr ist nicht neu; siehe dazu Nationaler Normenkontrollrat (2023) – Jahresbericht 2023. Link: https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023_NKR_Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Anstieg der EU-Regulierungsdichte

Die Anzahl und der Umfang von Regelungen sind Indikatoren für die Regulierungsdichte und Grundlage für die Schätzung der entstehenden Kosten. In der Regel ist eine steigende Regulierungsdichte mit steigenden Kosten verbunden. Denn Unternehmen und Aufsichtsbehörden müssen Kapazitäten bereitstellen, um neue Regelungen zu rezipieren, einzuordnen und im Anschluss ihre internen Prozesse anzupassen oder ggf. neu aufzusetzen. Der Bürokratiekostenindex (BKI) beispielsweise misst die Belastungen von Unternehmen durch nationale Berichts- und Mitteilungspflichten. Von 2012 bis 2023 ist der Index um ca. 4 Prozentpunkte zurückgegangen. Davon entfällt ein Rückgang von 2 Prozentpunkten auf die Legislaturperiode der aktuellen Bundesregierung. Der Bürokratiekostenindex zeichnet allerdings ein unvollständiges Bild, da er den Aufwand für Verwaltungen und Bürger/-innen nicht berücksichtigt. Zudem klammert der Index die europäische Regulierung größtenteils aus, die für Versicherungsunternehmen in besonderem Maße zu beachten ist.

Auf europäischer Ebene hat die Regulierungsdichte im Bereich der Finanz- und Versicherungsregulierung stark zugenommen (siehe Tabelle 1). In der laufenden Legislaturperiode (2019 bis 2024) haben Kommission, Parlament und Rat über 77 Rechtsakte mit ca. 10.000 Seiten Umfang auf den Weg gebracht. Zusätzlich veröffentlichte die *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA) 55 weitere untergesetzliche Regelungen (*Guidelines, Opinions* und *Supervisory Statements*) mit gut 900 Seiten Umfang. Die EIOPA hat außerdem 2000 Hilfestellungen in sog. Q&As (*Question & Answers*) bereitgestellt, die nationale Aufsichtsbehörden und Unternehmen bei der korrekten Anwendung der Regulierung unterstützen sollen.

Tabelle 1. Anzahl und Umfang von EU-Regulierungen von 2019-2024⁷

| EU-Regulierungen | Anzahl der Dokumente | Umfang in Seiten |
|--|----------------------|------------------|
| Richtlinien und Verordnungen | 15 | 1235 |
| Delegierte Rechtsakte und Durchführungsverordnungen | 52 | 8571 |
| EIOPA-Veröffentlichungen (Aufsichtserklärung, Meinungsäußerungen und Empfehlungen) | 53 | 912 |
| | Σ 120 | Σ 10718 |

⁷ Die Tabelle umfasst Dokumente, die die folgenden drei Kriterien erfüllen:

- Veröffentlichung oder Einigung im Trilog in der laufenden, europäischen Legislaturperiode 2019-2024
- Angesiedelt im Kompetenzbereich der Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union (FISMA) der EU-Kommission oder der European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)
- Regulierungen betreffen Versicherungsunternehmen

Die europäischen Co-Gesetzgeber und die EU-Kommission haben im Zusammenhang mit dem Green Deal insbesondere die Berichts- und Mitteilungspflichten stark ausgeweitet. Beispielsweise müssen Unternehmen nach der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) jährlich zwischen 190 und 823 Datenpunkte berichten. Auch die Taxonomie-Verordnung, die Offenlegungsverordnung und Änderungen im Steuerrecht definieren neue Berichtspflichten. Diese neuen Anforderungen kommen zu den umfangreichen Solvency II-Berichtspflichten (seit 2016) hinzu.

Zwar verfolgen die europäischen Co-Gesetzgeber und die EU-Kommission ausschließlich wichtige Ziele (Schutz der Versicherungsnehmer/-innen, Finanzstabilität, Klimaschutz, etc.), übermäßige Berichtspflichten haben aber nicht beabsichtigte, negative Effekte. Dazu zählen unter anderen:

1. Markteintritte neuer Unternehmen werden erschwert. Weniger Wettbewerb setzt geringere Anreize für Innovationen. Verbraucher/-innen können zwischen weniger Anbietern und Produkten wählen (*lower competition, less innovation & less choices for consumers*).
2. Unternehmen legen einen Teil der Umsetzungskosten auf die Verbraucher/-innen um. Produkte werden teurer (*increasing product prices for consumers*).
3. Unternehmen müssen gleiche oder ähnliche Informationen mehrfach berichten oder veröffentlichen. Zudem sind trotz umfangreichen Standardreportings häufig Sonderanfragen von Verwaltungen und Aufsichtsbehörden zu bearbeiten (*double reporting*).
4. Informationen über Unternehmen oder einzelne Produkte sind zu umfangreich und überfordern Verbraucher/-innen (*information overload for consumers*).
5. Die Kontrolle und Überwachung neuer Berichtspflichten können die Kapazitäten von Verwaltungen und Aufsichtsbehörden überfordern. Andere wichtige Funktionen von Behörden können beeinträchtigt werden (*overburdened authorities*).
6. Die Beschäftigung mit überbordenden Berichtspflichten könnte Unternehmen überfordern und die Arbeit an den eigentlich intendierten Zielen, z.B. im Bereich ESG, verzögern oder sogar verhindern (*overburdened undertakings*).

Ein strukturierter Ansatz für eine effiziente Regulierung

Versicherungsmärkte sind mit Hinblick auf den Schutz der Versicherungsnehmer/-innen und Finanzstabilität stark reguliert – und das ist auch gut so. Bei der Regulierung ist allerdings nicht nur die Effektivität (Zielerreichung), sondern auch die Effizienz (Zielerreichung bei möglichst geringem Ressourceneinsatz) entscheidend. Effiziente Regulierung spart nicht nur Kosten und Mühe für Unternehmen und Verbraucher/-innen, sondern steigert auch die politische Legitimität der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Bei der Arbeit hin zu einer effizienten Regulierung geben die folgenden sieben Prinzipien⁸ Orientierung: Notwendigkeit, Transparenz, Wirksamkeit, Konsistenz, Verhältnismäßigkeit, Risiko- und Prinzipienorientierung.⁹

Der GDV empfiehlt ein mindestens **2-jähriges Belastungs-Moratorium auf europäischer Ebene**, um den Trend der zunehmenden Regulierungsdichte zu stoppen. Änderungen der Regulierung müssen weiter möglich sein und sind sogar unbedingt notwendig. Allerdings sollten in den laufenden europäischen Gesetzgebungsprozessen keine zusätzlichen Berichts- und Meldepflichten geschaffen werden. Falls doch neue Belastungen entstehen, sollten sie durch gleichwertige Entlastungen an anderer Stelle kompensiert werden.

Um tatsächlich eine **Trendwende hin zu einer effizienten Regulierung** zu schaffen, schlägt der GDV einen strukturierten Ansatz vor (Tabelle 2). Dabei verteilen sich 6 Sofortmaßnahmen und 12 mittelfristige Maßnahmen auf die folgenden 5 Handlungsfelder:

- A. Nachhaltigkeitsregulierung
- B. Mittelstand
- C. Aufsichtsrecht
- D. Steuerrecht
- E. Vertriebsrecht

⁸ Angelehnt an den finalen Bericht der Mandelkerngruppe zu *better regulation* (2001). Link: <https://www.smart-reg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf>; ; siehe auch EU-Kommission (2023) - „Better regulation toolbox -July 2023 Edition“ Link: https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf

⁹ Verhältnismäßigkeit, Risiko- und Prinzipienorientierung sind in dem Aufsichtsrahmen Solvency II verankert.

Tabelle 2. Handlungsfelder und Maßnahmen für eine effiziente Regulierung

| Handlungsfelder | Sofort-Maßnahmen | Mittelfristige Maßnahmen |
|--|--|---|
| A. Nachhaltigkeitsregulierung (CSRD, SFDR, Taxonomie-VO) | A1. Notwendigkeit sektorspezifischer Standards für CSRD-Berichterstattung prüfen und Auslegung klarstellen | A2. Unternehmensbezogene Daten aus dem PAI-Statement (SFDR) streichen A3. Informationspflichten zu nachhaltig beworbenen Produkten vereinfachen A4. Berichterstattung der Taxonomie-VO auf wichtige Kennzahlen begrenzen |
| B. Mittelstand | B1. Erleichterungen für mehr KMU-Versicherer in Solvency II ermöglichen | B2. Größenklassen für Finanzunternehmen in der Bilanzrichtlinie definieren B3. KMU und Konzern-Tochtergesellschaften aus Definition von Public Interest Entities streichen B4. Harmonisierung der Ansätze für KMU-Erleichterungen in weiteren Richtlinien |
| C. Aufsichtsrecht | C1. Keine neuen verpflichtenden Pläne zu ESG-Risiken | C2. Bericht über Solvabilität und Finanzlage (SFCR) abschaffen, QRT-Reporting beibehalten C3. Standardformel halbieren, unwesentliche Risikomodule streichen C4. Regelmäßige EIOPA-Stresstests abschaffen |
| D. Steuerrecht | | D1. Mitteilungspflichten abbauen, insb. Doppelreporting D2. Kosten und Nutzen neuer Steuergesetze besser abwägen |
| E. Vertriebsrecht | E1. Reporting für Aufsichtsbehörden nicht noch weiter ausdehnen bzw. auf öffentliche Informationen begrenzen E2. Keine Pflicht zur Aufbewahrung von Marketingmitteilungen E3. Verpflichtung der Bereitstellung von Produktinformationen auf Hersteller begrenzen | E4. Anerkennung von Weiterbildung für IDD und MiFID II |

A. Nachhaltigkeitsregulierung

A1 Sofortmaßnahme: Notwendigkeit sektorspezifischer Standards für CSRD-Berichterstattung prüfen und Auslegung klarstellen

Aktuell regeln zwölf sektorübergreifende *European Sustainability Reporting Standards (ESRS)* die Inhalte der CSRD-Berichte. Die ersten CSRD-Berichte für das Geschäftsjahr 2024 (Veröffentlichung in 2025) werden sehr umfangreich ausfallen. Unternehmen müssen zwischen 190 und 823 Datenpunkte berichten und viele Aspekte qualitativ darlegen. Übermäßige Berichtspflichten verstärken das Risiko, dass Unternehmen Nachhaltigkeit als reine *box ticking exercise* wahrnehmen. Mit der Wesentlichkeitsanalyse ist grundsätzlich ein gutes prinzipienorientiertes Instrument vorhanden, um relevante von nicht relevanten Inhalten zu trennen. Allerdings lassen die Standards teilweise unterschiedliche Interpretationen zu, was die Vergleichbarkeit einschränkt. Hier sollten Klarstellungen erfolgen, auch mit dem Ziel eines verdaubaren Maßes an Berichterstattung aus Ersteller- und Empfängerperspektive. Zudem sollte evaluiert werden, ob zusätzliche sektorspezifische Standards notwendig sind. In keinem Fall sollten sich überschneidende Regulierungen aus sektoragnostischen und sektorspezifischen Anforderungen ergeben. Zudem ist die vollständige Konsistenz mit den ISSB Standards sicherzustellen, um die Komplexität im internationalen Vergleich auf ein verträgliches Maß zu reduzieren.

A2. Unternehmensbezogene Daten aus dem PAI-Statement (SFDR) 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 von information overload 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.

A3. 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.

A4. Berichtsumfang der Taxonomie-Verordnung 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 „Taxonomiekonforme 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.

B. Mittelstand

B1. Sofortmaßnahme: Erleichterungen für mehr KMU-Versicherer in Solvency II ermöglichen

Im Review der Solvency II-Richtlinie ist ein Paket automatischer proportionaler Erleichterung für sogenannte small and non-complex undertakings (SNCU) vorgesehen. Darüber hinaus sollen auch Unternehmen, die nicht die Kriterien als SNCU erfüllen, bestimmte proportionale Erleichterungen als Einzelmaßnahmen bei der Aufsichtsbehörde beantragen dürfen. Die Änderungen gehen in die richtige Richtung. Allerdings werden nur wenige deutsche KMU-Versicherer als SNCU eingestuft, da die relevanten Kriterien für den deutschen Markt zu restriktiv sind. Versicherer sollten bei der Aufsichtsbehörde daher einen Antrag stellen dürfen, den SNCU gleichgesetzt zu werden, auch wenn sie nicht alle SNCU-Kriterien erfüllen. Dieser Vorschlag entlastet Versicherer und Aufsichtsbehörden gleichermaßen, da die Genehmigung von Einzelmaßnahmen gebündelt wird.

B2. Größenklassen für Finanzunternehmen in der Bilanzrichtlinie definieren

Horizontale europäische Regulierungen, wie beispielsweise die CSRD, nutzen bei der Bestimmung des Anwendungsbereiches häufig die Größenklassen der Bilanzrichtlinie. Unternehmen zählen nicht mehr als KMU, sondern als große

Unternehmen, wenn sie zwei der drei folgenden Kriterien überschreiten: Umsatz > 50 Mio. EUR; Bilanzsumme > 25 Mio. EUR; Beschäftigte > 250. Für KMU-Versicherer sind die Kriterien nur begrenzt geeignet, da sie im Verhältnis zur Mitarbeiterzahl eine höhere Bilanz- und Umsatzerlös-Skalierung als Unternehmen der Realwirtschaft haben. In der Folge können Versicherungsunternehmen als „große Unternehmen“ klassifiziert werden, obwohl sie teilweise weniger als 50 Mitarbeiter beschäftigen. Diese Unternehmen sollten nicht die gleichen Anforderungen erfüllen müssen wie internationale Unternehmensgruppen der Realwirtschaft. Finanzunternehmen sollten daher für die Einstufung in die relevanten Größenklassen nach der Bilanzrichtlinie alle drei Merkmale erfüllen müssen. Versicherer mit weniger als 250 Beschäftigten würden dann nicht mehr als große Unternehmen, sondern als KMU eingestuft werden. Damit würden beispielsweise viele KMU-Versicherer von der CSRD befreit.

B3. KMU sowie Konzern-Tochtergesellschaften aus Definition von Public Interest Entities streichen

Als Antwort auf die Bankenkrise 2008/2009 wurde die Kategorie Public Interest Entities (PIE) im Jahr 2013 eingeführt. Unabhängig von ihrer Größe, Marktrelevanz und Kapitalmarktorientierung werden pauschal alle Versicherer, die unter Solvency II fallen, als PIE eingestuft. Aus Sicht des GDV sind viele KMU-Versicherer aufgrund ihrer Tätigkeit, ihrer Größe oder ihres geringen Marktanteils nicht von öffentlichem Interesse und sollten dementsprechend von der PIE-Einstufung ausgenommen werden. Des Weiteren sollte überprüft werden, inwieweit auch nicht-kapitalmarktorientierte Unternehmen von der Einstufung als PIE ausgenommen werden können. Der Solvency II-Aufsichtsrahmen schließt KMUs und nicht-kapitalmarktorientierte Unternehmen mit ein und ist mehr als ausreichend. Außerdem hätten Mitgliedstaaten nach wie vor die Möglichkeit, bestimmte Unternehmen gezielt als PIE einzustufen. Mit dem Wegfall der pauschalen PIE-Einstufung für KMU würden beispielsweise verschärfte Anforderungen an die externe Abschlussprüfung oder an die dokumentations-intensive Abgrenzung zu den Nichtprüfungsleistungen durch den Abschlussprüfer entfallen. Zusätzlich sollten in kapitalmarktorientierten Versicherungsgruppen nur die Konzern-Obergesellschaft als PIE klassifiziert werden, um Mehrfachregulierung auf unterschiedlichen Konzernebenen zu verhindern.

B4. Harmonisierung der Ansätze für KMU-Erleichterungen in weiteren Richtlinien

In europäischen Richtlinien gibt es unterschiedliche Ansätze, wie für KMU proportionale Erleichterungen ermöglicht werden. Für die Unternehmen ist es dadurch teilweise schwierig nachvollziehbar, welche Erleichterungen für sie bestehen. Des Weiteren gibt es Regulierungen, die keine oder nur sehr wenige proportionale Erleichterungen für KMU zulassen. Daher schlagen wir vor, die Ansätze für KMU-Erleichterungen in horizontalen Regulierungen zu evaluieren. Im nächsten Schritt sollten die Ansätze weitestgehend harmonisiert werden. Als Ausgangspunkt empfehlen wir eine passgenaue Definition von Größenklassen, die zwischen

Unternehmen aus Real- und Finanzwirtschaft differenziert (siehe Maßnahme A3). Für diese Größenklassen sollten Bündel von automatischen Erleichterungen geschnürt werden.

C. Aufsichtsrecht

C1. Sofortmaßnahme: Keine neuen verpflichtenden Pläne zu ESG-Risiken

Versicherer sind nach Solvency II zu einem umfassenden Risikomanagement verpflichtet, das ESG-Risiken bereits einschließt. Im Rahmen des ORSA (Own Risk and Solvency Assessment) ist beispielsweise die Analyse von langfristigen Klimawandelszenarien verpflichtend. Der Mehrwert einer zusätzlichen Verpflichtung zur Erstellung von Plänen zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken ist nicht ersichtlich.

C2. Bericht über Solvabilität und Finanzlage (SFCR) abschaffen, QRT-Reporting beibehalten

Versicherer müssen jährlich in einem umfangreichen Bericht (Solvency and Financial Condition Report (SFCR)) die Öffentlichkeit über die Solvabilität und Finanzlage informieren. Der Bericht ist für Verbraucher/-innen auf Grund seiner Länge und Detailtiefe ungeeignet (information overload). Ein Indikator für den geringen Mehrwert der SFCR sind die sehr niedrigen Abrufzahlen mit durchschnittlich neun Downloads pro Monat. Professionelle Nutzer greifen fast ausschließlich auf die öffentlich verfügbaren quantitativen Daten in den sog. Quantitative Reporting Templates (QRT) zu. Der SFCR sollte daher vollständig abgeschafft werden. Eine Pflicht zur Information über die Solvenzquote auf der Unternehmens-Website ist ausreichend. Die Pflicht zur Veröffentlichung der QRT für professionelle Nutzer/-innen sollte beibehalten werden.

C3. Standardformel halbieren, unwesentliche Risikomodule streichen

Die Standardformel zur Berechnung der Solvenzkapitalanforderung (Solvency Capital Requirement (SCR)) gliedert sich in die Analyse eines umfassenden Katalogs von Einzelrisiken, den sogenannten Risikomodulen. Viele einzelne Risikomodule wirken sich jedoch minimal auf das SCR aus. Beispiele für unwesentliche Module sind u. a. das Konzentrationsrisiko oder das Nicht-Leben-Stornorisiko. Insgesamt sollte die Anzahl der Risikomodule in der Standardformel um 50 Prozent verringert werden.

C4. Regelmäßige EIOPA-Stresstests abschaffen

Die EIOPA-Stresstests (seit 2011) sind mit der Einführung von Solvency II (seit 2016) obsolet geworden. Hintergrund ist, dass die Berechnung der Solvenzkapitalanforderung bereits auf der Analyse von zahlreichen einzelnen Stress-Szenarien beruht. Die daraus abgeleiteten Ergebnisse melden die Versicherer in ihrer umfangreichen regelmäßigen Jahres- und Quartalsberichterstattung an die

Aufsichtsbehörden, die somit bereits über lückenlose und umfangreiche Unternehmensdaten verfügen. Daher schaffen die EIOPA-Stresstests auch keinen zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Zudem haben Aufsichtsbehörden die Möglichkeit Spezialabfragen durchzuführen, falls doch zusätzliche Daten benötigt werden. Dem gegenüber steht der massive Aufwand zur Durchführung der zusätzlichen Berechnungen. Die EIOPA-Stresstests sollten daher abgeschafft werden.

D. Steuerrecht

D1. Mitteilungspflichten abbauen, insb. Doppelreporting

In den letzten Jahren ist es zu einem massiven Ausbau der Mitteilungspflichten im Bereich des Steuerrechts gekommen. Deren Erfüllung macht inzwischen einen Großteil der steuerlichen Arbeit in Versicherungsunternehmen aus. So müssen Unternehmen beispielsweise grenzüberschreitende Steuergestaltungen mitteilen (obwohl diese vollkommen legal und all-gemein bekannt sind) und jährlich ausführlich über ihre steuerliche Lage in den einzelnen Ländern berichten. Mit dem sogenannten Country-by-Country Reporting besteht diese Verpflichtung nicht nur gegenüber den Finanzbehörden (internes Country-by-Country Reporting), sondern auch öffentlich (öffentliches Country-by-Country-Reporting), obwohl sich die meisten Informationen bereits aus den Geschäftsberichten ergeben. Hinzu kommen diverse Meldeverpflichtungen in Bezug auf die Kunden der Versicherer, wie etwa die Meldung von Finanzkonten aufgrund des Common Reporting Standards. Gerade auch für Unternehmen, die den neuen Regelungen der globalen Mindestbesteuerung unterliegen, können bestehende Abwehrmaßnahmen und Berichtspflichten deutlich reduziert werden, da sich vielfach Redundanzen ergeben (beispielsweise mit Blick auf die Anti-Tax Avoidance Directive (ATAD)). Zudem sollte bei der geplanten Einführung eines einheitlichen Unternehmenssteuerrechts in der Europäischen Union (BEFIT-Richtlinie) sowohl der Anwendungsbereich als auch die Bemessungsgrundlage möglichst weitgehend an die Mindestbesteuerungsrichtlinie angeglichen werden, um ein Doppelreporting zu vermeiden.

D2. Kosten und Nutzen neuer Steuergesetze besser abwägen

Eine gute Gesetzgebung zeichnet u. a. aus, dass der Nutzen des Gesetzes die Kosten der Umsetzung und Befolgung übersteigt. Diese Kosten-Nutzen-Analyse ist gerade im Bereich der vermeidlichen Missbrauchsbekämpfung im Steuerrecht in eine erhebliche Schiefelage geraten. Unserer Erfahrung nach werden die erhofften Steuermehreinnahmen und Informationsgewinne bei neuen Melde- und Missbrauchsvorschriften regelmäßig überschätzt und zugleich die Umsetzungs- und Befolgungskosten bei den Steuerpflichtigen, als auch bei der Finanzverwaltung unterschätzt. Ein gutes Beispiel hierfür sind die Mitteilungspflichten grenzüberschreitender Steuergestaltungen (DAC 6). Der zusätzliche Informationsgewinn für die Finanzverwaltung und den Steuergesetzgeber durch die eingegangenen Meldungen ist sehr gering, wohingegen der Umsetzungsaufwand auf beiden Seiten erheblich war und ist. Mit der globalen Mindestbesteuerung wurde sogar ein

gänzlich neues und extrem aufwändiges Steuerregime eingeführt, von dem jedoch nur geringfügige Steuermehreinnahmen zu erwarten sind. All diesen Maßnahmen ist zudem gemein, dass sie insbesondere diejenigen Steuerpflichtigen belasten, die ohnehin ihren Steuererklärungs- und Zahlungsverpflichtungen umfassend nachkommen, wohingegen die sehr wenigen unehrlichen Steuerpflichtigen auch nicht durch immer weitere Reporting- und Missbrauchsmaßnahmen abgehalten werden, sondern nur durch verstärkte Steuerstrafverfolgungen.

Neue Gesetze sollten daher stärker als bislang auch die Befolgungskosten berücksichtigen und zudem regelmäßig hinsichtlich der Kosten und Nutzen evaluiert werden. Hier wäre es ein wichtiger Schritt, EU-Vorschriften (Richtlinien, Verordnungen etc.) künftig mit einer Verfallsklausel („Sun-set-Clause“) oder vergleichbaren Mechanismen zu verabschieden, damit diese aufgrund des im Steuerrecht geltenden Einstimmigkeitsprinzips nicht faktisch weitgehend in Stein gemeißelt sind. Gerade bei der globalen Mindestbesteuerung besteht ein erhebliches Vereinfachungs- und Bürokratieabbaupotenzial, welches bei künftigen Überarbeitungen der Richtlinie konsequent genutzt werden sollte.

E. Vertriebsrecht

E1. Sofortmaßnahme: Reporting für Aufsichtsbehörden nicht noch weiter ausdehnen bzw. auf öffentliche Informationen begrenzen

Das in der EU-Kleinanlegerstrategie vorgesehene Reporting der Versicherer gegenüber Aufsichtsbehörden sollte auf die Daten begrenzt sein, die bereits geliefert werden bzw. öffentlich abrufbar sind (beispielsweise über die Website der Produkthersteller) oder die von den Produktherstellern an den European-Single-Access-Point (ESAP) übermittelt werden sollen.

E2. Sofortmaßnahme: Keine Pflicht zur Aufbewahrung von Marketingmitteilungen

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.

E3. Sofortmaßnahme: Verpflichtung der Bereitstellung von Produktinformationen auf Hersteller begrenzen

Nur der Hersteller von Produkten und nicht auch der Vertreiber sollte im Zuge der EU-Kleinanlegerstrategie dazu verpflichtet sein, das Produktinformationsblatt bereitzustellen. Vermittler können ihre Kunden/-innen für tiefergehende Informationen auf die Website des Produktherstellers verweisen.

E4. Anerkennung von Weiterbildung für IDD und MiFID II

Weiterbildungsmaßnahmen, die sowohl unter der Insurance Distribution Directive (IDD) als auch unter der Markets in Financial Instruments Directive (MiFID II) als anrechnungsfähig gelten, weisen inhaltlich große Überschneidungen auf. Daher sollten sie auch für das jeweils andere Regime anrechnungsfähig sein. Damit würde die verpflichtende Weiterbildung für Vermittler, die Anlageprodukte anbieten - auch versicherungsbasierte - den gesetzlichen Umfang von 15 Stunden pro Jahr abbilden, ohne sich auf 30 Stunden zu kumulieren.

4. Fazit

Unser Plädoyer für eine Trendwende hin zu einer effizienten Regulierung unterstützt das Ziel einer starken, wettbewerbsfähigen Europäischen Union. In diesem Sinne begrüßen wir das Ziel der aktuellen EU-Kommission, die Belastungen für Unternehmen durch Berichtspflichten um 25 Prozent zu senken. Mit dem vorliegenden Programm machen wir konkrete Vorschläge, an welchen Stellen Berichts- und Mitteilungspflichten reduziert werden können.

Regulierung wird nicht nur in Brüssel, sondern auch in Paris, Warschau und Berlin gemacht. Doch nationale Alleingänge führen selten ans Ziel. Für eine effiziente, konsistente Regulierung sollten europäische und nationalstaatliche Initiativen gut aufeinander abgestimmt sein. Zudem können Mitgliedstaaten bei der nationalen Umsetzung europäischer Regelungen Augenmaß bewahren und nationale Regelungen abbauen, die im Zuge europäischer Gesetzgebung hinfällig geworden sind. Wir sehen die Europäische Union nicht als Problem, sondern als Teil der Lösung für eine effiziente Regulierung und gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen.