

HANS-
MARTIN
TILLACK

HANSER BERLIN

DIE
LOBBY
REPU
BLIK

Wer in
Deutschland
die Strippen
zieht

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 vorauszusehen. 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 folglich 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 Parteitag 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 Trittbrettfahreffekt

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 Trittbrettfahrereffekt, 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 großagrarischen 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 Trittbrettfahrereffekt 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,