

# Bürokratielasten und Wettbewerbsfähigkeit: Was neue Daten zeigen

Dr. Jörg S. Haas · [j.haas@gdv.de](mailto:j.haas@gdv.de)

**Neue Daten zeigen: Bürokratie und Regulierung werden für Unternehmen zunehmend zum Problem. Besonders betroffen ist das Finanz- und Versicherungswesen. Dort ist die Belastung in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen, was Produktivität und Innovation bremsen kann. Die Politik sollte darauf hinarbeiten, Regulierungsziele mit weniger Doppelarbeit, weniger Berichtspflichten und wirksamerer Proportionalität zu erreichen. Das stärkt die Wettbewerbsfähigkeit, ohne Stabilität und Verbraucherschutz zu schwächen.**

**Regulierung ist für Versicherungsmärkte unverzichtbar.** Solvency II stärkt die finanzielle Stabilität und die Risikotragfähigkeit der Versicherer. Hohe Verbraucherschutzstandards schaffen Vertrauen in langfristige Verträge. Doch Regulierung hat auch Kosten. Besonders teuer wird sie, wenn sich Regeln überschneiden, zu detailliert sind oder sich immer wieder ändern. Entscheidend ist dabei nicht allein, wie viel reguliert wird. Entscheidend ist, ob Aufwand und Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis stehen.

**Neue Untersuchungen der Deutschen Bundesbank und der Universität St. Gallen beleuchten das Problem aus zwei Richtungen.** Die Bundesbank zeigt, wie stark die Belastung der Unternehmen gestiegen ist und welche Kosten dabei entstehen. Die St.-Gallen-Studie untersucht speziell die Versicherungsregulierung. Sie richtet den Blick auf Komplexität, Proportionalität sowie mögliche Folgen für Wettbewerb und Innovation.

## Regulierung wird zunehmend zum Problem

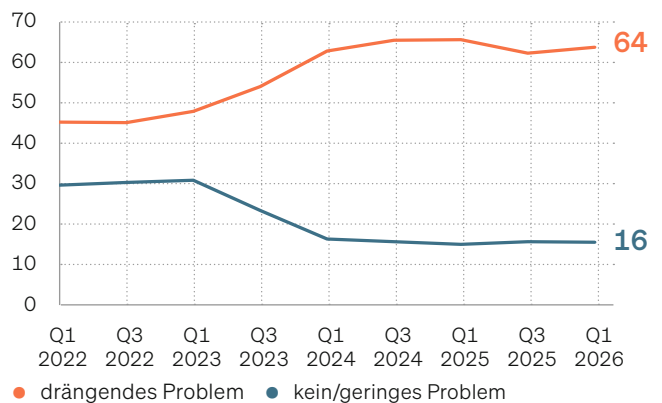
**Die Bundesbank fragt Unternehmen regelmäßig nach den größten Hindernissen für ihre Geschäftstätigkeit.** An diesem Panel nehmen monatlich rund 3.000 Unternehmen teil. Eine der Fragen lautet, wie problematisch verschiedene Faktoren in den kommenden sechs Monaten sein werden. Nach Regulierung

und staatlichen Vorschriften fragt die Bundesbank in jedem zweiten Quartal.

**Für die Sektorgruppe mit Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und freiberuflichen Dienstleistungen zeigt sich seit 2022 ein klarer Trend: Im ersten Quartal 2022 nannten 46 % der Unternehmen Regulierung ein drängendes Problem. Anfang 2026 waren es 64 %. Gleichzeitig halbierte sich der Anteil der Unternehmen, die darin kein oder nur ein geringes Problem sahen, nahezu von 30 auf 16 % (siehe Abb. 1). Eine feinere Branchenaufteilung für das erste Quartal 2024 zeigt: Mit rund 78 % lag das Finanz- und Versicherungswesen bei der wahrgenommenen Belastung durch Regulierung an der Spitze der ausgewiesenen Branchen (siehe Abb. 2).**

## Regulierung als zunehmendes Problem

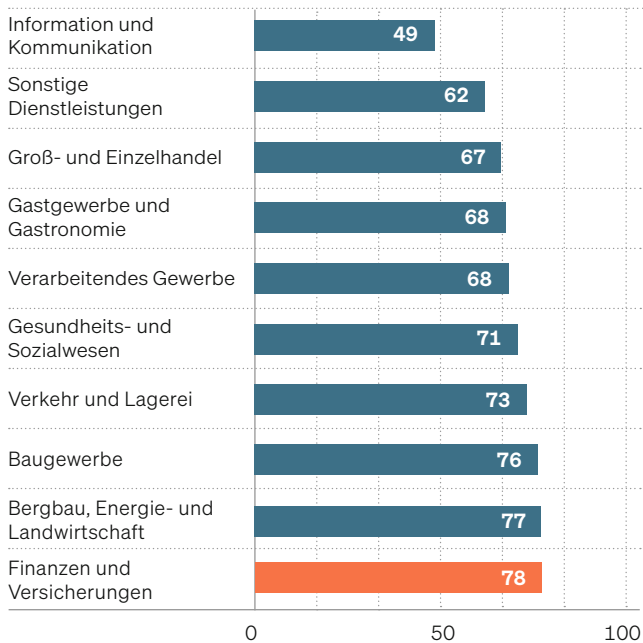
**Abb. 1** · Regulierung als Herausforderung der kommenden sechs Monate für Finanz-, Versicherungs- und andere Dienstleistungen, %



Anmerkung: Dargestellt sind die Mittelwerte der drei veröffentlichten Monatswerte in den tatsächlichen Befragungsquartalen Q1 und Q3. Die Sektorgruppe umfasst neben Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (WZ 64–66) auch wirtschaftliche, wissenschaftliche und freiberufliche Dienstleistungen (WZ 68–82).  
Quelle: Bundesbank; eigene Darstellung

## Finanzsektor am stärksten belastet

**Abb. 2** · Hohe Regulierung als Herausforderung, in % der befragten Unternehmen, Q1 2024



Quelle: Bundesbank

**Die berichteten Probleme spiegeln sich auch in erheblichen Kostenbelastungen wider.** Dazu befragte die Bundesbank im dritten Quartal 2025 rund 7.000 Unternehmen in einem Sondermodul ihrer Unternehmensumfrage. Die Teilnehmer schätzten, welchen Aufwand staatliche Vorgaben 2022 und 2024 verursacht hatten. Im Durchschnitt stiegen die angegebenen Bürokratiekosten von rund 5 auf 7 % des Jahresumsatzes. Für das Finanz- und Versicherungswesen stiegen sie von 7 auf rund 10 % – das höchste Niveau aller ausgewiesenen Branchen (siehe Abb. 3).

**Als besonders belastend nennt die Bundesbank im Finanz- und Versicherungssektor die Steuer- und Finanzberichterstattung sowie den Datenschutz.** Hinzu kommen nach ihrer Einschätzung unter anderem ESG-Vorgaben, Anforderungen an digitale und operationale Resilienz sowie zusätzliche Melde-, Offenlegungs- und Compliancepflichten.

## Warum der Bürokratiekostenindex ein anderes Bild zeigt

**Im Gegensatz zu den Bundesbank-Daten ist der Bürokratiekostenindex des Statistischen Bundesamtes seit 2022 weitgehend unverändert.** Das ist nur vordergründig ein Widerspruch, denn die Messungen erfassen Unterschiedliches.

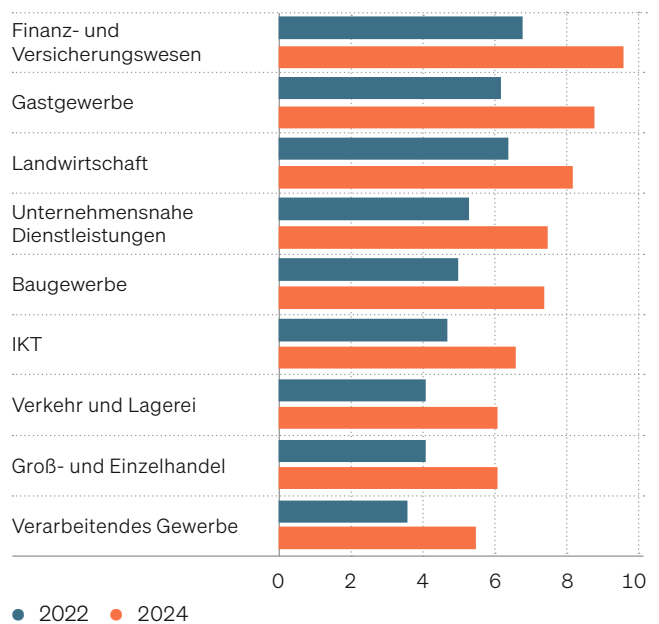
**Der Bürokratiekostenindex misst die Kosten von Informationspflichten: Meldungen, Nachweise, Anträge oder Dokumentationen.** Andere Kosten, die durch die Umsetzung von Regulierung in Geschäftsprozessen entstehen, erfasst er nicht. Er erfasst außerdem nur den laufenden Aufwand, nicht aber die Einführungskosten. [Frühere GDV-Untersuchungen](#) legen nahe, dass Umstellungsprozesse mit erheblichen und vom Gesetzgeber oft unterschätzten Kosten verbunden sind. Auch EU-Recht fließt in diesen Indikator nur teilweise ein. Wird eine EU-Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt, beeinflusst das den Index. Unmittelbar geltendes EU-Recht (z. B. Verordnungen) wird dagegen nicht systematisch erfasst. Für eine stark europäisch regulierte Branche wie die Versicherungswirtschaft ist das eine erhebliche Lücke.

**Die Bundesbank wählt einen anderen Weg: Sie fragt die Unternehmen selbst.** Dabei zählt sie zu Bürokratiekosten auch Aufwendungen für Personal, externe Dienstleister, IT, Technik und andere Investitionen.

**Beide Methoden haben Stärken und Schwächen.** Unternehmensschätzungen liegen nah an der betrieblichen Praxis, können aber von Erinnerung, Wahrnehmung und unterschiedlichen Begriffsverständnissen beeinflusst werden. Die amtliche Bürokratiemessung ist leichter replizierbar, aber auch weniger nah am

## Bürokratiekosten hoch und steigend

**Abb. 3** · Bürokratiekosten nach Branchen in % des Jahresumsatzes



Quelle: Bundesbank

betrieblichen Ablauf. Das Ergebnis hängt daher auch davon ab, wie eine Vorgabe abgegrenzt und modelliert wird.

### Bürokratie kostet nicht nur Geld

**Regulierung bindet Arbeitskraft, Managementkapazitäten, IT-Budgets und externe Fachleute.** Diese Ressourcen fehlen dann an anderer Stelle. Daher ist es plausibel, dass die Bundesbank einen negativen Zusammenhang zwischen Bürokratiekosten und Produktivität findet. Steigt der Bürokratiekostenanteil am Umsatz um einen Prozentpunkt, liegt der Umsatz je Beschäftigten in ihren Schätzungen im Mittel rund 3 % niedriger. Statistisch signifikant nachweisen lässt sich dieser Zusammenhang allerdings nur bei kleinen Unternehmen. Eine überschlägige Rechnung der Bundesbank deutet zudem darauf hin, dass die gestiegenen Bürokratiekosten das deutsche Produktivitätswachstum zwischen 2022 und 2024 um rund einen halben Prozentpunkt gedrückt haben könnten.

**Selbst diese Produktivitätseffekte erfassen nur einen Teil der möglichen volkswirtschaftlichen Folgen.** Eine [frühere GDV-Analyse](#) zeigt, dass Regulierung auch die Versicherbarkeit von Risiken und damit Umfang und Preis des Versicherungsschutzes beeinflussen kann. Sie kann zudem die Möglichkeiten der Versicherer als langfristige Kapitalanleger einschränken. Damit

können die Folgen bis zu Investitionen, Innovation und Wachstum reichen. Diese Wirkungen werden von der Bundesbank-Studie nicht quantifiziert.

**Eine aktuelle Studie von Davide Oertle und Martin Eling von der Universität St. Gallen ergänzt die gesamtwirtschaftliche Perspektive der Bundesbank um den Branchenfokus.** Sie richtet den Blick auf Versicherer in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Sie verbindet eine Unternehmensbefragung, an der sieben deutsche Versicherer teilnahmen, mit einem Bewertungsrahmen, der sich an den Grundsätzen guter Regulierung von OECD und EU orientiert. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass Versicherungsregulierung seit 2014 umfassender, komplexer und thematisch breiter geworden ist. Vor allem bei Proportionalität und praktischer Umsetzung sehen sie Verbesserungspotenzial.

**Auch bei Wettbewerb und Innovation fällt das Bild kritisch aus.** In allen drei Ländern bewerten die befragten Unternehmen den regulatorischen Einfluss überwiegend negativ. Genannt werden vor allem hohe Detailtiefe, starre Berichtspflichten, Formalismus und häufige Änderungen. Nach Einschätzung der Autoren können sie Ressourcen binden, Innovationen verzögern und neue Produkte erschweren. Proportionalität, verlässliche Regeln und mehr Kohärenz könnten diese Belastungen mindern.

**Die neuen Befunde bestätigen frühere Analysen des GDV.** Eine Auswertung des Verbands zählt allein für die EU-Legislaturperiode 2019 bis 2024 77 Rechtsakte der Finanz- und Vertriebsregulierung, die Versicherer betreffen. Hinzu kommen zahlreiche untergesetzliche Regeln. Die Studien der Bundesbank und der Universität St. Gallen ergänzen diese Bestandsaufnahme aus zwei Richtungen: Die Bundesbank misst die steigende Belastung und untersucht ihre gesamtwirtschaftlichen Folgen. Die Autoren der Universität St. Gallen zeigen, welche Rolle Komplexität, Proportionalität und Kohärenz speziell in der Versicherungsregulierung spielen.

### Was die Politik jetzt tun sollte

**1. Regulierung konsequent vereinfachen.** Doppelregulierung kostet, ohne mehr Schutz zu schaffen. Das gilt etwa für Überschneidungen zwischen DORA, dem AI Act, dem Cyber Resilience Act und Solvency II. Der GDV fordert daher beispielsweise, die Ausgliederungs-Anforderungen nach Solvency II und die Anforderungen an das Drittparteienrisikomanagement nach DORA besser aufeinander abzustimmen und DORA-regulierte Finanzunternehmen vom Cyber Resilience Act auszunehmen.

### Was die St.-Gallen-Studie ergänzt

**Regulierung wird komplexer.** Seit 2014 kamen neue oder ausgeweitete Anforderungen bei Solvenz und Governance, Nachhaltigkeit, Digitalisierung, Datenschutz und IT-Resilienz hinzu. Der Regulierungsrahmen ist nach Einschätzung der Autoren technischer und datenintensiver geworden.

**Proportionalität und Kohärenz funktionieren nicht immer.** Vor allem kleinere und mittlere Unternehmen berichten von hohen administrativen Anforderungen. In den qualitativen Antworten kritisieren Teilnehmer zudem Überschneidungen zwischen Regelwerken und eine unzureichende Abstimmung.

**Nicht weniger Schutz, sondern bessere Regeln.** Die Studie empfiehlt eine stärker risikobasierte Aufsicht, wirksamere Proportionalität und eine engere Rückkopplung zwischen Aufsicht, Gesetzgeber und Unternehmen. Außerdem sollen Kosten und Wirkungen bestehender Regeln regelmäßig überprüft werden.

**2. Solvency II strategisch nutzen.** Berichtspflichten lassen sich kürzen, Proportionalität lässt sich stärken. Der GDV fordert zudem, Berichte über die Solvabilität und Finanzlage und Q4-Reporting deutlich zu verschlanken. Auch Äquivalenzentscheidungen helfen: Erkennt die EU die Aufsicht wichtiger Drittstaaten als gleichwertig an, vermeidet das Doppelarbeit und stärkt europäische Versicherer im internationalen Wettbewerb.

**3. Neue Belastungen vermeiden.** Neue Regeln sollten nur kommen, wenn ihr zusätzlicher Nutzen die Kosten rechtfertigt. Erst neue Regeln einzuführen, sie dann aber wieder rückzubauen, führt zu doppelten Belastungen. Bei FIDA sieht der GDV hohe Umsetzungskosten und die Gefahr, dass außereuropäische Digitalkonzerne zusätzliche Wettbewerbsvorteile gegenüber europäischen Versicherern erhalten. Bei der IRRD würden neue Sanierungs- und Abwicklungspläne zu Instrumenten hinzukommen, die Solvency II bereits vorsieht. Der GDV fordert deshalb bei der IRRD ein „Stop the Clock“ und einen schlankeren, risikobasierten Ansatz. Gleiches gilt für das ab Juli 2027 wirksam werdende EU Rulebook zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Hier zeichnen sich zusätzliche Belastungen für die verpflichteten Versicherungsunternehmen ab, die in keiner nachvollziehbaren Relation zu den moderat bis geringen Missbrauchsrisiken der Versicherungsprodukte stehen.

**4. Wettbewerbsfähigkeit als Ziel verankern.** Gesetzgeber und Aufseher sollten bei neuen Regeln systematisch prüfen, wie sie die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen. Der GDV schlägt vor, Wettbewerbsfähigkeit als zusätzliches Ziel der europäischen Aufsichtsbehörden festzuschreiben. Ihr Hauptauftrag für Finanzstabilität und Verbraucherschutz würde dadurch ergänzt. Auch Level-2- und Level-3-Regeln sollten stärker auf Kosten, Proportionalität und kumulative Belastungen geprüft werden.

**Das politische Fenster dafür ist offen.** Der [Europäische Rat](#) hat im Oktober 2025 ausdrücklich ein ambitioniertes Vereinfachungspaket für Finanzdienstleistungen gefordert und vor neuen administrativen Belastungen gewarnt. Die Europäische Kommission hat Finanzdienstleistungen und Banken inzwischen in ihr „[Regulatory Deep Cleaning](#)“ aufgenommen. Der angekündigte umfassende sektorale Review konzentriert sich bislang allerdings auf Banken. Ein vergleichbares Vereinfachungsprogramm für die Versicherungsregulierung fehlt.