

Drehtür-Lobbykratie



Foto: avlyxz

von Kim Otto

Zu Beginn dieses Jahres verschlug es einem beinahe die Sprache darüber, mit welcher Selbstverständlichkeit ein Teil der politischen Klasse „Einfluss Spenden“ aus der Wirtschaft inzwischen nicht nur für legal, sondern auch für legitim hält.

Die Chronologie der Ereignisse: Im Jahr 2009 hatte die FDP bis zur Bundestagswahl von einem Unternehmen 1,1 Mio. Euro an Parteispenden erhalten, das August Baron von Finck gehört. Die

Familie des Milliardärs ist wiederum Hauptaktionär der Mövenpick-Gruppe, die unter anderem Hotels betreibt. Und auch aus der Autoindustrie flossen ungewöhnlich viele Spenden im Wahljahr. Rund 300 000 Euro hatte BMW allein 2009 an CDU, CSU und FDP gespendet. Johanna Quandt, die Witwe des einstigen Firmenchefs, spendete der CDU nochmals 300 000 Euro, und ihre Tochter Susanne Klatten, Mitglied im BMW-Aufsichtsrat, der FDP die gleiche Summe.

Erschwerend kam hinzu: Ein Teil des Geldes floss ausgerechnet während der Koalitionsverhandlungen. Nichtsdestotrotz nehmen beide Parteien für sich in Anspruch, Zuwendungen aus dem Hotelgewerbe und der Autoindustrie genommen zu haben, ohne dass dies Einfluss auf ihre Politik habe. Sie weisen den Vorwurf zurück, diese legalen Spenden könnten auf Käuflichkeit schließen lassen.

Dagegen sprechen allerdings bereits die ersten Projekte dieser Koalition: die Absenkung der Mehrwertsteuer für Hoteliers und ein neuer Rabatt bei der Besteuerung von Jahreswagen für Mitarbeiter. Bei beiden Maßnahmen handelt es sich um unnötige Steuersubventionen; dabei wollten beide Parteien eigentlich das Steuerrecht vereinfachen und Subventionen abbauen.

Was immer wann von wem beschlossen wurde: Es hat mehr als einen fahlen Beigeschmack. Denn es ist höchst weltfremd zu glauben, die Spenden folgten ausschließlich altruistischen Motiven der Unternehmen. Das Gegenteil ist der Fall: Sie hören nicht auf das Gemeinwohl, sondern sind ihren Aktionären verpflichtet. Die Parteien aber argumentieren, wenn sie diese Einnahmen öffentlich machten, sei alles in Ordnung. Sie halten es für unproblematisch, dass die Bundesrepublik auf diese Weise zur Lobbykratie verkommt. Das jedoch ist nicht nur undemokratisch. Es verstößt auch gegen das Grundgesetz. In dessen Artikeln 20 und 21 heißt es: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Die Parteien wirken an der politischen Willensbildung mit.“ Es steht dort nicht: Alle Staatsgewalt geht von Unternehmen aus. Und auch nicht: Die Unternehmen wirken über Lobbyisten und Spenden an der politischen Willensbildung mit.

Offenbar hat sich das politische Selbstverständnis massiv gewandelt. Zugleich hat sich die Schwelle erheblich verschoben, ab der von einem Skandal die Rede ist. Da holt der neue Gesundheitsminister Philipp Rösler (FDP) einen Lobbyisten in sein Ministerium – Christian Weber, Spitzenmanager des Verbandes der Privaten Krankenversicherung, wird Leiter seiner Grundsatzabteilung – und kein Aufschrei geht mehr durch die Republik. Lobbyismus, ob offen oder verdeckt, scheint in Deutschland kaum jemanden mehr aufzuregen.

Dabei ist der Fall Weber gleich aus mehreren Gründen pikant: Seine wichtigste Aufgabe wird die

Einführung einer Kopfpauschale für rund 70 Millionen gesetzlich Krankenversicherte sein – ein warmer Regen für die privaten Krankenversicherer. Die Privatisierung des Krankheitsrisikos scheint damit ausgemachte Sache zu sein. Für alle gesetzlich Krankenversicherten wird dies erheblich höhere Belastungen zur Folge haben.

Christian Weber ist zudem bereits der zweite Lobbyist, der in der neuen Bundesregierung einen überragenden Posten erhält: Wie die Drehtür zwischen Politik und Wirtschaft heute funktioniert, demonstrierte nämlich bereits Gerald Hennenhöfer, bisher Generalbevollmächtigter für Wirtschaftspolitik bei EON. Er wurde Leiter der Abteilung Reaktorsicherheit im Umweltministerium. Das ist die Schlüsselposition in der Verhandlung um die AKW-Laufzeiten, die Hennenhöfer, wen wundert es, nun verlängern will.

Die neue Lobbykratie

Beide Personalien wie auch die Spenden offenbaren eine Entwicklung, die sich seit Jahren vollzieht. Die einstigen Grenzen zwischen Politik und Wirtschaft verschwimmen immer mehr und lösen sich letztlich auf. Sowohl Weber als auch Hennenhöfer kommen aus dem politischen Betrieb und fingen dann ohne Karenzzeit in der Wirtschaft an. Jetzt wechseln sie wieder in die Politik.

Schauen wir zurück: Schon in den 50er und 60er Jahren begannen die aus den Ruinen des „Dritten Reiches“ auferstandenen deutschen Großkonzerne damit, massiven Einfluss auf den – jetzt demokratisch verfassten – Staat zu nehmen. Von Anfang an entwickelte die Bonner Republik eine „Herrschaft der Verbände“ (Theodor Eschenburg), wobei auf der einen Seite Gewerkschaften, auf der anderen Seite Großkonzerne ihre Interessen bündelten und auf vielfältige Art und Weise in den Hinterzimmern der Macht geltend machten. Das moderne Wort „Lobbying“ existierte zwar noch nicht, wohl aber das Lobbying selbst. Schon damals versuchten Verbände nicht nur, ihre Interessen in der Ministerialbürokratie durchzusetzen, sondern auch ein Wort mitzureden, wenn es darum ging, sich den einen oder anderen einflussreichen politischen Posten zu angeln.

Allerdings galt die institutionelle Trennung von Wirtschaft und Staat als – wenn auch etwas scheinheiliger – Konsens. Versuche etwa des legendären sozialdemokratischen Wirtschaftsministers Karl Schiller, mit seiner „Konzertierten Aktion“ Wirtschaft, Gewerkschaften und Politik zu einem gemeinsamen Programm zu verpflichten, passten damals insbesondere den Vertretern der Großindustrie nicht in den Kram. Man wollte sich nicht vereinnahmen lassen von der Politik. Der damalige Hauptgeschäftsführer des BDI, Siegfried Mann, argumentierte wie folgt: „Nichts widerspricht dem Rollenverständnis des von unternehmerischem Selbstbewusstsein geprägten Industrie-Spitzenverbands mehr als Autonomieverlust und Verwischung von Verantwortung. Das gilt vor allem im Verhältnis zum Staat.“

Bis Ende der 90er Jahre herrschte auf diese Weise noch eine relativ gediegene Ordnung im Land der deutschen Lobbyisten. Wer die Seiten wechselte – von der Wirtschaft in ein Bundesministerium –, der wurde auch vom Ministerium bezahlt. Und vor allem: Der Wechsel fand in aller Öffentlichkeit statt. Die reagierte dann auch allergisch, wenn beim Wechsel in umgekehrter Richtung nicht alles mit rechten Dingen zuging. Man erinnere sich nur an den Fall des FDP-Politikers Martin Bangemann, der zunächst als deutscher EU-Kommissar zuständig für die Deregulierung der Telekommunikationsbranche war und direkt nach seinem Ausscheiden einen hoch dotierten Posten bei einem der weltgrößten Telekommunikationskonzerne, nämlich der spanischen Telefónica, ergatterte. Damals flogen dem rundlichen Wirtschaftspolitiker die Negativschlagzeilen nur so um die Ohren. Kurzum: Die Fallhöhe solcher Skandale, so scheint es, war weit höher als heute.

Rot-Grün – die große Zäsur

Die große Zäsur markiert der Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung im Jahre 1998. Ausgerechnet die in die Jahre gekommenen Alt-68er der Schröder-Fischer-Regierung öffnete neuen Formen des Lobbyismus Tür und Tor. Nun kam es zu Autonomieverlust und Verwischung von Verantwortung – aber anders, als dies der ehemalige BDI-Hierarch Siegfried Mann befürchtet hatte: Nicht die Wirtschaft,

sondern der Staat gab nun Autonomie zugunsten von Großkonzernen ab, indem er die Verantwortlichkeiten verwischte. Und das gleich auf mehreren Ebenen.

So wartete Bundesinnenminister Otto Schily von der SPD mit einer spektakulären Idee auf: einem „Personalaustauschprogramm“ zwischen Bundesregierung und Wirtschaft. Vertreter von Konzernen sollten Schreibtische in Bundesministerien beziehen, umgekehrt sollten Bundesbeamte mal die frische Luft der freien Wirtschaft schnuppern. Diese Idee hatte Schily zuvor mit dem Personalvorstand der Deutschen Bank, Tessen von Heydebreck, ausgeheckt. Auf staatlicher Seite machten fast alle Bundesministerien mit. Auf Wirtschaftsseite gehörten zu den Initiatoren die Deutsche Bank, BASF, Siemens, SAP, Lufthansa, ABB, DaimlerChrysler und Volkswagen – also die Crème de la Crème der deutschen Wirtschaft.

Natürlich verpassten die Apologeten dieses neuen Regierungsstils dem Ganzen auch einen hübschen Namen: „Crossing-over“. Der Begriff stammt aus den USA – und hat seine Tücken. „Crossing-over“ bedeutet in der Genetik laut Meyers Lexikon: „Genaustausch, Faktorenaustausch zwischen homologen Chromatidenpartnern bei der Chromosomenpaarung“. Auf das politische Gefüge übertragen würde dies bedeuten: Die Wirtschaft überträgt ihr interessengeleitetes Wissen dem Staat, der seinerseits seine Informationen in die Wirtschaft einspeist – eben zum Zwecke der „Chromosomenpaarung“, also der Entstehung eines gemeinsamen Ganzen. Die klassische Teilung von Profitinteressen und Gemeinwohlinteressen wird, folgt man dieser Idee, über den Haufen geworfen. Konsequenterweise auf allen politischen Ebenen durchgeführt, entstünde ein ziemlich monströses Gesellschaftswesen, in dem ein Chromosom garantiert überflüssig wäre: die Demokratie.

Der neue Drehtür-Effekt

Wer übrigens glaubt, die schlaunen Konzernvertreter würden für ihr eingebrachtes Fachwissen von der Bundesregierung bezahlt, der irrt. Die „Leihbeamten“ in den Ministerien bekommen ihr Monatssalär weiterhin von den Konzernen. Bereits dieser Umstand lässt tief blicken.

Es wäre naiv zu glauben, die Unternehmen überlassen die Besten ihrer Besten kostenlos dem Staat, gewissermaßen als karitative Leihgabe. Mit ihren bezahlten U-Booten erwerben die Unternehmensvorstände enormen Einfluss auf Regierungshandeln und jede Menge Insiderwissen. Und schließlich sind die Konzernvorstände ja auch nicht dem Allgemeinwohl, sondern ihren Aktionären verpflichtet.

Die Konzerne kaufen sich auf diese Weise ganz legal in staatliches Handeln ein. Allein zwischen 2004 und 2006 waren pro Jahr im Schnitt 100 Leihbeamte in den Ministerien – insgesamt rund 300. Auch der Einfluss dieser Lobbyisten auf die Arbeit der Bundesregierung war enorm: Mehr als 60 Prozent der externen Mitarbeiter vertraten die Bundesregierung bei Veranstaltungen und Verhandlungen. Über 60 Prozent erstellten Leitungsvorlagen für Topbeamte. Über 25 Prozent waren an Vergabeverfahren öffentlicher Aufträge beteiligt. Und über 20 Prozent der Leihbeamten haben sogar direkt an Gesetzen und Verordnungen formuliert.

Die rot-grüne Bundesregierung etablierte aber auch den sogenannten Drehtür-Effekt, also den fliegenden Wechsel von Führungspersonen zwischen Politik und Wirtschaft. Obwohl die jeweiligen Tätigkeitsfelder ehemaliger Politikerinnen und Politiker sich unterscheiden, haben sie eines gemeinsam: Sie schaffen für eine sehr begrenzte Interessengruppe einen besonderen, privilegierten Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen. Das, was „Prinzip Drehtür“ genannt wird, ist inzwischen nicht mehr die Ausnahme, sondern schon fast die Regel. Bringen wir an dieser Stelle nur die bekanntesten Namen in Erinnerung: Matthias Berninger zu Mars, Hans Martin Bury zu Lehman Brothers, Wolfgang Clement zur Deutschen Industrie Service AG, Werner Müller zur RAG, Otto Schily zur Biometric systems AG, Caio Koch-Weser zur Deutschen Bank, Gerhard Schröder zu Gazprom und Joschka Fischer „engagiert sich“ für die unter anderem von RWE forcierte Nabucco-Pipeline. Diese Reihe ließe sich noch problemlos um viele Namen ergänzen.

Das Outsourcing der Politik

Auch die nachfolgenden Regierungen hielten an der Verfilzung von Politik und Wirtschaft fest: Zwar saßen nicht mehr ganz so viele Lobbyisten direkt in den Ministerien wie unter Rot-Grün, doch stattdessen wurden immer mehr Gesetzesvorhaben ausgelagert. Allein im Jahr 2009 haben an 16 Gesetzen Externe mitgewirkt.

Dafür nur ein Beispiel: Die Rechtsanwaltskanzlei Linklaters schrieb für den damaligen Wirtschaftsminister Guttenberg ein Gesetz zur Staatsübernahme von maroden Banken. Vorher hatte Linklaters vor allem Banken beraten: etwa die Skandalbank HRE ausgerechnet bei der Übernahme der irischen Depfa, die Citigroup bei einer Milliarden-Kreditverbriefung, die HSH Nordbank, die Commerzbank und so weiter und so fort. Das Problem liegt auf der Hand: Kanzleien, die eigentlich die Wirtschaft beraten, die von den Gesetzen betroffen ist, sind kaum die richtige Adresse, um die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen zu berücksichtigen und abzuwägen. Nur Beamte sind dem Gemeinwohl verpflichtet. Sie sollen unabhängig zwischen den Interessen abwägen. Das ist ihr Vertrauenskapital.

Doch all dies geschieht heute weitgehend ohne öffentliche Resonanz. Auch dass die schwarz-rote Bundesregierung das Dienstrecht für Beamte änderte, um Lobbyisten aus der Wirtschaft den Zugang zu den Bundesministerien zu erleichtern, war keiner Zeitung und auch keinem Fernsehsender einen Bericht wert. Die Schwelle, die ein politischer Skandal heute überspringen muss, ist offenbar erheblich höher geworden. Das wiederum spricht für eine erheblich „tiefer gehängte“ politische Kultur.

All das zeigt: Die Verfilzung von Politik und Wirtschaft bedroht längst die Demokratie. Wird an der herrschenden Entwicklung zur Lobbykratie nichts geändert, kann daraus ganz schnell ein tiefgreifendes Legitimitätsproblem werden: Letztlich stellt sich dann nämlich die Frage, wem unsere Volksvertreter wirklich verpflichtet sind – dem deutschen Volke oder dem großen Geld.

Gleichzeitig handeln sich die betroffenen Politiker ein massives Legalitätsproblem ein. Eines, bei dem es um Geld, Interessen und Einflussmöglichkeiten der Wirtschaft geht.

Fest steht allerdings: Für Lobbyismus gelten hierzulande noch viel zu laxen Regeln. Das fängt bereits bei den Spenden an. Um der Lobbykratie Abhilfe zu schaffen, sollten Spenden von Unternehmen generell verboten werden, so wie in Frankreich seit 1995. Auch fehlt in Deutschland ein Lobby-Register, anders als etwa in den USA. Dort müssen alle Lobbyisten unter Strafandrohung offenlegen, für wen sie arbeiten und was sie dafür bekommen.

Schließlich müssen hierzulande endlich verbindliche Regelungen für ehemalige Regierungspolitiker, Spitzenbeamte und Wirtschaftsvertreter her. Die Forderung, mindestens drei Jahre zwischen Amt und Wirtschaftsjob vergehen zu lassen, ist bislang nur ein Appell.

Sicher lassen sich Manipulationen auch so niemals vollständig ausschließen. Aber zumindest allzu dreiste Verquickungen von Wirtschaft und Politik sollten schwerer werden, wenn die Öffentlichkeit weiß, wer sie wie zu manipulieren versucht. Die Politiker haben mehr zu gewinnen, als sie verlieren würden, wenn der gewaltige Einfluss der Wirtschaft der Vergangenheit angehörte. Sie gewännen wieder an Unabhängigkeit und am Ende stärkten sie damit die Demokratie. Die Wähler würden es ihnen danken.

(aus: »Blätter« 3/2010, Seite 13-17)

Themen: *Demokratie und Neoliberalismus*

Folgende Artikel zum Thema »Demokratie« könnten Sie ebenfalls interessieren:

Jens G. Reich: Die Revolution ist tot - lebt die Demokratie?

Klaus Naumann: Auf einem Sonderweg nach Westen

Jürgen Habermas: Die öffentliche Stimme der Religion

Emanuel Richter: Volksbefragung als Gründungsakt

William Pfaff: Wahlen als Wirtschaftszweig

Gideon Botsch: Entpolitisierung des Rechtsextremismus



"Eine Insel der Vernunft
in einem Meer von Unsinn"

Karl Barth

Copyright Blätter Verlagsgesellschaft mbH, 2010