

Bürgerbewegung

FINANZWENDE

Finance Watch Deutschland

UNGLEICHES TERRAIN

Eine Studie
zu Größe und Einfluss
der Finanzlobby
in Deutschland



IMPRESSUM

Herausgeber:
Bürgerbewegung Finanzwende e.V.
Motzstraße 33 | 10777 Berlin
info@finanzwende.de

V.i.S.d.P.: Gerhard Schick

Redaktion: Marcus Wolf

Datensatz und Recherche:
Sophia Arlt, Marcus Wolf

Gestaltung: Ronja Hasselbach

9.12.2020

INHALT

Zusammenfassung • **3**

1. Einleitung • **6**

2. Die Finanzlobby – Wer ist das? • **7**

3. Die Erhebung der Akteure • **9**

4. Die Ergebnisse – Die Stärke der Finanzlobby • **12**

4.1 Anzahl der Organisationen • **12**

4.2 Lobbykontakte und Lobbyranking • **13**

4.3 Mitarbeiterinnen und Budget • **15**

4.4 Die Stärke der Finanzlobby • **18**

5. Fazit • **19**

Der zerstörerische Einfluss der Finanzmärkte wurde im Jahr 2008 offensichtlich, als fehlende Regulierung und eine gefährliche Machtkonzentration im Finanzsektor eine weltweite Rezession auslösten. Diese Ereignisse hätten eigentlich deutlich machen sollen, wie dringend notwendig strengere Regeln für globale Finanzmärkte sind. Die Skandale um den Steuerraub CumEx und den Zahlungsdienstleister Wirecard sind weitere Indizien dafür, dass viele Bereiche der Finanzmarktregulierung weiterhin Lücken aufweisen. Doch Reformen haben sich als schwierig erwiesen, nicht zuletzt auf Grund erfolgreicher Interventionen der Finanzlobby in der Europäischen Union und in Deutschland. Ihre Stärke bei der Abwehr missliebiger Reformen war ausschlaggebend für die Verwässerung und teilweise Blockade wichtiger Regulierungsvorhaben. Bei Themen wie der Finanztransaktionssteuer, der Eigenkapitalausstattung von Banken, der Wirtschaftsprüfung und vielen anderen wurde der Lobbyeinfluss der Finanzbranche offensichtlich. Trotzdem fehlten bislang Zahlen und Fakten zu Einfluss und Größe dieser Lobby in Deutschland.

Finanzwende hat diese Wissenslücke zum Anlass genommen, um Einfluss und Stärke der Finanzlobby in Deutschland zu vermessen. Eine solche Vermessung ist wesentlichen Hindernissen ausgesetzt: Es gibt weder ein verpflichtendes Lobbyregister in Deutschland noch eine Berichtspflicht von Verbänden und Unternehmen über die Zahl ihrer Mitarbeiter und ihre finanziellen Mittel zur Lobbyarbeit. Einige Formen der Einflussnahme, sind komplett intransparent. Bei anderen Formen benötigt es substanzielle Recherchearbeit. So ist unsere Studie das Produkt einer komplexen Recherche: Wir haben **Registerauszüge von Verbänden**¹, **Verbandswebseiten** und **LinkedIn-Profile**² durchforstet, um eine belastbare Einschätzung zur Personal- und Budgetgröße der Finanzlobby zu erhalten. Mithilfe von veröffentlichten Budgets und Mitarbeiterzahlen lässt sich eine Mindestschätzung der Finanzlobby vornehmen. Die tatsächliche Größe der Finanzlobby dürfte weit darüber liegen.

Die Ergebnisse sind nichtsdestotrotz erstaunlich: Insgesamt gibt die Finanzindustrie unserer Studie nach mehr als **200 Millionen Euro** pro Jahr für die Lobbyarbeit in Deutschland aus und beschäftigt mehr als **1500 Mitarbeiter**³. Das betrifft vor allem jene Verbände und Unternehmen, die als Banken, Versicherungsunternehmen, Fonds, Börsen, oder Zahlungsdienstleister direkt der Finanzbranche zugerechnet werden können. Zählt man hier noch jene Organisationen hinzu, die wir als "erweiterte Finanzlobby" beschreiben, also zum Beispiel Teile der Immobilienlobby, der Wirtschaftsprüfer (KPMG oder PwC) oder der Glücksspielbranche, dann ist noch von deutlich mehr Mitarbeiterinnen

¹ Da fast alle Verbände als Vereine organisiert sind, müssen sie bestimmte Akten bei Registergerichten hinterlegen. Diese Akten haben wir für die 20 größten Verbände gesichtet.

² LinkedIn lässt Organisationen selbstständig Angaben über die Größenordnung ihrer Mitarbeiterzahl machen. Wir konnten somit auf diese Quelle zurückgreifen.

³ Mehr zur Methode der Erhebung unter Punkt 4.

auszugehen.⁴ Vergleichen wir die 1500 Mitarbeiter der Finanzlobby mit den Abgeordneten im Finanzausschuss des Deutschen Bundestags (derzeit 41⁵), der neben Steuerthemen auch für den Bereich Finanzmarkt zuständig ist, dann stehen rechnerisch jeder Abgeordneten etwa 36 Mitarbeiterinnen der Finanzlobby gegenüber.

Mitarbeitende
der
Finanzlobby

1500



41

Abgeordnete im
Finanzausschuss
des Bundestags

Neben den Personal- und Budgetschätzungen ist der konkrete Einfluss auf die Politik eine weitere Säule unserer Untersuchung. Für unsere Studie haben wir deshalb die **Einflussnahme auf Parlaments- und Regierungsarbeit** analysiert. So können wir für 34 Sitzungen des Bundestags-Finanzausschusses (2014-2020) sowie für 33 Referentenentwürfe mit Finanzmarktbezug (2014-2020)⁶ einzeln zeigen, welche Verbände und Unternehmen Kommentare und Stellungnahmen abgegeben haben. Wir können zeigen, wer Zugang zum Bundestag über sogenannte **Hausausweise** besitzt. Und wir können auch abbilden, wer sich mit jenen (wenigen) Abgeordneten getroffen hat, die ihre **Lobbytreffen** veröffentlichen. So lässt sich erstmals eine Kartographie der deutschen Finanzlobby darstellen. Es ist uns gelungen, in mühsamer Kleinstarbeit mehr als 1000 einzelne Lobbydatenpunkte abzubilden, wir nennen diese *Lobbykontakte*. Immer wenn beispielsweise eine Organisation als Sachverständige in einem Ausschuss angehört wurde, haben wir einen *Lobbykontakt* gezählt. So haben wir jeweils mehr als 500 Kommentare zu Referentenentwürfen und mehr als 500 Einladungen bei Ausschusssitzungen gesichtet.

Wir können somit sicher sagen, wie ungleich das Verhältnis zwischen Finanzindustrie und Zivilgesellschaft ist. Mehr als 250 verschiedene **Organisationen** aus Finanzlobby und erweiterter Finanzlobby haben die deutsche Politik in den Jahren 2014-2020 zu beeinflussen versucht.⁷ Doch die reine Anzahl der Organisationen reicht noch nicht aus, um wirkliche Größe und Einfluss abzubilden.

Besonders hervorstechend ist das Missverhältnis zwischen Zivilgesellschaft und Finanzlobby in der **frühen Phase der Gesetzgebung**, bevor eine erste Fassung eines Gesetzes veröffentlicht wird. Ministerien organisieren sogenannte Verbändeanhörungen, Ministerinnen und Staatssekretäre treffen in direkten Gesprächen Unternehmens- und Verbandsvorstände. Zum Teil liegen Verbänden der Finanzindustrie Gesetzesentwürfe vor allen anderen Akteuren vor. Viele dieser Formen des Lobbyismus sind intransparent. Was bekannt ist, haben wir untersucht.

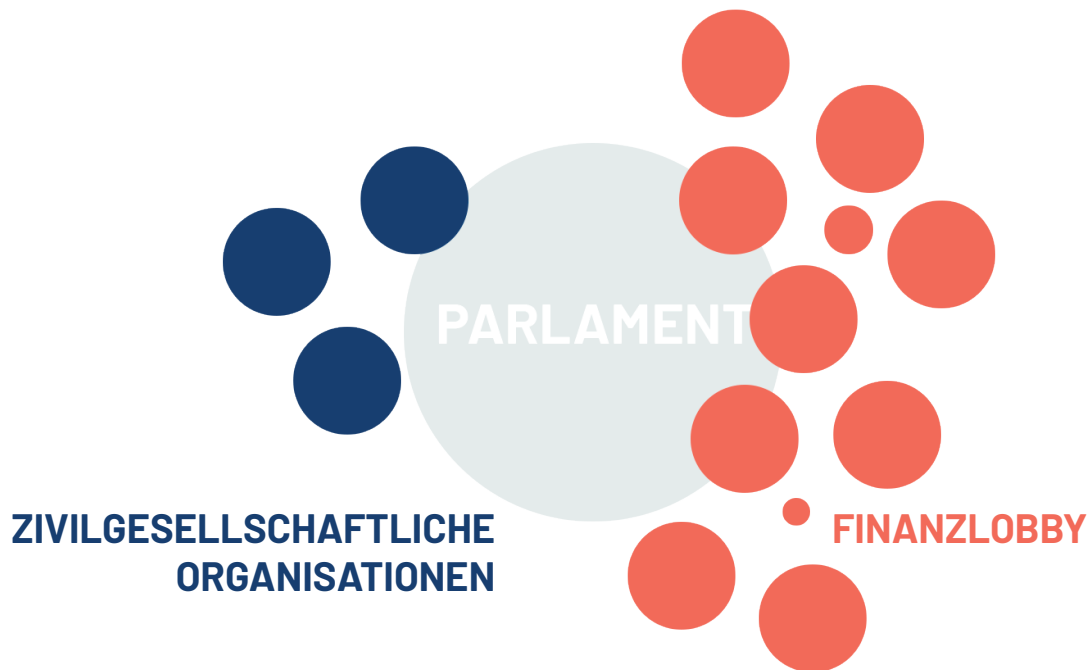
⁴ Zur erweiterten Finanzlobby sind auch diejenigen Organisationen zu zählen, die für Mandanten aus der Finanzindustrie arbeiten, zum Beispiel eine ganze Reihe von Anwaltskanzleien und Public-Affairs-Agenturen.

⁵ Siehe *Ausschussinformationen*, abgerufen 27.11.2020.

⁶ Darunter eine Konsultation zur EU-Finanzmarktrichtlinie (MiFID II) und der EU-Finanzmarktverordnung (MiFIR). Für eine komplette Übersicht aller untersuchten Ausschusssitzungen und Referentenentwürfe, siehe *hier*.

⁷ Zählen wir diejenigen Anwaltskanzleien und Public-Affairs-Agenturen hinzu, die nachweislich für Klienten aus der Finanzbranche arbeiten, liegt die Anzahl der Organisationen bei mindestens 290.

Weitgehend bekannt sind zum Beispiel die Stellungnahmen von Verbänden und Unternehmen zu sogenannten **Referentenentwürfen** aus dem Finanzministerium. Das Verhältnis zwischen Finanzlobby und der erweiterten Finanzlobby auf der einen und der Zivilgesellschaft auf der anderen Seite liegt hier bei 9:1 (378:41). Auf neun Stellungnahmen von Finanzlobbyisten kommt rechnerisch somit nur ein Vorschlag aus der Zivilgesellschaft.



Insgesamt verfügt die Finanzlobby über **enorme Ressourcen und genießt einen privilegierten Zugang zu Entscheidungsträgerinnen**. Das erklärt, warum es nicht gelungen ist, einige der grundlegenden Probleme der Regulierung der Finanzmärkte anzugehen. Das ungleiche Terrain wird so zum Demokratiedefizit, auf das Politik und Zivilgesellschaft rasch reagieren müssen, um eine Wiederholung schwerwiegender Wirtschafts- und Finanzkrisen zu vermeiden.



Für detaillierte Informationen und Kommentierungen aller einzelnen Verbände und Unternehmen stellen wir den Datensatz zum Lobbyreport auf Anfrage zur Verfügung.

1 EINLEITUNG

Deutschland erlebt wie in so vielen Jahren auch 2020, wie immer neue Finanzskandale an die Öffentlichkeit kommen oder juristisch aufgearbeitet werden: Wirecard, CumEx, FinCEN-Files. **Finanzwende** hat die Häufung dieser Skandale und den mangelnden politischen Aufklärungs- sowie Reformwillen zum Anlass genommen, um einen Gesamtüberblick über die Finanzlobby in Deutschland zu erstellen. Wir wollten wissen, wie es um die Interessenvertretung im Themenfeld Finanzmarkt bestellt ist. Wer kommentiert Gesetze und wer wird zu Ausschüssen geladen? Wie viele Mitarbeiter arbeiten für die Interessenvertretung eines Sektors, der immer wieder mit Skandalen und dem Ausnutzen gesetzlicher Schlupflöcher auffällt?

Antworten auf diese Fragen liefert diese Studie. Sie ist eine Kombination aus Fakten der Datenanalyse und Beispielfällen. Unsere Studie zeigt anhand klarer Daten: Interessenvertreterinnen aus der Finanzindustrie haben die letzten Jahre der Finanzmarktregulierung massiv geprägt.

Zwei Bemerkungen seien der Studie vorangestellt. In unserer Studie kommen wir zu der Diagnose, dass wir nur einen **kleinen Teil des kompletten Lobbygeschehens** in Deutschlands abbilden können. Ein wichtiger Teil der persönlichen Treffen, der Verbändepolitik, der Dinners und Veranstaltungen können wir nicht abbilden. Denn es fehlt an Transparenz.

Eine zweite Einschränkung betrifft den **Begriff der Finanzlobby** selbst. Wir haben diesen in der Studie bewusst eng gefasst. Ist zum Beispiel ein Wirtschaftsprüfer- oder Immobilienverband Teil der Finanzlobby? Nicht zwangsläufig, jedoch treten Teile der Wirtschaftsprüfer-Profession mit regulierungskritischen Vorschlägen in Erscheinung. Die sogenannten Big Four der Wirtschaftsprüfer haben es geschafft, die Reform ihrer Branche fast vollständig zu verwässern – zum Schaden aller, wie der Wirecard-Skandal zeigt. Der verstärkende Effekt einer erweiterten Finanzlobby darf nicht unterschätzt werden und macht die Schwäche der Zivilgesellschaft im Bereich der Finanzmarktpolitik umso deutlicher.

Insgesamt handelt es sich also um eine sehr zurückhaltende Schätzung, zumal auch die Aktivität vieler Public-Affairs-Agenturen, die unter dem Radar der Öffentlichkeit schweben, oder die Einflussnahme des lokalen Sparkassenchefs auf die Politik nicht abgebildet werden kann.

2 FINANZLOBBY - WER IST DAS?

Die Finanzlobby besteht aus **drei Akteursgruppen**: Branchen-Verbänden, einzelnen Finanzunternehmen sowie Lobbyismus-Dienstleistern (Kanzleien oder Agenturen).

In Deutschland ist Lobbyismus traditionell in **Verbänden** organisiert, die Akteure aus ihrer jeweiligen Branche vertreten. Dies trifft auch auf die Finanzindustrie zu. So sind Versicherer zum Beispiel im *Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV)* organisiert. Die Sparkassen schließen sich im *Deutschen Sparkassen- und Giroverband (DSGV)* zusammen und die Deutsche Bank ist Mitglied im *Bundesverband deutscher Banken (BdB)*. Doch nicht nur Verbände lobbyieren, sondern auch **einzelne Unternehmen** vertreten ihre Interessen direkt in Berlin. So hat die Deutsche Bank eine Konzernrepräsentanz in Berlin, Unter den Linden 13-15⁸, die Commerzbank direkt am Brandenburger Tor, am Pariser Platz 1 und die Allianz direkt nebenan am Pariser Platz 6 in Berlin⁹.

Zudem verschaffen sich **Unternehmen auch indirekt Gehör**, über Public-Affairs-Agenturen und Rechtsanwaltskanzleien. Diese Akteure stellen dann für ihre Klienten sowohl Informationen aus dem aktuellen politischen Betrieb bereit, bemühen sich aber auch um eine Einflussnahme zugunsten ihrer Kunden. Die FinTax-Agentur für Steuerberatung ist beispielsweise gern behilflich "bei der gezielten Bündelung von Unternehmen, die ein bestimmtes Interesse verfolgen, [...] und unterstützen Sie bei der Platzierung des Interesses"¹⁰. Die Agentur *Spitzberg Partner*, bei der der ehemalige Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg als „Chairman“ fungiert, wirbt: "We guide companies clear of regulatory challenges and hurdles at home and overseas".¹¹ Guttenberg ist vor Kurzem durch sein Eintreten für den mittlerweile insolventen Zahlungsdienstleister Wirecard in die Schlagzeilen gekommen.¹² Viele ehemalige Politiker bespielen diesen Graubereich des Lobbying. Auch der Hamburger Ex-Bürgermeister Ole von Beust arbeitete mit seiner Consulting Firma für den Klienten Wirecard.¹³ Es wird klar: Lobbyismus findet auf ganz unterschiedlichen Ebenen statt und die Finanzlobby besteht aus vielen verschiedenen Organisationen und Methoden.

Zunächst ging es uns in unserer Studie um eine genaue Branchenabgrenzung. Für die Eingruppierung von Unternehmen und Verbänden als Finanzlobby haben wir zunächst alle einzelnen Akteure einer genauen Analyse unterzogen: welche Branche repräsentieren sie? Bei Versicherungen, Fonds oder Banken lag das auf der Hand. Bei anderen Branchen oder Sektoren war diese Frage schwieriger. Verbände der Immobilienwirtschaft nehmen substantiell zu Finanzmarktthemen Stellung, jedoch natürlich nicht ausschließlich. Ihr Einfluss kann trotzdem nicht hoch genug eingeschätzt werden, wenn es zum Beispiel um die Regulierung sogenannter *Real Estate Investment Trusts (REITs)* geht, also Kapitalanlagen im Immobiliensektor. Auch bei Fragen der Bankenregulierung und Immobilienkredite bemühen sich diese Verbände um Einfluss auf die Finanz-

⁸ *Deutsche Bank Repräsentanz auf Lobbypedia*, abgerufen 27.11.2020.

⁹ Siehe *Online-Auftritt des Allianz-Forums*, abgerufen 27.11.2020.

¹⁰ Siehe <https://www.fintax-pa.de/>, abgerufen 27.11.2020.

¹¹ Siehe <http://spitzberg-partners.com/>, abgerufen 27.11.2020.

¹² Siehe Spiegel (15.07.2020) zu *Guttenbergs Rolle im Fall Wirecard*, abgerufen 27.11.2020.

¹³ Siehe Spiegel (13.08.2020) zu *Von Beust und seiner Rolle im Fall Wirecard*, abgerufen 27.11.2020

marktregulierung. Wir haben sie daher zur erweiterten Finanzlobby gezählt. Die Wirtschaftsprüfer haben wir ebenfalls der erweiterten Finanzlobby zugeordnet, da auch sie zu einzelnen Aspekten der Finanzmarktgesetzgebung Stellung nehmen.

Folgende Sub-Sektoren haben wir in der Kategorie **Finanzlobby** eingeordnet:

FINANZLOBBY

Aktuare
Altersvorsorge/Vermögensberater
(z.T.) Andere Finanzdienstleistungen
Banken
Bausparkassen
Börsen + Handelsplattformen
Broker + Dealer
Corporate Finance
Factoring
Finanzdaten-Anbieter
FinTech
Fonds + Asset Management
Goldhandel
Inkasso
Makler + Versicherungskaufleute
Pensionskassen
Ratingagenturen
Versicherungswirtschaft
(z.T.) Wirtschaftsauskunfteien
Zahlungsdienstleister

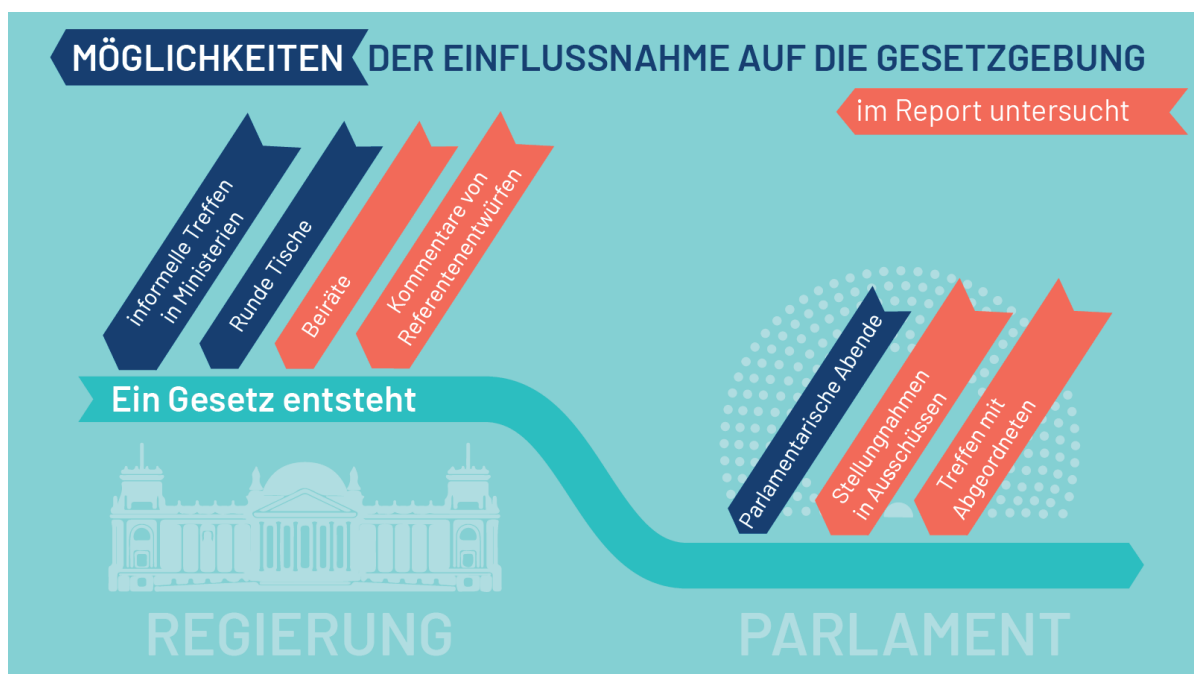
Folgende Sub-Sektoren haben wir unter der Kategorie **Erweiterte Finanzlobby** eingeordnet:

ERWEITERTE FINANZLOBBY

(z.T.) Andere Finanzdienstleistungen
Anwaltskanzleien mit Klienten aus der Finanzindustrie
Auffanggesellschaften für private Krankenversicherer
Berater und Wirtschaftsprüfer
Buchhalter
Crowdfunding
Förderbanken
Glücksspiel und Spielbanken
Immobilienwirtschaft
Krankenversicherer
Public-Affairs-Agenturen mit Kunden aus der Finanzindustrie
Unfallversicherer
Wirtschaftsauskunfteien

3 ERHEBUNG DER AKTEURE

Für unseren Datensatz mussten wir zunächst bestimmen, welcher Zeitraum und welche Einflusskanäle wir uns für die Vermessung der Finanzlobby anschauen möchten. Wir haben uns alle öffentlich zugänglich Kanälen der Einflussnahme angeschaut. In der Graphik lässt sich sehen, dass jedoch nur die rot markierten Einflusskanäle untersucht werden konnten, für andere fehlen öffentliche Informationen. Die zwei wichtigsten Kanäle der von uns untersuchten Einflussnahme sind zum einen Stellungnahmen in Ausschusssitzungen und zum anderen die Stellungnahmen bei Referentenentwürfen.



Zunächst haben wir die **Kommentierungen von Referentenentwürfen** zu Finanzthemen ab dem Jahr 2014 untersucht.¹⁴ Dieser Kanal der Einflussnahme ist der wohl einflussreichste der von uns untersuchten, schließlich nehmen Verbände hier direkt Einfluss in einer frühen Phase der Gesetzgebung. Alle Akteure, die sich zu finanzwirtschaftlich relevanten Gesetzesentwürfen äußerten, wurden von uns aufgenommen. Insgesamt haben wir so Stellungnahmen zu 33 Referentenentwürfen¹⁵ des Finanzministeriums, insgesamt mehr als 500 einzelne Stellungnahmen analysiert.¹⁶ Bei der *Konsultation zur Gesetzgebung über Honoraranlagenvermittler* etwa war das **Verhältnis von Finanzlobby**

¹⁴ Seit 2014 veröffentlicht das Finanzministerium die Stellungnahmen zu Referentenentwürfen.

¹⁵ Eine der 33 untersuchten Konsultationen ist die Konsultation zur EU-Finanzmarktrichtlinie (MiFID II) und der EU-Finanzmarktverordnung (MiFIR).

¹⁶ Kommentierte Referentenentwürfe finden sich auf der Website des Bundesfinanzministeriums. Für eine komplette Übersicht aller untersuchten Ausschusssitzungen und Referentenentwürfe, siehe [hier](#).

und Zivilgesellschaft 18:1. Auf jede Stellungnahme der Zivilgesellschaft kamen hier rein rechnerisch achtzehn aus der Finanzlobby.¹⁷ Bei der Konsultation zur *EU-Finanzmarkt-richtlinie MiFID II* lag das Verhältnis bei **20:1**. Bei den wichtigsten Gesetzesentwürfen im Finanzmarktbereich gab es ein enormes Ungleichgewicht zwischen Industrie und Zivilgesellschaft.

Ein weiterer wichtiger Kanal der Einflussnahme findet im Bundestag statt. Hier ist öffentlich einsehbar, welche Sachverständigen, Unternehmen oder Verbände in **öffentliche Ausschusssitzungen des Finanzausschusses** eingeladen wurden. Die eingeladenen Akteure, die zu finanz-relevanten Sitzungen eingeladen wurden, sind für die laufende und die letzte Legislaturperiode im Datensatz erfasst.¹⁸ Dies umfasst für einen Zeitraum von 2014-2020 eine Anzahl von 34 Ausschusssitzungen. Für diese Sitzungen wurden alle einzelnen Organisationen, die im Ausschuss anwesend waren, in den Datensatz aufgenommen. Das Missverhältnis zwischen Finanzlobby und Zivilgesellschaft ist hier zwar immer noch stark, jedoch sind einige Anhörungen auch mit Akademikerinnen und unabhängigen Experten besetzt und nicht nur mit Industrieverbänden. Die Bundestagsopposition darf eigene Sachverständige für diese Sitzungen vorschlagen. Insofern gibt es hier ein gewisses Gegengewicht.

Außerdem haben wir alle Finanzmarkt-Organisationen aufgenommen, die in der **Lobbyliste des Bundestags** auftauchen. In diese Liste können sich Verbände seit 1972 auf freiwilliger Basis eintragen.¹⁹ Ihr Nachteil ist jedoch zum einen, dass einzelne Unternehmen, Lobbyagenturen oder Kanzleien in dieser Liste nicht aufgenommen werden. Der Liste können daher nur die finanzmarkt-relevanten *Verbände* entnommen werden, die sich freiwillig gemeldet haben. Zum anderen müssen keine Budget- oder Mitarbeiterzahlen genannt werden.

Eine weitere Quelle sind drei **Beiräte des Bundesfinanzministeriums**: der wissenschaftliche Beirat, der FinTech-Rat²⁰ und der Sustainable Finance Rat²¹. Die letzteren beiden wurden wegen ihres Finanzmarktbezugs in den Datensatz aufgenommen wurden.

Zusätzlich haben einige Lobbyisten die Möglichkeit, durch einen **Hausausweis** direkten Zugang zum Bundestag zu erhalten. Seit 2015 ist dank einer Klage des Tagesspiegels und Abgeordnetenwatch einsehbar²², wer einen solchen Ausweis erhielt. Die Informationen über Hausausweise wurden als Kontrollaspekt für alle schon im Datensatz vorhandenen Organisationen aufgenommen.

Des Weiteren legen einige **Abgeordnete** ihre **Termine mit Lobbyisten** offen. Von den Linken wurden die Treffen von Fabio De Masi (Die Linke)²³ aus der laufenden

¹⁷ Siehe *Website zum Gesetz*, abgerufen 27.11.2020.

¹⁸ *Laufende Legislaturperiode, Legislaturperiode 2013 bis 2017*, beide abgerufen 27.11.2020.

¹⁹ *Öffentliche Liste* über die beim Bundestag registrierten Verbände (Lobbyliste), Stand 2020, abgerufen 27.11.2020.

²⁰ *Mitglieder FinTech Rat Stand 13.03.2019*, abgerufen 27.11.2020.

²¹ *Mitglieder Sustainable Finance Rat*, abgerufen 27.11.2020.

²² Siehe *Hausausweisliste 2020*, abgerufen 27.11.2020.

²³ Siehe *Fabio de Masis Treffen* diese Legislaturperiode, abgerufen 27.11.2020.

Legislaturperiode und von Gerhard Schick (Bündnis90/Die Grünen, heute Vorstand von Finanzwende) zwischen 2013 und 2018 übernommen. Diese sind nicht repräsentativ für das allgemeine Lobbygeschehen zwischen Verbänden und Parlamentariern, da beide Abgeordnete als extrem kritisch gegenüber der Finanzlobby gelten beziehungsweise galten. Jedoch lässt sich mittels der Lobbytermine ein wichtiger Strang des Lobbyismus zumindest in Teilen darstellen, da manche Organisationen nur diese Form des Lobbying betreiben. Wir haben diese Treffen daher aufgenommen, um zu kontrollieren, ob hier Organisationen auftauchen, die in den sonstigen Kanälen nicht sichtbar sind.

Zwar spielen sektorale und Berufsverbände noch immer eine bestimmende Rolle, doch ist das Feld durch andere Akteure wie **Lobbyagenturen (sogenannte Public-Affairs-Agencies)** oder den Einsatz von **Rechtsanwaltskanzleien** ergänzt worden. Diese agieren mandatsbezogen, also für ihre jeweiligen Klienten. Deshalb wurden Lobbyagenturen und Kanzleien, die für die Finanzbranche tätig sind, in die Studie aufgenommen. Viele Public-Affairs-Agenturen, Rechtsanwaltskanzleien und Steuerberater sind enorm aktive Akteure im Berliner Lobbying. Zwar treten sie kaum bei offiziellen Kommentierungen von Gesetzen oder bei Ausschusssitzungen in Erscheinung. Ihr Einfluss auf Abgeordnete, direkte Treffen auf Ministeriumsebene sowie ihre Verstärkungsfunktion für die Finanzlobby kann man jedoch nicht hoch genug einschätzen. Man denke nur an das Beispiel der Agentur *Spitzberg Partners* und ihres Vorstands Karl-Theodor zu Guttenberg. Dieser hatte für den Spitzberg-Kunden Wirecard seine Kontakte auf höchster Regierungsebene ins Spiel gebracht. Da diese "Branche" jedoch nicht als Ganze der (erweiterten) Finanzlobby zugerechnet werden kann, wurde nur bei den Akteuren eine klare Zuordnung zur Lobby vorgenommen, bei denen die Tätigkeit im Finanzmarktbereich dokumentiert ist. Für die Erhebung dieser "Branche" wurde in erster Linie auf eine Liste von Public-Affairs-Agenturen aus dem Buch *Kommerzielles Lobbying und Public Affairs-Management* von Andreas Schieder²⁴ zurückgegriffen.

Abschließend haben wir noch mithilfe des uns zur Verfügung stehenden Datensatzes der **EU-Finanzlobby-Studie von Corporate Europe Observatory**²⁵ kontrolliert, welche in Deutschland ansässigen Organisationen dort auftauchen. Die Annahme war hier, dass in Deutschland ansässige Organisationen, die in Brüssel lobbyieren, in jedem Fall auch in Deutschland politisch in Erscheinung treten.

²⁴ Schieder, Andreas (2017): *Kommerzielles Lobbying und Public Affairs-Management. Bestandsaufnahme und Analyse privater Dienstleister in der 'Berliner Republik'*. Wiesbaden: Springer VS.

²⁵ Siehe *Studie von Corporate Europe Observatory* (2014), abgerufen 8.11.2020.

4 DIE ERGEBNISSE: DIE STÄRKE DER FINANZLOBBY

Unter Berücksichtigung all dieser Quellen haben wir die Lobbykontakte von mehr als 600 Akteuren aufgenommen. Manche dieser 600 Organisationen sind Finanzindustrie-Branchenverbände, manche sind einzelne Unternehmen, manche sind NGOs, andere sind Forschungsinstitute oder Think Tanks. Abgedeckt sind hier somit all jene Organisationen, die im Zeitraum von 2014 bis 2020 auf die Finanzmarktpolitik in Deutschland Einfluss genommen haben, sowie aktuell aktive Lobbyagenturen und Anwaltskanzleien mit einem Schwerpunkt auf Finanzmarktpolitik. Nicht alle sind jedoch der Finanzindustrie zuzuordnen. Referentenentwürfe zu Finanzmarktthemen werden zum Beispiel auch vom BDI oder der DIHK kommentiert. In öffentliche Ausschüsse werden zu Themen wie Geldwäsche auch Organisationen wie Transparency International eingeladen. Zudem sind auch staatliche Akteure wie die BaFin oder die Bundesbank geladen. Um die Akteure der Finanzlobby herauszuarbeiten, wurden alle Akteure bestimmten Akteursgruppen oder "Branchen" zugewiesen. Die Hauptunterscheidung haben wir zwischen folgenden Akteursgruppen getroffen:

Finanzlobby (z. B. Bundesverband deutscher Banken, Allianz, Deutsche Börse)

Erweiterte Finanzlobby (z. B. Wirtschaftsprüfer)
darunter Kanzleien/Agenturen²⁶ mit Finanzbranchen-Klienten

Zivilgesellschaft (NGOs, Kirchen, Verbraucher)
darunter Verbrauchieranwälte

4.1 Anzahl der Organisationen

Nach diesem Schema sind für die Finanzlobby 216 Unternehmen und Verbände tätig, nimmt man die Kategorie erweiterte Finanzlobby (79 Akteure) noch hinzu, so kommt man auf 295 Unternehmen und Verbände, die in Deutschland industriefreundliche Finanzpolitik erwirken wollen. Diesen stehen 79 einzelne NGOs, Kirchen, Gewerkschaften und Verbraucherorganisationen gegenüber. Das sind alle Organisationen, die im Laufe der Jahre als einzelne Akteure sichtbar geworden sind. Hier können wir somit noch nicht sehen, wie stark die jeweiligen Organisationen auftreten.

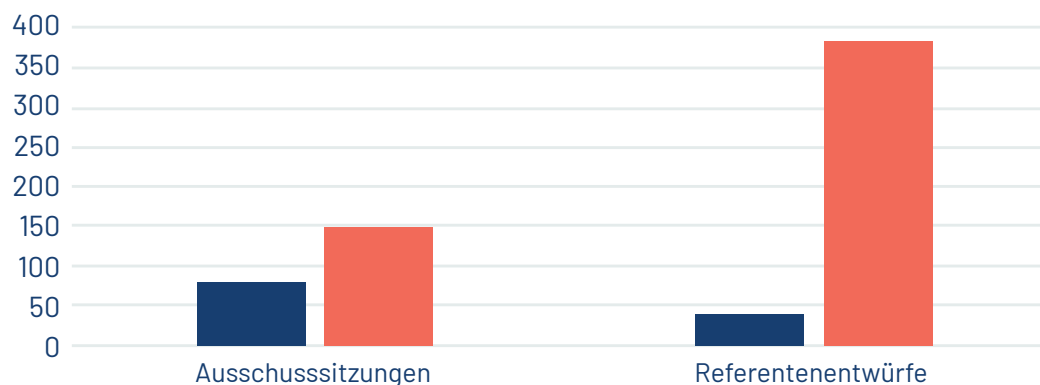
4.2 Lobbykontakte und Lobbyranking

Unsere Untersuchung veranschaulicht anhand konkreter Daten: Die Finanzlobby hat bei Weitem mehr Einfluss auf die Finanzmarktgesetzgebung als alle anderen Interessengruppen. Vor allem wenn wir den Einfluss der Finanzlobby mit dem der Zivilgesellschaft vergleichen, zeigen sich deutliche Unterschiede. In der Graphik ist zu sehen, wie über verschiedene "Lobby-Kanäle" der Einfluss von Finanzlobby und Zivilgesellschaft variiert. Gerade bei den wichtigen Referentenentwürfen sind die Lobbyorganisationen der Finanzbranche sehr präsent. Das Verhältnis ist etwas ausgeglichener bei den Sitzungen des Finanzausschusses.

Im Gegensatz zu Verbänden der Finanzlobby kommen die Kontakte der Zivilgesellschaft meistens durch eine Einladung zur Stellungnahme in parlamentarischen Ausschüssen zustande. Grundsätzlich ist zu beobachten, dass die Kommentierungen von Referentenentwürfen in erster Linie von Finanzlobby-Verbänden vorgenommen werden, auf der Verbraucher- bzw. Gewerkschaftsseite treten hier nur wenige Akteure in Erscheinung. Bei Ausschussanhörungen ist das Bild diverser. Hier sind sowohl staatliche Akteure, Verbände und auch Expertinnen von Universitäten vertreten. NGOs sind auch hier eher selten vertreten.

FINANZLOBBY vs. ZIVILGESELLSCHAFT BEI LOBBYKONTAKTEN

■ Zivilgesellschaft (NGOs, Kirchen, Verbraucher) ■ Finanzlobby & erweiterte Finanzlobby

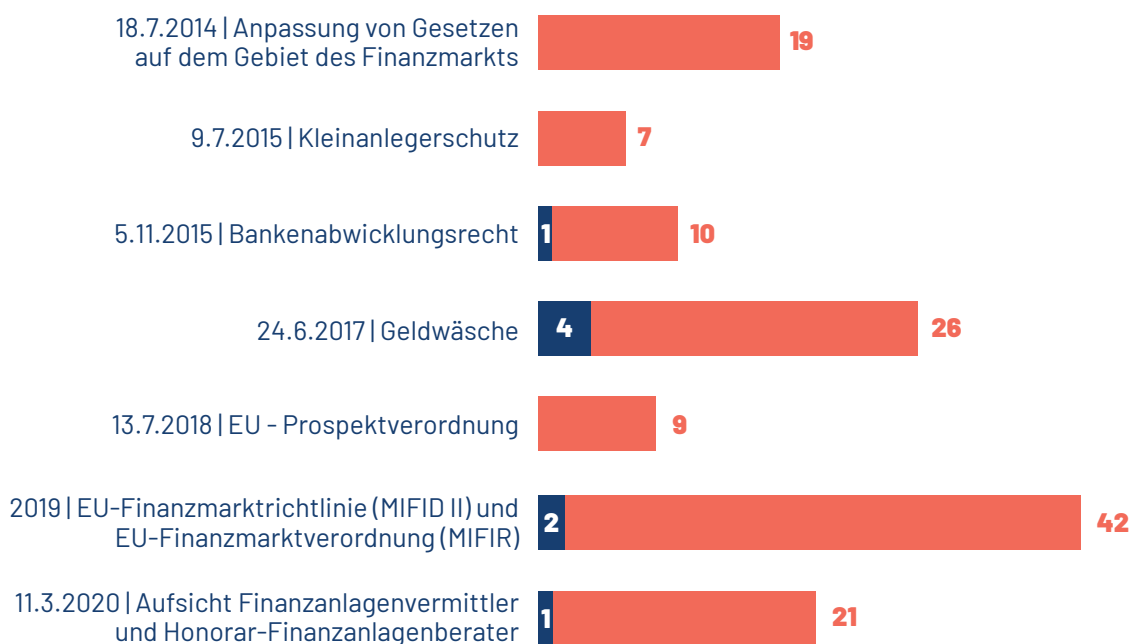


Bei Stellungnahmen zu Referentenentwürfen ist das Verhältnis von Finanzlobby zu Zivilgesellschaft etwa 9:1. Diese Gesetzesentwürfe, die von Ministerien zur Kommentierung freigegeben werden, sind eine frühe und wichtige Stufe des Gesetzgebungsprozesses und unseres Erachtens nach der wichtigste Einflusskanal der von uns untersuchten.

Beim wichtigen Gesetzesvorschlag zum Kleinanlegerschutz zum Beispiel gab es keine einzige zivilgesellschaftliche Organisation, die eine Stellungnahme abgegeben hat, beim Bankenabwicklungsrecht war das Verhältnis 10:1, bei einem Entwurf zur Umsetzung der EU-Geldwäscherichtlinie 7:1.

DAS UNGLEICHGEWICHT BEI STELLUNGNAHMEN ZU REFERENTENTWÜRFEN

■ Zivilgesellschaft (NGOs, Kirchen, Verbraucher) ■ Finanzlobby & erweiterte Finanzlobby



Für ein Ranking der aktivsten Organisationen bei Referentenentwürfen haben wir alle Akteure nach der Anzahl ihrer Stellungnahmen sortiert. Als stärkster Lobbyverband geht daraus der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) hervor. Der GDV kommentierte 27 von insgesamt 33 untersuchten Entwürfen. Die einzige Organisation der Zivilgesellschaft ist auf Platz 10 der Verbraucherzentrale Bundesverband.

REFERENTENENTWÜRFE: WER KOMMENTIERT AM HÄUFIGSTEN?

Organisation	Sektor	Lobbykontakte bei Referentenentwürfen
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV)	Finanzlobby	27
Die Deutsche Kreditwirtschaft (DK)	Finanzlobby	21
Bundesverband Investment und Asset Management (BVI)	Finanzlobby	18
Verband der Auslandsbanken in Deutschland (VAB)	Finanzlobby	17
Deutsche Börse AG	Finanzlobby	13
Deutsches Aktieninstitut (DAI)	Finanzlobby	13
Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung	Finanzlobby	12
Deutscher Industrie und Handelskammertag (DIHK)	Andere Industrielobby	11
Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV)	Finanzlobby	11
Verbraucherzentrale Bundesverband	Zivilgesellschaft	10

4.3 Mitarbeiterinnen und Budget

All diese Daten zeigen ein deutliches Übergewicht der Finanzlobby im Vergleich zur Repräsentation zivilgesellschaftlicher Stimmen. Dieses Übergewicht wird verstärkt durch eine enorme Finanz- und Personalstärke der Finanzbranche und ihrer Lobby. Denn es macht einen Unterschied, ob hoch qualifizierte und gut bezahlte Mitarbeiterinnen sich intensiv mit Gesetzgebungsprozessen beschäftigen können, oder ob dafür nur wenig Ressourcen eingesetzt werden können. Deshalb nehmen wir erstmalig eine fundierte Schätzung der Finanz- und Personalstärke der Lobbyorganisationen des Finanzsektors vor. Da die entsprechenden Zahlen von den meisten Verbänden nicht veröffentlicht werden, haben wir aus verschiedenen Quellen Daten recherchiert und mussten zum Teil Annahmen treffen, um eine realistische Schätzung der Finanz- und Personalkraft der Finanzlobby zu erhalten.

4.3.1 Vorgehen für Verbände: Personalstärke und Budget

Für alle Verbände, die als Finanzlobby gekennzeichnet wurden, haben wir Recherchen zur Personalstärke angestellt.²⁷ Für Personaldaten waren bei einigen Verbänden veröffentlichte Daten nutzbar. So weist beispielsweise der Deutsche Sparkassen- und Giroverband DSGV auf seiner Homepage 443 Verbandsmitarbeiterinnen aus. Bei anderen konnte über die Eigenangaben der Verbände im Karrierenetzwerk *LinkedIn* die Personalstärke ermittelt werden.²⁸ Bei anderen Verbänden haben wir zusätzliche Recherchen angestellt. Durch Anfragen beim Vereinsregister erhielten wir für einige in Berlin registrierte Verbände Registerauszüge, die Daten zu Personal und Budget enthalten. Bei den Mitarbeiterinnen wurden diejenigen erfasst, die *hauptberuflich bei den Verbänden angestellt sind*. Mitglieder in Ausschüssen oder ehrenamtliche Vorstände, die von Mitgliedsunternehmen oder -verbänden abgesandt werden, wurden nur mit einer Mindestschätzung (von einer Person pro Verband) in die Zählung aufgenommen, obwohl zweifellos mehrere Personen für die jeweiligen Verbände politische Arbeit betreiben. Bei solchen Verbänden, über die wir weder durch Registerauszüge noch durch Internetangaben Informationen erhalten konnten, haben wir eine absolute Mindestschätzung der Personalstärke angesetzt: eine Person. Zumindest **eine Person** wird in unserer Studie also rechnerisch als Vertreterin dieser Verbändeinteressen gezählt.

Für das **Budget** der Verbände konnten wir nur selten mit veröffentlichten Daten arbeiten. Hier haben wir bei einigen wenigen Verbänden Informationen durch Registerauszüge erhalten. Aus dem Registerauszug der Versicherungsverbandes GDV ist zum Beispiel einsehbar, dass die deutsche Versicherungswirtschaft sich ihren **Hauptverband GDV etwa 60 Millionen Euro jährlich** kosten lässt. Durch solche Angaben konnten wir einen Mittelwert ermitteln. Bei fünf Verbänden kennen wir sowohl Personalstärke als auch Mitarbeiterzahl und konnten so das Verhältnis von Personaleinsatz und Budget ermitteln.

Verbände, bei denen Budget und Mitarbeiterzahl bekannt sind:

Bankenfachverband e.V. • 212.900€/Mitarbeiterin

Bundesverband dts. Leasing-Unternehmen • 181.818€/Mitarbeiter

GDV • 176.788 €/Mitarbeiterin

Verband der Pfandbriefbanken • 147.058€/Mitarbeiter

Verband unabhängiger Finanzdienstleistungs-Unternehmen in Europa (VOTUM) • 125.000€/Mitarbeiterin

27 Internationale Verbände wie zum Beispiel die *International Capital Market Association (ICMA)* wurden gesondert geschätzt.

28 Da auf LinkedIn eine Spanne für die Mitarbeiterzahlen angegeben wird, wurde für diese Erhebung der Durchschnitt zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Wert als Mitarbeiterzahl angenommen. Der GDV gibt z.B. 201 bis 500 Mitarbeiterinnen an und hat somit im Datensatz 350 Mitarbeiterinnen. Diese Angabe wurde in diesem Fall durch eine weitere Quelle verifiziert.

Für die Verbände, bei denen uns nur eine der beiden Größen – meist die Personalstärke – bekannt ist, gehen wir von 120.000 Euro Jahresausgaben pro Mitarbeiterin aus. Der von uns angesetzte Wert liegt somit unterhalb der niedrigsten Verbandsausgaben pro Mitarbeiter der oben genannten fünf Verbände. Wir setzen hier somit eine konservative Schätzung an. Dieser Wert gibt nicht das von uns angenommene Jahresgehalt an, sondern die Durchschnittsausgaben, die bei einem Verband in Relation zu einer Mitarbeiterin anfallen. Diese Summe deckt also sämtliche Kosten für Veranstaltungen, Bürokosten, Miete, Gehalt etc. ab und liefert somit eine gute Schätzgröße für die Finanzstärke der Verbände. Bei vielen Verbänden dürften sowohl die Mitarbeiterzahlen als auch die Budgetgrößen deutlich über unseren Schätzungen liegen.

Für alle Verbände, für die keine Budgetzahlen vorlagen und für die wir zuvor die Personalstärke recherchiert oder geschätzt haben, haben wir diesen Budgetwert angesetzt. Bei einem Verband, der zum Beispiel drei feste Mitarbeiterinnen aufweist, haben wir 360.000 Euro Jahresbudget angesetzt, bei einem Verband mit nur einem festen Mitarbeiter hingegen 120.000 Euro. Dies entspricht auch der Vorgehensweise der EU-Lobbystudie von Corporate Europe Observatory³⁰.

Für Verbände mit rein nebenberuflichen oder ehrenamtlichen Vorständen sowie für internationale Verbände haben wir dieses Budget mit dem Faktor 0,5 angesetzt, also 60.000 Euro/Jahr. Viele der Verbände, die in der Finanzlobby Berufsgruppen organisieren, agieren auch im Sinne einer industriefreundlichen Finanzmarktpolitik, verfügen jedoch nicht über hauptamtliche Mitarbeiter. Der Lobbyeinfluss solcher Akteure darf dennoch nicht unterschätzt werden.

Für alle Verbände der "erweiterten Finanzlobby", die bei Referentenentwürfen zur Finanzpolitik mit eigenen Kommentaren auftauchten, haben wir ebenfalls ein Budget von 120.000 Euro pro Mitarbeiter angesetzt (für Personal haben wir hier oft die Mindestschätzung von einem Mitarbeiter angesetzt) wie bei Verbänden der Finanzlobby. Die Annahme ist hier, dass ein Verband wie das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW), dessen jährliche Aufwendungen bei 26 Millionen Euro liegen³¹, einen Teil seines Budgets der Beeinflussung von Finanzgesetzgebung widmet.³²

4.3.2 Vorgehen für Unternehmen: Personalstärke und Budget

Bei Unternehmen ist eine solche Schätzung um einiges komplizierter. Die Deutsche Bank, die Commerzbank oder der Versicherer Allianz besitzen alle repräsentative Konzernzentralen in der Mitte Berlins. Wie viele Personen dort in Abteilungen mit Politikbezug arbeiten (sogenannte Public- oder Governmental-Affairs-Abteilungen), ist jedoch nicht öffentlich einsehbar. Auch was die Konzerne für ihre Repräsentanzen jährlich ausgeben, ist weitgehend unbekannt. Für diese großen Konzerne der deutschen Finanzwirtschaft

³⁰ Siehe <https://corporateeurope.org/en/financial-lobby/2014/04/fire-power-financial-lobby>

³¹ Siehe *Tätigkeitsbericht des IDW*, S. 54.

³² Für Verbände und Unternehmen der erweiterten Finanzlobby ohne Aktivität bei Referentenentwürfen haben wir keine Budget-Schätzung vorgenommen. Zwar sind hier vereinzelt kleine Berufsverbände aktiv, die auch gelegentlich bei Ausschusssitzungen auftreten. Allerdings ist dies nicht ausreichend dafür, substantielle Ausgaben anzunehmen.

arbeiten wir daher mit Schätzwerten auf Basis einer Studie der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags³³. In dessen Studie wird das Budget für eine Berliner Konzernrepräsentanz mit mindestens 500.000 Euro und mindestens fünf Personen angegeben, die realen Werte dürften insbesondere beim Budget in der Regel weit darüber liegen. Wir haben diese Werte für Allianz, Commerzbank, Deutsche Bank, Deutsche Börse, DZ Bank und ING-DiBa angesetzt. All diese Firmen haben Repräsentanzen unweit des Brandenburger Tors in Berlin, die vermutlich ein Vielfaches dieses Wertes kosten. Wir bleiben bei einer konservativen Schätzung, wissend, dass die tatsächlichen Lobby-Budgets der größten deutschen Finanzkonzerne deutlich über diesem Wert liegen. Für alle weiteren Einzelunternehmen, haben wir eine Mindestangabe von einer Person angesetzt.³⁴

4.3.3 Vorgehen für Kanzleien und Public-Affairs-Agenturen

Kanzleien und Public-Affairs-Agenturen werden häufig eingekauft, um Interessenpolitik für ihre Klienten durchzuführen. Für alle jene Agenturen und Kanzleien, für die wir Klienten aus der Finanzbranche nachweisen konnten, haben wir auch eine Budgetschätzung angesetzt. Diese bezieht sich auf die Studie der Headhunter-Firma für den Public-Affairs-Bereich, Ellwood Atfield. In ihrer Studie aus dem Jahr 2018 setzt Ellwood Atfield für einfache Manager im Bereich Public Affairs einen Durchschnittswert von etwa 70.000 Euro/Jahr fest.³⁵

4.4 Die Stärke der Finanzlobby: 200 Millionen Euro Budget und 1500 Mitarbeiterinnen

Auf Basis dieser Methodologie lässt sich erstmals eine Mindestschätzung für die Personal- und Budgetstärke der Finanzlobby abgegeben. Die Finanzlobby in Deutschland gibt demnach jährlich mindestens 200 Millionen Euro aus. Hierfür stehen ihr mindestens 1500 Mitarbeiterinnen zur Verfügung.

Der Fakt, dass wir mit einer so konservativen Herangehensweise auf eine so hohe Summe für Budgetzahlen und Personal kommen, spricht einmal mehr dafür, Licht ins Dunkel des Lobbyismus zu bringen.

**200 Millionen Euro
gibt die Finanzlobby in Deutschland jährlich aus
MINDESTENS.**

³³ Siehe *Studie von 2007*, abgerufen 27.11.2020.

³⁴ Auf eine Budgetschätzung bei Unternehmen ohne Hauptstadtrepräsentanz haben wir verzichtet, da hier keinerlei Informationen über die Policy-Abteilungen vorliegen.

³⁵ Studie (2018) abrufbar bei *Ellwood Atfield*, abgerufen 27.11.2020.

Mit unserer Studie legen wir die erste systematische Untersuchung der Personal- und Budgetstärke der Finanzlobby in Deutschland vor. Sie zeigt, mit wie vielen verschiedenen Organisationen und wie häufig die Finanzbranche versucht, die deutsche Politik zu beeinflussen. Es wird vor allem sichtbar, wie schief die Ebene ist, wie ungleich das Terrain. Der Anspruch einer Finanzmarktpolitik, die sich auch an den Interessen von Bürgerinnen und Bürgern oder kleinen Unternehmen ausrichtet, ist vor diesem Hintergrund illusorisch.

Die wahre Größe der Finanzlobby dürfte deutlich über den hier vorgelegten Zahlen liegen. Die Intransparenz ist gewollt, denn sie verschleiert die tatsächliche Schieflage. Ein verpflichtendes Lobbytransparenzregister würde hier einiges Licht ins Dunkel bringen. Neben der Transparenz darüber, wer hier für wen mit welchem Budget tätig ist, brauchen wir auch Transparenz bezüglich der Herkunft bestimmter Ideen oder Formulierungen in Gesetzen. So kann die Öffentlichkeit gezielt darauf achten, ob bestimmte Einzelinteressen im Gesetz auftauchen, die dem Gemeinwohlinteresse entgegenstehen.

Transparenz reicht aber nicht aus. Es braucht eine Korrektur dieses Ungleichgewichts der Kräfte. Durch eine Politik, die auf jeder Stufe von Entscheidungsvorbereitung bis -findung auf eine gleichmäßige Repräsentanz der verschiedenen Betroffenen achtet und durch eine starke Zivilgesellschaft, die in der Lage ist, sich der Lobbyübermacht der Finanzindustrie entgegenzustellen.

finanzwende.de

 facebook.com/finanzwende

 twitter.com/finanzwende

 youtube.com/c/BürgerbewegungFinanzwende

Finanzwende ist ein Gegengewicht
zur Finanzlobby



Jetzt
Fördermitglied
werden

Bürgerbewegung Finanzwende e. V.

Motzstraße 32, 10777 Berlin
Telefon 030 208 370 80

Allgemeine Anfragen: info@finanzwende.de
Presse & Medien: presse@finanzwende.de

Spendenkonto:
GLS Bank | BIC: GENODEM1GLS
IBAN: DE03 4306 0967 1226 5452 00
Gläubiger ID: DE59ZZZ00002143189
Amtsgericht Berlin/Charlottenburg
VR 36803 B

Vertretungsberechtigter Vorstand:
Dr. Gerhard Schick

© 2020 Bürgerbewegung Finanzwende e.V.