TELEPOLIS

Das Schattenreich der Seilschaften in Wirtschaft, Verbänden und Politik

Wolfgang J. Koschnick *03.03.2014*

Eine Demokratie haben wir schon lange nicht mehr - Teil 14

Die Politik aller Ebenen ist fest in der Hand der Lobbyisten. Allein ihre schiere Überzahl erdrückt die Politiker. Sie nehmen Einfluss auf die Bundesregierung, auf Ministerien, die Ministerialbürokratie, die 631 Bundestagsabgeordneten und die 766 Abgeordneten des Europa-Parlaments und erst recht auf die EU-Kommission und ihre gigantische Bürokratie. In allen entwickelten Demokratien schwächen Heerscharen von Lobbyisten Gesetzentwürfe ab und blockieren oder zerstören sie gleich ganz. Sie führen ihre Kämpfe im Dunkeln und jenseits aller Öffentlichkeit und haben immensen Einfluss auf Steuern, Gesundheitswesen, Umweltgesetzgebung - der Teufel steckt in den Details, nur sind es milliardenschwere Details, die den demokratisch gewählten Politikern längst aus der Hand geglitten sind. Eine Politik, die noch am Gemeinwohl orientiert ist, gibt es nicht mehr.

Teil 13: Das Kreuz mit dem Pluralismus [1]

Allein auf Bundesebene und damit in Berlin sind über 5.000 Lobbyisten tätig. In Brüssel, dem Sitz der EU-Kommission sind es sogar 15.000. Sie alle sind zu nichts anderem da, als Einfluss zu nehmen auf die Bundesregierung, auf Ministerien, die Ministerialbürokratie und die 631 Bundestagsabgeordneten und die 766 Abgeordneten des Europa-Parlaments.



Im Wettbewerb um gesetzliche Regelungen und politischen Einfluss treten die Lobbyisten gewissermaßen mit einem Heer von 5.000 Soldaten gegen 631 Abgeordnete an. Die Zahl der Interessenvertreter übersteigt die der Parlamentarier um das Achtfache. Um jeden einzelnen Abgeordneten drängen sich mithin acht Lobbyisten. Man kann das auch etwas deutlicher formulieren:

> Jeder einzelne Bundestagsabgeordnete sieht sich von einer Übermacht von acht Lobbyisten umzingelt.

Die Lobbyisten haben Zugang zu Parlament und Ministerien, sie lancieren Informationen in Medien und machen Stimmung für ihre Interessen. Sie nehmen Einfluss auf Politiker und auf die Ministerialbürokratie und bemühen sich, Gesetze möglichst schon in einem Stadium zu verändern, in dem sie gerade entstehen, und man noch die Richtung mit beeinflussen kann.

Dass der Lobbyismus sich längst aus den Vorhallen der Parlamente (den "Lobbys") in die Hinterzimmer der Ministerialbürokratie verlagert hat, zeigt den Wandel und die Gefährlichkeit des heute herrschenden fragwürdigen Lobbyismus.

Seit 1974 werden die beim Deutschen Bundestag offiziell akkreditierten Lobbyisten veröffentlicht[2]. Ihre Zahl ist in all den Jahren und Jahrzehnten geradezu explodiert. Waren in der ersten Liste von 1974 nur 635 Organisationen verzeichnet, so waren es 1998 bereits weit über 1.600, und im Mai 2013 sind es schon 2.140. Die Zahl wird weiter kräftig wachsen.

In der "öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern" [3], wie die Lobbyliste amtlich heißt, finden sich alle jene Organisationen wieder, die offiziell bundespolitisch tätig werden wollen und dafür akkreditiert sein müssen.

Nach einem Beschluss des Deutschen Bundestags erhalten nur diejenigen Interessengruppen Zugang zu parlamentarischen Entscheidungsgremien, die sich in der Liste registrieren lassen und dabei Angaben zu folgenden Punkten machen:

1. Name und Sitz der Organisation;
2. Adresse,
3. weitere Adressen;
4. Vorstand und Geschäftsführung,
5. Interessenbereich,
6. Mitgliederzahl,
7. Anzahl der angeschlossenen Organisationen,
8. Verbandsvertreter,
9. Anschrift am Sitz von Bundestag und Bundesregierung.

Veröffentlicht wird die Liste jährlich in einer Beilage des "Bundesanzeigers" und auf der Homepage des Bundestags im Internet. Wer auf der Liste steht, hat zwar nicht das Recht, aber auf jeden Fall die Möglichkeit, einen Hausausweis für den Bundestag und damit Zugang zu den Abgeordneten zu bekommen.

Im Schnitt ist die Geschäftsstelle eines Lobbyisten mit drei bis vier Mitarbeitern besetzt. Sie verfassen Pressemitteilungen, verhandeln mit Abgeordneten und Ministerialbeamten, planen gemeinsame Aktionen mit Partnerorganisationen, schreiben Briefe und erfüllen Aufgaben für die Mitglieder. Gesellschaftliche Events und festliche Veranstaltungen dienen der Beziehungspflege.

So entstehen stabile und dauerhafte Beziehungen zwischen Lobbyisten, Beamten und Politikern - übrigens grundsätzlich zunächst einmal ohne jeden negativen Beigeschmack; denn viele Lobbyisten sind ausgewiesene Experten und werden von politischen Entscheidern regelmäßig und gerne gehört. Man pflegt Kontakte zu Referenten in den Ministerien, zu Abteilungsleitern und höheren Führungskräften der Ministerien, bei Bedarf auch zu Ministern oder zum Kanzler, aber vor allem zu den Abgeordneten in den Ausschüssen im Bundestag und im Bundesrat.

> Lobbying ist besonders effizient, wenn es gelingt, einen Gesetzentwurf bereits in der ersten Phase seiner Entstehung, als Referentenentwurf, zu beeinflussen. In späteren Stadien können Änderungen nur noch in geringem Maße durchgesetzt werden.
>
> **Bender, Gunnar/Reulecke, Lutz: Handbuch des deutschen Lobbyisten**[1]

Daher zählen die Referenten und Sachbearbeiter in den Ministerien zu den wichtigsten Adressaten des Lobbyings.

> Um gegebenenfalls rechtzeitig und erfolgreich intervenieren und zugleich vertrauensvolle Beziehungen aufbauen zu können, ist der permanente Dialog der Interessenvertreter mit der Arbeitsebene in den Ministerien von hohem Wert.".
>
> **Iris Wehrmann: Lobbying in Deutschland** [2]

> Der politischen Gestaltungsdominanz der Regierung und ihrer Ministerialverwaltung entsprechend, konzentriert sich die politische Einflussnahme deutscher Interessenvertreter primär auf den exekutiven Bereich und erst in zweiter Linie auf den parlamentarischen - und auch dort sind im Regelfall Abgeordnete der Regierungsmehrheit gefragter als solche der Opposition.
>
> **Martin Sebaldt: Strukturen des Lobbying: Deutschland und die USA im Vergleich**[3]

Doch die Einflussnahmen der Lobbyisten werden immer raffinierter, immer trickreicher, immer obskurer und rücken immer näher in den Schattenbereich jenseits der Legalität vor. In den letzten Jahren haben sie ihre Netzwerke in die Parlamente, die Regierung und die Ministerialbürokratie beständig ausgebaut und perfektioniert. Sie haben alle Entscheidungsträger längst gut im Griff. Kaum noch einer kann sich ihrem Einfluss entziehen.

Als letzte haben sie sogar die Assistenten der Politiker ins Visier genommen. Sie sind zu einer beliebten Zielgruppe für ihre Einflussversuche geworden - sozusagen die letzte Bastion, die sie bis jetzt noch nicht vollständig eingenommen hatten.

Für Lobbyisten sind die Assistenten eine besonders dankbare Zielgruppe; denn sie genießen das Vertrauen ihrer Chefs und erklären ihnen Zusammenhänge. Oft sind es die Assistenten, die Anträge und Reden von Politikern vor- oder gar ausformulieren. Und was noch viel wichtiger ist: Der Öffentlichkeit sind sie keinerlei Rechenschaft schuldig, sie haben keinen Beamtenstatus und können sich daher von Lobbyisten viel problemloser einladen und bei Bedarf auch beschenken lassen. Politiker müssen da schon ein Stück vorsichtiger sein.

So schließt sich der Kreis. Von den Assistenten über die Parlamentarier, die Ministerialbürokratie bis hin zu den Kabinettsmitgliedern einschließlich des Regierungsoberhaupts reicht der Einfluss der vielen tausend Lobbyisten. Sie haben den Apparat der politischen Willensbildung fest im Griff und ihr Netz über alle Entscheidungsträger gespannt.

Konzerne und Großunternehmen machen heute ihr eigenes Lobbying

Jahrzehntelang hatten die Verbände im politischen System der Bundesrepublik die Aufgabe, die Interessen der Unternehmen zu bündeln und gegenüber der Politik zu vertreten. Doch seit den 1990er Jahren breitet sich in Deutschland und bei der Europäischen Union ein neuer Stil organisierter Interessenvertretung aus, der völlig an den traditionellen Verbänden vorbeiführt.

Neben den Verbänden betreiben nun die Unternehmen selbst ihr eigenes Lobbying. Fachleute sprechen von Public-Affairs-Lobbying. Das ist ein System von Interessenvertretern, die nicht als Verbandsfunktionäre tätig und damit auch nicht dauerhaft mit ihrer Klientele vernetzt sind. Sie werden von Fall zu Fall für Lobbyismusaufgaben engagiert.

Konzerne und andere Großunternehmen haben in Berlin und Brüssel ihre eigenen Vertretungen eingerichtet. Allein in Berlin gibt es heute rund 120 Unternehmensrepräsentanzen. Ihre Zahl wächst rasch.

Auch ausländische Firmen, die auf den deutschen Markt drängen, bedienen sich zunehmend der Public-Affairs-Agenturen, um ihre Interessen gegenüber der Politik durchzusetzen.

Hinzu kommen international tätige Anwaltskanzleien, die in den Markt der politischen Interessenvertretung eingestiegen sind. Die Public-Affairs-Agenturen bieten auch mittelständischen Unternehmen ihre Dienste an, für die eine eigene Repräsentanz in Berlin zu aufwändig wäre.

Lange Zeit hatten Kritiker sich damit abgefunden, dass die Beziehungen zwischen Interessenvertretern in Verbänden auf der einen und dem Parlament sowie der Ministerialbürokratie auf der anderen Seite gar keine so schlechte Sache sind: ein wechselseitiges Geben und Nehmen. Bürokratie und Parlament machen sich den Sach- und Fachverstand der Lobbyisten zunutze, und die Lobbyisten profitieren von der Bereitschaft der Bürokraten und Politiker, ihnen ein offenes Ohr zu leihen.

Doch das Lobbying ist heute kein wechselseitiger Tausch mehr, von dem beide Seiten profitieren. Es ist eine Einbahnstraße geworden. Die Politik ist vor den Interessenvertretern längst in die Knie gegangen.

Politiker fungieren als willige Helfer der Lobbyisten

Basis des direkten Lobbyings durch Unternehmen ist zwar immer noch ein beiderseitiges Interesse. Politik und Ministerialbürokratie brauchen den Sachverstand von Fachleuten aus den Unternehmen, und die Unternehmen profitieren von der Einflussnahme auf die Politik. Das ist der eine Aspekt.

Der andere allerdings ist weit weniger harmlos: Die Politik hat sich ihrer Pflicht zur Unabhängigkeit und zur Neutralität gegenüber den partikularen Interessen auf ewig und alle Zeiten entledigt. Sie hat sich mehr oder weniger widerstandslos den Interessenvertretern ausgeliefert und ist zu ihrem willigen Helfer geworden. Sie hat sich unterworfen. Sie hat das Gemeinwohl auf dem Altar der partikularen Interessen geschlachtet.

Die Pflicht des Staats zur Unabhängigkeit und Neutralität ist aber nicht einfach eine belanglose Verpflichtung, bei der man sagen könnte: Es wäre ganz nett, wenn die eingehalten würde. Die Neutralitätspflicht ist eine der Fundamentalpflichten demokratischer und sogar vordemokratischer Staaten.

Selbst Friedrich der Große hatte vor 300 Jahren schon relativ genaue Vorstellungen von der Neutralitätspflicht des Staates, die heute unter dem Druck des Lobbyismus nach und nach zu Grabe getragen wird.

> Es ist keine wirkliche Übertreibung zu sagen, dass der demokratische Staat unter der Knute des Lobbyismus im Begriff steht, hinter den undemokratischen preußischen Staat Friedrichs des Großen im 18. Jahrhundert zurückzufallen.

Wenn ein Staat nicht einmal seine Neutralitätspflicht gegenüber jedermann erfüllt, ist er mit Sicherheit kein Rechtsstaat und eigentlich noch nicht einmal ein ordentlicher Staat. Ein Staat darf grundsätzlich nicht Partei ergreifen. Und wenn er Partei ist, ist er nicht Staat, und schon gar kein demokratischer, sondern ein diffuses Gebilde, das zur Beute von Interessengruppen und Konzernen geworden ist.

Das Public-Affairs-Lobbying beeinflusst massiv Regierungen, Parlamente, politische Parteien, Behörden, Gemeinden und Verbände ebenso wie die Gesellschaft als Ganze. Ursprünglich ging es mal nur darum, negative Auswirkungen politischer Aktivitäten von Regierungen und Parlamenten in wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Angelegenheiten zu kontrollieren, zu beeinflussen oder zu verhindern. Inzwischen geht es vorwiegend darum, das allgemeine wirtschaftliche, soziale und politische Klima für Unternehmen durch Beeinflussung von Politik, Meinungsführern und der Öffentlichkeit zu den eigenen Gunsten zu verbessern.

Dadurch weicht die Trennung von Politik und Wirtschaft immer weiter auf. Politik und Wirtschaft verschmelzen untrennbar miteinander. Und immer seltener behalten Staat und Politik die Oberhand.

Heute sind die Interessenvertreter tief in die Ministerien und die Parlamente eingedrungen - wie tief, kam eigentlich nur durch einen Zufall heraus. Inzwischen ist es gang und gäbe, dass in fast allen Bundesministerien Mitarbeiter aus den wichtigsten deutschen Unternehmen arbeiten und Tür an Tür mit Beamten sitzen, an Gesetzen mitschreiben, massenhaft interne Unterlagen kopieren, an ihre Firmen weiterleiten und dafür von der Wirtschaft bezahlt werden.

Bei einer Überprüfung des Bundesrechnungshofs kam heraus, dass externe Mitarbeiter an der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen beteiligt sind und sogar Führungsfunktionen in den Ministerien wahrnehmen. Sie werden auch in Tätigkeitsfeldern eingesetzt, "die hinsichtlich ihrer politischen Bedeutung, ihres Zugangs zu internen Informationen oder ihrer Nähe zu den Interessenschwerpunkten der entsendenden Stelle eine herausgehobene Position"[4] haben.

Nach dem Bericht waren allein zwischen 2004 und 2006 bis zu 108 Mitarbeiter aus privaten und öffentlichen Unternehmen sowie Verbänden oder Gewerkschaften bis zu fünf Jahre lang in den Ministerien offiziell tätig. In 60 Prozent der untersuchten Fälle wurden sie von ihrem eigentlichen Arbeitgeber bezahlt.

Die Bezahlung dieser Mitarbeiter durch Unternehmen und Verbänden lasse befürchten, "dass Interessenkonflikte oder zumindest in der Außenwahrnehmung der böse Schein fehlender Neutralität entstehen", beklagten[4] die Prüfer des Bundesrechnungshofs.

So sei ein Externer im Büro eines Bundesministers als Referent eingesetzt gewesen. Das Unternehmen, das ihn entsandte, sei als Auftragnehmer für das Ministerium tätig. In einem anderen Fall wurde ein solcher Beschäftigter im Haushaltsreferat eines Ministeriums mit der Begründung eingesetzt, es stehe sonst niemand dafür zur Verfügung.

Eine Beratungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die sich um Aufträge bei einem anderen Ressort bemühte, sei von sich aus erfolgreich an das Ministerium mit dem Angebot herangetreten, einen Mitarbeiter vorübergehend in ein Referat zu schicken, das sich mit der strategischen Ausrichtung des Ministerium befasst.

Ein großes öffentliches Kreditinstitut entsandte 2006 durchschnittlich 15 Mitarbeiter in oberste Bundesbehörden. Damit wurden Stellen besetzt, für die ansonsten Personalausgaben von jährlich einer Million Euro angefallen wären.

Die weitaus meisten Fälle von externen Beschäftigungen gibt es im Bundeswirtschaftsministerium. Dort waren laut einer Antwort der Regierung auf eine parlamentarische Anfrage 2006 etwa 35 Fälle registriert. Dazu gehören Mitarbeiter von Konzernen wie DaimlerChrysler, Bayer, BASF, IBM oder Thyssengas und von Lobbyvertretungen wie dem Verband der Chemischen Industrie, dem Verband Forschender Arzneimittelhersteller oder der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft.

Ein Teil der Fälle geht auf das Personalaustauschprogramm "Seitenwechsel" der Bundesregierung zurück, ein Bestandteil des Regierungsprogramms "Moderner Staat - Moderne Verwaltung". Dieses Regierungsprogramm wurde 2004 verabschiedet. Erste Gespräche zu dem Austauschprogramm fanden im Frühjahr 2004 zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Deutschen Bank statt. So sicherte sich die Deutsche Bank einen direkten Einfluss auf die strategische und inhaltliche Ausrichtung der Regierungspolitik.

Ziel des Vorhabens sei ein langfristiger Wissenstransfer, um einen Mentalitätswechsel in der Bundesverwaltung zu erreichen, so die etwas scheinheilige Begründung der Bundesregierung.

Ministeriale Formen der Unzurechnungsfähigkeit, die zum Himmel stinken

Tatsächlich fand diese Praxis lange im Verborgenen statt und stellt nichts anderes als die geplante und organisierte Verflechtung zwischen Bundesregierung, Unternehmen und (Wirtschafts-)Verbänden dar. Dass die Initialzündung zu diesem Programm durch ein Gespräch zwischen einem Bundesministerium und der Deutschen Bank gelegt wurde, lässt tief blicken. Friedrich der Große müsste im Grabe rotieren…

Immerhin stellte der Bundesrechnungshof fest, dass den Ministerien die Bedeutung ihres Handelns oft nicht bewusst sei. Möglicherweise war das ein Versuch, den ganzen Skandal mit besänftigenden Worten etwas zu verharmlosen. Doch ob das gelungen ist? Lädt es doch zu der Frage ein, was schlimmer ist: Wenn die merken, was sie anrichten, oder wenn die selbst das noch nicht einmal mitkriegen?

Ja, zu was sind die Ministerien denn überhaupt gut, wenn denen die Bedeutung ihres eigenen Handelns nicht bewusst ist? In der Psychiatrie spricht man in solchen Fällen von Unzurechnungsfähigkeit.

Schließlich bekommen Lobbyisten so direkten Zugang zu den Schaltstellen der Regierung. Dort wirken sie als Referatsleiter unmittelbar daran mit, Gesetze zu auszuarbeiten, an denen ihre Arbeitgeber großes wirtschaftliches Interesse haben. Und sie bekommen auch unmittelbaren Einfluss darauf, an wen öffentliche Mittel in Ausschreibungen vergeben werden. Ein Unding.

Man muss sich das ganz konkret vorstellen: Ein Ministerium vergibt Mittel, und in der Vergabeabteilung sitzt der Mitarbeiter eines der Unternehmen, die sich um diese Mittel bewerben. Und auf wundersame Weise bekommt das Unternehmen dann auch noch den Zuschlag. Das hat nicht bloß ein Geschmäckle, das stinkt zum Himmel…

Es ist keine große Überspitzung zu sagen, dass in vielen Fällen die Betroffenen sich die Gesetze selbst schreiben, die sie betreffen. Mehr als hundert Beschäftigte von Unternehmen und Verbänden sitzen in Bundesministerien und arbeiten dort im Zweifelsfall an Projekten, die ihrem Arbeitgeber wirtschaftlich nützlich sind. Mitarbeiter von Unternehmen und Verbänden wirken gewissermaßen als Scheinbeamte in den Ministerien und können so Gesetze mitgestalten, deren ursprünglicher Zweck es sein sollte, ihre Unternehmen zu regulieren.

Siemens oder DaimlerChrysler, die Lufthansa oder die Deutsche Bank, fast alle großen Konzerne sind dabei und haben ihre Mitarbeiter in so gut wie allen Ministerien sitzen.

Bekannt wurde das durch einen jungen Politologen, der 2002 als Praktikant im Bundesverkehrsministerium arbeitete. Er erklärte[5] gegenüber dem ARD-Magazin "Monitor"[5]:

> Also ich saß da einem Mitarbeiter von der Firma DaimlerChrysler gegenüber. Der hat sich häufiger Unterlagen kommen lassen. Viele davon nur für den internen Gebrauch bestimmt und auch kopiert. Und offensichtlich auch mit nach Hause genommen.

Bei DaimlerChrysler war der Mann Leiter der Abteilung Konzernstrategie Verkehrspolitik. Bezahlt von DaimlerChrysler saß er ausgerechnet im April und Mai 2002 im Verkehrsministerium, als dort gerade der Milliardenauftrag für die Lkw-Maut vergeben wurde. Zufälle gibt’s, die glaubt man nicht; denn DaimlerChrysler gehörte zu einem Bewerberkonsortium, und ausgerechnet dieses Konsortium bekam am Ende auch den Auftrag. Wen wundert’s? Eindeutig war, dass der DaimlerChrysler-Mitarbeiter Informationen aus dem Ministerium an seine Firma weitergereicht hatte.

Minister kommen und gehen, aber die Lobbyisten bleiben an der Macht

Auch im Bundesgesundheitsministerium gehen die Lobbyisten ein und aus. Und obwohl die Bundesregierung das bestritt, lagen "Monitor" Informationen über einen externen Vertreter vor, der dort mehrere Monate arbeitete, mit eigenem Büro und Kopierer. Er kopierte streng vertrauliche Dokumente und gab sie an seinen wahren Arbeitgeber - die Deutsche Angestellten-Krankenkasse (DAK) - weiter. Wenigstens musste das Ministerium diesen Lobbyisten am Ende entlassen.

Der Vorgang wäre vielleicht gar nicht so dramatisch, wenn die Bundesregierung nicht so vehement den Einsatz externer Mitarbeiter abgestritten hätte und dann im Laufe der weiteren Auseinandersetzung immer nur zugegeben hätte, was sich sowieso nicht mehr abstreiten ließ.

Das weist darauf hin, dass man ein deutliches Unrechtsbewusstsein hatte und wohl wusste, dass der Staat, der in seinen Ministerien Angestellte von Konzernen beschäftigt, sich in die Hände von wirtschaftlichen Interessen begibt und seine Neutralitätspflicht verletzt. Der wohlwollende Rekurs des Rechnungshofs auf eine mögliche Unzurechnungsfähigkeit großer Teile der Bundesregierung traf wohl doch nicht ganz zu. Erst später gestand die Bundesregierung ein, dass vier externe Mitarbeiter direkt an Gesetzen mitschrieben. Zwei weitere waren sogar als Referatsleiter eingesetzt.

Im Juli 2011 wurde ein internes Papier des just erst einen Monat zuvor zum Bundesminister für Gesundheit gekürten Daniel Bahr bekannt, das vorschlug, Lobbyisten der Pharmabranche aus mehreren Beratungsgremien für Fragen des Arzneimittelrechts auszuschließen. Doch wie so oft hatte der neue Minister sich zu weit und zu schnell aus dem Fenster gelehnt. Neue Besen…

Die sofort einsetzende Kritik aus Industrie und Politik verfehlte ihre Wirkung nicht, und das Papier verschwand ganz schnell wieder in der Versenkung. Vertreter der Pharmaindustrie sitzen seit über 30 Jahren in mindestens fünf Gremien des Gesundheitsministeriums, bei denen es um Fragen der Zulassung und der Verschreibungspflicht von Medikamenten geht. Und die sitzen viel fester im Sattel der politischen Macht als irgend so ein Ministerbürschlein, bei dem sich nach ein paar Monaten im Amt schon bald keiner mehr an den Namen erinnern kann. Minister kommen und gehen, aber die Lobbyisten bleiben.

Wenn es darum geht, über die Zulassung von Medikamenten zu entscheiden, dürfen die Pharmavertreter natürlich nicht fehlen und müssen ein entscheidendes Wörtchen mitreden, sonst käme womöglich noch jemand auf die Idee, man könnte dabei darauf achten, dass die Medikamente den Patienten und nicht etwa den Pharmaunternehmen nützen. Das geht ja nun gar nicht.

Das mag auch erklären, warum so viele Versuche, das bestehende Gesundheitssystem an Haupt und Gliedern zu reformieren und zu modernisieren, so oft und so jämmerlich gescheitert sind: Da sitzen schon an den ersten Hebeln und Stellschrauben Leute aus den potenziell betroffenen Unternehmen und Verbänden und ersticken jeden Reformansatz im Keim.

Inzwischen ist das gängige Praxis: In den Ministerien von Bund und Ländern haben Lobbyisten seit Jahren ihre eigenen Schreibtische im Haus. Bezahlt werden sie weiter von ihren Arbeitgebern, zumeist großen Konzernen und Wirtschaftsverbänden. Der Staat ist nicht mehr neutral, er befindet sich fest in der Hand der Industrie.

Eine Prüfung durch den Bundesrechnungshof ergab, dass die Lobbyisten an Gesetzen mitwirken und sogar in Führungspositionen arbeiten. Da gibt es Beschäftigte von Energieriesen wie Eon oder BP, die ins Außenministerium geschickt werden. Laut einem Bericht des Magazins "Impulse" sind sie in genau dem Referat angesiedelt, das über strategische Energiepolitik entscheidet.

Auch Lufthansa und das Luft- und Raumfahrtunternehmen EADS entsenden Firmenangehörige ins Auswärtige Amt. Im Bundesfinanzministerium waren schon Mitarbeiter der Deutschen Bank und der Dresdner Bank, der Deutschen Börse und der Kreditanstalt für Wiederaufbau beschäftigt. Seit 2007 delegierte die DZ-Bank einen Mitarbeiter als aktuellen Vertreter der kreditwirtschaftlichen Verbände.

Das zentrale Problem: Die Arbeit der Interessenvertreter in den Ministerien findet in einem fast vollständig regel- und kontrollfreien Raum statt. Nur im Bundesgesundheitsministerium kann man sich auf das Sozialgesetzbuch zurückziehen, in dem "personelle Unterstützungen durch Abordnungen von Sozialversicherungsträgern und deren Verbänden" vorgesehen sind.

Nach Angaben des TV-Magazins "Impulse" saß bei den Verhandlungen zur Gesundheitsreform auch ein Vertreter des Bundesvorstands der Allgemeinen Ortskrankenkasse (AOK) mit am Tisch.

Wenn in Ministerien die Mitarbeiter von Wirtschaftsunternehmen und Konzernen beschäftigt sind, wird die ohnehin schon vielfältig gefährdete Unabhängigkeit und Neutralität des Staates zur reinen Farce.

Artikel 33 des Grundgesetzes[6] schreibt fest, dass Staatsdiener in einem Treueverhältnis zu ihrem Dienstherren stehen sollen. Doch was im Grundgesetz so alles steht, interessiert in der faktischen Politik kaum noch jemanden.

Von einem Konzernangestellten, der auch noch nur vorübergehend in einem Ministerium arbeitet, kann man Diensttreue gegenüber dem Staat nicht erwarten. Auf ihn ist dieser Verfassungsgrundsatz ja noch nicht einmal anwendbar, schließlich ist er Konzernangestellter und nicht Staatsdiener.

Selbst wenn er die redlichsten Motive hat, ist die Loyalität zu seinem Unternehmen, das ihn entsendet, das ihn bezahlt und in das er nach einiger Zeit zurückkehrt, wesentlich gefestigter als irgendeine mögliche Loyalität gegenüber dem Staat.

Aber die Konstruktion der Staatsdienerschaft mit allen Privilegien und Sonderrechten für Beamte hat überhaupt nur den einen Sinn, die Unbestechlichkeit und Neutralität des Staates zu gewährleisten und gegen alle Anfechtungen zu verteidigen. Und wenn die nicht mehr gewährleistet sind, ist der gesamte Staat zur Beute der Wirtschaft geworden.

So ist eine absolut absurde Situation entstanden: Mitarbeiter von Unternehmen und Verbänden wirken direkt oder indirekt an Gesetzen mit, deren Sinn und Zweck es sein sollte, die Operationsbedingungen dieser Unternehmen oder ihres Wirtschaftszweigs zu regeln.

Wenn die ihre eigenen Regelungen in die eigenen Hände nehmen können, kann niemand auch nur im Traum daran denken, dass dabei etwas herauskommt, das den Interessen der Unternehmen zuwiderläuft oder - andersherum - ausschließlich aus der Perspektive des Gemeinwohls durchgeführt wird.

Es entstehen Gesetzentwürfe, die von vornherein durch partikulare Interessen geprägt sind. Sie haben es eigentlich noch nicht einmal verdient, als Gesetze zu gelten; denn sie sind keine Gesetze von allgemeiner Gültigkeit. Sie regeln die Verhältnisse, unter denen manche Wurstfabriken ihre Rezepturen zusammenrühren dürfen, ohne mit dem Gesetz in Konflikt zu geraten oder irgendwelche Rabitzhersteller kostengünstig operieren können.

Bundestag und - falls überhaupt erforderlich - auch Bundesrat folgen ihrer vornehmsten Funktion und nicken diese Gesetze durch. Wahrscheinlich erkennen die meisten Abnicker noch nicht einmal, wessen Interessen sie damit dienen. Ihre wesentliche Tätigkeit besteht nun einmal im Nicken: Wenn sie nicht gerade Gesetze oder sonstige Beschlüsse abnicken, dann nicken sie auch schon mal ein…

Natürlich bekommen die Unternehmensvertreter in den Ministerien Einblick in interne Abläufe, sie verschaffen sich Kenntnisse vertraulicher Vorgänge und knüpfen persönliche Kontakte in der Ministerialbürokratie. So entstehen den Unternehmen weitere Vorteile, die weit über die konkrete Tätigkeit im Ministerium hinaus reichen.

Im Juli 2008 trat eine Verwaltungsrichtlinie in Kraft, die der Mitarbeit von Lobbyisten in Ministerien Grenzen setzt.[6] Sie dürfen seither nicht mehr an Gesetzen mitarbeiten und nicht mehr in den Referaten mitwirken, die direkt die Interessen ihrer Unternehmen oder Verbände betreffen.

Das Innenministerium muss halbjährlich über die externen Mitarbeiter berichten, und die bisher erschienen Berichte zeigen, dass die Zahl der beschäftigten Lobbyisten rückläufig ist. Aber es gibt noch genügend Schlupflöcher, unter anderem für Werkverträge und befristete Verträge. Zudem werden öffentliche Unternehmen und Körperschaften gar nicht erfasst, obwohl es auch hier zu Interessenkonflikten kommen kann. Wird irgendwo ein Schlupfloch geschlossen, öffnen sich an einer anderen Stelle zwei neue.

Die innige Verknüpfung der Politik mit den partikularen Interessen der Privatwirtschaft ist auf jeden Fall nicht gebremst. So ließ 2009 der Bundeswirtschaftsminister ein Gesetz zur Bankenrettung von einer großen Anwaltskanzlei und nicht von Mitarbeitern der Bundesbehörde schreiben.

Die Bundesregierung verteidigte dies mit dem Argument, es gelte der Maßstab, das zuständige Ressort habe die klare Verantwortung für ein Gesetzesvorhaben und könne Experten dann für Hilfeleistung einschalten, wenn diese durch die eigenen Beamten nicht erbracht werden könne. Die Experten erhielten dabei inhaltliche Vorgaben und Weisungen durch die Behörde.

Dagegen sprach[7] Hans-Ulrich Benra, Vorsitzender des Verbands der Beschäftigten der obersten und oberen Bundesbehörden, von einer besorgniserregenden Entwicklung:

> Wenn Gesetzesentwürfe in Kanzleien angefertigt werden, ist nicht ausgeschlossen, dass diese ihre eigenen Interessen vertreten und nicht die öffentlichen.

Der Text für den Gesetzentwurf aus dem Wirtschaftsministerium zur staatlichen Zwangsverwaltung maroder Banken stammte von der britischen Anwaltskanzlei Linklaters. Große Kanzleien wie Linklaters arbeiten natürlich vorwiegend für Banken und Unternehmen.

Ein Sprecher des Ministeriums bestritt zwar, dass das Gesetz komplett von der Kanzlei erstellt worden sei. Die Bundesregierung hatte mit der Verabschiedung des Banken-Enteignungsgesetzes die Justizministerin und den Wirtschaftsminister Anfang 2009 beauftragt, ein "Restrukturierungs-Modell" zu entwerfen. Beide Häuser hatten daraufhin unterschiedliche Modelle und Vorschläge vorgelegt, sich aber noch nicht auf einen Kompromiss verständigt.

Die Einbindung externer Berater ist allerdings auf allen Ebenen der Politik seit Jahrzehnten gängige Praxis. Auch für das Justizministerium arbeitete ein Partner der Kanzlei Nörr, Stiefenhofer, Lutz an einem im November 2005 in Kraft getretenen Gesetz mit, das Hauptversammlungen beschleunigen soll. Aktionärsschützer hatten das kritisiert, weil die Kanzlei - wie die meisten Großkanzleien - in erster Linie die Interessen von Unternehmen vertritt und nicht die von Kleinanlegern.

Einflüsse auf Gesetze bleiben im Verborgenen wie in einer Bananenrepublik

Tatsächlich wirken externe Berater und Anwaltskanzleien zunehmend an Gesetzen mit. Das zeigte zuletzt die Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Linksfraktion zum Thema Mitarbeit von Privaten an Gesetzentwürfen von Oktober 2009.[7]

Demnach arbeiteten allein 2009 externe Mitarbeiter an 16 Gesetzen mit. Von 1990 bis 1999 war es gerade mal ein Gesetz. Nach einem an den Haushaltsausschuss gerichteten Bericht des Bundesrechnungshofs vom Frühjahr 2011 wurden von 2005 bis 2009 bei 33 von 537 Normgebungsverfahren Aufträge an Externe vergeben.

Die Praxis des "Outsourcing von Gesetzen" begann unter Rot-Grün und wurde von der großen Koalition von 2005 bis 2009 fortgesetzt und ausgebaut. Vorher gab es nur 1991 einen einzigen Fall. Insgesamt gaben die Ministerien für externe Beratungsleistungen bei der Gesetzgebung in den drei Jahren von 2006 bis 2009 Honorare in Höhe von 4,1 Millionen Euro aus. Aus der Antwort der Bundesregierung geht hervor, in welchem Ministerium Externe an wie vielen Gesetze mitwirkten. Besonders oft war dies im Bundesministerium für Umwelt der Fall, gefolgt vom Verkehrsministerium und dem Innenministerium.

Insgesamt bezahlten die Ministerien von 2000 bis 2009 über sechs Millionen Euro für die Mithilfe an Gesetzen an externe Berater. Allerdings sind die Zahlen unvollständig: Nicht öffentlich zugänglich ist, welche Honorare das Bundeswirtschaftsministerium und das Finanzministerium für das Mitwirken an ihren Gesetzen zahlten.

So wirkte beispielsweise die Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer am Finanzmarktstabilisierungsgesetz vom Oktober 2008 und dessen Ergänzung im Februar 2009 und Juli 2009 mit. Wie stark das endgültige Gesetz aber letztlich davon beeinflusst wurde, bleibt im Unklaren. Und das ist schlimm genug; denn nun ist nicht einmal mehr der Gesetzgebungsprozess transparent.

Wie in einer Bananenrepublik bleibt im Verborgenen, wer Einfluss auf Gesetze genommen hat und in welchem Umfang er das getan hat.

In der ihm eigenen zurückhaltenden Art schreibt der Bundesrechnungshof in seinem Bericht an den Haushaltsauschuss, es sei "nicht ohne weiteres nachvollziehbar", warum Bundesministerien "Kernaufgaben" auf externe Berater übertragen. Über das Risiko, dass Lobbyisten Einfluss nehmen könnten, dächten die Auftraggeber wohl kaum nach. Es habe kaum Überlegungen zu möglichen Interessenkonflikten oder der Gefahr der Beeinflussung gegeben.

Die Begründung vieler Ministerien, der Beratungsbedarf bei der Arbeit an Gesetzesentwürfen sei dringend und es gebe zu wenig Sachverstand im eigenen Haus, lassen die Rechnungsprüfer nicht gelten[8]

> Dass einige Normsetzungsverfahren immer noch nicht abgeschlossen sind, macht deutlich, dass das Argument Dringlichkeit nicht durchweg sachgerecht war.

Man kann das auch ohne die vornehme Zurückhaltung der Diktion des Rechnungshofs sagen: Wenn Ministerien wie beispielsweise das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie unter ihren gut 1.500 Mitarbeitern keinen dabei haben, der einen ordentlichen Gesetzentwurf schreiben kann, dann ist das ein jämmerliches Armutszeugnis für die Personalausstattung der Ministerialbürokratie. Dann hängen in dem Ministerium eben vorwiegend nichtsnutzige Penner ‘rum, die ihre Aufgaben nicht erfüllen können. Ja, zu was sind die denn da?

Der gewaltige Staatsapparat ist vorwiegend eine Versorgungseinrichtung für Beamte geworden, auf deren Qualifikation es nicht mehr wirklich ankommt. Reguläre Qualifikation muss gesondert bezahlt werden. Es ist offenbar geradezu naiv anzunehmen, es sei Aufgabe der Politik, ihre Ministerien auch ordentlich auszustatten…

Ohnehin trifft die Bundesregierung in Geheimsitzungen mit Wirtschaftsvertretern immer öfter Entscheidungen in Hinterzimmern und meidet offene Diskussionen im Parlament, wenn immer das geht. So kam 2010 beispielsweise auch der berüchtigte Atomdeal zu Stande, der die Grundlage für die von der CDU-FDP-Regierung einst geplante (wegen Fukushima 2011 wieder aufgegebene) Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke bildete.

Damals setzten sich die Chefs der Energieriesen Eon, RWE, EnBW und Vattenfall mit der Kanzlerin und ohne Teilnahme des zuständigen Bundesumweltministers hinter verschlossenen Türen zusammen und handelten einen Geheimvertrag aus, der es gestattete, die Atomkraftwerke durchschnittlich zwölf Jahre länger am Netz zu lassen, als im Gesetz vorgesehen.

Durch den Vertrag schlossen sich die vier Atomkonzerne und die Bundesregierung zum Schaden der Bevölkerung zusammen. Offensichtlich waren der Regierung die wirtschaftlichen Interessen der Energiekonzerne wichtiger als das Gemeinwohl. Und dies zeigt exemplarisch einmal mehr, dass *im fortgeschrittenen Verfallsstadium demokratischer Systeme in wachsendem Maße partikulare wirtschaftliche Interessen größere Bedeutung und höhere Wichtigkeit haben als das Gemeinwohl*.

Es hat eine radikale Umkehr stattgefunden: Die Politik dient nicht länger dem Wohl der Allgemeinheit, sie hat sich zum gefälligen Diener wirtschaftlicher Partikularinteressen degradiert. Das wiederum ist aber nicht einfach nur ein erbärmliches Anzeichen einer Bananisierung der politischen Landschaft.

Es geht an die Substanz demokratischer Politik. Wenn die Politik nur noch Vollstrecker wirtschaftlicher Sonderinteressen ist, dient sie nicht mehr der Mehrheit der Bevölkerung. Die Politik hat sich ins demokratische Aus manövriert. Und dieses Land hat nicht länger ein politisches System, das den Namen Demokratie verdient.

Wenn - wie in diesem Fall - ein bestehendes Gesetz den Oligarchen in Regierung und Wirtschaft nicht passt, dann wird es durch einen Geheimvertrag ausgehebelt. Dass dies gesetz- und verfassungswidrig und darüber hinaus zutiefst undemokratisch ist, interessiert dort keinen. Und dass die Hinterstuben der Politik für die Entscheider längst wichtigere Institutionen als die Parlamente geworden sind, zeigt nur wie heruntergekommen der demokratische Willensbildungsprozess längst geworden ist.

kosch.htm

Anhang

Fußnoten

1) Bender, Gunnar/Reulecke, Lutz (2004): Handbuch des deutschen Lobbyisten. Wie ein modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert. Frankfurt am Main, S. 50

2) Wehrmann, Iris (2007): Lobbying in Deutschland - Begriff und Trends. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.): Lobbying: Strukturen. Akteure. Strategien. Bürgergesellschaft und Demokratie. Wiesbaden, S. 43

3) Sebaldt, Martin (2007): Strukturen des Lobbying: Deutschland und die USA im Vergleich. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.): Lobbying: Strukturen. Akteure. Strategien. Bürgergesellschaft und Demokratie. Wiesbaden, S. 105

4) http://lobbypedia.de/index.php/Lobbyisten_in_Ministerien

5) MONITOR Nr. 556 am 21. Dezember 2006. Bezahlte Lobbyisten in Bundesministerien: Wie die Regierung die Öffentlichkeit täuscht; Bericht: Florian Bauer, Kim Otto. Siehe: http://www.wdr.de//tv/monitor/sendungen/archivuebersicht/uebersicht2006.php5

6) Bundesministerium des Innern: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008

7) Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Dr. Barbara Höll, Ulla Lötzer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Mitarbeit von Privaten an Gesetzentwürfen und Arbeitsfähigkeit der Bundesministerien. Bundestag-Drucksache 16/14133 vom 26.10.2009

Links

[1] http://www.heise.de/tp/artikel/41/41065/

[2] http://www.bundestag.de/dokumente/parlamentsarchiv/sachgeb/lobbyliste/lobbylisteamtlich.pdf

[3] http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/

[4] http://lobbypedia.de/index.php/Lobbyisten_in_Ministerien

[5] http://www.meinepolitik.de/bezahlte.htm

[6] http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_33.html

[7] http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,642156,00.html

[8] http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/externe-berater-rechnungspruefer-kritisieren-leichtfertigkeit-der-ministerien-a-754181.html

Artikel URL: http://www.heise.de/tp/artikel/41/41129/
Copyright © Telepolis, Heise Zeitschriften Verlag