



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

REX/353
"Korruptionsbekämpfung
in den südlichen
Mittelmeerländern"

Brüssel, den 19. September 2012

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zum Thema

"Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Korruptionsbekämpfung in den südlichen
Mittelmeerländern"
(Initiativstellungnahme)

Berichterstatter: **Juan MORENO PRECIADO**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 19. Januar 2012 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

"Die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Korruptionsbekämpfung in den südlichen Mittelmeerländern".

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 5. September 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 483. Plenartagung am 18./19. September 2012 (Sitzung vom 19. September) mit 149 gegen 1 Stimme bei 3 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Korruption ist ein weltweites Problem, das gravierende Beeinträchtigungen für die Bürgerinnen und Bürger mit sich bringt. Im südlichen Mittelmeerraum war sie jüngst einer der Auslöser für die Revolutionen, die als "Arabischer Frühling" bezeichnet werden. Die Zivilgesellschaft, die eigentliche Triebfeder dieser Revolutionen, hat zur Verurteilung der Korruption aufgefordert.
- 1.2 In vielen Ländern ist die Korruptionsbekämpfung sowohl eine der größten Herausforderungen als auch ein Barometer zur Messung des Grades an Transparenz und Qualität der neuen *governance* in den Rechts- und Regierungsinstitutionen sowie in den öffentlichen Behörden.
- 1.3 Die Rechtsvorschriften und Instanzen, die in einigen Ländern zur Korruptionsbekämpfung geschaffen wurden, müssen ausgebaut und gefestigt werden. Die Existenz repräsentativer und unabhängiger ziviler und sozialer Organisationen ist für die Kontrolle der Regierungs- und Verwaltungssysteme durch die Bürger von wesentlicher Bedeutung.
- 1.4 Die demokratischen Veränderungen fördern positive Reformen, die es zu vertiefen gilt. Über die institutionellen Reformen hinaus ist es notwendig, den Kampf gegen die Korruption in öffentlichen Dienstleistungsbereichen wie Verkehr und öffentliche Arbeiten, Bildung, Gesundheit und Gefängniswesen aufzunehmen. Es sollte vermieden werden, dass sich die Medien ausschließlich dem Thema Sicherheit widmen – zulasten der Korruptionsbekämpfung.

- 1.5 Um das Niveau der Beziehungen zu ihren Nachbarländern zu bestimmen, muss die EU im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) berücksichtigen, ob die demokratischen Werte wirklich geachtet werden. Der EWSA fordert die EU dazu auf sicherzustellen, dass die Aktionspläne diesen Vorgaben entsprechen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen in der Korruptionsbekämpfung sowohl intern als auch in den Beziehungen zu den Partnerländern ein moralisches Vorbild sein.
- 1.6 Der EWSA ersucht die EU darum, von ihren Partnern insbesondere die Wahrung von ideologischem und religiösem Pluralismus, Pressefreiheit, Unabhängigkeit der Justiz, Chancengleichheit von Männern und Frauen sowie der Vereinigungsfreiheit zu verlangen.
- 1.7 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Prioritäten der ENP auch bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Migration, Asyl, Visumpolitik, Maßnahmen gegen Terrorismus, organisierte Kriminalität, Drogen- und Waffenschmuggel, Geldwäsche und Finanz- und Wirtschaftsdelikte erfüllt werden müssen. Durch die Aktionspläne müssen die Reformen der Gerichts- und Strafvollzugssysteme und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit gefördert werden.
- 1.8 Darüber hinaus hält der EWSA die effektive Einhaltung der grundlegenden ILO-Übereinkommen über "menschenwürdige Arbeit" durch die Euromed-Länder für vorrangig.
- 1.9 Der EWSA verpflichtet sich dazu, die Organisationen der Zivilgesellschaft im südlichen Mittelmeerraum weiterhin zu unterstützen, und ist der Auffassung, dass die Regierungen der Partnerländer mit Unterstützung der EU Bildungsprogramme auflegen sollten, um die Schaffung und Stärkung der zivilen und sozialen Organisationen anzuregen. Besonders gilt es, den sozialen Dialog zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie die Rolle der Frauen auf Wirtschafts- und Unternehmensebene zu fördern.

2. **Korruption: ein Hindernis für Entwicklung und Justiz**

- 2.1 Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme stehen die Länder des südlichen Mittelmeerraums. Gleichwohl erstreckt sich die Korruption in Politik und Verwaltung auf alle Kontinente (einschließlich der EU-Mitgliedstaaten), wie verschiedene anerkannte Agenturen und Organisationen bestätigen und es täglich in Medienberichten festgestellt wird.
- 2.2 Der EWSA kann und muss den Organisationen der Zivilgesellschaft im südlichen Mittelmeerraum in ihrer derzeitigen Aufbauphase Unterstützung und Solidarität anbieten. Die EU muss ihrerseits über bilaterale Assoziierungsmechanismen und Instrumente der ENP und der Mittelmeerunion einen wirksamen Beitrag zur Verwirklichung der demokratischen Prinzipien leisten, die in der Erklärung von Barcelona von 1995 verankert sind.
- 2.3 Die Sozialpartner und zivilgesellschaftlichen Organisationen des Mittelmeerraums können entscheidend daran mitwirken, dass sich diese neue Etappe der Demokratisierung durch Transparenz und Verfahren der guten Regierungsführung auszeichnet.

2.4 Die Korruption im Sinne des unrechtmäßigen, mangelhaften oder missbräuchlichen Regierens auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene hat in verschiedenen Ländern zugenommen, namentlich in Ländern mit hohen Armutsraten und ganz besonders in diktatorisch regierten Ländern.

2.4.1 Die Anhäufung wirtschaftlicher Privilegien seitens der herrschenden Eliten, Vetternwirtschaft, Bestechung, unmittelbare Aneignung von Vermögen durch den Staat und dessen Umleitung auf private Konten bzw. in private Investitionen gehören zu den Missbräuchen, die jahrzehntelang den politischen Führungsstil der vor Kurzem gestürzten Diktatoren und anderer, noch herrschender Machthaber geprägt haben.

Neben der systematischen Korruption, auf die sich diese Stellungnahme im Wesentlichen bezieht, haben sich in den Ländern des südlichen Mittelmeerraums korrupte Praktiken in bestimmten Privatsektoren und Personengruppen entwickelt. Einige Praktiken fallen in den Bereich der gewöhnlichen Kriminalität, z.B. der Mafianetzwerke, die basierend auf Korruption und Gewalt eine Parallelgesellschaft außerhalb jedes institutionellen Rahmens aufbauen möchten.

2.4.2 Korruption ist ein auf der Welt weitverbreitetes Phänomen, wie die Organisation Transparency International (TI) in ihrer Jahresuntersuchung¹ feststellt: Darin klassifiziert sie 183 Länder auf einer Skala von 0 Punkten (ausgesprochen korrupt) bis 10 Punkten (sehr transparent); über zwei Drittel der klassifizierten Länder erhalten weniger als 5 Punkte. Die nordafrikanischen Länder befinden sich im unteren Mittelfeld oder am Ende der Rangliste.

2.5 In einigen Ländern wird die Wirksamkeit der geltenden Antikorruptionsgesetze durch die Praktiken der Bestechung und der politischen Kontrolle selbst eingeschränkt. Noch können die Folgen der jüngsten politischen Veränderungen nicht abgeschätzt werden, doch sind sie in bestimmten Fällen bereits offenkundig.

2.6 Das Problem der politischen Korruption berührt verschiedene öffentliche und private Bereiche des Alltags dieser Länder und beeinflusst die Lebensqualität der Bürger: Es führt zum Verlust von Rechten, zur Diskriminierung von Gruppen und zum Schwund von Mitteln infolge von Bestechung oder Einschränkung des rechtmäßigen Zugangs zu Beschäftigung, Information und Repräsentation.

2.7 Im öffentlichen Sektor sind ein Mangel an Transparenz seitens der Behörden und politischen Parteien in Bezug auf die öffentlichen Mittel, Undurchsichtigkeit bei der Kontenführung von Unternehmen, Hürden bei der Kontrollausübung durch die Massenmedien sowie Methoden der Bestechung von Justiz- und Verwaltungsbeamten zu beobachten.

¹ Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index) 2011, veröffentlicht 2011.

2.7.1 Die dürftigen Mittel der Justizbehörden (und deren Missbrauch bzw. Unterschlagung) hat das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) als einen negativen Faktor bezeichnet, der menschenwürdige Mindestbedingungen in Gefängnissen verhindert und zur Zunahme der Kriminalität beiträgt.

3. **Korruption: ein weitverbreitetes Problem in den Ländern des südlichen Mittelmeerraums**

3.1 In den Ländern des südlichen Mittelmeerraums ist Korruption mittlerweile eine gängige Verhaltensweise. Bestimmte Praktiken werden bedenkenlos und nahezu offen angewandt. Korruption betrifft die gesamte Gesellschaft, einschließlich des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens; sie hat sich so ausgebreitet, dass sie fester Bestandteil der Traditionen und Gebräuche ist.

3.2 Korruption wird von der Bevölkerung der südlichen Mittelmeerländer in hohem Maße wahrgenommen, wie Untersuchungen verschiedener nichtstaatlicher Organisationen zeigen.

3.2.1 Es werden drei Arten der Korruption wahrgenommen, die entsprechend ihrer gesellschaftlichen Ablehnung klassifiziert werden können:

- a) Korruptionspraktiken, die von allen verurteilt werden;
- b) Korruptionspraktiken, die nur von einem Teil der Bevölkerung verurteilt werden;
- c) Korruptionspraktiken, die von der Bevölkerung weitgehend toleriert werden.

3.2.2 Beamte und Politiker zählen zu den korruptesten gesellschaftlichen Gruppen.

3.2.3 Das Gesundheitswesen ist einer der Bereiche, in denen die Bürger am häufigsten auf Korruption zurückgreifen, da sie vielfach vor der Wahl stehen, entweder "Schmiergelder" zu zahlen oder nicht die notwendige Versorgung zu erhalten, auch wenn es sich um eine öffentliche Dienstleistung handelt.

3.2.4 In dem für die Gesellschaft und Wirtschaft so wesentlichen Bereich der Justiz betrifft die Korruption sowohl die Einheimischen als auch die ausländischen Investoren. In vielen Ländern werden ausländische Direktinvestitionen durch Korruption im Rechtswesen behindert.

3.2.5 Der öffentliche Dienst ist eine Brutstätte für Korruption. Es werden Systeme entwickelt, durch die Menschen, die nicht über die entsprechenden Fähigkeiten verfügen, im Zuge von Auswahlverfahren eine Stelle im öffentlichen Dienst erhalten können.

3.3 *Andere Formen der Korruption*

3.3.1 "Gelegentliche" Korruption: Sie dient dazu, eine bestimmte Dienstleistung zu erhalten. Es handelt sich um Korruption durch den Nutzer (eine natürliche oder juristische Person), der

sich gezwungen sieht, für den Zugang zu einer Dienstleistung zu bezahlen. Diese teilweise tolerierte "kleine Korruption" richtet ebenfalls erheblichen gesellschaftlichen Schaden an.

- 3.3.2 "Massenhafte" Korruption: Es handelt sich um eine Korruption, die nicht förmlich verlangt wird. Diejenigen, die sie anwenden, wissen, dass Geschenke und bestimmte Gefälligkeiten den Kontakt und den Zugang zu einer Dienstleistung erleichtern können.
- 3.3.3 "Institutionalisierte" Korruption: Es handelt sich um eine hartnäckige, tiefsitzende Korruption, die praktisch jeder kennt. Der Nutzer ist im Bilde und kennt im Vorhinein den Preis, den er für den Zugang zu einer Dienstleistung zu zahlen hat.
- 3.3.4 "Ausgehandelte" Korruption: Sie kommt in bestimmten rechtlichen und wirtschaftlichen Sachbereichen vor, z.B. im öffentlichen Beschaffungswesen oder bei der gütlichen Einigung in Steuerangelegenheiten.
- 3.3.5 Korruption durch "vollendete Tatsachen": Träger von Wirtschaftsprojekten sind häufig Opfer dieses Typs der Korruption. Wenn sie eine bestimmte Stufe in der Verwirklichung ihres Projekts erreichen, sehen sie sich gezwungen zu zahlen, um ihr Projekt fortsetzen zu können. Auch ausländische Investoren sind mit dieser Art der Korruption konfrontiert: Dann müssen sie zahlen oder sich in bestimmten Fällen mit einem "Würdenträger" zusammentun, um ihre Unternehmung fortführen zu können.
- 3.3.6 Die Unternehmer sind der Ansicht, dass Korruption eines der Haupthemmnisse für die Unternehmensentwicklung im südlichen Mittelmeerraum ist. In mehreren Ländern nehmen trotz anhaltend hoher öffentlicher Nachfrage nur sehr wenige Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen teil. Die meisten Unternehmen sind der Auffassung, dass die Auftragsvergabe bereits eine "abgemachte Sache" ist.
- 3.3.7 Korruption des Typs "Dienstleistung gegen Dienstleistung": Hier geht es nicht um die Zahlung von Bargeld, sondern um die Kompensation mittels einer Dienstleistung oder eines Privilegs.
- 3.3.8 "Pyramidische" Korruption: In bestimmten Dienstleistungsbereichen gibt es eine pyramidisch aufgebaute Korruption. Jede Ebene der Hierarchiepyramide, beginnend bei der untersten, beansprucht einen "Korruptionsanteil", der mit jeder Ebene bis zur Spitze der Pyramide zunimmt. Im Allgemeinen kann in derartigen Bereichen die Ernennung für einen Posten in Höhe des Schätzwerts des "Korruptionsanteils" erkaufte werden.
- 3.3.9 "Mittel- und langfristig geplante" Korruption: Es handelt sich um eine Art "Korruptionswissenschaft". In einem bestimmten Land kann eine Person für einen (sehr) hochrangigen Posten ernannt werden, um einen auf Korruption basierenden Plan zur persönlichen Bereicherung zu erstellen. Dies wird durch die Umleitung der öffentlichen Mittel im ausschließlichen Interesse einer Person oder Gruppe erreicht.

- 3.3.10 "Parteipolitische Korruption": In vielen Ländern werden bei Wahlen Stimmen gekauft. Wahlkampagnen bieten Einkunftsmöglichkeiten für viele Menschen, insbesondere in ärmeren Gegenden.
- 3.3.11 Korruption kommt auch in der Privatwirtschaft vor, auch wenn man bei diesem Thema in der Regel ausschließlich auf den öffentlichen Sektor verweist. Der Privatsektor ist durchaus auch von Korruption betroffen. Beispielsweise erhalten die Angestellten in Kliniken eine finanzielle Gegenleistung, die von ihrem Grad der Verantwortung abhängt. In privaten Unternehmen gibt es Korruption bei Vertragsabschlüssen.
- 3.4 Die Bevölkerung im südlichen Mittelmeerraum sieht der Korruptionsbekämpfung nicht untätig zu:
- Man ist sich der Tatsache bewusst, dass Korruption kein "notwendiges Übel" ist und es Länder und Systeme auf der Welt gibt, die ohne Korruption auskommen;
 - derzeit entstehen Vereinigungen, die nicht nur die Korruption anprangern, sondern auch den Bürgern deren wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung vor Augen führen;
 - mehrere Länder haben neue Rechtsvorschriften erlassen, die der Korruptionsbekämpfung Rechnung tragen;
 - die Bevölkerung ist sich darüber im Klaren, dass die Rechtsstaatlichkeit weiter entwickelt werden muss sowie Integrität bei der Bekämpfung von Korruption und Privilegien notwendig ist;
 - es treten Mandatsträger, einschließlich Vertreter von Minderheiten, in Erscheinung, die die Korruptionsbekämpfung auf die politische Tagesordnung setzen;
 - es gibt symbolische Verurteilungen von Personen, die sich der Korruption schuldig gemacht haben;
 - in mehreren Ländern wurden Antikorruptionsstellen eingerichtet.
4. **Korruption: Auslöser für den Bürgeraufstand und Herausforderung für den arabischen Demokratisierungsprozess**
- 4.1 Der sog. Arabische Frühling wurde von der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (24.-28. Oktober 2011, Marrakesch) als klare Ablehnung der Korruption und als Aufruf zu Integrität und Demokratie bezeichnet.

- 4.2 Die Demokratisierungsbewegung hat bislang weder alle arabischen Länder erreicht, noch hat sie sich in den Ländern, deren autoritäre Regierung gestützt wurde, gefestigt. Dennoch hat die schnelle Einführung des politischen Pluralismus das westliche Klischee Lügen gestraft, dass die arabischen Völker keine Demokratie möchten oder auf diese noch nicht vorbereitet sind. Die Zivilgesellschaft engagiert sich in fast allen diesen Ländern, indem sie an den Übergangsprozessen mitwirkt oder einen noch umfassenderen Wandel fordert.
- 4.3 Trotz der Weite und der Vielfalt der arabischen Welt haben gemeinsame sprachliche, politische und kulturelle Elemente die Verbreitung der Demokratiebewegung, die Ende 2010 in Tunesien begann und unmittelbar darauf nach Ägypten überschwappte, in der gesamten Region erleichtert.
- 4.4 Diese Prozesse des Wandels haben nicht alle dieselbe Gestalt gehabt noch dieselben Folgen zeitigt. In mehreren Ländern wurden erstmalig pluralistische Wahlen abgehalten und auf dem Willen des Volkes beruhende Regierungen eingesetzt, was einem tiefgreifenden politischen Wandel gleichkommt. In anderen Ländern haben die friedlichen Proteste zwar keinen Regimewechsel, aber wichtige politische Reformen bewirkt. In Syrien geht die Diktatur weiterhin mit Gewalt gegen die Opposition vor, was unzählige Opfer in der Bevölkerung zur Folge hat.
- 4.5 Auch die Organisationen der Zivilgesellschaft, die die Hauptakteure der Protestbewegungen sind, versuchen, sich neu zu organisieren und die neuen Chancen oder Versprechen des Wandels zu nutzen.
- 4.5.1 Beispielsweise sind in Libyen, wo sich das politische System vollständig gewandelt hat, Organisationen entstanden wie der Freie Libysche Arbeiterbund, ein unabhängiger Gewerkschaftsverband, der an die Stelle der offiziellen Gewerkschaftsstruktur des Gaddafi-Regimes getreten ist. In ähnlicher Weise ist in Ägypten das Gewerkschaftsmonopol der zentralen ETUF durch die Gründung neuer Verbände wie EFITU und EDLC zerbrochen.
- 4.6 Vor dem Aufkommen der Demokratisierungsbewegungen hatte der EWSA bereits erklärt, dass die Vereinigungsfreiheit in den südlichen Mittelmeerländern nicht gewährleistet ist und das Erstarken der Zivilgesellschaft durch politische und administrative Hindernisse erschwert wird.
- 4.6.1 Es muss sichergestellt werden, dass die früheren Widersprüche zwischen der Ratifizierung der von den Regierungen unterzeichneten internationalen Übereinkommen und den einzelstaatlichen Gesetzen, die diese in der Praxis einschränken oder verhindern, beseitigt werden.

5. Die Rolle der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft insgesamt in den Demokratisierungsprozessen und den Antikorruptionssystemen

5.1 In der Schlusserklärung des Europa-Mittelmeer-Treffens der Wirtschafts- und Sozialräte und vergleichbarer Einrichtungen (16.-18. November 2011, Istanbul) wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, *den demokratischen Übergangsprozess in den südlichen Mittelmeerländern durch die Einrichtung von Regierungsinstitutionen, die Gründung unabhängiger Gerichte und die Unterstützung der Medienfreiheit sowie durch verstärkte Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu fördern und zu festigen.*

5.2 Es gilt, die Hindernisse bei der Gründung von Verbänden aus dem Weg zu räumen und vor allem die korrupte Praktik zu beenden, regierungsnahen Personen zu Verbandsvorsitzenden zu machen, um ihre repräsentative Funktion zu untergraben.

5.3 Die Förderung von Tarifverhandlungen im Rahmen des sozialen Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist von grundlegender Bedeutung.

Über die bloße (wenngleich wichtige) Ratifizierung der ILO-Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit hinaus ist mehr für deren tatsächliche Umsetzung zu tun. Die Regierungen müssen sich daran halten, und sie müssen Gegenstand der Konzertierung zwischen dem Staat und den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sein.

5.4 Zur Kanalisierung der gemeinsamen Vorschläge der unabhängigen und repräsentativen Verbände sind beratende Institutionen unabdingbar, so wie sie bereits in mehreren Ländern existieren.

5.5 In mehreren Ländern wurden institutionelle Kanäle zur Bekämpfung der Korruption eingerichtet, wie etwa die 2007 geschaffene Zentralstelle zur Korruptionsprävention (Instance centrale de prévention de la corruption) in Marokko, in der die Zivilgesellschaft mitwirkt. Die Organisationen der Verbraucher, Endnutzer, Landwirte, Unternehmer, Frauen, Gewerkschaften und weiterer betroffener Branchen und Gruppen sollten sich ebenfalls an den Gremien zur Kontrolle des Gesundheitswesens, der Preisgestaltung, der Wasserwirtschaft, der Einwanderung, der Sozialdienstleistungen usw. beteiligen.

5.6 Im Allgemeinen spielen die gesellschaftlichen und bürgerschaftlichen Akteure (Gewerkschaften, Unternehmer, Verbände, Nichtregierungsorganisationen) eine grundlegende Rolle – vor allem wenn es sich um unabhängige Organisationen handelt, die in vielen Fällen noch am Anfang stehen.

- 5.7 Im Kampf gegen die Korruption variiert die Rolle der Sozialpartner² zwischen einzelnen Ländern. Ihre Einbindung gestaltet sich in den südlichen Mittelmeerländern unterschiedlich.
- 5.8 In bestimmten Ländern wurden Ausbildungs- und Sensibilisierungsprogramme entwickelt. Deshalb ist es gegenwärtig notwendig, ein breit angelegtes Programm zur Stärkung der Korruptionsbekämpfung zu fördern und zu unterstützen.

Brüssel, den 19. September 2012

Der Präsident des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON

²

Im Forum für den sozialen Dialog hat man sich grundsätzlich auf eine Kampagne mit dem Titel "Sozialpartner gegen Korruption und für verantwortungsvolles Regieren" geeinigt.