

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

**Festschrift anlässlich des 70. Geburtstags von Prof. Dr. Gisela Färber
Zur Macht der Finanzlobby: Hilft dagegen Transparenz? (2025)**

Zur Macht der Finanzlobby: Hilft dagegen Transparenz?

Edda Müller

Einleitung

Gisela Färber und mich verbindet beruflich nicht nur die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Es war vor allem die Auseinandersetzung mit finanzpolitischen Themen während meiner beruflichen Stationen in der Umweltpolitik, im Bereich des Verbraucherschutzes sowie meiner ehrenamtlichen Tätigkeit bei Transparency International Deutschland, die mich mit ihrer Disziplin der Finanzwissenschaft in Berührung brachte. Über meine Eindrücke und Erfahrungen mit dem finanzpolitischen Prozess werde ich hier berichten. Ich tue dies aus politikwissenschaftlicher Sicht sowie aus der Sicht der potentiell von finanzpolitischen Entscheidungen negativ Betroffenen. Es geht um die Macht der Finanzlobby und um Aktivitäten und Instrumente wie man ihr begegnen kann.

Die Artikulation von Interessen gehört zum Wesen der Demokratie, ebenso wie die Vielfalt von Interessen in einer Gesellschaft. Für mich steht daher die Legitimität der Vertretung einzelner Interessen im politischen Entscheidungsprozess außer Frage. Zu hinterfragen ist jedoch angesichts des unterschiedlichen Gewichts von Interessen deren Chancengleichheit im Wettstreit der Interessen gegenüber dem politischen Prozess. Die Realität zeigt, dass Interessen, die ökonomische Risiken für die Gesamtgesellschaft verursachen können, gegenüber Allgemeininteressen im Vorteil sind. Ebenso vorteilhaft ist die Organisationsfähigkeit spezieller Interessen. Der Verbraucherschutz ist ein gutes Beispiel für das Gegenteil. Zwar betrifft er mehr als 80 Millionen in Deutschland lebende Menschen. Der einzelne Verbraucher oder die einzelne Verbraucherin sind jedoch selten bereit, die Arbeit des organisierten Verbraucherschutzes durch ihre Mitgliedschaft zu unterstützen.

Zu meiner Zeit als Chefin des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv)¹ erlebte ich das strukturelle Ungleichgewicht von Verbraucherinteressen gegenüber den finanzwirtschaftlichen Interessen eindrucksvoll bei den Empfängen des Deutschen Bankenverbands und der Versicherungswirtschaft in Berlin. Hier traf sich alles was in der

¹ Der vzbv ist die Dachorganisation der 16 Verbraucherzentralen in den Bundesländern sowie weiterer 30 verbraucherpolitischer Verbände wie zum Beispiel dem Deutschen Mieterbund und dem Verkehrsclub Deutschlands.

Ministerialverwaltung, dem Deutschen Bundestag sowie der Finanzaufsicht Rang und Namen hatte. Bei unseren eigenen Einladungen war die Gästezahl dagegen sehr überschaubar.

Ich erwähne dieses Detail, weil im politischen Prozess nicht nur Fakten und der Problemdruck eine Rolle spielen. Weiche Faktoren wie persönliche Kontakte, Zugehörigkeit zu einem einflussreichen Netzwerk, Medienpräsenz und Nähe zu gesellschaftlich beliebten Gruppen, wie zum Beispiel dem Sport, spielen eine große Rolle. Wichtig sind darüber hinaus für die politischen Akteure Faktoren wie die eigene Problemlösungskapazität, Belastbarkeit sowie die Einschätzung des Gewichts kontroverser Interessen, von denen die Durchsetzungsfähigkeit und der berufliche Erfolg abhängen. Diese Faktoren erklären meines Erachtens auch warum kurzfristige Maßnahmen und die Maßnahmen zur Befriedigung gut organisierter, lautstarker spezieller Interessen für den demokratischen Entscheidungsprozess typisch sind. Während Allgemeininteressen wie der Verbraucher- und Umweltschutz ebenso wie Langfristinteressen, deren Problemlösung in der Regel komplex und kontrovers ist, auch deshalb vernachlässigt werden, weil sie selten kurzfristig vorzeigbare Erfolge und damit positive Wahlergebnisse bringen. Dieser Realität steht das demokratiethoretische Postulat gegenüber, wonach politischen Entscheidungen eine umfassende und gerechte Abwägung der Interessen aller von einer Entscheidung Betroffenen vorausgehen müssen.

Das Finanzsystem besteht nach der Definition der Deutschen Bundesbank im Wesentlichen aus den Finanzintermediären Banken, Versicherungen und Kapitalanlagegesellschaften, den Finanzmärkten mit der technischen Infrastruktur wie den Zahlungsverkehrs-, Handels- und Wertpapierabwicklungssystemen und schließlich den rechtlichen Rahmenbedingungen und der Finanzaufsicht². Ich werde mich in diesem Beitrag mit den Finanzintermediären, dem Rechtsrahmen und der Finanzaufsicht beschäftigen. Die Frage ist vor allem, inwieweit es den Banken und Versicherungen gelingt, ihre Interessen im Wettstreit der Interessen gegenüber dem politischen Prozess durchzusetzen. Auf Seiten der politischen Entscheider geht es letztlich um deren Unabhängigkeit sowie die faire Interessenabwägung aller betroffenen Interessen. Akteure sind hier die Entscheidungsvorbereiter in den Ministerialverwaltungen von Bund und Ländern sowie die Gesetzgeber in Bundestag und Bundesrat. Neben dem materiellen Inhalt der Gesetze hängen von ihren Entscheidungen auch die Kapazität und Arbeitsweise der Finanzaufsicht sowie der Gerichte ab.

Erst 2021 wurde in Deutschland das Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der

² Vgl. Deutsche Bundesbank Begriffe und Definition, 1.1.2016, <https://www.bundesbank.de>

Bundesregierung (Lobbyregistergesetz) beschlossen. Es trat 2022 in Kraft³. Den Anstoß für diese Entscheidung gab 2018 eine gemeinsame Initiative des Verbands der Chemischen Industrie und Transparency International Deutschland zur Schaffung einer gesetzlichen Regelung zur Transparenz der Interessenvertretung⁴. Erst seit der Einführung des Lobbyregistergesetzes, vor allem seiner Verbesserung im Jahr 2024 sind Daten verfügbar, die eine Einschätzung des Gewichts und des potentiellen Einflusses der Finanzbranche auf den konkreten Entscheidungsprozess ohne die Heranziehung aufwendiger politikwissenschaftlicher Untersuchungen ermöglichen. Da eine empirische Beweisführung für die angenommene Macht der Finanzlobby zumindest für die Zeit vor dem Inkrafttreten des Lobbyregistergesetzes schwierig ist, werde ich mich dem Thema nähern, indem ich im ersten Teil dieses Beitrags den Einfluss der Finanzbranche beispielhaft aus dem Blickwinkel der im Interessenwettbewerb Unterlegenen illustriere. Ich nenne sie im Folgenden die Verlierer. Der zweite Teil befasst sich mit der neuen Transparenzregelung und der Frage, inwieweit sie in der Lage ist, das Ungleichgewicht der Interessen im politischen Entscheidungsprozess zu verringern. Mein Schlusskapitel dient der Beantwortung der Frage, ob Transparenz Lobbymacht wirksam begrenzen kann.

„Verlierer“ im finanzpolitischen Interessenwettbewerb

Verlierer einer Laissez-faire Politik gegenüber der Finanzbranche können wir alle sein: Verbraucher, Unternehmen, Steuerzahler, die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Volkswirtschaft insgesamt und letztlich das deutsche Finanzsystem selbst. Eine provisionsgetriebene Anlage- und Versicherungsberatung gegenüber den privaten Verbrauchern, häufig intransparente Methoden der Kreditvergabe oder der Verweigerung von Krediten an Privatpersonen und Unternehmen behindern privates Investment und Innovationen in der Wirtschaft. Neben Banken und Versicherungen spielen dabei Schattenbanken⁵ eine zunehmende Rolle. Sie betreiben Kapitalanlagen, ohne dass sie der Regulierung und Kontrolle durch die Finanzaufsicht unterliegen.

Als Anschauungsmaterial dienen mir für diese Problematik der Schrottimmobilienskandal, die bisherige Politik zur privaten Altersvorsorge, Praktiken der Anlagenberatung

³ <https://www.gesetze-im-internet.de/lobbyrg/BJNR081800021.htm>

⁴ vgl. Transparency Deutschland und der VCI -- Gemeinsam für eine transparente Interessenvertretung, 9. April 2018, <https://www.vci.de/langfassungen/langfassungen-pdf/2018-04-09-eckpunkt Papier-interessenvertretungsgesetz-transparency-deutschland-vci.pdf>

⁵ Michael Tochtermann BaFin: Schattenbankensektor-Bericht, 17.7.2017 https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Fachartikel/2017/fa_bj_1707_Schattenbanken.html, Abruf 31.1.2025

sowie der noch immer nicht restlos aufgeklärte⁶ und sanktionierte Cum Ex, Cum Cum Skandal.

Schrottimobilienskandal

Der Schrottimobilienskandal illustriert die wohl größte Missachtung von Verbraucherinteressen der letzten Jahrzehnte. Er begann in den 1990er Jahren, brachte eine große Zahl gering verdienender Immobilienkäufer – Verbraucherverbände gehen von annähernd 300 000 Fällen aus⁷ - in die Schuldenfalle, weil sie überteuerte Kredite für wertlose Immobilien nicht bedienen konnten. Sie waren den Appellen der Politik zur Notwendigkeit eigener Altersvorsorge gefolgt und wurden in der Auseinandersetzung mit skrupellosen Immobilienverkäufern und Kreditinstituten allein gelassen. Die Anwälte Baum/Reiter/Methner, deren kenntnisreiche Einschätzung ich hier zitieren möchte, halten den Schrottimobilienskandal exemplarisch für ein „Versagen an breiter Front – für Versagen der Banken, der Rechtsprechung, der Finanzaufsicht und nicht zuletzt der Politik. Die Banken sind ihrer unternehmerischen Verantwortung für die Gesellschaft nicht nachgekommen, weil sie verantwortungslos Kredite vergeben haben und teilweise sogar Hand in Hand mit diversen betrügerischen Vertriebsfirmen zusammenarbeiteten. Der für den Bankenbereich zuständige XI. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs spielt eine unrühmliche Rolle, weil er jahrelang Verbraucherinteressen zurückgestellt und serienweise bankenfreundliche Urteile gesprochen hat. Den Notarkammern ist vorzuwerfen, dass sie dem Mitwirken von windigen Notaren nicht konsequent entgegengetreten sind. Die Politik hat versagt, weil sie die Finanzaufsicht⁸ nicht mit Verbraucherschutzfunktionen ausgestattet und keine Gesetze geschaffen hat, die den finanziellen Ruin der getäuschten Immobilieninvestoren hätten verhindern können“.⁹

Die juristische Aufarbeitung der Tragödie gestaltete sich für die geschädigten Menschen alles andere als hilfreich. Im Kern ging es um zwei Dinge. Zum einen die Anwendung von EU-Verbraucherrecht. Es verlangt bei Haustürgeschäften eine Widerrufsbelehrung, die im Fall der Schrottimobilien-Verkäufe in der Regel unterblieben ist. Zum anderen die Rückabwicklung des gesamten Geschäfts im Fall von arglistiger Täuschung oder mangelhafter Ware, wie es bei beweglichen Sachen im deutschen Recht möglich ist. Ein Beispiel ist die Rückabwicklung von Kredit- und Kaufvertrag beim Kauf eines

⁶ Dies gilt auch für die Schonung der Warburg Bank durch die Hamburger Finanzverwaltung.

⁷ Thomas Hammer: EU-Kommission rügt bankenfreundliches Urteil, 10.5. 2010, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/schrottimobilien-eu-kommission-ruegt-bankenfreundliches-urteil-1.550951>, Abruf 31.1.2025, s. auch <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/schrottimobilien-53377>, Abruf 31.1.2025

⁸ Die Bafin erhielt erst 2015 per Gesetz Aufgaben im kollektiven Verbraucherschutz

⁹ Gerhart Baum/Julius Reiter/Olaf Methner: Abkassiert. Die skandalösen Methoden der Finanzbranche, Copyright 2009, Reinbek bei Hamburg, S. 147f

mangelhaften KFZ. Im konkreten Schrottimmobiliestreitfall räumte der BGH den Kreditnehmer nur das Recht zum Rücktritt vom Kreditvertrag bei sofortiger Rückzahlung ein, was die Lage hoch verschuldeter Kreditnehmer bei andauernd mangelnden Einnahmen aus der Immobilie eher verschärfte. Die Möglichkeit der Rückgabe der Immobilie wegen unzulässiger Absprachen zwischen Kreditgebern und Immobilienverkäufern wurde an die Beibringung von Beweisen durch die Geschädigten gebunden. Auch wegen mangelnder Unterstützung durch die Finanzaufsichtsbehörde (BaFin) konnte dieser Beweis von den Geschädigten in der Regel nicht erbracht werden. Inzwischen gibt es hierzu eine neue Rechtslage. Hiervon profitieren jedoch lediglich die Geschädigten, deren Forderungen nicht schon verjährt oder aber durch rechtskräftige Urteile zu ihren Ungunsten entschieden sind.

Riester-Rente

Mein zweites Beispiel betrifft die Riester-Rente. Sie wurde 2002 mit dem Ziel der staatlichen Förderung der privaten Altersvorsorge eingeführt. Gewährt wurden Zulagen an rentenversicherungspflichtige Personen, sofern diese einen zertifizierten Altersvorsorgevertrag abgeschlossen hatten. Die Regelung entwickelte sich zu einem einträglichen Geschäft für die Versicherungswirtschaft und für Banken. Trotz zahlreicher Korrekturen an der ursprünglichen Regelung ist die Kritik nicht nur von Verbraucherverbänden eindeutig. Vom Abschluss eines Vertrages für die Riester-Rente raten die Verbraucherzentralen ab¹⁰. Eine Auswertung des Vereins Finanzwende vom Dezember 2020 zu den Kosten von Riester-Verträgen kommt zum selben Ergebnis. Bei einem durchschnittlichen Vertrag flösse demnach jeder vierte eingezahlte Euro in die Kosten. Generell sieht auch Finanzwende aufgrund „teurer Verträge, komplexer Produkte, provisionsbasierter Verkauf“, in dem gesellschaftlich extrem wichtigen Bereich der privaten Altersvorsorge eine strukturelle Unterlegenheit von Verbrauchern gegenüber Banken und Versicherungen.¹¹

Provisionsverbot in der Anlagenberatung

Nicht nur hohe Abschlusskosten für Produkte der privaten Altersvorsorge erschweren Verbrauchern den Abschluss einer rentierlichen und für sie passenden Altersvorsorge. Die Wahl der richtigen Anlagestrategie ist für Kleinanleger häufig auch sonst schwierig und kostspielig. Mein drittes Beispiel betrifft deshalb die Pläne der EU-Kommission zum Provisionsverbot. Sie werden von den deutschen Banken und Versicherungen seit Jahren

¹⁰ Verbraucherzentrale: Private Rentenversicherung zur Altersvorsorge nicht die erste Wahl, Stand 6.1.2025 <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/geld-versicherungen/altersvorsorge/private-rentenversicherung-zur-altersvorsorge-nicht-die-erste-wahl-13896> , Abfrage 22.1.2025

¹¹ <https://www.finanzwende.de/themen/verbraucherschutz/riester-rente/riester-viel-gebuehren-wenig-rente> , Abfrage 22.1.2024

sehr erfolgreich bekämpft. Die Pläne der EU-Kommission reagierten auf Fehlentwicklungen bei der Anlagenberatung von Banken und Versicherungen. Hohe Provisionen schaffen Anreize für Vermittler, den Kunden nicht unbedingt die für sie passenden und günstigen Produkte zu verkaufen, sondern solche, für die sie die höchsten Provisionen erhalten. Das können firmeneigene Produkte sein, oder sogar besonders risikobehaftete Produkte.

Mit der Finanzmarktrichtlinie II von 2017 machte die EU-Kommission den ersten Versuch in allen Mitgliedstaaten eine unabhängige, provisionsfreie Beratung für Privatkunden sicherzustellen. Ersetzt werden sollte die provisionsbasierte Beratung durch eine unabhängige Honorarberatung. Insbesondere Deutschland verhinderte ein klares Provisionsverbot. An dessen Stelle wurde eine „Zielmarktdefinition“ eingeführt. Die Vermittler von Finanzprodukten sollten privaten Anlegern nur die für sie passenden Produkte benennen. Bei der Umsetzung der EU-Richtlinie in deutsches Recht sorgte die Finanzlobby dafür, dass in das deutsche Gesetz die Fiktion aufgenommen wurde, wonach auf spezielle Qualitätsanforderungen an die Beratung generell verzichtet werden könne, wenn die Finanzmarktakteure über ein weit verzweigtes regionales Filialnetz verfügen. Dies allein sei schon geeignet die Qualität der Beratung zu erhöhen. Der vzbv warnte ohne Erfolg gegen die „Extrawürste“ für Bankfilialen und Versicherungen.¹²

2022 unternahm die Finanzmarktkommissarin Mairead McGuinness einen neuen Anlauf zur Einführung des Provisionsverbots. Sie bereitete im Zusammenhang mit der Einführung der Kapitalmarktunion eine Kleinanlegerschutzstrategie vor. Mit dem Hinweis auf die wenig wirksame Regelung der Finanzmarktrichtlinie II informierte sie die Fachwelt, dass sie beabsichtige, im Rahmen der Kleinanlegerschutzstrategie ein Verbot von Provisionen für bestimmte kapitalbildende Produkte einzuführen.

Die aufgescheuchte deutsche Finanzlobby erhielt gegen diese Pläne diesmal eine besonders hochrangige Hilfe. In einem Brief an die Finanzmarktkommissarin vom Dezember 2022 intervenierte Bundesfinanzminister Christian Lindner persönlich – ohne Abstimmung in der Bundesregierung – gegen ein Provisionsverbot für kapitalbildende Produkte. Sie seien in Deutschland vor allem in der Versicherungswirtschaft üblich. Er habe die starke Befürchtung, dass ein generelles Verbot die Anlageberatung in den Fällen

¹² https://www.vzbv.de/sites/default/files/vzbv_stellungnahme_anlageberatung.pdf , Mifid II: Verbraucherschützer gegen „Extrawürste“ für Bankfilialen I Recht I 10.04.2017 I FONDS professionell

behindern würde, in denen sie am meisten benötigt werde (aus dem Englischen übersetzt).¹³ Vorausgegangen waren mehrere Briefe von Finanzmarktakteuren aus dem Banken und Versicherungsbereich an Leitungspersonen im Bundesfinanzministerium, in denen um Unterstützung gegen die Pläne der EU-Kommission gebeten wurde.

Generell zeigt das Beispiel der erfolgreichen Verhinderung des Provisionsverbots, dass es der Finanzbranche gelungen ist, ein enges, hilfreiches Netzwerk in der deutschen und europäischen Politik zu knüpfen. Im konkreten Fall sprechen dafür die vertrauliche Anrede mit Vornamen im Brief des Deutschen Unternehmensverbands Vermögensberatung an den Parlamentarischen Staatssekretär des BMF, Florian Toncar, FDP,¹⁴ sowie der enge Kontakt zum CSU-Europaabgeordneten, Markus Ferber. Lobby Control berichtet, dass Ferber sich nicht nur im Europa-Parlament regelmäßig für die Interessen der deutschen Banken und Versicherungen eingesetzt hat, sondern u.a. auch für seine Mitgliedschaft im Beirat der Deutschen Vermögensberatung AG ein Honorar zwischen 1001 und 5000 monatlich erhält.¹⁵

Der Steuerraub Cum Ex und Cum Cum

Mein viertes Beispiel Cum Ex und Cum Cum geht seit Jahren durch die Presse. Ich will deshalb hier auf eine detaillierte Beschreibung verzichten. Die beste Aufarbeitung und Aufklärung des Skandals, die ich kenne, stammt von der Bürgerbewegung Finanzwende. Nach Auffassung der Finanzwende-Experten haben wir es mit einem doppelten Skandal zu tun. Er bestehe aus der Tatsache, dass es den deutschen Finanzbehörden sowie der Finanzaufsicht über Jahre nicht gelungen sei, die Machenschaften gerissener Finanzmarktakteure aufzudecken. Finanzwende schätzt den Schaden für die deutsche Staatskasse auf mindestens 35 Milliarden Euro. Der zweite Skandal sei die mangelnde politische und juristische Aufarbeitung¹⁶.

Ein weiterer Skandal, der die gerichtliche Aufarbeitung und Sanktionierung der am Steuerraub von Cum Ex und Cum Cum beteiligten Banker, Anwälte und Investoren betrifft, versteckt sich im Bürokratieentlastungsgesetz IV. Es wurde im Herbst 2024 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet und trat zum 1. Januar 2025 in Kraft. Das Gesetz

¹³ <https://www.abgeordnetenwatch.de/sites/default/files/media/document/2023-08/brief-lindner-eu-kommission-provisionsverbot-28-12-2022.pdf>

¹⁴ Ebenda

¹⁵ Martin Ryder: Finanzlobby bat Lindner erfolgreich um Hilfe, 18.8.2023 https://lobbypedia.de/wiki/Markus_Ferber, Abruf 31.1.2025

¹⁶ Finanzwende, 28.9.2022: CumEx Skandal: Alles was ihr wissen müsst. <https://www.finanzwende.de/themen/cumex>, Abruf 23.1.2025

verkürzt die Aufbewahrungsfrist für Buchungsbelege und Rechnungen im Handels-, und Steuerrecht von 10 auf 8 Jahre. Die Verkürzung der Aufbewahrungsfrist erschwert tendenziell die gerichtliche Aufklärung und Ahndung in den zahlreichen noch ausstehenden Gerichtsprozessen zu Cum Ex und Cum Cum. Die Bürgerbewegung Finanzwende versuchte dies zusammen mit zahlreichen Mitstreitern noch im parlamentarischen Verfahren zu verhindern. Eine Änderung des Gesetzestextes konnte sie nicht erreichen. Sie hatte Ermittlern jedoch ein Jahr mehr Zeit für die Aufklärung verschafft. Das Inkrafttreten der Regelung wurde für Banken und Kreditinstitute, die insbesondere bei den Auslandsgeschäften Cum Cum aktiv waren, um ein Jahr auf den 1.1. 2026 verschoben.

Cum Ex und Cum Cum ist ein gutes Beispiel für die zum Teil abgeleitete Macht der Finanzlobby. Am Beispiel von Cum Ex und Cum Cum zeigt sich eine im staatlichen Finanzsystem – von den Finanzministerien, über die Finanzämter bis hin zur Finanzaufsicht - verbreitete Mentalität. Sie macht es Finanzkriminellen oft leicht, weil den wirtschaftlich Mächtigen und Reichen anscheinend mehr vertraut wird als dem kleinen Sparer und demjenigen, der in einer Notlage einen Kredit benötigt. In meiner Zeit im Verbraucherschutz habe ich nicht selten aus dem Kreis von Finanzbeamten und Finanzpolitikern abschätzige Bemerkungen zur angeblichen Gier von Verbrauchern gehört, wenn es um den Schutz vor Täuschung und Falschberatung ging.

Wieviel Transparenz bringen das Lobbyregistergesetz sowie weitere Instrumente?

Mit der Einführung des Lobbyregistergesetzes (LobbyRG) von 2022 sowie der Novellierung von 2024¹⁷ sind die Aktivitäten der Finanzlobby transparenter geworden. Registrierungspflichtige Interessenvertreter und Interessenvertreterinnen müssen nach §§ 2f LobbyRG umfassende Auskunft geben zu den Akteuren – also Person oder Organisation - die Lobbyarbeit betreiben. Benannt werden müssen die Ziele und Themen der Interessenvertretung sowie das konkrete Regelungsvorhaben, zu dem jeweils Stellung genommen wird. Offenzulegen sind außerdem der Umfang der Finanzierung und die Personalausstattung. Finanzwende hat zu den Finanzen die Angaben zur Finanzlobby ermittelt.¹⁸ Danach investierten 2023 „die TOP 10 Banken, Versicherungen, Fonds und Co. fast 40 Millionen Euro um politische Entscheidungen in Berlin zu beeinflussen“¹⁹ Im Vergleich dazu

¹⁷ Deutscher Bundestag, UAL.ZR/Referat ZR4 Konsolidierte Fassung des Lobbyregistergesetzes /LobbyRG), <https://www.bundestag.de> PDF

¹⁸ Carsten Klink, 26.1. 2025, Finanzwende. Für Transparenz: Finanzlobby aus dem Schatten zwingen. https://lokalkompass.de/dortmund/c-politik/fuer-transparenz-finanzlobby-aus-dem-schatten-zwingen_a2018571, Abruf 2.2.2025

¹⁹ Ebenda, S. 5.

verfügte die Interessenvertretung der Zivilgesellschaft – nicht nur für Themen der Finanzpolitik - über gut 18 Millionen Euro. Noch etwas weniger standen laut Finanzwende interessanterweise der Autolobby mit knapp 18 Millionen Euro zur Verfügung²⁰.

Mehr Transparenz schaffen auch die Angaben von Organisationen, die nach §2, Ziff. 2 und 5 LobbyRG im Auftrag von registrierungspflichtigen Personen oder Organisationen Interessenvertretung betreiben. Finanzwende hat dazu herausgefunden, dass seit dem Inkrafttreten des novellierten Lobbyregisters fast 30 Agenturen und Beratungsunternehmen im Lobbyregister angegeben haben, für die Finanzlobby tätig zu sein. Im Auftrag des Bundesverbands der Versicherungskaufleute ging es dabei zum Beispiel um die Abwendung des auf EU-Ebene geplanten Provisionsverbots, über das ich im Kapitel 2.3 berichtet habe.²¹ Neben diesen positiven Angaben zur Transparenz ermittelte Finanzwende allerdings bei 60 Prozent der Auftragsvergaben nur sehr allgemeine, unzureichende Informationen über die Tätigkeit für die Auftraggeber. Eingetragen in das Lobbyregister wurden zum Beispiel Begriffe wie Informationsbeschaffung oder strategische Beratung²²

Erhöht wird mit dem Lobbyregistergesetz nun auch die Transparenz zum sog. Drehtüreffekt. Danach muss nach § 2, Ziff. 3 LobbyRG der Wechsel aus einem öffentlichen Amt in den Bereich der Interessenvertretung immer dann angezeigt werden, wenn der Wechsel nicht mehr als 5 Jahre zurückliegt. Dies gilt für Mitglieder der Bundesregierung, Parlamentarische Staatssekretäre und Parlamentarische Staatssekretärinnen, Mitglieder des Deutschen Bundestages, deren Mitarbeiter, Fraktionsmitarbeiter und Mitarbeiter von Bundestagsgruppen sowie Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung. Insgesamt sind dies nach aktuellen Angaben im Lobbyregister für den Zeitraum bis vor 5 Jahren 407 Einträge, davon 8 aus der Bundesregierung, 70 von Mitgliedern des Deutschen Bundestages, 229 von Mitarbeitern von Abgeordneten, 39 von Fraktions- und Gruppenmitarbeitern sowie 129 von ehemaligen Mitarbeitern der Bundestagsverwaltung²³.

Weitergehende Informationen zu den Inhalten der Interessenvertretung werden von der Bundestagsverwaltung im Kontext der Angaben zum Lobbyregister veröffentlicht. Es sind die Stellungnahmen und Gutachten an die Adresse der Bundesregierung und des Bundestages, die von Interessenvertretern zu konkreten Regelungsvorhaben abgegeben werden. Erstmals eingeführt wurde die Veröffentlichung dieser Stellungnahmen 2017 noch vor der Entscheidung zum Lobbyregistergesetz. Der damalige Bundesjustizminister Heiko Maas entsprach damit der Bitte von Transparency International Deutschland. In

²⁰ vgl. ebenda.

²¹ S. FN 17.

²² Ebenda.

²³ Lobbyregister, Filter Drehtüreffekt, Abruf 6.2. 2025, 18 21.

den folgenden Jahren folgten weitere Bundesministerien dem Beispiel des Bundesministeriums der Justiz.

Eine bessere Einschätzung zum politischen Einfluss der Finanzlobby erlaubt die Verbindung der Angaben im Lobbyregister mit den Offenlegungspflichten für Bundestagsabgeordnete im 2021 novellierten Abgeordnetengesetz. Danach sind die Mitglieder des Deutschen Bundestages zu Angaben verpflichtet zu ihrer früheren Tätigkeit, der Mitgliedschaft in Vereinen, Verbänden oder Stiftungen sowie zu ihren Einnahmen aus Nebentätigkeiten. Zu finden sind diese Informationen bei den von der Bundestagsverwaltung veröffentlichten Biographien unter der speziellen Rubrik „Veröffentlichungspflichtige Angaben.“ Leider sind diese Angaben bisher noch nicht mit dem Lobbyregister verknüpft. Lohnend wäre eine systematische Auswertung der personellen und finanziellen Verflechtungen zwischen politischen Entscheidern und Interessenvertretern in Fragen der Finanzpolitik, die ich hier leider nicht leisten kann. Interessant wäre dazu auch eine Verknüpfung der jeweiligen Rolle von Abgeordneten etwa als Mitglied des Finanzausschusses, Obmann oder Berichterstatter mit bestimmten finanzpolitischen Regelungsvorhaben.

Wichtig für eine erfolgreiche Interessenvertretung ist die möglichst frühzeitige Kenntnis über regierungsinterne Vorhaben. Sie erlaubt einen Kontakt zur Arbeitsebene der für ihre Anliegen zuständigen Ministerien bereits zu einem Zeitpunkt, zu dem der endgültige Gesetzentwurf noch nicht feststeht. Als frühere Beamtin im Bundesumweltministerium habe ich erfahren, dass professionelle Verbandsvertreter den regelmäßigen Kontakt auch zu den Mitarbeitern derjenigen Ressorts pflegen, die ihnen in der regierungsinternen Abstimmung möglicherweise Schwierigkeiten machen könnten. Diese Besuche waren für uns ganz nützlich. Sie versorgten uns mitunter mit ersten Gesetzentwürfen der Kollegen aus dem Bundeswirtschaftsministerium, die uns im Rahmen der Ressortkoordinierung noch vorenthalten wurden.

Zeit ist wichtig, um erfolgreich auf ein Gesetzesvorhaben Einfluss nehmen zu können. Hilfreich ist für Interessenvertreter hierfür der seit einigen Jahren eingeführte Regierungsmonitor. In ihm wird der Stand der Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Vorhaben offengelegt. Aktuell gibt es dazu im Regierungsmonitor das Kapitel Zukunftsinvestitionen und nachhaltige Finanzen mit 47 Vorhaben²⁴. Nutznießer des Monitors können alle Interessierten sein. Mir scheint dieses Transparenzangebot jedoch vor allem hilfreich für Lobbyisten, von denen - wie bei der Finanzlobby - dank guter Personal- und Finanzausstattung eine möglichst frühzeitige, proaktive Lobbyarbeit geleistet werden kann.

²⁴ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/regierungsmonitor> ,letzte Aktualisierung 13. Dezember 2023, Abruf 9.2. 2025, 12.58

Um die Wirkung der Forderungen der Finanzlobby auf ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben beurteilen zu können, ist nicht nur die Phase der parlamentarischen Beratung wichtig. Transparent muss zusätzlich zum Regierungsmonitor auch die inhaltliche Gestaltung von Gesetzentwürfen in den Ministerien werden. Es geht um die Offenlegung der inhaltlichen Vorbereitung eines Gesetzgebungsvorhabens. Welcher externe Input etwa durch Vorschläge einer von der Bundesregierung eingesetzten Kommission und in Auftrag gegebener wissenschaftlicher Gutachten sind in die Gesetzesgestaltung eingeflossen? Welche Interessenverbände und sonstige Stellen wurden mit welchen Forderungen gehört? Welche der Forderungen wurden im Gesetzesentwurf berücksichtigt, welche nicht? Es geht um den legislativen bzw. exekutiven Fußabdruck²⁵, d.h. das Kenntlichmachen der Interessen, Forderungen und Formulierungen, die in den Regierungsentwurf Eingang gefunden haben.

Die Aufnahme des legislativen und exekutiven Fußabdrucks in ein Lobbyregistergesetz wurde bereits von Transparency International Deutschland gemeinsam mit dem Verband der Chemischen Industrie in der 2018 vorgelegten Initiative zur Schaffung einer gesetzlichen Regelung zur Transparenz der Interessenvertretung²⁶ gefordert. Sie traf damals auf die Gegenliebe des Vorsitzenden des Geschäftsordnungsausschusses des Deutschen Bundestages, Patrick Sensburg, CDU/CSU. Er meinte, dass er angesichts der Vielzahl von Gesetzesinitiativen der Bundesregierung auch gern mehr Informationen über den regierungsinternen Vorbereitungs- und Entscheidungsprozess hätte²⁷. Eine Umsetzung des Vorschlags ist seit Juni 2024 in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) – nicht aber im Lobbyregistergesetz vorgesehen. Die GGO regelt das Verfahren zum Aufbau von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung. Danach muss dem Gesetzentwurf nach § 42 GGO eine Begründung vorangestellt werden. Nach § 43, 1, Ziff. 1-3 und 13 GGO sind in der Begründung u. a. darzustellen: „Die Zielsetzung und Notwendigkeit des Gesetzentwurfs und seiner Einzelschriften, welcher Sachverhalt dem Gesetzentwurf zu Grunde liegt und auf welchen Erkenntnisquellen er beruht, ...“. Hinzugekommen ist Ziffer 13, wonach außerdem darzustellen ist: „Inwieweit Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie beauftragte Dritte wesentlich zum Inhalt des Gesetzentwurfs beigetragen haben („Exekutiver Fußabdruck“)²⁸. Man wird in der

²⁵ <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024/03/exekutiver-fussabdruck.html/>. Die GGO-Regelung ist am 1.6. 2024 in Kraft getreten

²⁶ S. FN 4

²⁷ Anlass war die Vorstellung der Initiative im Rahmen eines parlamentarischen Frühstücks im April oder Mai 2018, an dem die Verfasserin teilgenommen hat. Die Unterstützung von Sensburg wurde vom damaligen Parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU Fraktion, Patrick Schnieder, nicht geteilt.

²⁸ https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/ministerium/ggo.pdf?_blob=publicationFile&v=15.

nächsten Legislaturperiode überprüfen können, wie diese Regelung im konkreten Fall angewandt wird.

Eine Gesamtschau der im Lobbyregister sowie in den zusätzlichen Regelungen angebotenen Transparenz ergibt ein durchaus positives Ergebnis. Jeder kann sich über die Beteiligten und über Interessenforderungen auf der Seite der Interessenvertreter informieren. Potentielle Verflechtungen von Abgeordneten mit Interessenvertretern sowie derjenigen, die im Bundestag an der Gesetzgebung mitwirken, können ermittelt werden. Dies gilt zum Beispiel für die Offenlegungspflichten von Mitgliedern des Deutschen Bundestages zu Honoraren für Nebentätigkeiten oder für die Mitgliedschaft in Gremien, die von Institutionen der jeweiligen Interessenvertretung gewährt werden. Nötig ist für die Nutzung all dieser Informationen viel Zeit und Expertise.

Was aber kann Transparenz tatsächlich im politischen Entscheidungsprozess bewirken? Die Bürgerbewegung Finanzwende kommt zu einem optimistischen Urteil: „Das eklatante Ungleichgewicht zwischen der geballten Macht der Finanzlobby und den Interessen der Bürgerinnen und Bürger wird im Lobbyregister nun endlich sichtbar. Und was sichtbar ist, kann auch verändert werden!²⁹ Ist dieser Optimismus berechtigt? Hilft Transparenz tatsächlich, die Macht der Finanzlobby zu bändigen? Diese Fragen werde ich zum Schluss versuchen zu beantworten.

Hilft Transparenz zur Begrenzung von Macht?

Die Forderung nach mehr Transparenz fehlt in keiner Reformagenda zur Stärkung unserer Demokratie. 90 Prozent der Befragten zum Thema Vertrauensverlust fühlen sich mangelhaft politisch informiert, so die Ergebnisse einer Umfrage im Rahmen einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Vertrauen in Demokratie.³⁰ Das Global Corruption Barometer von Transparency International misst regelmäßig das Vertrauen der Bürger und Bürgerinnen in staatliche Institutionen und Gruppen der Gesellschaft. Für Deutschland kommt das Barometer 2021 zu dem Ergebnis, dass 61,6% der Befragten den Eindruck haben, dass die Bundesregierung weitgehend durch einige große Interessengruppen gesteuert werde, die nur ihre eigenen Interessen vertreten.³¹ Der Vorsitzende von Transparency Deutschland vermutete, dass Lobbykandale wie Cum-E und Wirecard das Vertrauen vieler Menschen in die Unabhängigkeit der Bundesregierung erschüttert haben. Er

²⁹ S. FN 17, Abruf 28.1.2025, 10.32.

³⁰ vgl. Frank Decker, Volker Best, Sandra Fischer, Anne Küppers: Vertrauen in Demokratie. Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik? Hrsg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2019, S.2.

³¹ Transparency International Deutschland. Global Corruption Barometer 2021, <https://www.transparency.de/publikationen/gcb-2021>, Abruf 9.2.2025, 14.46.

forderte mehr Transparenz durch eine Nachbesserung des Lobbyregisters sowie die Einführung eines legislativen Fußabdrucks.³²

Bundesregierung und Parlament haben weitgehend geliefert. Werden dies die Wähler und Wählerinnen bei den Wahlen honorieren? Werden die Verbraucherinteressen bei finanzpolitischen Vorhaben künftig eine größere Chance haben, sich durchzusetzen? Ich weiß nicht, wie die Zukunft aussehen wird. Vielleicht hilft ein Blick zurück mit der Antwort auf die Frage, ob die dargestellten Fälle, bei denen die Macht der Finanzlobby gegenüber Verbraucher- und Bürgerinteressen dominierte, anders verlaufen wäre, wenn die derzeitige Transparenz in der Gesetzesvorbereitung bereits hergestellt gewesen wäre?

Hintergrund war bei den Beispielen Schrottimmobilen und Riesterreute ein politisch honoriges Ziel. Gefördert werden sollte die Altersvorsorge. Bei ihrer Anlagenentscheidung waren die Verbraucher jedoch den Banken, den Strukturvertrieben und Versicherungen ausgeliefert. Deren Beratungen waren häufig provisionsgetrieben. Von der Finanzaufsicht und den deutschen Gerichten kam keine Hilfe. Dies änderte sich hinsichtlich der Schrottimmobilen erst durch die Rechtsprechung des EuGH und die rege Berichterstattung der Medien. Sie machten die Schrottimmobilenproblematik zum „Skandal“. Der Gesetzgeber reagierte u.a. mit der Übertragung von Verbraucherschutzaufgaben an die BaFin sowie die Aufnahme von kreditfinanzierten Immobilien in die Regelung zum „verbundenen Geschäft“. Der Finanzlobby waren spät Schranken auferlegt worden.

Das Scheitern der Riesterreute beruhte auf den enttäuschenden Erfahrungen der Sparer sowie den Beratungen der Verbraucherzentralen. Die Politik diskutiert seitdem neue Methoden zur Verbesserung der Altersvorsorge. Keine Rolle spielt dabei das bisher gescheiterte Provisionsverbot. Auch die Medien haben die Maßnahme, mit der die EU-Kommission Kleinanleger besser schützen will, (noch) nicht entdeckt. Es bleibt zu hoffen, dass die neue EU-Kommission das Thema weiterverfolgt. Es wird wichtig sein, um potentiellen Gefahren zu begegnen, die Kleinanlegern durch die geplante Bankenmarktunion³³ drohen.

An öffentlicher Aufmerksamkeit fehlte es beim Cum Ex und Cum Cum-Skandal nicht. Ohne die Experten der Bürgerbewegung Finanzwende wäre jedoch vermutlich die im

³² Hartmut Bäumer, ebenda.

³³ Ein Heer von Lobbyisten ist in Brüssel derzeit damit beschäftigt, die Regeln der Bankenmarktunion im jeweiligen Interesse zu beeinflussen. Seit dem 20.5.2021 gibt es aufgrund einer interinstitutionellen Vereinbarung ein gemeinsames Lobbyregister für Kontakte zu EU-Parlament, EU-Kommission und EU-Rat. https://transparency-register.europa.eu/index_de. Zum 10.1. 2025, 13.44 enthielt das Register 13217 Einrichtungen. Ab Januar 2025 sind 1500 EU Beamten und Beamtinnen der EU-Kommission verpflichtet, ihre Lobbytreffen und dazu Kurzprotokolle zu veröffentlichen. <https://www.lobbycontrol.de/lobbyismus-in-der-eu/1-500-eu-beamtinnen-muessen-lobbytermine-veroeffentlichen-119227/>, Abruf 12.2.2025, 16.47

Bürokratieentlastungsgesetz IV vorgesehene Verkürzung der Aufbewahrungsfrist für Buchungsbelege und Rechnungen im Handels- und Steuerrecht zum 1.1. 2025 in Kraft getreten. Die ohnehin schwierige Arbeit der Gerichte und die Sanktionierung der am Cum Ex und Cum Cum-Skandal beteiligten Akteure wäre damit zusätzlich erschwert worden.

Die mit dem Lobbyregistergesetz und weiteren Regelungen bereitgestellte Transparenz hilft der „Gegenlobby“ die Forderungen und Aktivitäten der Finanzlobby rechtzeitig zu entdecken und sichtbar zu machen. Nötig ist dafür ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz und personeller Kapazität. Um im politischen Apparat für alternative Vorschläge Aufmerksamkeit und Unterstützung zu mobilisieren, reicht dies allein jedoch nicht aus. Nötig ist die Mobilisierung der politischen Öffentlichkeit mit Hilfe der Medien. Nicht nur die Aufmerksamkeit von Politikern ist ein rares Gut. Dies gilt auch für die Aufmerksamkeit von Journalisten. Hilfreich kann es neben regelmäßiger Information und Medienkontakten sein, Anlässe zur Berichterstattung zu schaffen sowie „Gelegenheitsfenster“ und die Nähe von Wahlterminen zu nutzen.

Die Aufmerksamkeit der Presse wird immer sicher sein, wenn Fehlverhalten von Interessenvertretern und Politikern aufgedeckt wird. Dies gilt für Verstöße von Interessenvertretern gegen den Verhaltenskodex³⁴ zum Lobbyregister oder von Abgeordneten gegen die Offenlegung von Einnahmen für Nebentätigkeiten. Der wichtigste Effekt solcher Kampagnen ist aus meiner Sicht, dass mit der möglichen Aufdeckung von Fehlverhalten, präventiv Selbstkontrolle und das Interesse an der Vermeidung öffentlicher Angriffe geweckt werden. Eine dauerhafte Stärkung der jeweiligen Interessen im politischen Wettbewerb ist damit nicht verbunden. Auch wird die erhoffte Stärkung des Vertrauens der Bürger und Bürgerinnen in eine faire Interessenabwägung in Parlament und Regierung damit nicht erreicht.

Wir brauchen vielmehr im Deutschen Bundestag im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eine faktenbasierte regelmäßige Debatte zur Berücksichtigung und Nicht-Berücksichtigung der von einem konkreten Gesetzentwurf betroffenen Interessen. Als Ort dieser Debatte bietet sich die erste Lesung an, vor der üblichen Überweisung in die Ausschüsse. Gegenstand der Debatte wäre die Begründung zum Regierungsentwurf mit den Angaben zum exekutiven Fußabdruck nach § 43,1, Ziff. 13 GGO.

Der jedem Gesetzgebungsverfahren begleitende Vorgang der Vertretung kontroverser Interessen wird in der Bevölkerung mitunter als anrühlich empfunden. Lobbyisten genießen keinen guten Ruf. Sie sind in unserer pluralistischen Gesellschaft jedoch für die organisierte Beteiligung aller wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen am

³⁴ Verhaltenskodex zum Lobbyregister:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/991840/cebe30b6a57c06b978dcd2e-be42c412/Verhaltenskodex-2024.pdf>

demokratischen Entscheidungsprozess notwendig. Es würde dem Verständnis für die Rolle, die Probleme und die Notwendigkeit einer fairen und transparenten Interessenabwägung dienen, wenn die Umsetzung des Lobbyregisters nicht allein administrativ von der Bundestagsverwaltung begleitet wird. Analog zum Wehrbeauftragten sollte ein Lobbybeauftragter im Bundestag jährlich über die bei der Nutzung des Lobbyregisters und seiner Begleitvorschriften aufgetretenen Probleme sowie einen möglichen Reformbedarf berichten.

Schließen möchte ich mit einer nach wie vor aktuellen Mahnung an die Adresse des Finanzsektors. Als Reaktion auf die große Finanzkrise von 2008 sagte ich 2012 folgendes: „Der Finanzsektor hat sich als verantwortungslos, skrupellos und straflos erwiesen. Begünstigt wurde dies durch den Glauben an die Wohlfahrtsfunktion eines möglichst nicht regulierten Marktes. Wir brauchen einen Ordnungsrahmen, der dafür sorgt, dass die Finanzmärkte wieder der Realwirtschaft, ihren Kunden und Sparern dienen. Verantwortungsvolle Akteure fallen auch in der Finanzwirtschaft nicht vom Himmel. Verantwortung braucht gesellschaftlich und politisch akzeptierte Ziele und Vorgaben. Wir brauchen mehr Transparenz der Finanzprodukte und Geschäftsmodelle. Nötig sind klare Verbote und Vorgaben insbesondere für den Privatkundenmarkt sowie Anreize, die verantwortungsvolles Verhalten belohnen und Fehlverhalten sanktionieren.“³⁵

³⁵ Edda Müller: Wo bleibt die Verantwortung? Ethische Perspektiven auf die Finanzkrise. Unveröffentlichter Vortrag, 18.9.2012 im Universitätsclub Bonn