

### 4.3 Der politische Einfluss der internationalen Grossunternehmen

HANSPETER KRIESI

Wirtschaftliche Interessen beeinflussen die Politik von Regierungen in liberalen Demokratien auf unterschiedliche Weise. Ich möchte in diesem Essay auf vier mögliche Einflusskanäle hinweisen, welche in demokratischen Ländern zur Abhängigkeit der Politik von den Grossunternehmen führen, nämlich den Einsitz von Wirtschaftsvertretern im Regierungsapparat, das Lobbying, die Finanzierung von politischen Parteien und von Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie die strukturelle Macht dieser Unternehmen.

#### 4.3.1 Der Einsitz von Wirtschaftsvertretern im Regierungsapparat

Zunächst einmal übernehmen Wirtschaftsvertreter wichtige Funktionen im Regierungsapparat. Ein besonders brisantes Beispiel aus den USA war Finanzminister PAULSON in der Regierung von Präsident BUSH. PAULSON war ein ehemaliger Chef von Goldman Sachs, einer der wichtigsten amerikanischen Investmentbanken. Um die Brisanz von PAULSONS Hintergrund als Vertreter der Finanzbranche abschätzen zu können, muss man wissen, dass Goldman Sachs ein sehr grosser Handelspartner des Versicherungsgiganten AIG war, der seinerseits durch eine einmalige Finanzoperation vom amerikanischen Staat vor dem Untergang bewahrt worden ist: wäre AIG nicht vom Staat gerettet worden, hätte Goldman Sachs Werte in der Grössenordnung von 20 Milliarden Dollar verloren. Zur Bewältigung der Krise vervielfachte PAULSON die Präsenz von Personal aus der Finanzbranche in der Verwaltung, indem er aktuelle und vormalige Goldman Sachs Angestellte für die Abwicklung des TARP-Programms (Troubled Asset Relief Program) einstellte.

Analoge Beispiele gibt es auch in der Schweiz, wo es gang und gäbe ist, dass individuelle Karrieren Wirtschaftsvertreter in die öffentliche Verwaltung führen und umgekehrt. So war der Schweizer Bundespräsident des Jahres 2009 früher Wirtschaftsberater, bevor er Mitglied des Bundesrates und Finanzminister wurde. Als Finanzberater war er für zentrale Unternehmer wie die Familie SCHMIDHEINY tätig gewesen. Ein weiteres Beispiel ist EUGEN HALTNER, der als ehemaliger UBS-Manager heute die Finanzmarktaufsicht (FINMA), die Kontrollstelle des Bundes für die Schweizer Finanzbranche präsidiert. Die Tatsache, dass UBS-Vertreter in den Gerichtsfällen in den USA weitergehende Gesetzesverstösse eingestanden haben, als sie im FINMA-Bericht dargestellt werden, erweckt den Eindruck, dass diese Aufsichtsbehörde (bzw. ihre Vorgängerin, die EBK) in der Vergangenheit nicht die Mittel hatte, um ihren Kontrollauftrag zu erfüllen. Es ist ein Indiz für die Schwäche des Schweizer Staates, dass eine Kontrollstelle wie die FINMA offenbar nicht auf den Sachverstand von Vertretern der zu kontrollierenden Unternehmen verzichten kann.

### 4.3.2 Das Lobbying

Ein zweiter Weg zur Beeinflussung der Politik besteht im Lobbying. In den USA bildet das Lobbying selbst eine eigentliche Industrie. Die Zahl der in Washington akkreditierten Lobbyisten und Advokaten sowie die Beträge, welche für Lobbytätigkeiten aufgewendet werden, haben seit den neunziger Jahren explosionsartig zugenommen. Dabei wurde beinahe die gesamte Zunahme der Lobbytätigkeit in den USA von der Wirtschaft finanziert. Tatsächlich ging das intensiviertere Lobbying der Unternehmen auf Kosten von anderen Stimmen (Gewerkschaften, NGOs, Bürgervereinigungen), welche in dem von den Wirtschaftslobbyisten dominierten Chor nicht mehr gehört werden. Im Gegensatz zu verbreiteten Theorien erklärt sich ROBERT REICH (2007) diese Entwicklung weder mit einer (eventuell mit den Republikanern koordinierten) Verschwörung seitens der Grossunternehmen, noch mit dem zunehmenden Umfang der Staatstätigkeit, sondern in erster Linie mit dem strukturellen, letztlich technologisch bedingten Wandel in der Wirtschaft ganz allgemein. Dieser strukturelle Wandel führte zu einem verschärften Konkurrenzkampf um Konsumenten und Investoren, welcher letztlich auch in die Politik überschwappte, weil die Details der politischen Regulierung für einzelne Unternehmen oft zentrale komparative Konkurrenzvorteile bringen. So waren etwa die Lockerung der Finanzmarktregulierung durch das SEC und die enorme Expansion von Fannie Mae und Freddie Mac Antworten auf das intensive und permanente Lobbying durch die Finanzbranche.

Das Lobbying der Wirtschaftsunternehmen nimmt unterschiedliche Formen an. Unter anderem besteht Lobbying darin, die Überlegenheit des eigenen Standpunkts durch Expertenwissen zu untermauern, womit juristische Experten, Ökonomen, Policy-Analysiker, Statistiker und andere Berater im Solde der Grossunternehmen und einzelner Wirtschaftsbranchen eine grosse Bedeutung gewinnen. Die Experten verfassen Gutachten im Namen der Unternehmen, treten in von diesen veranstalteten Konferenzen auf, intervenieren in ihrem Namen in Kommissionen und öffentlichen Anhörungen und lassen sich dafür gut bezahlen. Das Resultat ist, wie REICH (2007: 158) schreibt, die 'Korruption des Wissens'. Es genügt für ein Unternehmen oder eine Branche oft, etablierte Fakten in Zweifel zu ziehen, um dann argumentieren zu können, 'die Experten seien sich nicht einig' oder es gebe eine 'lebhaftige Debatte' zum Thema, weshalb man mit politischen Eingriffen vorerst zuwarten sollte, bis 'man mehr wisse'. Die Politiker wiederum hören auf die Lobbyisten und ihre Experten, weil sie gleichzeitig von denselben Unternehmen enorme Zuwendungen für ihre Wahlkampagnen erhalten. Was die USA betrifft, so kommt Reich zum Schluss, die Tagespolitik sei im Kongress, in den Kommissionen und in der Verwaltung von Unternehmen dominiert, welche sich einseitige Vorteile zu verschaffen wüssten. Der grösste Teil der Gesetzgebung und Regulierung ist seiner Ansicht nach auf Geheiss von einzelnen Unternehmen oder von gewissen Branchen

zustande gekommen und die meisten Konflikte und Kompromisse betreffen sich gegenseitig konkurrenzierende Unternehmen oder Branchen. Die Debatte zur Krankenversicherungsreform in den USA lieferte dafür tägliches Anschauungsmaterial.

In der Schweiz haben die Wirtschaftsverbände seit je eine sehr starke Stellung in der Gesetzgebung. Traditionell dominierten sie die vorparlamentarischen Verhandlungsprozesse in der Sozial- und Wirtschaftspolitik. In jüngerer Vergangenheit haben allerdings die Interessenverbände, welche binnenwirtschaftliche Sektoren (Bauernverband, Gewerbeverband) vertreten, nicht aber die Verbände der stärker exportorientierten Wirtschaft (economiesuisse, Arbeitgeberverband), an Einfluss verloren (Fischer et al. 2009). Zudem ist die Verbandslandschaft generell pluralistischer geworden (so ist heute etwa der Einfluss der Umweltverbände nicht zu vernachlässigen). Heutzutage nimmt die Wirtschaft in der Schweiz auch verstärkt Einfluss auf die Arbeit des Parlaments, wo es nun offiziell akkreditierte Lobbyisten gibt. Der Einfluss auf das Parlament wird in der Schweiz durch das Milizsystem erleichtert, das es u.a. erlaubt, dass Wirtschaftsvertreter direkt im Parlament Einsitz nehmen. So waren die Politiker mit Doppelrollen im Parlament und im Verbandssystem in der Schweizer Politik schon immer besonders einflussreich. Zwei jüngere Beispiele illustrieren die Bedeutung dieser Einflussnahme: Einerseits blockieren Interessenvertreter aus den Krankenversicherungen, aus der Ärzteschaft und aus dem Spitalwesen die Gesundheitspolitik in den zuständigen parlamentarischen Kommissionen, andererseits gelang es Wirtschaftsvertretern im Ständerat, die Beratungen über einen UBS-Lohndeckel zu vertagen und so die UBS aus der Schusslinie zu nehmen.

In der jüngeren Vergangenheit fühlten sich führende Vertreter von grossen Unternehmen jedoch auch in der Schweiz nicht mehr unbedingt adäquat von ihren Verbänden vertreten. Dies führte einerseits zu einer Restrukturierung und Redimensionierung der Wirtschaftsverbände (KRIESI 2006: 50–54) und andererseits dazu, dass sich diese Unternehmen nicht mehr ausschliesslich auf ihre Verbände verlassen haben, sondern sich unter Umgehung ihrer Verbände direkt an die entscheidenden politischen Instanzen wandten. Berühmt geworden ist das Beispiel einer Gruppe von CEOs der wichtigsten Unternehmen des internationalen Sektors der Schweizer Wirtschaft, welche im Verein mit Ökonomen aus Universitäten zu Beginn der neunziger Jahre eine Initiative zur Liberalisierung des Schweizer Heimmarkts lanciert haben. Sie publizierten damals ein Weissbuch mit einem neoliberalen Reformprogramm für die Schweizer Wirtschafts- und Sozialpolitik, das drei Ziele anvisierte: die Liberalisierung der nationalen Märkte, die Integration in die EU und die Reform der Finanz- und Sozialpolitik (LEUTWILER et al. 1991). Dieses Reformprogramm wurde direkt an die Regierung und die Öffentlichkeit gerichtet, da sich diese Gruppe von Wirt-

schaftsführern nicht mehr vom Vorort (dem Vorgänger von *economiesuisse*) vertreten fühlte.

Im Unterschied zu den amerikanischen Beispielen ging es dieser Gruppe allerdings nicht um Vorteile für einzelne Unternehmen oder Branchen, sondern um die Konkurrenzfähigkeit der exportorientierten Sektoren der Schweizer Wirtschaft insgesamt. Das Reformprogramm wurde rasch umgesetzt. Schon zu Beginn des Jahres 1992, noch vor der Abstimmung zum EWR im Dezember jenes Jahres, wurde eine Arbeitsgruppe vom Wirtschaftsdepartement eingesetzt, geleitet von DAVID DE PURY, einem der Autoren des Weissbuches. Diese präsentierte bald 33 konkrete Vorschläge zur Liberalisierung der Schweizer Wirtschaft. Inspiriert von diesem Programm nahm das Parlament im Sommer 1992 vier Motionen an, welche eine Serie von Massnahmen zur 'Revitalisierung' der Schweizer Wirtschaft vorsahen. Unmittelbar nach der Ablehnung des EWR durch das Volk lancierte die Regierung dann ein Revitalisierungsprogramm, das mehrere dieser Vorschläge übernahm. Das Parlament begann in einer ausserordentlichen Session im Frühling 1993, diese Vorschläge zu implementieren. Zwei Jahre später publizierte dieselbe Gruppe, welche den Reformprozess lanciert hatte, ein zweites Weissbuch (DE PURY et al. 1995), das den Stand des Reformprozesses evaluierte und ein zweites Revitalisierungsprogramm vorschlug.

Hier sollen nur zwei Beispiele der Umsetzung dieser Vorschläge kurz erwähnt werden (KRIESI & TRECHSEL 2008: Kapitel 9/10). Das erste Beispiel betrifft die Kartellgesetzgebung, wo es aufgrund dieser Initiativen zu konkreten Reformen gekommen ist. Obwohl kritische Beobachter diese im Vergleich zur sehr kartellfreundlichen Vergangenheit als Quantensprung taxierten, erwies sich das neue Gesetz als weitgehend zahnlos, als es 1998 durch die Fusion der zwei grössten Schweizer Banken (zwischen UBS und Bankverein) und 2001 durch die Entdeckung eines Vitaminkartells getestet wurde. Im ersten Fall auferlegte die schweizerische Wettbewerbskommission den beiden Banken nur symbolische Schranken, und erlaubte damit die Schaffung einer Bank, welche im Verhältnis zur Schweizer Wirtschaft völlig überdimensioniert ist. Im zweiten Fall standen der Kommission keine Möglichkeiten zur Verfügung, um Roche, den Schweizer Grosskonzern, welcher Teil dieses Kartells war, zu sanktionieren, während die EU gleichzeitig gegen Roche eine Rekordbusse von 675 Millionen Franken aussprach. Als Resultat dieses Falles wurde das Gesetz später erneut angepasst und entsprechende Sanktionsmöglichkeiten wurden schliesslich eingeführt.

Ein zweites Beispiel betrifft die Reformen in der Fiskalpolitik, welche u.a. darauf abzielten, die Steuern für den Finanzplatz sowie für Unternehmen ganz allgemein zu senken. So wurden, um die Attraktivität des Schweizer Finanzplatzes zu erhöhen, 1992 die Abgaben auf Emissionen ausländischer Obligationen und Aktien, auf Partizipationen in Investmentfonds und auf Lebensversicherungen abgeschafft. Diese Massnahme kostete den Bund eine halbe Milliarde Franken. 1997 wurde die Unternehmensbesteuerung ein erstes Mal dem veränderten

internationalen Kontext angepasst, was den Bund noch einmal 400 Millionen Franken kostete. Als Folge dieser Reformen bietet die Schweiz privaten Firmen noch immer sehr günstige Steuerbedingungen. Die zweite Unternehmenssteuerreform, welche u.a. die Steuern auf Dividenden für grosse Anteilsinhaber um die Hälfte reduzierte, wurde im Februar 2008 in einer Volksabstimmung angenommen.

### 4.3.3 Die Finanzierung von Parteien

Eine weitere Einflussmöglichkeit der grossen Unternehmen auf die Politik besteht in der direkten Finanzierung von politischen Parteien. Dies geschieht vor allem in Ländern, wo die Parteien nicht auf eine staatliche Finanzierung rechnen können. So werden, wie bereits kurz erwähnt, den Kandidierenden in den USA von Unternehmen sehr grosse Beträge zugeschanzt. In der Schweiz herrschen ähnliche Praktiken, nur besteht im Gegensatz zu den USA in dieser Beziehung keine Offenlegungspflicht und deshalb keine Transparenz. So nahm die schweizerische Öffentlichkeit kürzlich mit Erstaunen zur Kenntnis, dass die UBS ihre Zahlungen an die bürgerlichen Parteien bis auf weiteres (d.h. solange sie auf Staatshilfe angewiesen sein wird) einstellen werde. Noch erstaunlicher ist, dass die CVP, eine der drei bürgerlichen Parteien, diesen Entscheid nicht einfach hinnehmen wollte – sie hatte die zugesagten 150'000 Franken für das laufende Jahr bereits budgetiert. Daraus lässt sich schliessen, dass die Grossbank diese Parteien in der Vergangenheit regelmässig finanziell unterstützt hatte.

Die grosse Bedeutung von Volksabstimmungen in der Schweizer Politik impliziert, dass auch die Beeinflussung des Stimmverhaltens im Vorfeld solcher Abstimmungen durch die Wirtschaft eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielt. Zwar ist es nicht so, dass man Abstimmungen einfach kaufen könnte. Aber der Einsatz von finanziellen Mitteln im Abstimmungskampf hat einen signifikanten Effekt auf den Ausgang von Abstimmungen (STRATMANN 2006; KRIESI 2009). Es ist deshalb nicht unwichtig, darauf hinzuweisen, dass die Wirtschaftsinteressen i.a. über viel mehr Mittel im Abstimmungskampf verfügen als ihre Gegner. Auch wenn sie im Abstimmungskampf nicht öffentlich sichtbar auftreten, so haben sie indirekt, via die Finanzierung und logistische Unterstützung von Kampagnen doch einen erheblichen Einfluss auf den Abstimmungsausgang. So kam es etwa im Falle der eben erwähnten zweiten Unternehmenssteuerreform im Februar 2008 (einer Abstimmung, welche ganz knapp zugunsten der Reform ausging) zu einem extrem ungleichen Wettbewerb im Abstimmungskampf, der von den Wirtschaftsinteressen völlig dominiert wurde.

#### 4.3.4 Die strukturelle Macht

Schliesslich gibt es noch eine weitere Art, wie Grossunternehmen die Politik beeinflussen, die aber besonders schwierig nachzuweisen ist: Aus Rücksicht auf die strukturell zentrale Position der Grossunternehmen in der Wirtschaft eines Landes antizipieren Politik und Medien die Unternehmensinteressen und berücksichtigen sie auch dann, wenn es nicht zu direkter Einflussnahme kommt. Die Printmedien sind kommerzielle Unternehmen, welche die Interessen ihrer Inserenten berücksichtigen müssen, wenn sie überleben wollen. Fälle, wo Inserenten direkt Druck auf die Printmedien ausüben, werden selten bekannt, aber die von TSCHÄNI (1983: 129–32) anhand des Zürcher Tages-Anzeigers diskutierten Beispiele der ‚Autolobby‘ und der Zürcher Warenhäuser zeigen, dass es solche direkten Druckversuche in der Schweiz tatsächlich gegeben hat. In der Regel reicht aber wohl der Druck ihrer kommerziellen Abhängigkeit von Inserenten, dass die Printmedien deren Interessen antizipatorisch in ihrer politischen Berichterstattung berücksichtigen.

Die Rettungsaktion zugunsten der UBS bot eine seltene, besonders anschauliche Demonstration der üblicherweise weit diskreteren strukturellen Einflussnahme: Zu gross, um unterzugehen, musste die UBS staatlich gestützt werden. Unter Aushebelung der Finanzkompetenzen des Parlaments, gestützt auf Art. 184 Abs. 3 und 185 Abs. 3, handelte der Bundesrat in einer Nacht- und Nebelaktion ‚zur Wahrung der Interessen des Landes‘ im Verein mit der Nationalbank, welche sich ihrerseits auf ihre Zuständigkeit für die Stabilität des Finanzsystems und ihre Rolle als ‚Lender of last resort‘ berief.

Der Finanzplatz Schweiz insgesamt und die beiden Grossbanken im Besonderen bedeuten für die Schweizer Wirtschaft ein Klumpenrisiko, das so gross ist, dass es für die Schweizer Politik als Legitimation diene, der UBS unter die Arme zu greifen. Die Grösse unserer Grossbanken ist nicht nur oder nicht einmal in erster Linie deshalb problematisch, weil sie den Verantwortlichen dieser Banken Anreize zu exzessiver Risikowahl und verantwortungslosem Handeln bietet. Man könnte argumentieren, dass die entscheidenden Anreize zum exzessiven Risiko in erster Linie mikroökonomischer Art waren und darin bestanden, dass man mit dem Eingehen solcher Risiken sehr viel Geld verdienen konnte. Die Grösse unserer Banken ist vielmehr schon allein deshalb problematisch, weil von ihrem Wohlergehen für die Schweizer Wirtschaft so viel abhängt, dass die Politik ihnen gegenüber nicht mehr unabhängig ist.

Erstaunlicherweise scheint sich kaum jemand über die ‚moral hazards‘ zu erregen, die sich aus der Möglichkeit ergeben, dass die Politiker die Wahrung der Interessen der Grossunternehmen aufgrund ihrer vielfältigen direkten und indirekten Einflussmöglichkeiten auf ganz selbstverständliche Weise für die Wahrung der Interessen des Landes halten. Dies hängt unter anderem zweifellos damit zusammen,

dass politische Fragen zunehmend als ökonomische Fragen definiert werden, und dass die Denkweise der Politiker und des Publikums in allen gesellschaftlichen Bereichen zunehmend von wirtschaftlichen Überlegungen und von der Marktlogik geprägt wird. Tatsächlich ist die Handlungsfähigkeit der Politik zur Rahmensetzung gegenüber den Partikularinteressen aber als Folge der Einflussnahme grosser Unternehmen in erheblichem Masse reduziert. Das wiederum bedeutet schliesslich nichts anderes, als dass eine Reform der Wirtschaftsordnung eine Reform des Verhältnisses von Politik und Wirtschaft voraussetzt. Letztlich geht es darum, den Einfluss der Bürgerinnen und Bürger und ihrer Vertreter in Parlament und Regierung auf Kosten des Einflusses der Grossunternehmen zu stärken.

## Literatur

DE PURY, D. ET AL. (Hrsg.) (1995): *Mut zum Aufbruch: Eine wirtschaftspolitische Agenda für die Schweiz*, Zürich: Orell Füssli.

FISCHER, M., FISCHER, A. & SCIARINI, P. (2009): 'Power and Conflict in the Swiss Political Elite: An Aggregation of Existing Network Analyses', in: *Swiss Political Science Review* 15, 1: 31–62.

KRIESI, H. (2009): 'Sind Abstimmungsergebnisse käuflich?' in: A. VATTER, F. VARONE & SAGER., F. (Hrsg.), *Demokratie als Leidenschaft, Festschrift für Wolf Linder zum 65. Geburtstag*, 83–106, Bern: Haupt.

KRIESI, H. (2006). 'Institutional filters and path dependency: the impact of Europeanization on Swiss business associations', in: W. STREECK, J. R. GROTE, V. SCHNEIDER & VISSER, J. (Hrsg.), *Governing Interests. Business associations facing internationalization*, 49–67, London: Routledge.

KRIESI, H. & TRECHSEL, A. H. (2008): *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press.

LEUTWILER, F. ET AL. (1991): *Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb. Ein ordnungspolitisches Programm*, Zürich: Orell Füssli.

REICH, R. (2007): *Supercapitalism. The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*, New York: Vintage.

STRATMANN, TH. (2006): 'Is Spending More Potent For or Against a Proposition? Evidence from Ballot Measures', in: *American Journal of Political Science* 50, 3: 788–801.

TSCHÄNI, H. (1983): *Wer regiert die Schweiz? Der Einfluss von Lobby und Verbänden*, Zürich: Orell Füssli.