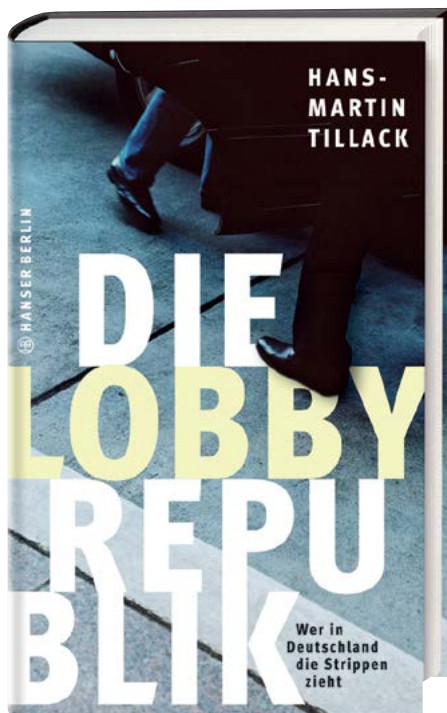


Leseprobe aus:
Hans-Martin Tillack
Die Lobby-Republik



Mehr Informationen zum Buch finden Sie auf
www.hanser-literaturverlage.de

© Carl Hanser Verlag München 2014

HANSER



Hans-Martin Tillack

Die Lobby-Republik

Wer in Deutschland die Strippen zieht

Hanser Berlin

1 2 3 4 5 19 18 17 16 15

ISBN 978-3-446-24777-2

© 2015 Hans-Martin Tillack

Alle Rechte der deutschen Ausgabe

© Hanser Berlin im Carl Hanser Verlag München 2015

Satz: Greiner & Reichel, Köln

Druck und Bindung: CPI – Ebner & Spiegel, Ulm

Printed in Germany



MIX
Papier aus verantwortungsvollen Quellen

FSC® C006701

Inhalt

- 1 Postleitzahl 10117 – das Berlin der Lobbyisten 7
 - 2 Gestatten, Lobbyist 51
 - 3 Was ein Lobbyist braucht 95
 - 4 Wie bei einem Flirt 124
 - 5 Vom Suchen und Finden der Freundschaft 147
 - 6 Das große Schmidteinander 162
 - 7 »Auffällig parteienfreundlich« 178
 - 8 Schlacht um den Strom 216
 - 9 Lobbyisten zu den Waffen! 249
 - 10 Die Wird-schon-klappen-Währung 284
 - 11 Was sich ändern muss 320
- Nachwort: Skandal, Skandal 333
- Danksagung 346
- Verwendete Literatur 348

1 Postleitzahl 10117 – das Berlin der Lobbyisten

*»Diejenigen, die entscheiden, sind nicht gewählt,
und diejenigen, die gewählt werden, haben nichts zu entscheiden.«*
Horst Seehofer, CSU, heutiger bayerischer Ministerpräsident

Warum die Macht der Lobby in Berlin zunehmend auffällt. Warum zu viel Lobbyeinfluss ein Problem ist – und wer die Zeche zahlt.

Es ist ein Mittwoch im Januar 2014, als sich um die Mittagszeit in der Berliner Repräsentation der Daimler AG einige der mächtigsten Männer des Landes versammeln. Auf der vierten Etage des kaiserzeitlichen Hauses Huth sind Hunderte Gäste zum Neujahrsempfang gekommen, bei Wasser und Sekt, zu Brezeln und Süppchen. An den Wänden hängt moderne Kunst. Daimler-Vorstandschef Dieter Zetsche hält Hof. Natürlich ist Matthias Wissmann da, der frühere Verkehrsminister und heutige Präsident des Verbands der Automobilindustrie (VDA), außerdem weitere wichtige Leute wie der Bundestagsvizepräsident Peter Hintze (CDU), der stellvertretende Regierungssprecher Georg Streiter und TV-Journalist Chernob Jobatey. »Sogar Angela Merkel ist hier«, witzelt Zetsche, wenn auch nur, wie er einräumt, als Installation des Schweizer Künstlers Nic Hess.

Einige dieser Gäste werden uns in diesem Buch noch öfter begegnen, weil sie zur Stammbesetzung der Berliner Lobby-Republik gehören. Sie treffen sich hier, sie sprechen sich da, mal helfen sie sich und mal bekämpfen sie sich. Netzwerken, das ist in der Sprache der Lobbyisten ein Tätigkeitswort. Wer kennt wen, darauf kommt es in der Branche an. Und wer wirklich gut ist, hat das Ohr der Kanzlerin.

Sie ist auf diesem Neujahrsempfang der Daimler AG nicht

nur als Kunstinstallation vertreten. Denn Zetsche führt an diesem Tag den neuen Cheflobbyisten des Autokonzerns vor – ein bisschen so, als handelte es sich um ein weiteres Sammlerstück. Es ist niemand anders als Eckart von Klaeden. Der niedersächsische Christdemokrat, den sie in der CDU meist »Ecki« nennen, war noch einige Wochen zuvor als Staatsminister im Kanzleramt einer der engsten Mitarbeiter von Merkel. Jetzt arbeitet er in der Zentrale des Stuttgarter Autobauers und hat nun in dieser Funktion seinen ersten größeren Auftritt in Berlin.

Erst redet Zetsche. Er verlangt, dass der Strom bezahlbar bleiben müsse, sonst gingen die »Lichter aus«. Er plädiert für ein »einwanderungsfreundliches Land« und lästert über die Idee einer Pkw-Maut. Dann klettert von Klaeden auf das Rednerpodium, und der Pfarrerssohn wirkt dabei so ungenau, dass später ein anderer Lobbyist über dieses merkwürdige Duo lästern wird. Über Zetsche, die »Rampensau«, und den netten Ecki, der hier irgendwie nicht reinpasst.

Er wolle sich für »Empathie« zwischen Politik und Wirtschaft einsetzen, sagt von Klaeden an diesem Mittag, die rechte Hand in der Hosentasche. Unternehmen müssten ihre Interessen formulieren und durchsetzen, aber sie müssten auch die Sicht der anderen Seite verstehen. »Wir brauchen den wechselseitigen Austausch, wir brauchen den Dialog«, verkündet er. Es gehe um Transparenz, aber auch um Diskretion. Nein, die beiden Prinzipien seien keine Gegensätze, sie ergänzten sich.

Es liegt ein leichter Schatten auf dieser Veranstaltung, auch wenn hier alle versuchen – Diskretion! –, sich das nicht anmerken zu lassen. Gegen von Klaeden ermittelt seit Monaten die Berliner Staatsanwaltschaft, und zwar wegen seines Umstiegs zu Daimler und des Verdachts der Vorteilsannahme – ein Vorwurf, den der Christdemokrat bestreitet. Es ist ein seltener Vorgang, dass sich die Justiz für einen solchen Seitenwechsel interessiert. Aber von Klaedens Problem ist, dass er auf Bitten der Kanzlerin noch monatelang in seinem Amt in der Regierungszentrale blieb,

nachdem er die Jobzusage aus Stuttgart bereits in der Tasche hatte.

Der SPD-Abgeordnete Marco Bülow hat wegen der Sache sogar öffentlich angekündigt, den Neujahrsempfang der Daimler AG zu boykottieren. Zwischen einem Abgeordneten, einem Lobbyisten und einem Journalisten kommt dort das Gespräch auf Bülows Vorstoß, doch die Reaktion des Lobbyisten ist bezeichnend: »Süß ...«, murmelt er. Muss man nicht wirklich ernst nehmen. Das Leben geht weiter.

Als von Klaedens geplanter Wechsel im Sommer 2013 publik wird, stößt das dennoch eine neue Debatte über den Einfluss der Lobby auf die Berliner Politik an. Noch mehr Empörung brandet auf, als im Januar 2014 bekannt wird, dass Bahn-Vorstandschef Rüdiger Grube den bisherigen Kanzleramtsminister Ronald Pofalla als Cheflobbyisten in sein Unternehmen holen will – und bei Pofalla ist es erwiesen, dass er sich als Kanzleramtschef immer wieder für die Interessen von Bahn-Chef Grube einsetzte. Dann Anfang Juli 2014 der nächste Paukenschlag: Der ehemalige Entwicklungshilfeminister Dirk Niebel (FDP) geht als Cheflobbyist zur Waffenschmiede Rheinmetall – dies, obwohl er bis zum Regierungswechsel im mächtigen Bundessicherheitsrat auch über Exportanträge für Rüstungsgüter von Rheinmetall zu befinden hatte. Gut bezahlte Jobs in der Einflussindustrie gibt es, so scheint es in diesen Monaten nach dem Regierungswechsel von Schwarz-Gelb zu Schwarz-Rot, im Überfluss.

Eine »explosionsartige« Entwicklung

Geschätzt 5000 bis 6000 Lobbyisten arbeiten in Berlin. Doch diese Schätzung kursiert schon seit Jahren. Vielleicht ist sie übertrieben, vielleicht aber auch längst überholt und die Zahl der Interessenvertreter viel größer.

»Die Arbeit der Lobbyisten« habe sich durch den Regierungsumzug nach Berlin »erheblich geändert«, klagt jedenfalls be-

reits im Jahr 2004 ein gewisser Lothar Kastner in der internen Runde eines Interessenverbands. Er zitiert Schätzungen, wonach »heute annähernd 12 000 Lobbyisten in Deutschland ihre Tätigkeit verrichteten«. Auf einen Abgeordneten, so Kastner, kämen demnach etwa zwanzig Lobbyisten, »was die Schwierigkeit der heutigen Lobbyarbeit verdeutliche«. Kastner ist damals wie heute Vorstandsmitglied des Bundesverbands Deutscher Omnibusunternehmer (BDO) – eine kleine, aber unter Verkehrspolitikern einflussreiche Organisation, von der noch ausführlicher die Rede sein wird.

Der Buslobbyist zitierte die Zahlen auf einer Mitgliederversammlung, um die »steigenden Kosten« der eigenen Verbandsarbeit zu rechtfertigen. In den Jahren seit dem Umzug der Regierung von Bonn nach Berlin ist in der Branche in der Tat eine Art Wettrüsten in Gang gekommen. Weil die Konkurrenz hart ist, muss jeder versuchen, den anderen zu übertreffen, um die Aufmerksamkeit der Zielpersonen in Parlament und Verwaltung zu erlangen. »Wer heute die Polit-Größen der Hauptstadt auf seiner Veranstaltung haben möchte, muss auffallen. Entweder durch eine besonders beeindruckende Speisenfolge, einen ausgefallenen Veranstaltungsort, hochrangige Referenten oder am besten alles zusammen«, schreibt bereits im Jahr 2003 Axel Wallrabenstein, Chef der Lobbyagentur MSL Germany in einem Aufsatz über die »Public Affairs Boomtown Berlin«.

»Rasant« sei diese Entwicklung seit dem Regierungsumzug verlaufen, bekennt der Repräsentant des Handelskonzerns Metro, Michael Wedell. Als »explosionsartig« hat sie Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) beschrieben. Der SPD-Abgeordnete Marco Bülow ließ in zwei der letzten Sitzungswochen des Parlaments vor der Bundestagswahl 2009 sein Büro mitzählen: »In dieser kurzen Zeit erreichten uns über 400 Briefe, Mails, Faxe und Telefonanrufe, die sich Lobbyisten zurechnen lassen«, resümierte er. Rundmails, Einladungen zu Parlamentarischen Abenden und Diskussionsrunden, Gesprächswünsche,

Nachfragen zu Gesetzen und Positionspapiere – die Lobbypost nahm kein Ende.

Im direkten Umkreis von Kanzleramt und Reichstag, also grob gesagt im Postzustellbezirk 10117, findet man kaum noch ein Bürogebäude ohne das Klingelschild einer Firmenrepräsentanz, eines Verbandssitzes oder einer Berateragentur. Oft sind es gleich mehrere unter einem Dach. 10117 Berlin – das ist ein nur etwa drei Quadratkilometer messendes Stück Erde, ungefähr so groß wie die Freifläche des ehemaligen Flughafens Tempelhof. Hier zwischen Brandenburger Tor im Westen und Deutschem Historischem Museum im Osten, zwischen Charité und Auswärtigem Amt unterhalten die Lobbyisten bevorzugt ihre Büros – weil sie von hier aus rasch zu Fuß in die Zentren der Macht gelangen und die Abgeordneten und Beamten umgekehrt zu ihnen.

Auf der Verbändeliste des Bundestags steigt von Jahr zu Jahr die Zahl der Einträge. Waren es 1999, kurz vor dem Umzug von Bonn nach Berlin, noch 1675, sind mit Stand Dezember 2014 insgesamt 2221 Namen verzeichnet: von der Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände (ABDA) und dem Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft bis zum Zentralverband Naturdarm e. V. und dem Zweckverbund Ostdeutscher Bauverbände (ZVO), der Stimme »des Baugewerbes in Ostdeutschland«.

Nicht alle, aber viele dieser Organisationen unterhalten ein Büro in Berlin. Deren Zahl wird auf 500 bis 1000 geschätzt. Im Jahr 2013 hatten nach einer Aufstellung des Bundestags jedenfalls 526 registrierte Verbände Hausausweise für das Parlament beantragt und erhalten. Zugleich ist die Verbändeliste des Bundestags grob unvollständig, denn auf ihr müssen sich all diejenigen Lobbyisten nicht anmelden, die für Agenturen, Anwaltskanzleien und Unternehmen unterwegs sind. Und gerade deren Zahl scheint in Berlin konstant zu steigen. Fast schon im Monatsrhythmus eröffnet hier eine neue Firmenrepräsentanz. Meist arbeiten dort drei bis vier Personen unter der Leitung eines Konzernbevollmächtigten. Pro Jahr verschlingt solch ein Lobbybüro

locker eine Million Euro oder mehr. Die Liste der Neuankömmlinge reichte im Jahr 2014 bis hin zu Unternehmen wie dem Einzelhandelskonzern Rewe, der – von einer niederländischen Mutter kontrollierten – Direktbank ING-Diba und dem Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB), um nur einige zu nennen. Längst sind es nicht mehr nur Dax-Konzerne, die einen Stützpunkt in der Hauptstadt unterhalten, sondern auch mittelgroße Firmen wie der Baustoffhersteller Knauf, der Automobilzulieferer Schaeffler oder das Unternehmen Juwi, das Solar- und Windkraftanlagen projiziert und baut.

Als der Regierungssitz noch in Bonn war, gab es dort höchstens ein Dutzend solcher Konzernbüros; so jedenfalls die Schätzung der *Süddeutschen Zeitung* im Februar 2008. Heute in Berlin dürften es zwischen 150 und 200 sein, auch wenn sich gelegentlich Unternehmen wieder aus Berlin zurückziehen, weil ihnen die Repräsentanz zu teuer wurde.

Immer häufiger lassen sich zudem nichtdeutsche Konzerne durch eigene Büros in Berlin vertreten: Die Digitalriesen Microsoft und Google unterhalten Büros Unter den Linden; Facebook sitzt am Pariser Platz vor dem Brandenburger Tor. Seit 2014 ist auch der Exxon-Konzern in Berlin präsent, bekannt durch die Tankstellenmarke Esso. Exxon ist am Fracking interessiert, also dem – umstrittenen – Auspressen von Gas aus tieferliegenden Gesteinsschichten. Der französische PSA-Konzern (Peugeot, Citroën) hat seine aufwendige Vertretung am Boulevard Unter den Linden im Jahr 2013 dagegen wieder geschlossen. Der kriselnde Autohersteller musste sparen. Dafür gründete bereits zwei Jahre zuvor der Telekommunikationskonzern Huawei als erstes chinesisches Unternehmen ein eigenes Hauptstadtbüro in Berlin.

Ebenfalls ein vergleichbar neues Phänomen für die deutsche Politik ist die wachsende Zahl von Lobbyagenturen, deren Dienste sich Firmen oder auch ausländische Staaten mieten können. Viele von ihnen sind Ableger internationaler Konzerne wie Burson Marsteller, Hill & Knowlton, Fleishman Hillard oder Publicis.

Die größeren unter ihnen haben zumindest um die zwanzig Mitarbeiter in Berlin, und oft bieten sie ihren zahlenden Kunden außer dem meist schamhaft »Public Affairs« genannten Lobbying auch PR-Arbeit an.

Washington, die Mutterstadt des Lobbying

Aber, wie gesagt, genaue Zahlen über die Entwicklung der Lobbyindustrie in Berlin gibt es nicht, und daher sind auch nur grobe Schätzungen über ihren jährlichen Umsatz möglich: Mindestens 500 Millionen, vielleicht sogar eine Milliarde Euro dürften es durchaus sein, gemessen an der Zahl von wohl mehr als 500 Verbands- und Unternehmensbüros und in Anbetracht des Millionenbudgets, das selbst kleinere Berlin-Vertretungen jährlich ohne weiteres verschlingen können. Einige Verbände haben sogar Jahresetats von bis zu 80 Millionen Euro, auch wenn diese Gelder vielleicht nicht immer komplett in Lobbyaktivitäten fließen. Hinzu kommen die mitunter zweistelligen Millionensummen, die Unternehmen jedes Jahr für Spenden und Sponsoring in Richtung Politik aufwenden – und natürlich die Millionenumsätze der diversen Lobbyagenturen.

In dem Heimatland vieler dieser Agenturen, den USA, weiß man anders als bei uns relativ gut Bescheid, wie sich die Ausgaben für das Lobbying entwickelt haben. Denn dort gibt es ein verbindliches Lobbyregister. Regelmäßig müssen Unternehmen und Verbände in aller Öffentlichkeit Rechenschaft ablegen: über die Zahl der Interessenvertreter, die sie im eigenen Haus oder extern beschäftigen, über deren eventuelle frühere Funktionen in Regierung oder Kongress und über ihre Lobbybudgets.

Nach einer Auswertung des Center for Responsive Politics in Washington lagen die Ausgaben für das Lobbying auf der US-Bundesebene im Jahr 2013 demnach insgesamt bei 3,2 Milliarden Dollar. Noch im Jahr 2003 betrug diese Summe nur gut zwei Milliarden, wohingegen der bisherige Höhepunkt mit 3,3 Milliar-

den im Jahr 2007 erreicht wurde, also kurz vor dem Ausbruch der Finanzkrise. Die Zahl der registrierten Lobbyisten in der US-Hauptstadt lag 2013 bei 12 278.

Auch die EU-Institutionen in Brüssel unterhalten ein Lobbyregister, bei dem allerdings anders als in Washington die Teilnahme freiwillig ist. Die Angaben, die große deutsche Verbände und Konzerne dort über die geschätzten Kosten ihrer direkten Lobbyarbeit machen, sind – Stand Dezember 2014 – aufschlussreich: Für die Siemens AG lag dieser Betrag zuletzt bei 4,4 Millionen Euro, das Pharmaunternehmen Bayer nannte knapp 2,7 Millionen, die Daimler AG 2,6 Millionen, der Chemiekonzern BASF 2,3 Millionen, der Stromkonzern Eon 2,2 Millionen und die Deutsche Post 2,1 Millionen. Es darf als wahrscheinlich gelten, dass diese Firmen in Berlin mindestens vergleichbare Beträge in ihre Lobbyarbeit stecken – für Büros, Mitarbeiter, Empfänge und Publikationen.

In der hiesigen Politik ist der Widerstand gegen ein Lobbyregister nach Washingtoner oder Brüsseler Vorbild bis heute groß. Dabei scheint eines sicher: Wenn Verbände und Firmen große Summen für das Einwirken auf die Politik investieren, liegt es nahe, dass sie sich entsprechende wirtschaftliche Vorteile erhoffen – oder dass sie meinen, nur so vergleichbare Einbußen verhindern zu können. Darum wäre es hilfreich zu wissen, wie groß diese Budgets sind und wie sie sich entwickeln.

Basierend auf den Zahlen des Washingtoner Lobbyregisters hat die amerikanische Beratungsfirma Strategas Research Partners einen Aktienindex der Firmen aufgestellt, die, gemessen an ihrem Umsatz, besonders viel für die Politikbeeinflussung ausgeben. Und tatsächlich entwickelten sich ihre Börsenkurse über die Jahre hinweg deutlich besser als der Durchschnitt. »Wir erleben das Zeitalter der Repolitisierung«, zitierte die *Welt* Daniel Clifton von Strategas: »Gerade in diesen Zeiten ist es empfehlenswert, auf Unternehmen zu setzen, die sich politischen Einfluss in Washington kaufen.«

Wie man das Vertrauen der Bürger verliert

Wer kauft sich politischen Einfluss in Berlin? Lange ist man in der deutschen Politik einer ernsthaften Debatte über die Risiken und Nebenwirkungen des Lobbyismus ausgewichen. Doch mit der Zahl der Lobbyisten hat auch die Besorgnis vieler Bürger zugenommen. Dass die wechselnden Regierungen sich eher an Partikularinteressen als am Allgemeinwohl ausrichten – dieser Glaube ist sehr weit verbreitet. Selbst bei zwei internen Umfragen im Auftrag des Bundespresseamtes im April sowie im Juli 2014 waren 67,7 beziehungsweise 66,4 Prozent der vom Mannheimer Ipos-Institut befragten Bürger der Auffassung, dass auch unter der Großen Koalition eher »die Interessen einzelner Gruppen« im Mittelpunkt stünden als »das Gemeinwohl«. Selbst unter den Wählern von CDU/CSU und der SPD waren diejenigen in der Minderzahl, die der Bundesregierung eine Orientierung am Allgemeininteresse bescheinigten.

Doch spätestens seit dem parlamentarischen Aus der FDP müsste eigentlich jedem im Regierungsviertel klargeworden sein, dass Politiker für den Ruf einer zu großen Lobbynähe einen Preis zu zahlen haben. Ein Blick auf die Chronologie ist jedenfalls lehrreich. Im Wahlkampf 2009 versprachen die Freidemokraten Steuersenkungen für alle und ein Steuersystem mit weniger Ausnahmen. Doch was die schwarz-gelbe Koalition gleich nach der Wahl dann umsetzte, erschien wie das glatte Gegenteil: eine neue Steuerausnahme in Form einer reduzierten Mehrwertsteuer für Hotelübernachtungen, ganz nach einer Blaupause des Gastronomieverbands Dehoga. Die meisten Experten verwarfen das Steuergeschenk bei einer Anhörung im Bundestag als volkswirtschaftlich nutzlos; selbst Finanzpolitiker von CDU und FDP waren unzufrieden. Doch zuvor hatte ein kleines Düsseldorfer Unternehmen namens Substantia AG 1,1 Millionen an die FDP gespendet – und erst Recherchen des *stern* machten publik, dass dahinter auf Umwegen eine Firma des Milliardärs August von

Finck steckte, dessen Familie die Mövenpick-Hotels kontrollierte. Insgesamt 810 000 Euro hatten zwei Firmen, die Finck und seiner Familie gehörten, im September 2008 zudem an die CSU überweisen lassen, die sich dann ebenfalls für die Senkung der Hotelsteuer starkmachte. »Ohne das Zusammenspiel von FDP und CSU wäre es nicht zur Steuersenkung gekommen«, bekannte hinterher der CSU-Tourismuspolitiker Ernst Hinsken.

Die Empörung war groß, als im Januar 2010 erstmals der Verdacht eines möglichen Zusammenhangs zwischen den Finck-Spenden und der Steuersenkung auf den Tisch kam. Gewiss, FDP wie CSU beharrten darauf, dass die Spenden und ihre Steuerpolitik zwei völlig getrennte Dinge seien. Die Kritik der Opposition sei »ein hysterischer, unverschämter Zirkus«, wütete Guido Westerwelle, damals noch FDP-Chef. Doch solche schrillen Reaktionen machten die Sache nicht besser.

Aus Sicht des Staatsrechtlers Hans Herbert von Arnim war zumindest »der Ruch der Korruption« entstanden. Bei solchen Vorgängen schöpfe jeder normale Bürger Verdacht, assistierte sein Kollege Ulrich Battis. Und ziemlich exakt mit dem Beginn der Mövenpick-Debatte Mitte Januar 2010 begann der Niedergang der FDP in den Umfragen, der sich dann über das ganze Jahr hinweg fortsetzte. Von den 11 Prozent, die das Institut Forsa Ende 2009 der Partei noch gab, blieben Anfang Februar noch 8 Prozent und im Dezember desselben Jahres magere 4 Prozent. Unter 514 enttäuschten vormaligen FDP-Wählern, die Anfang Februar 2010 von Forsa befragt wurden, kritisierten 40 Prozent deren »Klientelpolitik«.

Die Debatte um die Hotelsteuer und kurz darauf Meldungen über FDP-Spender, die Außenminister Guido Westerwelle auf Dienstreisen begleiten durften, läuteten für den FDP-Chef das Ende seines Parteiamts ein. Sie führten zu einem irreparablen Rufschaden und zu Diadochenkämpfen, von denen sich die Freidemokraten nicht mehr erholten. Zwei Tage nach dem Rauswurf der FDP aus dem Bundestag im September 2013 räumte dann

Christian Lindner als designierter neuer Parteivorsitzender ein: Ja, seine Partei habe »Anlass gegeben für Klientelverdacht« und »Lobbyvorwürfe«. Selbst wenn man das, so Lindners neue Erkenntnis, »im Kern nicht für begründet halten mag, muss man zur Kenntnis nehmen, dass es sie gab«.

Der Fall der FDP zeigt: Es braucht aus Sicht der Bürger keinen finalen Beweis, dass sich das große Geld große Vorteile kaufen kann. Für das Vertrauen in die Politik ist es bereits brandgefährlich, wenn nur dieser Eindruck entsteht. Außerhalb der Hauptstadt und jenseits des Zustellbezirks 10 117 fürchten viele Menschen schon länger einen zu großen Einfluss von Wirtschaft und Verbänden. Natürlich haben auch die häufig als ungerecht empfundenen Hartz-Reformen unter dem SPD-Kanzler Gerhard Schröder dazu beigetragen. Die Finanzkrise ab 2008 schien zu bestätigen, dass die Gewichte in der Gesellschaft zunehmend ungleich verteilt seien. Mussten nun nicht sogar die kleinen Leute mit ihren Steuern die großen Banken retten?

Bereits im Dezember 2009 warnte die Bertelsmann-Stiftung in einer Studie, die weitgehend unbeachtet blieb, vor dem wachsenden Misstrauen der Bürger. »Eine große Mehrheit hat nach dem Krisenjahr 2008/2009 ihr Vertrauen in zahlreiche Institutionen, Entscheider und Verantwortungsträger verloren«, hieß es darin. Die Krise habe einen Trend verstärkt, der in den achtziger und neunziger Jahren begonnen habe. Seitdem schwinde das Vertrauen in die Eliten von Politik und Wirtschaft – und übrigens auch in die Massenmedien.

Das Problem liegt auf der Hand: In Zeiten der Globalisierung richten sich Wirtschaft und Politik an den Bedingungen des weltweiten Standortwettbewerbs aus. Doch aus Sicht vieler Bürger geht das auf ihre Kosten. Der Parteienkritiker von Arnim hat es vor einigen Jahren in einem Buchbeitrag so formuliert: Solange die deutsche Wirtschaft »mit stolzen Raten« wuchs, blieb »trotz der Erfüllung partikularer Wünsche« immer »noch genug für die Befriedigung allgemeiner Interessen«. Das ist heute öfter

mal anders. Da reicht es dann zwar für eine Senkung der Hotelsteuer – aber die von der FDP damals zugleich versprochene Steuererleichterung für alle blieb aus.

Nicht weniger als 96 der 100 im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung in Tiefeninterviews befragten Bürger waren im Jahr 2009 der Meinung, dass die Menschen in Deutschland »betrogen und fehlinformiert« würden. Sie sähen »den Lobbyismus auf dem Vormarsch«. Obwohl die Bürger zunehmend resigniert schießen, gebe es aber auch ein »enormes Bereitschaftspotenzial für Partizipation« und auch für Protest, entdeckten die Autoren der Studie. Der Protest bahne sich heute immer öfter über die sozialen Medien im Internet seinen Weg – gerade dann, wenn die klassischen Medien an den Bürgern vorbei zu schreiben und zu senden scheinen.

Zu Beginn des Jahres 2015 scheint das der rassistisch grundierten Pegida-Bewegung zugutezukommen. Aber schon länger gelingt es im Netz gerade Organisationen wie Lobbycontrol, Abgeordnetenwatch oder Transparency International, Debatten auszulösen und zu beeinflussen. Dafür nutzen sie geschickt die Möglichkeiten des Internets und der sozialen Medien. Wenn Lobbycontrol alle paar Wochen zur lobbykritischen Stadtführung durch das Regierungsviertel lädt, kommen stets 25 bis 30 Teilnehmer, die bereit sind, zehn Euro zu zahlen, um dann Stationen vom Verband der Chemischen Industrie (VCI) bis zum China Club am Pariser Platz abzulaufen und sich über die Methoden der Berliner Strippenzieher erzählen zu lassen. Die Berliner Lobbyszene – sie ist zu einer verrucht-gruseligen Touristenattraktion avanciert.

»Textbausteine für Volksvertreter«

Klagen über den wachsenden Druck der Lobby gibt es inzwischen sogar in den Reihen von CDU und CSU. Der heutige Generalsekretär der Kanzlerinnenpartei, Peter Tauber, erlebte es als Teilnehmer der Koalitionsverhandlungen mit der SPD im

Herbst 2013 beim Thema Kultur, Medien und Digitales. »Zahlreiche Lobbyisten« hätten sich an ihn gewandt, was »oft genug genervt« habe, klagte Tauber Ende November 2013 in seinem Blog. Es sei ja »in Ordnung« und »sogar notwendig«, dass Verbände ihre Sorgen und Interessen artikulierten. Aber, so der hessische Christdemokrat, »ob dazugehört, dass man gewählten Volksvertretern Textbausteine schickt, damit diese dann in den Koalitionsvertrag eingefügt werden, mag jeder für sich selbst beurteilen«.

Bundestagspräsident Norbert Lammert hat das Problem ebenfalls erkannt. »Der Einfluss der Lobbyisten auf die Gesetzgebung ist beachtlich, und er ist in zunehmendem Umfang glänzend organisiert«, sagte der Christdemokrat im August 2013 in einem Interview mit der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung*. »Oft stehen die für ein bestimmtes Thema zuständigen Abgeordneten mit einem relativ kleinen Stab von Mitarbeitern einer beeindruckenden Zahl von Lobbyisten gegenüber.« Noch schärfer formulierte es Hans-Jürgen Papier. Aus dem der CSU angehörenden ehemaligen Bundesverfassungsrichter ist einer der wichtigsten Kritiker des, wie er es nennt, »real existierenden Lobbyismus« geworden. Es sei das Parlament, so Papier, das in unserer Demokratie »der wichtigste Hort des Gemeinwohls« zu sein habe. Doch die Abgeordneten könnten »mit dem Fachwissen und dem geballten Sachverstand einer starken Interessenvertretung nicht immer mithalten«. Man müsse aufpassen, warnte Papier in einem Interview mit der Zeitschrift *Politik & Kommunikation*, dass »die ›Lobby‹ nicht wichtiger wird als der ›Plenarsaal‹«.

Die bisher wohl aggressivste Anklage gegen den Einfluss der Lobby in Deutschland hat jedoch kein Politiker, sondern der Schriftsteller und Nobelpreisträger Günter Grass formuliert. Er hat diese Kritik am 11. Januar 2008 geäußert, in einer nichtöffentlichen Rede vor der SPD-Fraktion im Bundestag. »Sie sind der Staat im Staate«, sagte Grass über Lobbyisten. »Und was faul stinkt im Staate, sind sie. Sie, ungewählt, doch mit der Macht des

Kapitals ausgestattet, verkörpern den ärgsten Feind der Demokratie.« Wen wundere es, wenn immer weniger Bürger bereit seien, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen, fragte Grass. Und er verlangte von den Parlamentariern, der Lobby im Bundestag »Hausverbot« zu erteilen.

Ein Mittel mit Risiken und Nebenwirkungen

Dieser Forderung ist keiner gefolgt, und das durchaus zu Recht. Dennoch hat der Schriftsteller das Problem in aller Schärfe benannt. Wer über Lobbyismus redet, spricht über den Gegensatz zwischen dem Allgemeinwohl einerseits und Partikularinteressen andererseits. Einige Interessen sind nun mal besser organisiert und finanzstärker als andere. Weil Lobbyisten meist das Licht der Öffentlichkeit scheuen und auf informellen Wegen Einfluss nehmen, erschwert das die Kontrolle und es nährt den Verdacht, dass hier Interessen durchgesetzt werden sollen, die sich mit Argumenten schwer begründen lassen. Und dann steht immer wieder auch der Verdacht der Korruption im Raum – also die Möglichkeit, dass Lobbyisten auch mit unlauteren, wenn nicht gar illegalen Methoden arbeiten.

Lobbying birgt zweifellos viele Risiken und Nebenwirkungen, aber in der richtigen Dosierung und unter vernünftiger Aufsicht hat es durchaus seine Berechtigung. Natürlich müssen Verbände und große wie kleine Unternehmen das Recht haben, ihre Interessen zu vertreten. Auch die Beschäftigten dieser Unternehmen wollen ja ihre Arbeitsplätze nicht verlieren. Wobei das Problem hier schon anfängt: Soll die Politik wirklich um jeden Preis Arbeitsplätze in Unternehmen erhalten, die ohnehin langfristig nicht überleben werden? Studien aus den USA legen nahe, dass der Staat kriselnden Unternehmen dann eher hilft, wenn deren Lenker gute Beziehungen zur Politik unterhalten. Das kann den Wettbewerb verzerren – zu Ungunsten anderer Firmen, die eigentlich effizienter gewirtschaftet haben.

Und muss man wirklich Jobs in Branchen verteidigen, die der Umwelt schaden oder der Gesundheit der Verbraucher – zum Beispiel in der Zigarettenindustrie? Ist es sinnvoll wegen einiger hundert oder tausend Arbeitsplätze Waffenexporte in Länder wie Saudi-Arabien oder Katar zu genehmigen? Wie ist dem Allgemeinwohl am besten gedient und welche Partikularinteressen sind unterstützungswürdig?

Manche meinen, die Lobbydebatte verdecke die viel wichtigere Diskussion, wer in der Gesellschaft eigentlich die Macht hat. »Wirkungsmächtiger Lobbyismus hat reale wirtschaftliche Macht und gesellschaftlichen Einfluss zur Voraussetzung«, behaupten die drei Autoren einer Studie der Otto-Brenner-Stiftung, die der Gewerkschaft IG Metall nahesteht. »Einfluss entsteht nicht durch Lobbyismus, Einfluss wird durch Lobbyismus transportiert.«

Aber ganz so simpel ist es nicht. Warum konnte die Stromerzeugerlobby mit all ihrem Einfluss zwar die Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke durchsetzen, aber dann den Ausstieg nach Fukushima nicht verhindern? Warum haben Interessengruppen manchmal weniger und ein andermal deutlich mehr Einfluss, als das nach ihrer wirtschaftlichen Bedeutung zu erwarten gewesen wäre? Siehe das Beispiel der Hotelsteuer. Auch in den großen Wirtschaftsverbänden stieß es nur auf begrenztes Verständnis, dass hier FDP und CSU und in deren Gefolge die CDU bereit waren, eine Milliardensubvention zu gewähren, obwohl es um einen überschaubaren und für die Gesamtwirtschaft wenig bedeutsamen Kreis von Begünstigten ging.

Schwarz-gelbe Lobbyfreunde?

War also die schwarz-gelbe Koalition in besonders eklatanter Weise in der Hand der Lobbyisten? »Noch nie in der Nachkriegsgeschichte, nach meiner Erinnerung jedenfalls, hat eine Bundesregierung sich so offensichtlich in den Dienst von Lobbyinteressen gestellt, wie das jetzt der Fall ist«, klagte der damalige

SPD-Fraktionschef Frank-Walter Steinmeier in der Debatte um die Hotelsteuer im Januar 2010. Und wie ein Echo wiederholte SPD-Chef Sigmar Gabriel den Vorwurf im Zusammenhang mit der Laufzeitverlängerung am Ende des Jahres 2010: »So dreist ist noch nie der Eindruck erweckt worden, Politik sei käuflich.«

An der FDP blieb der Lobbygeruch bekanntlich dauerhaft kleben. Zugleich sperren sich wie die nun außerparlamentarischen Freidemokraten nach wie vor CDU und CSU besonders vehement gegen eine stärkere Regulierung des Lobbyismus. Als die PR-Agentur MSL Germany im Herbst 2014 ihre jährliche – nichtrepräsentative – Umfrage »unter Public-Affairs-Verantwortlichen in Deutschland« veröffentlichte, war das Ergebnis jedenfalls ziemlich eindeutig. Auf die Frage, mit welchen Parteien die Zusammenarbeit am konstruktivsten möglich sei (Mehrfachnennungen waren möglich), lag die CDU mit 89 Prozent weit vorn, interessanterweise gefolgt von der SPD (61), dann der CSU (28), der FDP (26), den Grünen (15) und als Schlusslicht den Linken mit 0 Prozent.

Im Jahr zuvor lag die FDP in der MSL-Umfrage übrigens mit 61 Prozent noch auf Platz zwei, gefolgt von der SPD mit damals nur 49 Prozent. Lobbyisten sind Realisten und wissen: Parteien, die an der Macht sind, können ihnen besser helfen als die Opposition. Denn natürlich nahm und nimmt die Lobby auch dort Einfluss, wo SPD und Grüne regieren.

Die beiden Journalisten Cerstin Gammelin und Götz Hamann resümierten im Jahr 2006 in ihrem Buch *Die Strippenzieher* sogar, dass »zur Bilanz« der ein Jahr zuvor abgewählten rot-grünen Koalition »ein zunehmend distanzloses Verhältnis zur Wirtschaft« gehöre. Und sie erinnerten daran, dass zur Einweihung des Berliner Lobbybüros des Energieversorgers EnBW sogar der damalige Kanzler Gerhard Schröder persönlich erschien. Bei der Erinnerung an ihn überkommt in Berlin noch heute einige Lobbyisten die Nostalgie. »Sagenhaft« und »blitzgescheit« sei der SPD-Kanzler gewesen, schwärmt der Berliner Repräsentant

eines Dax-Unternehmens. Merkel dagegen habe so »ein Grundmisstrauen«, auch gegenüber der Wirtschaft.

Aber auch Schröders Nachfolgerin empfängt – wie die Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen inzwischen regelmäßig im Detail preisgibt – das ganze Jahr hindurch Wirtschaftsgrößen zu Einzelterminen und Gesprächsrunden im Kanzleramt, von Airbus-Chef Thomas Enders über BMW-Großaktionärin Susanne Klatten bis zu VW-Lenker Martin Winterkorn oder Daimler-Chef Dieter Zetsche. »Merkel hat immer ein offenes Ohr für die Industrie, vor allem die Autoindustrie«, schreibt der Journalist Dirk Kurbjuweit in einem Buch über die Kanzlerin. Insbesondere VW-Chef Winterkorn habe »Zugang, sobald er das wünscht, und Merkel ist bereit, seine Forderungen zu erfüllen«. Auch VDA-Präsident Matthias Wissman hat in interner Runde die Kanzlerin bereits für ihre »Aufgeschlossenheit für die Belange der Automobilindustrie« gelobt. Das belegen als »vertraulich« gekennzeichnete Vorstandsprotokolle des VDA, also des Verbands der Automobilindustrie – mehr dazu in Kapitel 10.

Wie ihr Vorgänger glaubt auch Merkel, dass die deutsche Regierung die Interessen der deutschen Exportindustrie vertreten muss – allen voran die Belange der Autohersteller. Merkel achtet freilich gut darauf, sich anders als Schröder mit den Bossen nicht allzu offen zu verbrüdern. Für den damaligen Deutsche-Bank-Chef Josef Ackermann richtete sie im Jahr 2008 bekanntlich ein später berühmt gewordenes Abendessen aus – was nur herauskam, weil Ackermann selbst das ausplauderte. Der Kanzlerin soll das nicht gefallen haben. »Merkel ist es gelungen, sich als unabhängig darzustellen, obwohl sie erstaunlich nah bei den Großkonzernen ist«, sagt der Grünen-Fraktionschef Anton Hofreiter. »Sie macht das viel geschickter als Schröder.«

Die Wirtschaftskapitäne müssen also auch heute nicht am Zaun vor dem Kanzleramt rütteln. Sie werden durch die Pforte eingelassen. Nur so etwas wie Schröders legendäre abendliche »Bordeaux-Runden« mit Wirtschaftsführern scheint es nicht

mehr zu geben. Das mag daran liegen, dass die Kanzlerin aus der Uckermark mit allzu testosteronstarken, dröhnenden Mannsbildern fremdelte. Es mag aber auch etwas damit zu tun haben, dass sich das gesellschaftspolitische Klima gewandelt hat und die Politik darauf reagiert – wenn auch sehr langsam.

Die Lobby ist immer bei den anderen

»Man redet über die Lobby nur dann, wenn man die anderen angreift«, hat der SPD-Abgeordnete Marco Bülow beobachtet. Jeder Politiker wird von sich behaupten, er vertrete das Allgemeininteresse. In der Hand der Lobbyisten befindet sich stets nur der politische Gegner. Bülow selbst hat häufig die Nähe auch vieler Sozialdemokraten zu den großen Energieversorgern beklagt. Der damalige Sozialdemokrat und Wirtschaftsminister Wolfgang Clement etwa verschleppte unter Rot-Grün eine bessere Strompreisaufsicht und verschaffte den Stromerzeugern Vorteile beim Emissionshandel (siehe Kapitel 7). Man kann durchaus die Frage stellen, ob die damalige Regierung auf diese Weise Eon, RWE und Co. eine Art Kompensation für den Atomausstieg verschaffen wollte – bezahlt von den Stromkunden.

Der SPD-Kanzler Schröder wiederum ließ sich nicht nur als »Autokanzler« feiern und – wie später Merkel nach ihm – vor den Karren von VW, BMW und Daimler spannen. Er stoppte auch Pläne für eine Begrenzung der Arzneimittelpreise. Eine solche Preisreform kam dann – wie auch immer verwässert – unter dem FDP-Gesundheitsminister Philipp Rösler (FDP). Erst da war der öffentliche Druck auf die Pharmaindustrie groß genug. Allerdings hatten sich außerdem hinter verschlossenen Türen die Lobbyisten der Versicherungsbranche für die Arzneimittelrabatte stark gemacht (siehe Kapitel 3). Umgekehrt schaffte Röslers freidemokratischer Nachfolger Daniel Bahr die von der SPD-Ministerin Ulla Schmidt eingeführte Praxisgebühr wieder ab und erfüllte damit einen Wunsch der Ärztelobby.

Keine im Bundestag vertretene Partei ist im Zustand der lobbyistischen Unschuld. Dennoch ist der Vorwurf der Lobbyistenhörigkeit in Berlin zum Kampfbegriff avanciert. Vielleicht stimmt ja die Beobachtung, dass der Lobbyvorwurf auch deshalb so beliebt geworden ist, weil er die alte Links-Rechts-Polarisierung in Gesellschaft wie Politik teilweise ersetzt. Was den Marxisten früher der Klassenfeind war, ist den Linken heute der (wirtschaftsnahe) Lobbyist. Konservative Kreise sehen nun die (Schwulen-)»Lobby« am Werk, wenn im grün-roten Baden-Württemberg die Lehrpläne beim Thema sexuelle Vielfalt überprüft werden. Und so weiter.

Aber so sehr der Vorwurf des Lobbyismus stigmatisieren soll, so sehr ist das Lobbying ein real existierendes Phänomen. Egal, welche Partei regiert – die Lobbyisten werden stets versuchen, mitzuregieren. Selbst wenn es der heutige bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer (CSU) etwas zu sehr zuspitzte, als er vor einigen Jahren konstatierte: »Diejenigen, die entscheiden, sind nicht gewählt, und diejenigen, die gewählt werden, haben nichts zu entscheiden.«

Wer definiert das Allgemeinwohl?

Seehofer hat übertrieben, denn natürlich lassen sich in einer Demokratie die Wünsche der Wähler nicht einfach rundweg ignorieren – jedenfalls nicht immer und nicht so leicht bei Fragen, die die Menschen als wichtig empfinden. Als die schwarz-gelbe Koalition im Herbst 2010 die Laufzeit der Atomkraftwerke verlängerte, tat sie das – so damals die meisten Umfragen – gegen den Willen der Mehrheit der Bürger. Weil aber das Thema bei den Bundestagswahlen 2009 aus Sicht der Wähler keine große Rolle spielte und die nächsten nationalen Wahlen drei Jahre entfernt waren, schien Angela Merkel und den Spitzen von Union und FDP das elektorale Restrisiko offenbar ebenso vertretbar wie das nukleare.

Doch als dann kurz vor Landtagswahlen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz die Katastrophe von Fukushima die Bildschirme beherrschte, musste die CDU massive Verluste an den Urnen befürchten und zog nun die Konsequenzen. Die Lobbyisten der mächtigen Energiekonzerne hatten zwar zunächst eine Schlacht gewonnen, am Ende aber den Krieg verloren – auch wenn die Kraftwerksbetreiber Vattenfall, Eon und RWE nun versuchen, Milliarden an Schadenersatz einzuklagen, die am Ende womöglich die Steuerzahler tragen müssen.

Selbst das Gegensatzpaar zwischen Allgemeinwohl und Partikularinteresse hilft nur auf den ersten Blick bei der Analyse des Lobbyeinflusses weiter. Es steht ja nirgendwo in Marmor gemeißelt, was das Interesse der Allgemeinheit in der, sagen wir, Energiepolitik ist. Wir können die Definition auch nicht irgendwelchen noch so verdienstvollen Nobelpreisträgern überlassen – nein, nicht einmal Günter Grass. Was das Allgemeininteresse ist, wird im demokratischen Prozess und im politischen Streit definiert und dann von der Mehrheit entschieden. Dieser Satz gilt selbst dann, wenn man in Rechnung stellt, dass die die Mehrheit im Bundestag bildenden Abgeordneten manchmal gar nicht genau wissen, über was sie gerade entscheiden. Oder dass sie nicht frei in ihrer Entscheidung sind, weil der Koalitionsfrieden es so will. Oder dass die Parlamentarier sich über Bedenken hinwegsetzen, weil sie andere, eigene Interessen im Blick haben.

Genauer gesagt: Diese Beschreibung trifft die Situation in einer repräsentativen Demokratie wie der unseren, in der Bundestag und Bundesrat gewöhnlich das letzte Wort haben. Natürlich wäre es denkbar, dass man die demokratische Definition des Allgemeininteresses nicht allein den Parlamenten überließe, sondern häufiger das Volk entscheiden ließe. Verfechter von mehr partizipativer Demokratie nach dem Vorbild der Schweiz führen ausdrücklich das Argument ins Feld, dass Lobbyisten es dort schwerer hätten.

Auch die Lobbyisten selbst behaupten übrigens in der Regel,

dass ihr Anliegen der Allgemeinheit diene. Gelegentlich mögen sie damit aus der Sicht vieler Menschen sogar recht haben. Wenn die arbeitgebernahe Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) gegen die Frauenquote in Aufsichtsräten ficht, werden nicht wenige darin den Versuch einiger älterer Herren sehen, ihre angestammten Posten zu verteidigen. Aber was ist, wenn die INSM – was sie ebenfalls tut – für mehr Kinderbetreuung eintritt, um Müttern und Vätern kleiner Kinder die Berufstätigkeit zu erleichtern? Da wären die Mehrheiten wohl größer, die diese Forderung als dem Allgemeinwohl dienend betrachten würden – außer vielleicht in einigen ländlichen Regionen in Westdeutschland.

Oder nehmen wir die Frage nach dem richtigen Umgang mit Wladimir Putins Russland nach der Besetzung der Krim und der russischen Hilfe für gewalttätige Separatisten in der Ostukraine: Was war hier das Allgemeininteresse? Musste es darum gehen, Moskau mit harten Wirtschaftssanktionen dafür zu bestrafen, dass es das Völkerrecht brach? Oder hatten die Wirtschaftslobbyisten recht, die auf die Arbeitsplätze hinwiesen, die in der deutschen Exportindustrie auf dem Spiel stünden?

Jemand wie Eckhard Cordes, der Vorsitzende des Ostausschusses der deutschen Wirtschaft, argumentierte geschickt, als er sich im März 2014 gegen Sanktionen aussprach. Cordes führte nicht etwa plump Arbeitsplätze gegen das Völkerrecht ins Feld, sondern er relativierte Putins Rechtsverstöße, um so die eigene Orientierung am Allgemeinwohl zu unterstreichen: »Die Fehler sind nicht nur auf russischer Seite gemacht worden.« Erst nach dem Abschuss der malaysischen Passagiermaschine MH17 über der Ostukraine lenkten auch Lobbyisten wie Cordes ein und stimmten Wirtschaftssanktionen zu.

Um beim Stichwort Arbeitsplätze zu bleiben: Als es im Jahr 2009 um die Frage ging, ob der Staat den angeschlagenen Autobauer Opel retten solle, waren auch die Bürger skeptisch. Obwohl Tausende Jobs auf dem Spiel standen, waren laut Umfragen viele der Meinung, dass es nicht die Aufgabe der Allgemeinheit sei,

einem unrentablen Hersteller mit Steuergeld über die Runden zu helfen. Arbeitsplätze sind also nicht automatisch ein überzeugendes Argument.

Große Mehrheiten unter den Bürgern – wie unter ihren Vertretern im Bundestag oder Bundesrat – finden dagegen die Förderung der erneuerbaren Energien richtig. Der Strom, den Windräder und Solarzellen erzeugen, ist umweltfreundlich und er macht Deutschland unabhängiger von Energieimporten. Darum ist er populär – und das, obwohl sich die Einspeisevergütung für die Erneuerbaren im Jahr 2013 auf über 20 Milliarden Euro belief, zu bezahlen von den Stromkunden.

Wahr ist aber auch, dass gerade die Photovoltaik – also Solarstrom – über die Jahre einen überproportional großen Anteil an dieser Summe verschlang, gemessen an ihrem Beitrag zur Stromversorgung. Einige Jahre lang kassierten die Solarstromerzeuger überdies eine besonders auskömmliche Rendite, weil die Anschaffungskosten der Anlagen gesunken waren und die Förderung trotzdem hoch blieb. Daran hatten auch Lobbyisten der Solarindustrie ihren Anteil – und sogar nicht wenige ökologisch orientierte Experten waren der Meinung, dass hier die Partikularinteressen einer Wirtschaftsbranche zumindest zeitweilig zu viel Gewicht besaßen.

Ein viertes Beispiel: Eine Mehrheit der Bürger hatte den Eindruck, dass die Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke vor allem den vier großen deutschen Energieunternehmen zugutekam. Die Befürworter des Atomkompromisses von Ende 2010 argumentierten hingegen, dass die Laufzeitverlängerung die Strompreise im Zaum halten sollte und darum dem Gemeinwohl diene. Ein halbes Jahr später sah die schwarz-gelbe Koalition diese Frage bekanntlich dann doch ganz anders. Das Argument mit den Strompreisen verblasste, die Definition des Allgemeinwohls veränderte sich unter dem Eindruck der öffentlichen Debatte – und angesichts der Angst der regierenden Politiker von Union und FDP, bei den kommenden Landtagswahlen abgestraft zu werden.

Natürlich kommt es überdies vor, dass die Regierungsmehrheit im Bundestag nur vorgibt, im Sinne des Allgemeinwohls zu handeln. Ende August 2014 räumte CDU/CSU-Fraktionschef Volker Kauder in einem Zeitungsinterview überraschend ein, dass die von ihm fünf Jahre zuvor selbst mitbeschlossene Senkung der Hotelsteuer »klassische Klientelpolitik« gewesen sei. Kauder hatte also nicht im Sinn der Allgemeinheit entschieden. Er hatte sich der Lobby ausgeliefert und das sehenden Auges – weil es die Koalitionspartner so wollten.

»If you are not at the table, you are on the menu«

Aber, noch einmal: Interessengruppen haben nicht notwendigerweise und immer unrecht. Sie müssen das Recht haben, ihre Positionen zu artikulieren, gerade gegenüber der Politik in Brüssel und Berlin, die mit immer neuen Gesetzen Gesellschaft und Wirtschaft reguliert. Politiker und Beamte sind nicht allwissend. Sie sind nicht in der Lage, alle denkbaren Auswirkungen eines neuen Gesetzes oder einer neuen Maßnahme sofort vorauszu sehen. Darum ist ja auch die Anhörung von Verbänden im deutschen Gesetzgebungsprozess fest verankert.

Ist also Lobbying gar kein Problem für die Demokratie? Das hört man in Berlin bis heute öfter. Die widerstreitenden Interessen heben sich angeblich gegenseitig auf, sagen die Verteidiger des real existierenden Lobbyismus. Aber diese Sicht ist wiederum eine unzulässige Beschönigung – allein deshalb, weil es Interessen gibt, die sich nur schlecht organisieren lassen. Aus den USA stammt ein einprägsamer Lehrsatz für Lobbyisten: »If you are not at the table, you are on the menu« – wer nicht mit am Tisch sitzt, wird als Teil der Speisenfolge verzehrt. Wer seine Stimme gar nicht erst einbringen kann, der hat förmlich schon verloren.

Nicht nur manche Unternehmensbranchen, sondern auch die Angehörigen einiger gutverdienender Berufsgruppen profitieren davon, dass sich bestimmte Interessen leichter bündeln lassen als

andere. Fluggesellschaften – aber auch Piloten – verschaffen sich eher Gehör als Flugpassagiere. Für die Angehörigen relativ kleiner Gruppen – etwa Ärzte oder Apotheker – zahlt es sich unmittelbar aus, wenn ihre Lobbyorganisationen bei der Politik höhere Vergütungen oder eine Abschottung ihres Marktes durchsetzen können. Die Versicherten haben es in der deutschen Gesundheitspolitik dagegen schwer, ihre Interessen zu artikulieren – sie zahlen die Zeche für Ärzte, Apotheker, Krankenhäuser und die Pharmaindustrie. So kommt es, dass die Deutschen für ein nach westlichen Maßstäben eher mittelmäßiges Gesundheitssystem überdurchschnittlich viel aufwenden müssen.

Gerade die Apotheker sind in Berlin für ihre aggressive Interessenvertretung berüchtigt. Jahrelang kämpfte ihr Branchenverband ABDA gegen die Zulassung von Internetapotheken; bis heute stemmen sich die Pharmazeutiker erfolgreich gegen die Zulassung ganzer Apothekenketten, obwohl diese den Versicherten bares Geld ersparen könnten. Und die Branchenvertreter handeln immer wieder lukrative Vergütungen aus, zur Not auch mittels Interventionen im Kanzleramt.

Der Apothekerverband flankiert das, indem er regelmäßig als zahlender Sponsor auf Parteitagungen von der CSU bis zu den Grünen präsent ist. Über 20 000 Apotheken gibt es in Deutschland. Sie sind eine Macht in den Wahlkreisen, gerade unter der zunehmenden Zahl von Wählern im Rentenalter. Nur wenige Abgeordnete wagen es, sich mit ihnen anzulegen. Tun sie es doch, müssen sie einen Shitstorm befürchten. Der damalige Grünen-Vorsitzende Jürgen Trittin hatte im Bundestagswahlkampf 2013 das Mehrbesitzverbot – wonach jeder Apotheker nicht mehr als eine Niederlassung betreiben darf – in Frage gestellt. Die Gesundheitspolitikerin Kordula Schulz-Asche hatte ihn verhalten unterstützt – und wurde prompt in der *Deutschen Apotheker Zeitung* im August 2013 attackiert. Nur weil sie das Kettenverbot für »nicht zwingend erforderlich« hielt, aber Änderungen »mit Sicherheit nur in Abstimmung« mit der Apothekerschaft angehen wollte,

geriet sie in den Kommentarspalten unter heftigen Beschuss für diesen vermeintlichen »Tritt ans Schienbein«. Schulze-Asches Parteifreundin Birgitt Bender hatte ähnliche Erfahrungen mit den Pharmazeuten gemacht: »Sobald erkennbar wird, dass einer ausscheren könnte, kommt er unter Spezialbeobachtung«, sagte sie vor einigen Jahren. »Es gibt in Berlin keine härtere Lobby.«

Der Trittbrettfahreneffekt

Sobald ein Anliegen sehr viele Menschen betrifft – etwa beim Umweltschutz oder auch dem Einsatz gegen die Vergeudung von Versicherten- und Steuergeldern –, lohnt es sich für den Einzelnen kaum noch, sich zu engagieren. Denn den Nutzen dieses Engagements streicht der Angehörige einer sehr großen Bevölkerungsgruppe auch dann ein, wenn andere für die gemeinsame Sache kämpfen. Hier wirkt der sogenannte Trittbrettfahreneffekt, den der amerikanische Ökonom Mancur Olson in seiner berühmten »Theorie des kollektiven Handelns« geschildert hat.

Das Trittbrettfahrerproblem versuchen viele Lobbyverbände mit einem Trick zu umgehen. Beim ADAC ist es die berühmte Pannenhilfe. Die Mitglieder treten dem Verein aus Angst vor dem Liegenbleiben bei. Der ADAC verweist dann auf die Mitgliederzahlen, um selbstbewusst Forderungen gegenüber der Politik zu erheben, etwa im Kampf gegen ein Tempolimit auf Autobahnen.

Und der Automobilclub ist nicht der Einzige, der diese Taktik nutzt. So verzeichnet der als »Opa-Apo« geschmähte Sozialverband VdK vielleicht nicht nur deshalb eine stetig steigende Mitgliederzahl, weil er nach eigenen Angaben »eine starke Lobby« für Rentner oder Arbeitslose darstellt. Wahrscheinlich spielt es auch eine Rolle, dass zahlende Mitglieder von der kostenlosen Sozialrechtsberatung des Verbands profitieren. Der Mittelstandsverband BVMW wiederum bietet seinen Mitgliedsunternehmen Rabatte für Strom und Gas – über Rahmenverträge mit Anbietern »in allen wichtigen Regionen«. Und auch beim Deutschen

Bauernverband kennt man diese Methode. Einige von dessen 300 000 Mitgliedern haben wenig mit der eher großagrarisches Politik der Verbandsspitze im Sinn, wollen aber die Hilfe bei Förderanträgen und die Beratung beim Abschluss von Pachtverträgen nicht missen.

Mancur Olson hat seine Theorie vom Trittbrettfahreneffekt erstmals im Jahr 1968 veröffentlicht; er räumte selbst ein, dass sie für »philanthropische Lobbies«, wie er sie nannte, »völlig unzureichend« sei. Menschen engagieren sich ja nicht nur aus Eigennutz, sondern auch aus Idealismus. Seit vielen Jahren gibt es Organisationen wie Amnesty International, Greenpeace oder Transparency International, die sich für Menschenrechte, für Umweltschutz und gegen Korruption engagieren. Dank der Spenden und des Einsatzes ihrer Mitglieder sind diese Organisationen inzwischen oft so gut ausgestattet, dass sie auch größere Personalstäbe bezahlen können.

Für die Mitarbeit dort muss man nun also nicht mehr allein guten Willen mitbringen. Einerseits. Andererseits bleiben Greenpeace und Co. auf den guten Willen ihrer Spender und Finanziers angewiesen. Wirtschaftslobbyismus dagegen schafft im besten Fall ein »return on investment«. Er finanziert sich aus den Erlösen, die Firmen deshalb erzielen, weil ein Gesetz so gestrickt wurde, dass das eigene Geschäftsmodell profitiert oder zumindest nicht Schaden nimmt.

Die Macht des Status quo

Politische Prozesse lassen sich nicht im Labor durchspielen. Deshalb kann man den Lobbyeinfluss – oder sein Fehlen – nur schwer abschließend beweisen. Es waren US-amerikanische Forscher um den Politikwissenschaftler Frank R. Baumgartner, die vor einigen Jahren mit einer ungewöhnlich aufwendigen Studie versuchten, auf die Frage nach der Macht der Lobby wenigstens eine näherungsweise Antwort zu geben. Mit Hilfe einer »Armee

von Studenten«, so Baumgartner, hatte sein Team über einen Zeitraum von vier Jahren für 98 ausgewählte Themen der amerikanischen Politik untersucht, welche Lobbys sich in politischen Konfliktthemen durchsetzten. Die Forscher glichen das mit den Daten aus dem Washingtoner Lobbyregister ab, in dem ja offengelegt werden muss, wie viel Geld und Manpower Interessenvertreter investieren.

Im Jahr 2009 kamen Baumgartner und seine Kollegen zu einem scheinbar beruhigend klingenden Ergebnis: Interessengruppen seien häufig »erstaunlich ineffektiv«. Es gebe keinen automatischen Zusammenhang zwischen den Ressourcen an Geld und Personal, die eine Interessenkoalition mobilisieren könne, und ihrem Erfolg. »Das Verhältnis zwischen Geld und Macht ist nicht simpel, und die Seite der Reichen gewinnt nicht immer«, heißt es in ihrer Studie. Die US-Forscher bestreiten nicht, dass zu den »Grundlagen eines erfolgreichen Lobbyings« die erwartbaren Faktoren gehören: Eine »große Mitgliedschaft, viele Mitarbeiter, ein ausreichendes Budget, um große Events organisieren zu können, sowie etablierte Verbindungen mit politischen Entscheidungsträgern«. Doch noch wichtiger als die eingesetzten Geldsummen sei etwas anderes: Gehe es der betreffenden Lobbygruppe um den Erhalt des Status quo oder um eine Änderung? Ergebnis: Die Verfechter des Status quo – oder anders gesagt die Verteidiger von Besitzständen – gewinnen sehr viel häufiger.

Diese Einsicht ist unter Polit- und Lobbyprofis kein Geheimnis. Der damalige Präsident des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI), Michael Rogowski, drückte es während der ersten Jahre der SPD-Grünen-Regierung in einer internen Versammlung laut Protokoll einmal so aus: »Falsche Entscheidungen zu verhindern« sei die erste Priorität des Verbands. »Dort, wo Rot-Grün die Wirtschaft vor die Wahl zwischen ›Pest‹ und ›Cholera‹ gestellt habe, habe man versucht, mit einer ›Grippe‹ davonzukommen.«

Auch der damalige Hauptgeschäftsführer des BDI, Ludolf von Wartenberg, schärfte den Vertretern der Mitgliedsverbände in interner Runde ein, »dass Lobbyarbeit zu einem großen Teil im Verhindern von Gesetzesvorhaben bestehe, die der Wirtschaft zusätzliche Belastungen aufbürden würden«. Nur, so Wartenbergs Warnung laut einem Sitzungsprotokoll aus dem Jahr 2001, seien diese Erfolge »oftmals öffentlich nicht darstellbar, weil ansonsten zukünftige Erfolge gefährdet würden«.

Das Lobbying für den Status quo fällt also häufig gar nicht auf – und es soll auch nicht auffallen. Der ehemalige US-Verteidigungsminister Donald Rumsfeld hat einmal in einem ganz anderen – nämlich militärischen – Kontext einen Beitrag zur Erkenntnistheorie formuliert, den viele ihm gar nicht zugetraut hätten: Es gebe die »known unknowns« und die »unknown unknowns«. Da sind also einerseits die Dinge, von denen wir wissen, dass wir sie nicht wissen – auf unser Thema übertragen wären das zum Beispiel die geheimen Spendenmillionen von Helmut Kohl. Wir wissen, dass es sie gab; doch woher die Gelder auf den CDU-Konten stammten, wissen wir bis heute nicht. Das ist beunruhigend genug. Aber dann ist da auch noch all das, von dem wir gar nicht wissen, dass wir es nicht wissen. Das gilt ganz sicher für viele stille Lobbyerfolge im Dienste der Erhaltung des Status quo.

Der Status quo, das sagen auch die US-Forscher um Baumgartner, spiegelt häufig die Interessen starker Wirtschaftsgruppen wider. Die waren bereits in früheren Runden als Sieger vom Spielfeld gegangen. Den Status quo zu bewahren heißt, wie es der frühere Umweltminister Klaus Töpfer (CDU) im September 2013 bemerkte, dass die Lobbyisten der Vergangenheit stärker sind als die Lobbyisten der Zukunft: »Es ist immer schwerer, die Zukunft durchzusetzen, als die Vergangenheit zu verteidigen.«

Wie wahr die These von der Macht des Status quo ist, lässt sich auch mit Beispielen aus Deutschland zeigen. Eine Reform der Steuervorteile für Dienstwagen zum Beispiel scheiterte seit rot-grünen Tagen immer wieder am Widerstand der Autolobby –

dabei ist die steuerliche Förderung von Dienstwagen ungerecht, weil hier die Mehrheit der Steuerzahler indirekt die Karossen einer Minderheit bezuschusst. Aber natürlich stärkt diese Subvention den Absatz der Autoindustrie.

Einmal von Schwarz-Gelb eingeführt, tastete auch Schwarz-Rot die ermäßigte Hotelsteuer nicht wieder an. Kaum einer sprach öffentlich davon – aber das war Teil der Strategie. Als sich im November 2013 in Berlin die Koalitionsverhandlungen zwischen Union und SPD anbahnten, traf sich gerade der Gastronomieverband Dehoga zur Delegiertenversammlung in Göttingen. Verbandspräsident Ernst Fischer riet den Teilnehmern, sich in Sachen Hotelsteuer möglichst ruhig zu verhalten. CDU und CSU seien ja gegen jede Art der Steuererhöhung – also auch für Hoteliers. Die Unionspolitiker Wolfgang Schäuble, Horst Seehofer, Markus Söder, Ronald Pofalla, Hermann Gröhe und Alexander Dobrindt habe man bereits angeschrieben. Und in den »Gesprächen mit maßgeblichen Politikern« sei klargeworden, dass man »bezüglich der Beibehaltung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes für die Hotellerie keine aktive Öffentlichkeitsarbeit betreiben« müsse. Im Gegenteil: »Kampagnen wären absolut kontraproduktiv.« Warum schlafende Hunde wecken, wenn die eigenen Interessen bereits gewahrt sind?

Wie sich Politiker durchwursteln