



1097



## Das Buch

Hunderte Vertreter deutscher Großkonzerne haben in Bundesministerien eigene Schreibtische bezogen. Bezahlt werden sie von den Unternehmen. Sie arbeiten an Gesetzen mit und sind politisch immer am Ball. Die Unabhängigkeit staatlicher Entscheidungen ist in Gefahr – und damit die Demokratie selbst. Vom Fluglärmgesetz über die Legalisierung der Heuschreckenfonds, den Ausverkauf öffentlicher Projekte an Baukonzerne, das Energiewirtschaftsgesetz, die Gesundheitsreform bis hin zu milliardenschweren Investitionsprojekten wie der Lkw-Maut – immer hatten Großkonzerne bezahlte Mitarbeiter in Ministerien platziert. In Hessen kontrollieren vom Flughafenkonzern Fraport selbst bezahlte »Leihbeamte« sogar die Einhaltung des Nachtflugverbotes. Auch die EU-Kommission greift auf »U-Boote« der Industrie zurück: Im Fall der EU-Chemikalienrichtlinie REACH war ein BASF-Mitarbeiter sogar erst in der EU-Kommission, dann im Bundeswirtschaftsministerium, um die Chemierichtlinie im Sinne der Industrie zu beeinflussen. Wer wirklich hinter die Kulissen dieser Schattenregierung blicken will, stößt zumeist auf eine Mauer des Schweigens.

Die Hardcoverausgabe dieses Buches rangierte monatelang an der Spitze der Wirtschaftsbuch-Bestsellerliste des *manager magazin*. Die Recherchen der Autoren veranlassten den Bundesrechnungshof, ihre Prüfer erstmals in alle Bundesministerien zu schicken, und die Bundesregierung, neue Verwaltungsvorschriften zu erlassen. »Selten hat ein Sachbuch sichtbare Folgen ... Allein das macht die Recherche zu einem journalistischen Erfolg.« (*Süddeutsche Zeitung*) »Die Rechercheleistung von Adamek und Otto ist beachtlich. Sie legen die Einflusskanäle der Wirtschaft auf staatliche Entscheidungen offen und prangern demokratische Regelverstöße an.« (*Welt am Sonntag*)

## Die Autoren

Sascha Adamek, Jahrgang 1968, arbeitet seit zwölf Jahren als investigativer Journalist und Filmemacher für den Rundfunk Berlin Brandenburg und den Westdeutschen Rundfunk, u. a. für die ARD-Politikmagazine »Monitor« und »Kontraste« sowie das RBB-Magazin »Klartext«.

Kim Otto, Jahrgang 1968, arbeitet seit sieben Jahren für das investigative ARD-Politikmagazin »Monitor«. 2007 wurde er, gemeinsam mit Kollegen aus der »Monitor«-Redaktion, für Recherchen zum Thema dieses Buches mit dem Grimme-Preis ausgezeichnet. Kim Otto ist Professor im Fachbereich Medienmanagement an der Macromedia Fachhochschule.



**Der** Sascha Adamek  
Kim Otto  
**gekaufte**  
**Staat**

Wie Konzernvertreter  
in deutschen Ministerien  
sich ihre Gesetze selbst  
schreiben

Kiepenheuer & Witsch

1. Auflage 2009

© 2008, 2009 by Verlag Kiepenheuer & Witsch, Köln  
Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgend-  
einer Form (durch Fotografie, Mikrofilm oder ein anderes  
Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages  
reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme  
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.  
Umschlaggestaltung: Barbara Thoben, Köln,  
nach einer Idee von Rudolf Linn, Köln  
Gesetzt aus der Minion und der Frutiger  
Satz: Buch-Werkstatt GmbH, Bad Aibling  
Druck und Bindung: CPI – Clausen & Bosse, Leck  
ISBN: 978-3-462-04099-9

*Wir widmen dieses Buch in Liebe  
Anna, Max, Nils und Hannes*



*Lou, Luka und Noah-Su*



*Tine*





# Inhalt

Einleitung

## **Warum dürfen Konzernvertreter in Ministerien arbeiten?**

Von Berlin nach Brüssel – die Profiteure des schlanken Staats

9

1. Kapitel

## **Warum nimmt der Fluglärm zu?**

Lex Fraport – wie der Betreiber des Frankfurter Flughafens sich selbst kontrolliert und am Ende sogar ein Gesetz beeinflusst

21

2. Kapitel

## **Warum hört die Politik auf (klassische) Lobbyisten?**

Pralinen für die Sekretärin – der TUI-Lobbyist Wolf-Dieter Zumpfort hat keinen Schreibtisch im Ministerium

41

3. Kapitel

## **Warum werden Strom und Gas immer teurer?**

Staat im Staate – wie sich die Energiekonzerne ihre eigenen Gesetze machen

51

4. Kapitel

## **Warum dürfen Heuschrecken Deutschland abgrasen?**

Eine Mitarbeiterin der Investmentbranche im Finanzministerium – wie die Hedgefonds sich in Deutschland selbst legalisiert haben

83

5. Kapitel

## **Warum wird Gesundheit immer teurer?**

Einer flog auf – wie im Ministerium die Gesundheitsreform torpediert wurde

101

## 6. Kapitel

### **Warum dürfen Konzerne Rathäuser betreiben?**

Das doppelte Lottchen der Bauindustrie – wie der Staat durch »private Partner« um Milliarden erleichtert werden soll **123**

## 7. Kapitel

### **Warum wurde die Lkw-Maut zum Desaster?**

Toll Collect – die DaimlerChrysler-Connection im Bundesverkehrsministerium **147**

## 8. Kapitel

### **Warum wissen wir nicht, wie viel Gift in unserer Kleidung ist?**

Lobbyismus hautnah – wie Konzernvertreter in Brüssel und Berlin die Chemikalienrichtlinie REACH verwässerten **161**

## 9. Kapitel

### **Warum dürfen Konzernlobbyisten in der EU-Kommission arbeiten?**

Konzern-U-Boote in der EU-Kommission – eine deutsche Idee **185**

## 10. Kapitel

### **Warum sagt uns keiner die Wahrheit?**

Ein Recherchebericht **199**

### **Inside-Lobbyismus und kein Ende**

Statt eines Nachwortes **213**

Danksagung **225**

Industrie- und Lobbyvertreter in  
Bundesministerien und in der EU-Kommission **226**

Anmerkungen **231**

Register **236**

Einleitung

## Warum dürfen Konzernvertreter in Ministerien arbeiten?

Von Berlin nach Brüssel – die Profiteure des schlanken Staats



Gut zwei Jahrzehnte sind verstrichen, seit junge, bärtige Lehrer uns beibrachten, wie die Bundesrepublik Deutschland funktioniert. Es war die Zeit der Nachrüstungsdebatte und Antiatombewegung, und eine Zeit lang durfte sich der Staat getrost zu unseren Gegnern zählen. Die Lehrer gehörten zur Spezies der sogenannten Alt-68er, die längst ihren Frieden mit dem Staat gemacht hatten. Sie weihten uns in das Erfolgsgeheimnis unserer Demokratie ein, und irgendwie klang das überzeugend: Die staatliche Gewalt der Bundesrepublik ist demokratisch, weil sie durch drei geteilt wird: in die gesetzgebende Gewalt, die Legislative, also das Parlament als unmittelbarer Spiegel des Volkswillens; die Exekutive, also die Regierung, die – gewählt vom Parlament – dafür sorgt, dass bestehende Gesetze eingehalten werden und neue gemeinwohlorientiert formuliert werden. Und schließlich die unabhängige Justiz, die allen Bürgern im Land die Möglichkeit gibt, sich gegen Rechtswidrigkeiten aller Art auf dem Klageweg zu wehren – gegen staatliche Eingriffe ebenso wie gegen das Handeln von Privatpersonen oder übermächtigen Privatkonzernen. Kurzum, eine funktionierende Gewaltenteilung braucht es, um die Waffen der Demokratie scharf zu halten. Denn die Demokratie ist immer bedroht.

In den fünfziger und sechziger Jahren ging die Gefährdung vor allem von autoritären Politikern aus, die – trotz aller demokratischen Regularien – den Staat mehr oder weniger als ihre Manövriermasse betrachteten. Und natürlich begannen auch schon damals die aus dem Trümmerhaufen des Nationalsozialismus auferstandenen deutschen Großkonzerne damit, massiven Einfluss auf den – jetzt demokratisch verfassten – Staat zu neh-

men. Schon sehr früh war die Bonner Republik auch ein Staat der Verbände, in dem auf der einen Seite Gewerkschaften, auf der anderen Seite Großkonzerne ihre Interessen bündelten und auf vielfältige Art und Weise in den Hinterzimmern der Macht geltend machten. Das moderne Wort »Lobbying« existierte noch nicht, wohl aber das Lobbying selbst. Schon damals versuchten Verbände nicht nur, ihre Interessen in der Ministerialbürokratie durchzusetzen, sondern im besten Fall auch ein Wort mitzureden, wer sich den einen oder anderen wichtigen Posten angelt.

Bis Ende der neunziger Jahre herrschte also noch eine relativ gediegene Ordnung im Land der deutschen Lobbyisten. Wer die Seiten wechselte – von der Wirtschaft in ein Bundesministerium –, der wurde auch vom Ministerium bezahlt. Und vor allem: Der Wechsel fand in aller Öffentlichkeit statt. Die reagierte dann auch allergisch, wenn beim Wechsel in umgekehrter Richtung nicht alles mit rechten Dingen zuging. Manchem ist vielleicht noch der Fall des FDP-Politikers Martin Bangemann in Erinnerung, der zunächst als deutscher EU-Kommissar zuständig für die Deregulierung der Telekommunikationsbranche war und direkt nach seinem Ausscheiden einen hoch dotierten Posten bei einem der weltgrößten Telekommunikationskonzerne, nämlich der spanischen Telefónica, ergatterte. Damals flogen dem runden Wirtschaftspolitiker die Negativschlagzeilen um die Ohren – die Fallhöhe solcher Skandale, so scheint es, war höher als heute. Die institutionelle Trennung von Wirtschaft und Staat galt als – wenn auch etwas scheinheiliger – Konsens.

Versuche etwa des legendären sozialdemokratischen Wirtschaftsministers Karl Schiller mit seiner »konzertierten Aktion«, Wirtschaft, Gewerkschaften und Politik zu einem gemeinsamen Programm zu verpflichten, passten damals insbesondere den Vertretern der Großindustrie nicht in den Kram. Man wollte sich nicht vereinnahmen lassen von der Politik. Der damalige Hauptgeschäftsführer des BDI, Siegfried Mann, sagte: »Nichts widerspricht dem Rollenverständnis des von unternehmerischem Selbstbewusstsein geprägten Industrie-Spitzenverbands mehr als Autonomieverlust und Verwischung von Verantwortung. Das gilt vor allem im Verhältnis zum Staat.«

Die große Zäsur markiert der Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung im Jahre 1998. Ausgerechnet die in die Jahre gekommenen Alt-68er der Schröder-Fischer-Regierung öffneten einer neuen Form des Lobbyismus Tür und Tor. Nun kam es zu Autonomieverlust und Verwischung von Verantwortung – aber anders, als dies der ehemalige BDI-Hierarch befürchtet hatte: Der Staat gab nun Autonomie zugunsten von Großkonzernen ab, indem er Verantwortlichkeiten verwischte.

Bundesinnenminister Otto Schily von der SPD wartete mit einer spektakulären Idee auf: einem »Personalaustauschprogramm« zwischen Bundesregierung und Wirtschaft. Es trug den Titel »Seitenwechsel« und wurde als Element des Regierungsprogramms »Moderner Staat – moderne Verwaltung« verkauft.<sup>1</sup> Vertreter von Konzernen sollten Schreibtische in Bundesministerien beziehen, umgekehrt sollten Bundesbeamte mal die frische Luft der freien Wirtschaft schnuppern. Diese Idee hatte Schily zuvor mit dem Personalvorstand der Deutschen Bank, Tessen von Heydebreck, ausgeheckt.<sup>2</sup> Auf staatlicher Seite machten fast alle Bundesministerien mit, und auch die Hessische Staatskanzlei, die später noch eine bemerkenswerte Rolle spielen sollte. Auf Wirtschaftsseite gehörten zu den Initiatoren die Deutsche Bank, BASF, Siemens, SAP, Lufthansa, ABB, DaimlerChrysler und Volkswagen – also die Crème de la Crème der deutschen Wirtschaft. Diese Konzerne machten zumeist fleißig Gebrauch von der Möglichkeit, einen eigenen Schreibtisch in einem Bundesministerium zu ergattern. Die Idee begeisterte zunächst viele Mitglieder des rot-grünen Kabinetts, passte sie doch zu ihrer Vorstellung eines schlanken, modernen Staates in einer globalisierten Welt, der zugleich eng vernetzt wird mit den Brainpools aus Wirtschaft und Wissenschaft.

Natürlich haben die Apologeten dieses neuen Regierungsstils dem Ganzen auch einen hübschen Namen verpasst: »Crossing-over«. Der Begriff stammt aus den USA – und hat seine Tücken. »Crossing-over« bedeutet in der Genetik laut Meyers Lexikon: »Genaustausch, Faktorenaustausch zwischen homologen Chromatidenpartnern bei der Chromosomenpaarung«. Auf das politische Gefüge übertragen würde dies bedeuten: Die Wirtschaft überträgt ihr interessengeleitetes Wissen dem Staat,

der seinerseits seine Informationen in die Wirtschaft einspeist – eben zum Zwecke der »Chromosomenpaarung«, also der Entstehung eines gemeinsamen Ganzen. Die klassische Teilung von Profitinteressen und Gemeinwohlinteressen wird, folgt man dieser Idee, über den Haufen geworfen. Konsequenterweise auf allen politischen Ebenen durchgeführt, entstünde ein ziemlich monströses Gesellschaftswesen, in dem ein Chromosom garantiert überflüssig wäre: die Demokratie.

Mehr als 100 Vertreter von deutschen Konzernen aus Industrie, Versicherungen und Bankenwesen haben seit dem rot-grünen Beschluss ihre Schreibtische in Bundesministerien bezogen, zwei von ihnen sogar im Rang eines Referatsleiters. Sie schreiben an Gesetzen mit und sind damit politisch immer am Ball.

»Früher waren wir über Anhörungen in die Entscheidungsvorbereitung eingebunden. Das war oft zu spät. Heute sind wir sehr viel früher beteiligt an der Entwicklung von Maßnahmen. Das ist für uns ein wesentlich effizienterer Ansatz«, so drückt es Heiko Stiepelmann, der Geschäftsführer des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, unverblümt aus. Seine Lobbyistin arbeitet vier Tage in der Woche für ihn und den fünften Tag im Bundesverkehrsministerium, einer Schnittstelle für milliarden-schwere Bauaufträge.

Dieses Buch deckt zahlreiche Fälle des neuen verdeckten Lobbyismus auf. Ob bei der Vergabe des Auftrags für das milliarden-schwere Lkw-Mautsystem, bei der Abfassung des Fluglärmgesetzes oder der Legalisierung der gefährlichen Hedgefonds, immer standen und stehen Vertreter von Großkonzernen Pate, besser: Sie sitzen an Ministeriumsschreibtischen. Einige wenige waren sogar bereit, mit uns zu sprechen. Ein ehemaliger Vertreter der Energiewirtschaft, der im Bundeswirtschaftsministerium saß, berichtet ganz offen, wie interne Dokumente an Verbände gegeben wurden. – Das offizielle Austauschprogramm der Bundesregierung gibt es seit dem 16. Juni 2004, doch einige Konzerne waren bereits vorgeprescht. So saß ein Mitarbeiter des Flughafenkonzerns Fraport bereits drei Jahre zuvor im Bundesverkehrsministerium, um nur ein Beispiel zu nennen. Dass die bezahlten Konzernvertreter über Jahre in Ministerien sitzen, ist

zumindest offiziell auch nicht vorgesehen. Laut Austauschprogramm soll ein Aufenthalt zwei bis zwölf Monate dauern.

Wer übrigens glaubt, die schlaun Konzernvertreter würden für ihr eingebrachtes Fachwissen von der Bundesregierung bezahlt, der irrt. Die »Leihbeamten« in den Ministerien bekommen ihr Monatssalär weiterhin von den Konzernen. Aber vielleicht überlassen die Unternehmen die Besten ihrer Besten quasi als karitative Leihgabe kostenlos dem Staat? Eine allzu naive Vorstellung – wir werden nachweisen, dass der Aufenthalt der Konzernvertreter im Innern der Regierungsmacht vor allem einem dient: den Profiten der Konzerne.

Mit ihren bezahlten U-Booten erwerben die Unternehmensvorstände enormen Einfluss auf Regierungshandeln und jede Menge Insiderwissen. Und schließlich sind die Konzernvorstände ja auch nicht dem Allgemeinwohl, sondern ihren Aktionären verpflichtet. Die Konzerne kaufen sich auf diese Weise ganz legal in staatliches Handeln ein. Umgekehrt könnte dieses Buch aber auch »Der verkaufte Staat« heißen, schließlich war es die Bundesregierung selbst, die den Wirtschaftsvertretern ihre Pforten öffnete. Der Staatsrechtler Hans Herbert von Arnim findet für die bezahlten Vertreter der Privatwirtschaft an Ministeriumsschreibtischen ein schlichtes, aber zutreffendes Wort: Korruption.

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass dieser überaus brisante Vorgang nur einmal wissenschaftlich untersucht wurde. Und zwar von den Akteuren selbst. Für den »Evaluationsbericht zum Personalaustauschprogramm« vom 10. Mai 2006 zeichnen als Herausgeber Deutsche Bank, Bundesministerium des Innern und Hertie School of Governance verantwortlich. Das heißt, evaluiert hat nicht etwa eine wirtschaftlich unabhängige Institution wie eine Universität oder ein politikwissenschaftliches Institut, sondern eine ebenfalls von der Privatwirtschaft finanzierte Einrichtung – die als gemeinnützig eingestufte Hertie-Stiftung. Wie eng die Hertie School of Governance mit der Wirtschaftselite verflochten ist, wird auch an Kleinigkeiten deutlich: So schreibt die Hertie School 2007 die Stelle für einen »KPMG-Professor of Public and Financial Management« aus; mitfinanziert wird die Professur von der Wirtschaftsberatungsfirma KPMG. Die berät

zahlreiche Konzerne dabei, Steuern zu sparen, und dies nur am Rande: KPMG wiederum hat eine Mitarbeiterin in die EU-Kommission entsandt. Ihre Mission: den Beamten bei der Gesetzgebung unter die Arme zu greifen.

Und wer einen Blick in die Grundsätze der Hertie School wirft, darf dort einen erstaunlichen Satz über die Zukunft dieses schönen, neuen Staates lesen: »Neue, erfolgreiche Governance-Strukturen werden nicht allein von Konzernen bestimmt sein, sondern werden sich im Zusammenspiel zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft entwickeln.« Wie gnädig: Nicht allein die Konzerne werden also regieren, vielleicht auch noch der mickrige Rest aufrechter Beamter und, wenn deren Protest sich partout nicht mehr überhören lässt, auch ein paar Bürger. Es gibt harmlos klingende Sätze, die beunruhigen.

Und so erstaunt es auch nicht, dass den Teilnehmern des Austauschprogramms in der Evaluationsstudie der Hertie School zwar viele Fragen nach ihren Erfahrungen und Befindlichkeiten gestellt werden, die mit Abstand interessanteste Frage aber mit keinem Wort erwähnt wird: Wie groß ist die Gefahr von Interessenkollisionen, die Gefahr, dass wichtiges Insiderwissen staatlichen Handelns in die falschen Hände fällt? Immerhin weisen – wenn man kritisch liest – einige Zahlen aus dem Bericht in diese Richtung. So gaben die Teilnehmer aus der Privatwirtschaft bei der Frage nach der »Erwartungserfüllung« im Bereich »nützliche Kontakte« immerhin einen Wert von 6 an, wobei die Skala von 1, also »unwichtig«, bis 7, also »wichtig«, reichte.<sup>3</sup> Die Erwartungen der Konzernvertreter, was den Aufbau nützlicher Kontakte angeht, wurde also fast vollkommen erfüllt. Einigermaßen offen stellt der Bericht fest, das Programm habe zum Ziel, »den Beschäftigten Einblicke in Prozesse und Strukturen der Gegenseite zu ermöglichen«.

Letztlich bleibt der Evaluationsbericht der Hertie School of Governance ein Rechtfertigungswerk mit der klaren Empfehlung, diesen Weg fortzusetzen, auch in anderen öffentlichen Behörden, etwa auf kommunaler Ebene. Eine absurde Vorstellung: Der örtliche Baulöwe könnte dann auch mal seinen Prokuristen eine Zeit lang im Bauamt hospitieren lassen. Die ohnehin schon verbreitete Kungelei wäre dann auch noch offiziell.