

Jan-Otmar Hesse/Alexander Nützenadel*

«Seitenwechsel» – Unternehmer in der Politik und Politiker in der Wirtschaft. Eine Einleitung

«Revolving Doors» – Manager in Politics and Politicians in Business. An Introduction

<https://doi.org/10.1515/zug-2023-0021>

«Seitenwechsel» war das Schlagwort, mit dem Bundesinnenminister Otto Schily Anfang 2004 ein «Austauschprogramm der Bundesregierung» ankündigte, das er mit Tessen von Heydebreck, Vorstandsmitglied der Deutschen Bank, vereinbart hatte. Aus den ansonsten «abgeschlossenen» Bereichen von Wirtschaft und Politik sollten Führungskräfte eine Zeit lang im jeweils anderen Gesellschaftssystem tätig werden, um das gegenseitige Verständnis für die besondere Problematik in beiden Bereichen zu verbessern. Die Initiative ist von Sascha Adamek und Kim Otto als eine bedenkliche Ausweitung des Einflusses von politischem «Lobbyismus» bewertet worden, als Übergang zu einem «gekauften Staat». Dabei diente den Investigativjournalisten ausgerechnet eine Aussage des BDI-Hauptgeschäftsführers Siegfried Mann, die Wirtschaft lege großen Wert auf ihre Autonomie, als Grundlage für die Behauptung, dass es vor 2004 substantiell anders gewesen wäre.¹ Dass Mann selbst vor seiner Tätigkeit für den BDI Staatssekretär im Bundesministerium der Verteidigung gewesen war, war den Journalisten offenbar genauso verborgen geblieben, wie viele spektakuläre Seitenwechsel in der deutschen Wirtschaftsgeschichte: Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs wechselte 1977 an die Spitze der Dresdner Bank, sein Staatssekretär Detlef Carsten Rohwedder 1979 an die Spitze der Hoesch AG und Ernst Albrecht, später niedersächsischer Ministerpräsident, hatte Anfang der 1970er Jahre ein berufliches «Doppelleben» als stellvertretender Geschäftsführer von Bahlsen und Mitglied des niedersächsischen Landtags geführt.

Seitdem sind viele Seitenwechsel von Politikern in die Wirtschaft und (selten) von Unternehmern in die Politik dazugekommen – auch der von Otto Schily.

1 Siehe Sascha Adamek/Kim Otto, *Der gekaufte Staat*, Köln 2009, insbes. 10f.

***Adresse der Autoren:** Prof. Dr. Jan-Otmar Hesse, Universität Bayreuth, Email: joh@uni-bayreuth.de; Prof. Dr. Alexander Nützenadel, Humboldt-Universität zu Berlin, Email: nuetzenadel@hu-berlin.de

Spektakulär war die Übernahme des Aufsichtsratsvorsitzes in der Nordstream AG durch Gerhard Schröder nur wenige Monate nach der verlorenen Bundestagswahl 2005, der als Bundeskanzler bereits als «Genosse der Bosse» galt. Es folgten heute berüchtigte Engagements beim Nordstream-Eigentümer Gazprom und beim Ölkonzern Rosneft. Die Verflechtung sozialdemokratischer Spitzenpolitiker in die Pipeline- und Gasgeschäfte mit der Sowjetunion bzw. Russland hat eine durchaus merkwürdige und bislang kaum aufgeklärte Tradition in Deutschland, die bis in die Anfänge der neuen Ostpolitik Willy Brandts zurückreicht.² Aber der Seitenwechsel findet sich in allen Parteien. Um die politische Symmetrie zu wahren sei an den Merkel-Berater Eckart von Klaeden erinnert, der nach seiner Arbeit an der europäischen CO₂-Richtlinie 2013 zu Daimler-Benz wechselte, an Theodor zu Guttenberg und seine Lobbyarbeit für Wirecard nach seinem unrühmlichen Ausstieg aus der Politik oder an Roland Kochs Tätigkeit für den Baukonzern Bilfinger. Selbst in der Partei der Grünen wird zwischen politischem Amt und Wirtschaft eifrig hin- und hergewechselt, was nicht zuletzt der Fall des Staatssekretärs Patrick Graichen ans Tageslicht brachte.

Aber inwiefern handelt es sich beim Seitenwechsel zwischen Wirtschaft und Politik tatsächlich um ein junges Phänomen, das mit der Professionalisierung des politischen Lobbyismus in den letzten zwei Jahrzehnten eine ganz neue Dimension erhalten hat, wie ein Teil der politologischen Forschung behauptet?³ Und ist das überwiegend moralische Urteil, das in Deutschland schnell über derartige Wechsel gefällt wird, wirklich angemessen? Es ist immerhin vorstellbar – und eine andere politikwissenschaftliche Schule legt diese Überzeugung zugrunde⁴ –, dass der Seitenwechsel von Managern in die Politik und von Politikern in die Wirtschaft eine besondere Form des Wissenstransfers darstellt, die beide Bereiche befruchtet und effizienter organisiert, genauso wie es das Ziel der Initiative von Otto Schily war. Diese Fragen wurden auf dem Wissenschaftlichen Symposium der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte in Frankfurt diskutiert, von dem einige Beiträge im vorliegenden Themenheft publiziert werden.

Die deutsche unternehmenshistorische Forschung hat dem Seitenwechsel zwischen Politik und Wirtschaft und dem politischen Lobbyismus insgesamt bisher wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Zwei Gründe könnten hierfür ausschlaggebend gewesen sein: Zum einen gingen die großen historiographischen Studien über

2 Karsten Rudolph, *Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg. Die Ostpolitik der westdeutschen Großindustrie, 1945–1991*, Frankfurt a.M. 2004.

3 Neben der populären Darstellung von Adamek/Otto, *Der gekaufte Staat* (wie Anm. 1) siehe auch: Thomas Leif/Rudolf Speth, *Die fünfte Gewalt*, Wiesbaden 2006.

4 Andreas Polk, What Do We Know About Lobbying in Germany?, in: *Review of Economics* 1 (2020), 43–79.

die Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft aus der Korporatismusdebatte hervor, so dass die systemische Bedeutung der «organisierten Interessenvertretung» im Mittelpunkt stand. Hans Peter Ullmanns Studie über den «Bund der Industriellen» war beispielsweise ein Meilenstein für unser Verständnis von der Einflussnahme der Wirtschaft auf die Politik des späten Deutschen Kaiserreiches.⁵ Aber Studien wie die Ullmanns gingen von einer besonderen, korporatistischen Organisationsweise der politischen Entscheidungsfindung in Deutschland aus, in der die Verbände systematisch mit einbezogen waren. In der Bundesrepublik wurde das Prinzip über die Institution der «Verbändeanhörung» in den Geschäftsordnungsgang des Gesetzgebungsverfahrens sogar ganz offiziell integriert. In Abgrenzung zu den in Verbänden «organisierten Interessen», die eine offizielle Funktion haben und öffentlich in den politischen Meinungsaustausch mit einbezogen sind, bezeichnet «Lobbyismus» aber eine spezifische Form der gezielten, projektbezogenen Einflussnahme in einem sehr frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens durch die Kontaktaufnahme zum ministerialen Mittelmanagement, die sich bewusst außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung abspielt und hierdurch um so größere Verdachtsmomente erregt.⁶

Schon der Begriff des Lobbyismus, der für diese Form der gezielten Einflussnahme gefunden wurde, weil er sich anfänglich in Hotellobbys abspielte, stammt aus den USA. In der Tradition pluralistischer Demokratietheorien galt das Prinzip der direkten Entscheidungsbeeinflussung beispielsweise durch Harold Laski als eine reguläre Form der politischen Entscheidungsfindung in einem Wettbewerb der Interessen, was der deutsche Staatsrechtler Carl Schmitt wiederum als eine Auflösung des Staates ansah.⁷ Ein zweiter Grund, warum die deutsche unternehmenshistorische Forschung sich bisher überwiegend mit den Verbänden und ihren Funktionären auseinandergesetzt hat, mag in dieser grundsätzlichen Unterschiedlichkeit der Organisation des politischen Systems liegen. Denn in den USA wuchs die Lobby-Industrie nicht nur zu beachtlicher Größe heran, die sprichwörtlich einen

5 Hans-Peter Ullmann, *Der Bund der Industriellen: Organisation, Einfluss u. Politik klein- u. mittelbetriebl. Industrieller im Dt. Kaiserreich 1895–1914*, Göttingen 1976; fortgesetzt durch: Volker R. Berghahn, *Unternehmer und Politik in der Bundesrepublik*, Frankfurt a.M. 1985; Werner Bühner, *Der BDI und die Außenpolitik der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren*, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 2 (1992), 241–261; Thomas Rhenisch, *Europäische Integration und industrielles Interesse: die deutsche Industrie und die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Stuttgart 1999; Johannes Bähr/Christopher Kopper, *Industrie, Politik, Gesellschaft: der BDI und seine Vorgänger, 1919–1990*, Göttingen 2019.

6 Leif/Speth, *Die fünfte Gewalt* (wie Anm. 3), 14f.

7 Carl Schmitt, *Pluralismus als Theorie der Auflösung des Staates* [1927/32], in: Franz Nuscheler/Winfried Steffani (Hrsg.), *Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen*, München 1976, 93–98; Harold Laski, *A Grammar of Politics*, London 1925.

ganzen Straßenzug in der Hauptstadt einnimmt («K-Street»).⁸ Die Industrie ist seit vielen Jahren selbst Gegenstand vorwiegend politikwissenschaftlicher Forschung, was auch zu einigen neueren unternehmenshistorischen Arbeiten geführt hat, wobei die Studie von Benjamin Waterhouse heraussticht.⁹

Die gezielte Beeinflussung der Politik durch die Wirtschaft, der in den USA mit der Forschung zum Lobbyismus nachgegangen wird, findet im Personalkarussell ihren Niederschlag. Professioneller Lobbyismus wirbt systematisch Beschäftigte aus den politischen Institutionen ab, ehemalige Politiker und Kongressabgeordnete, viel mehr aber noch die Mitarbeiter von Kongressabgeordneten und die Beamten der staatlichen Behörden. Das ist der Hintergrund für die Rede vom «Drehtüreffekt», der «revolving door», die in der politologischen Forschung Verwendung findet. Der über Personalaustausch vorgenommene Wissens-, Beziehungs- und Netzwerktransfer spielt sich also nicht so sehr in den Spitzen des Managements und auf den Ministerposten ab, die durch eine umfangreiche biographische Forschung auch für Deutschland häufig ausführlich behandelt worden ist. So ist die Biographie des Elektroindustriellen Walter Rathenau gut erforscht, der 1915 zum Manager der Kriegswirtschaft aufstieg und später als Wiederaufbau- und Außenminister in der Weimarer Republik maßgebliche Akzente in der deutschen Außenpolitik setzte.¹⁰ Paul Silverberg ist als Wanderer zwischen den Welten von Wirtschaft und Politik in der Zwischenkriegszeit biographiert worden und stellt eine Art Phänotypus des in Deutschland praktizierten Systems der politischen Einflussnahme dar – die Liste ließe sich mühelos fortsetzen.

Dem GUG-Symposium zum Thema Seitenwechsel ging es aber nicht um das Herausstellen von bedeutenden historischen Persönlichkeiten, deren Fähigkeit sie gleichermaßen für große Aufgaben in der Wirtschaft wie in der staatlichen Verwaltung qualifizierten oder das Nachzeichnen eines ungewöhnlichen Lebenswegs über die systemischen Grenzen von Wirtschaft und Politik hinweg. Der Seitenwechsel sollte vielmehr als eine Art analytisches Instrument verwendet werden, um historischen Veränderungen im Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft nachzuspüren, in der deutschen Geschichte, aber auch im Vergleich mit den politischen Systemen anderer Länder. Die wenigen Fallbeispiele, die in diesem Zusammenhang ausgearbeitet werden konnten, können diesen Anspruch natürlich nur ansatzweise erfüllen. Sie können höchstens dazu dienen, weitere Forschung anzuregen.

⁸ Die von Jordi Blanes i Vidal u. a., *Revolving Door Lobbyists*, in: *The American Economic Review* 7 (2012), 3.731–3.748 untersuchten 3.900 Lobbyfirmen beschäftigten dabei zu 41,6 Prozent ehemalige Mitarbeiter von Kongressabgeordneten und ehemalige Kongressabgeordnete selbst.

⁹ Benjamin C. Waterhouse, *Lobbying America. The Politics of Business from Nixon to NAFTA*, Princeton, NJ u. a. 2014.

¹⁰ Siehe hierzu Christian Schölzel, *Walther Rathenau. Eine Biographie*, Paderborn u. a. 2006.

Einige Probleme aber auch vielversprechende Ergebnisse einer solchen Herangehensweise konnten in den gemeinsamen Diskussionen sichtbar gemacht werden:

1. Schon die Vorstellung von einem Seitenwechsel zwischen Politik und Wirtschaft operiert mit einer hermetischen Trennung beider Bereiche, die von Akteuren aus beiden Zweigen zwar stets behauptet wird, in der Realität jedoch sehr oft nicht einfach zu bestimmen ist. Viele Akteure bewegten sich in einem Grenzgebiet zwischen Wirtschaft und Staat, der allerdings für die Funktionsfähigkeit auf beiden Seiten wichtig ist. So lassen sich weder die Verbände noch die Industrie- und Handelskammern eindeutig diesem oder jenem System zuordnen. Seitenwechsler rekrutierten sich aus dieser Personengruppe, aus einem organisationssoziologisch nicht vorgesehenen «Zwischenraum», nicht nur in Deutschland, sondern beispielsweise auch in Frankreich (siehe Beitrag von Philipp Müller).¹¹ Das Beispiel Walther Rathenau wirft darüber hinaus die Frage auf, ob dieser vor seinem Wechsel in die Politik wirklich als Unternehmer bezeichnet werden kann. Er ließe sich genauso schon vor dem Weltkrieg als Philosoph und Politiker interpretieren, der nur in eine Unternehmerfamilie hineingeboren wurde.¹² Einen ganz anderen Zwischenraum stellen zudem die Konsuln in Ostasien dar, die stets zugleich Kaufleute und staatliche Repräsentanten waren (siehe Beitrag von Friederike Sattler).

2. Ein anderer Typus des Seitenwechslers resultiert aus einer besonderen Form der wissenschaftlichen Expertise, die eben auch eine wirtschaftswissenschaftliche Expertise sein kann. Diese führte beispielsweise Karl Helfferich ebenso in die deutsche Kolonialverwaltung wie in den Vorstand der Deutschen Bank (siehe Beitrag von Werner Plumpe), so dass man bei diesem Beispiel eher nach den gemeinsamen Grundlagen in Politik und Wirtschaft fragen müsste, die den Seitenwechsel ermöglichen, als nach den besonderen Fähigkeiten, die in beiden Bereichen nachgefragt werden. Ein Politiker war Helfferich jedenfalls nicht und er wollte es auch nicht sein. Der Typus des in beide Bereiche gleichermaßen «einwandernden» wissenschaftlichen Experten begegnet uns in der Unternehmensgeschichte immer wieder. Bert Rürup und Axel Weber sind Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit. Überhaupt scheint die Finanzindustrie für die Vermischung von Politik und Wirtschaft ganz besonders anfällig, und das liegt vor allem an der besonderen Expertise in diesem Bereich, die andere Rekrutierungs- und Karrieremuster hervorbrachte (siehe Beitrag von Christian Marx).

3. Eine andere Frage ist, ob der Seitenwechsel in beide Richtungen ein ausgesprochenes Krisenphänomen ist. Jedenfalls scheint er in den Anfangsjahren der

¹¹ Ein Vortrag von Boris Gehlen über die Funktionäre des deutschen Handelskammertages im 19. Jahrhundert konnte aus Zeitgründen nicht mehr für diese Ausgabe verschriftlicht werden, wird aber in einer der kommenden Ausgaben der ZUG erscheinen.

¹² Schölzel, *Walther Rathenau. Eine Biographie* (wie Anm. 10).

Weimarer Republik besonders leicht gewesen zu sein und das dürfte keineswegs an der relativ kurzen Regierungszeit des HAPAG-Präsidenten Wilhelm Cuno als Reichskanzler 1922/23 und seines «Kabinetts der Wirtschaft» gelegen haben.¹³ Auch in den 70er Jahren scheint es eine Häufung des Seitenwechsels gegeben zu haben, die Wechsel von Friderichs und Rohwedder deuten dies an, wobei verlässliche Zählungen bislang eben nicht existieren. In einer Auswertung der beruflichen Karrieren von Bundesministern nach dem Ausscheiden aus dem Amt für den Zeitraum 1949 bis 2014 gibt Nora Dörrenbächer einen Anteil von 18 Prozent an, die ein Jahr nach ihrer Kabinetttätigkeit, und 24 Prozent, die zehn Jahre nach ihrer Kabinetttätigkeit in der Wirtschaft tätig waren. Seit den 80er Jahren habe der Drehtüreffekt stark an Bedeutung zugenommen.¹⁴

Auch für den umgekehrten Drehtüreffekt lassen sich in den 60er und 70er Jahren historische Beispiele finden: Am bekanntesten war sicher Robert McNamara, Präsident der Ford Corporation, der 1961 scheinbar aus nationalem Pflichtgefühl heraus als Verteidigungsminister in die Regierung von John F. Kennedy eintrat. In der Bundesrepublik sorgte Ernst Wolf Mommsen für einen prominenten Seitenwechsel von der Wirtschaft in die Politik (siehe Beitrag von Jan-Otmar Hesse). Diese Richtung ist weiterhin selten, viele würden sagen, zu selten, aber Experimente wie die des VEBA- und RWE-Funktionärs Werner Müller in der ersten Rot-Grünen Bundesregierung sprechen nicht unbedingt für diese Wechselrichtung.

4. Schließlich wurde auf dem GUG-Symposium überlegt, ob es nicht einfacher möglich wäre, über die kontrastierende Beschreibung von Seitenwechseln zwischen Wirtschaft und Politik, die Unterschiede zwischen den verschiedenen politischen Systemen in Hinblick auf den Einfluss der Wirtschaft besser zu begreifen. Der politische Systemvergleich könnte durch die historische Analyse von Seitenwechseln konkretisiert werden (siehe Beiträge von Philipp Müller und Christian Marx). Das politische System der Bundesrepublik scheint sich dabei in besonderer Weise von dem der USA zu unterscheiden, wo die politische Auseinandersetzung ganz selbstverständlich auch mit wirtschaftlichen Mitteln ausgetragen wird. Dabei lässt sich am Beispiel der Präsidentschaft Donald Trumps zwar zeigen, dass er nicht aufgrund

13 Neben der Studie von Philipp Müller, *Zeit der Unterhändler: koordinierter Kapitalismus in Deutschland und Frankreich zwischen 1920 und 1950*, Hamburg 2019, siehe auch die ältere Arbeit über die als «Schüler'sche Reform» bezeichneten Versuche, den Diplomatischen Dienst durch Außenhandelskaufleute zu verstärken: Kurt Doss, *Das deutsche Auswärtige Amt im Übergang vom Kaiserreich zur Weimarer Republik: die Schüler'sche Reform*, Düsseldorf 1977.

14 Insgesamt wurden 168 Personen identifiziert, von denen 31 nach einem und 41 nach zehn Jahren in der Wirtschaft tätig waren: Nora Dörrenbächer, *Patterns of Post-Cabinet Careers: When One Door Closes Another Door Opens?*, in: *Acta Politica* 4 (2016), 481. Der Artikel geht von einer seit den 1980er Jahren stark steigenden Tendenz aus, ohne aber das Durchschnittsalter beim Wechsel zu thematisieren.

seiner Tätigkeit als Unternehmer ins Amt gewählt wurde – als solcher war er ja gar nicht sonderlich erfolgreich –, sondern aufgrund seines Populismus (siehe Beitrag von Daniel Kinderman). Für den Amtsantritt von Herbert Hoover spielte seine Vorgeschichte als Manager in der Ölindustrie keine besondere Rolle, dafür aber umso mehr in der Verschärfung der Weltwirtschaftskrise während seiner Amtszeit, wo sie dazu beitrug, die von ihm vorgeschlagenen marktwirtschaftlichen Lösungen der sozialen Schieflage in der amerikanischen Bevölkerung zu diskreditieren.