

# “BORKOR” the project to implement the National Anti-corruption Strategy in Bulgaria

## Präsentation: Bild 1 – Titel



Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich, Ihnen heute das Projekt „BORKOR“ als komplexes Modell der bulgarischen Regierung zur Prävention und Bekämpfung der Korruption und in Teilen der OK vorstellen zu dürfen.

BORKOR basiert auf einem eigens für Bulgarien entwickelten Konzept und ist daher in dieser Form nicht vergleichbar mit anderen Projekten. Was ich Ihnen vortragen werde, ist bisher weder veröffentlicht noch einem größeren Publikum zugänglich gemacht worden. Das liegt einerseits an den aufwändigen Vorbereitungen, die noch andauern, andererseits daran, dass einige rechtliche und formelle Probleme zur Realisierung des Projektes erst in diesen Tagen gelöst werden konnten. Es gilt noch eine Reihe weiterer Hürden zu überwinden. Ich bin jedoch zuversichtlich, dass wir es schaffen werden.

Für mich persönlich ist dieses Seminar eine willkommene Gelegenheit, mit Repräsentanten der kommunalen Behörden und Vertretern von NGOs ins Gespräch zu kommen, da auch die Kommunen und die NGOs eine wichtige Rolle bei der Durchführung des Projektes spielen sollen. Teil des Konzeptes von BORKOR ist es, Vertrauen auf breiter Basis zu schaffen. Um dieses Ziel zu erreichen, soll BORKOR so transparent wie möglich und so zugänglich wie möglich sein. Jeder, der Interesse am Erfolg des Projektes hat, ist eingeladen, Projektpartner zu werden und damit aktiv zum Erfolg von BORKOR beizutragen.

Scheuen Sie sich nicht, Fragen zu stellen. Ich freue mich, nach und während meines Vortrags, Ihren Fragen zu beantworten.

## 1. Persönliche Vorstellung

## 2. Einleitung

Ich bin seit mehr als einem Jahr auf Antrag der bulgarischen Regierung und im Auftrag des deutschen Bundesministers des Innern als Berater der Regierung in Angelegenheiten der Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in Bulgarien. Ich versichere Ihnen, dass ich diesen Auftrag aus freien Stücken (freiwillig) und gerne erfülle.

Von vielen werde ich gefragt, ob diese Tätigkeit in einem Land wie Bulgarien überhaupt Sinn mache, ob ich Chancen für Veränderungen zum Positiven sehe. Meine schlichte Antwort darauf lautet: „Ja, sonst wäre ich nicht hier“. Etwas scherzhaft füge ich manchmal hinzu, dass ich hier schließlich die besten Voraussetzungen für meine Arbeit vorfinde.

Es ist meine ehrliche Meinung, wenn ich behaupte, dass man Korruption erfolgreich bekämpfen kann. Ich gehe noch einen Schritt weiter, indem ich Ihnen versichere, dass es möglich ist, Korruption zu vermeiden und es ist sogar möglich Korruption zu erkennen, ohne dass dafür konkrete Hinweise vorliegen.

Ich behaupte das mit Nachdruck auch und gerade weil ich mich bereits länger als ein Jahr in Bulgarien aufhalte. Wenn Sie nachgerechnet haben, werden Sie feststellen, dass ich meine Arbeit schon während der letzten Regierung als Berater der ehemaligen stellvertretenden Premierministerin, Frau Plugtschieva begonnen habe. Frau Plugtschieva verschaffte mir Zugang zu allen für meine Tätigkeit wichtigen Institutionen und Personen. Das gab mir die Gelegenheit, mir einen persönlichen Eindruck von der Lage der Korruptionsbekämpfung in Bulgarien zu machen.

Die Tatsache, dass während des Wahlkampfes im Sommer 2009 die Räder in den Ministerien weitgehend zum Stillstand kamen (typisch für osteuropäische Länder), nutzte ich intensiv, um über geeignete Konzepte zur Lösung des Korruptionsproblems in Bulgarien nachzudenken. Schnell ist mir klar geworden, dass es mit einzelnen Ratschlägen und Maßnahmen nicht gelingen kann, nachhaltige Erfolge zu erzielen.

Was bei den Überlegungen herausgekommen ist, habe ich im August 2009 dem neuen stellvertretenden Premierminister und Innenminister Herrn Zvetanov als Projekt „BORKOR“ vorgestellt und als schriftliches Konzept im Oktober 2009 vorgelegt.

Inzwischen ist „BORKOR“ als das Modell der bulgarischen Regierung zur Umsetzung der Bekämpfungsstrategie im Bereich der Korruption und diesen Bereich überlappenden Teil der OK offiziell vorgestellt worden. Der Ministerrat hat die Bekämpfungsstrategie und deren Realisierung im November 2009 beschlossen.

## 3. Ausgangslage bei der Konzipierung von „BORKOR“

Das Resultat der Lageanalyse zur Korruptionsbekämpfung in Bulgarien, war leider niederschmetternd. Ich erspare Ihnen die Einzelheiten, da die Aufzählung der einzelnen Fakten alleine schon zu viel Zeit in Anspruch nehmen würde.

So viel sei jedoch gesagt: Die bestehende Gesetzgebung, die Organisations- und Verantwortungsstrukturen sowie die Verwaltungs- und Kontrollprozesse waren und sind aus meiner Sicht überwiegend nicht oder wenig geeignet, wirksam Korruption und OK vorzubeugen, geschweige denn dagegen vorzugehen. Schlimmer noch: Einige sich besonders negativ auswirkende Rahmenbedingungen verhindern oder behindern die erfolgreiche Arbeit im Kampf gegen Korruptionskriminalität bereits im Ansatz.

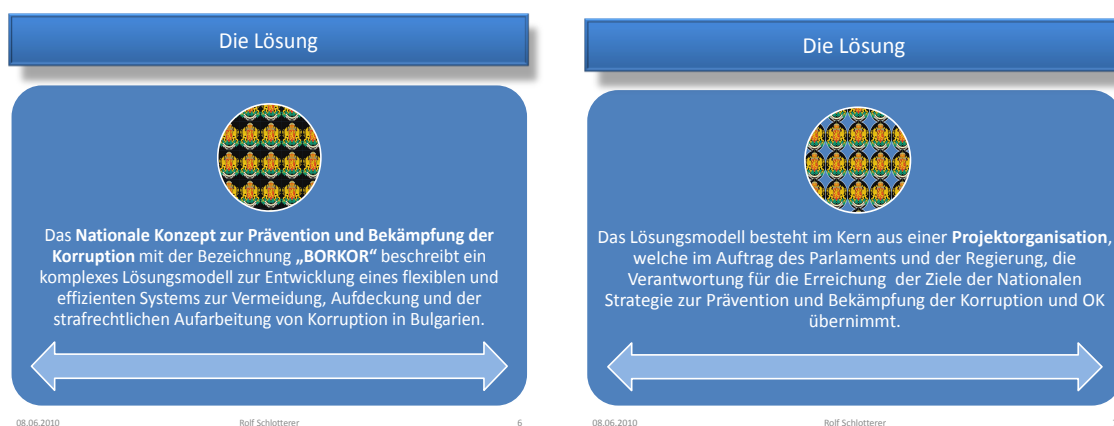
Die Schlussfolgerung daraus lautete, dass eine speziell für Bulgarien zugeschnittene Lösung entwickelt werden musste. In dieser Situation kam für mich nur ein ganzheitliches Lösungsmodell in Frage, das in der Lage sein würde, möglichst flächendeckend und lückenlos die Ursachen und Schwachstellen der korruptionsbegünstigenden Prozesse zu erfassen und wirksame Gegenmaßnahmen zu entwickeln und zu implementieren. Innerhalb der Lösung sollten möglichst alle kontraproduktiven Rahmenbedingungen der bulgarischen Verwaltungsstruktur und der bestehenden Zuständigkeits- und Verantwortungsregelungen vermieden werden.

Bereits die Vorbereitungen zur Schaffung der rechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen zur Schaffung der Struktur zur Umsetzung des Projektkonzeptes stellt eine besondere Herausforderung dar. Bei der gegenwärtigen Haushaltslage soll nicht verschwiegen werden, dass sich auch die Finanzierung des Projektes nicht einfach gestaltet. Es sind gemeinsame Anstrengungen der Ministerien und der Agenturen notwendig.


Die wichtigsten Grundlagen, der Rechtsstatus, die Organisation sowie die Finanzierung sind inzwischen auf einem guten Weg. Die Schaffung der personellen und technischen Voraussetzungen wird dagegen noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

#### 4. Das Konzept BORKOR


##### **Präsentation, Bild 2-4 - Lösung**



**Die Lösung**



Darüber hinaus soll das Projekt einen fortlaufenden Prozess zu einer wirksamen Bekämpfung der Korruption in Gang setzen, welcher im Ergebnis ein geschlossenes Interventionssystem aller Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Korruption entstehen lässt.



08.06.2010 Rolf Schlottner 8

**a. Ziel des Projektes**

Ziel des Projektes ist in erster Linie, die Umsetzung der Strategie der Regierung zur Prävention und Bekämpfung der Korruption und der OK, wobei der Teil der OK von Bedeutung ist, der sich mit der Korruption überschneidet.

**Präsentation, Bild 5 – 7 – Ziele**

**Projektziele**

Ziel 1

Bevölkerung

- Kontinuierliche Verbesserung des Vertrauens der bulgarischen Bürger in die Regierung, die Justiz und die öffentliche Verwaltung durch mehr Transparenz und vertrauensvolle Zusammenarbeit im Kampf gegen die Korruption

08.06.2010 Projektkonzept BORKOR® - R. Schlottner 9

**Projektziele**

Ziel 2

Interventionssystem

- Implementierung eines effizienten Interventionssystems zur Verhinderung und Aufdeckung von Korruption

08.06.2010 Projektkonzept BORKOR® - R. Schlottner 10



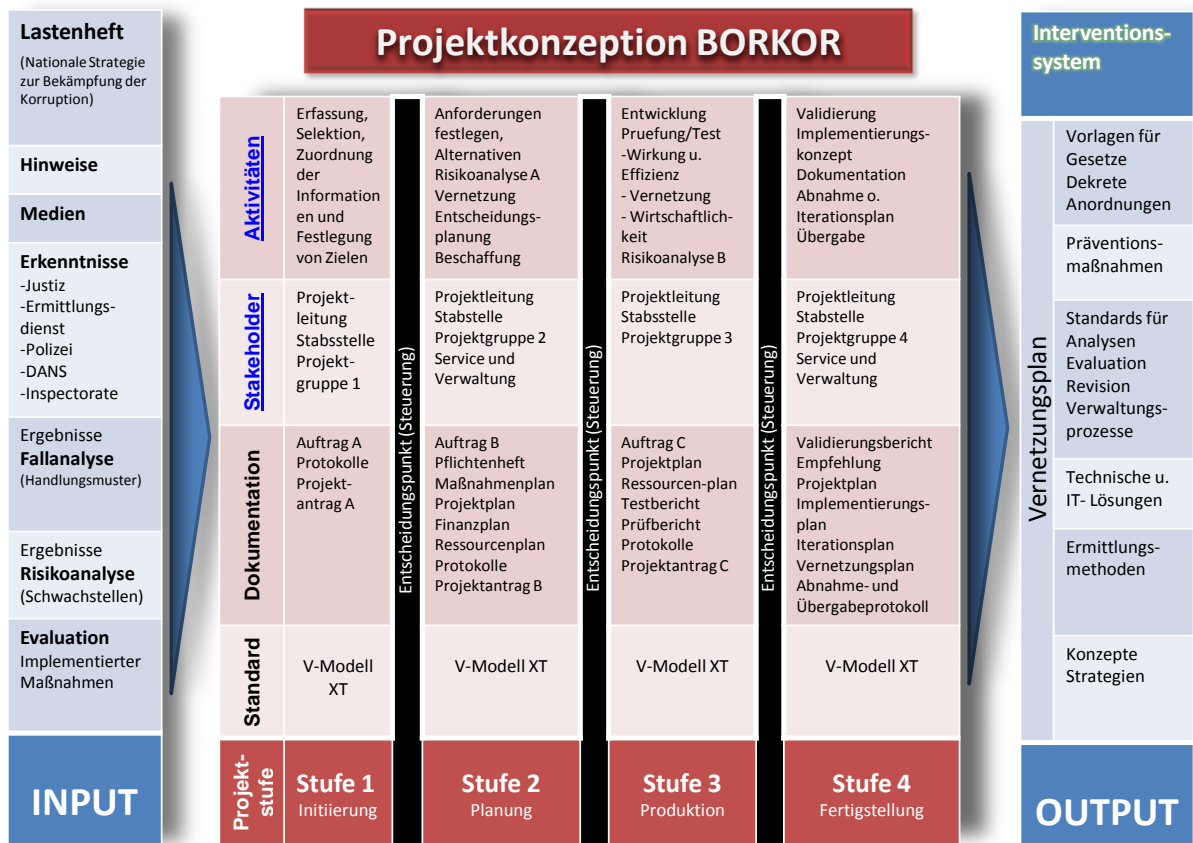
08.06.2010

Projektkonzept BORKOR® - R. Schlotterer

11

### b. Projektprozesse

#### Präsentation, Bild 8 – Projektkonzeption BORKOR



09.06.2010

Projektkonzept BORKOR © - Rolf Schlotterer

12

Wenn ein Projekt wie BORKOR eine solche Aufgabe übernimmt, ist dies nur zu leisten, wenn zuvor und während der Durchführung des Projektes einige Voraussetzungen gegeben sind.

### c. Die wichtigsten Prämissen zur erfolgreichen Realisierung von BORKOR

Zu einer nachhaltig wirksamen Bekämpfung der Korruption reicht der politische Wille allein nicht aus. Entscheidend für den Erfolg des Vorhabens sind, dass die entscheidenden Voraussetzungen für die Durchführung geschaffen werden.

Folgende Prämissen sind Bestandteil des Projektkonzeptes:

- Das Projekt wird als nationales Projekt auf der Ebene des Ministerrates als juristische Person installiert.
- Das Projekt muss über autarke Strukturen verfügen. Das schließt die sichere Finanzierung und Finanzverwaltung mit ein.
- Alle Aktivitäten und Prozesse des Projektes werden streng nach den Regeln des bewährten Standards der deutschen Bundesregierung für Projekte zur Entwicklung komplexer Lösungen, dem sog. **V-Modell XT**® geplant, durchgeführt und überwacht.
- Die Kontrolle des Projektes zur Erfüllung des Projektauftrages erfolgt formell durch einen Lenkungsausschuss, der sich aus hochrangigen Vertretern der Regierung und des Parlamentes und der Projektleitung zusammensetzt.
- An dem Projekt werden möglichst viele staatliche und nichtstaatliche, nationale, ausländische und internationale Institutionen, Organisationen, Strukturen und gegebenenfalls Einzelpersonen als Projektpartner beteiligt.
- Projektpartner kann sein, wer am Erfolg des Projektes Interesse hat und einen wesentlichen Unterstützungsbeitrag zum Gelingen des Projektes beitragen kann und will. Nichtstaatliche Bewerber als Projektpartner sollen zugelassen werden, wenn sie glaubhaft Ziel und Zweck des Projektes vertreten können.
- Das Projekt sammelt und bewertet relevante Informationen und entwickelt auf der Grundlage von Risikoanalysen geeignete und nachhaltig wirksame Maßnahmen zur Vermeidung, Aufdeckung und zum Nachweis von Korruption.
- Die Maßnahmen befassen sich mit allen Bereichen zur Beseitigung korruptionsbegünstigender Schwachstellen auf der Ebene der Gesetze, der Organisationen sowie der relevanten Verwaltungs- und Überwachungsprozesse und schließt auch Strategien, Methoden, Ermittlungsansätze und technische Lösungen ein.
- Die Vorgaben zur Entwicklung von Maßnahmen richten sich nach dem Prinzip eines definierten Interventionssystems. Dieses Interventionssystem umfasst alle von „BORKOR“ als geeignet zertifizierten Maßnahmen in einem ganzheitlichen System. Die Maßnahmen werden in diesem System dokumentiert und in Relation zueinander gesetzt. *(Anm.: Im Klartext bedeutet das, dass die Maßnahmen auch und vor allem daran gemessen werden, ob Sie zueinander kompatibel sind, sich gegenseitig in ihrer Wirksamkeit verstärken oder ergänzen und möglichst keine schädigenden Nebenwirkungen und Unverträglichkeiten mit sich bringen. Selbstverständlich wird dabei auch darauf geachtet, dass nach Möglichkeit,*

*Ausweichstrategien der Gegenseite weitgehend berücksichtigt oder gar ausgeschlossen werden können.)*

- Die Mitarbeiter für das Projekt kommen aus allen Ministerien und Agenturen, der Justiz und den Kommunen. Diese werden nach einem festgelegten Befähigungsprofil ausgewählt und erhalten danach eine spezielle Schulung für die Erfüllung ihrer künftigen Aufgaben. Nach den aktuellen Plänen werden 136 für die Dauer des Projektes verpflichtete Mitarbeiter benötigt. Bis zu 50 weitere flexible und temporär besetzte Arbeitsstellen werden zusätzlich zur Verfügung gestellt. *(Anm.: Wenn man bedenkt, dass sich bisher bis zu 80 verschiedene Arbeitsgruppen in den Ministerien und Agenturen mit Angelegenheiten der Korruptionsprävention und deren Bekämpfung beschäftigt haben, kann man die Einrichtung des zentralen Projektes BORKOR streng genommen sogar als Maßnahme zur Freisetzung von Personalressourcen betrachten)*

#### **d. Das Prinzip „BORKOR“**

Das Prinzip „BORKOR“ basiert auf der Erfahrung, dass alles was eine Wirkung hat, seine Ursache hat. Das Wissen um den Zusammenhang zwischen Ursache und Wirkung, kann in unterschiedlicher Weise genutzt werden. Es können gezielte Maßnahmen zur Bekämpfung oder zur Erschaffung von Ursachen und Wirkungen entwickelt werden. Entscheidend dabei ist, dass man die Maßnahmen und deren Wirkung versteht und beherrscht. Nur so kommt man vom Reagieren in die Situation des Agierens. Das klingt sehr banal, ist es aber in der Praxis nicht.

Wir erleben es fast täglich, dass Politik auf Ereignisse, die vorhersehbar waren, nur noch reagiert. Denken Sie an den Maßnahmenkatalog zur Schließung des überraschenden Haushaltsdefizits in Bulgarien oder an die Maßnahmen zur Überwindung der Finanzkrise Griechenlands, die sich inzwischen zur Eurokrise entwickelt hat. Welchen Preis muss wer bezahlen, wenn Brände gelöscht werden müssen, die zu vermeiden gewesen wären? Und wenn der Brand nicht vorhersehbar, jedoch nicht zu vermeiden war, hätte der Schaden nicht leicht begrenzt werden können?

Bei BORKOR geht es gerade darum, Schwachstellen zu analysieren und Maßnahmen zu entwickeln, die Schäden erst gar nicht entstehen lassen oder zumindest den Schaden begrenzen. Dafür braucht man Fachkenntnisse, Informationen, Methodik und Technik. Über all das soll BORKOR verfügen.

Das Prinzip „BORKOR“ ist in erster Linie eine Methode zur Entdeckung von Risiken und Schwachstellen und zur Entwicklung von effizienten Anti-Korruptionsmaßnahmen. Die angewandte Methodik ist sehr komplex, ermöglicht jedoch eine systematische Erschließung der Risikobereiche einschließlich des unbekanntes Dunkelfeldes. Dadurch ist es unter günstigen Voraussetzungen möglich kriminelle Handlungsmuster zu bekämpfen, bevor sie entstehen.

***(Vergleich der bekannten Methoden zur Maßnahmenentwicklung mit dem BORKOR-Prinzip)***

**5. Warum muss Korruption bekämpft werden und was heißt das für Bulgarien?**

Der Schlüssel zum Verständnis der Bekämpfung der Korruption besteht in der Tatsache, dass die elementaren Systeme<sup>1</sup> eines gut funktionierenden Gemeinwesens unserer natürlichen Intuition zuwiderlaufen. Die Systeme einer aufgeklärten und modernen Gesellschaft funktionieren jedoch nur, wenn Regelwerke befolgt werden, die sich unserer Natur, dem Streben nach Lust (jede Art von subjektiv empfundenem Vorteil) entgegenstellen.

Wie abhängig wir von Systemen geworden sind, bemerken wir vor allem in Zeiten der Krise. Finanz- und Wirtschaftskrisen betreffen jeden. Politische Stabilität, Wohlstand, Arbeitsplätze, soziale Errungenschaften und nicht zuletzt ethische Grundwerte sind in Gefahr, wenn Systeme zusammenbrechen oder außer Kontrolle geraten. Das Erstaunliche an der aktuellen Krise ist, dass man gerade am Beispiel der Finanz- und Wirtschaftskrise bisher wenig beachtete kriminalistische Erkenntnisse zur Korruptionsbekämpfung erklären und verstehen lernen kann.

So hat man aus der Erfahrung der letzten Weltwirtschaftskrise in den 20iger Jahren des letzten Jahrhunderts verstehen gelernt, dass nicht die immensen Abschreibungen aus den riskanten Finanzgeschäften das Hauptproblem darstellen, sondern noch mehr das verloren gegangene Vertrauen in die Systeme. Wenn kein Vertrauen mehr in die Systeme besteht, verhalten sich die Menschen nach Verhaltensmustern aus Zeiten, in denen alleine die Natur die Gesetze schrieb. Werden keine Gegenmaßnahmen ergriffen, gerät das Krisenszenario außer Kontrolle. Vor mehr als 80 Jahren haben die Regierungen protektionistische Maßnahmen ergriffen und haben zu spät erkennen müssen, dass gerade diese Maßnahmen zur Ausweitung der Wirtschaftskrise beigetragen haben. Auch heutzutage tun sich die Regierenden Europas schwer, die Fehler früherer Zeiten nicht zu wiederholen. Oft gleicht die Krisenstrategie der Politik einem Taumeln zwischen der verstandenen und der gefühlten Verantwortung.

Ich bitte, den vermeintlichen Exkurs in ein themenfremdes Gebiet zu verzeihen.

Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise gibt mir die willkommene Gelegenheit Zusammenhänge und Wechselwirkungen aufzuzeigen, welche uns direkt wieder zum Thema der Korruptionsbekämpfung führen.

Welche Rolle spielt die Korruption für uns alle? Was sollten wir darüber wissen?

Die Korruption begegnet uns in Bulgarien auf Schritt und Tritt und ist Teil der gesellschaftlichen Realität geworden. Sie durchdringt und unterwandert die Systeme, von denen ich sprach und ersetzt diese ab einem bestimmten Grad durch unsoziale Parallelsysteme, an die wir uns gewöhnen oder auch nicht. Wenn diese Situation eintritt, ist

---

<sup>1</sup> z.B. Finanzsystem, Wirtschaftssystem, Handelssystem, Regierungssystem, Sozialsystem etc.



das immer ein Hinweis auf allgemeine Systemfehler oder auf gezielte kriminell motivierte politische Einflussnahme.

Handelt es sich um Letzteres, ist eine Änderung der Situation kaum möglich. Handelt es sich um Systemfehler, kommt es darauf an, ob die Regierung die Zusammenhänge erkennt und entschieden daran geht, die Ursachen der Korruption zu bekämpfen.

Dem Wissen um Ursachen und Zusammenhänge kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Das Verstehen ist das oberste Grundprinzip einer wirksamen Korruptionsbekämpfung. Deshalb nutzt es nichts, wenn Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption von oben angeordnet werden. Diejenigen, welche die Maßnahmen umsetzen müssen, sollten verstehen, warum sie das tun und warum vom Erfolg der Maßnahmen das Wohlergehen des gesamten Gemeinwesens abhängt. Wenn die Verantwortung zur Korruptionsbekämpfung auf möglichst vielen Schultern getragen wird, gibt es ein Umdenken der Menschen. Das Fernziel ist dabei die Ächtung der Korruption in der Gesellschaft.

Die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung kann man im Prinzip als Schutzmaßnahmen der großen und kleinen Systeme der staatlichen Verwaltung, der Wirtschaft und der sozialen Ordnung verstehen. Es kommt nicht darauf an, dass möglichst viele Maßnahmen implementiert werden, sondern, dass am Anfang besonders schädliche Ausprägungen der Korruption gezielt und mit der notwendigen Intensität bekämpft werden. Auch diejenigen, die von der Korruption profitieren, sägen letztendlich am Ast, auf dem sie sitzen, wenn sie die Destabilisierung der Systeme zulassen, oder wie in Bulgarien am Beispiel des Gesundheitssystems, es unterlassen, kranke Systeme wirksam zu stabilisieren.

## **6. Die Korruptionsformel und ihre Anwendung**

Für die Entwicklung wirksamer Anti-Korruptionsmaßnahmen ist es wichtig, die die Tat bestimmenden Faktoren aus Sicht des oder der Täter zu kennen. Dabei gibt es Faktoren, die indirekten und solche die direkten Einfluss auf die Tatentscheidung haben.

Wenn wir von Tätern sprechen, dann meinen wir bei der Korruption in erster Linie die Vorteilsnehmer und die Vorteilsgeber. Wobei der Begriff „Vorteilsgeber“ nicht ganz zutreffend ist, da er gleichzeitig Vorteilsnehmer ist. In der Regel ist es sogar so, dass der Vorteilsgeber, derjenige ist, der den höherwertigen materiellen oder immateriellen Vorteil erlangt. Richtig müsste es heißen: Bestecher (=Vorteilsgeber) und Bestochener (=Vorteilsnehmer)

Korruption ist im Grunde genommen nichts anderes als eine Tauschleistung. Sie funktioniert nach dem Handels- oder Dienstleistungsprinzip, wonach ein Geschäftsvorgang dann zustande kommt, wenn beide Geschäftspartner zu einem Interessensausgleich kommen, bei dem jeder aus seiner Sicht einen angemessenen Vorteil zieht. Was angemessen ist, bestimmt der jeweilige Geschäftspartner jeweils für sich.

Wenn die geschäftliche Übereinkunft zwischen Vorteilsgeber und Vorteilsnehmer sowie der Vorteil des Vorteilsnehmers illegal sind, dann handelt es sich um Korruption. Zumindest der

Vorteilsnehmer hat also auf seinen Vorteil keinen Rechtsanspruch. Wenn Korruption vorliegt, dann machen sich beide, der Vorteilsgeber und der Vorteilsnehmer durch ihr Tun oder Unterlassen strafbar. Weil den Akteuren dieser Umstand bewusst ist, bedarf es bestimmter Faktoren, die den Ausschlag zur Tatentscheidung geben. Diese Faktoren lassen sich mittels einer Formel erklären. Die Formel lautet wie folgt:

$$FC \sqrt{\frac{O * B}{R1 * R2}} * I$$
$$RB \sqrt{\frac{G * V}{R1 * R2}} * I$$

(Vereinfachte Erläuterung der Formel und Bedeutung und Relation der Faktoren)

(Vereinfachte Erläuterung der Anwendung der Formel bei der Entwicklung von Anti-Korruptionsmaßnahmen)

## 7. **Schlußbemerkungen**

Von der Formel bis zur wirksamen Maßnahme gegen Korruption ist ein langer Weg, den ich Ihnen in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht vollständig erläutern konnte. Dazwischen bedarf es der Sammlung, Bewertung und Verarbeitung von qualifizierten Informationen. Diese Informationen dienen der Erkennung von Schwachstellen und deren Klassifizierung. Aus der Klassifizierung der Schwachstellen wiederum ergibt sich das Verfahren zur Entwicklung der Maßnahmen. Diese werden nach einem Qualitätsverfahren auf ihre Wirksamkeit geprüft und miteinander zu einem System verknüpft, welches die Aufgabe hat, Korruption in ausgesuchten Brennpunktbereichen zu verhindern oder zumindest aufzudecken.

Nach meiner Erfahrung ist diese Vorgehensweise die einzige, welche schnelle und zuverlässige Erfolge bei der Prävention und Bekämpfung der Korruption bringt.

Die Wahl der Methode entscheidet darüber, wer als Sieger ins Ziel kommt. Ich wünsche es Ihnen und mir, dass es in Bulgarien nicht mehr nur die Korrupten sind.

Ich danke Ihnen für die Aufmerksamkeit.