

# Weniger Korruption

## bergsicht



### KAPITEL 1

## Darf man das?

«Auch in der Entwicklungshilfe müssen dann und wann finanzielle Mittel bereitgestellt werden, um innert nützlicher Frist oder überhaupt zu Bewilligungen und ganz generell behördlicher Unterstützung zu gelangen,» erklärte uns Stiftungsräten ein erfahrener Drittweltspezialist, als wir über dem Budgetantrag für ein Wasserprojekt in einem südostasiatischen Staat brüteten. «Man nennt das *grease*.» Schmiermittel. Ein paar tausend Franken, dort einzusetzen, wo es darum geht, in Schulen oder Gesundheitseinrichtungen vor Ort das Verfahren zur Wasserdesinfektion zu erklären. Ein Fernsehgerät hier, ein Laptop da – kleine Geschenke schaffen und erhalten die Freundschaft. Was denn die Alternative wäre, fragten wir Ahnungslos-Unerfahrenen den Experten. Ganz einfach: Die Hilfe würde gar nie am Ziel ankommen. Schlimmstenfalls würden die Helfer im Gefängnis landen, wegen mangelnder Bewilligungen oder gar staatsgefährdender Aufwiegelung, denn offiziell sei das Leitungswasser aus der öffentlichen Versorgung ja bedenkenlos sauber.

So standen wir vor dem Dilemma, *grease* aus unseren Stiftungsmitteln freizugeben oder aber auf das Projekt zu verzichten und damit hunderten, vielleicht

tausenden von Kindern die Genesung von ihrer chronischen Diarrhöe zu verwehren. Die Diskussion wurde schwierig. Mit moralischen Argumenten wird man dem Phänomen des Schmiergelds und mithin der Korruption im weitesten Sinne nicht gerecht. Einerseits fehlte in diesem spezifischen Sachverhalt die dem Tatbestand der aktiven Bestechung implizit innewohnende Absicht zur Erlangung eines privaten Vorteils, und zu echtem Schaden gereichte der Einsatz von *Stiftungsgrease* ja auch niemandem – im Gegenteil, dank *grease* würde der Stiftungszweck erst wirklich erreichbar und somit die Stiftungsmittel zweckbestimmt eingesetzt. Kinder würden dank *grease* genesen und könnten zur Schule gehen und später ihren Lebensunterhalt verdienen. Moralisch ein eindeutiger Fall, oder nicht? Zudem: Man operiere halt in einem fremden Land, und es gelte, die dortigen Gepflogenheiten zu respektieren. Alles andere wäre neokolonialistisch. Andererseits war es den biedereren Schweizern doch nicht richtig wohl bei der Vorstellung, dass mit ungerechtfertigten Gaben an Unberechtigte der Bestand eines umfassenden Unrechtsregimes unterstützt würde. Das sei doch klar unmoralisch.

Die «Lösung» bestand dann darin, die ganze Operation an eine Organisation vor Ort zu delegieren und mit einer Pauschalabgeltung die eigenen Hände in Unschuld zu waschen. Man nennt solches Vorgehen «pragmatisch», was im Klartext meistens ein Ausweichen vor schweren Entscheidungen bedeutet. Ist solcherart Pragmatismus *grease* für das (Über-)Leben im praktischen Alltag? Wir vermuten es.

In der vorliegenden *bergsicht* befassen wir uns mit dem Problemkomplex der Korruption aus analytischer Warte. Das bedeutet, dass wir die Wertefrage zunächst einmal beiseitelassen und erst am Ende darauf zu sprechen kommen, wie denn die Welt besser werden

könnte, was ja gewiss ein unbestrittenes Ziel ist. Der herrschende Zeitgeist scheint uns aufgeladen von vordringlicher Moralität, selbstgerechtem Aufstellen von Regeln angeblich korrekten Verhaltens («compliance» genannt), Streben nach totaler Transparenz und schrankenloser Kontrolle zu sein. Ein ganzer Wirtschaftssektor von Aufsehern, Revisoren, Kontrollern, Rechnungsprüfern, Regulatoren, Juristen und nochmals Juristen hat sich in diesem Zeitgeist eingenistet und macht sich laufend breiter, unverzichtbarer, wichtiger und teurer, derweil wohlgemeinte Moralität längst von Doppelmoral verdrängt worden ist.

Kein Zweifel: die Wertefrage stellt sich. Aber ihre Beantwortung ist alles andere als trivial; deshalb das eingangs geschilderte Beispiel. Denn bestimmte Werte stehen mit anderen in Konkurrenz. Die Verabsolutierung einer bestimmten Sichtweise führt zur amoralischen Elimination eines anderen, vielleicht noch berechtigteren Anliegens. Zunächst ist Korruption aber, jenseits aller ethischen Fragestellungen, schlicht ein ökonomisches Phänomen, das mithilfe der Werkzeuge jener Wissensrichtung dargestellt werden kann. Damit wollen wir beginnen.

## KAPITEL 2

### Die Mikroökonomie der Korruption

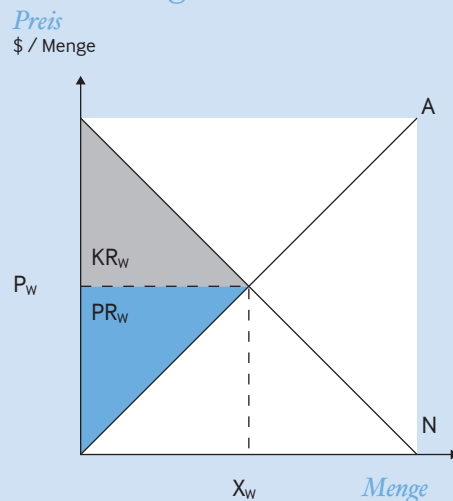
Man stelle sich vor, in einer US-amerikanischen Stadt des Mittleren Westens, nennen wir sie Donalds Falls, gebe es eine Anzahl von staatlich konzessionierten Liquor Stores. Von Verkaufsgeschäften also für Wein und stärkere alkoholische Genussmittel. Am Sonntag, dem Tag des Herrn, dürfe jeweils nur ein Geschäft öffnen. Diese Erlaubnis wurde durch die Behör-

den dem angesehenen Mitbürger O'Hara zugewiesen. O'Hara ist bekannt für seine wohlthätigen Gaben an die lokale Kirche, die Stadtbibliothek und das bescheidene, doch akkurat ausgerüstete Medical Center von Donalds Falls. Weniger bekannt – beziehungsweise nur unter jenen, denen am Sonntag halt ab und zu der Schnaps ausgeht – ist der Umstand, dass O'Haras Preisetiketten zwei Seiten haben, eine für den Werktag und eine für den Sonntag. Dann verlangt der Liquorverkäufer nämlich rund 30 Prozent mehr für seine Ware. Nun ja, Sonntagsarbeit kostet halt auch mehr, sagen sich die Behörden von Donalds Falls, und ausserdem schätzen wir O'Haras Wohltätigkeit sehr.

Die drei untenstehenden Diagramme geben die mikroökonomische Situation von Donalds Falls und Umgebung wieder. Die erste Grafik stellt den Gleichgewichtszustand während der Woche dar, da Wettbewerb herrscht und sich die Preise für Alkoholika auf einem bestimmten Niveau einzupendeln pflegen. Angebot und Nachfrage treffen sich bei einer bestimmten Höhe von Preis  $P_w$  («W» steht für Wettbewerb) und Menge  $X_w$ . Die Flächen (= Menge mal Preis)  $KR_w$  und  $PR_w$  geben die ökonomische Situation der Konsumenten und der Produzenten in Form der Konsumenten- beziehungsweise Produzentenrente wieder. «Rente» tönt reichlich theoretisch, denn es scheint ja niemand etwas direkt zu erhalten. Was ist gemeint? Es geht um die Differenz zwischen dem Preis, zu welchem der durstigste aller Alkoholsüchtigen noch eine Flasche erwerben würde, und jenem Preisniveau, für das gerade noch ein Gelegenheitstrinker knapp zuschlägt. Dass sich das allgemeine Preisniveau genau an diesem tiefsten Punkt befindet, bewirkt den Vorteil («Rente»), der *allen* Konsumenten zuteil wird. Man beachte das Niveau der nachgefragten respektive der angebotenen Menge  $X_w$ : sie ist unter Wettbewerbsbedingungen am höchsten. Das ist mithin ein Hauptgrund für die Wettbewerbsbefürwortung der meisten vernünftigen Ökonomen: der volkswirt-

- A = Angebot (Supply)
  - $CR_{Mon}$  = Korruptionsrente
  - GK = Grenzkosten
  - $KR_{Mon}$  = Konsumentenrente Monopol
  - $KR_w$  = Konsumentenrente Wettbewerb
  - KV = Konsumentenverlust
  - N = Nachfrage (Demand)
  - $P_{Mon}$  = Preis Monopol
  - $P_w$  = Preis Wettbewerb
  - $PR_{Mon}$  = Produzentenrente Monopol
  - $PR_w$  = Produzentenrente Wettbewerb
  - UV = Umsatzverlust
  - $X_{Mon}$  = Menge Monopol
  - $X_w$  = Menge Wettbewerb
- WV (Wohlfahrtsverlust) = KV + UV

#### Renditediagramm Wettbewerb



schaftliche Output fällt am höchsten aus. Vice versa bedeutet die Produzentenrente, dass nicht zum tiefst denkbaren Preis, zu welchem ein von vielen Skaleneffekten gesegneter Anbieter vielleicht seine Ware noch auf den Markt werfen könnte, gehandelt werden muss, sondern zu einem höheren Preis, der in der Regel die Kosten deckt.

Das mittlere Diagramm zeigt die Situation an den Sonntagen auf. O'Hara erhöht die Preise, ein Teil seiner Kunden akzeptiert es, wenn auch mürrisch. O'Hara geht mit seinen Erhöhungen genau an die Grenze, bei der sich die nichtabstinenten Bürger von Donalds Falls keinen eigenen Vorrat anlegen oder eine stundenlange Fahrt nach Mickey's Holes im Nachbarstaat unternehmen, wo keine Verkaufsbeschränkungen für Alkoholika vorliegen und auch der Sonntagsverkauf völlig frei ist. Die Preisgrenze liegt bei  $P_{Mon}$  («Mon» für Monopol), O'Haras Produzentenrente erhöht sich um die Fläche  $PR_{Mon}$ , wobei er aber aufgrund der höheren Preise weniger Umsatz macht (entsprechend dem Dreieck UV). Die Produzentenrente kommt für O'Hara in baren Dollarnoten daher und ist nunmehr gar nicht theoretischer Natur! Auf der Konsumentenseite resultiert demgegenüber einerseits ein Opportunitätsverlust im Sinne eines Verzichts auf Alkoholgetränke, andererseits ein tieferer Griff ins Portemonnaie, ein Cash-Verlust also.

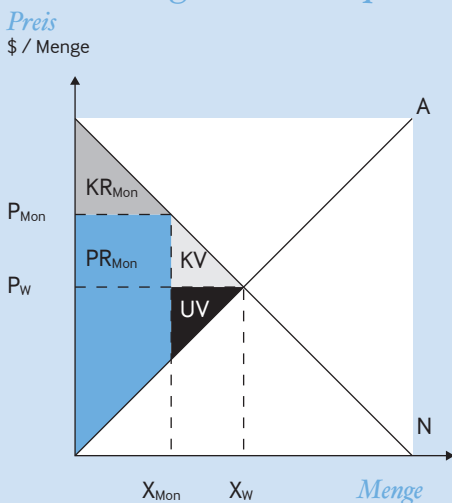
Und die Korruption? Nun, Mister O'Hara ist ja nicht nur ein unbescholtener Bürger, sondern sogar ein Wohltäter an seinen Mitbürgern, weit weg davon, im Sinne des Strafgesetzbuchs «einem Beamten ... im Zusammenhang mit dessen amtlicher Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung ... einen nicht gebührenden Vorteil ... zu gewähren». Wenn er nicht gerade selber im Liquor Store steht, singt er am Sonntagmorgen in der Kirche lautstark mit. Böse Menschen kennen keine Lieder, nicht wahr. Dennoch: Was er an wohlthätigen Gaben verteilt, hat

seinen Ursprung in der Monopolrente  $PR_{Mon}$ . Mit der Wohltätigkeit «erkauft» sich O'Hara sein Sonntagsmonopol. Die rechte Grafik zeigt auf, dass der für solche und ähnliche Zwecke zur Verfügung stehende Betrag CR («C» für Corruption, wir sind ja in Amerika...) im schlechtesten Fall der Monopolrente gleichkommt.

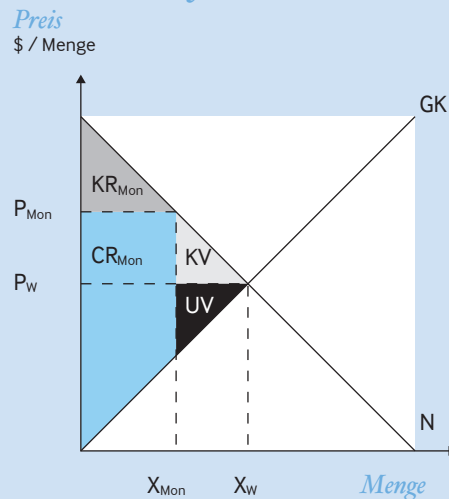
Das für korrupte und ähnliche Zwecke zur Verfügung stehende Substrat ist substantiell; es entspricht einer Umverteilung eines Teils der Konsumenten- und der Produzentenrente. Als Umverteilung fließen die Beträge in die Volkswirtschaft zurück und sind insofern makroökonomisch neutral. Der volkswirtschaftliche Verlust jedoch besteht im Umsatzverlust auf Produzentenseite und im Wohlfahrtsverlust des Konsumenten. Auf diese nichthomogene Charakteristik – Umverteilung hier, Umsatz- und Wohlstandsverlust da – und auf die Verknüpfung mit natürlichen und künstlich geschaffenen Monopolsituationen ist unseres Erachtens das Vorhandensein der in praktisch allen Gesellschaftssystemen der Welt vorkommenden und irgendwie akzeptierten Korruption zurückzuführen. Desgleichen der Umstand, dass sämtliche Bemühungen, sie zu eliminieren oder wenigstens zu reduzieren, hoffnungslos im Sand verlaufen. Denn es ist a priori nicht grundsätzlich falsch, Monopolrenten umzuverteilen, ganz im Gegenteil! Was in Donalds Falls geschieht, nämlich das grosszügige Sponsoring von Kirche, Stadtbibliothek und Gesundheitszentrum, ist denn auch vergleichsweise harmlos. Ja, man kann füglich behaupten, dass kulturelles und soziales Leben ohne solche Mechanismen zur Umverteilung von Monopolrenten weitgehend zum Erliegen kämen.

Dennoch, die Grundproblematik des Wohlstandsverlusts und mithin des zu tiefen Outputs und Wachstums kann nicht wegdiskutiert werden, und bedeutsamer noch, das unselige und letztlich jede Moralität aushöhlende Zusammenspiel zwischen Politik als Inhaberin von Macht und Gewalt und als Instanz zur

### Renditediagramm Monopol



### Produktionsfunktion eines Monopolisten



offenen und auch versteckten Umverteilung. Denn ja, es gibt natürliche Monopole und damit auch entsprechende Notwendigkeiten zur Abschöpfung und Umverteilung einer Rente. Aber die allermeisten Monopole und monopolähnlichen Situationen sind von Menschenhand geschaffen, ja, es besteht ein riesiger Anreiz für das politische System, durch Monopolbildung Substrat zu schaffen, das zur Umverteilung durch Korruption und korruptionsähnliche Tatbestände zur Verfügung steht. Denn so kann der eigene diskretionäre Spielraum erhöht werden. Wir kommen darauf zurück.

### KAPITEL 3

## Phänomenologie der Korruption

Nachdem wir nun wissen, welches Substrat überhaupt zur Verfügung steht und unter welchen Umständen es als nicht zuvor allozierte Rente entsteht, wenden wir uns, mit dem mikroökonomischen Werkzeugkasten versehen, nun der Erscheinungsweise von Korruption und korruptionsähnlichem Verhalten zu. Am einfachsten verhält es sich mit den schwarz auf weiss im Strafgesetzbuch statuierten Tatbeständen. Im schweizerischen StGB ist der 19. Titel dem Thema gewidmet. Unterschieden wird klassisch zwischen aktiver und passiver Bestechung, für die allerdings das Strafmass gleich hoch ausfällt, und relativ neu (seit 2016) zwischen Beamtenbestechung und privater Bestechung; letztere war bis anhin lediglich Antragsdelikt im Rahmen des Gesetzes über den unlauteren Wettbewerb (UWG). Eine abgeschwächte Form der Bestechung ist die «Vorteilsgewährung», die nicht auf eine spezifische Handlung oder Unterlassung eines Beamten ausgerichtet ist, und ihr komplementäres Gegenstück, die «Vorteilsnahme». Vorteilsgewährung an Private und Vorteilsnahme durch Private ist straffrei. Der Polizist darf im Gegensatz zum Bank-CEO keine Tickets für das nächste Röllig Stones-Konzert entgegennehmen. Seit 2006 ist in der Schweiz auch die Bestechung von und die Vorteilsgewährung gegenüber fremden Amtsträgern unter Strafe gestellt. Im Unternehmensstrafrecht (Art. 102) wird der Organisationsmangel an genügenden Vorkehrungen gegen die erwähnten Delikte ins Recht gefasst, ebenfalls eine Neuerung aus der Revision von 2016. Ein Teil der Delikte gilt als Vortat für die Geldwäscherei, was es den Strafverfolgungsbehörden erlaubt, leichter auf unrechtmässig erworbene Vermögen zuzugreifen und das wirtschaftliche beziehungsweise familiäre Umfeld einzubinden.

Was auffällt, sind hohe Dynamik und eine gewisse Löchrigkeit in der Gesetzesproduktion auf dem Gebiet der Korruption zugleich, und das nicht nur in der Schweiz. Auch Deutschland kennt erst seit 1997 einen Strafgesetztatbestand im engeren Sinne und erst mit Einschränkungen seit 2002 die steuerliche Nichtabzugsfähigkeit von Schmiergeldzahlungen im Ausland. Schmiergeld an Geschäftsinhaber (im Ausland!) fallen allerdings nicht darunter. Im sehr umfassenden

amerikanischen «Foreign Corrupt Practices Act» von 2004 findet sich die interessante Passage (Paragraph 78dd-1(b)), wonach bei bestimmten Konstellationen Schmiergeldzahlungen («Facilitation Payments») an ausländische Unternehmungen eben doch rechtens sind. Dem Vernehmen nach (das heisst ohne unsere eigene Überprüfung) verfügt die Volksrepublik China über ein sehr griffiges Korruptionsstrafrecht; der Rechtsalltag ist allerdings völlig anders und nur punktuell beziehungsweise willkürlich rigid. Alles in allem kann aber festgestellt werden, dass ein übergeordneter Konsens zu bestehen scheint, dem Phänomen der Korruption mittels *Prohibition* und *Kriminalisierung* zu Leibe rücken und bisherige absichtsvoll offengelassene Gesetzeslücken schliessen zu wollen. De facto sind aber vor allem Generalklauseln entstanden, mit denen Machthaber gegen unliebsame oder in Ungnade gefallene Personen vorgehen können.

Der Einbezug des privaten und damit natürlich vor allem des privatwirtschaftlichen Bereichs in das Thema der Korruption ist aus Sicht der mikroökonomischen Analyse gewiss folgerichtig. Was soll es denn ausmachen, wenn sich in Donalds Falls der Bürgermeister Cliff Speksnyder oder bei einem grossen internationalen Sportverband der Delegierte Detlev Nimsger in die eigene Tasche arbeiten lassen? Beide geniessen eine besondere Vertrauensposition; in der Verletzung dieser durch Dritte gewährten Sonderrolle liegt ein analoger Unrechtsgehalt.

So umfassend das Strafrecht heute formuliert zu sein scheint, so unscharf verlaufen allerdings die Randlinien zu legalen Formen der Korruption, wie wir sie – mikroökonomisch umfassend und nicht juristisch selektiv – definiert haben. Von Herrn O'Hara und seinem wohlthätigen Verhalten in Donalds Falls beziehungsweise seinem Verzicht auf aktive Bestechung von Bürgermeister Speksnyder haben wir schon gesprochen. *Patronage, Klientelismus, Lobbying*: Wo hören akzeptable Usanz und Freundlichkeiten auf, wo beginnen Vorteilsgewährung und aktive Bestechung? Der Schreibende kann sich noch gut erinnern an seine Zeit als Vorstandsmitglied und später Präsident der Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers. Einmal im Jahr galt es, während einer Session der Bundesversammlung möglichst viele Parlamentarier für ein Gespräch über die Sorgen und Nöte des Berufsstands zu gewinnen. Dazu standen die wenigen freien Abende nach den Sessionen des Parlaments zur Verfügung. Man mietete einen prunkvollen Saal im Hotel Bellevue gleich neben dem Bundeshaus in Bern und lud zu feudalem Essen und exquisitem Wein. Die anständigeren unter den angemeldeten Volks- und Standesvertretern folgten wenigstens jeweils ihrer Anmeldung, viele aber schlichen von einem Bellevue-Saal in den anderen, von den Privatbankiers zur Pharmaindustrie und weiter zu den Arbeitgebern, um herauszufinden, wo die Vorteilsgewährung am üppigsten ausfiel.

Lässliche Sünde («das machen alle so») oder halt doch mehr? An sich gibt es keinen Grund, weshalb ein Parlamentarier seine Currywurst am Stand auf dem Bärenplatz nicht selber bezahlen sollte. Kein Hauch von

Unrechtsgefühlen aber auf beiden Seiten; im Gegenteil, alle meinten nach gehabtem Mahl, gearbeitet (!) zu haben. Im übrigen darf in der Rückschau aber auch noch konstatiert werden, dass solches Lobbying letztlich keinen alten Hut brachte. Das dürfte in vielen andern Fällen auch zutreffen – die Streuverluste des Lobbyings sind enorm hoch. Aber was kümmert das die Lobbyisten oder Lobbyierten? Hauptsache, man partizipiert an der Verteilung des Kuchens. Wir kommen auf dieses Agentenverhalten zurück.

Wo hört Lobbying auf, wo beginnt Stimmenkauf? Wie verhält es sich, wenn das System als solches zum Mittel der Bestechung greift? Indem zum Beispiel bestimmten Zielgruppen Steuervorteile, sogenannte Tax Incentives, gewährt werden? Oder indem mittels *Subventionen* oder anderer, schwer quantifizierbarer Mittel *Vorteilsgewährung in grossem Stile* praktiziert wird? Wir beobachteten dieses Phänomen in der Schweiz in den vergangenen Jahren hautnah, und erleben nun vor allem dessen Zuspitzung in Form der Abstimmung über die No-Billag-Initiative.

Ausgangspunkt ist eine halbstaatliche, das heisst pseudoprivate Radio- und Fernsehgesellschaft, die seit je einen grossen Teil ihrer Einkünfte über ein *exklusives Schürfrecht* von Gebühreneinnahmen bei den Bürgern sicherstellen kann. Begründet wird dieses gesetzlich gegebene Schürfrecht mit den Service-Public-Leistungen zugunsten von Staat und Gesellschaft des Landes. Mit Blick auf die sich rasch verändernden Nutzungsgewohnheiten von Medien namentlich jüngerer Mitbürger und der damit einhergehenden Erosion der Nachfrage nach den Service-Public-Leistungen schlug die SRG eine Vorwärtsstrategie ein, die auf eine massive Ausdehnung des Angebots hinauslief. Zudem erfolgte ein Angebot an private Radio- und Fernsehveranstalter, sich in Form relativ stattlicher Brosamen am exklusiven Schürfrecht zu beteiligen. Damit sicherte sich die SRG die eine Flanke. Die andere Flanke, nämlich die Masse all jener, vorab der Politiker, Intellektuellen, Kulturschaffenden und Sportveranstalter, die immer wieder auf die Gunst des Senders angewiesen sind, war aufgrund der Monopolstellung ohnehin seit je gegeben und wurde durch die Angebotsausweitung noch verstärkt. Um den von einigen jungen Wilden lancierten Generalangriff auf das exklusive Schürfrecht definitiv abzuwehren, verlegte man sich zusätzlich aber auch noch auf das Instrument des Stimmenkaufs, indem man in Aussicht stellte, die das Schürfrecht begründende Haushalts-(kopf)steuer kurzerhand massiv zu reduzieren und durch eine völlig sinnwidrige Firmenbesteuerung zu kompensieren. Haushalte können abstimmen, Firmen nicht, so das Kalkül.

Ist das einfach Schlaumeierei oder eher raffinierte, vielleicht frivole Medienpolitik, oder handelt es sich um ein *Korruptionsmonster* in legalem Mäntelchen? Wir wollen an dieser Stelle nicht darüber zu urteilen. Nur eines: Die Machenschaft ist anhand des mikroökonomischen Modells der Korruption (im weitesten Sinne) ohne weiteres abbild- und erklärbar, wo immer die legalen Grenzen für die Beeinflussung in einer Demokratie verlaufen mögen. Sodann: In einem Gremium mit

anständiger Governance müssten die Begünstigten in den *Ausstand* treten. Wo es um staatlich gewährte Schürfrechte geht, ist das offenbar nicht nötig. Auch Vorzeigedemokratien haben anscheinend ihre Webfehler. Deshalb wohl werden Subventionen, eine andere Art von Schürfrechten, kaum je abgeschafft.

#### KAPITEL 4

### Am Anfang steht das Monopol

Es ist müssig, über die Frage der Rechtmässigkeit bestimmter Formen von Korruption im weitesten Sinne des Wortes zu philosophieren. Aus unserer Sicht und gemäss unserer – ökonomisch hergeleiteten – Definition ist Korruption *als Gesamphänomen* schädlich, sei sie krimineller, halblegaler oder legaler Natur. Wir meinen auch, dass mit der Tendenz zur weiteren Kriminalisierung dem Problem nicht wirklich beizukommen ist. Vielmehr besteht die Gefahr, dass die Schemata noch raffinierter werden und die aus Korruption resultierende Rente einfach noch höher ausfallen wird. Zur Vorbereitung dieser *bergsicht* sichteten wir die wichtigsten Bestechungs- und Betrugsskandale der letzten Jahre. Ob Odebrecht/Lula und Lavajato/Petrobras in Brasilien, ob Siemens, Genentech/Roche, ob Fifa/Fussballweltmeisterschaften oder auch nur die Zweitligaspiele in Deutschland: Nebst den juristisch gewiss interessanten Aspekten existiert in allen Fällen ein analoger systemischer Kern, der ungleich interessanter ist. Weshalb? Weil es bedeutet, dass etwas falsch ist an der Grundkonstruktion im Zusammenspiel von Wirtschaft und Politik und, so die Erkenntnis, auch im Zusammenspiel von Wirtschaft und Wirtschaft.

Worin liegt nun aber das Problem der *Grundkonstruktion*? Wie im Kapitel 2 modellhaft dargestellt, entsteht die grösste Veränderung beziehungsweise der grösste Wohlstandsverlust durch die unablässige Tendenz zur Bildung von Monopolen. Den Wettbewerb, der für die höchste und am besten verteilte Rente sowohl auf Konsumenten- als auch auf Produzenten-seite sorgt, schätzt offenbar niemand wirklich. Überall und immer greift die Absicht, Asymmetrien zu schaffen, durch Wissensvorsprünge, Sonderrechte, exklusive Schürfrechte, die womöglich sogar auf alle Zeiten hinaus erteilt werden. Richtig wohl scheint es einer Gesellschaft nur zu sein, wenn die einen, meistens wenige, *auf dem Schlauch stehen* dürfen und die grosse Mehrheit *Schlange stehen* muss, um zu ein paar Tropfen aus dem Rinnsal zu gelangen. Weshalb all die Betriebsbewilligungen, Konzessionen, Lizenzen, nichttarifären Hemmnisse, hohen Eintrittsbarrieren für Newcomers, Zertifikate und Betriebsprüfungen? Das Schutzbedürfnis des Konsumenten oder der Gesellschaft als ganzer (was immer das auch bedeuten mag) ist zu deren Begründung längst nicht hinreichend.

Vielmehr geht es, systemisch inhärent und a

priori nicht zwingend bösgläubig, darum, dass für das System mittels Monopolisierung und Abschöpfung eines erklecklichen Teils der Konsumenten- und Produzentenrente *genügend Substrat zur Umverteilung* nach selber gesetzten Regeln geschaffen wird. Ohne Macht oder durch Macht verliehenes Recht, einen Stau bilden zu dürfen und andere Schlange stehen zu lassen, entsteht keine Monopolrente, ohne Monopolrente kein Substrat, das für korrupte Zwecke zur Verfügung steht: so die Kausalität. Und im Umkehrschluss: wo reiner Wettbewerb herrscht, kann es keine Korruption geben. «Macht oder durch Macht verliehenes Recht»: Das eine oder das andere begründet das, was wir natürliche oder durch Menschenhand geschaffene Monopole nennen. Das zeitlich und materiell nicht begrenzte Schürfrecht an einer Mine oder an einer Ölquelle, der Betrieb einer Eisenbahnlinie in einem bestimmten Territorium, die Nutzung der Wasserkraft eines Flusses: das sind die klassischen Monopolsituationen. Die Allokation der Monopolrente ist kritisch. Nicht umsonst grassiert in Ländern, die mit besonders viel im Boden versteckten Rohstoffen «gesegnet» sind, ein hohes Mass an Korruption und halblegalem Klientelismus. Die zusätzlich durch Menschenhand, sprich durch jegliche Art von regulierender Einschränkung geschaffenen Monopolsituationen stehen den klassischen Monopolen punkto gesellschaftspolitischer Problematik aber in keiner Weise nach. Denn die Entstehung einer Monopolrente erfolgt in der Regel als Nebeneffekt, dem a priori kaum Beachtung geschenkt wird.

Kehren wir zur Illustration zu unserem Beispiel des amerikanischen Städtchens Donalds Falls zurück. Auf die Idee, den Verkauf von alkoholischen Getränken auf lizenzierte Liquor Stores zu beschränken, kam man im Zuge der Prohibition, die ihrerseits Folge der Verelendung von Familien und ganzer Landstriche wegen grassierenden Alkoholmissbrauchs war. Wenn es doch nur bei der relativ harmlosen Beschränkung auf Verkaufsstellen geblieben wäre! Der Zeitgeist verlangte aus verständlichen Gründen jedoch nach «echten» Lösungen und fand sie in einer rigorosen Verbotspolitik. Heute weiss man, dass die Prohibition ursächlich mit dem Einzug der italienischen Mafia in Nordamerika verbunden war – die Mafia sorgte nämlich für die Allokation der aus der Prohibition resultierenden Monopolrente nach ihren selbstgewählten Regeln. Ohne Prohibition kein Al Capone. Fünfzig Jahre später machte man denselben Fehler noch einmal und löste einen «Drogenkrieg» aus, der das Geschäft mit Drogen erst richtig interessant machte, der Erfindung immer neuer Stoffe Vorschub leistete, ganze Länder wie Kolumbien und Afghanistan an den Rand des Abgrunds und darüber hinaus stiess, die Gefängnisse füllte und eine Drogenmafia nährte, deren Tentakel offenbar bis weit und tief in die politischen Machtzentren hinein reichen.

Solcherart Fehlregulierung ist offensichtlich und eigentlich auch als höchst problematisch, ja existentiell gefährlich erkannt. Weit weniger bewusst ist den meisten, dass eigentlich jede auch noch so gut gemeinte Regulierung analoge Nebeneffekte auslösen

kann – oder korrekter: muss! Denn *Regulation* und *Staubildung* beziehungsweise *Schlange stehen* hängen ursächlich zusammen, und wie geringfügig ein regulatorischer Eingriff auch ausfallen mag, es entsteht eine Monopolrente, die der Inhaber des Monopols entweder selber konsumieren kann oder an der sich andere gütlich tun, was wir weiter oben «Allokation nach selbstgewählten Regeln» genannt haben. Ob Anwalts-examen, Notariatslizenz, Zulassung von neuen Medikamenten, Bewilligungen zum Betrieb einer Bank oder eines Casinos: all das und noch viel, viel mehr führt zu Monopolrenten, die ihrerseits Objekt und Ursache von korruptiven Mechanismen sind, wie wir sie definiert haben.

Die Macht zu verleihen, einen Stau zu bilden, auf dass andere Schlange stehen müssen: Das beschränkt sich beileibe nicht nur auf den öffentlichen Sektor, sondern betrifft auch den privatwirtschaftlichen Bereich. Die Führung einer Unternehmung hängt sehr eng mit dieser systemischen Herausforderung zusammen; man nennt sie «Principal-Agent-Problem». Der Principal, Eigentümer, muss zwecks Führung seiner Firma Agenten, das heisst Manager, Controller und viele andere mehr beschäftigen, weil er ja nicht alles selbst vornehmen kann. Diese Agenten verfügen früher oder später über mehr Kenntnisse, vor allem auch Detailkenntnisse, im täglichen Leben der Unternehmung. Wissen ist Macht. Deshalb wird selbst dann, wenn nominell alle Entscheidungsmacht beim Prinzipal geblieben ist, früher oder später eine asymmetrische Konstellation zulasten des Prinzipals eintreten. Wenn Wissen Macht ist und Macht zu einer monopolartigen Stellung führt, dann ist deren Missbrauch, dann ist die Gefahr korruptiver Praktiken nicht mehr weit entfernt. Zum Beispiel, wenn es um die Vergabe von Drittaufträgen geht oder um den Einkauf von Leistungen aus Zulieferung. Die kleinere oder auch einmal grössere Rente, die eigentlich dem Eigentümer der Unternehmung zukäme, wird dann plötzlich nach selbstgewählten Regeln alloziert.

Unternehmensführung bedeutet recht weitgehend, in dieser systemisch gegebenen Konstellation den richtigen Weg zu finden. Es geht um das adäquate Mass an Vertrauen und Kontrolle und auch um intelligente Formen der Entschädigung von Agenten. Aber ganz aus dem Weg schaffen kann man das Problem auch bei bester Governance nie. Angesichts der Zusammensetzung der Leserschaft der *bergsicht* sei an dieser Stelle auf die besondere Gefährdung der Prinzipalinteressen durch die von den Eigentümern angestellten Agenten in sogenannten «*Family Offices*» hingewiesen. Oft beschränkt sich deren wahre Aufgabe just auf die Vergabe von Aufträgen und den Einkauf bei Zulieferern. Eigenleistung steht bei solcherart Strukturen selten im Vordergrund. Diese Konstellation schreit buchstäblich nach *Missbrauch*. Meistens läuft das jeweils nach dem Schema ab, dass sachlich gesehen bei weitem zu komplexe Vorgehensweisen zur Verwaltung des vorhandenen Substrats gewählt werden, um auf diese Weise Intransparenz und folglich Wissensasymmetrie zu schaffen. Der Prinzipal wird so von sei-

nen Vertrauten buchstäblich aufs Kreuz gelegt und qua überdimensionierten Strukturen mit exorbitanten Kosten übers Ohr gehauen. Dem Schreibenden sind nur sehr wenige Family Offices bekannt, deren Grösse bei ähnlichem Leistungsumfang nicht halbiert werden könnte. Korruptive Praktiken im Sinne unserer mikroökonomischen Definition kommen in den verschiedensten Mäntelchen daher.

## KAPITEL 5

### Es gibt Auswege!

Die Kausalkette «natürliche Monopolkonstellation – klassisches Monopol – korruptive Allokation der Monopolrente» sowie die verwandte Verkettung «Wettbewerbssituation – Regulierung/Staubildung/Schlange stehen – Bildung einer Monopolrente und in der Folge korruptive Allokation derselben» sind, so das Ergebnis dieser *bergsicht*, systemimmanent. Es wäre naiv zu glauben, durch extreme Deregulierung zu einem Zustand zu gelangen, in welchem es keine Monopolrenten mehr gäbe. Echter Wettbewerb ist nicht so einfach herzustellen, und ohne ein gewisses Mass an Regulierung kommt keine Gesellschaft aus, weil andere und auch wichtige Werte auf dem Spiel stehen. Ganz abgesehen davon gibt es auch Konstellationen, in denen weit und breit weder Angebot und Nachfrage halbwegs eingeschätzt werden können noch Aussicht auf eine vernunftbezogene Preisbildung auszumachen wäre. So etwa die Vergabe einer Fussballweltmeisterschaft: Es gibt alle vier Jahre nur eine einzige und somit keinen Vergleich mit einigermaßen homogenen Alternativen. Was ein solcher Anlass (und für wen denn eigentlich...?) wert sein soll, steht auch in den Sternen geschrieben – sicher ist nur, dass ihn einige unbedingt haben wollen. Um jeden Preis sozusagen, und das ist nun definitiv eine preistheoretisch unmögliche Konstellation.

Uns scheint, dass bei allen – vielleicht – sinnvollen Bemühungen zur strafrechtlichen Eindämmung korrupter Machenschaften und Zustände die mikroökonomisch basierten, *systemischen Ansätze* nicht vergessen gehen oder gar absichtlich vermieden werden sollten. Wer um die systemische Immanenz der Problematik weiss, der kann auch Strategien ausdenken und empfehlen, die das Übel an der Wurzel packen und auf diese Weise, statt Gefängnisse zu füllen und immer höhere Bussen an Unternehmungen zu verpassen, zu einer Reduktion von Korruption wesentlich beitragen können. Wir nennen in der Folge fünf Vorgehensweisen, die eigentlich von jedem Gesetzgeber, der seine Aufgabe ernst nimmt, verinnerlicht werden müssten:

- *Intelligente Regulierung*: Das bedeutet zunächst einmal Reduktion auf das Wesentliche, besser sogar auf das wirklich Unerlässliche. Nicht jede

kleinste denkbare Schädigung des Konsumenten erfordert präventiv einen regulatorischen Eingriff. Unfälle mit geringen Folgen müssen Teil des Lebens bleiben. Gerechtfertigt sind Eingriffe eigentlich nur, wo Leben in Gefahr oder das System als Ganzes gefährdet ist. Den Rest müsste eigentlich der Markt mit seinen unzähligen Substitutionsmöglichkeiten ausgleichen können. Aber dort, wo reguliert werden muss, sollte es richtig geschehen, das heisst unter Einbezug der unausweichlichen Nebenwirkung in Form einer abschöpfbaren Monopolrendite. Deren gesellschaftsverträgliche, sprich: gerechte Allokation muss Teil der Regulierung sein.

- Zeitliche und materielle Beschränkung von Schürfrechten beim Umgang mit klassischen Monopolen wie Minen, Ölquellen und dergleichen, aber auch bei künstlich geschaffenen «Schürfrechten» wie beispielsweise der fiskalischen Variante der Billag-Gebühr. Die Selbstverständlichkeit, mit der die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft und ihre Entourage auf ihren Pfründen sitzt, ist Teil des Problems. Die *wiederkehrende Ausschreibung* der Konzession zur Erhebung von Zwangsgebühren für öffentliche Dienstleistungen wäre seit je ein denkbarer Weg gewesen, um der Wucherung dieses Gebildes Einhalt zu gebieten.
- Versteigerung bei unumgänglichen Monopolsituationen: Sind die Schürfrechte zeitlich und materiell beschränkt, dann ergibt sich die Chance, die damit verbundene Aussicht auf eine Monopolrente einer *Auktion* zu unterziehen. Das bedeutet, dass man die Allokation vorwegnimmt und damit korrumpierenden Machenschaften das Wasser abgräbt. Generell wird bei Vergabeprozessen das Auktionsverfahren viel zu selten angewendet. Vielmehr zieht man es vor, ganze Bücher mit Nachweisen über das Erfüllen komplexer Zulassungskriterien einzufordern, um am Ende dann dennoch einen Ermessensentscheid zu fällen. Das liegt in der Natur der mit den Vergaben beschäftigten Agenten: Sie unterstreichen durch die Komplexität ihrer Anforderungen ihre Wichtigkeit und können notfalls auch noch ein paralleles Bewerbungsverfahren durchführen, das nach ganz anderen Kriterien verläuft. Komplexe Anforderungen unterlaufen unter Umständen die für ein Auktionsverfahren notwendige Transparenz, statt sie zu fördern. Intelligente Regulierung, zeitliche Beschränkung der Vorteilsgewährung und das Auktionsverfahren können beziehungsweise sollten in einer Prozesskette stehen.
- Wo die Auktion nicht zum Ziel führen kann, sollte man darüber nachdenken, den *Zufall*

walten zu lassen. Im Grunde genommen sollte in jedem Board Room ein Set von Würfeln vorhanden sein: ein Würfel für den Zuschlag gegenüber zwei, ein zweiter gegenüber drei, ein dritter gegenüber vier Bewerbern usw. Das Wissen um die Existenz solcher Würfel würde im Vorfeld einer Vergabeentscheidung die Gefahr korrupter Interventionen reduzieren. Leider geniesst der Zufall zu wenig Achtung; umso höher schätzen Manager ihre eigene Urteilskraft ein. Ein positiver Geschäftsverlauf wird gerne kausal auf die eigene Weisheit zurückgeführt, derweil eigentlich viel öfter auch Zufall und Glück im Spiele waren. Der Einsatz von Würfeln käme einem Zeichen berechtigter Bescheidenheit gleich und würde korrupte Machenschaften, deren negative Auswirkungen jene von problematischen Entscheiden bei weitem übertreffen, in sich zusammenfallen lassen. Die meisten schwierigen Entscheide erfolgen ohnehin in ausgesprochenen Unsicherheitssituationen und werden deshalb verzögert – der Zufall würde diesen Prozess merklich verkürzen!

- Perfekter Wettbewerb ist in den meisten Fällen höchstens eine Modellvorstellung oder auch sachlich gar nicht möglich. Im kleinen versucht jeder Geschäftsinhaber auf die eine oder andere Weise, in seinem Territorium oder auf seinem Sachgebiet der einzige Anbieter zu sein oder mindestens die sogenannte Marktführerschaft zu erlangen und zu behalten. Man spricht von einer *Unique Selling Proposition* (USP) und meint damit ein Minimopol mit entsprechender Monopolrente, die man selbstverständlich gerne für sich behalten möchte. Besondere Qualitäten von Gütern und Dienstleistungen sowie die Pflege des Ansehens einer Marke gehören zu dieser Strategie. Dagegen ist gewiss nichts einzuwenden, so lange nicht politische Machenschaften dazu führen, diese Sonderstellung zu zementieren. Was aus übergeordneter, gesellschaftlicher Sicht geschehen müsste, ist genau das Gegenteil: ein dynamisches Umfeld sicherzustellen, in welchem *Substitute* das mutmasslich teure Angebot der Quasimonopolisten laufend angreifen. Die real existierende Wirtschaftspolitik läuft in vielen Ländern leider genau auf das Gegenteil hinaus, indem Eintrittsbarrieren hoch gehalten werden und der Administrativaufwand für kleinere Anbieter exorbitant ausfällt. Substitute hätten selbst bei nichthomogenen Gütern einen positiven, die Monopolrente vermindernden Effekt. So wetten wir darauf, dass die kürzlich erfolgte Legalisierung von Cannabis die Nachfrage nach Sonntagsschnaps bei O'Haras Liquor Shop reduziert hat...

*Quintessenz:* Der Kampf gegen Korruption, wie wir sie in breitem Sinn definiert haben, ist nicht chancenlos, weder im Staat noch im Geflecht Staat-Privatwirtschaft noch in privatwirtschaftlichen Strukturen selber. Es *gibt* Instrumente und Strategien, welche das Übel an der Wurzel, nämlich bei der Monopolbildung, angehen, und es gibt auch Mittel und Wege, vorhandene Monopolrenten einigermaßen gerecht abzuschöpfen. Sie sind eigentlich auch allenthalben bekannt. Die Anreize im System, auch in Demokratien, sind leider gegenläufig.

Die Lage ist dennoch nicht hoffnungslos. Denn die neusten Segnungen (im wörtlichen Sinne) der Digitalisierung alle auf eine markante Verminderung der Informations- und Transaktionskosten hinwirken. Jene aber waren bis anhin hauptverantwortlich für die asymmetrischen Bedingungen zwischen Prinzipal und Agent und eröffneten letzterem die Möglichkeit, seine Position auszunutzen. Systemisch völlig korruptionsfreie Plattformen wie ricardo.ch, eBay, Uber oder Airbnb stimmen uns optimistisch, wenngleich hinter ihnen selber wieder das alte Problem des natürlichen Monopols zu lauern scheint – im Sinne von «the winner takes it all». Das aber müsste wettbewerbsrechtlich zu lösen sein. Diesen Plattformen und vielen weiteren neuen Applikationen ist gemeinsam, dass sie eine direkte Verknüpfung ohne Mittelsmann herstellen, «Peer-to-Peer», wie man sagt, also lediglich zwischen zwei Teilnehmern. Zwei können sich nicht bestechen, dafür braucht es immer (mindestens) einen Dritten, zumeist eine Institution. Diese wird künftig wegfallen oder stark an Bedeutung verlieren. Insofern glauben wir mit Zuversicht behaupten zu können: «Weniger Korruption!»

KH, 5. FEBRUAR 2018

—  
M1 AG  
Postfach 344, Museumstr.1  
9004 St.Gallen – Schweiz  
Telefon +41 (0) 71 242 16 16  
Telefax +41 (0) 71 242 16 17  
info@m1ag.ch

—  
Abonnieren: [www.bergsicht.ch](http://www.bergsicht.ch)