

**Die Qualität der Demokratien Deutschland, Frankreich, Spanien und
Portugal**

Eine empirisch-vergleichende Analyse

**Von der Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart
zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)
genehmigte Abhandlung**

Vorgelegt von

Rebecca Duarte

aus München

Hauptberichter:

Prof. Dr. Dieter Fuchs

Mitberichter:

PD Dr. Angelika Vetter

Tag der mündlichen Prüfung: 21. Februar 2014

**Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart
Erscheinungsjahr 2014**

Inhaltsverzeichnis:

Tabellenverzeichnis	6
Verzeichnis der Schaubilder	8
Abkürzungsverzeichnis	9
Zusammenfassung	11
Abstract	14
1 Einleitung und Wahl des Themas	17
2 Konzeptueller Rahmen	21
2.1 Stand der Forschung	21
2.2 Auswahl der Konzepte.....	25
2.3 Das Konzept der „embedded democracy“ nach Merkel et al. (2003)	26
2.4 Das Konzept der „Defekten Demokratie“ nach Merkel et al. (2003).....	27
2.5 Die vier Subtypen der „Defekten Demokratie“ nach Merkel et al. (2003)	31
2.6 Das Konzept der Qualität von Demokratien nach Morlino (2004)	32
2.7 Stärken und Schwächen der Konzepte: eine kritische Diskussion	35
2.7.1 Zu den Konzepten von Merkel et al. (2003)	35
2.7.2 Zum Konzept von Morlino (2004).....	37
3 Operationalisierung der Konzepte von Merkel et al. (2003) „Defekte Demokratien“ und von Morlino (2004) „Die Qualität von Demokratien“	38
3.1 Zur Auswahl und Validität der Indikatoren.....	38
3.1.1 Überschneidung der Indikatoren der Konzepte von Merkel et. al (2003) und Morlino (2004)	39
3.1.2 Ergänzungen, Modifikationen und Ausschlüsse von Indikatoren.....	45
3.2 Messung der Defekten Demokratie und der Qualität von Demokratie	47
3.2.1 Das Messinstrument nach Merkel et al. (2003) : Der Index Defekter Demokratien (IDD)	47
3.2.2 Die Kritik am Index Defekter Demokratien (IDD).....	48
3.3 Die Messung nach Morlino (2004).....	49
3.4 Kombiniertes Messinstrument der Qualität von Demokratien anhand der Konzepte von Merkel et al. (2003) und Morlino (2004)	51
4 Die Reliabilität der Daten für die Indikatoren (Analyseinstrumente) - eine kritische Diskussion	56
4.1 Zur normativen Bestimmung.....	56

4.2	Zur Verfassungswirklichkeit	56
4.2.1	Erläuterungen zur Reliabilität der Nichtregierungsorganisationen allgemein/die Stärken und Schwächen ihrer Tätigkeit	57
4.3	Erläuterungen zur Reliabilität der Daten von Amnesty International, Transparency International und Reporter ohne Grenzen	59
4.3.1	Einzelheiten zu Amnesty International	59
4.3.2	Einzelheiten zu dem Freedom House Index und dessen Länderberichte	60
4.3.3	Einzelheiten zu Transparency International	61
4.3.4	Einzelheiten zu Reporter ohne Grenzen	61
4.4	Ergebnis der Diskussion	62
5	Empirische Ergebnisse nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) und Morlino (2004)	64
5.1	Deutschland: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept der „Defekten Demokratie“ von Merkel et al. (2003)	64
5.1.1	Teilregime A: Das Wahlregime	64
5.1.2	Teilregime B: Die Politischen Teilhaberechte	65
5.1.2.1	Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit	65
5.1.2.2	Kriterium 2: Die Assoziationsfreiheit	69
5.1.2.3	Kriterium 3: Versammlungs- und Demonstrationsrecht	70
5.1.3	Teilregime C: Bürgerliche Freiheitsrechte	71
5.1.3.1	Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte	72
5.1.3.2	Kriterium 2: Die Justizrechte	79
5.1.4	Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung	83
5.1.4.1	Kriterium 1: Effektive Gewaltenteilung	83
5.1.4.2	Kriterium 2: Korruption	90
5.1.5	Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt	92
5.2	Deutschland: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept „Die Qualität von Demokratien“ nach Morlino (2004)	97
5.2.1	Konstrukt 1: Rule of law	97
5.2.2	Konstrukt 2: Horizontal Accountability	107
5.2.3	Konstrukt 3: Participation	108
5.2.4	Konstrukt 4: Freiheit und Gleichheit	109
5.3	Frankreich: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept der „Defekten Demokratien“ von Merkel et al. (2003)	118
5.3.1	Teilregime A: Das Wahlregime	118
5.3.2	Teilregime B. Politische Teilhaberechte	120
5.3.2.1	Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit	120
5.3.2.2	Kriterium 2: Die Assoziationsfreiheit	123
5.3.2.3	Kriterium 3: Das Versammlungs- und Demonstrationsrecht	125
5.3.3	Teilregime C: Bürgerliche Freiheitsrechte	126

5.3.3.1	Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte.....	126
5.3.3.2	Kriterium 2: Justizrechte.....	129
5.3.4	Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung.....	132
5.3.4.1	Kriterium 1: Effektive Gewaltenteilung.....	132
5.3.4.2	Kriterium 2: Korruption.....	139
5.3.5	Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt.....	140
5.4	Frankreich: Empirische Ergebnisse für Frankreich nach dem Konzept „Die Qualität von Demokratien“ von Morlino (2004).....	145
5.4.1	Konstrukt 1: Rule of Law.....	145
5.4.2	Konstrukt 2: Horizontal Accountability.....	153
5.4.3	Konstrukt 3: Participation.....	156
5.4.4	Konstrukt 4: Freedom and Equality.....	157
5.5	Spanien: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept von der „Defekten Demokratien“ von Merkel et al. (2003).....	162
5.5.1	Teilregime A: Das Wahlregime.....	162
5.5.2	Das Teilregime B: Die Politischen Teilhaberechte.....	164
5.5.2.1	Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit.....	164
5.5.2.2	Kriterium 2: Die Assoziationsfreiheit.....	169
5.5.2.3	Kriterium 3: Versammlungs- und Demonstrationsrecht.....	170
5.5.3	Das Teilregime C: Die Bürgerlichen Freiheitsrechte.....	172
5.5.3.1	Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte.....	172
5.5.3.2	Kriterium 2: Justizrechte.....	177
5.5.4	Das Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung.....	179
5.5.4.1	Kriterium 1: Effektive Gewaltenteilung.....	179
5.5.4.2	Kriterium 2: Korruption.....	185
5.5.5	Das Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt.....	188
5.6	Spanien: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept „Die Qualität von Demokratien“ von Morlino (2004).....	194
5.6.1	Konstrukt 1: Rule of Law.....	194
5.6.2	Konstrukt 2: Horizontal Accountability.....	202
5.6.3	Konstrukt 3: Participation.....	205
5.6.4	Konstrukt 4: Freedom and Equality.....	206
5.7	Portugal: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept der „Defekten Demokratien“ von Merkel et al. (2003).....	211
5.7.1	Teilregime A: Das Wahlregime.....	211
5.7.2	Das Teilregime B: Die Politischen Teilhaberechte.....	216
5.7.2.1	Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit.....	216
5.7.2.2	Kriterium 2: Die Assoziationsfreiheit.....	219
5.7.2.3	Kriterium 3: Versammlungs- und Demonstrationsrecht.....	223
5.7.3	Teilregime C: Die Bürgerlichen Freiheitsrechte.....	225
5.7.3.1	Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte.....	225
5.7.3.2	Kriterium 2: Justizrechte.....	228

5.7.4	Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung	232
5.7.4.1	Kriterium 1: Effektive Gewaltenteilung	232
5.7.4.2	Kriterium 2: Korruption	236
5.7.5	Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt	238
5.8	Portugal: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept „Die Qualität von Demokratien“ nach Morlino (2004).....	242
5.8.1	Konstrukt 1: Rule of Law	242
5.8.2	Konstrukt 2: Horizontal Accountability	252
5.8.3	Konstrukt 3: Participation	254
5.8.4	Konstrukt 4: Freedom and Equality	256
6	Der Vergleich der Länder Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal.....	262
6.1	Die Gemeinsamkeiten.....	262
6.1.1	Gemeinsamkeiten bezüglich der verfassungsrechtlichen Bestimmungen	262
6.1.2	Gemeinsamkeiten bezüglich der Verfassungswirklichkeit	262
6.2	Die Unterschiede	263
6.2.1	Unterschiede bezüglich der verfassungsrechtlichen Bestimmungen	263
6.2.2	Unterschiede bezüglich der Verfassungswirklichkeit	264
6.2.2.1	Zum Wahlregime A	264
6.2.2.2	Zum Teilregime B.....	265
6.2.2.3	Zum Teilregime C.....	266
6.2.2.4	Zum Teilregime D.....	267
6.2.2.5	Zum Teilregime E	269
6.2.2.6	Zum Konstrukt 1: Rule of law	270
6.2.2.7	Zum Konstrukt 2: Horizontal Accountability	274
6.2.2.8	Zum Konstrukt 3: Participation	275
6.2.2.9	Zum Konstrukt 4: Freedom and Equality	275
7	Endergebnisse	278
8	Fazit	284
9	Literaturverzeichnis:	287
10	Anhang	300

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Gleiche und ungleiche Indikatoren zwischen den Konzepten der Qualität von Demokratie nach Morlino (2004) und der Defekten Demokratie nach Merkel et al. (2003).....	40
Tabelle 3-2: Beispiel für die Bewertung der Indikatoren nach Merkel et al. (2003).....	52
Tabelle 3-3: Beispiel für die Bewertung der Indikatoren nach Morlino (2004).....	52
Tabelle 3-4: Beispiel für die Anzahl der defekten Indikatoren nach Merkel et. al (2003) ...	54
Tabelle 3-5: Beispiel für die Anzahl an Qualitätsmerkmalen nach dem Konzept von Morlino (2004).....	54
Tabelle 3-6: Beispiel für die Gegenüberstellung der Anzahl an Qualitätsmerkmalen und der nicht defekten Indikatoren	54
Tabelle 5-1: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) für Deutschland	95
Tabelle 5-2: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Morlino (2004) für Deutschland	117
Tabelle 5-3: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) für Frankreich.....	143
Tabelle 5-4: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Morlino (2004) für Frankreich.....	161
Tabelle 5-5: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) für Spanien	192
Tabelle 5-6: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Morlino (2004) für Spanien	210
Tabelle 5-7: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) für Portugal.....	240
Tabelle 5-8: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Morlino (2004) für Portugal	261
Tabelle 6-1: Verlauf der Pressefreiheit von 2007-2011	266
Tabelle 6-2: Verlauf der Korruption in den Jahren 2007-2011.....	269
Tabelle 7-1: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) für Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal.....	278

Tabelle 7-2:	Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Morlino (2004) für Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal:	280
Tabelle 7-3:	Gesamtergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept für Merkel et al. (2003) für Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal.....	281
Tabelle 7-4:	Gesamtergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Morlino (2004) für Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal.....	281
Tabelle 7-5:	Endergebnisse nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) und Morlino (2004) für Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal.....	282
Tabelle 7-6:	Abstufung der Qualität der Demokratien Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal.....	282
Tabelle 8-1:	Klassifizierung der Demokratien Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal nach dem Messinstrument von Freedom House	285
Tabelle 8-2:	Klassifizierung der Demokratien Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal nach dem Messinstrument Polity IV	286

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 2-1:	Darstellung des Schwellenwertes der Demokratie	24
Schaubild 2-2:	Abgrenzung Embedded Democracy – Defekte Demokratien – Autoritäres Regime	36

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AI	Amnesty International
Art.	Artikel
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
F Verf	Die Französische Verfassung
GG	Grundgesetz
GG-Komm	Kommentar zum Grundgesetz
GO-BT	Geschäftsordnung des Bundestages
k. QM	kein Qualitätsmerkmal
NATO	North Atlantic Treaty Organization
n. d.	nicht defekt
P Verf	Die Portugiesische Verfassung
QM	Qualitätsmerkmal
RN	Randnummer

S.	Satz
sog.	sogenannte/er/es
Sp Verf	Die Spanische Verfassung
z. B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

Zusammenfassung

Die Zielsetzung der Arbeit ist eine Bewertung der Demokratien in vier Ländern: Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal.

Innerhalb der Demokratieforschung gab es in den letzten Jahren eine Entwicklung weg von der Einstufung der politischen Systeme in Demokratie-Autokratie zu unterschiedlichen Abstufungen von Demokratie bzw. der Qualität von Demokratie (Pickel/Pickel 2006:152; Fuchs/Roller 2008:77; Schmidt 2000, 2002, Lauth 2004; Berg-Schlosser 1999). Anhand von Indikatoren und Messindizes wird versucht, die Demokratiegrade von vier unterschiedlichen Ländern in vergleichender Weise herauszufinden. Der Vergleich zwischen bereits etablierten Demokratien stellt dabei eine besondere Herausforderung dar.

Anhand der Darstellung der verschiedenen theoretischen Konzepte innerhalb des Forschungsstandes der Demokratieforschung, wie z. B. von R. A. Dahl (1989, 1998), David Beetham (1993, 1994, 2003), Merkel et al. (2003) und Leonardo Morlino (2004) wird gezeigt, dass alle Konzepte von einem Mindeststandard ausgehen, um von Demokratie sprechen zu können. R. A. Dahl (1998) setzt in seinem konzeptuellen Vorschlag sieben Institutionen voraus, damit dieser Mindeststandard erfüllt ist. Ähnlich argumentiert Merkel et al. (2003:40,49) mit seinem Konzept der „embedded democracy“, indem er sich auf den Polyarchiebegriff von R.A. Dahl stützt und einen dreidimensionalen Demokratiebegriff entwickelt hat. Bei beiden wird ein Schwellenwert („threshold“) definiert, ab dem ein politisches System als eine Demokratie bezeichnet werden kann. Ausgehend von diesem Schwellenwert gibt es drei weiterführende Ansätze, die in ganz unterschiedliche Richtungen gehen. Der Ansatz von Merkel et al. (2003) der „Defekten Demokratie“ liegt unterhalb des Schwellenwertes. Die Ansätze von David Beetham (1993, 1994, 2004), der „Democratic Audit“ sowie der von Leonardo Morlino (2004), „„Good’ and ‚Bad’ Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy“, erfassen die Qualität von Demokratien, womit sie oberhalb des genannten Schwellenwertes liegen. In der vorliegenden Forschungsarbeit wird das Konzept der „Defekten Demokratie“ von Merkel et al. (2003) herangezogen, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass in den ausgewählten Ländern Defekte vorliegen. Leonardo Morlino's Konzept (2004) wurde aus zwei Gründen ausgewählt: Erstens zielt es im Unterschied zu dem Ansatz der „Defekten Demokratie“ auf die Ermittlung der Qualität von Demokratien ab, d. h. also von politischen Systemen, die zweifelsfrei eine

Demokratie sind, und zweitens handelt es sich um ein sehr systematisch entwickeltes Konzept.

Anhand der Ansätze von Merkel et al. (2003), Morlino (2004) und deren Fallstudien, die im Rahmen dieser Forschungsarbeit analysiert werden, müssen geeignete Indikatoren gefunden werden, um die Defekte und die Qualität der Demokratien der Länder Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal messen zu können. Hinsichtlich der Indikatoren ergab sich ein etwas überraschendes Problem: Obwohl Merkels Ansatz (2003) Defekte und Morlinos Ansatz (2004) die Qualität von Demokratien bestimmt, gibt es viele inhaltliche Überschneidungen zwischen den Ansätzen, d. h. dass zum Teil gleiche Indikatoren innerhalb der beiden Konzepte verwendet werden. Dieser Sachverhalt nötigte zu einer genauen Festlegung, welcher Indikator welches theoretische Konstrukt messen soll. Bei einigen dieser Indikatoren mussten Ergänzungen als auch inhaltliche Modifikationen, sowie bei einigen wenigen ein Ausschluss vorgenommen werden.

Bezüglich der Messung der Demokratien haben beide Konzepte Vorschläge unterbreitet, die in vorliegender Forschungsarbeit zuerst aufgeführt und anschließend diskutiert werden. Von dem Messinstrument, das zu dem Konzept von Merkel et al. (2003) und Croissant/Thierry (2000) der „Defekten Demokratie“ entwickelt wurde, der sog. Index Defekter Demokratie, wurde Abstand genommen, da er im Ergebnis für einen Vier-Länder-Vergleich eine zu hohe Fehlervarianz aufweisen würde. Die Messvorschläge von Morlino (2004), wie z. B. seine Vorgabe, welche Indikatoren innerhalb seines Konzeptes unabdingbar geprüft werden sollten, um die Qualität der Demokratien erfassen zu können, werden ebenso diskutiert und teilweise für die Messung aufgenommen. Da aber beide Konzepte zu keiner vollkommen zufriedenstellenden Lösung führen, wurde ein kombiniertes Messinstrument entwickelt. Dieses beruht auf einer dichotomen Bewertung bezüglich jedes Indikators beider Konzepte, d. h. die Indikatoren bei Merkel et al. (2003) werden als „defekt“ oder als „nicht defekt“ sowie die Indikatoren bei Morlino (2004) als „Qualitätsmerkmal“ oder als „kein Qualitätsmerkmal“ bewertet. Dabei werden alle Indikatoren als gleichwertig behandelt, um mögliche Probleme bezüglich der Gewichtung zwischen den Teilregimen bzw. den Dimensionen, die z. B. bei Morlino (2004) auftraten, auszuschließen. Anhand der Summe der Defekte und der Qualitätsmerkmale der jeweiligen Länder kann hinsichtlich deren Qualität der Demokratie eine Abstufung erfolgen. Vor der empirischen Analyse zur Bewertung der Qualität der Demokratien der vier Länder werden diejenigen Indikatoren, die zu dieser Analyse herangezogen werden, hinsichtlich ihrer Reliabilität diskutiert. Die Ergebnisse dieser Diskussion zeigen, dass die Indizes der Nichtregierungsorganisationen von Transparency

International und von Reporter ohne Grenzen und deren Berichte sowie die Länderberichte von Amnesty International und Freedom House am geeignetsten für die geplante Analyse sind. Diese werden mit den Presseberichten aus den Tages- und Wochenzeitungen sowie aus dem Internet, der Fachliteratur und Studien von Experten abgeglichen und ergänzt und anschließend für die empirische Untersuchung der jeweiligen Länder verwendet. Damit wird eine realistische Bewertung der Demokratien dieser vier Länder ermöglicht.

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass in allen vier Ländern sowohl Defekte vorliegen, aber auch Merkmale, die für die Qualität der Demokratien der jeweiligen Länder sprechen. Anhand eines systematischen Vergleichs der Indikatoren konnten die Stärken und Schwächen innerhalb der Demokratien der Länder herausgearbeitet werden. Auf der Grundlage der beiden Konzepte von Merkel et al. (2003) und Morlino (2004) wurde in der Arbeit ein Messinstrument entwickelt, das beide miteinander verbindet. Unter Verwendung dieses kombinierten Messinstruments ergab sich, dass Deutschland am besten abschnitt. Danach kann mit einem signifikanten Abstand Portugal, anschließend Frankreich und zuletzt Spanien positioniert werden. Positiv bewertet werden kann in allen vier Ländern das Wahlregime, die Assoziationsfreiheit, der politische Pluralismus sowie die effektive Regierungsgewalt bezüglich des Verhältnisses Politik und Militär. Weitere besondere Stärken liegen bei der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz und des Bundesverfassungsgerichts, der Souveränität des Rechtsstaates sowie der Souveränität der Verfassung vor. Positiv konnte für Spanien und Portugal die Einhaltung internationaler und europäischer Vorgaben bewertet werden sowie die Durchsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen. Frankreich fiel insbesondere durch einige demokratische Qualitätsverluste auf, die sich vor allem in der Verletzung von Bürger- und Menschenrechten mit einhergehenden Defiziten innerhalb des Justizapparates und bei den Polizei- und Sicherheitskräften ausdrückt. Trotz dieser Ergebnisse muss festgehalten werden, dass alle vier Länder Defekte vorweisen, zum Teil mit steigender Tendenz. Besonders hervorzuheben ist, dass in allen vier Ländern sowohl Einschränkungen der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit, der Menschenrechtsverletzungen, Einschränkungen in den Justizrechten und Korruption vorzufinden sind. Die Unterschiedlichkeit der Eingriffe und Intensität spiegelt sich in den Endergebnissen der Bewertungen der Demokratien wider. Nicht zuletzt erleiden insbesondere Portugal und Spanien aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise tiefgreifende Einschränkungen in ihrer Souveränität.

Abstract

The aim of this dissertation is to assess the democracies of four countries: Germany, France, Spain and Portugal.

In recent years there has been a development in democracy research away from categorizing political systems along the lines of the democracy-autocracy model towards classifying them according to their different degrees of democracy or rather their quality of democracy (see Pickel/Pickel 2006:152; Fuchs/Roller 2008:77; Schmidt 2000, 2002, Lauth 2004; Berg-Schlosser 1999). Basing itself on specific indicators and measuring indices this study paper aims at identifying the degrees of democracy of four different countries by way of comparison. In this process, comparing democracies which are well-established has proved to be particularly challenging.

This paper introduces the different theoretical conceptions currently prevailing in democracy research, such as the conceptions of R. A. Dahl (1989, 1998), David Beetham (1993, 1994, 2003), Merkel et al. (2003) as well as of Leonardo Morlino (2004), and shows that all conceptions base themselves on a minimum standard in order to classify a political system as a democracy. According to the conceptual proposal developed by R. A. Dahl (1998) seven institutions are needed in order to meet minimum standard requirements. With his conception of „embedded democracy“ Merkel et al. (2003:40, 49) follows a similar line of argument. As such, basing himself on R.A. Dahl's definition of polyarchy, he has developed a three-dimensional definition of democracy. Both scholars use a similar approach and define a specific threshold value, whereas a political system would only be classified as a democracy if this threshold is surpassed. Based on this threshold conception three advanced approaches have been developed, which all lead in very different directions. The approach of „defective democracy“ put forward by Merkel et al. (2003) refers to a level below the minimum democratic threshold. The „democratic audit“ approach of David Beetham (1993, 1994, 2004) and the approach of Leonardo Morlino (2004), elaborated in his article „Good' and 'Bad' Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy“, both deal with the quality of democracies, therefore referring to a level above the minimum democratic threshold. The conception of „defective democracy“ developed by Merkel et al. (2003) has been included in this research paper as it cannot be precluded that defects in the selected countries do in fact exist. Leonardo Morlino's conception (2004) has been chosen for the following two reasons: Firstly, and in contrast to the „defective democracy“ approach, it aims at identifying the quality of democracies, i.e. of political systems which are democracies

beyond doubt. Secondly, it represents a conception which has been developed very systematically.

Based on the approaches of Merkel et al. (2003) and Morlino (2004) as well as their respective case studies, which are being analysed in this research paper, it was necessary to find appropriate indicators for measuring the defects and the quality of the democracies in Germany, France, Spain and Portugal. In this process, a somewhat unexpected problem arose with regard to the use of indicators: Although Merkel's approach (2003) is geared towards determining the defects and Morlino's approach (2004) towards determining the quality of democracies, there turned out to be many content overlaps between both approaches. It meant that to some extent both conceptions make use of identical indicators. It therefore became necessary to exactly define the specific theoretical construct that would be assessed by each of the indicators. Some indicators had to be either complemented or modified with regard to their content, and a few of them had even to be excluded.

This research paper takes into account the proposals on how to assess democracies put forward by both conceptions. These proposals are first introduced and then discussed. It refrains from including the measuring instrument developed for the „defective democracy“ conception of Merkel et al. (2003) and Croissant/Thierry (2000), the so-called Defective Democracy Index, on the grounds that using it for a comparison of four countries would have resulted in an extremely high error variance. The measuring proposals put forward by Morlino (2004) – like e.g. his postulate as to which indicators had to definitely be included within the scope of his conception in order to be able to assess the quality of democracies – are also discussed and some of his indicators used for the measuring process. However, as no completely satisfying result can be reached using either of these two conceptions, a combined measuring instrument has been developed. This instrument is based on a dichotomous assessment with regard to every indicator of both conceptions, i.e. the indicators of Merkel et al. (2003) are assessed as „defective“ or „non-defective“ and the indicators of Morlino (2004) are assessed as „with quality feature“ or „without quality feature“. All indicators are thereby considered equal so as to avoid problems which could arise in the weighting process between the regime elements or the dimensions which were e.g. introduced by Morlino (2004). Based on the number of defects and quality features of the respective countries a scale can be worked out with regard to their quality of democracy. Firstly, before carrying out the empirical analysis to assess the quality of democracy in these four countries, the specific indicators used for this analysis are being discussed with regard to their reliability. This discussion arrives at the conclusion that, for the planned analysis, the indices of the non-

governmental organisations Transparency International, Reporters without Borders and their reports as well as the country reports of Amnesty International and Freedom House are most suitable. The afore-mentioned pieces of writing are compared to press releases published in either daily or weekly papers or on the internet, as well as to specialist literature and expert studies. They are then complemented and finally used for the empirical study of the respective countries. This approach enables a realistic assessment of the democracies in these four countries.

According to the empirical findings, all the four countries show both defects and, at the same time, features which stand for the quality of the democracies in the respective countries. The systematic comparison of the indicators made it possible to identify the strengths and weaknesses existing in the democracies of those countries. Basing itself on the conceptions of both Merkel et al. (2003) and Morlino (2004) this study succeeded in developing a measuring instrument combining both approaches. Using this combined measuring instrument Germany showed the highest performance. Significantly lower were the results for Portugal, then France and finally Spain. In all four countries the electoral regime, right to association, political pluralism and effective governance with regard to the relationship between political bodies and military can be given a positive rating. Apart from this, the Federal Republic of Germany shows further special strengths with regard to the independence of the judiciary and Federal Constitutional Court, the sovereignty of the constitutional state as well as the sovereignty of the constitution. Spain and Portugal proved eligible to be given a positive rating for complying with international and European requirements as well as for implementing anti-corruption measures. France notably stood out for quality deterioration in several democratic aspects, which manifested themselves above all in the violation of civil and human rights and included deficits within the judicial apparatus and among the police and security forces. Notwithstanding these results it must be noted that defects have been identified in all four countries, partly indicating a growing tendency. Especially to be emphasized is the fact that in all four countries restrictions of the freedom of opinion, press and information, violation of human rights, restrictions of judicial rights and corruption have been identified. Differences in the type of interventions and intensity are reflected in the final results of the assessments on democracy. Last but not least, as a result of the current economic crisis it is especially Portugal and Spain which are subject to drastic restrictions of sovereignty.

1 Einleitung und Wahl des Themas

Die Zielsetzung der Arbeit ist eine Bewertung der Demokratien in vier Ländern: Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal.

Die sogenannte „Dritte Demokratisierungswelle von Huntington¹“, die mit dem Ende der westeuropäischen Diktaturen in Portugal, Spanien und Griechenland eingeleitet wurde, sich dann in den 80er Jahren auf Lateinamerika erstreckte, anschließend auf Ostasien, Osteuropa, auf die Sowjetunion und sogar auf einige Länder in Afrika, führt dazu, dass weltweit die Anzahl der Demokratien erheblich zugenommen hat. Nahezu 180 Länder in der Welt werden als Demokratien bezeichnet.

Dadurch könnte der Eindruck entstehen, dass es eine durchweg positive Entwicklung von Autokratien bzw. totalitären Systemen hin zu Demokratien gibt. Bei näherer Betrachtung stellt man fest, dass es in den letzten Jahren auch eine rückläufige Entwicklung gab.

Die unabhängige US-Forschungseinrichtung „Freedom House“, die weltweit die politischen und bürgerlichen Freiheiten untersucht, teilt in ihrem Jahresbericht für das Jahr 2011 mit, dass seit 2005 die Anzahl der Demokratien wieder sinkt. So waren es im Jahre 2005 noch 123 Demokratien, heute sind es nur noch 115. Ebenso stellte die Forschungseinrichtung Freedom House eine Verschlechterung der politischen und bürgerlichen Rechte nicht nur in Russland oder China, sondern auch in einigen europäischen Ländern, wie z. B. in Ungarn, Lettland und sogar in Frankreich fest².

Ein Grund dafür ist, dass in den letzten Jahren gerade in den etablierten Demokratien Einschränkungen der bürgerlichen Freiheiten konstatiert wurden. Eine Erklärung dafür sind die nach dem 11. September 2001 eingeführten Anti-Terror-Maßnahmen. Zugunsten der Erhöhung der Sicherheit wurden Einschränkungen innerhalb der bürgerlichen Freiheitsrechte von Seiten der Politik in Kauf genommen, wie z. B. die Einführung der sogenannten Vorratsdatenspeicherung oder das Flugsicherheitsgesetz, aber auch die Überwachung von Journalisten. Der problematische Umgang mit Asylsuchenden und anderen in Europa lebenden Minderheiten schwächten nicht nur das Ansehen der europäischen Länder, sondern stellten auch die in der Europäischen Konvention garantierten Menschenrechte in Frage.

¹ Genannt nach Samuel Huntington (1991); vgl. dazu ebenso Pickel/Pickel 2006, S. 152; Barrios 2009, S. 713

² Puddington: „The authoritarian challenge to democracy“, Freedom in the World 2011; abrufbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2011.

Etliche Justizskandale, wie z. B. die Verurteilung des Richters Baltasar Garzón in Spanien, und viele Korruptionsfälle, wie z. B. in Deutschland die Fälle der Manager der Telekom, Mannesmann, der Deutschen Bank, aber auch der Rücktritt des Ex-Präsidenten Christian Wulff aufgrund des Verdachts der Vorteilsannahme, werfen die Frage auf, wie es mit der Demokratie dieser Länder bestellt ist.

Innerhalb der Demokratieforschung gab es in den letzten Jahren eine Entwicklung, weg von der Einstufung der politischen Systeme in Demokratie-Autokratie zu unterschiedlichen Abstufungen von Demokratie bzw. der Qualität von Demokratie. So sind nach Pickel/Pickel (2006:151) neben dem „Bestehen einer Demokratie, deren Stabilität und Persistenz, aber auch deren Qualität (...) erklärte Ziele der neueren empirischen Analysen im Bereich der vergleichenden Politikwissenschaft.“ Anhand von Indikatoren und Messindices wird versucht, die Demokratiegrade unterschiedlicher Länder und Regionen in Relation zueinander zu setzen. Das aktuelle Hauptaugenmerk der empirischen Demokratieforschung richtet sich dabei auf die bereits etablierten Demokratien und auf die Frage, ob man die Qualität dieser Demokratien messen kann (Pickel/Pickel 2006:152; Fuchs/Roller 2008:77, Schmidt 2000, 2002, Lauth 2004; Berg-Schlosser 1999). Eine besondere Herausforderung besteht diesbezüglich darin, einen Vergleich zwischen den Gehalt der Qualität bereits etablierter Demokratien herauszufinden.

Daher wurde für diese Forschungsarbeit als Themenwahl die Qualität von vier bereits etablierten westlichen Demokratien ausgewählt, um dieser Frage nachzugehen.

Wahl der Länder

Es wurden vier Länder ausgewählt, die alle als etablierte westliche Demokratien gelten können und Gemeinsamkeiten, aber auch wichtige Unterschiede aufweisen. Im Folgenden werden die historischen Kontexte dieser Länder und ihre Regierungssysteme kurz erläutert.

Alle vier Länder sind Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und doch weisen sie Unterschiede auf. So sind Deutschland und Frankreich seit 1952 Gründungsmitglieder der heutigen Europäischen Union (früher EG), Spanien und Portugal sind erst 1986 der Europäischen Union beigetreten. Geht man noch etwas mehr in der Historie zurück, so stellt man weitere Differenzen fest.

Deutschland ist nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg, dem faschistischen Nationalsozialistischen Regime, seit 1949 parlamentarische Bundesrepublik und seit der Einigung Deutschlands, die im Jahre 1990 erfolgt ist, in 16 Bundesländer gegliedert. Mit einer relativ jungen Verfassung, dem Grundgesetz, das am 23. Mai 1949 als Grundlage der politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland eingeführt wurde, ist die Bundesrepublik Deutschland eine parlamentarische Demokratie. Bei dieser Regierungsform liegt der Schwerpunkt in der Repräsentation des Bürgers durch die Politiker. Diese erfolgt hauptsächlich durch Wahlen (Ismayr, Das politische System Deutschlands, in Ismayr 1999, S. 415 - 417).

Im Gegensatz zu Deutschland weist Frankreich eine sehr lange demokratische Tradition auf. So fand in Frankreich, als erstes Land auf dem europäischen Kontinent, die französische Revolution im Jahre 1789 statt und damit die „Erkämpfung“ bürgerlicher und politischer Rechte und gleichzeitig die Auflehnung gegen das bestehende hierarchische System. Man spricht in Zusammenhang mit der französischen Revolution und deren Auswirkungen auch von der sogenannten Demokratisierung des europäischen Kontinents (Vorländer, „Wege zur modernen Demokratie“ S. 27). Seit 1875 ist in Frankreich die Republik als Staatsform eingeführt worden. Das heutige Frankreich hat als Regierungsform die semi-präsidentielle Demokratie (Abromeit 2006, S. 102). Wie man aus der Bezeichnung schon schließen kann, hat der Präsident in Frankreich eine sehr wichtige Rolle. Im Vergleich zu anderen Demokratieformen, besonders im Vergleich zu Deutschland, Spanien und Portugal ein „Mehr“ für den Präsidenten an Möglichkeiten des politischen Handelns und Entscheidens.

In Spanien wurde, anders als in Deutschland und Frankreich, wesentlich später die Demokratie eingeführt. Nach 40 Jahren Diktatur unter General Franco wurde Adolfo Suárez im Juli 1976 von König Juan Carlos zum Regierungschef ernannt. Dieser bewirkte, dass die Führung der Einheitspartei „Movimiento“ (zu Deutsch: „Bewegung“) und die franquistischen Cortes (ein nach autoritären Kriterien zusammengesetztes Pseudo-Parlament) im November 1976 dem „Gesetz zur Politischen Reform“ zustimmten. Dieses Gesetz proklamierte die Volkssouveränität und eröffnete den Weg für Parlamentswahlen, Verfassungsreformen und einem Referendum. Es war der Grundstein für die weitere Entwicklung des spanischen Regierungssystems und der heutigen Demokratie in Spanien, der parlamentarischen Monarchie (Barrios, Das politische System Spaniens in Ismayr: 1999, S. 563).

Im Vergleich zu Deutschland, Frankreich und Spanien durchlebte Portugal anders gestaltete politische Prozesse. So war die erste portugiesische Republik von 1910-1926, auch genannt „semidemokratisch-parlamentarische Republik“ (Merkel/Stiehl, Das politische System Portugals in Ismayr: 1999, S. 605) oder auch „oligarchischer Parlamentarismus“ (Bernecker/Pietschmann, Geschichte Portugals 2001, S. 95), geprägt von innenpolitischen Unruhen und besonderer Instabilität der Regierung. Danach folgte 48 Jahre lang die Salazar-Caetano-Diktatur, auch genannt „Estado novo“ (zu Deutsch: „Neuer Staat“), welche eine autoritäre Rechtsdiktatur war. Mit der Nelkenrevolution am 25. April 1974 wurde die Diktatur Salazars gestürzt. Danach folgte eine politische Übergangsphase und 1976 wurde Portugal mit Einführung der neuen Verfassung parlamentarische Republik. Bis heute hat sich Portugal zu einem pluralistischen Mehrparteiensystem fortentwickelt, vergleichbar mit anderen liberalen Demokratien (Merkel/Stiehl, Das politische System Portugals in Ismayr: 1999, S. 605-609).

Der eben kurz dargestellte historische Überblick und die Vorstellung der Regierungssysteme der vier Länder macht deutlich, dass diese vier Demokratien, obwohl sie alle vier europäische Demokratien sind, sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede in ihrer historischen Entwicklung bis zu ihren heutigen Regierungsformen aufweisen. Auch ist der Zeitpunkt des Entstehens der Demokratien und somit der Tatbestand zwischen „jungen“ (Spanien und Portugal) und „alten“ (Deutschland und Frankreich) Demokratien, zu differenzieren. Bei der Analyse der Qualitäten dieser Demokratien sollen diese Faktoren mitberücksichtigt werden. Abschließend kann festgehalten werden, dass diese vier westlichen Nachbardemokratien aufgrund ihrer dargestellten Gemeinsamkeiten und Unterschiede sehr geeignet sind, deren Qualität in vergleichender Weise zu untersuchen.

2 Konzeptueller Rahmen

2.1 Stand der Forschung

Wie soll man zum einen die Qualität von Demokratien bewerten und gleichzeitig Defekte dieser Demokratien identifizieren? Welche Forschungsmethoden und Messinstrumente liegen dazu vor?

Zunächst stellt sich die Frage, was ist unter Demokratie zu verstehen? Wie kann man diese definieren? Aus etymologischer Sicht setzt sich das aus dem Griechischen stammende Wort zusammen aus den Worten „demos“ für „das Volk“ und „kratein“ für „herrschen“. Somit bedeutet die wörtliche Übersetzung für Demokratie „Volksherrschaft“ (Schmidt 2004). In der Definition nach Fuchs (2007) wird diese Herrschaft oder Macht des Volkes weiter spezifiziert, indem die direkte Demokratie der Antike, aber auch die repräsentative Demokratie der Moderne beschrieben wird: „Demokratie ist eine Herrschaftsordnung, in der das Volk die Macht hat / sich selber regiert, entweder (a) durch die unmittelbare Beteiligung an allen Entscheidungen von allgemeiner Verbindlichkeit oder (b) durch die Auswahl und Steuerung / Kontrolle der Repräsentanten, die die Entscheidung von allgemeiner Verbindlichkeit für das Volk treffen“ (Fuchs 2007:39). Diesen Definitionen unterliegt das Prinzip der Volkssouveränität, was „als Kernprinzip für Demokratie gelten kann“ (Fuchs 2008:79; ebenso: Merkel et al. 2003, Lauth 2004; Habermas 1992, Schmidt 2000) und von diesem Ansatz aus soll ausgegangen werden.

In der wissenschaftlichen Literatur gibt es verschiedene Ansätze, die diesen Ansprüchen genügen. Die meisten dieser Ansätze gehen davon aus, dass ein Mindeststandard gegeben sein muss, um überhaupt von Demokratie sprechen zu können. Konzeptuelle Vorschläge zur Bestimmung minimaler Merkmale von Demokratie machen Robert A. Dahl und Wolfgang Merkel.

Robert A. Dahl (1998, S. 85-86) geht davon aus, dass sieben Institutionen gegeben sein müssen, damit ein politisches System als Demokratie bezeichnet werden kann. Demnach müssen folgende Institutionen gegeben sein: gewählte Repräsentanten (elected officials), freie, faire und häufige Wahlen (free, fair and frequent elections), das Recht, sich um ein

Wahlamt zu bewerben (right to run for office), freie Meinungsäußerung (freedom of expression), alternative Informationsquellen (alternative sources of information), Assoziationsfreiheit (associational autonomy) und politische Rechte für alle Erwachsenen, die dauerhaft in dem Land wohnen (inclusive citizenship).

Mit Vorliegen aller sieben Institutionen ist ein Schwellenwert gegeben, mit dem die minimalen Anforderungen einer Demokratie erfüllt sind.

Ähnlich argumentiert Wolfgang Merkel, indem er sich bei der institutionellen Ausformung der Demokratieprinzipien seines Konzeptes der „embedded democracy“ „der Strategie Dahls, einen realistischen Demokratiebegriff (Polyarchie) zu entwerfen, folgt“ (Merkel et al. 2003:49). Nach Merkels Konzept werden zunächst Demokratien von Autokratien abgegrenzt. Bei seiner Konzeptualisierung geht er von einem dreidimensionalen Demokratiebegriff, der Freiheit, Gleichheit und Kontrolle als Grundlage von demokratischen Regimen aus (Merkel et al. 2003:40). Diesen unterteilt er weiter in fünf weitere independente und interdependente Teilregime: das Wahlregime, die politischen Teilhaberechte, die bürgerlichen Freiheitsrechte, die horizontale Gewaltenkontrolle und die effektive Regierungsgewalt (Merkel et al. 2003:48 f.).

Dieser Schwellenwert („threshold“) wird solchermäßen von Dahl und Merkel bestimmt.

Dieser Schwellenwert wird auch in der Dissertation unterstellt.

Ausgehend von diesem Schwellenwert gibt es drei weiterführende Ansätze. Merkel identifiziert Defekte von Demokratie, die unterhalb dieses Schwellenwertes liegen. Dieser Ansatz ist auch für die Zielsetzung der Dissertation sinnvoll, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass in den ausgewählten Ländern derartige Defekte vorliegen.

Nach Merkels Konzept sind „defekte Demokratien Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines weitgehend funktionierenden demokratischen Wahlregimes zur Regelung eines Herrschaftszugangs auszeichnen, aber durch Störungen in der Funktionslogik

eines oder mehrerer der übrigen Teilregime die komplementären Stützen verlieren, die in einer funktionierenden Demokratie zur Sicherung von Freiheit, Gleichheit und Kontrolle unabdingbar sind“ (Merkel et al. 2003:66). In manchen Demokratien finden beispielsweise zwar allgemeine, freie, gleiche und faire Wahlen statt, wodurch sie sich formal durch das Prinzip der Volkssouveränität von der Autokratie unterscheiden, jedoch gelten sowohl die bürgerlichen Freiheits- und Schutzrechte des Individuums und die Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit nur eingeschränkt oder umgekehrt. Je nach Art und Maß des Defekts unterteilt Merkel (Merkel et al. 2003:69 f.) dabei in vier Typen der defekten Demokratie, in sogenannte reduzierte Subtypen („diminished subtypes“): die „exklusive Demokratie“ (Verletzung des Wahlregimes und der politischen Teilhaberechte), die „Enklavendemokratie“ (Verletzung der bürgerlichen Freiheitsrechte), die „illiberale Demokratie“ (Verletzung der Gewaltkontrolle) und die „delegative Demokratie“ (Verletzung der effektiven Regierungsgewalt).

Wichtige Ansätze der Erfassung der Qualität von Demokratie, die über diesen Schwellenwert hinausgehen, sind die von David Beetham und Leonardo Morlino.

Der „Democratic Audit“, ein anspruchsvoller Ansatz, wurde von David Beetham (1993, 1994) entwickelt, um Demokratie empirisch zu überprüfen. Demokratie nach seinem Konzept bedeutet zunächst, dass Politik die Wünsche der Mehrheit der Bürger verwirklichen sollte. Dabei fordert er weitere 24 „logisch notwendige“ Voraussetzungen für Demokratie, die die Grundfreiheiten, die Partizipationsmöglichkeiten, aber auch die Öffentlichkeit und die sozialen Rechte beinhalten. Aus diesen wurden 30 Indikatoren für den „Democratic Audit“ entwickelt. Anhand dieser Indikatoren, die das Wahlverfahren, die Chancengleichheit unter den Parteien, das Verhältnis Regierung und Parlament und die Rechte-Garantien beinhalten, soll Demokratie gemessen werden.

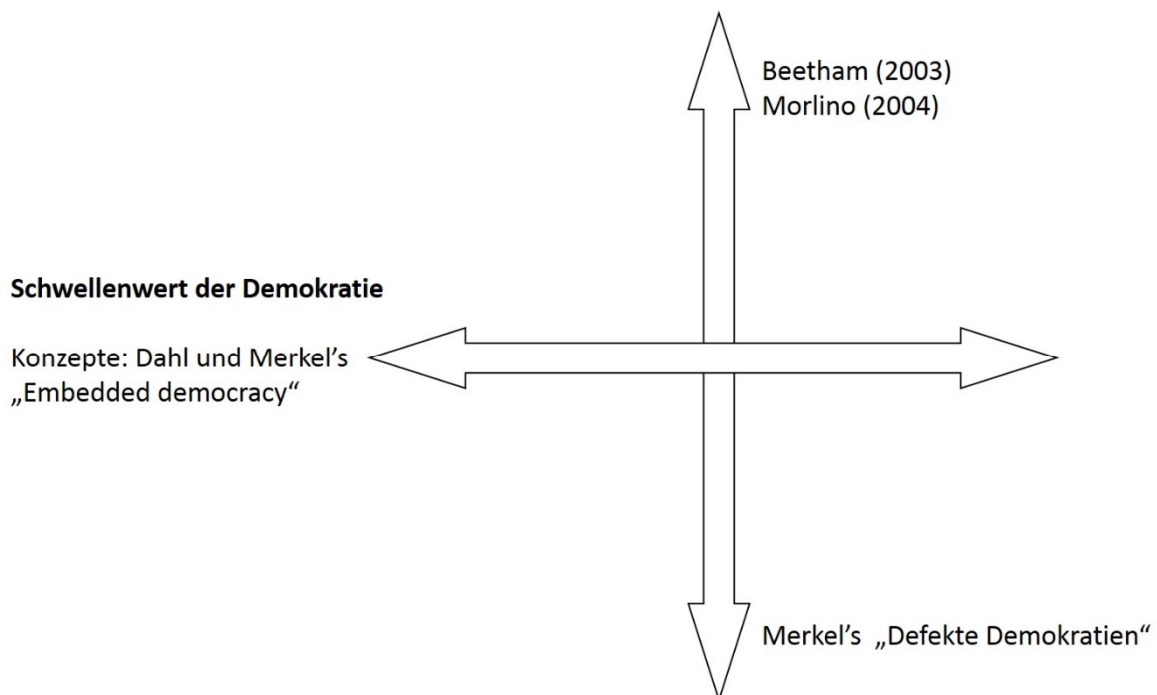
David Beethams (Beetham 2003, S. 142 und 143) späterer Ansatz geht von zwei Kernprinzipien aus, nämlich „popular control“ (Kontrolle durch das Volk) und „equality“ (Gleichheit). Gemeint ist die politische Gleichheit, die in der Ausübung dieser Kontrolle aufbaut. Davon ausgehend leiten sich sieben „mediating values“ ab. Diese sind die

„participation“, „authorization“, „representation“, „accountability“, „transparency“, „responsiveness“ und „solidarity“.

Auch Leonardo Morlino (2004) geht bei seiner systematischen Konzeptualisierung der Qualität von Demokratie zuerst von einem Mindeststandard aus, der nach seiner Meinung nach durch die Institution der Wahl erfüllt ist. Er weitet seine Definition aus, indem er seinen Qualitätsanforderungen hauptsächlich zwei weitere Merkmale hinzufügt, „freedom and equality“ (Morlino 2004:5). Sein Konzept für die Definition von Qualität an Demokratie unterteilt er in drei Dimensionen, dem Verfahren (procedure), dem Ergebnis (result) und dem Inhalt (content). Das Verfahren beinhaltet dabei die Merkmale „Rechtsstaat“ (rule of law) und „Verantwortlichkeit“ (Accountability), das Ergebnis stellt die „Responsivität“ (responsiveness) dar und der Inhalt die „Freiheit“ (freedom) und „Gleichheit“ (equality) (Morlino 2004:6 f.). Nach seinem Konzept sind die zwei Hauptziele einer Demokratie die Freiheit und Gleichheit (Fuchs 2007a:19).

Im nachfolgenden Schaubild soll der Schwellenwert der Demokratie und die Einstufung der Konzepte dargestellt werden.

Schaubild 2-1: Darstellung des Schwellenwertes der Demokratie



2.2 Auswahl der Konzepte

Leonardo Morlinos Konzept (2004) ist einer der neueren Ansätze innerhalb der Demokratieforschung, der die Qualität an Demokratien misst. Alle bisherigen Konzepte bewerten die Demokratie in einem Land, aber nicht deren Qualität. Die Betonung „der Freiheit und Gleichheit“ in seinem Konzept bekommt vor dem Hintergrund der aktuellen Wirtschaftskrise eine neue wichtige Würdigung. Seine Forderungen zur Verwirklichung der „wirtschaftlichen und sozialen Rechte“ (Recht auf Arbeit, Recht auf Wohnung, usw.) sind gerade in diesem Zusammenhang besonders aktuell und geeignet, um die Qualität der Demokratien zu bewerten.

Wie bereits in der Einleitung kurz dargestellt wurde, gab es in den europäischen Ländern unter anderem Einschränkungen der bürgerlichen Freiheitsrechte. Da diesbezüglich nicht ausgeschlossen werden kann, dass in den ausgewählten Ländern derartige Defekte vorliegen, ist Merkels Ansatz der Defekten Demokratie für die Zielsetzung der Dissertation sinnvoll und geeignet, um eine Überprüfung der faktischen Lage zu ermöglichen.

Aufgrund der genannten Gesichtspunkte fiel die Auswahl auf das Konzept von Morlino (2004) und das der „Defekten Demokratie“ von Merkel et al. (2003).

Ein weiterer forschungsrelevanter Gesichtspunkt resultiert daraus, dass es bisher keine wissenschaftliche Arbeit über diese vier westeuropäischen Länder gibt, die einen empirischen Vergleich der Qualität dieser Demokratien untersucht hat. In Bezug auf die Konzepte von Merkel et al. (2003) und Morlino (2004) lässt sich daher Folgendes für diese wissenschaftliche Arbeit feststellen: Anhand des Konzeptes von Merkel et al. (2003) „Defekte Demokratien“ wurden bis heute überwiegend Länder Südamerikas und Asiens untersucht. Ziel war dabei Autokratien von Demokratien zu unterscheiden und im Falle von Demokratien deren Defizite zu klassifizieren. Eine Anwendung des Konzeptes auf diese vier westeuropäischen Länder fand jedoch noch nicht statt, damit liegt darin auch eine besondere Herausforderung. Das Konzept von Morlino (2004) wurde ebenso schwerpunktmäßig in seinen Fallstudien auf südamerikanische, asiatische und afrikanische Länder angewendet, wie z. B. der Vergleich der Länder Chile mit Brasilien, Bangladesh mit Indien, Südkorea mit Taiwan und Ghana mit Südafrika³. In Bezug auf den europäischen Raum wurden lediglich der Vergleich der Länder Polen mit Rumänien und Italien mit Spanien untersucht. Letztere Untersuchung führte Morlino selbst durch, zusammen mit Lopez-Pintor⁴. So haben innerhalb

³ Diese Studien wurden veröffentlicht in: Diamond /Morlino (2005), *Assessing the Quality of Democracy*.

⁴ Vgl ebenso: Diamond / Morlino (2005), *Assessing the Quality of Democracy*.

dieser vorliegenden wissenschaftlichen Studie drei neue Anwendungen stattgefunden. Zum einen die Anwendung der Konzepte von Merkel et al. (2003) und Morlino (2004) auf europäische Länder und zum anderen die Anwendung auf die doppelte Anzahl der Länder, von bisher zwei untersuchten Ländern auf vier. Der dritte bedeutende Gesichtspunkt der vorliegenden Forschungsarbeit liegt darin, dass die kombinierte Anwendung der beiden Konzepte von Merkel „Defekte Demokratien“ (2003) und Morlino „Assessing the Quality of democracy“ (2004) noch nicht durchgeführt wurde. Es handelt sich somit um ein Novum innerhalb der Demokratieforschung.

Ein besonders wichtiges Anliegen für diese wissenschaftliche Arbeit lag zusätzlich darin, eine Diskussion über die den vorliegenden Konzepten von Merkel (2003) und Morlino (2004) zugrundeliegenden Indikatoren auf ihre Validität und Reliabilität zu untersuchen. Dabei wurden manche Indikatoren, wie später genauer erläutert wird, begründeter Weise ausgeschlossen, andere modifiziert und manche durch die Autorin hinzugefügt. Auch die hier für die Analyse der Indikatoren verwendeten Messinstrumente und Länderberichte der Nichtregierungsorganisationen von Amnesty International, Transparency International, die Freedom House Stiftung usw. werden hinsichtlich ihrer Validität und Reliabilität diskutiert.

2.3 Das Konzept der „embedded democracy“ nach Merkel et al. (2003)

Wolfgang Merkel folgt bei der institutionellen Ausformung der Demokratieprinzipien seines Konzeptes der „embedded democracy“ „der Strategie Dahls, einen realistischen Demokratiebegriff (Polyarchie) zu entwerfen, (...)“ (Merkel et al. 2003:49). Nach Merckels Konzept werden zunächst Demokratien von Autokratien abgegrenzt. Bei seiner Konzeptualisierung geht er von einem dreidimensionalen Demokratiebegriff, der Freiheit, Gleichheit und Kontrolle als Grundlage von demokratischen Regimen aus (Merkel et al. 2003:40). Diesen unterteilt er weiter in fünf weitere independente und interdependente Teilregime: A. Das Wahlregime, B. Die politischen Teilhaberechte, C. Die Bürgerlichen Freiheitsrechte, D. Die horizontale Gewaltenkontrolle und E. Die effektive Regierungsgewalt (Merkel et al. 2003:48 f.).

2.4 Das Konzept der „Defekten Demokratie“ nach Merkel et al. (2003)

Nach Merkels Konzept sind „defekte Demokratien Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines weitgehend funktionierenden demokratischen Wahlregimes zur Regelung eines Herrschaftszugangs auszeichnen, aber durch Störungen in der Funktionslogik eines oder mehrerer der übrigen Teilregime die komplementären Stützen verlieren, die in einer funktionierenden Demokratie zur Sicherung von Freiheit, Gleichheit und Kontrolle unabdingbar sind“ (Merkel et al. 2003:66). In manchen Demokratien finden beispielsweise zwar allgemeine, freie, gleiche und faire Wahlen statt, wodurch sie sich formal durch das Prinzip der Volkssouveränität von der Autokratie unterscheiden, jedoch gelten sowohl die bürgerlichen Freiheits- und Schutzrechte des Individuums und die Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit nur eingeschränkt oder umgekehrt. Je nach Art und Maß des Defekts unterteilt Merkel (Merkel et al. 2003:69f.) dabei in vier Typen der defekten Demokratie, in sogenannte reduzierte Subtypen („diminished subtypes“): die „exclusive Demokratie“ (Verletzung des Wahlregimes und der politischen Teilhaberechte), die „Enklavendemokratie“ (Verletzung der bürgerlichen Freiheitsrechte), die „illiberale Demokratie“ (Verletzung der Gewaltkontrolle) und die „delegative Demokratie“ (Verletzung der effektiven Regierungsgewalt).

Die fünf Teilregime (A-E) nach Merkel et al. (2003)

Das Teilregime A:

Unter dem Wahlregime (Teilregime A) führt Merkel in Anlehnung an Dahl (Dahl 1989: 221) zunächst vier Kriterien auf: das aktive und passive, universelle Wahlrecht, freie und faire Wahlen und die gewählten Mandatsträger (Merkel et al. 2003:80). Damit werden die Prinzipien Freiheit und Gleichheit institutionalisiert. Nach dem Prinzip der Herrschaftskontrolle bedeuten die Wahlen der Sanktionsmechanismus innerhalb eines politischen Systems. Demnach wird nach den Präferenzen der Wähler entschieden, welche Herrschaftsträger im Amt bleiben (Merkel et al. 2003:51). Somit werden alle drei Ausgangspunkte der „embedded democracy“ nach Merkel, die Freiheit, Gleichheit und Kontrolle, innerhalb des Wahlregimes verwirklicht. Bei dem Kriterium aktives und passives Wahlrecht führt der Autor bezüglich des Ausschlusses der Staatsbürger vom Wahlrecht zwei zu prüfende Indikatoren, die Exklusion de jure und die Exklusion de facto auf (Merkel et al. 2003:77). Das Kriterium der freien und fairen Wahlen wird nach weiteren zwei Indikatoren bestimmt: den offenen und kompetitiven Wahlprozess und der Korrektheit des Wahlablaufs

(Merkel et al. 2003:78). Bezüglich des letzten Kriteriums, „Gewählte Mandatsträger“ wird definiert, „dass die Legislative und die Spitze der Exekutive ausschließlich durch direkte oder indirekte Volkswahlen zu bestimmen sind“ (Elklit 1994:93). Eine defekte Demokratie würde vorliegen, wenn eine bestimmte Anzahl von Mandatsträgern ernannt und nicht gewählt werden würde. Deshalb nennt Merkel et al. folgende zwei Indikatoren, den Umfang und die Designationsquelle der ernannten Mandatsträger (Merkel et al. 2003:79), um das Kriterium „Gewählte Mandatsträger“ konkretisieren zu können.

Das Teilregime B:

Innerhalb des Teilregimes B: „Politische Teilhaberechte“ werden zunächst zwei Kriterien aufgeführt, die Assoziationsfreiheit und die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit (Merkel et al. 2003:81). Das Kriterium der Assoziationsfreiheit umfasst dabei zwei Indikatoren, den Politischen Pluralismus i. S. von ungehinderter Bildung politischer oder zivilgesellschaftlicher Organisationen, als auch das Versammlungs- und Demonstrationsrecht. Das Kriterium der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit wird anhand von drei Indikatoren konkretisiert, den rechtlichen Bestimmungen, der ökonomischen Unabhängigkeit und der operativen Gestaltungsfreiheit (Merkel et al. 2003:84).

Einschränkungen bzw. Defekte bezüglich der Assoziationsfreiheit liegen vor, wenn die Partizipation, Kontrolle oder die gesellschaftliche wie politische Pluralität beeinträchtigt werden (Merkel 2003:82). Es kommt dabei darauf an, in welcher Weise die gesellschaftlichen Organisationen beeinträchtigt werden. Dies kann sich z. B. bei den Gewerkschaften vom generellen Verbot über die Repression bis hin zu generellen Einschränkungen des Streikrechts erstrecken.

Bezüglich des zweiten Kriteriums innerhalb des Teilregimes B, der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit ist von besonderer Bedeutung, dass sie auch faktisch unabhängig von Staat und Regierung ohne Einschränkungen durch Verbote, Drohungen oder Zwang ausgeübt werden dürfen (Hadenius 1992:57). Weitere Beispiele für Defekte hinsichtlich der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit wären eine explizite Zensur von Seiten der Regierung, Besetzung von Top-Positionen sowie die Einschüchterung von Journalisten, die Androhung von schärferen Pressegesetzen oder ökonomischen Einflussnahmen (Merkel 2003:84).

Das Teilregime C:

Das Teilregime C: „Bürgerliche Freiheitsrechte“ sind Wesenselement einer effektiven Staatsbürgerschaft und werden von Merkel et al. mit den Kriterien „Individuelle

Schutzrechte“ und „Justizrechte“ definiert. Für das Kriterium „Individuelle Schutzrechte“ wird der Indikator „Rechtliche Bestimmungen“ verwendet. Die individuellen Schutzrechte von Leben, Freiheit und Eigentum sollen vor willkürlicher Gewalt geschützt werden. Auch sollen diese allen Bürgern gleich gewährt werden (Beetham 1999:92f.). Somit soll eine Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung bzw. Minderheiten ausgeschlossen werden (Merkel et al. 2003:85). Als weiteren Indikator innerhalb dieses Kriteriums wird die Performanz der Menschenrechte herangezogen. Danach sollen Verletzungen der Grundrechte durch staatliche oder nicht-staatliche Akteure auch faktisch ausgeschlossen werden (Merkel et al. 2003:86). Diese Eingriffe können durch staatliche und nicht-staatliche Akteure erfolgen, wobei sie machtpolitisch gewollt sein können oder auch nicht (Diamond 1996:24; Gastil 1993:32).

Dabei ist zu beachten, dass Einschränkungen als Einzelfälle erkennbar sein müssen, ansonsten würde ein signifikanter Defekt vorliegen (Gastil 1993:31ff.). Wenn hingegen massive, systematische und dauerhafte Verletzungen der individuellen Schutzrechte vorliegen, dann ist die Grenzlinie zur Autokratie überschritten (Merkel et al. 2003:87).

Innerhalb des zweiten Kriteriums, den Justizrechten, sollen zwei Indikatoren geprüft werden. Demnach sollen alle Bürger zum einem gleichen Zugang zu Recht haben und zum anderen auch vor dem Gesetz gleich behandelt werden (Merkel et al. 2003:85). Bei dem ersten Indikator müssen die rechtlichen Begrenzungen und die faktische Verwehrung für signifikante Bevölkerungsgruppen bzw. Minderheiten ausgeschlossen werden, damit kein Defekt vorliegt. Für den zweiten Indikator zählt analog der Ausschluss von Ungleichbehandlungen signifikanter Bevölkerungsgruppen aufgrund des sozialen Status (Merkel et al. 2003:87).

Das Teilregime D:

Für die Bestimmung des Teilregimes D: Horizontale Gewaltenkontrolle verwenden Merkel et al. zwei Indikatoren⁵: die Gewaltenteilung und die Korruption. Die Gewaltenkontrolle ist gegeben, „wenn die Herrschaftsstruktur von der verfassungsrechtlichen Grundlage her „pluralistisch“ ist und die Garantie horizontaler Funktionsautonomie und wechselseitiger Kontrolle zwischen Exekutive, Legislative und Judikative auch in der politischen Realität gilt

⁵ Es müssten eigentlich Kriterien sein, Merkel et al. nennen hier aber keine. Damit die Systematik der Messung eingehalten werden kann, werden diese hier als Kriterien benannt.

(Merkel et al. 2003:88). Um die Gewaltenteilung operationalisieren zu können, werden folgende drei Merkmale aufgeführt: mangelnde Kontrolle der Exekutive durch das Parlament wie auch der übrigen öffentlichen Amtsträger durch die Gerichtsbarkeit sowie als drittes Merkmal, die mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit, insbesondere gegenüber Interferenzen durch die Exekutive. Für den Indikator Korruption wird das Merkmal der Hyperkorruption herangezogen, worunter Korruption als generalisierte informelle Regel des politischen Spiels zu verstehen ist (Merkel et al. 2003:89, 91).

Funktionsbeschränkungen bzw. Defekte innerhalb der Gewaltenkontrolle können in zwei grundsätzlichen Bereichen auftreten. Einerseits, wenn eine der drei Gewalten verfassungswidrig in den Kompetenzbereich einer anderen Gewalt übergreift und andererseits durch Korruption (Merkel 2003:89; O'Donnell 1998:117). Dabei wird die wechselseitige horizontale Gewaltenkontrolle der Machtinhaber zugunsten einer der drei Gewalten ausgeschöpft. Häufig geschieht dies zum Vorteil der Exekutive, z. B. wenn Staatspräsidenten ihre Legislativrechte besonders ausschöpfen, wodurch die Exekutive zum obersten Gesetzgeber mutiert und die Legislative nur noch in den Bereichen tätig werden kann, die die Exekutive nicht benötigt (Merkel 2003:89, 90). In anderen Fällen wird die Effektivität und die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit in Form der „judicial review“ (Zitat: Larkins 1996:609 in: Merkel 2003:89) gegenüber den anderen zwei Gewalten, der Exekutive und Judikative in Frage gestellt. Obwohl die dritte Gewalt, die Jurisdiktion, in den meisten demokratischen Systemen verfassungsrechtlich garantiert wird und eine Verletzung dieser verfassungsrechtlichen Sanktionen unterliegt, zeigt sich die politische Realität oftmals von einer anderen Seite.

Nach Merkel sind Defekte in folgenden Fällen gegeben. Zum einen, wenn die Exekutive nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft wesentliche Gesetzgebungskompetenzen ausübt und zum anderen, wenn gesetzeswidriges und illegales Verhalten von Amtsträgern durch die Gerichte nicht bestraft wird und die Judikative in Frage gestellt wird, da sie sich gegen politische Eingriffe nicht wehren kann und auch nicht unparteilich handelt (Merkel 2003:91).

Teilregime E:

Als letztes Teilregime führen Merkel et al. zur Operationalisierung ihres Konzeptes die effektive Regierungsgewalt auf. Dieses wird in zwei weitere Kriterien⁶ unterteilt, den Institutionellen Vetopositionen und den Interaktionsmodus zwischen Streitkräften und ziviler

⁶ Diese müssen und werden als Kriterien interpretiert, um der Logik des Konzeptes zu folgen und da Merkel et al. diese auch nicht als Indikatoren bezeichnen.

Politik (Merkel et al. 2003:95). Unter der effektiven Regierungsgewalt von demokratisch gewählten Herrschaftsträgern wird verstanden, dass „die zentralen politischen Entscheidungen tatsächlich von öffentlich kontrollierten Vertretern im Rahmen der hierfür ausgewiesenen Institutionen und entsprechend der gesetzten normativen Regeln getroffen werden“ (Merkel et al. 2003:92). Die effektive Regierungsgewalt ist danach eingeschränkt, wenn demokratisch nichtlegitimierte Eliten und Machtgruppen, wie z. B. Militärs, Machtcliquen, Mullahs, mafiöse Organisationen, etc.) sich informell etablieren, d. h. sich der Regierungsautorität widersetzen und sich extrakonstitutionelle und eigene nicht mehr kontrollierbare Vorrechte sichern. Andersgestaltete Einschränkungen können daraus resultieren, dass durch eben genannte Machtgruppen „reservierte Politikbereiche“ (reserved domains) nicht innerhalb des politischen Entscheidungsprozesses behandelt werden. Beide Defektarten können sowohl informell etabliert sein als auch verfassungsrechtlich festgesetzt sein (Merkel et al. 2003:92). Unter formal festgeschriebene Vorrechte können z. B. sich eigens aufgestellte Budgets oder Kompetenzen im Bereich der inneren Sicherheit sowie die Besetzung von wichtigen Positionen im Regierungsapparat (Merkel et al. 2003:94) verstanden werden.

Das zweite Kriterium der effektiven Regierungsgewalt spricht die Fälle an, in denen das Militär illegal oder informell in die zivile Politik interveniert. Diese Intervention kann indirekt sein, so z. B. durch Erpressung, Nicht-Kooperation, Befehlsverweigerung sowie Drohung mit Ungehorsam, als auch direkt durch Obstruktion, politische Partizipation, durch einen Versuch die Regierung auszutauschen als auch durch einen Putsch (Merkel et al. 2003:94, 95).

Auch bei diesen Indikatoren, wie bei allen vorangegangenen Indikatoren, erfordert das Konzept nach Merkel, dass diese anhand von Verfassungstexten, die institutionelle Struktur der Regierungssysteme als auch in historisch informierter und qualitativer Weise empirisch analysiert werden (Merkel et al. 2003:95).

2.5 Die vier Subtypen der „Defekten Demokratie“ nach Merkel et al. (2003)

Die vier Subtypen bzw. sog. „reine Typen“ nennen sich „Exklusive Demokratie“, „Illiberale Demokratie“, „Delegative Demokratie“ und „Enklavendemokratie“.

Die „*Exklusive Demokratie*“ liegt vor, wenn „ein nennenswerter Teil der erwachsenen Bürgerschaft vom allgemeinen Wahlrecht ausgeschlossen sind“ (Merkel 2003:70f.) oder das Wahlrecht in sonstiger Weise eingeschränkt ist. Dies wäre gegeben bei begrenzten

Partizipationschancen bis hin zum Ausschluss von Bevölkerungsteilen. Dazu gehören auch Eingriffe in die politischen Freiheitsrechte. Somit ist die exklusive Demokratie gegeben, wenn Rechte der Teilregime A und B verletzt werden.

Eine „*Illiberale Demokratie*“ liegt vor, wenn ein unvollständiger Verfassungsstaat und ein beschädigter Rechtsstaat gegeben sind. Dabei wird das Teilregime C, welches die Grund-, Menschen- und liberale Freiheits- und Bürgerrechte beinhaltet, verletzt.

Die „*Delegative Demokratie*“ wird dadurch geprägt, dass sich die Gewaltenkontrolle in keinem Gleichgewicht befindet, wie es nach dem Prinzip von „checks und balances“ verlangt wird. Dieser Umstand ist dann gegeben, wenn die Regierung das Parlament umgeht oder auf die Justiz einwirkt. Hier ist das Teilregime D und somit die horizontale Kontrolldimension beschädigt.

Bei der „*Enklavendemokratie*“ besitzen das Militär, Unternehmer oder andere Akteure Vetomacht ohne Legitimation durch Wahlen. Es entstehen nicht-demokratische Herrschaftsenklaven durch die die Machtbildung, -ausübung und -kontrolle verzerrt wird. In diesen Fällen ist das Teilregime E, und somit die effektive Herrschaftsgewalt beschädigt.

Merkel et al. (2003:73) weisen für die Operationalisierung dieser vier Subtypen darauf hin, dass es sich um „reine Typen“ handelt und sie in dieser Form nicht in der Realität zu finden sind, sondern eher Mischformen dieser Subtypen. Nur sehr selten kommt ein sogenannter „reiner Typ“ vor, als Beispiel wird hier Chiles defekte Demokratie als Enklavendemokratie genannt.

2.6 Das Konzept der Qualität von Demokratien nach Morlino (2004)

Wie bereits unter dem Punkt Forschungsstand erläutert wurde, handelt es sich bei dem Konzept von Demokratien nach Morlino (2004) um einen Ansatz, der über den oben beschriebenen Schwellenwert von Demokratie hinausgeht.

Auch Leonardo Morlino geht bei seiner systematischen Konzeptualisierung der Qualität von Demokratie zuerst von einem Mindeststandard aus, der nach seiner Meinung nach durch die Institution der Wahl erfüllt ist. Er weitet seine Definition aus, indem er seinen Qualitätsanforderungen hauptsächlich zwei weitere Merkmale hinzufügt, „freedom and equality“ (Morlino 2004:5). Sein Konzept für die Definition von Qualität an Demokratie

unterteilt er in drei Dimensionen: das Verfahren (procedure), das Ergebnis (result) und der Inhalt (content). Das Verfahren beinhaltet dabei die Merkmale „Rechtsstaat“ (rule of law) und „Verantwortlichkeit“ (Accountability), das Ergebnis stellt die „Responsivität“ (responsiveness) dar und der Inhalt die „Freiheit“ (freedom) und „Gleichheit“ (equality) (Morlino 2004:6f.). Nach seinem Konzept sind die zwei Hauptziele einer Demokratie die Freiheit und Gleichheit (Fuchs 2007a:19).

Nach diesem kurzen Überblick über das Konzept von Morlino, werden nun die einzelnen Dimensionen genauer erläutert.

Die minimale Definition, um von einer Demokratie sprechen zu können, beinhaltet nach Morlino (2004:5) das universelle Wahlrecht, freie, kompetitive und faire Wahlen mit mehr als einer politischen Partei, mit mehr als einer Informationsquelle und demokratischen Institutionen.

Bereits an dieser Stelle bestimmt Morlino, dass außer den minimalen Anforderungen an die Demokratie empirische Studien notwendig sind, um herausfinden zu können, welchen Grad die verschiedenen Länder erreicht haben, um die zwei Hauptziele einer idealen Demokratie zu erreichen: die Freiheit und die Gleichheit (Morlino 2004:5).

Um seine drei Dimensionen, das Verfahren, den Inhalt und das Ergebnis, die die Qualität einer Demokratie bestimmen, zu erklären, geht Morlino von einem wirtschaftlichen Begriff aus. So erläutert er, dass die Qualität eines Produktes hoch ist, wenn das Verfahren, wie es entstanden ist, ebenfalls hochwertig war. Inhaltlich kommt es bei dem Produkt auf das Design, das Material, die Funktionalität und andere Details an, welche Qualität es besitzt. Schließlich wird die Qualität eines Produktes indirekt von der Zufriedenheit des Verbrauchers abgeleitet, indem er es im positiven Sinne noch einmal kauft; das ist nach Morlino das Ergebnis (Morlino 2004:6).

Diesen wirtschaftlichen Begriff übersetzt Morlino in eine demokratische Sichtweise und definiert schließlich, was die „Qualität“ einer Demokratie oder eine „gute“ Demokratie ausmacht: „...a quality or „good“ democracy may be considered to be one presenting a stable institutional structure that realizes the liberty and equality of citizens through the legitimate and correct functioning of its institutions and mechanism. A good democracy is thus first and foremost a broadly legitimated regime that completely satisfies citizens („quality“ in terms of „result“) (Morlino 2004:6,7).

Innerhalb der ersten Dimension „rule of law“, dem Rechtsstaat, müssen zehn Kriterien erfüllt sein, um von einer „guten Demokratie“ sprechen zu können (Morlino 2004:10):

- Gleichheit vor dem Gesetz für Jedermann

- Souveränität des Rechtsstaates, in dem Sinne, dass keine Bereiche des Rechtsstaates in Händen von kriminellen Organisationen sind
- Keine Korruption innerhalb der Politik, Verwaltung und im Justizwesen
- Eine Zivilbürokratie, die vollständig, effizient und allumfassend die Gesetze anwendet und im Falle eines Fehlers Verantwortung übernimmt
- Gleicher Zugang zu Gericht
- Schnelle Lösungen bei Rechtsstreitigkeiten (Länge der Prozessdauer)
- Unabhängigkeit der Gerichte gegenüber politischen Einflüssen
- Durchsetzbarkeit gerichtlicher Entscheidungen
- Souveränität der Verfassung, die von einem Verfassungsgericht interpretiert und verteidigt wird.

Die erste Dimension „procedure“ beinhaltet neben „rule of law“ die „accountability“. Diese unterteilt Morlino in die „vertical accountability“ und die „horizontal accountability“ (Morlino 2004:12). Die „vertical accountability“ ist gegeben, wenn die Wähler die gewählten Regierenden verantwortlich für ihr Handeln machen können. Dies soll anhand der Institution der Wahlen mit verschiedenen Parteien möglich sein. Die politische Position der Regierenden und Regierten ist dabei ungleich. Außerdem müssten die Bürger bei zentralen Themen die Möglichkeit haben, mit einem Referendum zu entscheiden.

Die „horizontal accountability“ liegt dagegen vor, wenn die Regierenden verantwortlich sind gegenüber anderen Institutionen. Die Akteure sind hier politisch gleich. Nach Morlino (2004:13,14) sind die zentralen Bedingungen für die „horizontal accountability“ ein politisches System im Sinne von „checks and balances“, d. h. einer funktionierenden Gewaltenteilung. Weiterhin müssen intermediäre Strukturen im Sinne von Organisationen, Vereinigungen und Netzwerken, eine politische Opposition, unabhängige Medien sowie funktionierende Kontrollorgane vorhanden sein.

Der zweiten Dimension „dem Inhalt“ mit den beiden Hauptzielen „der Freiheit und Gleichheit“ ordnet Morlino einen besonderen Schwerpunkt innerhalb seines Konzeptes zu.

Nach Morlino (2004:18) sind die Freiheit und Gleichheit die zentralen Inhalte einer idealen Demokratie, indem er schreibt: “These are the two main recurrent democratic ideals. Consequently, they are central to a normative definition of quality democracy”.

Zu dem Begriff der „Freiheit“ gehört nach seinem Konzept die Verwirklichung der politischen und bürgerlichen Rechte. Unter die politischen Rechte fallen das aktive und passive Wahlrecht und der korrekte Wahlablauf. Den bürgerlichen Rechten werden nach

seinem Konzept die persönlichen Rechte, wie z. B. das Recht auf Privatsphäre, das Recht auf Verteidigung, die Informations- und Pressefreiheit, die Versammlungs-, Vereinigungs- und Organisationsfreiheit zugeordnet.

Der Begriff „Gleichheit“ wird nach Morlino (2004) in weitere zwei Ebenen unterteilt. Erstens in die „formelle Gleichheit“, unter der die Gleichheit vor dem Gesetz gemeint ist. Diese konkretisiert sich im Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, Rasse, Sprache, Religion, Meinungen sowie den sozialen und persönlichen Bedingungen. Zweitens geht Morlino von einer „substantiellen Gleichheit“ aus, die die *faktische Verteilung* sozialer und ökonomischer Güter beinhaltet.

Nach Morlino (2004:19) wurde mit der Einführung *der sozialen Rechte* auf realistische Weise die Gleichheit erreicht. Jedoch sind mit den sozialen Rechten die größten Probleme verbunden, da für deren Verwirklichung Kosten für den Staat bzw. den Gemeinden entstehen. Deshalb ist nach Morlino eine weitläufige Anwendung der sozialen Rechte der beste Weg, um Ungleichheiten innerhalb einer Demokratie zu vermindern und teilweise die anderen demokratischen Ideale zu erreichen. Zu den sozialen Rechten gehören: das Recht auf Gesundheit, auf Arbeit, auf Bildung, auf Wohnung sowie das Recht auf Umweltschutz (Morlino 2004:19).

Die dritte Dimension nach dem Konzept von Morlino beinhaltet die „Responsiveness“. Unter der zum einen die Zufriedenheit der Bürger mit der bestehenden Demokratie verstanden wird und zum anderen die Legitimität des demokratischen Regimes. Die Legitimität betrifft dabei die Akzeptanz und Unterstützung der Demokratie und deren Institutionen durch die Bürger.

2.7 Stärken und Schwächen der Konzepte: eine kritische Diskussion

2.7.1 Zu den Konzepten von Merkel et al. (2003)

Merkel et al. haben mit dem Konzept der „embedded democracy“ ein sehr systematisches Konzept herausgearbeitet, um die Demokratie definieren zu können. Mit dem Konzept der „defekten Demokratie“ sollen politische Systeme klassifiziert werden, die zwar Defekte aufweisen, aber noch oder schon Demokratien sind, je nachdem, ob man von totalitären oder demokratischen Systemen ausgeht.

Trotz der übermäßigen Systematisierung der Konzepte von Merkel et al. (2003), weisen auch seine Konzepte gewisse Schwächen auf. So liegt der Schwerpunkt der Schwächen in der Abgrenzung folgender drei Ebenen. Auf der Ebene der Konzepte ist die Abgrenzung

zwischen dem Konzept der „embedded democracy“ und dem Konzept der „defekten Demokratie“ bis hin zum „Autoritären Regime“ schwierig. Es stellt sich hier die Frage, ab wann beginnt die „defekte Demokratie“ genau und wann endet sie. Die beschriebenen Grenzen von Merkel sind sehr fließend und interpretationsbedürftig. Dies verbirgt die Gefahr, dass jeder Anwender des Konzeptes andere Grenzen bestimmen wird. Die gleiche Problematik spiegelt sich sowohl auf der zweiten Ebene wider, die die Abgrenzung innerhalb der vier Subtypen der Defekten Demokratie beinhaltet und die der dritten Ebene, die die Abgrenzung der einzelnen Defekte betrifft. Auch hier stellt sich immer wieder die Frage: Wann beginnen diese und wo enden sie?

Schaubild 2-2: Abgrenzung Embedded Democracy – Defekte Demokratien – Autoritäres Regime



Positiv zu bewerten ist, dass Merkel et al. (2003) diese Schwächen innerhalb ihres Konzeptes erkennen und diese auf folgende Weise zu lösen versuchen.

Bezüglich der Abgrenzung der zweiten Ebene, gemeint sind die vier Subtypen, erklären Merkel et al. Nachstehendes. Die vier Subtypen defekter Demokratien wurden nach Merkel et al. (2003:69) als Differenztypen aufgebaut. Diese werden auch als Extremformen von Differenztypen, als sogenannte „reine Typen“, beschrieben. In der Realität wird man diese „reinen Formen“ nicht vorfinden, vielmehr wird es sich um Mischformen handeln. Die vorgegeben Subtypen können aber als begriffliche Bezugspunkte verwendet werden, anhand derer man eine Subsumtion vollziehen kann. Entscheidendes Kriterium dafür ist, welches der Teilregime am meisten betroffen ist bzw. welche Funktionslogik die Interaktion innerhalb der defekten Demokratie am meisten einschränkt.

Unter diesen Gesichtspunkten kann man festhalten, dass es bei dem Konzept von Merkel et al. (2003) zwar keine klare Abgrenzung zwischen den vier Subtypen gibt, aber man kann sie als Hilfestützen verwenden und so das bzw. die beschädigten Teilregime einem Subtypus der „defekten Demokratie“ zuordnen.

Bezüglich der Abgrenzung zwischen einer Demokratie und einer Defekten Demokratie kann mit der Bestimmung der vier Subtypen eine Abgrenzung zur Demokratie vorgenommen

werden. Eine weitere klare Abgrenzung beschreiben Merkel et al. (2003:73), indem sie die Vorgabe machen, dass *signifikante* Defekte in einem der Teilregime ausreichen, um von einer defekten Demokratie sprechen zu können.

Als ein Kriterium zur Abgrenzung defekter Demokratien zu autoritären Regimen wird die Häufung von Defekten (Merkel et al. sprechen von „Kumulation“; 2003:74) in den verschiedenen Teilregimen genannt. Als weiteres sogenanntes „hartes Kriterium“ zählt als zentrales Merkmal „das wirkungsvolle demokratische Wahlregime“ (Merkel et al. 2003:75), um noch von einer Demokratie sprechen zu können.

Trotz der Erläuterungen nach Merkel et al. (2003) bleibt die Frage offen, was unter einem signifikanten Defekt zu verstehen ist. Auch die eingangs erwähnte klare Abgrenzung fehlt und liegt demnach im Ermessen des Bearbeiters.

2.7.2 Zum Konzept von Morlino (2004)

Bei dem Konzept von Morlino (2004) „Die Qualität von Demokratie“ handelt es sich, wie bereits bei der Auswahl der Konzepte begründet würde, um ein aktuelles und systematisches Konstrukt. Morlino hat auch in verschiedenen Fallstudien die Operationalisierbarkeit seines Konzeptes der Qualität von Demokratie dargestellt (Diamond/Morlino 2005a). Trotzdem bleiben folgende Kritikpunkte offen.

Zum einen begründet Morlino in seinen Fallstudien weder die Auswahl der Indikatoren noch die der verwendeten Daten. In seinen Fallstudien (vgl. Diamond/Morlino 2005: Vergleich Italien und Spanien) werden zwar recherchierte qualitative und quantitative Daten aufgezählt, ohne aber eine durchgehende Systematik erkennen zu lassen. Teilweise fehlen bei der Darstellung eines Landes auch nicht nur Daten, sondern auch Indikatoren, so dass nur ein *ungenauer* Vergleich zwischen den beiden Ländern erfolgt. Auch diese Problematik wird weder erwähnt noch diskutiert.

Für vorliegende Dissertation wurde diese Problematik aufgegriffen und dies auch anhand der nachfolgenden Auswahl der Indikatoren und der Daten (vgl. Punkt 3) diskutiert. Ebenso werden unter Punkt 3 Ergänzungen, Modifikationen und Ausschlüsse der Indikatoren von Morlino geprüft, um eine Optimierung seines Konzeptes zu erzielen. An dieser Stelle soll auf diese Problematik daher nicht näher eingegangen werden. Es soll aber hier festgehalten werden, dass in dieser Forschungsarbeit gleich viele Indikatoren bei den vier Ländern geprüft

werden, so dass ein direkter und genauer Vergleich zwischen den Ländern durchgeführt werden kann.

Zum anderen ergibt sich ein weiteres Problem innerhalb des Konzeptes von Morlino bezüglich der Gewichtung seiner drei Dimensionen. Nach seinem Konzept sind die zwei Hauptziele einer Demokratie die Freiheit und Gleichheit (Fuchs 2007a:19).

Damit ergibt sich eine schwerpunktmäßige Gewichtung bezüglich der zweiten Dimension, der Freiheit und Gleichheit, indem Morlino dieser Dimension eine besondere Bedeutung widmet. Dies wurde in vorliegender Forschungsarbeit bei der Operationalisierung seines Konzeptes folgendermaßen gelöst. Alle Indikatoren seiner Dimensionen werden bei der Messung von Demokratie als gleichwertig behandelt, so dass mögliche Gewichtungsprobleme und unterschiedliche Bewertungen ausgeschlossen werden.

Demzufolge wurden die Stärken des Konzeptes von Morlino erkannt und in vorliegender Analyse verarbeitet, die Schwächen hingegen diskutiert und diese anhand von neuen Lösungen optimiert.

3 Operationalisierung der Konzepte von Merkel et al. (2003) „Defekte Demokratien“ und von Morlino (2004) „Die Qualität von Demokratien“

3.1 Zur Auswahl und Validität der Indikatoren

Unter der Validität der Indikatoren wird innerhalb der Demokratieforschung verstanden, wie geeignet die Indikatoren des jeweiligen Konzeptes sind, um die Demokratie messen zu können (vgl. Schnell/Hill/Esser 1999:148).

Nach Pickel/Pickel (2006:247) kann die Frage nach der Validität nur theoretisch beantwortet werden. Dazu ist hilfreich, „die den einzelnen Indizes zur Verfügung stehenden Items in ihrer Repräsentationskraft für Demokratie zu überprüfen und zu bewerten“ (Pickel/Pickel 2006:247). Für vorliegende Forschungsarbeit wurden alle Indikatoren der Konzepte von Merkel und von Morlino auf ihre Validität analysiert, inwieweit sie „geeignet“ sind, die Demokratie zu messen. Im Folgenden werden die Auswahl der verwendeten Indikatoren und deren Geeignetheit begründet.

Aufgrund der Analyse aller Indikatoren des Konzeptes der „Defekten Demokratie“ von Merkel et al. (2003) und des Konzeptes der Qualität von Demokratie nach Morlino (2004) können drei Gesichtspunkte zusammengefasst werden:

Erstens war ein Ergebnis der Analyse, dass die überwiegende Mehrheit der Indikatoren beider Konzepte nach theoretischen Überlegungen geeignet ist, Demokratie zu messen. Zweitens gab es einige wenige Indikatoren, bei denen „ihre Geeignetheit“ strittig war. Diese wurden entweder von der Untersuchung ausgeschlossen oder modifiziert, wie nachfolgend noch erläutert wird (vgl. Punkt 3.1.2).

Als drittes Ergebnis kann konstatiert werden, dass es viele Überschneidungen bezüglich der einzelnen Indikatoren zur Demokratiemessung zwischen beiden Konzepten gab, d. h. die Indikatoren stellten inhaltlich „Gleiches“ dar (Vgl. dazu die Ausführungen unter den nachfolgenden Punkt 3.1.1.).

3.1.1 Überschneidung der Indikatoren der Konzepte von Merkel et. al (2003) und Morlino (2004)

In nachfolgender Tabelle wird dargestellt, welche der Indikatoren der beiden Konzepte „gleich“ sind und welche „ungleich“, also verschieden sind.

Tabelle 3-1: Gleiche und ungleiche Indikatoren zwischen den Konzepten der Qualität von Demokratie nach Morlino (2004) und der Defekten Demokratie nach Merkel et al. (2003)

<i>Morlino (2004)</i>		<i>Merkel et al. (2003)</i>		<i>Gleiche Indikatoren</i>	<i>Ungleiche Indikatoren</i>
Dimensionen	Indikatoren	Teilregime	Indikatoren		
Rule of law	Gleichheit vor dem Gesetz	C. Bürgerliche Freiheitsrechte	2. Indikator der Justizrechte: Gleichheit vor dem Gesetz	X	
Rule of law	Souveränität des Rechtsstaats Ursprünglich: Vorhandensein von Mafiatätigkeiten	E. Effektive Regierungsgewalt	1. Indikator: Informelle Etablierung demokratisch nicht legitimer Machtgruppen	Ursprünglich gleich, wurde aber inhaltlich modifiziert durch Autorin ->	-> Damit für vorliegende Forschungsarbeit ungleich.
Rule of law	Minimierung der Effekte von Korruption	-	-		X
Rule of law	Gleicher und ungehinderter Zugang zu Gericht	C. Bürgerliche Freiheitsrechte	1. Indikator der Justizrechte: gleicher Zugang zu Gericht	X	
Rule of law	Prozessdauer und Effizienz der Gerichte	-	-		X
Rule of law	Souveränität der Verfassung	-	-		X
Rule of law	Rolle der Verfassungsgerichte	-	-		X
Vertical Accountability	Parteien: - Welche Parteien sind an der Regierung?	A. Wahlregime	3. Indikator: gewählte Mandatsträger	X	
Vertical Accountability	Parteien: - Parteienbewegung	A. Wahlregime		X	

<i>Morlino (2004)</i>		<i>Merkel et al. (2003)</i>		<i>Gleiche Indikatoren</i>	<i>Ungleiche Indikatoren</i>
Dimensionen	Indikatoren	Teilregime	Indikatoren		
Horizontal Accountability	-Rolle des Parlaments gegenüber der Exekutive und Legislative?	D. Horizontale Gewaltkontrolle	<i>1.Indikator:</i> Effektive Gewaltenteilung	X	
Horizontal Accountability	<u>Intermediäre Strukturen:</u> - wie politische Netzwerke, Organisationen und Assoziationen	B. Politische Teilhaberechte	Die Assoziationsfreiheit: <i>1.Indikator:</i> Politischer Pluralismus	X	
Horizontal accountability	Unabhängige Medien: -1.) Welche gibt es?	-	-		X
Horizontal accountability	Unabhängige Medien: 2.) Wie sind die Besitzverhältnisse? Besteht die Gefahr der Monopolisierung?	B. Politische Teilhaberechte: die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit	<i>2.Indikator:</i> Ökonomische Unabhängigkeit		X Da sich die ökonomische Unabhängigkeit nach Merkel et al. (2003) nur auf das Verhältnis zwischen Staat und Medien bezieht.
Horizontal accountability	Unabhängige Medien: 3.) Ist in dem jeweiligen Land investigativer Journalismus möglich?	-	-		X
Horizontal accountability	-Gibt es unabhängige Kontrollorgane?	-	-		X
Participation	Referenden ⁷	-	-		X
Freedom and equality	Zu Freedom: Politische Rechte: 1.) aktives und passives Wahlrecht	A. Wahlregime	<i>1.Indikator:</i> Aktives und passives Wahlrecht <i>und</i>	X	

⁷ Eigener Indikator: wurde innerhalb des Konzeptes von Morlino (2004) hinzugefügt

<i>Morlino (2004)</i>		<i>Merkel et al. (2003)</i>		<i>Gleiche Indikatoren</i>	<i>Ungleiche Indikatoren</i>
Dimensionen	Indikatoren	Teilregime	Indikatoren		
	2.) korrekter Wahlablauf		2.Indikator: freie und faire Wahlen		
Freedom and equality	Zu Freedom: <i>Bürgerrechte:</i> Schutz des Lebens, der Freiheit und des Eigentum	C. Bürgerliche Freiheitsrechte	Individuelle Schutzrechte: 1. Indikator: Rechtliche Bestimmungen und 2.a+b Indikatoren: Performanz der Menschenrechte a. Freiheit und Eigentum b. Leben/ körperliche Unversehrtheit	X	
Freedom and equality	Zu Freedom: <i>Soziale Rechte und wirtschaftliche Rechte</i>				X Bei Merkel keine Indikatoren, sondern bereits Voraussetzungen bzw Rahmenbedingungen für eine funktionierende Demokratie
Freedom and Equality	Zu Equality: Politische Gleichheit	A.Wahlregime 2.Indikator: Freie und faire Wahlen		X	
Freedom and Equality	Zu Equality: Soziale und wirtschaftliche Gleichheit	–	–		X
Responsive-ness	Zufriedenheit mit der Demokratie	–	–		X
Responsive-ness	Legitimität des demokratischen Systems	–	–		X
–	–	B. Politische Teilhaberechte	Die Assoziationsfreiheit: 1.Indikator:		X

<i>Morlino (2004)</i>		<i>Merkel et al. (2003)</i>		<i>Gleiche Indikatoren</i>	<i>Ungleiche Indikatoren</i>
Dimensionen	Indikatoren	Teilregime	Indikatoren		
			Politischer Pluralismus <i>2. Indikator:</i> Versammlungs- und Demonstrationsrecht		
Rule of law	Gibt es Korruption in dem jeweiligen Land?	D. Horizontale Gewaltkontrolle	<i>2. Indikator:</i> Korruption	X	
_	_	E. Effektive Regierungsgewalt	<i>2. Indikator:</i> Verhältnis Politik und Militär		X

Quelle: Eigene grafische Darstellung

Legende:

X : Gleiche oder ungleiche Indikatoren vorhanden, je nach Spalte

_ : Keine Indikatoren vorhanden

Als wichtigste Schlussfolgerung zu den Überschneidungen bezüglich der Indikatoren von beiden Konzepten kann festgestellt werden, dass Morlino (2004) innerhalb seines Konzeptes ebenfalls von Defekten spricht, obwohl er die Qualität der Demokratien bestimmen möchte.

So wird innerhalb seines Konstruktes „rule of law“ sowohl die *Korruption* als auch das Vorhandensein von *Mafiatätigkeiten* geprüft. Beide Indikatoren werden auch von Merkel et al. (2003) in dem Konzept der „defekten Demokratie“ systematisiert, die Korruption unter dem Teilregime D: Horizontale Gewaltenkontrolle und die Mafiatätigkeiten unter dem Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt, Indikator: Informelle Etablierung demokratisch nicht legitimierter Machtgruppen. Da sie inhaltlich besser zu dem Konzept der „defekten Demokratie“ von Merkel et al. (2003) passen, nachdem es ja *Defekte* sind, werden sie auch dort geprüft.

Die folgenden Indikatoren nach dem Konzept von Morlino werden ebenso bei Merkel geprüft, da bei der empirischen Überprüfung erst mit dem Konzept von Merkel begonnen wird: Der Indikator „der korrekte Wahlablauf“ bei Morlino überschneidet sich zum einen mit seiner eignen Minimaldefinition von Demokratie und wird, wie angekündigt, bei dem Konzept von Merkel unter dem Wahlregime A. überprüft. Unter den bürgerlichen Rechten werden nach dem Konzept von Morlino die persönlichen Rechte, wie z. B. das Recht auf Verteidigung genannt. Dieses fällt unter die Justizrechte, dem Teilregime C, bei dem Konzept nach Merkel (2003). Die Informations- und Pressefreiheit wird ebenso bei dem Konzept von Merkel unter dem Teilregime B. geprüft, insbesondere die verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die Monopolisierung des Informationsflusses durch die ökonomische Abhängigkeit vom Staat und der Regierung als auch die operative Gestaltungsfreiheit. Dagegen werden die Indikatoren: Gefahr der Monopolisierung der Medien im ökonomischen Sinne durch andere Akteure und der Indikator: Investigativer Journalismus bei Morlino als Qualitätsmerkmale geprüft. Die Versammlungs-, Vereinigungs- und Organisationsfreiheit fällt ebenso unter die Assoziationsfreiheit bei dem Teilregime B. von Merkel, so dass diese auch dort und nicht bei Morlino geprüft werden. Innerhalb der Dimension der „Gleichheit“ nach Morlino wird als Indikator das Verbot der Diskriminierung aufgezählt, welches bei Merkel unter das Teilregime C. Der Bürgerlichen Freiheitsrechte fällt und auch dort untersucht wird. Dagegen wird die „substantielle Gleichheit“ nach Morlino, die die *faktische Verteilung* sozialer und ökonomischer Güter beinhaltet, auch bei seinem Konzept als Qualitätsmerkmal geprüft.

3.1.2 Ergänzungen, Modifikationen und Ausschlüsse von Indikatoren

Ergänzungen:

Nach Pickel/Pickel (2006:247) hängt die Verwendung bestimmter Messindikatoren von der persönlichen Zielsetzung des Forschers bzw. von der Fragestellung der Forschungsarbeit ab. Diese kann sich an der Erfassung von einzelnen Dimensionen, wie z. B. der Gleichheit, der Freiheit, dem Wettbewerb und der Partizipation orientieren.

Ein Ziel dieser Forschungsarbeit liegt darin, nicht nur die Verfassungswirklichkeit, sondern auch die verfassungsrechtlichen Bestimmungen der vier Länder zu untersuchen.

Bezüglich dieses Tatbestandes bemängelt Schmidt (2000:416)⁸, dass eine Schwäche unter den Demokratiemesskonzepten darin liegt, indem der Unterschied zwischen der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit als gleich groß bewertet wird. Dieses Prozedere wird deshalb oft auf diese Weise gehandhabt, da sonst gar keine Aussagen über die Demokratierealität getroffen werden könnten. Dies entspricht natürlich nicht der Realität. Schmidt geht einen Schritt weiter und kritisiert, dass „der Abstand zwischen formellen Institutionen und Verfassungswirklichkeit mit zunehmender Fragilität der Demokratie und zunehmenden Autoratismusgrad der Staatsorganisationen größer wird“ (Schmidt 2000:415-416). Mögliche in einem politischen System herrschende Faktoren, wie z. B. informelle Institutionen, Korruption, Klientelismus und Patronage beeinflussen nach Schmidt dabei die Verfassungswirklichkeit in besonderem Maße.

In vorliegender Forschungsarbeit wurde diese Problematik aufgegriffen und gerade ein Schwerpunkt dieser Arbeit liegt darin, mögliche Diskrepanzen zwischen der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit herauszufinden. Im besten Falle würde eine vollkommene Übereinstimmung zwischen der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit bestehen. Ein eigener Indikator, der die verfassungsrechtlichen Bestimmungen in den jeweiligen Ländern darstellt, wird bezüglich aller Indikatoren sowohl bei dem Konzept von Merkel et al. (2003) als auch bei dem Konzept von Morlino (2004) geprüft. Anschließend wird anhand von qualitativen und quantitativen Indizes die Verfassungswirklichkeit bestimmt. Ebenso werden bei dem Konzept von Merkel et al. (2003) die Indikatoren sowohl hinsichtlich der Etablierung informeller Machtgruppen als auch der Korruption untersucht.

Nach Pickel/Pickel (2006:249) liegt den Demokratiekonzepten ein weiteres Defizit zugrunde, indem die „Komponente des Bürgers“, somit welche Partizipationsmöglichkeiten er hat, wie

⁸ Vgl. ebenso Pickel/Pickel 2006, S. 249

z. B. bei einer direkten Demokratie oder auf Ebene der Einstellungsebene in Form von „demands“ und „supports“, eher vernachlässigt wird. Doch auch dieser Punkt stellt einen wichtigen Qualitätsunterschied zwischen den Ländern dar.

Auch diese sonst übliche Schwachstelle wurde in vorliegender Forschungsarbeit berücksichtigt. Es wurde ein eigener Indikator: „Gibt es die Möglichkeit von Referenden in dem jeweiligen Land?“ miteinbezogen, um die Möglichkeit der Bürgerbeteiligung anhand von Referenden in dem jeweiligen politischen System zu untersuchen. Dieser Indikator wird unter der Komponente „Partizipation“ innerhalb des Konzeptes von Morlino (2004) geprüft, da es sich um ein Qualitätsmerkmal handelt und somit innerhalb seines Konzeptes eine bessere Anwendung findet.

Modifikationen:

Bei dem Konzept von Morlino (2004) wird dahingehend eine Modifikation durch die Autorin der Dissertation vorgenommen, indem an Stelle der Korruption innerhalb des Konstruktes „rule of law“ analysiert wird, welche Antikorruptionsmaßnahmen in rechtlicher Hinsicht vorliegen und inwieweit diese auch tatsächlich durchgeführt wurden. Da die Bekämpfung von Korruption bzw. deren Minderung für die Qualität einer Demokratie spricht, ist dieser Indikator geeignet, innerhalb des Konzeptes von Morlino geprüft zu werden.

Zusätzlich wurde innerhalb des Konstruktes „rule of law“ der Indikator: „Souveränität des Rechtsstaates“ dahingehend verändert, als dass Morlino (2004) innerhalb dieses Indikators das Vorhandensein von Mafiatätigkeiten untersucht. Da diese aber unter dem Konzept von Merkel et al. (2003) geprüft werden, wird hier die Souveränität des Rechtsstaates aufgrund der verfassungsrechtlichen Bestimmungen dargestellt und anschließend der Tatbestand, inwieweit der normative Rechtsstaat der Länder möglichen europäischen Eingriffen unterlag. Dieser Indikator ist deshalb geeignet, da es sich um vier europäische Demokratien handelt, die sich im Rahmen der europäischen Verträge verpflichtet haben, den europäischen Integrationsprozess zu erfüllen. Welche Auswirkungen dieser auf die einzelnen Mitgliedstaaten hat, wird innerhalb dieses Indikators dargestellt.

Ausschluss von Indikatoren:

Innerhalb der dritten Dimension, der „Responsivität“ bei dem Konzept von Morlino (2004), wird zum einen die Zufriedenheit der Bürger mit der bestehenden Demokratie verstanden und

zum anderen die Legitimität des demokratischen Regimes. Die Legitimität betrifft dabei die Akzeptanz und Unterstützung der Demokratie und deren Institutionen durch die Bürger.

Darin ergibt sich nach Fuchs (2007a:18f.) ein Problem hinsichtlich dem Verhältnis von subjektiven und objektiven Qualitätskriterien innerhalb des Attributes „Ergebnis“ bzw. der „Responsivität“, denn Morlino (2004:15f.) geht bei seiner Messung der „Responsivität“ von der Wahrnehmung der Bürger aus, „the citizen perception“, und somit von einer subjektiven Definition von Responsivität. So kann nach objektiven Kriterien eine gut funktionierende Demokratie und Bürokratie in einem Land vorliegen, die Bürger aber sowohl die Demokratie als auch die Bürokratie subjektiv als schlecht empfinden oder auch umgekehrt. Nach Morlino's subjektiven Definition von Responsivität würde die Qualität von Demokratie demnach als gering bewertet werden, wenn die Bürger dies so wahrnehmen, selbst wenn nach objektiven Kriterien eine gute Qualität gegeben wäre. Auch hier spiegelt sich die Schwierigkeit bei der Auswahl adäquater Indikatoren wider.

Da in vorliegender Forschungsarbeit nur objektive Kriterien geprüft werden, findet die Überprüfung der Indikatoren dieser dritten, sogenannten subjektiven Dimension innerhalb des empirischen Teils keinen Eingang. Die subjektiven Ergebnisse dieser Indikatoren würden das Gesamtergebnis verzerren.

3.2 Messung der Defekten Demokratie und der Qualität von Demokratie

An dieser Stelle soll untersucht werden, welche Messmethoden für die Konzepte der Defekten Demokratie und der Qualität von Demokratie vorliegen. Diese werden kritisch hinterfragt und anschließend wird eine kombinierte Messung vorgestellt und diskutiert.

3.2.1 Das Messinstrument nach Merkel et al. (2003) : Der Index Defekter Demokratien (IDD)

Merkel et al. (2003) entwickelten ein Messinstrument, den sogenannten Index Defekter Demokratien, um Defekte Demokratien in quantitativer Weise bewerten zu können.

Gemäß dem Index Defekter Demokratien kann eine quantitative Gewichtung der Resultate erfolgen, indem die Funktionsstörungen bzw. die Defekte der Kriterien der Teilregime in fünf Kategorien operationalisiert werden, zwischen „eins“ und „fünf“, wobei die Einstufung in die Kategorie „eins“ autoritäres Regime, „zwei“ starke Defekte, „drei“ mittlere Defekte, „vier“ leichte Defekte und „fünf“ keine Defekte bedeutet. Anschließend werden zahlenmäßige Werte

zwischen „eins“ und „vier“ vergeben. Wobei der Wert „eins“ wiederum bedeutet, dass ein autoritäres Regime und der Wert „vier“, dass kein Defekt vorliegt (Merkel et al. 2003:105). Diese Vergabe wird von dem Bearbeiter der jeweiligen Forschungsarbeit vergeben aufgrund der Überprüfung verschiedener objektiver Quellen, wie z. B. Daten von Forschungseinrichtungen, um die Validität der Bewertung zu gewährleisten. Danach soll die Qualität der Demokratien der vier Länder anhand des Index Defekter Demokratien (IDD) berechnet werden. Dieser setzt sich zusammen aus den Indizes der Teilregime. Um diese berechnen zu können, werden die Werte, mit denen die n Kriterien, wie eben dargestellt, klassifiziert wurden, multipliziert, die n te Wurzel gezogen und anschließend mit zehn multipliziert. Durch die Multiplikation der Werte der Kriterien wird gesichert, dass wenn nur ein Kriterium nicht gegeben ist, der Gesamtwert eines Teilregimes mit „null“ berechnet wird. Daraus ergibt sich ein Indexwert für die einzelnen Teilregime zwischen „null“ und „vierzig“. Bei „null“ ist ein Teilregime nicht wirksam und bei „vierzig“ liegt kein Defekt des Teilregimes vor. Nach Feststellung der Indizes der fünf Teilregime werden diese miteinander multipliziert und die fünfte Wurzel gezogen, so dass sich daraus der IDD ergibt. Liegt der Wert „vierzig“ vor, so handelt es sich um eine liberale Demokratie, bei dem Wert „null“ handelt es sich um ein autoritäres Regime, bei den Werten dazwischen handelt es sich um eine defekte Demokratie (Croissant/Thiery 2000:106). Das Ausmaß der defekten Demokratie kann danach gemessen werden, wie nah sich der Wert bei „null“ oder bei „vierzig“ befindet.

3.2.2 Die Kritik am Index Defekter Demokratien (IDD)

Bei der Operationalisierung des IDD werden die Defekte in fünf Kategorien eingestuft. Diese Bewertung erfolgt durch den jeweiligen Bearbeiter einer Forschungsarbeit. Genau hierin wird ein Problem gesehen, denn dies impliziert Folgendes: Die Wahrscheinlichkeit, dass verschiedene Bearbeiter genau die gleichen Bewertungen vornehmen würden, ist bei einer Kategorisierung der Defekte in fünf Stufen sehr gering. Dabei spielt die Subjektivität des Bearbeiters eine bedeutende Rolle, da jeder Bearbeiter des IDD eine eigene Kategorisierung vornehmen muss. Somit ist die Objektivität bei diesem Messinstrument sehr unwahrscheinlich und wird zusätzlich durch die Kategorisierung in fünf Stufen erhöht.

Ein weiteres Problem innerhalb der Messung des IDD ergibt sich daraus, dass der IDD sich aus den Indizes der Teilregime zusammensetzt. Wie oben schon dargestellt wurde, werden die von den Bearbeitern kategorisierten Werte der einzelnen n Kriterien innerhalb eines

Teilregimes multipliziert, die *n-te* Wurzel gezogen und anschließend mit zehn multipliziert. Durch die Multiplikation wird bewirkt, dass, wenn nur ein Kriterium innerhalb eines Teilregimes nicht gegeben ist, das gesamte Teilregime mit „null“ bewertet wird. Dies bedeutet, dass das Teilregime „nicht wirksam“ ist. Anhand dieser Multiplikation wird die Messung ungenau, denn die Multiplikation bewirkt, dass die zuvor gegebenen Kriterien innerhalb eines Teilregimes durch ein einziges fehlendes Kriterium rückwirkend als unwirksam bewertet werden. Denn diese Kriterien fallen durch die Multiplikation nicht mehr ins Gewicht oder anders ausgedrückt, sie werden mit „null“ bewertet und damit in der Gesamtmessung nicht mehr berücksichtigt. Diese Vorgehensweise erscheint ungenau und weist durch diese fehlenden Kriterien Lücken in der Messung auf.

Nach Pickel/ Pickel (2006:238) wird ebenso eine schwerpunktmäßige Schwäche des IDD darin gesehen, dass, wenn ein Teilregime oder ein Kriterium nicht wirksam sind, diese mit dem Wert „0“ bezeichnet werden. Die darauffolgende erforderliche Multiplikation innerhalb des IDD ergibt aber dann im Ergebnis ebenfalls den Wert „0“. Dies bedeutet, dass es sich bei dem analysierenden politischen System um eine Autokratie handelt. Auch wenn weitere Kriterien als demokratisch gelten, kann das politische System nicht mehr zu den defekten Demokratien gezählt werden. Besonders wenn nicht verfügbare Daten für ein Teilregime vorhanden sind, muss dieses mangels Informationen auch mit „0“ (nicht wirksam) bewertet werden und es würde sich dann laut der Berechnung des IDD fälschlicherweise ebenfalls um eine Autokratie handeln. Insgesamt kann man schlussfolgern, dass die Grundklassifikation als Demokratie bei dem IDD somit verneint wird⁹.

Aufgrund dargestellter Gesichtspunkte ist der IDD für folgende Forschungsarbeit kein geeignetes Messinstrument. Demzufolge wird deren Anwendung hier auch ausgeschlossen.

3.3 Die Messung nach Morlino (2004)

Leonardo Morlino gibt in seinem theoretischen Konzept (Morlino 2004: „Good“ and „Bad“ Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy“) verschiedene Vorschläge, um die Qualität einer Demokratie bestimmen zu können. Neben den unter seinem

⁹ Pickel/Pickel 2006, S. 238

Konzept bereits aufgeführten Gesichtspunkten, sollen an dieser Stelle nur die für die Messung der Qualität der Demokratien wichtigen Punkte diskutiert werden.

Zuerst sind nach Morlino (2004:5) empirische Studien notwendig, um den *Grad* der Qualität an Demokratien der verschiedenen Länder definieren zu können. Leonardo Morlino hat zusammen mit Larry Diamond die Operationalisierbarkeit seines Konzeptes der Qualität an Demokratie in verschiedenen Fallstudien auch gezeigt (vgl. dazu: Diamond/Morlino 2005), wie bereits erläutert wurde. Aus seinen empirischen Fallstudien (vgl. Diamond/Morlino 2005) wurden für diese Forschungsarbeit Indikatoren ausgewählt, um die Demokratie bestimmen zu können (vgl. dazu: Auswahl der Indikatoren).

Für die Messung der Demokratien macht Morlino (2004:7) den weiteren Vorschlag, innerhalb der empirischen Studien die *Kombination* von qualitativen und quantitativen Maßstäben anzuwenden. Bei seinen Erläuterungen zu „rule of law“ schlägt Morlino (2004: 10,11) die qualitative und quantitative Vorgehensweise noch einmal vor, um den *Grad* der Qualität einer Demokratie bestimmen zu können. Gleichzeitig gibt er zu bedenken, dass diese Methodik extrem teuer und praktisch unmöglich auf eine große Anzahl von Fällen anzuwenden ist. Deshalb kann je nach Untersuchung die Anzahl der Variablen und Dimensionen reduziert werden, jedoch sollten bezüglich der „Rechtsstaatlichkeit“ folgende fünf Indikatoren geprüft werden:

- das Vorhandensein von Mafias,
- die zivile Kontrolle über das Militär und Polizei,
- das Ausmaß an Korruption,
- der Zugang der Bürger zu Gericht und
- die Länge der Prozessdauer.

Daher wurden in vorliegender wissenschaftlicher Analyse diese fünf Indikatoren als unwiderruflich angesehen und geprüft sowie mit weiteren Indikatoren ergänzt. Da die Indikatoren „Vorhandensein von Mafias, die zivile Kontrolle über das Militär und Polizei und das Ausmaß an Korruption“ bereits Teil des Konzeptes von Merkel et al. (2003) sind, wurden diese bei dem Konzept von Morlino (2004) nicht wiederholt, aber durch oben genannte Indikatoren (vgl. Punkt 3.1.2) ersetzt. Die qualitative Methodik wurde bei den Indikatoren durchweg angewendet und mit quantitativen Maßstäben, falls diese für die Indikatoren vorhanden waren, untermauert. Die Durchleuchtung des Verhältnisses Zivilgesellschaft und Polizei bzw. Sicherheitskräfte wurde anhand der Berichte von Amnesty International detailliert untersucht, um auch diesbezüglich den Angaben von Morlino (2004) gerecht zu

werden. Wie bereits oben bei den Erläuterungen zu dem Konzept von Morlino dargestellt wurde, betont er ebenso die herausragende Wichtigkeit der Dimension: „Freiheit und Gleichheit“ (Morlino 2004:5), um den Grad der Qualität einer Demokratie bestimmen zu können (vgl dazu: Fuchs/Roller 2008:87). Auch diesem Gesichtspunkt wurde anhand der Analyse verschiedener Indikatoren innerhalb der Dimension: „Freiheit und Gleichheit“ in vorliegender Forschungsarbeit gefolgt.

Somit gibt Morlino in seinem theoretischen Konstrukt (Morlino 2004) verschiedene Vorschläge, um die Qualität einer Demokratie bestimmen zu können. Außerdem kann aus seinen empirischen Fallstudien (vgl. Diamond/Morlino 2005) die weitere Anwendung einzelner Indikatoren abgeleitet werden. Für die anschließende *Bewertung* der jeweiligen Demokratien nimmt er anhand der Indikatoren einen Vergleich zwischen den Ländern vor. Dabei beschreibt er einzelne Indikatoren und kommt anschließend zu dem Ergebnis, welche der Indikatoren in dem jeweiligen Land „besser“ bzw. „schlechter“ sind.

In seinem Endergebnis stuft er aufgrund erfolgter Gesamtbetrachtung der Indikatoren die Qualität eines Landes höher ein als die des anderen. In diesem Zusammenhang soll noch einmal erwähnt werden, dass Morlino (Diamond/Morlino 2005) in seinen Fallstudien meist zwei Länder vergleicht. In vorliegender Forschungsarbeit bestand jedoch die Schwierigkeit, den Vergleich sowie die Messung und Bewertung von vier Demokratien durchzuführen. Daher wurde auf der Grundlage der vorangegangenen Überlegungen zu den Konzepten von Merkel et al. (2003) und Morlino (2004) ein kombiniertes Messinstrument entwickelt, das nachfolgend dargestellt wird.

3.4 Kombiniertes Messinstrument der Qualität von Demokratien anhand der Konzepte von Merkel et al. (2003) und Morlino (2004)

Zur Bewertung der Qualität, aber auch zur Identifikation von Defekten der Demokratien Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal wurde eine Messung entwickelt, die die Indikatoren von Merkel et al. (2003) und Morlino (2004) kombiniert.

Für die Messung wurde eine dichotome Einteilung bezüglich der Bewertung der Indikatoren von beiden Konzepten vorgenommen. Demzufolge werden die Indikatoren bei dem Konzept von Merkel et al. (2003) als „defekt“ oder „nicht defekt“ bewertet sowie die Indikatoren bei dem Konzept von Morlino (2004) als „Qualitätsmerkmale“ oder „keine Qualitätsmerkmale“.

Tabelle 3-2: Beispiel für die Bewertung der Indikatoren nach Merkel et al. (2003)

Teilregime B: Die politischen Teilhaberechte

<i>Indikatoren</i>	<i>Bewertung</i>	
	<i>Defekt</i>	<i>kein Defekt</i>
Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit		
Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen		kein Defekt
Indikator 2: Ökonomische Unabhängigkeit		kein Defekt
Indikator 3: Operative Gestaltungsfreiheit	Defekt	
Kriterium 2: usw. ...	usw. ...	usw. ...

Quelle: Eigene grafische Darstellung

Tabelle 3-3: Beispiel für die Bewertung der Indikatoren nach Morlino (2004)

<i>Indikatoren</i>	<i>Bewertung</i>	
	<i>Qualitätsmerkmal</i>	<i>kein Qualitätsmerkmal</i>
Rule of law:	Qualitätsmerkmal	kein Qualitätsmerkmal
Indikator 1: Souveränität des Rechtsstaates	Qualitätsmerkmal	
Indikator 2: Rechtliche Bestimmungen der Antikorruptionsmaßnahmen		kein Qualitätsmerkmal
Indikator 3: Durchsetzbarkeit der Antikorruptionsmaßnahmen		kein Qualitätsmerkmal
Indikator 4: Prozessdauer und Effizienz der Gerichte		kein Qualitätsmerkmal
Indikator 5: Souveränität der Verfassung	Qualitätsmerkmal	
usw. ...	usw. ...	usw. ...

Quelle: Eigene grafische Darstellung

Hauptgrund für die Auswahl einer dichotomen Messung war die Verringerung der bei dem IDD bereits diskutierten Fehlervarianz aufgrund der fünf Kategorisierungen. Innerhalb der

Demokratieforschung lehnen auch Przeworski/Limongi (1997) eine polytome Messung, wie z. B. die Indizes von der Freedom House Forschung, aus zwei Gründen ab. Zum einen, weil die „Demokratie“ an sich ein dichotomes Konzept sei, indem entweder ihre Existenz oder ihre Abwesenheit festzustellen sei. Zum anderen sei bei polytomen Messungen die Fehlervarianz größer als bei dichotomen Messungen.

Des Weiteren sollen bei der nachfolgenden Messung alle Indikatoren des Konzeptes von Merkel et. al (2003) als auch von Morlino (2004) als *gleichwertig* bewertet werden. Damit sollen zwei Verbesserungen erfolgen. Im Gegensatz zu dem IDD werden bei dieser Messung alle „nicht defekten“ Indikatoren sowie alle „defekte“ Indikatoren bei der Bewertung mitaufgenommen, so dass sie nicht wie in den Fällen des IDD bezüglich der Multiplikation mit „Null“ verloren gehen. Gegenüber der Messung von Morlino (2004) besteht eine Verbesserung dadurch, dass Morlino (2004) der Dimension: „Freiheit und Gleichheit“ eine besondere Gewichtung gegenüber den anderen Dimensionen innerhalb seines Konzeptes zuspricht. In nachfolgender Messung werden jedoch alle Indikatoren der Dimensionen als gleichwertig bewertet, wodurch mögliche Gewichtungsprobleme ausgeräumt werden.

Nach der Analyse der Konzepte von Merkel et al. (2003) und Morlino (2004) für die Länder Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal wird am Ende der jeweiligen Analyse eine Tabelle mit allen Indikatoren und deren Bewertung für jedes Konzept und Land aufgeführt, um eine erste Übersicht der Ergebnisse zu erhalten. Diese Vorgehensweise wird für jedes Land durchgeführt, so dass ein konkreter und auch spezifischer Vergleich nicht nur zwischen den Teilregimen und Konstrukten, sondern sogar zwischen den einzelnen Indikatoren vorgenommen werden kann.

Anhand dieser Tabellen werden dann die Anzahl der Indikatoren, die bei dem Konzept von Merkel et al. (2003) als „defekt“ und die, die als „nicht defekt“ bewertet werden, addiert. Ebenso werden die Indikatoren bei dem Konzept von Morlino (2004), die als „Qualitätsmerkmal“ und die als „kein Qualitätsmerkmal“ bewertet werden, für jedes Land zusammengezählt.

Tabelle 3-4: Beispiel für die Anzahl der defekten Indikatoren nach Merkel et. al (2003)

<i>Land</i>	<i>Anzahl der defekten Indikatoren</i>
Deutschland	
Frankreich	
Spanien	
Portugal	

Quelle: Eigene grafische Darstellung

Somit hat das Land X nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) X-viele Defekte.

Tabelle 3-5: Beispiel für die Anzahl an Qualitätsmerkmalen nach dem Konzept von Morlino (2004)

<i>Land</i>	<i>Anzahl der Qualitätsmerkmale</i>
Deutschland	
Frankreich	
Spanien	
Portugal	

Quelle: Eigene grafische Darstellung

Demzufolge hat das Land X nach dem Konzept von Morlino (2004) X-viele Qualitätsmerkmale.

In einem letzten Schritt wird die Anzahl der Defekte nach Merkel et al. (2003) der Anzahl der Qualitätsmerkmale nach Morlino (2004) in einer Tabelle gegenübergestellt.

Tabelle 3-6: Beispiel für die Gegenüberstellung der Anzahl an Qualitätsmerkmalen und der nicht defekten Indikatoren

<i>Land</i>	<i>Anzahl Qualitätsmerkmale nach Morlino (2004)</i>	<i>Anzahl der nicht defekten Indikatoren nach Merkel et al. (2003)</i>
Deutschland		
Frankreich		
Spanien		
Portugal		
Summe:		

Quelle: Eigene grafische Darstellung

Somit kommt man dann zu einem Endergebnis:

Das Land, das die größte Anzahl an Qualitätsmerkmalen und die geringste Anzahl von defekten Indikatoren hat, wird nach vorliegender Messung als das Land mit der höchsten Qualität an Demokratie innerhalb des Vergleichs dieser vier Länder bewertet. Je nach abnehmender Anzahl an Qualitätsmerkmalen und steigender Anzahl an Defekten folgen dann die weiteren Länder sukzessive auf Rang 2, Rang 3 und Rang 4.

Bezüglich des Vergleichs der vier Länder sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass eine qualitative Bewertung unter dem Punkt 6 „Der Vergleich der Länder“ vorgenommen wird. Dabei werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der vier Demokratien analysiert. Ebenso werden die einzelnen Grade der Qualität der Demokratien erläutert. Eine Tabelle über die Gesamtergebnisse der vier Länder im Vergleich wird unter dem Punkt 7 „Endergebnisse“ dargestellt.

4 Die Reliabilität der Daten für die Indikatoren (Analyseinstrumente) - eine kritische Diskussion

Die Reliabilität bezieht sich auf die Einschätzungen und Messinstrumente der Berichte, die verwendet werden, um die Indikatoren darzustellen. Dabei stellt sich häufig die Frage, wie verlässlich sind die Quellen? Wie objektiv ist die Einschätzung des einzelnen Bearbeiters der Länderberichte? Würde ein anderer Bearbeiter des gleichen Berichtes zu dem gleichen Ergebnis kommen¹⁰?

Die Reliabilität umfasst damit auch die Frage, welcher der Demokratieindizes die Demokratie am besten misst. Um diese Fragen beantworten zu können, werden in nachfolgender Diskussion die für diese wissenschaftliche Arbeit verwendeten Demokratieindizes durchleuchtet.

4.1 Zur normativen Bestimmung

Um die normative Grundlage der Indikatoren bestimmen zu können, wurden die Verfassungstexte der jeweiligen Länder analysiert. Je nach Notwendigkeit wurden diese mit anderen länderspezifischen Normen komplementiert. Berücksichtigt wurden in der gesamten Forschungsarbeit die europäischen und internationalen Normen, Verträge und Konventionen. Dies war zum Teil von besonderer Bedeutung, wie z. B. bei der Prüfung der Indikatoren: „Verletzung der Menschenrechte“ sowie bei den „Antiterror- und Antikorruptionsmaßnahmen“.

Die Reliabilität der Verfassungstexte ist dabei unstrittig gegeben, da diese die Normen in dem jeweiligen Land wiedergeben. Dies betrifft ebenso die europäischen und internationalen Normen, Verträge und Konventionen.

4.2 Zur Verfassungswirklichkeit

Für die Analyse der Verfassungswirklichkeit wurden zunächst wissenschaftliche Literatur und länderspezifische Publikationen von wissenschaftlichen Experten verwendet. In einem zweiten Schritt wurden diese anhand eines breiten Spektrums an Medien- und Presseberichten, die ausgewertet und verarbeitet wurden, untermauert. Daneben wurden Jahres- und Länderberichte, Studien und Indizes von Nichtregierungsorganisationen, wie z. B.

¹⁰ Vgl. dazu: Dirk Berg-Schlosser in: Lauth/Pickel/Welzel 2000, S. 298

Amnesty International, Reporter ohne Grenzen und Transparency International, und deren Messindizes, wie z. B. der Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International oder der Presseindex von Reporter ohne Grenzen, für diese Forschungsarbeit verarbeitet und aufgenommen.

Hinsichtlich der Reliabilität der wissenschaftlichen Literatur und der länderspezifischen Publikation von wissenschaftlichen Experten gibt es selbstsprechend keine Zweifel. Bei den Medien- und Presseberichten dagegen fiel auf, dass diese je nach politischer Richtung der Redaktion „politisch verfärbt“ waren, d. h. ein anderer Journalist einer anderen Zeitung schrieb über denselben Sachverhalt in eine andere politische Richtung. Doch gerade diese politische Vielfalt ist ja Ausdruck der Meinungs- und Pressefreiheit innerhalb einer liberalen Demokratie. Somit war die Wiedergabe der Presse notwendig, geeignet und unerlässlich, um die verschiedenen „Stimmungen“ und das politische Prozedere in dem jeweiligen Land einzufangen und bei der Analyse zu berücksichtigen.

Zu den Berichten, Studien und Indizes der Nichtregierungsorganisationen bedarf es zur Reliabilität ihrer Tätigkeit allgemein und anschließend zu ihren Daten in Einzelheiten einer gesonderten Diskussion, die nachstehend geführt wird, da ihre Daten bei vielen Indikatoren in dieser Untersuchung einen Schwerpunkt bilden. Vorneweg sei noch angemerkt, dass es neben den genannten noch weitere Nichtregierungsorganisationen gibt. Für die vorliegende wissenschaftlich Analyse jedoch war ein Kriterium für die Auswahl der NGO's, dass nur die gewählt wurden, die auch die vier Länder bearbeitet haben, um einen direkten Vergleich herausarbeiten zu können. Ein weiteres Kriterium für die Auswahl der NGO's war, welche über sachdienliche und verwertbare Informationen und Einschätzungen zu den einzelnen Themenbereichen bzw. zu den einzelnen Indikatoren der vorliegenden Analyse berichten.

4.2.1 Erläuterungen zur Reliabilität der Nichtregierungsorganisationen allgemein/die Stärken und Schwächen ihrer Tätigkeit

Zunächst werden die Nichtregierungsorganisationen definiert und kurz deren Tätigkeit diskutiert.

Nichtregierungsorganisationen sind nichtstaatliche Akteure, deren Ziel es ist, verschiedene Bereiche der Politik, wie z. B. Menschenrechte, Umwelt, Friedenssicherung und Entwicklung, zu beeinflussen. Die Nichtregierungsorganisationen wurden erst nach dem Zweiten Weltkrieg so benannt. Die Tätigkeit und Anzahl der Nichtregierungsorganisationen nahmen seit den 90er Jahren mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und mit gleichzeitiger wachsender

Bedeutung der Zivilgesellschaft zu. Die bekannteste und größte Nichtregierungsorganisation ist Amnesty International (AI), gefolgt von Human Rights Watch (HRW) und der Internationalen Juristenkommission (IJK)¹¹.

Bevor die Stärken und Schwächen der Nichtregierungsorganisationen in einem Überblick dargestellt werden, sei nach Hamm (2003:116) auf die Wichtigkeit der Nichtregierungsorganisationen aufmerksam gemacht, denn ohne ihr Handeln hätten etliche Rechte der Zivilgesellschaft, insbesondere im Bereich der Menschenrechte, nicht den jetzigen Status an Schutz und Durchsetzbarkeit erreicht.

Eine ihrer Schwächen liegt darin, dass ihre Tätigkeit von Spenden abhängt und dadurch ihr Handeln und ihre Projekte beeinflusst werden können, insbesondere von den zahlungskräftigen Spendern. Die größte Angriffsfläche für Gegner von Nichtregierungsorganisationen liegt jedoch in ihren Demokratie- und Legitimationsdefizit. Denn die NRO's müssen ihr Handeln nicht gegenüber einer breit gefächerten Wählerschaft rechtfertigen, sondern nur gegenüber einer begrenzten Anzahl von Mitgliedern. Nicht zuletzt wird ihre punktuelle Sichtweise kritisiert, die auf ihre Interessengruppe abgestimmt ist, und dabei die Komplexität der Politik außer Acht gelassen wird. Eine Neigung zur Skandalisierung der Politik gehe dabei einher.

Auf der anderen Seite kann man gerade den letzteren Argumenten entgegensetzen, dass die NRO's durch ihre Möglichkeit, sich nur gegenüber einem begrenzten Personenkreis rechtfertigen zu müssen, ihre punktuelle und detaillierte Arbeitsweise für bestimmte Bereiche verwirklichen können. Gerade ihr Detailwissen, das von Experten erforscht wird, die für die NRO's arbeiten, wird auch immer mehr von Seiten der Politik als sogenanntes „Expertenwissen“ gefragt und damit anerkannt. Durch ihr breites Auftreten in der Öffentlichkeit üben sie nicht nur Kontrolle auf die staatliche Politik aus, sondern auch Druck für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht innerhalb der Politik. Nicht zuletzt stellen sie Forderungen im Rahmen von Lobbyismus¹².

Für vorliegende Forschungsarbeit waren die Tatbestände, dass die NRO's nichtstaatliche Akteure sind, das Expertenwissen und auch das punktuelle detaillierte Wissen besonders geeignet, um die abgegrenzten und voneinander unabhängigen Bereiche der einzelnen Indikatoren zu analysieren. Die Tätigkeit der NRO's leisteten innerhalb dieser Forschungsarbeit neben den Verfassungstexten, der wissenschaftlichen Literatur und den Presseberichten einen großen Beitrag, um die Qualität der Demokratien der hier untersuchten Länder bestimmen zu können.

¹¹ Hamm 2003, S. 117-119

¹² Vgl. zu dieser Diskussion: Hamm 2003, S. 116 ff

4.3 Erläuterungen zur Reliabilität der Daten von Amnesty International, Transparency International und Reporter ohne Grenzen

Amnesty International, Transparency International sind Non Governmental Organisations, somit arbeiten sie unabhängig vom Staat. Die Reliabilität ist unter dem Hintergrund der eben aufgeführten Argumente (vgl. 4.2.) damit weitgehend gegeben, trotzdem bleiben einige Kritikpunkte zu den einzelnen Nichtregierungsorganisationen noch offen, die nachfolgend erläutert werden.

4.3.1 Einzelheiten zu Amnesty International

Als Beispiel wird der Länderbericht über Spanien für das Jahr 2008 herangezogen.

Es kann festgehalten werden, dass in dem Bericht ungenaue Angaben enthalten sind. So berichtet Amnesty International zum Beispiel über „zahlreiche“ Fälle von Folter und „anderen“ Misshandlungen“ durch Polizeibeamte. Leider werden weder genaue Zahlen darüber genannt, wie z. B. wie viele dieser Vorfälle es im Jahr 2008 gab. Bei genaueren Angaben könnte man auch einen besseren Vergleich zwischen den zu untersuchenden Ländern, somit Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal, durchführen.

Positiv zu bewerten ist allerdings, dass Amnesty International überhaupt diese Fälle aufdecken und auch nachweisen konnte. Es werden auch Angaben über das inhaftierte Misshandlungsoffer gemacht, wie z. B. dessen Name, wie lange der Haftaufenthalt betrug und zum Teil auch genaue Zeitpunkte darüber, wann Personen inhaftiert oder im Falle von Asylbewerbern in ihr Land abgeschoben wurden. Zu dem Indikator „Häusliche Gewalt“ werden ebenso genaue Daten geliefert. So wurden im Jahre 2008 70 Frauen in Spanien von ihrem Partner oder Ex-Partner getötet. Diese Angaben sprechen für die Authentizität der Vorfälle.

Des Weiteren teilt Amnesty International auf seiner Internetseite mit, dass eine „hochrangige Delegation“ regelmäßig zu zwei verschiedenen Zeitpunkten, im Juni und im Oktober, das zu erforschende Land besucht, im jetzigen Beispielsfall Spanien. Dies beinhaltet wichtige Informationen für die Reliabilität des Berichtes. Zum einen bedeutet dies, dass verschiedene Bearbeiter des Länderberichtes das Land bereiste und nicht nur eine Person. Man kann also davon ausgehen, dass verschiedene Beobachter und Bearbeiter zu dem gleichen Ergebnis

kamen und dieses dann in einem Bericht veröffentlichen. Zudem handelt es sich bei der „hochrangigen Delegation“ um Experten mit Fachwissen, die die erworbenen Informationen sachgerecht verarbeiten. Nicht zuletzt zeigt auch der Umstand, dass diese „hochrangige Delegation“ im Juni und im Oktober in Spanien war, dass es sich nicht um eine punktuelle Beobachtung bzw. Stichprobe handelt, sondern, dass zweimal und über einen längeren Zeitpunkt hinweg die Situation des Landes untersucht wurde.

Verschiedene Fakten der Länderberichte von Amnesty International bestätigten sich anhand von Presseartikeln in den einzelnen Ländern. Dies konnte verifiziert werden.

Somit sind die Länderberichte von Amnesty International geeignet und auch reliabel, um die Situation der zu untersuchenden Länder für einzelne Indikatoren zu analysieren.

4.3.2 Einzelheiten zu dem Freedom House Index und dessen Länderberichte

Seit Jahren wird der Demokratie-Status aller vier hier untersuchten Länder, also Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal, von dem Freedom House Index mit dem gleichen Wert „free“ eingestuft. Dies hatte zwei unterschiedliche Konsequenzen für die vorliegende wissenschaftliche Analyse. Zum einen konnte die Institution der Wahl aller vier Länder als unstrittig positiv bewertet werden, so dass das Wahlregime A. nach dem Konzept von Merkel et. al (2003) auch dementsprechend positiv bewertet wurde. Zum anderen musste man aber auch erkennen, dass der Freedom House Index nicht geeignet ist, um Unterschiede oder Abstufungen zwischen den Ländern herauszuarbeiten. Ein Vergleich der Länder war damit nicht möglich, da alle vier Länder die gleiche Bewertung haben. Dies betrifft auch die Civil Liberties und die Political Rights für alle vier Länder, da sie seit Jahren mit dem Index „1“ klassifiziert werden¹³. Widersprüchlich war dabei, dass trotz Bestbenotung in den Länderberichten von Freedom House für diese Länder auch Defekte erwähnt wurden, wie z. B. das Vorhandensein von Korruption. Trotzdem konnte eine Stärke für die Länderberichte herausgearbeitet werden, denn diese sind zwar knapp gehalten, geben aber wichtige und damit verwertbare Anhaltspunkte. Diese Informationen wurden mit anderen Quellen überprüft und viele deckten sich mit anderen Berichten von NGO's und Presseberichten und andere wurden ergänzt. Positiv ist auch, dass diese Länderberichte jährlich veröffentlicht werden.

¹³ Der Index „1“ ist innerhalb der FH-Skala von 1 bis 4 die beste Einstufung: vgl. dazu: <http://www.freedomhouse.org>

4.3.3 Einzelheiten zu Transparency International

Transparency International ist eine Nichtregierungsorganisation, die den Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index, CPI) erstellt. Dieser spiegelt die Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor in 180 Ländern wider. Bei dem CPI handelt es sich um einen zusammengesetzten Index, der aufgrund 14 verschiedener Expertenbefragungen erstellt wird. Für jedes untersuchte Land wird ein Punktwert vergeben zwischen 0 und 10 Punkten. 0 Punkte bedeutet dabei ein sehr hohes Maß an Korruption in dem jeweiligen Land, während 10 Punkte ein sehr geringes Maß an Korruption wiedergibt.

Der Nachteil bezüglich der Publikationen durch Transparency International liegt darin, dass neben dem Corruption Perception Index keine Jahresberichte für die einzelnen Länder veröffentlicht werden. Die letzte große Studie über den Zustand der Korruption in Europa, die auch die Länder Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal umfasst, wurde im Jahr 2007 durchgeführt. Diese Studie wurde in vorliegender Arbeit auch berücksichtigt.

Zusätzlich wurde daher für die qualitative Untersuchung innerhalb der Indikatoren: Vorhandensein von Korruption (nach Merkel et al. 2003) und den Antikorruptionsmaßnahmen (nach Morlino 2004) wissenschaftliche Literatur, Publikationen von Experten und Presseartikel für die jeweiligen Länder ausgewertet. Neben den Verfassungen der einzelnen Länder wurden europäische und internationale rechtliche Bestimmungen mitberücksichtigt.

Positiv ist, dass alle vier Länder in den CPI von Transparency aufgenommen wurden und damit ein quantitativer Vergleich zwischen den Ländern durchgeführt werden konnte. Dieser Index wird ebenfalls jährlich veröffentlicht, so dass man einen sehr aktuellen Zustand der Korruption in den jeweiligen Ländern erfährt.

4.3.4 Einzelheiten zu Reporter ohne Grenzen

Mit dem Index von *Reporter ohne Grenzen* wird der weltweite Zustand der Presse- und Medienfreiheit gemessen. Dies wird anhand eines Fragebogens mit 42 Kriterien, der die Art von Verletzungen der Medienfreiheit mit direkten Auswirkungen auf Journalisten, wie z. B. körperliche Angriffe und Drohungen, Morde oder Verhaftungen, untersucht. Auch die direkten Auswirkungen auf die Medien, wie zum Beispiel Beschlagnahmungen von Zeitungsausgaben, Zensur, Durchsuchungen und Schikanen, werden in diesen Fragenkatalog

aufgenommen. Erfasst werden in diesem Index ebenso die Personen, die Verletzungen der Pressefreiheit begangen haben und straffrei geblieben sind. Außerdem werden innerhalb dieses Indexes die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Medienarbeit und das Maß der Unabhängigkeit öffentlicher Medien mitberücksichtigt. Bei der Verarbeitung der Daten der Fragebögen sind Journalisten, Wissenschaftler, Juristen und Menschenrechtsaktivisten beteiligt. Durch dieses Vorgehen kann sowohl der Grad der Freiheit für die Journalisten und Medien in dem jeweiligen Land festgestellt werden, als auch das Verhalten des jeweiligen Staates, ob diese Freiheiten respektiert bzw. garantiert werden.

Deshalb wird er für die Indikatoren der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit als erste Einschätzung verwendet. Er eignet sich außerdem, um eine quantitative Bewertung im Rahmen des Vergleichs der Länder vorzunehmen. Zusätzlich zu dem Index veröffentlicht Reporter ohne Grenzen einzelne Berichte und Pressemitteilungen über Vorfälle in den jeweiligen Ländern Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal und über dem Zustand der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit in Europa allgemein. Diese wurden für die qualitative Analyse verarbeitet. Außerdem wurden die Berichte der französischen, spanischen und portugiesischen Sektion von Reporter ohne Grenzen berücksichtigt, da es insbesondere für die Länder Spanien und Portugal sehr schwierig war, diesbezügliche Informationen zu erhalten. Des Weiteren flossen in die Analyse, wie bei allen anderen Indikatoren, neben den Verfassungen und der wissenschaftlichen Literatur, Presseartikel sowie, je nach Verfügbarkeit, Publikationen von Experten mit ein.

4.4 Ergebnis der Diskussion

Aus den vorangegangenen Überlegungen kommt man zu dem Ergebnis, dass alle Demokratieindizes punktuelle Einschränkungen bezüglich der Reliabilität aufweisen. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass man nicht „den“ Demokratieindex bestimmen kann, der die Demokratie am besten misst. Diese Schwäche wohnt der aktuellen Demokratieforschung inne. Pickel/Pickel (2006:246,247) sehen eine Lösung dafür in der parallelen Anwendung mehrerer Indizes, d. h. es „sollten verschiedene Werte nebeneinander berücksichtigt und versucht werden, eine reale Position der Länder zu bestimmen“¹⁴. Dieser Lösungsansatz wurde in vorliegender Forschungsarbeit erweitert, indem die Messindizes mit den einzelnen Länderberichten, der Fachliteratur sowie mit Presseartikeln abgeglichen und ergänzt wurden.

¹⁴ Zitat aus: Pickel/Pickel 2006, S. 247

Somit wurden in dieser Forschungsarbeit die verschiedenen Messindizes diskutiert, Schwächen erkannt und Stärken herausgehoben, insbesondere die gehaltvollen Informationen der einzelnen Länderberichte als auch die Möglichkeit des quantitativen Vergleichs anhand der verschiedenen Indizes verwendet. Durch die vorgenommene Auswahl der Indikatoren und der Verwendung verschiedener Messindizes konnte die bestmögliche Lösung erzielt und dem Forschungsziel gerecht werden, die Qualität der Demokratien der Länder Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal in einem realistischen Zustand zu erfassen.

5 Empirische Ergebnisse nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) und Morlino (2004)

Ziel der vorliegenden Studie ist, wie anfangs bereits erläutert wurde, anhand der ausgewählten Indikatoren die demokratische Qualität der vier westeuropäischen Länder herauszufinden. So wird die Analyse zunächst mit dem Konzept von Merkel et al. (2003) beginnen, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass Defekte vorliegen. Anschließend wird das Konzept von Morlino (2004) untersucht. Beide Konzepte werden jeweils für jedes der vier Länder analysiert. Dabei wird innerhalb der Indikatoren zunächst die verfassungsrechtliche Grundlage dargestellt und anschließend die Verfassungswirklichkeit anhand der empirischen Daten und Studien.

In diesen Zusammenhang sei ebenso noch einmal darauf aufmerksam gemacht, dass in vorliegender Analyse nicht nur die politischen Systeme, deren Verfassung und Verfassungswirklichkeit, sondern auch je nach Notwendigkeit, historische Fakten dargestellt werden. Kurz gefasste historische Überblicke innerhalb der Indikatoren beziehen sich dabei auf die für das Forschungsvorhaben wichtigen Eckdaten. Eine ausführlichere Darstellung würde den Rahmen der Analyse sprengen.

5.1 Deutschland: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept der „Defekten Demokratie“ von Merkel et al. (2003)

5.1.1 Teilregime A: Das Wahlregime

Verfassungsrechtliche Bestimmungen und Verfassungswirklichkeit

Indikator 1: Aktives und passives Wahlrecht

Gemäß Artikel 38 Absatz 2 GG ist wahlberechtigt und wählbar, wer das achtzehnte Lebensjahr erreicht hat. Voraussetzung für das Wahlrecht ist gemäß Art. 38 GG i.V.m. §1 BWahlG¹⁵ die deutsche Staatsbürgerschaft.

Auf Kommunalebene, d. h. für die Wahlen auf Kreis- und Gemeindeebene sind nach Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der

¹⁵ BWahlG ist die amtliche Abkürzung für das Bundeswahlgesetz

Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft, wahlberechtigt und wählbar.

Eine Exklusion de jure, die ein willkürlicher Ausschluss vom Wahlrecht nach Merkel (2003:80) bedeutet und als Defekt bewertet werden müsste, liegt hier nicht vor.

Ein weiterer Defekt innerhalb dieses Indikators wäre nach Merkel (2003:80) gegeben, wenn eine gezielte Repression gegen stimmberechtigte Bürger oder ein Ausschluss signifikanter Gesellschaftssegmente stattfinden würde. Auch diese Defekte können nach den Untersuchungen von Freedom House zweifelsfrei ausgeschlossen werden, nachdem die politischen Rechte in Deutschland mit der besten Klassifizierung eingestuft werden.

Damit ist das aktive und passive Wahlrecht gegeben.

Indikator 2: Freie und faire Wahlen

Gemäß Art. 38 Abs. 1 GG werden die Vertreter des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, gleicher und geheimer Wahl gewählt.

Ein Defekt würde nach Merkel (2003:80) gegeben sein, wenn weder ein offener und kompetitiver Wahlprozess noch ein korrekter Wahlablauf stattfinden kann. Beide Defekte können nach den Aussagen von Freedom House und der internationalen Wahlbeobachtungsstelle OSZE ausgeschlossen werden.

Der Indikator 2 ist somit nicht defekt.

Indikator 3: Gewählte Mandatsträger

Nach Merkel et al. (2003:79) ist unter „gewählte Mandatsträger“ zu verstehen, „dass die Legislative sowie die Spitze der Exekutive ausschließlich durch direkte oder indirekte Volkswahlen zu bestimmen sind“. Ein Defekt würde vorliegen, wenn eine signifikante Anzahl von Mandatsträgern ernannt wird.

Auch hier kann ein Defekt gemäß den Berichten von Freedom House ausgeschlossen werden.

Der Indikator 3 ist nicht defekt.

5.1.2 Teilregime B: Die Politischen Teilhaberechte

5.1.2.1 Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit

Zunächst wird der Inhalt der rechtlichen Bestimmungen dargestellt und anschließend wird die Verfassungswirklichkeit sowohl in quantitativer und qualitativer Weise untersucht. Dafür

wurden die Berichte von „Reporter ohne Grenzen“, Presseberichte und Urteile des Bundesverfassungsgerichts ausgewertet.

Gemäß den Berichten von Reporter ohne Grenzen wird Deutschland unter den Ranking von weltweit 179 Ländern im Jahr 2011 auf Platz 16 (Quelle: www.reporter-ohne-grenzen.de) eingestuft. Im Vergleich zu den Vorjahren (2010: Platz 17, 2009: Platz 18) verbesserte sich die Pressefreiheit geringfügig. Innerhalb der 27 EU-Mitgliedstaaten belegen ungefähr die Hälfte der Mitgliedstaaten die vorderen 20 Plätze. Dies ist zunächst sowohl auf weltweiter als auch auf europäischer Ebene als positiv zu bewerten, jedoch hat sich bei genauer Analyse herausgestellt, dass auch in Deutschland die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit Einschränkungen erfahren musste.

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit wird in Art. 5 Abs. 1 GG garantiert, indem jeder das Recht hat, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Ebenso werden die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film gewährleistet. Nicht zuletzt findet laut der Verfassung keine Zensur statt (Art. 5 Abs. 1 S. 3 GG).

Gleichzeitig ist die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit ein Menschenrecht, welches in Art. 10 EMRK ebenso garantiert wird.

Deutschland hat die EMRK als Mitgliedstaat der Europäischen Union anerkannt.

Damit wird die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit verfassungsrechtlich garantiert.

Der Indikator 1 ist somit nicht defekt.

Inwieweit die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit innerhalb der Verfassungswirklichkeit des politischen Systems Deutschlands vorliegt, wird anhand nachfolgender Indikatoren geprüft.

Indikator 2: Ökonomische Unabhängigkeit

Nach Merkel et al. (2003:84) liegt innerhalb dieses Indikators ein Defekt vor, wenn eine Monopolisierung des Informationsflusses durch wirtschaftliche Abhängigkeit von Staat und Regierung stattfindet.

Gemäß den Analysen von Reporter ohne Grenzen garantiert das Bundesverfassungsgericht einen hohen Stand der Pressefreiheit. Zwar nehmen Redaktionszusammenlegungen und Stellenstreichungen zu, die zur Folge haben, dass die Anzahl an Tageszeitungen, vor allem auf lokaler Ebene, abnimmt¹⁶. Jedoch handelt es sich hier um nichtstaatliche Arbeitsplätze, so dass eine wirtschaftliche Abhängigkeit von Staat und Regierung ausgeschlossen werden kann. Christian Rüttgers, der Chef-Redakteur von der politischen Wochenzeitung „Stern“ sieht den aktuellen Zustand der Pressefreiheit etwas kritischer.

Nach seiner Einschätzung, die er bei einem diesbezüglichen Interview am 19. 7. 2011 in der Nachrichtensendung „Tagesthemen“¹⁷ mitteilte, sei eine Machtkonzentrierung und eine Verflechtung zwischen den Medien und der Politik im Anfangsstadium. Bezüglich der Machtkonzentrierung spricht Christian Rüttgers die Besorgnis aus, dass, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, man auf eine Monopolisierung innerhalb der Medien zuschreite.

Ob und welche Maßnahmen eingeleitet werden, bleibt abzuwarten und kann im aktuellen Zustand nicht abschließend bewertet werden. Da sich eine Machtkonzentrierung nur im Anfangsstadium befindet, die noch nicht als „signifikant“ zu bewerten ist, kann ein Defekt im Sinne des Konzeptes von Merkel et al. ausgeschlossen werden. Ebenso kann anhand der Einschätzungen von „Reporter ohne Grenzen“ ein Defekt im Sinne des Konzeptes von Merkel et al. verneint werden.

Somit ist der Indikator 2 nicht defekt.

Indikator 3: Operative Gestaltungsfreiheit

Nach Merkel et al. (2003:84) liegt ein Defekt vor, wenn eine selektive Repression von Organen und Personen in Form von z. B. Zensur, Erpressung, physische Gewalt etc. stattfindet. Subtilere Formen, wie z. B. die Einschüchterung von Journalisten oder die Androhung von schärferen Pressegesetzen gehören ebenso dazu.

Innerhalb der operativen Gestaltungsfreiheit hat sich die Pressefreiheit in Deutschland verschlechtert. Dies hat verschiedene Ursachen. Nach den Untersuchungen von Reporter ohne Grenzen sind ein Grund dafür die verstärkten Anti-Terror-Gesetze, die die Tätigkeit der Journalisten insbesondere im Zugang zu Behördeninformationen einschränken. So berichteten Journalisten über ihre Schwierigkeiten, wenn sie Fakten und Aussagen, sog.

¹⁶ Quelle: Reporter ohne Grenzen: „Deutschland: Rangliste der Pressefreiheit 2011; abrufbar unter www.reporter-ohne-grenzen.de/ranglisten/rangliste2011-2012.

¹⁷ Interview zur aktuellen Situation der Pressefreiheit in Deutschland in der Nachrichtensendung „Tagesthemen“ vom 19.7.2011; abrufbar unter www.tagesthemen.de

Behördeninformationen, von Personen, die in Behörden arbeiten, den sogenannten „Informanten“, erhalten. Dadurch kommt „internes Wissen“ an die Öffentlichkeit, was die Politik verhindern möchte. Die Politik versucht, direkt gegen die Informanten vorzugehen, um zu unterbinden, dass diese ihr „internes Wissen“ an die Journalisten weiterleiten, doch die Informanten bleiben anonym und können meistens nicht ausfindig gemacht werden. So werden die Journalisten strafrechtlich verfolgt und gemäß §353 b StGB¹⁸ wegen „Beihilfe zum Geheimnisverrat“ angezeigt. Laut Reporter ohne Grenzen steigt die Anzahl an Strafverfahren, die gegen Journalisten eingeleitet werden, wodurch deren Tätigkeit eingeschränkt oder verhindert wird¹⁹.

Das Bundesverfassungsgericht sprach in dem sogenannten „Cicero-Urteil“ (1BvR 538/06; Cicero-Urteil vom 27.2.2007) alle diesbezüglich beschuldigten Journalisten frei, mit der Begründung, dass die Veröffentlichung von Dienstgeheimnissen in der Presse nicht ausreicht, um weder eine Strafbarkeit von Journalisten zu begründen noch um deren Büros durchsuchen zu dürfen. Weiter führte das Bundesverfassungsgericht dazu aus, dass dies ein Angriff auf die Pressefreiheit sei. Es sei auch als ein Zeichen von Schwäche für die Politiker anzusehen und eine Zumutung für das Verhältnis Politiker und Journalisten, wenn mit solchen Maßnahmen gegen die Journalisten vorgegangen werde. Die Pressefreiheit sei der „Wachhund der Demokratie“. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland gab es nur einen Fall, bei dem ein Journalist inhaftiert wurde, da er „geheime Daten“ veröffentlicht hatte. Es war der Journalist Augstein in der sog. „Spiegel-Affäre“ im Jahr 1966. Aber auch hier sprach das Bundesverfassungsgericht den Journalisten frei und ermahnte die Politik vor einer Wiederholung, denn die Pressefreiheit sei zentrales Wesenselement einer Demokratie.

De facto hat es laut Deutschen Journalisten-Verband 180 Redaktionsrazzien zwischen den Jahren 1987 bis 2006 gegeben. Somit hat sich nicht nur der Druck auf die Journalisten und deren Informanten erhöht, sondern es wurde auch in deren Tätigkeit eingegriffen. Die Pressefreiheit wurde dadurch eingeschränkt²⁰. Auch in dem aktuellen Bericht von Reporter ohne Grenzen²¹ wird erneut mitgeteilt, dass Journalisten durch die Polizei und Justiz in Form von Abhörmaßnahmen beobachtet werden.

¹⁸ StGB ist die amtliche Abkürzung für das Strafgesetzbuch

¹⁹ Quelle: Reporter ohne Grenzen: Länderbericht Deutschland der Pressefreiheit 2010; abrufbar unter www.reporter-ohne-grenzen.de.

²⁰ Vgl. zum Ganzen: Artikel von Hanfeld aus FAZ vom 3.08.2007 "Siegfried Kauder und die wilde 17"

²¹ Quelle: Reporter ohne Grenzen: „Deutschland: Rangliste der Pressefreiheit 2011; abrufbar unter www.reporter-ohne-grenzen.de/ranglisten/rangliste2011-2012.

Aufgrund dargelegter Eingriffe in die journalistische Tätigkeit ist die operative Gestaltungsfreiheit verletzt worden.

Somit ist der Indikator 3 defekt.

5.1.2.2 Kriterium 2: Die Assoziationsfreiheit

Politischer Pluralismus

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen bezüglich der Parteien

Gemäß Art. 21 Abs. 2 GG in Verbindung mit 13 Nr. 2 BVerfGG können Parteien nur verboten werden, wenn sie gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verstoßen. Über ihre Verfassungswidrigkeit und somit über ihr Verbot, entscheidet gemäß dem Grundgesetz das Bundesverfassungsgericht. Damit sind die verfassungsrechtlichen Bestimmungen gegeben.

Gemäß Art. 9 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden. Nach Art. 9 Abs. 2 GG dürfen nur solche Vereine verboten werden, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung verstoßen.

Das Recht Gewerkschaften und Berufsverbände zu bilden, wird im Art. 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich garantiert. Damit liegen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen vor.

Der Indikator 1 ist somit nicht defekt.

Indikator 2: Verbot bzw. gezielte Behinderung der Operationsfähigkeit von demokratischen Parteien

In diesem Zusammenhang gab es immer wieder politische Debatten darüber, ob die rechtsgerichteten Parteien verboten werden sollen. Auch durch die aktuell aufgedeckte rechtsgerichtete NSU-Partei und deren Morde an zehn Zivilisten, ist wieder eine Diskussion ausgelöst worden, ob man diese Partei verbieten soll. Wie soeben unter den verfassungsrechtlichen Bestimmungen dargestellt wurde, darf nur das Bundesverfassungsgericht über ein Verbot der Parteien entscheiden. Ein diesbezüglicher Antrag an das Bundesverfassungsgericht ist noch nicht gestellt worden. Ein Verbot oder eine gezielte Behinderung der Operationsfähigkeit von demokratischen Parteien liegen damit nicht vor.

Der Indikator 2 ist demzufolge nicht defekt.

Indikator 4: Verbot bzw. gezielte Repression zivilgesellschaftlicher Interessengruppen

Um die Verfassungswirklichkeit der zivilgesellschaftlichen Interessengruppen bestimmen zu können, werden hierzu die Einschätzung von Freedom House angeführt: *„Civic groups and nongovernmental organizations operate without hindrance. The right of peaceful assembly is not infringed upon, except in the case of outlawed groups, such as those advocating Nazism or opposing the democratic order. Trade unions, farmer’s groups, and business confederations are free to organize”*.²²

Damit wird die Assoziationsfreiheit in Deutschland in Einklang mit den demokratischen Grundsätzen uneingeschränkt gewährleistet. Hinzugefügt sei an dieser Stelle, dass die Vereine und Verbände sowie die Gewerkschaften in Deutschland einer sehr langen Tradition unterliegen und eine sehr wichtige Rolle bei der politischen Willensbildung spielen. Die größten Gewerkschaften dabei sind der seit 1949 zusammengeschlossene Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die IG Metall sowie die Vereinigte Dienstleistungsgesellschaft (Ver.di), die sich im Jahre 2001 aus fünf Gewerkschaften der Dienstleistungsbranche zusammenfügte²³.

Der Indikator 3 ist somit nicht defekt.

Die Assoziationsfreiheit liegt demzufolge uneingeschränkt vor.

5.1.2.3 Kriterium 3: Versammlungs- und Demonstrationsrecht

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Substantielle Beschneidung per Gesetz

Im Artikel 8 GG wird das Versammlungs- und Demonstrationsrecht verfassungsrechtlich gewährleistet. Die Versammlungen und Demonstrationen haben aber laut Verfassung „friedlich und ohne Waffen“ zu erfolgen.

Damit werden alle Versammlungen und Demonstrationen, wenn sie nicht gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstoßen, verfassungsrechtlich garantiert. Eine substantielle Beschneidung per Gesetz liegt nicht vor.

Der Indikator 1 ist somit nicht defekt.

²² Zitat aus: Freedom House, Freedom in the World-Germany 2011; abrufbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/germany

²³ Vgl. dazu Ismayr 2009, S. 469-471

Indikator 2: Dauerhafte Aushöhlung durch Zwangsmaßnahmen (Polizeiliche Repression, wiederholter Ausnahmezustand)

In Zusammenhang mit den Demonstrationen gegen das „Stuttgart 21 Projekt“ kam es im September 2010 bei einzelnen Demonstrationen zu exzessiver Gewaltanwendung von Seiten der Polizei. Hunderte Demonstranten wurden durch den polizeilichen Einsatz von Wasserwerfern, Schlagstöcken und Pfefferspray körperlich schwer verletzt, ein Demonstrant verlor dadurch die Sehkraft eines Auges. Die Polizei behauptet, dass dieser massive Einsatz notwendig gewesen sei²⁴. Das Verhalten des zu diesem Zeitpunkt amtierenden Ministerpräsidenten Mappus (CDU), der die Anwendung von Wasserwerfern, Schlagstöcken und Pfefferspray genehmigte, wurde von Seiten der anderen Parteien und der Öffentlichkeit massiv kritisiert. Viele verletzte Demonstranten reichten Klage ein gegen einige Polizisten. Nach aktuellem Stand müssen sich die Polizisten voraussichtlich vor Gericht wegen Körperverletzung im Amt verantworten. Der zuständige Generalstaatsanwalt Klaus Pflieger meint dazu: „Wir haben Anhaltspunkte dafür entdeckt, dass bei diesem Einsatz die von der Polizei festgelegten Spielregeln nicht eingehalten wurden.“²⁵

Um einen Defekt nach Merkel et al. (2003:84) zu bejahen, müssten solche polizeilichen Vorfälle *dauerhaft* stattfinden bzw. *wiederholte Ausnahmezustände* bei Demonstrationen vorliegen. Nach diesen genannten Vorfällen wurden etliche Demonstrationen, nicht nur in Stuttgart, sondern bundesweit friedlich und ohne polizeilichen Zwischenfälle durchgeführt. Die genannten Gewaltanwendungen der Polizei sind auch im Zuge juristisch aufgeklärt zu werden. Damit kann in der Gesamtabwägung keine dauerhafte Aushöhlung durch Zwangsmaßnahmen von Seiten der Polizei bejaht werden.

Der Indikator 2 ist somit nicht defekt.

Das Versammlungs- und Demonstrationsrecht sind somit nicht defekt.

5.1.3 Teilregime C: Bürgerliche Freiheitsrechte

Die bürgerlichen Freiheitsrechte sind nach Merkel et al. (2003:85) die Kernelemente einer effektiven Staatsbürgerschaft: Individuelle Schutzrechte von Leben, Freiheit und Eigentum

²⁴ „Massiver Einsatz als ultima ratio“ vom 23.11.2010 aus: www.handelsblatt.com; ebenso: „Stuttgart-21-Gegner beklagen hunderte Verletzte“ vom 23.11.2010 aus: www.welt.de

²⁵ „Polizisten drohen harte Strafen“ vom 29.07.2012 aus: www.taz.de

schützen den Einzelnen vor willkürlicher Verhaftung, vor Terror, Folter oder sonstigen gravierenden unerlaubten Eingriffen staatlicher wie privater Akteure.

Nach Merkel et al. (2003:87) umfasst daher das Teilregime C. Bürgerliche Freiheitsrechte die Messung der Individuellen Schutzrechte als auch die Justizrechte. Die Operationalisierung der individuellen Schutzrechte erfolgt anhand der rechtlichen Bestimmungen sowie der Performanz der Menschenrechte, die der Justizrechte über den gleichen Zugang zu Gericht sowie der Gleichheit vor dem Gesetz.

5.1.3.1 Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte Rechtliche Bestimmungen

Indikator 1: Allgemeine substantielle Einschränkung bezüglich der Menschenrechte

Im Art. 3 der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen von 1948 wird definiert: Die Rechte „auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person garantieren individuelle Schutzrechte gegen öffentliche Gewalt, wie etwa willkürliche Verhaftung oder Verweisung des Landes, Sklaverei und Folter, und sichern den Rechtsanspruch auf Gleichheit vor dem Gesetz, wirksamen Rechtsbehelf und öffentliche Verfahren vor unabhängigen und unparteiischen Gerichten. Die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, die am 3. 9. 1953 in Kraft getreten ist, garantiert die gleichen Rechte in folgenden Artikeln: Gemäß Art. 1 EMRK wird die Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte geschützt, gemäß Art. 2 EMRK das Recht auf Leben, gemäß Art. 3 EMRK das Verbot der Folter, gemäß Art. 4 EMRK das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit, gemäß Art. 5 EMRK das Recht auf Freiheit und Sicherheit und gemäß Art. 6 EMRK das Recht auf ein faires gerichtliches Verfahren.

In der BRD werden diese Rechte in dem Grundgesetz garantiert.

Gemäß Art. 1 Abs. 1 GG ist die Würde des Menschen unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. In Artikel 2 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes steht: „Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich.“

Dadurch werden diese Rechte auf drei Ebenen geschützt. Erstens über die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948, zweitens über die europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950 und drittens in der BRD durch das deutsche Grundgesetz.

Die rechtlichen Bestimmungen sind damit gegeben. Allgemeine substantielle Einschränkungen bezüglich der Menschenrechte sind auszuschließen.

Der Indikator 1 ist somit nicht defekt.

Indikator 2: Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung

Aus dem Länderbericht 2011 für Deutschland von Amnesty International²⁶ geht hervor, dass von einigen Bundesländern der BRD sowohl Roma als auch Aschkali und Ägypter in den Kosovo abgeschoben wurden, obwohl sie dort mit Verfolgung und Diskriminierung rechnen müssten. Lediglich das Bundesland Nordrhein-Westfalen verabschiedete am 21. 9. 2010 eine Verordnung, in der bestimmt wird, dass diese Abschiebungen einer vorherigen Einzelprüfung bedürfen. Außerdem verordnete Nordrhein-Westfalen am 1. Dezember 2010 eine Unterbrechung der Abschiebungen aufgrund des eingetretenen Winters für vier Monate.

Auch nach Griechenland wurden 55 Asylbewerber abgeschoben, trotz bekanntermaßen nicht funktionierenden Asylverfahrens in Griechenland. Nur in einigen Fällen stoppte das Bundesverfassungsgericht Abschiebungen per einstweiligen Rechtsschutz. Durch die Abschiebung werden die Rechte auf Leben und Freiheit sowie auf Sicherheit der Asylsuchenden von Seiten der Bundesrepublik Deutschland verletzt.

Ebenso wurden die Rechte der Flüchtlingskinder von Seiten der Bundesregierung missachtet und verletzt gemäß Untersuchungen der Nichtregierungsorganisation „Terre des Hommes“. In diesem Zusammenhang nahm zwar die Bundesregierung am 15. Juli 2010 ihre bisherigen Vorbehalte gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention zurück, teilte aber gleichzeitig mit, dass das deutsche Asylrecht diesbezüglich nicht verändert werde.

Der Schirmherr dieser Kampagne, Prof. Dr. Lothar Krappmann, der ebenfalls für die Rechte des Kindes im UN-Ausschuss bis 2011 eintrat, kritisierte in der Pressemitteilung vom 14. 7. 2011: „Durch die Rücknahme der Vorbehalte allein sind übergangene oder missachtete Rechte der Flüchtlingskinder noch nicht Wirklichkeit geworden!“ und fordert: „Jetzt sind die rechtlichen Hindernisse zu beseitigen, die Flüchtlingskindern seit 1992 die in der Konvention garantierten Rechte verwehren.“²⁷ Minderjährige werden bis dato an den Grenzen

²⁶ Amnesty International Länderbericht Deutschland 2011, abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/laenderberichte/deutschland/2011>

²⁷ Beide Zitate aus: Pressemitteilung vom 14.07.2011: „Jetzt erst Recht(e) für Flüchtlingskinder!“, Bundesregierung verletzt weiterhin die Kinderrechte; abrufbar unter: <http://tdh.de/content/presse/pressemeldungen>

zurückgewiesen. Ebenso werden sie zwangsweise abgeschoben oder in Abschiebungshaft gebracht.

Auch Amnesty International teilt in seinem Jahresbericht 2011 mit, dass 16- und 17-jährige Asylbewerber weiterhin zu deren rechtlichen Nachteil dem Erwachsenenstatus gleichgestellt werden und keinen Beistand eines Vormunds erhalten. Damit befinden sich die Flüchtlingskinder in einem rechts- und schutzlosen Status.

Eine rechtliche Diskriminierung bezüglich der Grund- und Menschenrechte auf Freiheit, Leben und Sicherheit wurde gegenüber Roma, Aschkali und Ägyptern sowie gegenüber weiteren Asylbewerbern als auch Flüchtlingskindern nachgewiesen.

Der Indikator 2 ist demzufolge als defekt zu bezeichnen.

Performanz der Menschenrechte

Indikator 3: Verletzung der Grund- und Menschenrechte durch staatliche Akteure

Im Folgenden wird dargestellt, ob Menschenrechte nicht in rechtlicher Weise, sondern faktisch verletzt wurden. Merkel et al. (2003:86) unterscheiden zwischen Verletzungen durch staatliche Akteure (Indikator 3) und durch private Akteure (Indikator 4).

Zuerst werden mögliche Verletzungen durch staatliche Akteure geprüft.

Bezüglich des Vorwurfes des sog. „Verschwindenlassens“ von terrorverdächtigen Personen nach dem 11. September 2001 war die BRD von internationaler Seite großer Kritik ausgesetzt.

Als sog. „Verschwindenlassens“ wird der Vorgang bezeichnet, bei dem terrorverdächtige Personen entführt oder gefangenengehalten werden, auch auf deutschen Boden, und über europäische Flughäfen, darunter auch von deutschen Flughäfen, in illegale europäische Geheimgefängnisse gebracht und ohne Rechtsaufklärung oder Rechtsbeistand inhaftiert werden (vgl. Berichte von Amnesty International).

Wie der Untersuchungsausschuss des Europarates mitteilte, begann das sog. „Verschwindenlassens“ auf Initiierung der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika, unter dem Schutzmantel der Anti-Terrormaßnahmen, die anschließend in Europa, und damit auch in Deutschland, angewendet wurden.

Erst im Juli 2007 wurde in der Bundesrepublik Deutschland ein Untersuchungsausschuss eingeleitet, der die Kooperation der Geheimdienste und deren Auswirkungen in Europa,

insbesondere in Deutschland, und das sog. „Verschwindenlassen“ von verdächtigen Personen untersuchen sollte.

Als Sonderermittler und Ermittlungsbeauftragter für diesen Untersuchungsausschuss wurde der frühere Datenschutzbeauftragte der Bundesregierung, der Jurist Joachim Jakob ernannt, der in diesem Amt zwischen 1993 und 2003 und zuvor im Innenministerium tätig war. Parteipolitisch gehört er der FDP an und bemängelt die von der rot-grünen Bundesregierung eingeführten Anti-Terrorgesetze. Als Ermittlungsbeauftragter des Untersuchungsausschusses wurde er von dem Ausschussvorsitzenden Kauder (CDU) in Einvernehmen mit allen im Ausschuss vertretenen Fraktionen gewählt²⁸. Die diesbezüglich durch die Presse bekanntesten Fälle sind die Entführung des deutschen Staatsbürgers Khaled al Masri und die des in Deutschland lebenden M. Kurnaz. Beide werden in vorliegender Analyse stellvertretend für alle anderen bekannten und unbekanntenen Fälle aufgrund ihrer kontroversen politischen Diskussion behandelt.

Der deutsche Staatsbürger Khaled al Masri wurde während seines Aufenthaltes in Mazedonien Ende des Jahres 2003 entführt und unter Folter gefangen gehalten. Anschließend wurde er nach Afghanistan in ein amerikanisches Gefängnis überführt, in dem er bis Mai 2004 ohne Zugang zur Außenwelt unter Folter gefangen gehalten wurde.

Der zweite sehr bekannte Fall ist der des Guantánamo-Häftlings Murat Kurnaz. Der in Deutschland lebende M. Kurnaz war im Herbst 2001 nach Pakistan gereist und dort von amerikanischen Truppen festgenommen worden. Er wurde in das amerikanische Guantánamo- Gefängnis verschleppt und bis zum Jahre 2002 unter Folter festgehalten. Im Herbst 2002 gab die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika dessen Freilassung bekannt. Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland verweigerte seine Freilassung und Einreise in die Bundesrepublik Deutschland mit der Begründung, dass die Informanten des deutschen Verfassungsschutzes M. Kurnaz als gefährlich und als Sicherheitsrisiko für die BRD eingestuft hätten. Die Regierung der BRD zeigte weder ein Interesse an der Freilassung Kurnaz' noch an der Aufklärung des Falles und forderten seine Abschiebung in die Türkei²⁹.

In beiden Fällen war die Regierung der BRD weder über die Aufklärung der Fälle interessiert noch an der Freilassung der Inhaftierten. Fakt ist, dass bei beiden Personen der Vorwurf der Beteiligung an Terrorismus nicht nachgewiesen werden konnte, sondern deren Unschuld.

²⁸ Vgl. Artikel : „BND-Ausschuss, Sonderermittler soll CIA-Flüge untersuchen“ vom 5.Juli 2007; abrufbar unter: www.faz.net/s/Rub593835B672714A1DB1; (Zugriff am: 6.4.2010)

²⁹ Vgl. Artikel: „BND-Ausschuss, Kein Interesse an Kurnaz' Freilassung“ vom 1.März 2007; abrufbar unter: www.faz.net/s/Rub593835B672714A1DB1; (Zugriff am: 6.4.2010) und „Der Fall Khaled al Masri“ vom 10.12. 2007; abrufbar unter: <http://tagesschau.de/inland/meldung9637>; (Zugriff am: 17.05.2010)

Beide haben keinen staatlichen Schutz durch die BRD erfahren und waren jahrelang der Folter ausgesetzt. Selbst nach deren Freilassung konnten beide nicht mit dem Schutz ihrer Menschenrechte durch die BRD rechnen. Ihren Klagen auf Entschädigung und Anspruch auf Therapien, um deren gesundheitsgefährdeten Zustand als Folge von jahrelanger Folter, wurde nicht stattgegeben. Weiterhin wurden beide von Seiten der BRD als Terrorverdächtige behandelt, obwohl die amerikanische Regierung dem schon widersprochen hatte.

In beiden Fällen wurden die Menschenrechte, Recht auf Sicherheit, Recht auf körperliche Unversehrtheit, Recht auf rechtliches Gehör von Seiten des Staates massiv verletzt.

Zu beachten ist hier, dass die Anzahl an ähnlichen Fällen schwer zu beziffern ist, da viele Fälle nicht an die Öffentlichkeit gelangen. In den beiden genannten Fällen erfolgte die Veröffentlichung durch deren aktive Eigeninitiative, wobei deren Anwälte bis heute mit den Akteneinsichten bei den Behörden zu kämpfen haben, denn diese werden immer wieder verneint.

Laut Amnesty International bestand in mindestens zwei weiteren Strafverfahren gegen Terrorverdächtige der Verdacht, dass „mutmaßlich unter Folter erlangte Beweise genutzt wurden“³⁰.

Aber nicht nur im Rahmen der Antiterrormaßnahmen wurde gegen die Menschenrechte verstoßen, sondern auch gegenüber Flüchtlingen und Asylbewerbern. So wurde in dem Länderbericht von Amnesty International über Deutschland Folgendes veröffentlicht³¹: *„Die Regierung setzte Personen der Gefahr schwerer Menschenrechtsverletzungen aus und untergrub das absolute Folterverbot, da sie sich bei geplanten Abschiebungen nach wie vor auf ‚diplomatische Zusicherungen‘ verließ.“* Nach ausführlichen Recherchen kommt Amnesty International zu dem Ergebnis, dass „derartige Zusicherungen unzuverlässig (sind)³² und keinen wirksamen Schutz vor Folterungen darstellen“³³. Neuere Fälle aus dem Jahre 2011 bestätigen dies ebenfalls³⁴.

Auch innenpolitisch brach im Jahre 2002 in Deutschland eine Diskussion um eine mögliche Untergrabung des absoluten Folterverbotes in Zusammenhang mit dem sogenannten „Frankfurter Daschner-Fall“ aus. Dieser erweckte weltweit große Aufmerksamkeit, da das bis zu jenem Zeitpunkt geltende absolute Folterverbot durch den Daschner-Fall „gelockert“ wurde und somit Überlegungen laut wurden, ob in besonderen Fällen des Informationsgewinns Folter als Nötigungsmittel eingesetzt werden darf. In dem konkreten

³⁰ Amnesty International Report 2010, Länderbericht Deutschland, S. 142

³¹ Amnesty International Report 2010, Länderbericht Deutschland, S. 141

³² (sind): Hinzufügung durch Autorin innerhalb des Zitates

³³ Amnesty International Report 2010, Länderbericht Deutschland, S. 142

³⁴ Vgl. dazu: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2012/deutschland>

Frankfurter Kindesentführer-Fall im Herbst 2002 ging es darum, dass der Vizepräsident der Frankfurter Polizei, Wolfgang Daschner, dem Kindesentführer Magnus Gäfgen Folter angedroht hatte, um Informationen über das Versteck des entführten Kindes zu erhalten. Die breite Öffentlichkeit und viele Politiker unterstützten das Vorgehen des Polizeipräsidenten. Aber später stellte sich heraus, dass zu dem Zeitpunkt, als dem Kindesentführer Folter angedroht wurde, das Kind bereits tot war. Die Folterandrohung war somit auch in diesem scheinbar „notwendigen“ konkreten Fall „umsonst“ gewesen. Da bis dahin das absolute Folterverbot galt, handelte der Polizeivizepräsident gegen das geltende Gesetz und somit rechtswidrig. Auch Amnesty International kommentierte den „Fall Daschner“ und schrieb dazu Folgendes: „Die Debatte um den Fall Daschner zeigt, dass die Garantie des absoluten Folterverbots in Deutschland nicht mehr selbstverständlich ist.“³⁵

Der Frankfurter Polizei-Vizepräsident Daschner wurde von Magnus Gäfgen angeklagt und es kam im Dezember 2004 zu einer Verurteilung. Das Landgericht Frankfurt sprach sich aber für ein mildes Urteil aus. Daschner erhielt eine Geldstrafe, die für ein Jahr zur Bewährung ausgesetzt wurde. Somit gilt der Angeklagte als nicht vorbestraft. Trotz milden Urteils kommentierte Amnesty International das Urteil des Frankfurter Landgerichts als „Sieg für die Menschenwürde“, denn im gleichnamigen Urteil wurde das absolute Folterverbot ohne Einschränkungen noch einmal betont.

Für die Bewertung des Indikators muss zwischen dem letztgenannten „Frankfurter Daschner-Fall“ und den Fällen der Terrorverdächtigen und Asylsuchenden differenziert werden. Der letztgenannte „Frankfurter Daschner-Fall“ hatte eine positive Wende, indem das zwischenzeitlich „gelockerte Folterverbot“ durch die Entscheidung des OLG Frankfurt beendet wurde. Durch das Urteil ist das „absolute“ Folterverbot als geltendes Recht gegeben. Diese Entwicklung wurde oben ausführlich dargestellt. Die Entscheidung des Gerichts ist als positiv für die Menschenrechte und den Rechtsstaat in der BRD zu werten. Tatsache ist aber auch in diesem Fall, dass dem Gefangenen Markus Gäfgen Folter angedroht wurde.

In den vorgenannten Fällen der Terrorverdächtigen, die gefoltert wurden, gilt Folgendes. Ein Staat, der Folter zulässt oder sogar anordnet, negiert nicht nur die Würde des Gefolterten, sondern auch die Würde des Folterers. Somit läuft in einem solchen Staat der Anspruch auf Achtung der Menschenwürde leer. Auch das häufig angewendete Argument, dass im Rahmen des Antiterrorkampfes Freiheitsrechte zugunsten der Sicherheit eingeschränkt werden, muss

³⁵ Amnesty International Länderbericht Deutschland 2010, S. 142

in diesem Zusammenhang besonders durchleuchtet werden. Denn gerade in einem Rechtsstaat müsste die Sicherheitspolitik im Sinne der Menschenrechte agieren. In Bezug auf die Folter muss der Rechtsstaat ein eindeutiges Folterverbot einhalten. Nur wenn der Rechtsstaat an seinen Prinzipien und Rechten festhält, wozu er legitimiert ist, ohne Grenzen zu überschreiten, gewinnt er an Stärke und Vertrauen gegenüber den Menschen. Gerade das Vertrauen der Menschen ist die wichtigste Grundlage im Kampf gegen den Terrorismus³⁶.

Im November 2011 ermahnte der UN-Ausschuss gegen Folter, dass Deutschland nicht den Geständnissen von ausländischen Geheimdiensten vertrauen kann, um weitere Fälle der Folter und anderer Misshandlungen zu vermeiden³⁷.

In diesen Fällen als auch in den Fällen der Asylsuchenden, die in Länder, in denen ihnen nachgewiesenermaßen Folter drohte, abgeschoben wurden, hat die BRD diesen Menschen keinen staatlichen Schutz gewährt und deren Menschenrechte massiv verletzt.

In der Gesamtbetrachtung der aufgeführten Vorfälle muss der Indikator 1 daher als defekt bewertet werden.

Der Indikator 1 ist defekt.

Indikator 2: Häufung von Übergriffen durch private Akteure

An dieser Stelle soll geprüft werden, ob die Menschenrechte der Bürger anhand von Übergriffen durch private Akteure verletzt bzw. beeinträchtigt werden.

Das Meinungsforschungsinstitut INFO kam in einer Studie des Jahres 2010 zu dem Ergebnis, dass jeder fünfte Deutsche gegenüber Ausländern und Migranten grundsätzlich negativ eingestellt ist³⁸. Weitere Ergebnisse dieser Studie waren, dass in der heutigen BRD 16 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund leben, davon sind 20 Prozent in Deutschland geboren und 48 Prozent besitzen die deutsche Staatsbürgerschaft. Der Geschäftsführer von INFO, Dr. Holger Liljeberg, sprach sich bezüglich dieser Ergebnisse für folgende Empfehlungen für die deutsche Integrationspolitik aus. Erstens müssten die Integrationsziele der deutschen Politik transparenter und für die breite Öffentlichkeit verständlich sein. Oft werde in Deutschland die Integration mit Assimilation verwechselt. Zweitens müsse die Heterogenität der Migrationsgruppen vielmehr berücksichtigt werden und auf ihre Unterschiedlichkeit eingegangen werden. Bisher wurden alle Migrationsgruppen nach der „Rasenmäher-Methode“ behandelt³⁹.

³⁶ Vgl. Bielefeldt, Folter und Menschenwürde, abrufbar unter: <http://www.bpb.de/publikationen/WWT2VW,3,0>.

³⁷ Vgl. dazu: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2012/deutschland>

³⁸ „Jeder fünfte Deutsche ist fremdenfeindlich“ von Kerstin Schulz vom 11. Mai 2010; abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,694325,00.html>. (Zugriff am: 8.8.2011)

³⁹ Angaben ebenso aus: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,694325,00.html>.

Auch in dem Länderbericht 2011 über die BRD von Amnesty International wird eine zunehmende Fremdenfeindlichkeit und Rassendiskriminierung festgestellt. Diese Haltung besteht nicht nur gegenüber Flüchtlingen und Asylanten, sondern auch gegenüber in Deutschland geborenen Menschen mit Migrationshintergrund. Der UN-Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus forderte deshalb im Februar 2010 die deutsche Regierung auf, die Antidiskriminierungsstelle des Bundes zu verstärken und *„Rassismus als erschwerenden Umstand bei der Strafzumessung in das Strafgesetzbuch aufzunehmen, die Entwicklung spezieller Fortbildungen für Polizeibedienstete, Staatsanwälte und Richter, um Straftaten mit rassistischen Hintergrund zu erkennen, sowie die Einführung spezieller Maßnahmen, um eine angemessene Vertretung von Menschen mit Migrationshintergrund in staatlichen Institutionen sicherzustellen.“*⁴⁰

Die aktuell aufgedeckten Fälle der rechtsextremen Terrorzelle NSU, die in den letzten Jahren zehn Menschen aufgrund rassistischer Motive ermordeten, bestätigen nicht nur die Berichte von der Forschungseinrichtung INFO und von Amnesty International, sondern stellen durch ihr vernetztes und systematisiertes Handeln eine konkrete Bedrohung für Ausländer und Menschen mit Migrationshintergrund dar. In diesem Zusammenhang wurde das unterlassene Handeln von Seiten der Kriminalämter und des Verfassungsschutzes an vielen möglichen Stellen aufgedeckt. Hinzu kommt, dass den Anwälten der Opfer der Zugang zu Behördeninformationen durch Akteneinsicht verwehrt wird, wodurch eine Aufklärung der Fälle verhindert wird.

Insgesamt betrachtet kann eine breite Diskriminierung bezüglich Teilen der Bevölkerung festgestellt werden bis hin zu Tötungen. Eine Häufung von Übergriffen bzw. Menschenrechtsverletzungen durch private Akteure liegen unstreitig vor.

Der Indikator 2 ist demzufolge als defekt zu bewerten.

5.1.3.2 Kriterium 2: Die Justizrechte Gleicher Zugang zur Gerichtsbarkeit

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen bzw. rechtliche Begrenzungen

Gemäß Art. 103 Abs. 1 GG hat *jedermann* Anspruch auf rechtliches Gehör. Im Art. 101 Abs.1 Satz 2 GG wird dieser Anspruch ergänzt, indem garantiert wird, dass *niemand* seinem

⁴⁰ Zitat aus Amnesty Report 2011 Germany; abrufbar unter:
<http://www.amnesty.de/länderbericht/2011/deutschland>

gesetzlichen Richter entzogen werden darf. Rechtliche Begrenzungen stehen diesen Ansprüchen nicht entgegen. Damit wird der Zugang zur Gerichtsbarkeit ohne rechtliche Begrenzungen garantiert.

Innerhalb der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit gibt es eine Besonderheit, indem für „jedermann“ die Möglichkeit besteht, Klage beim Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Nr. 4a GG i.V. mit §13 Nr. 8a BVerfGG zu erheben, falls er sich durch die öffentliche Gewalt in einen seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 enthaltenen Rechten verletzt sieht. Dadurch, dass jede Person in der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit hat Klage zu erheben, wird das Prinzip des gleichen Zugangs zu Gericht verwirklicht.

Der Indikator 1 ist somit nicht defekt.

Indikator 2: Faktische Verwehrung für signifikante Bevölkerungsgruppen

An dieser Stelle wird geprüft, ob die eben genannten rechtlichen Voraussetzungen für die gesamte Bevölkerung gelten oder einzelne Personengruppen davon ausgeschlossen werden.

Nach den untersuchten Jahresberichten von Amnesty International⁴¹ haben vor allem die Betroffenen in den Fällen von Misshandlungen durch die Polizei- und Sicherheitsbehörden erhebliche Schwierigkeiten, Zugang zur Gerichtsbarkeit zu erlangen. Behörden zeigen kein Interesse, den Vorwürfen von Misshandlungen von Seiten der Polizei nachzugehen. Meistens werden Ermittlungsverfahren nur eingeleitet, wenn die Opfer Beschwerden einlegen oder sogar Klageerzwingungsverfahren erwirkt werden müssen. Bei Verfahren von erfolgten Strafanzeigen liefern die Behörden keine genauen Informationen, so dass Strafverfahren nicht weiter verfolgt werden können. Eine weitere Schwierigkeit besteht in der Identifizierung von Polizisten, die bis dato nicht verbessert wurde. Bis heute besteht in allen Bundesländern der BRD keine Kennzeichnungspflicht für Polizisten, mit Ausnahme von Berlin, in dem im Januar 2011 die Kennzeichnungspflicht für uniformierte Polizisten eingeführt wurde. Auch wurden keine unabhängigen Kontroll- und Untersuchungsmechanismen eingeführt, um Menschenrechtsverletzungen von Seiten der Polizei angemessen zu verfolgen. Der UN-Ausschuss gegen Folter forderte die BRD im November 2011 diesbezüglich auf, unabhängige Beschwerdestellen und die Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte in allen Bundesländern

⁴¹ Vgl dazu: Jahresberichte 2008-2012 für Deutschland von Amnesty International; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de>

einzuführen, um diese Fälle aufklären zu können⁴². Der Zugang zur Gerichtbarkeit bleibt somit vielen verwehrt.

Neben diesen Fällen haben Asylanten und Flüchtlinge bzw. Flüchtlingskinder erhebliche Schwierigkeiten, Zugang zu Gericht zu erhalten. Wie bereits oben unter den individuellen Schutzrechten analysiert wurde, bekommen z. B. Flüchtlingskinder keinen rechtlichen Vormund, um ihre Rechte vor Gericht überprüfen zu lassen. (Eine genaue Darstellung dieser Fälle wurde bei den Indikatoren der Individuellen Schutzrechte mit Angaben aus Amnesty International und Terres des Hommes aufgeführt.)

Um nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) einen Defekt innerhalb dieses Indikators auszuschließen, müsste „jeder Einzelne gleichen Zugang zum Recht haben.“⁴³ Wie die eben genannten Ausführungen zeigen, ist dies nicht der Fall.

Somit muss dieser Indikator als defekt bewertet werden.

Der Indikator 2 ist somit defekt.

Gleichheit vor dem Gesetz

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Ausgehend von Art. 3 Abs. I GG des deutschen Grundgesetzes sind alle Menschen vor Gericht gleich. Dieser Gleichheitssatz wird in Absatz 3 desselben Artikels konkretisiert, indem es heißt, dass „niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf“.

Per Verfassung ist damit eine Gleichbehandlung vor dem Gesetz gegeben.

Der Indikator 1 ist nicht defekt.

Indikator 2: Ungleichbehandlung signifikanter Bevölkerungsgruppen aufgrund des sozialen Status

So bemängelt Amnesty International, dass bei Polizeieinsätzen in Deutschland häufig Unschuldige in Mitleidenschaft gezogen werden, ohne dass die Polizisten zur Verantwortung gezogen werden. Laut Bericht von Amnesty International werden die Ermittlungsverfahren gegen die Polizisten als „mangelhaft“ bewertet. Da die Polizei im Auftrag der Staatsanwaltschaft die Ermittlungen ausführt, sei keine unparteiische und umfassende Aufklärung der Fälle möglich. Ermittlungsverfahren werden sehr häufig eingestellt „aus

⁴²Angaben aus: Amnesty Report 2012 Deutschland; abrufbar unter:
<http://www.amnesty.de/länderbericht/2012/deutschland>

⁴³ Zitat aus: Merkel et al. 2003, S. 86

Mangel an Beweisen“. Als Konsequenz bleiben die Polizisten straflos. Monika Lücke, Generalsekretärin der deutschen Sektion von Amnesty International in Berlin spricht gar von einem „Klima der Straflosigkeit für ‚prügelnde Polizisten‘“ und weist darauf hin, dass es sich nicht um Einzelfälle handelt, sondern dass dies eine „grundsätzliche Darstellung“ der Situation in Deutschland sei. Ein Grund für diesen Missstand sei, dass in Deutschland keine Kennzeichnungspflicht für Beamte gelte, wie z. B. in Spanien, in Schweden und Großbritannien. Deutsche Polizisten tragen Helme und handeln ohne Kennzeichnung bei ihren Einsätzen, so dass sie anonym bleiben. Dies fördert die Gewaltbereitschaft von Seiten der Polizeibeamten, da sie ohne Kennzeichnungspflicht weder identifiziert noch kontrolliert werden können. AI fordert deshalb die Einführung der Kennzeichnungspflicht, Video- und Audioüberwachung der Beamten, selbstverständlich ohne dass in ihre Persönlichkeitsrechte eingegriffen wird. Nicht zuletzt fordert AI unabhängige Untersuchungen bei Fällen von Amtsmissbrauch durch die Beamten, insbesondere wenn Menschenrechtsverletzungen vorliegen⁴⁴. Aus den Jahresberichten von Amnesty International⁴⁵ geht außerdem kontinuierlich hervor, dass Strafgefangene, die gleichzeitig Opfer von Misshandlungen von Seiten der Polizei wurden, erhebliche Schwierigkeiten haben, Aufklärung vor Gericht einzufordern und in vielen Fällen keinen Zugang erfahren.

Wie bereits oben dargestellt wurde, wird gegenüber den Asylanten und minderjährigen Flüchtlingskindern nicht der gleiche rechtliche Schutz gewährt wie gegenüber den deutschen Staatsbürgern und Kindern mit deutscher Staatsbürgerschaft bzw. wie es auch die UN-Kinderrechtskonvention fordert (vgl. dazu auch „Individuelle Schutzrechte“). Dadurch wurden das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz gegenüber den Asylanten und der Flüchtlingskinder verletzt.

Demzufolge können innerhalb dieses Indikators zwei unterschiedliche Ungleichbehandlungen beobachtet werden. Zum einen werden zugunsten der Polizei- und Sicherheitskräfte Gerichtsverfahren nicht ordnungsgemäß aufgeklärt und oftmals eingestellt. Merkel et al. fordern jedoch (2003:86) eine „nicht-diskriminierende Rechtsprechung“, die „eine unabhängige und funktionsfähige Gerichtsbarkeit voraussetzt“, um einen Defekt innerhalb dieses Indikators auszuschließen.

Dadurch, dass faktisch in vielen Fällen von Misshandlungen die Polizei- und Sicherheitskräfte straffrei bleiben, findet eine Übervorteilung dieser vor dem Gesetz statt.

⁴⁴ Angaben und Zitate sind aus: „Deutschlands prügelnde Polizisten vom 8.7.2010; abrufbar unter: <http://sueddeutsche.de/Politik/bericht-von-amnesty-international-deutschlands-pruegende-polizisten-1.972025>. (Zugriff am: 22.6.2011)

⁴⁵ Amnesty Report 2008 - 2012 Deutschland; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de>

Auf der anderen Seite werden die an sich schon geschwächten Personengruppen, wie die Opfer von Misshandlungen, Asylanten und Flüchtlingskinder weiterhin geschwächt, indem sie keine Gerechtigkeit vor Gericht erfahren. In ihrem Fall werden sie nicht nur benachteiligt, sondern es werden auch deren Rechte verletzt.

Eine Gleichbehandlung vor Gericht kann unter vorliegenden Umständen nicht bejaht werden.

Der Indikator 2 ist somit defekt.

5.1.4 Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung

5.1.4.1 Kriterium 1: Effektive Gewaltenteilung

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Gemäß den Artikeln 20, 28 GG definieren sich die Bundesrepublik Deutschland und deren Bundesländer als ein Rechtsstaat. Im Artikel 20 GG wird explizit das Gewaltenteilungsprinzip verfassungsmäßig definiert. Dieses beinhaltet, dass sich die drei dem Rechtsstaat innewohnenden Gewalten, die Legislative, die Exekutive und die Jurisdiktion, gegenseitig kontrollieren und garantieren sowie an das Recht und Gesetz gebunden sind⁴⁶. Die drei Gewalten unterliegen den Grundrechten. Die Grundrechte sind unmittelbares Recht und gelten immer, auch in Ausnahmeständen oder Notstandsfällen. Dies wird durch die im Grundgesetz verankerte „Ewigkeitsklausel“ gemäß Art. 79 Abs. 3 GG garantiert⁴⁷.

Somit liegen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen vor.

Der Indikator 1 ist demzufolge nicht defekt.

Wie die Verfassungswirklichkeit zu bestimmen ist, wird anhand der nachfolgenden Indikatoren geprüft.

Indikator 2: Mangelnde Kontrolle der Exekutive durch das Parlament

Eine Besonderheit liegt dem „deutschen Parlament“ zugrunde.

⁴⁶ Degenhart, Staatsrecht I, S. 3 RN7, Jarras/Pierothe, GG-Komm. 2006, Art. 20 RN15,16; vgl. Gesetzestext des Art. 20 GG

⁴⁷ Jarras/Pierothe, GG-Komm. 2006, Art. 79 RN 6

Da die Bundesrepublik Deutschland ein föderativer Bundesstaat gemäß Art. 20, 28 GG ist, wirken die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mit (Art. 50 GG). Der Bundesrat ist ein besonderes Verfassungsorgan, das in dieser Konstellation nur in der BRD vorzufinden ist. Es besteht aus 69 Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie gemäß Art. 51 Abs. 1 GG bestellen und abberufen. Seine wichtigsten Zuständigkeiten sind das Recht Gesetzesinitiativen einzuleiten, sein Vetorecht bei Zustimmungsgesetzen als auch sein Einspruchsrecht bei den Bundesrechten. Faktisch handelt der Bundesrat wie ein parlamentarisches Gremium, obwohl dies verfassungsrechtlich nicht vorgesehen war und ist⁴⁸.

Das sogenannte deutsche Parlament ist jedoch der Bundestag. Die Kompetenzen des Bundestags sind verfassungsrechtlich in den Artikeln 38- 48 GG geregelt. Gemäß Art. 39 Abs. 1 GG wird der Bundestag auf vier Jahre gewählt. Der Bundestag besteht aus 598 Abgeordneten, die überwiegend ihr Mandat hauptberuflich ausüben (Ismayr 2009:450f).

Eine der wichtigsten Instrumentarien des Bundestages sind Anhörungen zu wichtigen Gesetzesentwürfen von Sachverständigen und Interessenvertretern, die von einem Viertel der Ausschussmitglieder einberufen werden können. Dabei handelt es sich innerhalb von Westeuropa um ein einzigartiges Instrumentarium. Daneben gibt es die Möglichkeit der Untersuchungsausschüsse gemäß Art. 44 GG und die Enquete-Kommission gemäß § 56 GO-BT (Geschäftsordnung des Bundestages).

Insgesamt betrachtet scheint der Bundestag mit ausreichend Rechten ausgestattet zu sein, um seine Kontrollkompetenz ausüben zu können, die politische Realität zeichnet sich jedoch zum Teil anders ab.

Die Tätigkeit der Fachausschüsse und deren Empfehlungen haben für das Plenum oft einen „Entscheidungscharakter“.⁴⁹ In diesen Ausschüssen wird nach Ismayr (2009) auch die Hauptaufgabe des Parlaments gesehen. Hier spricht das Parlament aber Empfehlungen aus und kontrolliert nicht. Zwischen den Instrumentarien der Untersuchungsausschüsse und den Enquete-Kommissionen kommt den ersteren am ehesten eine Möglichkeit der Kontrolle durch das Parlament zu.

So wurden faktisch bisher 33 Untersuchungsausschüsse und 31 Enquete-Kommissionen auf Antrag des Parlaments, wozu eine qualifizierte Minderheit von einem Viertel der Bundestagsabgeordneten zustandekommen muss, durchgeführt. Anhand der Untersuchungsausschüsse sollen Missstände aufgeklärt werden, jedoch wurden de facto 25

⁴⁸ BVerfGE 37, 363; Ismayr 2009, S. 454 f

⁴⁹ Ismayr 2009, S. 450

Untersuchungsausschüsse von der Opposition nicht mit dem Ziel der Sachaufklärung durchgeführt, sondern um sich politisch zu profilieren.

Bei den Enquete-Kommissionen handelt es sich lediglich um beratende und nicht politische Ausschüsse, bei denen Experten, Verbandsvertreter und Abgeordnete gleichberechtigt zusammenkommen und Empfehlungen für die Zukunft geben (Ismayr 2009:453). Damit erfüllen die Enquete-Kommissionen die gewünschte Kontrolle durch das Parlament nicht. Auch die Kontrollfunktion durch die Untersuchungsausschüsse ist, wie schon erwähnt wurde, sehr begrenzt.

Ein aktuelles Beispiel dafür ist der seit einem Jahr eingeführte Untersuchungsausschuss, der zur Aufklärung der durch die NSU-Terrorzelle begangenen zehn Morde an türkischen Einwanderern, an einen griechischen Einwanderer und an einer deutschen Polizistin zwischen den Jahren 2000 bis 2007, eingesetzt wurde. Insbesondere soll hier das mögliche Fehlverhalten des Verfassungsschutzes, des Bundeskriminalamtes und aller anderen in diesen Fällen beteiligten Behörden untersucht werden. Gemeinsam mit den elf Abgeordneten des Untersuchungsausschusses bemängelt die SPD-Obfrau, Eva Högl, dass der Verfassungsschutzpräsident „offenbar mit Billigung des Innenministers“ falsche Informationen geben, um die Arbeit des Untersuchungsausschusses zu deklassifizieren⁵⁰. Des Weiteren wurden innerhalb des Zeitraums vom 4. November 2011 bis 4. Juli 2012 etliche Akten beim Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) vernichtet. Aus einem geheimen Bericht des Innenministeriums geht hervor, dass es sich insgesamt um Ordner zu 26 Abhörmaßnahmen gegen Rechtsextremisten, um 94 Personalakten, acht Sachakten aus dem Bereich Auswertung, „137 Akten der Forschung und Werbung“ als auch um 45 Akten zu sog. „Gewährspersonen“ des Verfassungsschutzes handelt (Angaben und Zitate aus eben genannten Artikel). Die Möglichkeit von Seiten des Untersuchungsausschusses Fakten aufzuklären, ist demnach nach einem Jahr sehr gering ausgefallen. Nach Meinung der Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger bestehe „noch viel Aufklärungsbedarf“⁵¹ zu den Taten der Zwickauer Terrorzelle. Der innenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag bestätigte in diesem Zusammenhang „Mängel in der Arbeit der Sicherheitsbehörden und in ihrer Zusammenarbeit“⁵². Insgesamt zeigt sich anhand

⁵⁰ Zitat und Angaben aus: Frankfurter Allgemeine, „Obleute beschwerten sich bei Friedrich“ vom 17.10.2012; abrufbar unter: <http://www.faz-net/-gpg-73ohu>. (Zugriff am: 2.11.2012)

⁵¹ Zitat aus: Artikel „Türkische Gemeinde kritisiert Aufklärungsarbeit“ vom 2. November 2012 in Süddeutsche Zeitung, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/nsu-tuerkische-gemeinde-kritisiert-aufklaerungsarbeit-1.1512632> (Zugriff am: 2.11.2012)

⁵² Zitat aus: Artikel „Türkische Gemeinde kritisiert Aufklärungsarbeit“ vom 2. November 2012 in Süddeutsche Zeitung, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/nsu-tuerkische-gemeinde-kritisiert-aufklaerungsarbeit-1.1512632> (Zugriff am: 2.11.2012)

dieses Beispiels, die Schwierigkeit des Untersuchungsausschusses, seine Tätigkeit auszuüben und somit mögliche Kontrolle gegenüber der Exekutive wahrzunehmen.

Abgesehen von den Untersuchungsausschüssen überwiegt die Macht der Regierung gegenüber dem Parlament im Allgemeinen. So konnte nachgewiesen werden, dass die Regierung faktisch mit den Fraktionen und Parteien in sog. „informellen Koalitionsgruppen“ verflochten ist und in diesen Gremien entscheidet die Große Koalition (Ismayr 2009:452). Demzufolge läuft auch hier eine mögliche Kontrolle von Seiten des Parlaments leer.

Hinzu kommt, dass die amtierende Bundeskanzlerin Angela Merkel ihre durch die Richtlinienkompetenz gemäß Art. 65 GG verfassungsrechtlich gestärkte Rolle oftmals sehr weit fasst. Die Richtlinienkompetenz der Bundeskanzlerin sollte und darf auch nicht so weit gehen, wie dies in der politischen Realität im Verhältnis der Bundeskanzlerin Angela Merkel zum Bundestag vorgefallen ist. Ein aktuelles Beispiel dafür ist, dass die Unterrichtsrechte des Parlaments von Seiten der Regierung umgangen wurden. Das Bundesverfassungsgericht fällte dazu ein Urteil⁵³. Dieser Fall betrifft das Mitspracherecht des Parlaments bei Entscheidungen der Regierung in Europaangelegenheiten. Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hatte in diesem Zusammenhang Klage (ein Organstreitverfahren) beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, nachdem das Anhörungs- und Mitspracherecht des Parlaments von der Regierung missachtet wurde, als es um die Zustimmung Deutschlands zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und dem Euro-Plus-Pakt ging. Das Bundesverfassungsgericht rügte in seinem Urteil die Bundesregierung und bemängelte, dass die Unterrichtsrechte des Deutschen Bundestages verletzt wurden. Die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen hatten mit ihrer Klage beim BVerfG somit Erfolg.

Die Bundesregierung wurde dazu vom Bundesverfassungsgericht gerügt (BVerfG, 2BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 1-162; Vgl. Ausführungen zu dieser Entscheidung ebenso nachfolgend im Indikator 3 und 4).

Nach dargelegten Ausführungen befindet sich das deutsche Parlament in einer geschwächten Position. Seine an sich schon begrenzten Kontrollmöglichkeiten treten dabei nur sehr selten in Kraft. Demzufolge muss eine mangelnde Kontrolle der Exekutive durch das Parlament bejaht werden.

Der Indikator 2 ist somit defekt.

⁵³ Vgl. dazu: BVerfG, 2BvE 8/11 vom 28.2.2012, Absatz-Nr. 1-162

Indikator 3: Mangelnde Kontrolle der Exekutive wie auch der übrigen öffentlichen Amtsträger durch die Gerichtsbarkeit und

Indikator 4: Mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit, insbesondere gegenüber Interferenzen durch die Exekutive

Die Indikatoren 3 und 4 werden an dieser Stelle zusammen untersucht, da die Grenzen für die Kriterien „Mangelnde Kontrolle der Exekutive durch die Gerichtsbarkeit“ und „Mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit gegenüber der Exekutive“ so fließend sind, dass eine Differenzierung kaum möglich ist. Dies wird anhand der nachfolgenden Entscheidungen durch das BVerfG veranschaulicht.

Außerdem sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht aufgrund seiner Zuständigkeiten bezüglich der „judicial review“ unter diesen Indikatoren geprüft wird, insbesondere sein Verhältnis zur Exekutive (Regierung) und den anderen Amtsträgern (Parlament). Bei dem Konzept von Morlino (2004) werden dann unter dem *Indikator: Rolle des Bundesverfassungsgerichts* seine weiteren Kompetenzen durchleuchtet.

Nach Merkel et al. (2003:90) kommt der Beziehung zwischen Regierung und Verfassungsgerichtsbarkeit eine wichtige Rolle für die Kontrolle der Regierung zu. Der Justiz kommt dabei die Aufgabe der „judicial review“ zu. Damit die Justiz die „judicial review“ effektiv ausführen kann, müssen verfassungsrechtliche Möglichkeiten bestehen, um das Handeln des Parlaments und der Regierung zu kontrollieren.

In der deutschen Verfassung sind dafür verschiedene Klagemöglichkeiten vorgesehen. Zum einen gibt es gemäß Art. 100 GG die „konkrete“ Normenkontrolle, bei der auf Antrag eines Gerichts die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit der Verfassung geprüft wird. Zum anderen kann diese Gesetzesüberprüfung auch auf Initiierung der Bundes- oder Landesregierung sowie von einem Drittel der Abgeordneten gemäß Art. 93 GG in Form einer „abstrakten Normenkontrolle“ erhoben werden. Daneben gibt es das Organstreitverfahren, bei dem der Umfang der Kompetenzen eines obersten Bundesorgans oder anderer mit eigenen Rechten ausgestatteten Beteiligten, wie z. B. politische Parteien, Fraktionen und Abgeordnete, vor Gericht geklärt werden können. Dazu gehören ebenso Streitigkeiten zwischen den Bund und den Ländern als auch zwischen den Ländern. Nicht zuletzt steht „Jedem“ nach Erschöpfung des Rechtswegs die Möglichkeit zu, Verfassungsbeschwerde einzulegen, wenn er sich durch Akte der öffentlichen Gewalt in seinen Grundrechten verletzt fühlt (Art. 93 Abs. I Nr. 4a GG). Die Verfassungsbeschwerde ist die am häufigsten ausgetragene Klage in Deutschland, wie später bei dem Konzept von Morlino (2003) unter dem Indikator „Rolle des

Bundesverfassungsgerichts“, noch ausführlich dargestellt wird. Bei den Verfahren über die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit der Verfassung überwiegt die Anzahl der „konkreten“ Normenkontrolle, von der politischen Bedeutung, die der „abstrakten“ Normenkontrolle. Parallel dazu werden die Organstreitigkeiten als wichtige Instrumentarien bewertet (Ismayr 2009: 475).

Bezüglich der Gerichtsverfahren wird die Unabhängigkeit der Richter als auch das unabhängige Funktionieren der Gerichte gemäß Art. 20, 92f. GG verfassungsrechtlich garantiert.

Eine Besonderheit innerhalb der deutschen Gerichtsbarkeit spiegelt dabei das Bundesverfassungsgericht wider. Es entstand nach der Gründung des Grundgesetzes, um den Vorrang des Grundgesetzes gegenüber den anderen Gesetzen zu schützen und um den unveränderbaren Wesenskern des Grundgesetzes gemäß Art. 79 Abs. 3 GG zu sichern. Seine Entscheidungen stehen über allen anderen und sind für alle staatlichen Organe sowie dem Parlament bindend. Im westeuropäischen Vergleich verfügt das Bundesverfassungsgericht damit über sehr weitreichende Kompetenzen (Ismayr 2009:474).

Um eine Bewertung hinsichtlich beider Indikatoren vornehmen zu können, muss das Handeln der Justiz gegenüber der Exekutive differenzierter durchleuchtet werden. Auf der einen Seite bemängeln sowohl der deutsche Richterbund (DRB) und die neue Richtervereinigung (NRV), wie z. B. auf dem 68. Deutschen Juristentag, der am 21. 9. 2010 stattfand, das herrschende Einwirken der politischen Exekutive in die Justiz. Im Gegenzug wehrt sich die Justiz vehement gegen politische Beeinflussungen und zeigt ihre politische Unabhängigkeit vor allem in Gerichtsentscheidungen.

Auf der anderen Seite wird immer wieder eine „Justizialisierung“ der Politik kritisiert, insbesondere durch das Handeln des Bundesverfassungsgericht, dabei wird interpretiert, dass das Bundesverfassungsgericht durch seine Entscheidungen sowohl der Regierung als auch dem Gesetzgeber Vorgaben macht⁵⁴.

Um das Verhältnis zwischen Gerichtsbarkeit, der Exekutive, aber auch dem Parlament herauszuarbeiten, werden nun drei aktuelle Beispiele aufgeführt, über die das Bundesverfassungsgericht entschieden hat. Die erste Entscheidung (BVerfG, 2BvE 8/11 vom 28. 2. 2012, Absatz-Nr. 1-162) wurde bereits bei dem Indikator 2 ausgeführt und betrifft das Mitspracherecht des Parlaments bei Entscheidungen der Regierung in Europaangelegenheiten.

⁵⁴ Vgl. Ismayr 2009, S. 475

In diesem Fall rügte das Bundesverfassungsgericht die Bundesregierung und bemängelte, dass die Unterrichtsrechte des Deutschen Bundestages von Seiten der Bundesregierung verletzt wurden. Dieses Beispiel verdeutlicht zum einen, dass die Bundesregierung (Exekutive) von Seiten des BVerfG (Judikative) kontrolliert wird, und zum anderen die Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit.

In einer weiteren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (1 BvL 1/09, 1BvL 3/09, 1BvL 4/09, Urteil vom 9. Februar 2010 zu den Regelleistungen nach SGB II („Hartz IV-Gesetz“) wurde der Gesetzgeber dazu verpflichtet, eine Neuregelung des Gesetzes bis zum 31. Dezember 2010 zu treffen, da die bisherigen Regelleistungen das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum gemäß Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG verletzen. In diesem Urteil stellte das BVerfG die Unvereinbarkeit des Gesetzes mit der Verfassung fest.

In dem dritten Beispiel stellte das Bundesverfassungsgericht bezüglich des Asylantengesetzes (BVerfG, 1 BvL 10/10 vom 18.7.2012) fest, dass das Recht auf Existenzminimum der Asylanten verletzt wurde, da „die Geldleistungen nach § 3 des Asylbewerbergesetzes evident unzureichend sind“. Der Gesetzgeber wurde aufgefordert diese anzuheben und eine diesbezügliche Gesetzesänderung durchzuführen. Auch in diesem Urteil stellte das BVerfG die Unvereinbarkeit des Asylgesetzes mit der Verfassung fest.

Wie die aktuellen Entscheidungen zeigen, hat das Bundesverfassungsgericht von seiner richterlichen Unabhängigkeit Gebrauch gemacht, indem es die Gesetzmäßigkeit überprüfte. Damit kontrollierte das BVerfG sowohl das Handeln der Exekutive sowie des Gesetzgebers (Legislative). Das Verhalten des BVerfG spricht für einen Rechtsstaat, indem eine funktionierende Gewaltenteilung herrscht. Der Vorwurf, das Bundesverfassungsgericht dominiere durch seine Entscheidungen gegenüber der Regierung bzw. dem Parlament, muss insofern entkräftet werden, dass es gerade in der Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts liegt, über vorgelegte Klagen deren Rechtmäßigkeit zu überprüfen und Urteile zu fällen.

Insgesamt kann man den Machtfaktor des Bundesverfassungsgerichts mit den Worten der bekannten Rechtssoziologin und ehemaligen Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts Jutta Limbach so umschreiben. Nach ihrer Meinung sei das Bundesverfassungsgericht ein „politischer Machtfaktor“, gleichzeitig gehe aber die Macht des Bundesverfassungsgerichts nicht weiter als die ihm zugewiesenen Kompetenzen durch das Grundgesetz⁵⁵.

⁵⁵ Limbach 1999; ebenso Herrmann 2010, S. 402, 403

Eine mangelnde Kontrolle der Exekutive wie auch der übrigen öffentlichen Amtsträger durch die Gerichtsbarkeit (Indikator 3) und eine mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit, insbesondere gegenüber Interferenzen durch die Exekutive (Indikator 4) sind demzufolge auszuschließen.

Die Indikatoren 3 und 4 sind damit nicht defekt.

5.1.4.2 Kriterium 2: Korruption

Indikator: Vorhandensein von Korruption

Unter diesem Indikator soll in einem ersten Schritt untersucht werden, ob die Bundesrepublik Deutschland von Korruption betroffen ist. In einem zweiten Schritt soll der Frage nachgegangen werden, in welchen Bereichen Korruption stattfindet und welche Akteure korruptionsanfällig sind.

Nach Berechnungen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) werden jährlich 70 Milliarden Euro in das Korruptionsgeschäft investiert. Um die Tragweite und die schweren Folgen für Staat und Gesellschaft nachvollziehen zu können, werden an dieser Stelle die Aussagen der Weltbank und des IWF zitiert, die sie bereits auf ihrer Jahrestagung am 23. 9 .1997 so zusammenfassend skizziert haben: „Korruption führt zur Verschwendung von Steuergeldern, lähmt die öffentliche Verwaltung, treibt die Kosten der Privatwirtschaft in die Höhe und untergräbt das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat.“⁵⁶ Zwei Gründe der weltweiten Korruptionspraktiken hatten Auswirkungen auf den europäischen Markt und damit auch auf Deutschland: die wirtschaftliche Öffnung und zunehmende Erweiterung der Grenzen der EU sowie die Globalisierung von Wirtschaft und Politik.

Transparency International stuft Deutschland im „Global Corruption Barometer 2010“⁵⁷ auf Rang 15 von weltweit 178 untersuchten Ländern ein mit einem „Corruption Perceptions Index“ (CPI)⁵⁸ von 7,9 Punkten innerhalb einer Skala von 0 (als extrem von Korruption befallen) und 10 (als frei von Korruption)⁵⁹. Damit nimmt Deutschland im europäischen

⁵⁶ Zitat der Weltbank und IWF aus: Bannenberg/Schaupensteiner 2004, S. 13

⁵⁷ „Der Global Corruption Report (GCR) bietet eine in die Tiefe gehende Analyse zum Stand der Korruption in der Welt.“, abrufbar unter: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi

⁵⁸ „Der CPI misst den Grad der im öffentlichen Sektor – bei Beamten und Politikern – wahrgenommenen Korruption.“: <http://www.transparency.de/Corruption-Perception-Index-2010.2.1742.98.html>; (Zugriff am 12.01.2011).

⁵⁹ „Der CPI ist als eine Rangliste von Ländern zu sehen, die auf der Basis von Punktwerten zwischen 0 (als extrem von Korruption befallen wahrgenommen) und 10 (als frei von Korruption wahrgenommen) gebildet

Vergleich mit anderen Industrieländern nur eine mittelmäßige Position ein. Vor allem liegt es weit hinter Dänemark (9,3 CPI), welches den ersten Rang einnimmt, gefolgt von Finnland und Schweden, beide mit einem CPI von 9,3.

Nach den Angaben des CPI ist Deutschland somit von Korruption betroffen. In welchen Bereichen Korruption stattfindet und welche Akteure korruptes Verhalten vorweisen, wird nun dargestellt.

Britta Bannenberg, Professorin für Kriminologie, Strafverfahrensrecht und Strafrecht an der Universität Bielefeld und Wolfgang Schaubenstein, Oberstaatsanwalt in Frankfurt am Main, haben die Korruption in Deutschland jahrelang untersucht und kommen zu folgenden Ergebnissen, die sie unter anderem in ihrem Buch „Korruption in Deutschland“ veröffentlicht haben. Erstens sei Korruption kein singuläres Phänomen, sondern sie findet in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung statt, sei es bei Abschleppaufträgen, Bauaufträgen und -genehmigungen bis hin zu Kantinenbelieferungen, Sozialwohnungen als auch bei dem TÜV-Stempel und der Zulassung von Kraftfahrzeugen⁶⁰. Zweitens wurde beobachtet, dass „bei der Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols durch die Polizei für die Verdeckung von Straftaten gezahlt wird sowie für Informationen über laufende Ermittlungen und Auskünfte aus polizeilichen Datenbeständen.“⁶¹ Eine dritte Erkenntnis war positiv im Hinblick auf das Justizsystem, denn Korruption konnte dort nur in „sehr geringem Umfang“ gefunden werden⁶². Außerdem waren die Bereiche des Bildungswesen und der Wissenschaft, die neben der Justiz „als wenig korruptionsauffällige Bereiche“ zu bewerten⁶³.

Als Viertes konnte eine besondere Konzentrierung der Korruption im Bereich der Leistungsverwaltung, d. h. an der Schnittstelle staatlicher Verwaltung und privatem Bereich, konstatiert werden. Einige Beispiele dafür wären im Auftrags- und Beschaffungswesen, besonders bei monopolartigen Stellungen der öffentlichen Verwaltung, wie z. B. im Straßen- und Klärwerksbau, als auch bei der Erteilung, Überprüfung und Rücknahme von Genehmigungen, z. B. im Baurecht sowie bei Ordnungskontrollen, z. B. Sperrstunden und Lebensmittelrecht⁶⁴. Nicht zuletzt konnte als fünftes Ergebnis festgehalten werden, dass es keinen bestimmten Personenkreis für korrupte Handlungen gibt, aber auch keine bestimmten

ist.“: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010; (Zugriff am 12.01.2011).

⁶⁰ Eine vollständige Liste der Korruption von A bis Z findet sich bei: Bannenberg/Schaubenstein 2004, S. 55 und S. 66

⁶¹ Zitat aus Bannenberg/Schaubenstein 2004, S. 56

⁶² Idem S.56

⁶³ Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereich der EU-Mitgliedstaaten; Länderbericht Deutschland 2007, S.77; abrufbar unter: <http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie>; (Zugriff am 19.01.2011).

⁶⁴ Eine vollständige Liste der „korruptionsanfälligen Schwachstellen“ findet sich bei: Bannenberg/Schaubenstein 2004, S. 56, 57.

Adressaten. „Die gesamte Hierarchie von Unternehmen und Behörden, vom „Bleistiftspitzer“ bis zum Bürgermeister, vom Einkäufer bis zum Geschäftsführer“⁶⁵ können korrupt sein.

Nach den eben ausgeführten Darstellungen kann Folgendes geschlussfolgert werden:

Es gibt Korruption in Deutschland. Man findet sie in allen Bereichen der Verwaltung, wobei die Akteure im Bereich der Leistungsverwaltung besonders korruptionsanfällig sind. Im weltweiten Vergleich nimmt Deutschland zwar einen vorderen Platz ein, aber im europäischen Vergleich nur einen mittelmäßigen. Im Vergleich zu den Ländern Frankreich, Spanien und Portugal positioniert sich Deutschland auf den besten Platz, gefolgt von Frankreich, anschließend Spanien und Portugal (mehr zur Korruption in diesen Ländern, vgl. Empirische Ergebnisse dieser Länder).

Somit ist der Indikator Korruption nach dem Konzept nach Merkel et al. (2003) als defekt zu bewerten.

5.1.5 Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt

Indikator 1: Informelle Etablierung demokratisch nicht legitimierter Machtgruppen

Im Zusammenhang mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA wurde bekannt, dass es in Deutschland sog. terroristische „Schläfer-Zellen“ gab. Darunter sind auch die Piloten der Todesflüge vom 11. September 2001 zu zählen. Beide lebten und studierten in Deutschland und hatten die Anschläge von Deutschland aus, vernetzt per Internet mit den anderen führenden Köpfen dieser Anschläge, vorbereitet. Da sie aber ihre Anschläge nicht auf deutschem Territorium ausführten, ist die Regierungsgewalt innerhalb Deutschlands nicht betroffen worden. Daher ist diesbezüglich kein „Defekt“ gegeben.

Anders verhält es sich aber mit der sog. Zwickauer NSU⁶⁶-Terror-Zelle, die zehn Menschen in Deutschland töteten. Problematisch ist hier das Verhalten der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV) und des Bundesamtes für Innere Sicherheit, die für die Sicherheit und den Schutz der Bürger in der BRD zuständig sind. Warum diese Terror-Zelle jahrelang ungehindert Morde ausüben konnte, obwohl sie durch eingeschleuste V-Männer beobachtet wurden, bleibt fraglich. Diesbezüglich wurde, wie

⁶⁵ Aus: Bannenberg/Schaupensteiner 2004, S. 57

⁶⁶ Abkürzung für: Nationalsozialistischer Untergrund

bereits bei dem Indikator 1, Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung erläutert, nun ein Untersuchungsausschuss eingeleitet, der die Untätigkeit des Bundesministerium für Innere Sicherheit und des Verfassungsschutzes untersucht. Die Ergebnisse des Untersuchungsausschusses liegen noch nicht vor und fließen damit nicht in die hiesige Bewertung mit ein. Tatsache ist jedoch, dass die Terror-Zelle als nicht legitimierte Machtgruppe und obwohl sie unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes standen, zehn Menschen zwischen den Jahren 2000 bis 2007 ermordeten. Nach einer aktuellen Recherche von ZEIT ONLINE, ZEIT und der Tagesspiegel⁶⁷ konnte anhand der Untersuchung von Hunderten von Lokalzeitungen und Gerichtsurteilen als auch anhand von Interviews mit Strafverfolgern, Anwälten und Opferberatern nachgewiesen werden, dass mindestens 152 Menschen zwischen den Jahren 1990 und 2012 Opfer von rechtsextremer Gewalt wurden. In der offiziellen Statistik werden dagegen nur 63 Personen aufgeführt, zu denen schon die zehn Morde der NSU mitgezählt wurden. Somit werden mindestens 89 Fälle in den staatlichen Statistiken nicht aufgeführt. Sowohl das Handeln der NSU-Terror-Zelle als auch der anderen rechtsradikalen Gruppen greifen als nicht legitimierte Machtgruppen in den Bereich der Inneren Sicherheit massiv ein. Zuständig für die Innere Sicherheit sind neben den zuständigen Beamten die gewählten Minister und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland. Alle zuständigen Personen konnten diese Morde nicht verhindern und bis dato nicht aufklären. Bei der Zwickauer Nazi-Terror-Zelle handelt es sich unstrittig um eine nicht legitimierte Machtgruppe, die eine Gefahr für die demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland darstellt.

Somit ist der Indikator 1 als defekt zu bewerten.

Indikator 2: Verhältnis Politik und Militär

Nach Merkel et al. (2003:95) ist ein Defekt gegeben, wenn ein Missverhältnis, im Sinne einer militärischen indirekten Intervention durch Erpressung, Befehlsverweigerung, Nicht-Kooperation u.s.w. oder einer direkten Intervention durch den Versuch, eine Regierung austauschen zu wollen oder durch Putschversuche vorliegt.

Aufgrund der Erfahrungen der Weimarer Republik und des Zweiten Weltkriegs hatte die Bundesrepublik Deutschland bei ihrer Gründung im Jahre 1949 keine Streitkräfte. Erst im Jahre 1955, als die Bundesrepublik Deutschland der Westeuropäischen Union und der NATO (North Atlantic Treaty Organization) beitrug, wurde entschieden, dass Streitkräfte aufgestellt

⁶⁷ Vgl. dazu: „Die unterschlagenen Toten“ von: Toralf Straud vom: 20.3.2013 aus: Zeit Online; abrufbar unter: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2013-03/todesopfer-rechtsextremismus/komplettansicht>

werden, jedoch nur mit dem Auftrag der Verteidigung gemäß Art 87 a GG. Als Teil der Exekutive unterliegt die Bundeswehr ziviler Führung. Gemäß Art. 65 a GG hat der Bundesminister für Verteidigung die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte. Im Verteidigungsfall geht diese auf den/die Bundeskanzler(in) nach Art. 115 b GG über. Die Bundeswehr unterliegt der parlamentarischen Kontrolle durch den Bundestag über den Verteidigungsausschuss gemäß Art. 45 a GG und über den Wehrbeauftragten gemäß Art. 45 b GG sowie in Form des Budgetrechts gemäß Art. 87 a Abs. 1 GG. Der Auftrag der Bundeswehr hat sich durch die weltweite sicherheitspolitische Lage im Laufe der Jahrzehnte kontinuierlich erweitert, so dass die Bundeswehr nun zur internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus, zur Unterstützung von Bündnispartnern, zur Hilfestellung bei Katastrophen u.s.w. eingesetzt wird. Der *bewaffnete* Einsatz der Bundeswehr jedoch unterliegt nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. Juli 1994 dem Parlamentsvorbehalt⁶⁸.

Eine sehr aktuelle Veränderung innerhalb der Streitkräfte war die Aussetzung der Wehrpflicht. Diese wurde zum 1. März 2011 eingeführt. Bis dahin gab es die Wehrpflicht, die gemäß Art. 12 a GG sowohl den Dienst bei den Streitkräften als auch den Zivildienst umfasste. Die Streitkräfte umfassen nun Berufs- und Zeitsoldaten. Auch der Zivildienst ist weggefallen und wird durch den Bundesfreiwilligendienst ersetzt. Außerdem soll die Stärke der Truppen von 240.000 auf 185.000 Soldaten verkleinert werden⁶⁹.

Ein Missverhältnis, wie es der Indikator von Merkel et al.(2003:95) als Defekt verlangt, liegt aus dargelegten Gesichtspunkten für die Bundesrepublik Deutschland nicht vor.

Der Indikator 2 ist damit nicht defekt.

In anschließender Tabelle werden die empirischen Ergebnisse nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) und deren Bewertung zusammengefasst.

⁶⁸ Vgl. zum Ganzen: Pöttsch 2009, S. 126,127

⁶⁹ Dazu: „Ab März nur noch Freiwillige bei der Bundeswehr“ vom 15.12.2010 aus Zeit Online; abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-12/wehrpflicht-reform-kabinett/komplettansicht>. (Zugriff am: 21.03.2013) und „Das Ende der Wehrpflicht ist auch ein Erfolg der FDP“ vom 3.1.2011 aus Die Welt, abrufbar unter: <http://www.welt.de/11934194>. (Zugriff am: 21.03.2013)

Tabelle 5-1: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) für Deutschland

Indikatoren	Deutschland	
	Bewertung	
A. Wahlregime		
Verfassungsrechtliche Bestimmungen und Verfassungswirklichkeit		
I 1: Aktives und passives Wahlrecht	nicht defekt	
I 2: Freie und faire Wahlen	nicht defekt	
I 3: Gewählte Mandatsträger	nicht defekt	
Teilregime B: Die politischen Teilhaberechte		
Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Ökonomische Unabhängigkeit	nicht defekt	
I 3: Operative Gestaltungsfreiheit		defekt
Kriterium 2: Die Assoziationsfreiheit		
Politischer Pluralismus		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Verbot bzw. gezielte Behinderung der Operationsfähigkeit von Parteien	nicht defekt	
I 3: Verbot bzw. gezielte Repression von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen	nicht defekt	
Kriterium 3: Versammlungs- und Demonstrationsrecht		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen Substantielle Beschneidung per Gesetz	nicht defekt	
I 2: Dauerhafte Aushöhlung durch Zwangsmaßnahmen	nicht defekt	
Teilregime C: Bürgerliche Freiheitsrechte		
Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte		
Rechtliche Bestimmungen		
I 1: Allgemeine substantielle Einschränkung bezüglich der Menschenrechte	nicht defekt	
I 2: Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung		defekt
Performanz der Menschenrechte		
I 3: Verletzung der Grundrechte durch staatliche Akteure		defekt
I 4: Häufung von Übergriffen durch private Akteure		defekt
Kriterium 2: Justizrechte		
Gleicher Zugang zu Gericht		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen bzw. rechtliche Begrenzungen	nicht defekt	

I 2: Faktische Verwehrung für signifikante Bevölkerungsgruppen (Verfassungswirklichkeit)		defekt
Gleichheit vor dem Gesetz		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Ungleichbehandlung signifikanter Bevölkerungsgruppen aufgrund des sozialen Status (Verfassungswirklichkeit)		defekt
Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung		
Kriterium 1: Effektive Gewaltenteilung		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Mangelnde Kontrolle der Exekutive durch das Parlament		defekt
I 3: : Mangelnde Kontrolle der Exekutive wie auch der übrigen öffentlichen Amtsträger durch die Gerichtsbarkeit	nicht defekt	
I 4: Mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit, insbesondere gegenüber Interferenzen durch die Exekutive	nicht defekt	
Kriterium 2: Korruption		
I 5: Vorhandensein von Korruption		defekt
Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt		
I1: Informelle Etablierung demokratisch nicht legitimierter Machtgruppen		defekt
I 2: Verhältnis Politik und Militär	nicht defekt	

5.2 Deutschland: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept „Die Qualität von Demokratien“ nach Morlino (2004)

5.2.1 Konstrukt 1: Rule of law

Indikator 1: Souveränität des Rechtsstaates

An dieser Stelle soll geprüft werden, ob und inwieweit durch den europäischen Integrationsprozess in die Souveränität des deutschen Rechtsstaates eingegriffen wurde.

Dieser Indikator spielt zunächst aus historischen Gründen in Bezug auf das Territorium der Bundesrepublik Deutschland eine besondere Rolle. Durch die Ereignisse und Folgen des Zweiten Weltkriegs hat die Bundesrepublik Deutschland erst durch seine „abschließende Erklärung vom 12. 9. 1990“⁷⁰ seine vollständige Souveränität erlangt. Bei dieser „abschließenden Erklärung“ handelt es sich um den ebenso und eher bekannten „Zwei-plus-vier-Vertrag“, der die Wiedervereinigung der BRD mit der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) beinhaltete. Die Vertragsparteien bei diesem Einigungsvertrag waren die BRD, die DDR, Frankreich, Großbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten von Amerika. Hinsichtlich des Staatsgebietes wurde das wiedervereinigte Deutschland mit den Gebieten der BRD und der DDR, mit der „Oder-Neiße-Linie“ als Außengrenze anerkannt. Auf weitere Gebietsansprüche wurde von Seiten des wiedervereinigten Deutschlands verzichtet. Ebenso wurde auf weitere Angriffskriege sowie auf ABC-Waffen verzichtet. Das wiedervereinigte Deutschland erklärte sich bereit, seine Truppen auf 370 000 Mann abzubauen. Im Gegenzug zog die Sowjetunion seine Streitkräfte bis zum Jahre 1994 zurück. Des Weiteren lösten Frankreich, Großbritannien, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten von Amerika ihre Verantwortlichkeit als „Alliierte“ gegenüber Berlin und Deutschland durch den sog. „Deutschlandvertrag“ auf⁷¹. Damit erhielt Deutschland seine vollständige Souveränität erst im September 1990.

Im Zuge der europäischen Integration und auf der Grundlage der rechtlichen Vorgaben durch die Europäische Union gibt es heutzutage eine politik- und rechtswissenschaftliche Diskussion im Hinblick auf die rechtsstaatliche Souveränität der Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Union.

Auch Deutschland hat sich verfassungsrechtlich in Art. 23 GG verpflichtet an der Entwicklung der Europäischen Union mitzuwirken. Der Art. 23 GG hat sieben Absätze, in

⁷⁰ Vgl. dazu: Bundesgesetzblatt; BGBl. II, S. 1317

⁷¹ Creifelds 1999, S. 12

denen die Zuständigkeiten des Bundesrates, des Bundestages und der Bundesregierung in Bezug auf die europäische Integration geregelt sind.

Zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen der EU ist vertraglich (Maastrichter Vertrag, Amsterdamer Vertrag, der Vertrag von Nizza, der Vertrag von Lissabon) geregelt, dass das europäische Recht gegenüber den nationalen Gesetzen der einzelnen Mitgliedstaaten Vorrang hat. Darin ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründet europäisches Recht unter Einhaltung einer vorgegebenen Frist in nationales Recht umzusetzen.

Dass diese Umsetzung nicht immer so reibungslos vonstattengeht, spricht für sich. Innerhalb der europäischen Mitgliedstaaten fallen die Einhaltung der europäischen Vorgaben und deren Umsetzung sehr unterschiedlich aus.

De facto sieht die Bundesrepublik Deutschland es vor, viele europäische Vorgaben über das Bundesverfassungsgericht überprüfen zu lassen, bevor die Umsetzung der europäischen Vorgaben in nationales Recht erfolgt. Die Vorgaben werden nur umgesetzt, soweit nach der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten „Wesentlichkeitstheorie“ (BVerfGE Solange I und II-Entscheidung) der Wesensgehalt des Grundgesetzes nicht verletzt wird. So steht es auch im Art. 23 Abs. 1 GG. Ziel dieser Entscheidung war zum einen die Einhaltung des Grundgesetzes als auch die Souveränität Deutschlands gegenüber dem Einwirken der Europäischen Union zu sichern.

In Bezug auf das Verhältnis zwischen der souveränen Rechtsstaatlichkeit Deutschlands und der Europäischen Union äußerte sich der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle⁷², folgendermaßen.

Nach der Meinung des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts wird die souveräne Staatlichkeit Deutschlands durch die sogenannte „Ewigkeitsgarantie“ des Grundgesetzes in Art. 79 Abs. 3 GG unabänderbar garantiert. Indem die Übertragung von Hoheitsrechten gemäß Art. 23 GG geregelt wird, sei im Verhältnis BRD zu Europa das Grundgesetz offen für Europa, aber der verfassungsgebende Gesetzgeber dürfe dabei die Ewigkeitsklausel nicht aufgeben.

Damit weist er nochmals auf die Unabänderbarkeit des Grundgesetzes hin und auf den „Wesensgehalt“ der Grundrechte.

Faktisch konnte nachgewiesen werden, dass die BRD zu den Mitgliedstaaten gehört, die oftmals europäische Vorgaben nicht in nationales Gesetz umsetzt und deshalb von der Europäischen Kommission verklagt oder angemahnt wird. Aktuelle Beispiele dafür sind bezüglich des freien Kapitalverkehrs: „Kommission verklagt Deutschland wegen

⁷² Voßkuhle aus: „Eröffnungsstatement des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Voßkuhle zu den 12. Karlsruher Verfassungsgesprächen“ vom 23.05.2012; abrufbar unter: www.bverfg.de

Nichtbefolgung des EUGH-Urteils zum VW-Gesetz erneut⁷³, bezüglich einer Dienstleistungsrichtlinie: „Europäische Kommission verklagt Deutschland, Österreich und Griechenland wegen unvollständiger Umsetzung der Richtlinie vor Gericht“⁷⁴ sowie bezüglich des Öffentlichen Auftragswesen: „Kommission mahnt Deutschland zur Gewährleistung des fairen Zugangs zu einem Abfallbeseitigungsauftrag in Sachsen-Anhalt“⁷⁵.

Wie dargestellt wurde, behält sich somit die BRD seine rechtsstaatliche Souveränität sowohl verfassungsrechtlich als auch faktisch vor.

In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass sich die zentrale und führende Rolle Deutschlands innerhalb der aktuellen Wirtschaftskrise in Europa, insbesondere bei der Gewährung der finanziellen „Hilfspakete“ gegenüber Griechenland, Spanien und Portugal zeigt. Dadurch wird ebenfalls die souveräne Rechtsstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zu Europa verdeutlicht.

Somit wird nach umfassender Betrachtung die Souveränität des deutschen Rechtsstaates als Qualitätsmerkmal bewertet.

Minimierung der Effekte von Korruption

Indikator 2: Rechtliche Bestimmungen der Antikorruptionsmaßnahmen

An dieser Stelle soll der Frage nachgegangen werden, welche rechtlichen Bestimmungen für Antikorruptionsmaßnahmen vorliegen und anschließend, inwieweit Maßnahmen ergriffen werden, um gegen die Korruption vorzugehen und somit weitere Korruptionsfälle zu verhindern.

Grundsätzlich ist in der BRD das Legalitätsprinzip für Fälle der Korruption vorgesehen, im Gegensatz zu Frankreich, in dem das Opportunitätsprinzip gilt (vgl. dazu: Indikator Antikorruptionsmaßnahmen in Frankreich).

Das Legalitätsprinzip im deutschen Strafverfahren besagt, dass die Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft, Polizei, Finanzamt u. s. w.) gemäß §§ 152 II, 160, 163 StPO, § 386 AO bei Verdacht einer Straftat *von Amts wegen, das bedeutet auch ohne Anzeige*, einzuschreiten

⁷³ Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 24.11.2011; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/community_law/index_de.htm

⁷⁴ Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 27.10.2011; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/community_law/index_de.htm

Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 29.9.2011; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/community_law/index_de.htm

hat⁷⁶. Dadurch haben die Strafverfolgungsbehörden per Gesetz erweiterte Handlungsmöglichkeiten im Gegensatz zu Ländern, wie z. B. Frankreich, bei dem die Behörden nur nach Anzeige tätig werden dürfen.

Des Weiteren kann man auf nationaler Ebene positiv konstatieren, dass am 13. 8 .1997 das Korruptionsbekämpfungsgesetz eingeführt wurde, mit dem die bis dahin bestehenden Strafbarkeitslücken geschlossen und auch die Strafverfolgung vereinfacht wurde. Andererseits wurde für ein zentrales Korruptionsregister zur Ausschließung von kriminellen Unternehmen im öffentlichen Vergabewesen zwar ein Gesetzesentwurf initiiert, dieser wurde aber im Jahre 2002 vom Bundesrat abgelehnt. Ein neuer Gesetzesentwurf ist bis heute nicht mehr erfolgt⁷⁷.

Auf internationaler Ebene weigerte sich Deutschland zunächst, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen entworfene Konvention⁷⁸ zur Bekämpfung von Korruption vom Juni 2003 zu unterzeichnen. Ziel dieser UN-Maßnahme ist, Strafgesetze bezüglich der politischen Korruption zu verschärfen. Insbesondere wurde die Gleichstellung von Abgeordneten mit Amtsträgern bei der Strafverfolgung gefordert, ein Umstand den der Tatbestand des jetzt in Deutschland geltenden §108 e StGB nicht gewährt. Erst im Dezember 2003 erklärte sich die deutsche Bundesregierung bereit, diese Konvention zu unterschreiben, Jedoch ist die Ratifizierung, dies bedeutet die Umsetzung dieser UN-Konvention in nationales Recht, bis heute nicht erfolgt⁷⁹. Völkerrechtlich wäre die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet gewesen, den zur Strafverfolgung bei der Bestechung von Abgeordneten untauglichen §108 e StGB zu überarbeiten, was ebenso nicht durchgeführt wurde⁸⁰. Sowohl der Bundesgerichtshof, welcher die erforderliche Gleichbehandlung von Mitgliedern von Kommunalparlamenten mit den Abgeordneten bereits in seinem Urteil vom 9. Mai 2006 (Az.: 5 StR 453/05, Ziff. 21 ff) ebenso befürwortet hatte, als auch der Europarat mahnte Deutschland an, dass diesbezüglich ein „gesetzgeberischer Handlungsbedarf“ besteht⁸¹.

Aktuelle Diskussionen bezüglich des Verhaltens des Ex-Bundespräsidenten Christian Wulff, aber auch das anderer Politiker, zeigen die gesetzliche Dringlichkeit der UN-Konvention in

⁷⁶ Creifelds, 1999, S. 814,815; vgl Transparency International, Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten 2007, Länderbericht Deutschland, S. 62.

⁷⁷ Wiehen 2005, S. 419; Bannenberg/Schaupensteiner 2004, S. 208.

⁷⁸ UN Convention against Corruption vom 1. Oktober 2003, UN General Assembly Dokument A/58/422 abrufbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Anlage575535/UN-Konvention.pdf>. (Zugriff am: 21.1.2011)

⁷⁹ Aus: Pressemappe des Corruption Perception Index 2010, S.4; abrufbar unter: <http://www.transparency.de/uploads/media/Pressemappe-CPI-2010.pdf>.; vgl. ebenso: Deiters 2005, S. 424 und Bannenberg/Schaupensteiner 2004, S. 19-21

⁸⁰ Aus: Pressemappe des Corruption Perception Index 2010; abrufbar unter: <http://www.transparency.de/Corruption-Perception-Index-2010.2.1742>; vgl. ebenso: Wiehen 2005, S. 410, 411 und Deiters 2005, S. 425, Bannenberg/Schaupensteiner 2004, S. 20, 210

⁸¹ Vgl.: <http://www.transparency.de/uploads/media/Pressemappe-CPI-2010.pdf>, S:15 ; (Zugriff am 21.01.2011); ebenso: <http://www.transparency.de/Corruption-Perception-Index-2010.2.1742>; (Zugriff am 27.01.2011).

nationales Gesetz zu bringen, um mögliche Fehlschritte von Politikern strafrechtlich ahnden zu können.

Da die rechtlichen Bestimmungen, um Korruption effektiv bekämpfen zu können, bis dato nicht vorliegen, kann der Indikator 2 nicht als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Indikator 3: Durchsetzbarkeit der Antikorruptionsmaßnahmen

Nach Meinung von Bannenberg/Schaupensteiner (2004) wurde das Thema Korruption nicht immer so offen in Deutschland diskutiert, wie es heute durch Presse und Fernsehen vermittelt wird. Bis Anfang der 1990er Jahre war die öffentliche Meinung, in der Bundesrepublik Deutschland gäbe es keine Korruption, denn der deutsche Beamte sei gegenüber der Korruption resistent. Wenn Korruptionsfälle zu Tage kamen, so wurden diese verharmlost, indem man von Einzelfällen sprach. Diese Verharmlosung und Tabuisierung ebnete den Weg für ein unbemerktes Heranwachsen eines Korruptionsgebildes im öffentlichen Dienst. Diese Entwicklung wurde auch einerseits durch die veralteten und reformbedürftigen Strafvorschriften hinsichtlich der Korruption unterstützt, und andererseits durch mangelnde Kontrollen⁸².

Um aber nach dem Konzept von Morlino (2004) den Indikator „Minimierung der Effekte von Korruption“ als Qualitätsmerkmal einer Demokratie bejahen zu können, müssten die Antikorruptionsmaßnahmen so gestaltet sein, dass man von einem effektiven Handeln der Bundesregierung gegen Korruption sprechen kann und dadurch ein intakter öffentlicher Dienst und eine intakte Verwaltung gegeben ist oder zumindest in absehbarer Zeit vorliegt.

Unter den Politik- und Rechtswissenschaftlern wird die Meinung vertreten, dass innerhalb der Antikorruptionsmaßnahmen nicht mehr nur repressive Strategien ausreichen, sondern auch präventive unabdingbar sind, um Korruption effektiv verhindern bzw. minimieren zu können (Wiehen 2005, S. 397f). Zu den repressiven Bekämpfungsstrategien gehören hauptsächlich eine konsequente Strafverfolgung in Form von Bußgeldern, Verlust von Rechten und die Möglichkeit von Sperrungen und Ausschlüssen. Zu den präventiven Maßnahmen zählen insbesondere die Transparenz von Verwaltungsvorgängen, die Offenlegung potenzieller Interessenkollisionen, häufiger durchgeführte Kontrollen, die Beseitigung von Informations- und Ausbildungsdefiziten sowie eine gewissenhafte Überprüfung des Vergabewesens im öffentlichen Dienst. Zusätzlich müssten straf- und prozessrechtliche Gesetzeslücken noch effizienter geschlossen werden. Unter der Beseitigung von Informations- und Ausbildungsdefiziten ist die Schulung und Aufklärung der Mitarbeiter gegenüber der

⁸² Vgl. Bannenberg/Schaupensteiner 2004, S. 14, 17

Gefahren und Vermeidung von Korruption in ihrem Arbeitsumfeld zu verstehen. Aber auch die Aufklärung der Öffentlichkeit über den generellen Schaden von Korruption sowie deren volkswirtschaftliche Folgeschäden für die sozial schwächer situierten Bevölkerungsgruppen gehören dazu⁸³. Das Vergabewesen im öffentlichen Dienst wäre mit einem zentralen Korruptionsregister effektiv überprüfbar, das „korrupte“ Unternehmen einträgt und von der weiteren öffentlichen Auftragsvergabe ausschließt oder für einen bestimmten Zeitraum sperrt⁸⁴.

Faktisch wurde nachgewiesen, dass mögliche weitere Präventionsstrategien, wie z. B. verbesserte Kontrollen und mehr Transparenz im öffentlichen Dienst, „häufig nicht oder nur halbherzig“ durchgeführt werden⁸⁵.

Analysiert man die Statistiken des Bundeskriminalamt, zum „Lagebild Korruption“, so muss man feststellen, dass sowohl die Korruptionsverfahren als auch die im Vorfeld der Tatbegehung geplanten Bestechungsfälle (strukturelle Korruption) seit 1994 deutlich angestiegen sind⁸⁶. Nach vorliegender Untersuchung ist insgesamt für die Bundesrepublik Deutschland Folgendes festzustellen: Nationale Strafbarkeitslücken wurden nur teilweise geschlossen, internationale Abkommen hingegen wurden noch nicht in nationales Recht umgesetzt und somit nicht erfüllt. Die Präventionsmaßnahmen Transparenz und gewissenhafte Kontrolle wurden entweder nicht ausreichend oder gar nicht durchgeführt. Nicht zuletzt sind die Korruptionsfälle faktisch angestiegen.

Der Indikator 3: Durchsetzbarkeit der Antikorruptionsmaßnahmen kann demnach nicht als Qualitätsmerkmal nach dem Konzept von Morlino (2004) bejaht werden.

Indikator 4: Prozessdauer und Effizienz der Gerichte

Wie bereits bei dem Konzept von Merkel (2003) dargestellt wurde, muss eine Fülle an Klagen von den Gerichten bearbeitet werden. Dies hat negative Auswirkungen für den Bürger hinsichtlich der Prozessdauer. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verurteilt Deutschland immer wieder zu Entschädigungszahlungen aufgrund unzumutbarer langer Gerichtsverfahren. Der Verstoß richtet sich gegen Art. 6 EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention), in der garantiert wird, dass ein Gerichtsverfahren innerhalb

⁸³ Vgl. Wiehen 2005, S. 397, 398 ; Deutscher Juristentag; Dieter Dölling 1996 (Heidelberger Strafrechtsprofessor); Bannenberg/Schaupensteiner 2004, S. 21

⁸⁴ Wiehen 2005, S. 419

⁸⁵ Vgl. Bannenberg/Schaupensteiner 2004, S. 214, 215

⁸⁶ Vgl. Schaubilder zur Statistik des BKA in: Bannenberg/Schaupensteiner 2004, S. 34, 35

angemessener Frist zu verhandeln ist. Dies gilt nicht nur innerhalb der Zuständigkeit der Verfassungsgerichte, sondern auch innerhalb der Zivil- und Strafverfahren.

Aktuelle diesbezügliche Beispiele aus dem Jahre 2010 zeigen, dass die Gerichtsverfahren zwischen sieben und siebzehn Jahren andauern, wie z. B. in einem Sorgerechtsstreit, der 9 Jahre andauerte oder ein Erbschaftsstreit, der sich über 17 Jahre erstreckte. Die BRD wurde deshalb im Juni 2010 in vier Fällen vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte auf Entschädigungszahlungen von insgesamt 24.000 Euro verurteilt⁸⁷.

Auch das Bundesverfassungsgericht rügte z. B. in seiner Entscheidung vom 20. 7. 2012 die Länge der Asylverfahren. Zum Teil müssen Asylanten bis zu 15 Jahre in einem Asylantenheim verweilen, bis gerichtlich entschieden wird, ob sie endgültig in der BRD bleiben dürfen oder in ihr Heimatland „abgeschoben“ werden. Es handelt sich hier um politisch verfolgte Asylanten oder um Asylanten, die aus einem Kriegsgebiet geflohen sind und bzw. vertrieben wurden.

Um jedoch ein Qualitätsmerkmal nach Morlino (2004) bejahen zu können, müsste die Justiz effizienter arbeiten und die Fristen für die Länge der Gerichtsverfahren einhalten. Ein Lösungsvorschlag dazu wäre, eine größere Anzahl an qualifizierten Personal einzustellen, was aber mangels Planstellen häufig nicht umsetzbar ist. Es wird eher die Tendenz des weiteren Stellenabbaus innerhalb des Justizapparates beobachtet.

Somit ist der Indikator 4 kein Qualitätsmerkmal.

Indikator 5: Souveränität der Verfassung

Bezüglich der Souveränität der Verfassung unterliegt dem deutschen Verfassungsrecht folgende Besonderheit, die historisch begründet ist. Die Gründer des Grundgesetzes wollten nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs, bei dem Menschen- und Bürgerrechte massiv verletzt wurden, diese in einem unveränderbaren Grundrechtskatalog schützen. Die Grundrechte sind unmittelbares Recht und gelten immer, auch in Ausnahmeständen oder Notstandsfällen. Dies wird durch die im Grundgesetz verankerte „Ewigkeitsklausel“ gemäß Art. 79 Abs. 3 GG garantiert⁸⁸. Die Grundrechte sind nicht nur unveränderbar, sondern auch einklagbar. Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG kann jede Person, die sich durch die öffentliche Gewalt in ihren Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten⁸⁹ verletzt fühlt, Klage beim

⁸⁷ Vgl. dazu: Artikel: „Lange Prozesse: Deutschland muss Schadenersatz zahlen“ vom 24.06.2010 aus: merkur-online.de; abrufbar unter: <http://www.merkur-online.de/aktuelles/politik/lange-prozesse-deutschland-muss-schadenersatz-zahlen-816799.html>. (Zugriff am: 12.06.2012)

⁸⁸ Jarass/Pieroth, GG-Komm. 2006, Art.79 RN 6

⁸⁹ Grundrechtsgleiche Rechte sind in den Artikeln 20 Abs.4, 33, 38, 101, 103 und 104 GG bestimmt; Vgl. dazu:

Bundesverfassungsgericht, das als „Hüter der Verfassung“ gilt, einlegen, solange der Rechtsweg erschöpft ist⁹⁰.

Die Souveränität des deutschen Grundgesetzes spielt ebenso im Hinblick auf die „Deutsche Einigung“ eine besondere Rolle.

Durch den Beitritt der DDR und den am 31. 8. 1990 beschlossenen „Einigungsvertrag“ ist der Geltungsbereich des Grundgesetzes auf *das gesamtdeutsche Gebiet* erweitert worden. Mögliche Verfassungsänderungen, die von der Opposition vorgeschlagen wurden, wie z. B. die Einführung eines Volksentscheids oder die Stärkung des Parlaments und der Opposition, als auch die soziale Staatszielbestimmung, wurden immer wieder abgelehnt. Es wurden lediglich drei Verfassungsänderungen durchgeführt. Diese betrafen zum einen den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Umweltschutz) und zum anderen den Schutz der Tiere als Staatszielbestimmung. Beide wurden in den Art. 20 a GG aufgenommen. Die weitreichendste Verfassungsänderung war die der Europäischen Integration gemäß Art. 23 GG⁹¹.

Wie bereits unter dem Indikator „Souveränität des Rechtsstaates“ erläutert wurde, behält es sich die Bundesrepublik Deutschland vor, europäische Vorgaben durch das Bundesverfassungsgericht auf ihre Vereinbarkeit mit dem deutschen Grundgesetz überprüfen zu lassen. Zum einen beruft sich das Bundesverfassungsgericht auf den „Wesensgehalt der Grundrechte“ als auch auf die im deutschen Grundgesetz verankerte Ewigkeitsgarantie gemäß Art. 79 Abs. 3 GG. Der unveränderbare Grundrechtskatalog, die Ewigkeitsklausel und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestätigen und garantieren die Souveränität der deutschen Verfassung.

Die Souveränität der Verfassung ist demnach als Qualitätsmerkmal nach Morlino (2004) zu bewerten.

Indikator 6: Rolle des Bundesverfassungsgerichts

Unter diesem Indikator soll die Rolle des Bundesverfassungsgerichts innerhalb des politischen Systems Deutschlands geprüft werden.

Jarass/Piero, GG-Komm. 2006 Art. 93 RN41

⁹⁰ Erschöpfung des Rechtswegs bedeutet hier, dass der Beschwerdeführer die prozessualen Möglichkeiten nicht versäumt haben darf, z. B. dadurch, dass er ein zulässiges Rechtsmittel nicht eingelegt oder zurückgenommen hat, eine zulässige Rüge nicht erhoben hat, oder Anträge zu unklar formuliert hat.; Vgl. dazu: Jarass/Piero, GG-Komm. 2006 Art. 93 RN 48.

⁹¹ Ismayr 2009, S. 447, 448

Vor dem Bundesverfassungsgericht gibt es verschiedene Klagemöglichkeiten, die von den unterschiedlichen politischen Akteuren initiiert werden können: die konkrete Normenkontrolle, die abstrakte Normenkontrolle, die Organstreitigkeiten und die Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern. Eine Besonderheit des deutschen Rechtssystems im Vergleich zu den Ländern Frankreich, Spanien und Portugal ist die Verfassungsbeschwerde, die von „Jedermann“ eingeleitet werden kann. Diese ist auch unter den Klagemöglichkeiten mit 96 % die häufigste geführte Klage (Ismayr 2009: 475).

Neben den dargestellten Klagemöglichkeiten füllt das Bundesverfassungsgericht als Institution verschiedene Funktionen im politischen System Deutschland aus, die oft als „Macht des Bundesverfassungsgerichts“ umschrieben werden.

Die amtierende Justizministerin Leutheuser-Schnarrenberger äußerte sich in einem Interview, das in einer Dokumentation des ZDF über „Die Macht des Bundesverfassungsgerichts“⁹² geführt wurde, folgendermaßen. In ihren Augen sei das Bundesverfassungsgericht ein „Korrektiv und Mahner“ gegenüber dem Gesetzgeber. Dies habe sich in den letzten Jahren besonders innerhalb des Verhältnisses Freiheitsrechte der Bürger und den Anti-Terror-Gesetzen gezeigt. So wurde das Luftsicherheitsgesetz, die Gesetze zur Möglichkeit der Telefonüberwachungen und Online-Durchsuchungen im Rahmen des Anti-Terror-Gesetzespaket eingeführt, woraufhin verschiedene Berufsgruppen, darunter Journalisten und Juristen, aber auch Bürger Klage bei dem BVerfG einreichten, da sie sich in ihren bürgerlichen Freiheitsrechten massiv verletzt fühlten. Das BVerfG prüfte die Verfassungsmäßigkeit dieser Gesetze und erklärte diese als verfassungswidrig. „In vielen Gesetzen überziehe der Gesetzgeber die Grenzen“ umschreibt die Justizministerin Leutheuser-Schnarrenberger diesen Umstand, den der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Herr Vosskuhle, ebenso bestätigt. Dieser erläuterte in dem gleichen mit dem ZDF geführten Interview, dass das Bundesverfassungsgericht keine politischen Entscheidungen treffe, sondern die juristische Lage kläre, welche auf die Politik aber Auswirkungen habe. Dies sei seiner Meinung nach ein wesentlicher Unterschied. Ein weiterer wichtiger Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts sei, Herrn Vosskuhle folgend, dass sich das Gericht von der Politik nicht beeinflussen lasse, es handle unabhängig und in vielen Entscheidungen widersetzte es sich sogar der Regierung, wie die Entscheidungen zu

⁹² ZDF- Reportage vom 25. 9. 2011: „Die heimliche Macht. 60 Jahre Bundesverfassungsgericht.“ ; abrufbar unter: <http://www.zdf.de/ZDF-History/Die-heimliche-Macht-5442338.html>

oben genannten Gesetzen gezeigt haben (vgl. dazu auch Indikatoren 3 und 4 unter der Gewaltenteilung bei dem Konzept von Merkel et al. (2003)).

Auf der anderen Seite schütze das Bundesverfassungsgericht, so die Ausführungen von Herrn Voßkuhle, den Bürger vor Eingriffen und willkürlichen Handlungen von Seiten des Staates. Durch das Instrumentarium der Verfassungsbeschwerde habe der Bürger in persona die Möglichkeit, rechtlich gegen den Staat vorzugehen. Mit der Möglichkeit, sich rechtlich wehren zu können, sei auch das politische Bewusstsein des Bürgers gewachsen. Damit übe das Bundesverfassungsgericht verschiedene wichtige Rollen aus⁹³.

Auch wenn man gegenüber den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts kritisch eingestellt ist und mit seiner besonderen Machtposition innerhalb des politischen Systems in Deutschland nicht einverstanden ist, müssen viele positive Aspekte durch sein Handeln hervorgehoben werden. Zum einen der Schutz des einzelnen Bürgers, der immer wieder durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichts nicht nur bestätigt, sondern in besonderem Maße hervorgehoben wird. Zum anderen seine Rolle als Kontrollorgan gegenüber dem Handeln der Regierung, wenn es per Klage dazu angerufen wird. Von sich aus darf das Bundesverfassungsgericht keine Klage initiieren. Darin steckt ein weiterer positiver Aspekt, denn dadurch wird auch dem Handeln des Bundesverfassungsgerichts Grenzen gesetzt. Eine weitere wichtige Funktion ist der hohe Stand der Pressefreiheit, den das Bundesverfassungsgericht garantiert. Die Pressefreiheit wird vor Eingriffen der Exekutive in Form von Beschlagnahmung von journalistischen Material und Abhören von Journalisten durch das Bundesverfassungsgericht geschützt, indem es dieses Handeln für verfassungswidrig erklärt, wie z. B. in der Entscheidung 2010 bezüglich der Durchsuchung eines Radiosenders (vgl. dazu: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit bei Merkel et al. (2003)). Nicht zuletzt sind zwar die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gegenüber dem Parlament bindend, auf der anderen Seite werden aber auch faktisch etliche Entscheidungen von dem Bundesverfassungsgericht zugunsten der Parteien und Fraktionen positiv entschieden und somit die geschwächte Position des Parlaments verbessert.

Aufgrund der überwiegenden positiven Aspekte, die das Bundesverfassungsgericht verkörpert, wird der Indikator 6: „Rolle des Bundesverfassungsgerichts“ als Qualitätsmerkmal bewertet.

⁹³ Zum Ganzen: ZDF- Reportage vom 25. 9. 2011: „Die heimliche Macht. 60 Jahre Bundesverfassungsgericht.“ ; abrufbar unter: www.zdf.de/ZDF-History/Die-heimliche-Macht-5442338.html

5.2.2 Konstrukt 2: Horizontal Accountability

Indikator 1: Unabhängige Medien: Besteht die Gefahr der Monopolisierung?

Bezüglich der Pressekonzentration teilen Reporter ohne Grenzen in dem Länderbericht 2011 Folgendes mit: „Strukturelle Probleme beeinflussen die Vielfalt und Unabhängigkeit der Berichterstattung in Deutschland ähnlich wie in anderen westeuropäischen Ländern“⁹⁴. Durch die aktuelle Wirtschaftskrise hat sich dieses Problem verstärkt, indem ein Stellenabbau zu verzeichnen ist. Da die Verlage massiv sparen müssen, werden Redaktionen zusammengelegt und die Anzahl eigenständiger Zeitungen sinkt. Die aktuellen Insolvenzerklärungen, wie z. B. der „Frankfurter Rundschau“ und der „Financial Times Deutschland“ bestätigen die Aussage von Reporter ohne Grenzen. Da sich die Pressekonzentration aber nur in den Anfängen befindet und flächendeckend von einer Pressevielfalt noch ausgegangen werden kann, die nach ROG beeinflusst wird, aber noch nicht massiv beeinträchtigt wurde, kann man die Gefahr einer Monopolisierung in der Bundesrepublik Deutschland zu diesem Zeitpunkt ausschließen.

Der Indikator 1 wird folglich als Qualitätsmerkmal bejaht.

Indikator 2: Ist in dem jeweiligen Land investigativer Journalismus möglich?

Nach dem aktuellen Länderbericht 2011 für Deutschland von Reporter ohne Grenzen befindet sich die Bewertung der Pressefreiheit in Deutschland mit Platz 16 im Europäischen Vergleich (EU-27) auf einer Mittelposition. In Bezug auf den investigativen Journalismus wurden folgende Einschränkungen konstatiert. ROG bemängelt, dass der Quellen- und Informantenschutz in Deutschland weiterhin nicht uneingeschränkt gewährleistet wird. Trotz der Einschränkungen garantiert das Bundesverfassungsgericht einen hohen Standard der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit⁹⁵, wie bereits unter dem Konzept von Merkel et al (2003) dargestellt wurde. Auch der investigative Journalismus findet in Deutschland statt, wie die Veröffentlichungen bezüglich des ehemaligen Bundespräsidenten Wulff im Jahre 2011 verdeutlicht haben. Zwei Autoren der Bild-Zeitung erhielten für einen diesbezüglichen Beitrag vom 13.11.2013 den Henri-Nannen-Preis⁹⁶. Namhafte Journalisten, die den investigativen Journalismus ausüben, sind u.a. Hans Leyendecker, Ulrike Holler, Jürgen

⁹⁴ „Nahaufnahme Deutschland“ vom 25.1.2012; abrufbar unter: <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/ranglisten/rangliste2011-2012>

⁹⁵ Vgl. dazu: „Nahaufnahme Deutschland“ vom 25.1.2012; abrufbar unter: www.reporter-ohne-grenzen.de/ranglisten/rangliste2011-2012

⁹⁶ Vgl. dazu: Artikel vom 15. Mai 2012: „Bild“-Journalisten erstmals mit Nannen-Preis ausgezeichnet“; abrufbar unter: www.sueddeutsche.de/medien/investigativer-journalismus-bild-journalisten-erstmals-mit-nannen-preis-ausgezeichnet-1.1355523. (Zugriff am: 15.05.2013)

Betram sowie Sabine Rückert⁹⁷. Der investigative Journalismus ist somit in Deutschland möglich.

Der Indikator 2 ist demzufolge ein Qualitätsmerkmal.

Indikator 3: Gibt es unabhängige Kontrollorgane?

Nach Urteilen des Bundesverfassungsgerichts haben die Institutionen den Auftrag, den rechtlichen Rahmen für die Verwirklichung der Meinungsvielfalt und der Ausgewogenheit innerhalb der Programme zu gewährleisten.

In der BRD ist der Rundfunkrat das Kontrollorgan, das über die Programmgestaltung wacht. Für das Programm selbst ist der Intendant verantwortlich, der von dem Rundfunkrat gewählt wird. Faktisch wurde nachgewiesen, dass bei der Zusammensetzung des Rundfunkrates die gesellschaftlichen Gruppen minderwertig vertreten sind, im Gegenzug haben Vertreter aus der Politik in Koalition mit Gruppenvertretern, die mit der Politik verbunden sind, einen übermäßigen Einfluss auf die Programmgestaltung (Ismayr 2009: 473).

Damit ist die Kontrolle durch den Rundfunkrat in Frage gestellt, denn die Zusammensetzung des Rundfunkrates sollte in einem ausgewogenen Verhältnis zu den gesellschaftlichen Vertretern und der Politik bestehen. Da die politischen Vertreter faktisch die Programmgestaltung am meisten beeinflussen, kann ein unabhängiges Kontrollorgan nicht bejaht werden. Ein Qualitätsmerkmal nach dem Konzept von Morlino (2004) liegt damit nicht vor.

Der Indikator 3 ist kein Qualitätsmerkmal.

5.2.3 Konstrukt 3: Participation

Indikator: Gibt es die Möglichkeit von Referenden in dem jeweiligen Land?

Bei dem Indikator „Souveränität der Verfassung“ wurde bereits dargestellt, dass die Gründer des Grundgesetzes grundsätzlich keine Möglichkeit des Referendums vorsahen, sondern nur unter sehr strengen Auflagen gemäß Art. 146 GG. Wiederholte Anträge von Seiten der oppositionellen Parteien für einen Gesetzesentwurf, der den bundesweiten Volksentscheid vorsieht, wurden abgelehnt. Im Rahmen des aktuellen „Stuttgart 21“-Projekts konnte sich eine Volksabstimmung, initiiert und gewollt von den „Stuttgart 21“-Gegnern, durchsetzen, die sich jedoch auf lokaler Ebene beschränkte und nicht bundesweit ausgeführt wurde. Nach dem

⁹⁷ Vgl. dazu: Journalismus in Deutschland-Goethe-Institut, Juli 2007; abrufbar unter: www.goethe.de/wis/med/dos/jou/de2491448.htm. (Zugriff am 15.05.2013)

Konzept von Morlino (2004) wird jedoch von der Möglichkeit eines Referendums ausgegangen, das für das *gesamte Volk* bei wichtigen politischen Fragen gestellt werden kann. Diese Möglichkeit ist in der Bundesrepublik Deutschland nicht gegeben.

Der Indikator ist demnach kein Qualitätsmerkmal.

5.2.4 Konstrukt 4: Freiheit und Gleichheit

Unter diesem Konstrukt soll geprüft werden, ob die Freiheit und Gleichheit nach dem Konzept von Morlino (2004) sowohl rechtlich als auch in der Verfassungswirklichkeit vorliegen. Dazu gehören die bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte, die unter dem Konzept von Merkel (2003) bereits geprüft wurden und daher hier nicht mehr untersucht werden. Des Weiteren gehören die wirtschaftlichen und sozialen Rechte dazu, die an dieser Stelle dargestellt werden.

Indikator 1: Rechtliche Bestimmungen

Die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 garantierten Rechte sollen allen Menschen gleichermaßen zustehen. Sie werden im Pakt zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, der Sozialpakt (Pakt I) und im Pakt zu den bürgerlichen und politischen Rechten, der Bürgerrechtspakt (Pakt II), konkretisiert. Bereits im Jahre 1976 traten beide Pakte in Kraft und die darin enthaltenen Rechte sind somit für alle Staaten geltendes Recht. Unter die WSK-Rechte fallen das Recht auf Arbeit, auf Bildung, auf Gesundheit, auf Wasser, auf soziale Sicherheit, auf Unterkunft, auf Schutz der kulturellen Rechte, besonders für Minderheiten und indigene Völker, das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben, an Teilhabe an den Ergebnissen des wissenschaftlichen Fortschritts und schließlich das Recht auf den Schutz des geistigen Eigentums⁹⁸.

Auch Deutschland hat beide Pakte ratifiziert und somit sind die WSK-Rechte geltendes Recht in Deutschland. Die rechtlichen Bestimmungen liegen damit vor. Bevor die faktische Umsetzbarkeit der WSK-Rechte erläutert wird, ist zunächst festzustellen, dass deren Durchsetzbarkeit sehr schwierig ist. Deswegen wurde im Jahre 2008 ein Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt von der UN-Generalversammlung verabschiedet, welches vor allem die

⁹⁸ Vgl. dazu: Amnesty International: "Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte"; abrufbar unter: <http://www.amnestyinternational.de>; (Zugriff am: 3.4.2012)

Möglichkeit für Einzelpersonen und Organisationen anhand einer Individualbeschwerde eröffnet, die WSK-Rechte vor dem zuständigen UN-Ausschuss einzuklagen. Damit es in Kraft treten kann, müssen es mindestens 10 Staaten ratifiziert haben. Bisher haben lediglich die Mongolei, Ecuador und im Jahre 2011 auch Spanien als dritter Staat dieses Fakultativprotokoll ratifiziert, Deutschland jedoch nicht⁹⁹. In einer Pressemitteilung vom 2.05.2011 fordert deshalb Beate Rudolf, die Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte, die Regierung in Deutschland auf, dieses Fakultativprotokoll zum UN-Sozialpakt zu unterzeichnen und zu ratifizieren, um der bisherigen Befürworter-Rolle Deutschlands gerecht zu werden. Nach Einschätzung von Claudia Mahler, die wissenschaftliche Mitarbeiterin an diesem Institut ist, sei das Risiko Deutschlands, eine Flut an Individualbeschwerden entgegennehmen zu müssen wesentlich geringer als auf internationaler und nationaler Ebene durch das weitere Zögern der Ratifikation, an Ansehen zu verlieren¹⁰⁰. Dadurch, dass Deutschland bis dato dieses Fakultativprotokoll noch nicht unterzeichnet hat, ist die rechtliche Durchsetzbarkeit der WSK-Rechte mit einer Individualbeschwerde für den Bürger noch nicht gegeben.

Auf nationaler Ebene ist das Sozialstaatsprinzip in Deutschland in den Artikeln 20 Abs.1 und 28 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verankert. Das Sozialstaatsprinzip zielt darauf ab, für „jedermann“ die tatsächlichen Voraussetzungen der Freiheit zu schaffen und auszubauen. Die Sozialstaatsklausel ist kennzeichnend für den Übergang vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat. Die Verfassung bezweckt nicht nur formale, rechtliche Freiheit, sondern reale, in der sozialen Wirklichkeit vorhandene Freiheit¹⁰¹.

Zusammen mit den Freiheitsgrundrechten ergibt sich aus dem Sozialstaatsprinzip das Ziel der *Chancengleichheit*. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist damit nicht die in Art. 3 GG rechtlich verankerte Gleichbehandlung zu verstehen, sondern „Die Angleichung der tatsächlichen Voraussetzungen zum Erwerb materieller und immaterieller Güter und damit der faktischen Vorbedingungen, die zur Nutzung der Freiheitsrechte notwendig sind“¹⁰².

Anhand sozialer und wirtschaftlicher Rechte wird den Bürgern ein Recht auf ökonomische und soziale Sicherheit bzw. Teilhabe garantiert. Darunter fallen z. B. das Recht auf Arbeit,

⁹⁹ Vgl. dazu: Haus der Demokratie und Menschenrechte, WSK-Allianz: Fakultativprotokoll des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; abrufbar unter: <http://www.wsk-allianz.de>. (Zugriff am 8.2.2012)

¹⁰⁰ Vgl. dazu: Deutsches Institut für Menschenrechte, Pressemitteilung vom 2.5.2011; abrufbar unter: <http://www.insitut-fuer-menschenrechte.de>; (Zugriff am: 8.2.2012)

¹⁰¹ Jarass/Pieroth, GG-Komm. 2006 Art. 20 RN112, 117

¹⁰² BVerfGE 33, S.303f. /S.331

Wohnung, Arbeitslosengeld, Hartz IV und sonstige Leistungsansprüche, die durch die staatliche Daseinsvorsorge gewährt werden. Im deutschen Grundgesetz gibt es keine sozialen Grundrechte, die einklagbar wären, aber aus dem Sozialstaatsprinzip gemäß Art. 20, 28 GG lässt sich eine grundsätzliche Verpflichtung des Staates ableiten, für einen sozialen Ausgleich und für ein Minimum an menschenwürdigem Dasein zu sorgen¹⁰³. Die Schöpfer des Grundgesetzes begrenzten die Sozialrechte auf die oben dargestellte allgemeine Sozialstaatsklausel gemäß Art. 20 Abs.1 GG. Historisch führte diese Regelung auf den Wunsch der Alliierten zurück, die bei der Entstehung des Grundgesetzes im Jahre 1948/49 mitwirkten. Ein weiterer Grund bestand darin, dass die Gründer des Grundgesetzes an der Zweckmäßigkeit der sozialen Rechte zweifelten. In dem heutigen demokratischen System der BRD wird durch das Wirken der Parteien ein Mindestmaß an sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit gewährleistet, da man sonst die demokratische Legitimation durch die Wähler verlieren würde¹⁰⁴.

Insgesamt kommt man zu dem Ergebnis, dass Deutschland auf internationaler Ebene das Fakultativprotokoll von 2008, welches die Durchsetzbarkeit der WSK-Rechte anhand einer Individualbeschwerde ermöglichen würde, noch nicht ratifiziert hat. Jedoch werden die WSK-Rechte verfassungsrechtlich garantiert und durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts befürwortet. Aufgrund dieser Tatsachen liegen die rechtlichen Bestimmungen noch nicht ausnahmslos vor, der Bürger kann sich aber auf das Grundgesetz berufen.

Damit können die rechtlichen Bestimmungen konsequenterweise als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Indikator 1 ist somit ein Qualitätsmerkmal.

Die faktische Umsetzbarkeit der WSK-Rechte wird nun unter den nachfolgenden Indikatoren dargestellt.

Indikator 2: Recht auf Arbeit/Arbeitslosigkeit

Deutschland ist nach Österreich, den Niederlanden und Luxemburg das Land mit der niedrigsten Arbeitslosenquote. Es wies im Jahre 2011 eine Arbeitslosenquote von 5,7% auf, die damit halb so hoch war wie die des EU-Durchschnitts mit 10,8%. Bei der

¹⁰³ Holtmann 2000, S. 630, 631; ebenso: BVerfGE 40, 121 / 133; 82, 60 / 80.

¹⁰⁴ Herrmann, S.18 f. in: Informationen zur politischen Bildung Nr.297/2007

Jugendarbeitslosigkeit (Jugendliche bis 25 Jahre) verzeichnete Deutschland sogar mit 8,2% die geringste Arbeitslosenquote innerhalb des gesamten EU-27-Raums¹⁰⁵.

Trotzdem bleiben bezüglich dem Recht auf Arbeit einige Kritikpunkte offen, die nachfolgend dargestellt werden.

Arbeitslose müssen nach den Forderungen der Regierung „jeden zumutbaren Job“ annehmen oder „unbezahlte Gemeindearbeit“ verrichten. Die Quote der Arbeitslosen ist zudem in Ostdeutschland immer noch doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Außerdem werden Behinderte auf dem Arbeitsmarkt trotz gesetzlicher Regulierung benachteiligt.

Bezüglich der Leiharbeiter: In der BRD gibt es als einziges Land in der EU das System der Leiharbeit, bei dem Beschäftigte die gleiche Arbeit in gleicher Arbeitszeit wie Festangestellte verrichten, aber nur die Hälfte oder weniger verdienen. Eingeführt wurde diese Regelung unter der SPD geführten Regierung mit dem damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder. Zu diesem Zeitpunkt wurde auch die umstrittene Hartz IV-Reform in der BRD initiiert. Ebenso ist Deutschland das einzige Land innerhalb der EU, das keinen gesetzlichen Mindestlohn vorweisen kann. Dieser Umstand fördert das Missverhältnis der Arbeitnehmerlöhne und schwächt die Position des Arbeitnehmers.

Bezüglich der Rechte der Migranten: Besonders die Migranten der 2. und 3. Generation haben „keinen gleichberechtigten Zugang zur Bildung und zum Arbeitsmarkt“¹⁰⁶. Auch diesbezüglich wurde die Bundesregierung ermahnt, endlich geeignete Antidiskriminierungsmaßnahmen zu ergreifen.

Da aber Deutschland trotz der anhaltenden Wirtschaftskrise innerhalb der gesamten EU-27 eine so niedrige Arbeitslosenquote aufweist, die unter den Jugendlichen sogar die niedrigste innerhalb der EU-27 ist, wird dieser Indikator als Qualitätsmerkmal bewertet.

Der Indikator 2 ist ein Qualitätsmerkmal.

Indikator 3: Berufliche Gleichheit zwischen Frauen und Männern

Der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen betrug in Deutschland für das Jahr 2011 23,1%. Damit ist das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen in Deutschland nicht nur größer als der EU-Durchschnitt, der bei 16,4% liegt, sondern auch höher als in Frankreich,

¹⁰⁵ Daten: Eurostat, Arbeitslosenquote des Euroraums 52/2012 aus: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>; (Zugriff am: 4.4.2012)

¹⁰⁶ Zitate und Informationen aus: <http://www.amnesty.de/2011/5/23/neuer-un-bericht-deutschland-muss-wsk-rechte-sicherstellen/>

Spanien und Portugal, wie der spätere Vergleich noch einmal zeigen wird. (Daten aus: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

Die Zahlen von Eurostat spiegeln die faktischen Rechte der Frauen auf dem Arbeitsmarkt wider. So sind Frauen in der BRD weiterhin einer Lohndiskriminierung und schlechteren Karrierechancen trotz gleicher oder besserer Qualifikation ausgesetzt¹⁰⁷. Trotz bestehenden Antidiskriminierungsverbots, das in Deutschland auch verfassungsrechtlich über den Art. 3 I GG garantiert wird, verdienen Frauen in der BRD weniger als Männer bei gleicher Arbeit. Des Weiteren sind Frauen weiteren Benachteiligungen ausgesetzt, wie z. B. dass weiterhin nicht genügend Kindertagesstätten vorhanden sind, was zur Folge hat, dass sich 90 % der erwerbstätigen Frauen in Deutschland in Teilzeitarbeit befinden. Als weitere Benachteiligung ist in diesem Zusammenhang die Armut der Frauen zu konstatieren. Weltweit leben 1,2 Milliarden Menschen unterhalb der Armutsgrenze, wovon 70% Frauen sind. In der BRD trifft dieser Tatbestand vor allem für die alleinerziehenden Frauen und die Altersarmut zu¹⁰⁸.

Aus dargestellten Fakten und Gründen liegt keine berufliche Gleichheit zwischen Männern und Frauen vor.

Der Indikator 3 ist somit kein Qualitätsmerkmal.

Indikator 4: Recht auf soziale Sicherheit/ Armut und soziale Ausgrenzung

Im Jahre 2010 waren in Deutschland 19,7% der Gesamtbevölkerung von Armut oder sozialer Ausgrenzung gefährdet. Berücksichtigt man, dass Deutschland als eines der reichsten Länder der Welt eingestuft wird und der EU-27-Durchschnitt, der von Armut betroffenen Bevölkerung bei 23,4% lag, ist die Armutsquote hoch. Frankreich wies im Vergleich mit 19,3% eine geringere Armut auf als Deutschland. (Daten aus: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

Kinderarmut/ Altersarmut und von Armut gefährdete Erwerbsbevölkerung:

Innerhalb der Gruppierungen Kinder, Erwerbsbevölkerung und ältere Personen in Deutschland ist auffallend, dass die Kinderarmut (0-17 Jahre) mit 21,7% (EU-27-Durchschnitt: 26,9%) die höchste Quote bzw. Armut darstellt, gefolgt von der Erwerbsbevölkerung (18-64 Jahre) mit 20,8 % (EU-27-Durchschnitt: 23,3%). Die Altersarmut fällt im Vergleich dazu mit 14,8% (EU-27-Durchschnitt: 19,8%) geringer aus. (FN: Daten aus: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

¹⁰⁷ Hamm 2003, S. 53, 58f.

¹⁰⁸ Zum Ganzen: Hamm 2003, S. 58

Auch hier sind die Armutsquoten im Vergleich zum EU-27-Durchschnitt zwar etwas geringer, aber in Bezug auf die Kinderarmut und die der Erwerbsbevölkerung sehr nah am EU27-Durchschnitt.

Da Deutschland zu den Ländern zählt, das eine starke Wirtschaft hat und damit auch als reiches Land klassifiziert wird, wurde die Armut und insbesondere die Kindesarmut von Seiten der UNO sehr kritisiert. Das UN-Komitee bemängelte in diesem Zusammenhang, dass an vielen Schulen kein Essen angeboten wird und 25% der Kinder ohne Frühstück zur Schule gehen. Das Risiko der Mangelernährung, besonders bei armen Familien, ist dadurch sehr hoch. Viele sozial benachteiligte Kinder erreichen außerdem keinen Schulabschluss, wodurch sich die schon immer wieder angemahnte These, dass in der BRD die Bildung von dem sozialen Status der Eltern abhängt, bestätigt. Zusätzlich werden die Rechte der älteren und kranken Menschen bemängelt. Der UN-Ausschuss kritisiert die „unzureichenden Bemühungen“ Deutschlands, die Lage in den Pflegeheimen zu verbessern, obwohl zum Teil „Berichten zufolge manchmal unmenschliche Bedingungen herrschen“. In den Pflegeheimen seien fehlendes qualifiziertes Personal und fehlende angemessene Standards zu bemängeln¹⁰⁹. Aufgrund der dargelegten Armutsquoten in Deutschland kann das Recht auf soziale Sicherheit nicht als Qualitätsmerkmal eingestuft werden.

Der Indikator 4 ist somit kein Qualitätsmerkmal.

Indikator 5: Recht auf Wohnung:

Wie Amnesty International berichtet, gibt es Einschränkungen bezüglich der Rechte der Asylanten. Asylanten leben in überfüllten und mangelhaften Unterkünften, ohne ausreichende Sozialleistungen und haben grundsätzlich keinen Zugang zum Gesundheitssystem, nur in besonders schweren akuten Fällen. Der UN-Ausschuss forderte die Bundesregierung auf, die „Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums“ für Asylbewerber zu gewährleisten. Auch Amnesty International hat die unzureichende Versorgung der Asylanten in einer Stellungnahme an das Bundesverfassungsgericht bemängelt¹¹⁰.

Auch ist die Wohnsituation, vor allen in den Großstädten schwierig, aufgrund des hohen Mietpiegels, der mit fehlendem Wohnraum einhergeht. Da aber die Anzahl an Obdachlosen sowie der Personen, die notdürftig untergebracht sind laut der Wohnstatistik von Eurostat

¹⁰⁹ Angaben aus Artikel „Deutschland versagt im Kampf gegen Armut“ vom 6.7.2011 aus: sueddeutsche.de; abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/>; vgl. ebenso Grundrechte-Report 2009, S. 152

¹¹⁰ Zitat und Informationen aus: <http://www.amnesty.de/2011/5/23/neuer-un-bericht-deutschland-muss-wsk-rechte-sicherstellen>; (Zugriff am: 4.6.2011)

wesentlich besser als der EU-Durchschnitt ist, wird der Indikator 5 als Qualitätsmerkmal bewertet.

In der Gesamtschau zu den wirtschaftlichen und sozialen Rechten kann Folgendes geschlussfolgert werden.

Nach dem abschließenden Bericht des UN-Sozialausschusses (CESCR)¹¹¹, der die Lage der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in allen Ländern untersucht, stellten die 18 Experten des Komitees fest, dass sie „tief besorgt“ über die Situation in Deutschland sind¹¹².

Die Bundesregierung wehrte sich inzwischen gegen die Kritik des UN-Sozialausschusses. Tatsache ist jedoch, dass sehr viele unabhängige Nichtregierungsorganisationen, d. h. neben Amnesty International auch Terre des Hommes, Human Rights Watch, Miserior, Attac, Brot für die Welt, etc. zu gleichen Ergebnissen kommen, so dass die Kritiken als gerechtfertigt angesehen werden müssen. Bedauerlich ist ebenfalls, wie vorstehend dargestellt wurde, dass die Bundesregierung keine ausreichenden Gegenmaßnahmen, zum Teil gar keine Maßnahmen ergriffen hat, obwohl die Mängel schon seit Jahren bekannt und immer wieder angemahnt wurden. Bedenkt man, dass es sich hier um schwerwiegende Mängel handelt, da es in vielen Fällen um die Existenz der Menschen und um eine menschenunwürdige Behandlung geht, spricht dies nicht für die Qualität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der BRD. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 18.07.2012 (BVerfG, 1 BvL 10/10) entschieden, dass das Existenzminimum der Asylanten nach dem bisherigen Asylbewerberleistungsgesetz nicht mehr gesichert war. Hinzu kommt, dass die oben genannten Personengruppen (Frauen, Leiharbeiter, Migranten) ungleich behandelt wurden.

Vor dem Hintergrund, dass die BRD nicht nur eines der reichsten Länder innerhalb von Europa, sondern auch zu den wirtschaftsstarken Ländern der Welt gehört, hätte es die Möglichkeit, geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen, um diese Missstände zu klären. Auch im Vergleich zu Frankreich, Spanien und Portugal ist die BRD das reichste Land und hätte damit die besten Voraussetzungen, die Situation der wirtschaftlichen und sozialen Rechte ausreichend zu sichern.

¹¹¹ Das UN-Komitee CESCR wurde im Jahre 1985 gegründet und kontrolliert die Umsetzung des Internationalen Pakts über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Auch Deutschland hat diesen Pakt ratifiziert.

¹¹² Zitat und Angaben aus Artikel „Deutschland versagt im Kampf gegen Armut“ vom 6.7.2011 aus sueddeutsche.de; abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/>

Aufgrund der Gesamtsituation sind die wirtschaftlichen und sozialen Rechte in der BRD gegenüber den rechtlichen Bestimmungen, dem Recht auf Arbeit und dem Recht auf Wohnung als Qualitätsmerkmal einzustufen, gegenüber den Rechten auf berufliche Gleichheit zwischen Männern und Frauen und dem Recht auf soziale Sicherheit jedoch nicht.

Tabelle 5-2: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Morlino (2004) für Deutschland

Indikatoren	Deutschland	
	Bewertung	
Konstrukt 1: Rule of Law		
I 1: Souveränität des Rechtsstaats	Qualitätsmerkmal	
Minimierung der Effekte von Korruption		
I 2: Rechtliche Bestimmungen der Antikorruptionsmaßnahmen		kein Qualitätsmerkmal
I 3: Durchsetzbarkeit der Antikorruptionsmaßnahmen		kein Qualitätsmerkmal
I 4: Prozessdauer und Effizienz der Gerichte		kein Qualitätsmerkmal
I 5: Souveränität der Verfassung	Qualitätsmerkmal	
I 6: Rolle der Verfassungsgerichte	Qualitätsmerkmal	
Konstrukt 2: Horizontal Accountability		
I 1: Unabhängige Medien: Wie sind die Besitzverhältnisse? Besteht die Gefahr der Monopolisierung?	Qualitätsmerkmal	
I 2: Unabhängige Medien: Ist in dem jeweiligen Land uneingeschränkter investigativer Journalismus möglich?	Qualitätsmerkmal	
I 3: Gibt es unabhängige Kontrollorgane? (bezüglich der Medien, bezüglich Parlament, Exekutive und Judikative wurde dies bei Merkel Gewaltenteilung geprüft!)		kein Qualitätsmerkmal
Konstrukt 3: Participation		
Indikator 1: Gibt es die Möglichkeit von Referenden in dem jeweiligen Land?		kein Qualitätsmerkmal
Konstrukt 4: Freedom and Equality		
Indikator 1: Rechtliche Bestimmungen	Qualitätsmerkmal	
Indikator 2: Recht auf Arbeit	Qualitätsmerkmal	
Indikator 3: Berufliche Gleichheit zwischen Männern und Frauen		kein Qualitätsmerkmal
Indikator 4: Recht auf soziale Sicherheit		kein Qualitätsmerkmal
Indikator 5: Recht auf Wohnung	Qualitätsmerkmal	

5.3 Frankreich: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept der „Defekten Demokratien“ von Merkel et al. (2003)

Die Ergebnisse zur Präsidentschaftswahl im Mai 2012 haben die Unzufriedenheit der Bürger gegenüber dem amtierenden Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy (UMP) gezeigt. Hauptgrund sind die nicht erfüllten Wahlversprechen von Nicolas Sarkozy, wie z. B. die Einführung von Arbeitsplätzen oder die von Präsidenten Nicolas Sarkozy proklamierte Innere Sicherheit. Der Sozialist Holland (PS) verzeichnete zwar einen geringen Vorsprung gegenüber Nicolas Sarkozy, konnte sich aber bei den Wahlen durchsetzen und ist nun amtierender Staatspräsident Frankreichs. Besorgniserregend ist innerhalb der kandidierenden Parteien bei den Präsidentschaftswahlen, dass die rechtsgerichtete Front National (FN), unter Führung der Spitzenkandidatin Marine Le Pen, den proportional größten Zuwachs an Wählerstimmen hatte.

5.3.1 Teilregime A: Das Wahlregime

Verfassungsrechtliche Bestimmungen und Verfassungswirklichkeit

Indikator 1: Aktives und passives Wahlrecht

In Artikel 2 der Französischen Verfassung¹¹³ (Titel I. Die Souveränität) wird zunächst der Wahlspruch der französischen Republik definiert: „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit.“ Deren Grundsatz ist: Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk.

In dem darauffolgenden Art. 3 FVerf werden die Wahlen garantiert. In Satz 1 wird zunächst bestimmt, dass die nationale Souveränität beim Volk liegt und diese wird durch die Volksvertreter und per Volksentscheid ausgeübt. In Satz 3 wird die unmittelbare und mittelbare Wahl gewährleistet, die allgemein, gleich und geheim zu erfolgen hat.

Satz 5 bestimmt, dass alle volljährigen französischen Staatsbürger wahlberechtigt sind, die im Besitz ihrer bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte sind. Der abschließende Satz 6 des Art. 3 FVerf garantiert die Förderung des gleichen Zugangs von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und zu Wahlmännern.

Des Weiteren steht den Unionsbürgern gemäß Art. 88-3 FVerf (Titel 15. Die Europäische Union), die einen Wohnsitz in Frankreich haben, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen zu. Das ist in Deutschland gleichfalls geregelt.

¹¹³ Die französische Verfassung wird im Folgenden mit FVerf abgekürzt.

Mögliche Defekte, die nach Merkel (2003: 76-78) ein willkürlicher Ausschluss vom Wahlrecht für Staatsbürger bedeuten, sei es anhand askriptiver Merkmale, sei es aufgrund physischer oder struktureller Gewalt etc., sind für Frankreich auszuschließen.

Der Indikator 1: „Aktives und passives Wahlrecht“ ist somit nicht defekt.

Indikator 2: Freie und faire Wahlen

Wie bereits unter dem Indikator 1 erläutert wurde, garantiert Art. 3 FVerf die Institution der Wahlen. In Satz 1 wird zunächst bestimmt, dass die nationale Souveränität beim Volk liegt und diese wird durch die Volksvertreter und per Volksentscheid ausgeübt. In Satz 3 wird die unmittelbare und mittelbare Wahl gewährleistet, die allgemein, gleich und geheim zu erfolgen hat.

Ein offener und kompetitiver Wahlprozess und ein korrekter Wahlablauf, wie es nach dem Konzept von Merkel (2003) gefordert wird, sind demnach verfassungsrechtlich gegeben. Auch in der Verfassungswirklichkeit sprechen keine Anhaltspunkte für mögliche Defekte innerhalb dieses Indikators.

Der Indikator 2 ist somit nicht defekt.

Indikator 3: Gewählte Mandatsträger

Nach Merkel (2003:79) müssen sowohl die Exekutive als auch die Legislative durch direkte oder indirekte Volkswahlen bestimmt werden. Ein Defekt liegt dann vor, wenn eine signifikante Anzahl von Mandatsträgern nicht gewählt, sondern ernannt wird.

Wie die Ergebnisse zur Präsidentschaftswahl im Mai 2012 gezeigt haben, wurde der neue Präsident, der Sozialist Hollande (PS), vom französischen Volk gewählt. Gegenteilige Anhaltspunkte, wie z. B., dass Wahlstimmen manipuliert wurden oder der Präsident ernannt wurde, sind nicht bekannt und demnach für Frankreich auch auszuschließen.

In diesem Zusammenhang sei positiv darauf hingewiesen, dass anhand einer im Jahre 1999 durchgeführten Verfassungsänderung der Artikel 3 und 4 FV, der gleichberechtigte Zugang von Frauen und Männern zu politischen Ämtern und Mandaten, in die Verfassung mitaufgenommen wurde¹¹⁴. Gemäß dem Wortlaut des Artikels 3 FV „fördert“ das Gesetz den gleichen Zugang von Frauen und Männern. Im Gegensatz zu anderen Ländern, wie z. B. Deutschland, das im Grundgesetz keinen spezifischen Artikel für den gleichen Zugang von Männern und Frauen zu Wahlämtern und -mandaten hat, sondern lediglich einen allgemeinen

¹¹⁴ Kimmel 2008, S. 265

Gleichheitssatz des Artikels 3 GG, der die Gleichheit der Menschen proklamiert, ist dies ein demokratisches „Mehr“ an Rechten, auf das sich die Bürger berufen können.

Der Indikator 3 ist demzufolge nicht defekt.

5.3.2 Teilregime B: Politische Teilhaberechte

5.3.2.1 Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit

Gemäß den Analysen von Reporter ohne Grenzen hat sich die Positionierung Frankreichs im weltweiten Ranking auch im Jahre 2010 mit dem Platz 44 (im Vorjahr 2009: Platz 43) weiterhin verschlechtert. Nach den Prognosen der Mitarbeiter von Reporter ohne Grenzen, die nachfolgend auch zitiert werden, gibt es keine Anzeichen für eine Verbesserung. Hauptursachen dafür ergeben sich aus der Verletzung des Quellenschutzes, eine ansteigende Konzentration innerhalb des Medieneigentums und nicht zuletzt eine weiterhin wachsende Anzahl an gerichtlichen Vorladungen von Journalisten. ROG-Generalsekretär, Jean-Francois Julliard mahnt unter besonderer Hinsicht, dass Frankreich neben Deutschland auch EU-Gründungsstaat ist: „Es ist beunruhigend festzustellen, wie einige EU-Mitgliedstaaten weiter Plätze in der Rangliste verlieren. Wenn die EU-Staaten keine Anstrengungen unternehmen, setzen sie ihre weltweit führende Position bei der Einhaltung von Menschenrechten aufs Spiel. Die europäischen Staaten müssen dringend ihre Vorbildfunktion wiedererlangen.“¹¹⁵ Inwieweit Frankreich seine Vorbildfunktion bis dato verloren hat, wird anhand der nachstehenden Indikatoren gezeigt.

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

In rechtlicher Hinsicht gibt es eine Besonderheit in der französischen Verfassung. Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit wird nicht explizit in der Verfassung genannt, sondern wird über die Präambel der französischen Verfassung in Verbindung mit Art. 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) garantiert. In Art. 10 Abs. 2 kann diese

¹¹⁵ Zitat aus Reporter ohne Grenzen: Rangliste 2010; abrufbar unter: <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/ranglisten/rangliste2010-2011>

nur eingeschränkt werden, falls die demokratische Ordnung oder die Rechte anderer gefährdet sind.

Nach Merkel et al. (2003:84) ist dieser Indikator defekt, wenn ein Verbot oder eine Behinderung von Organen mit demokratischen Grundsätzen jenseits grundrechtlicher Bestimmungen vorliegen. Dies ist hier nicht der Fall, ganz gegenteilig werden hier das demokratische Gemeinwohl und die Rechte der einzelnen Bürger garantiert.

Rechtlich gesehen ist somit der Indikator 1 nicht defekt.

Indikator 2: Ökonomische Unabhängigkeit

Die ökonomische Unabhängigkeit liegt nach Merkel et al. vor (2003:84), wenn der Informationsfluss durch wirtschaftliche Abhängigkeit von Staat und Regierung monopolisiert wird. Nach Merkel et al. ist hier nicht die Besitzfrage (diese wird später innerhalb des Konzeptes von Morlino (2004) unter dem Indikator: *Unabhängige Medien: Besteht die Gefahr der Monopolisierung?* erläutert) gemeint, „sondern vielmehr das praktizierte Recht auf eine von Regierung und Staat unabhängige Meinungsäußerung und Berichterstattung ohne Beeinträchtigung durch Verbote, Drohungen oder Zwang“ (Merkel 2003:83).

Laut Berichten der unabhängigen französischen Zeitung „Le Canard enchaîné“, das satirische Wochenblatt, werden kritische Journalisten, die über Skandale des Präsidenten Sarkozy berichten, überwacht. Sichere Quellen aus dem Inneren des Geheimdienstes ergaben, dass Präsident Sarkozy persönlich die Anordnung gab, Spionage gegen diese Journalisten zu betreiben, in manchen Fällen wurden sogar deren Computer gestohlen. Um die Überwachung der Journalisten zu optimieren, wurde zudem im Auftrag des Präsidenten Sarkozy im zehnten Stock des Inlandsgeheimdienstes ein Team von Computer-Hackern aufgebaut, welches sich von außen Zugang zu den Computern kritischer Journalisten verschaffte und diese kontrollierte. In demselben Bericht wird der „royalistische Regierungsstil“ von Nicolas Sarkozy bemängelt¹¹⁶.

Insbesondere in Bezug auf Korruptionsfälle macht sich die Monopolisierung des Informationsflusses von Seiten des Staates bemerkbar. Ein Beispiel dafür wäre der Vorfall, der dem Journalisten Gérard Davet von der Zeitung „Le Monde“ widerfahren ist. Dieser recherchierte und veröffentlichte Nicolas Sarkozys Parteispendenaffäre mit der Millionen-Erbin des L’Oréal-Konzerns, Liliane Bettencourt. Nicolas Sarkozy stehe demnach unter Verdacht, über die Jahre hinweg illegale Parteispenden erhalten zu haben. Nach Veröffentlichung dieser Informationen wurde der Beamte des Justizministeriums, von dem

¹¹⁶ Quellen aus: „Rückschau: Das Ende der Pressefreiheit in Frankreich?“; abrufbar unter: http://www.daserste.de/ttt/beitrag_vom_12.12.2010

der Journalist die Quellen erhielt, nach Französisch-Guyana versetzt. Der Journalist Gérard Davet ist daher der Auffassung: „Das Ziel der Überwachung ist, nicht nur Journalisten einzuschüchtern, sondern auch deren Quellen.“¹¹⁷

Durch das Handeln des Präsidenten Sarkozy in Form von systematischer Überwachung der Journalisten und deren Quellen wird der Informationsfluss somit unbestritten monopolisiert. Eine weitere Problematik ergibt sich zum anderen daraus, dass viele Journalisten des ersten französischen Fernsehens sehr stark mit der Sphäre der Politik verflochten und von ihr abhängig sind. Hinzu kommt, dass das erste französische Fernsehen der Sender mit den höchsten Einschaltquoten ist, so dass die journalistische Abhängigkeit von dem Sender die eingeschränkte Informationsfreiheit der Mehrheit der Zuschauer zur Folge hat¹¹⁸.

Angesichts dieser Ergebnisse muss der Indikator 2 als defekt bewertet werden.

Indikator 3: Operative Gestaltungsfreiheit

Die operative Gestaltungsfreiheit ist nach Merkel et al. (2003:84) nicht mehr gegeben, wenn eine selektive Repression von Organen und Personen (Zensur, Erpressung, physische Gewalt etc.) stattfindet.

Neben der eben (vgl. Indikator 2) genannten systematischen Überwachung von Journalisten, die auch als Zensur bewertet werden kann, ist die operative Gestaltungsfreiheit der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit in Frankreich auf weitere zwei Arten eingeschränkt. Zum einen konnte nachgewiesen werden, dass Führungspositionen innerhalb der Medien von dem Präsidenten Nicolas Sarkozy persönlich mit „guten Freunden“ besetzt werden. Zum anderen werden die kritischen Journalisten durch den Präsidenten immer mehr öffentlich missachtet. Jean-Francois Julliard, Generalsekretär von „Reporter ohne Grenzen“ gibt dazu seine Einschätzung ab: „Der Präsident macht das ganz bewusst. Er zeigt seine Verachtung für Journalisten. Er macht sich bei jeder Gelegenheit über sie lustig, setzt ihre Arbeit herab.

¹¹⁷ Zitat aus: : „Rückschau: Das Ende der Pressefreiheit in Frankreich?“, abrufbar unter: <http://www.daserste.de/ttt/beitrag> vom 12.12.2010

¹¹⁸ Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten, Länderbericht Frankreich 2007, S.110; abrufbar unter: [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten, Länderbericht Frankreich 2007](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie_zur_Korruption_innenhalb_des_staatlichen_Bereichs_der_EU-Mitgliedstaaten_Laenderbericht_Frankreich_2007.pdf); (Zugriff am: 19.1.2011)

Nicolas Sarkozy zeigt immer offener, dass er Journalisten hasst und verachtet.“¹¹⁹ Dies hat nach Meinung des Generalsekretärs von „Reporter ohne Grenzen“ zur Folge, dass Journalisten als „Freiwild“ betrachtet werden, wie in dem Beispiel eines Reporters, der über die Demonstrationen gegen Nicolas Sarkozys Rentenreform berichten wollte. Trotz Vorweisen seines Presseausweises wurde er von der Polizei zusammengeschlagen. Damit wird die operative Gestaltungsfreiheit in Frankreich nicht nur durch selektive Repression an Personen anhand von Zensur, sondern auch von physischer Gewalt eingeschränkt.

Nicht zuletzt steht Frankreich als erstes Land der Europäischen Union aufgrund von einschneidenden Zensurmaßnahmen im Internet von Reporter ohne Grenzen „unter Beobachtung“¹²⁰. Grund dafür ist ein im Februar 2011 eingeführtes Online-Gesetzespaket, dass dem Innenministerium und anderen Regierungsbehörden Zugang zu Kundendaten ohne gerichtliche Anordnung verschafft.

Der Indikator 3 ist damit insgesamt als defekt zu bewerten.

Die Indikatoren 2 und 3 haben insgesamt betrachtet gezeigt, dass eine unabhängige Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit, welche wesentlich für den politischen Meinungsbildungsprozess in einer Demokratie ist, nicht mehr im vollem Umfang in Frankreich gewährleistet ist. Die Einstufung Frankreichs im o.g. Ranking von Reporter ohne Grenzen nach Ländern, wie z. B. Namibia und Papua-Neuguinea, spiegelt die schlechte Lage der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit wider.

5.3.2.2 Kriterium 2: Die Assoziationsfreiheit

Politischer Pluralismus

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

In Art. 4 der FVerf (Titel I. Souveränität) werden die freie Bildung und die freie Ausübung der Tätigkeit der politischen Parteien und Gruppierungen gewährleistet. Sie unterliegen dabei den Grundsätzen der Volkssouveränität und der Demokratie, d. h. Parteien und Vereinigungen dürfen nur verboten werden, wenn sie gegen demokratische Grundsätze verstoßen.

Zusätzlich wird in Art. 2 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, die Teil der französischen Verfassung ist, die politische Vereinigungsfreiheit ebenfalls gewährleistet.

¹¹⁹ Zitat und Angaben aus: „Rückschau: Das Ende der Pressefreiheit in Frankreich?“, abrufbar unter: http://www.daserste.de/ttt/beitrag_vom_12.12.2010

¹²⁰ Pressemitteilung vom 11.3.2011 von ROG: „Welttag gegen Internetzensur: Zehn Staaten auf der Liste der „Feinde des Internets“/ Frankreich als erstes EU-Mitglied „Unter Beobachtung“, abrufbar unter: [www.rog.de/International; \(Zugriff am: 28.03.2011\)](http://www.rog.de/International; (Zugriff am: 28.03.2011))

Diese wird als Menschenrecht deklariert. In Art. 5 derselben EMRK dürfen nur Handlungen verboten werden, die der Gesellschaft schaden oder per Gesetz verboten sind.

In der Präambel der Verfassung der französischen Republik vom 27. Oktober 1946, die ebenfalls Teil der geltenden französischen Verfassung ist, werden das Streikrecht sowie die gewerkschaftliche Tätigkeit garantiert.

Damit liegen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen für den politischen Pluralismus uneingeschränkt vor.

Der Indikator 1 ist nicht defekt.

Indikator 2: Verbot bzw. gezielte Behinderung der Operationsfähigkeit von demokratischen Parteien

Nach Freedom House werden die „civil rights“ und die „political rights“ in Frankreich für das Jahr 2011 mit der Stufe „1“ bewertet. In der zu vergebenden Punkteskala von Freedom House ist diese die beste Klassifizierung.

In dem Länderbericht Frankreich für das 2011 von Freedom House¹²¹ wird zur Operationsfähigkeit von Parteien Folgendes ausgeführt: „Parties organize and compete on a free and fair basis.“

Eine gezielte Behinderung der Operationsfähigkeit demokratischer Parteien oder ein Verbot von Parteien, die nach Merkel et al. (2003:82) ein Defekt innerhalb der Assoziationsfreiheit wären, liegen nach den Untersuchungen von Freedom House nicht vor.

Der Indikator 2 ist demnach nicht defekt.

Indikator 3: Verbot bzw. gezielte Repression von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen

Nach Merkel et al. (2003:83) liegen bezüglich der freien Assoziationsfreiheit bei Zivilgesellschaften dann Defekte vor, wenn vor allem keine Gewerkschaften gebildet werden dürfen oder auch das Streikrecht behindert wird.

Bezüglich der Zivilgesellschaften kommentiert Freedom House in dem Länderbericht Frankreich für das Jahr 2011: „Freedom of assembly and association are respected. Civic

¹²¹ Freedom House Report 2011 für Frankreich, abrufbar unter: <http://www.freedomhouse.org/report2011/france>; (Zugriff am: 3.4.2011)

organisations and nongovernmental organizations can operate free.¹²²“ Weiter wird ausgeführt, dass die Gewerkschaften zwar schwach sind und die Anzahl der Mitglieder seit 1980 sinkt, trotzdem werden Streiks von der breiten Öffentlichkeit unterstützt. Zwar ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Arbeitnehmer in Frankreich (7%) deutlich geringer als in Deutschland (12%), auch sind die französischen Gewerkschaften wesentlich kleiner und weniger finanzkräftig als die deutschen, trotzdem vertreten 59% der Franzosen die Meinung, „dass Gewerkschaften weiterhin eine wichtige Rolle bei der Interessenvertretung der Arbeitnehmer spielen sollten“¹²³. Die wichtigsten Gewerkschaften sind die seit 1895 gegründete sozialistische Gewerkschaft CGT (Confédération Générale du Travail) und die in den 1960er Jahren gegründete CFDT (Confédération Française et Démocratique du Travail). Ein Verbot oder eine gezielte Repression bezüglich der zivilgesellschaftlichen Interessengruppen in Frankreich sind somit auszuschließen. Der Indikator 2 ist somit nicht defekt.

5.3.2.3 Kriterium 3: Das Versammlungs- und Demonstrationsrecht

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Substantielle Beschneidung per Gesetz

Auch bezüglich der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit liegt eine verfassungsrechtliche Besonderheit vor. Wie die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit werden diese in der Präambel der französischen Verfassung in Verbindung mit Artikel 11 EMRK gewährleistet.

Im Absatz 2 des Art. 11 EMRK wird bestimmt, dass die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit nur gesetzlich eingeschränkt werden dürfen, wenn dies „für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer“ notwendig ist. Damit steht das Gemeinwohl der demokratischen Gesellschaft im Vordergrund und deren Schutz wird noch einmal betont.

Eine substantielle Beschneidung per Gesetz der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit liegt demzufolge nicht vor.

Der Indikator 1 ist somit nicht defekt.

¹²² Freedom House Report 2011 für Frankreich, abrufbar unter:
<http://www.freedomhouse.org/report/2011/france>; (Zugriff am: 3.4.2011)

¹²³ Zahlen und Zitat aus: Lüsebrink 2011, 3.4.

Indikator 2: Dauerhafte Aushöhlung durch Zwangsmaßnahmen (polizeiliche Repression, wiederholter Ausnahmezustand)

Wie unter dem Indikator 3 innerhalb der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit dargestellt wurde, wurde ein Journalist zusammengeschlagen, da er über eine Demonstration gegen die Rentenreform von Sarkozy berichten wollte. In diesem Fall ging es darum, die Berichtserstattung des Journalisten zu unterbinden und nicht dessen Demonstrationsfreiheit. Ein diesbezüglicher Defekt wurde bereits bei der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit bejaht. Damit ein Defekt nach Merkel et al. (2003: 84) innerhalb einer Demonstrationsfreiheit gegeben ist, müssten Demonstrationen *dauerhaft* von Seiten der Polizei unterbunden werden oder wiederholte Ausnahmezustände vorliegen.

Einschränkungen dieser Art liegen nicht vor, wie auch die Länderberichte von Freedom House bestätigen.

Der Indikator 2 ist somit nicht defekt.

5.3.3 Teilregime C: Bürgerliche Freiheitsrechte

5.3.3.1 Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte

Nach Merkel et al. (2003:85) sind die bürgerlichen Freiheitsrechte die Kernelemente einer effektiven Staatsbürgerschaft, die gleichermaßen für Minderheiten gelten.

Ob dies gegeben ist, wird anhand nachfolgender Indikatoren geprüft.

Rechtliche Bestimmungen

Indikator 1: Allgemeine substantielle Einschränkung bezüglich der Menschenrechte

Gemäß der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, die Teil der heutigen französischen Verfassung sind, werden die bürgerlichen Freiheitsrechte per Verfassung garantiert. Art. 1 und 4 EMRK beinhalten das Recht auf Leben und Freiheit und Art. 17 EMRK das Recht auf Eigentum. In Art. 1 wird die Gleichheit an Rechten für alle Menschen betont.

In Art. 7 der EMRK wird bestimmt, dass kein Mensch angeklagt, verhaftet oder gefangen gehalten werden darf, nur in den durch das Gesetz bestimmten Fällen und in der durch das Gesetz vorgeschriebenen Form.

In Art. 9 EMRK gilt außerdem die „Unschuldsvermutung“, d. h. dass jeder Mensch solange als unschuldig behandelt werden muss, bis Gegenteiliges nachgewiesen werden konnte.

Da die Menschenrechte, die Teil der Französischen Verfassung sind, nicht nur für französische Staatsbürger, sondern für alle Menschen gelten, liegt keine substantielle Begrenzung per Gesetz vor.

Der Indikator 1 ist demnach nicht defekt.

Indikator 2: Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung

Sowohl Amnesty International als auch der UN-Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung (CERD) bemängeln die Zunahme an der Stigmatisierung der Roma und Fahrenden von Seiten der Regierungsvertreter durch diskriminierende politische Reden. So forderte der Staatspräsident Sarkozy die Regierung im August 2010 auf, nicht genehmigte und von Roma bewohnte Lager und Siedlungen systematisch zu räumen und die Roma aus Frankreich abzuschicken, ohne ihnen angemessene Unterkunft zu gewähren¹²⁴. Dabei ist zu beachten, dass das Volk der Sinti und Roma, zu denen acht Millionen Menschen gehören, die größte Minderheit innerhalb Europa darstellt. Durch die europäische Osterweiterung im Jahre 2004 sind einige Millionen von ihnen EU-Bürger geworden. Die Räumung der „Roma-Lager“ und deren Abschiebung werden daher neben dem UN-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung und den Menschenrechtsorganisationen weltweit kritisiert. Zahlreiche nationale und internationale Presseberichte bestätigen die diskriminierende Haltung der französischen Regierung gegenüber den Roma sowie die rassistischen Übergriffe, bei denen ein Roma von der französischen Polizei im Sommer 2010 erschossen wurde¹²⁵. Bemängelt wird auch, dass mit den Zwangsabschiebungen der Roma der Präsident Sarkozy die Problematik der Roma und Fahrenden weder löst noch lösen möchte, sondern prinzipiell die Wählerschaft erreichen will¹²⁶. Ein ähnliches Verhaltensmuster zeigte Präsident Sarkozy bereits im Jahre 2007, als er Jugendliche, überwiegend mit Migrationshintergrund aus dem Maghreb, öffentlich beschimpfte und diskriminierte, nachdem es zu Unruhen in den Pariser Vororten kam. Zuvor wurde ein Jugendlicher auf der Flucht von der französischen Polizei erschossen. Auch damals verfolgte Präsident Sarkozy, der sich damals in der Wahlkampagne als Präsidentschaftskandidat befand, das Ziel, Wählerstimmen zu mobilisieren und nicht die Aussichtslosigkeit der Jugendlichen aufgrund ihrer Arbeitslosigkeit und schlechter Ausbildung zu verbessern.

Die Beispiele zeigen, dass Teile der Bevölkerung diskriminiert werden.

¹²⁴ Amnesty Report 2011 Frankreich; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/frankreich/>.

¹²⁵ Artikel: „Frankreich schiebt erste Roma in Heimatländer ab“ vom 19.08.10 aus Welt online; abrufbar unter: <http://www.welt.de/politik/ausland/article90905>; (Zugriff am: 20.8.2010)

¹²⁶ Artikel: „Das schwächste Glied“, Frankreich: Roma Abschiebung, aus sueddeutsche.de; abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/frankreich>; (Zugriff am: 20.8.2010)

Damit ist der Indikator 2 defekt.

Performanz der Menschenrechte

Indikator 3: Verletzung der Grundrechte durch staatliche Akteure

Neben den unter Indikator 2 erfolgten Diskriminierungen gegenüber den Roma, stellen die durch den Präsidenten Sarkozy angewiesenen Zwangsräumungen der Roma-Lager Menschenrechtsverletzungen gegenüber den Roma dar. Laut Amnesty Report 2012¹²⁷ für Frankreich wurden beispielsweise am 1. September 2011 zwischen 150 und 200 Roma aus ihren Behelfsunterkünften in dem Lager St.Denis (Paris) gewaltsam vertrieben und anschließend deren Unterkünfte zerstört. Des Weiteren wurden sie in eine Straßenbahn gezwungen, deren Zielort ihnen nicht mitgeteilt wurde. Die Rechte der Roma auf Sicherheit, auf Wohnung, auf Bewegungsfreiheit und Eigentum wurden vom französischen Staat verletzt. Der Indikator 3 ist diesbezüglich bereits als defekt zu bezeichnen.

Neben den dargestellten Menschenrechtsverletzungen gegenüber den Roma, sind laut Amnesty International im Jahre 2010¹²⁸ mindestens vier Todesfälle im Polizeigewahrsam zu verzeichnen. Die Opfer sind so schwer misshandelt bzw. gefoltert worden, dass sie ihren Körperverletzungen mit Todesfolge erlegen sind. Bereits im Mai 2010 ermahnte der UN-Ausschuss gegen Folter Frankreich „die anhaltenden Beschwerden über Misshandlungen durch französische Polizeibeamte“ zu beenden, unparteiisch aufzuklären und die Polizisten angemessen zu bestrafen¹²⁹.

An dieser Stelle muss die besondere Härte der französischen Polizei und die Häufigkeit der Todesfälle im Polizeigewahrsam hervorgehoben werden. Dies ist umso unverständlicher, nachdem die Abschaffung der Folter in Europa von dem französischen Aufklärer Voltaire bereits im Jahre 1740 initiiert wurde. Der preußische König Friedrich der Große erließ daraufhin 1755 unter dem Einfluss Voltaires ein Folterverbot. Es dauerte noch bis in das Jahr 1851, dass die Folter in ganz Europa formell abgeschafft wurde¹³⁰. Dieses Verbot wurde aber faktisch immer wieder durchbrochen. Auch die entsetzlichen Foltererfahrungen im Zweiten Weltkrieg unter dem nationalsozialistischen Regime Deutschlands begründeten nicht das Ende der Folter in Europa. Heute wird in mehr Ländern weltweit die Folter angewendet als zu

¹²⁷ Amnesty Report 2012 Frankreich; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2012/frankreich>.

¹²⁸ Amnesty Report 2011 Frankreich; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/frankreich>.

¹²⁹ Zitat aus: Amnesty Report 2011 Frankreich; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/frankreich>.

¹³⁰ Fiechtner 2008, Folter: Angriff auf die Menschenwürde, S. 55

Zeiten des Zweiten Weltkriegs¹³¹. Im heutigen Frankreich handelt es sich um Einzelfälle, jedoch ist die Anzahl der Folter- und Todesfälle nach den Berichten von Amnesty International im Vergleich zu den Ländern Deutschland, Spanien und Portugal höher, wie auch später unter dem Punkt 6 „Vergleich“ detaillierter erläutert wird. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bestätigte im November 2011¹³² in einer weiteren Entscheidung, dass Frankreich das Verbot der Folter und Misshandlungen verletze. Eine Verbesserung der schon sehr lang andauernden Misslage in Frankreich konnte bis dato nicht festgestellt werden.

Somit wird aus dargestellten Gründen der Indikator 3 „Verletzung der Grundrechte durch staatliche Akteure“ als defekt eingestuft.

Der Indikator 3 ist defekt.

Indikator 4: Häufung von Übergriffen durch private Akteure

Der UN-Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung (CERD) sprach seine Besorgnis aus über die Zunahme an rassistischer Gewalt gegenüber Roma in Frankreich durch private Akteure. Des Weiteren berichtet Amnesty International in diesem Zusammenhang, dass zunehmend Personen, die einer ethischen oder religiösen Minderheit angehören, diskriminiert werden und es wurde nachgewiesen, dass diese gewalttätigen Handlungen ausgesetzt waren¹³³. Wie bereits unter dem eben dargestellten Indikator 2 erläutert wurde, kommt erschwerend hinzu, dass der französische Staat diese Minderheiten nicht schützt, sondern ganz gegenteilig, diese Bevölkerungsgruppen unter der Präsidentschaft von Nicolas Sarkozy öffentlich stigmatisiert wurden.

Der Indikator 4 ist somit als defekt zu bewerten.

5.3.3.2 Kriterium 2: Justizrechte

Gleicher Zugang zu Gericht

Unter den zwei folgenden Indikatoren wird nach Merkel et al. (2003:87) geprüft, ob der Zugang zu Gericht zum einen in rechtlicher Hinsicht eingeschränkt wird und zum anderen, ob diese Einschränkung auf eine bestimmte Personengruppe abzielt.

¹³¹ Fichtner 2008, Folter: Angriff auf die Menschenwürde, S. 58

¹³² Quelle: Amnesty Report 2011 Frankreich; abrufbar unter:
<http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/frankreich>.

¹³³ Angaben aus: Amnesty Report 2012 Frankreich; abrufbar unter:
<http://www.amnesty.de/jahresbericht/2012/frankreich>.

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen bzw. rechtliche Begrenzungen

Das französische Verfassungsgericht (Conseil constitutionnel) hat am 30. Juli 2010 das Gesetz über die Haft vor Anklageerhebung (garde à vue) für verfassungswidrig erklärt. Der Hauptgrund für seine Entscheidung lag darin, dass den Inhaftierten das Recht auf Verteidigung nicht gewährt wird. Zum einen wurde den Inhaftierten kein wirksamer rechtlicher Beistand durch einen Anwalt bereitgestellt, noch wurden sie über ihr Recht zu schweigen aufgeklärt. Das Gericht entschied gleichzeitig, dass dieses Gesetz bis 1. Juli 2011 in Kraft bleiben solle und währenddessen ein neues Gesetz von Seiten der Regierung umgesetzt werden müsse. Dies ist im Oktober 2011 zwar erfolgt, jedoch befand das französische Kassationsgericht, lediglich ein paar Tage später, das neue Gesetz für rechtswidrig, da es „nicht sämtliche menschenrechtliche Bedenken ausräumen konnte“¹³⁴.

Da den Inhaftierten per Gesetz kein rechtlicher Beistand durch einen Anwalt gewährt wurde, mit dem sie sich gerichtlich wehren könnten, wird ihnen der Zugang zu Gericht nicht ermöglicht.

Rechtliche Begrenzungen bezüglich des Indikators: „Gleicher Zugang zu Gericht“ müssen demzufolge an dieser Stelle bejaht werden.

Der Indikator 1 ist somit defekt.

Indikator 2: Faktische Verwehrung für signifikante Bevölkerungsgruppen (Verfassungswirklichkeit)

Durch das eben unter Indikator 1 genannte Gesetz über die Haft vor der Anklageerhebung (garde à vue), welches zuletzt vom französischen Kassationsgericht als gesetzeswidrig erklärt wurde, wurde den Inhaftierten faktisch ein möglicher Zugang zur Gerichtsbarkeit verwehrt.

Neben den Inhaftierten haben Flüchtlinge und Asylsuchende gemäß einem aktuellen Gesetzesentwurf einen erschwerten Zugang zur Gerichtsbarkeit. Demnach können Asylanträge, die abgelehnt wurden, nur innerhalb von 48 Stunden angefochten werden. Diese Regelung ist nach internationalen Menschenrechtsstandards nicht rechtmäßig¹³⁵. Faktisch gesehen gebe es für die Flüchtlinge und Asylanten keine Möglichkeit so kurzfristig juristischen Beistand zu ersuchen. Erschwerend kommt hinzu, dass sie keinen

¹³⁴ Zitat und Angaben aus: Amnesty Report 2011 Frankreich; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/frankreich/>

¹³⁵ Quelle: Amnesty Report 2011 Frankreich; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/frankreich/>

Aufenthaltsstatus haben und ihnen somit der Zugang zu staatlichen Rechtsberatungen auch verwehrt ist. Da nach Merkel et al. (2003:86) ein freier und gleicher Zugang zu Gerichten erst gegeben ist, wenn jeder Bürger seine Rechte einklagen kann, ist dieser Indikator defekt.

Somit ist der Indikator 2 ebenfalls defekt.

Gleichheit vor dem Gesetz

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

In der Präambel der französischen Verfassung der Republik Frankreich vom 4. Oktober 1958 wird die Gleichheit aller Menschen garantiert. Diese wird in Art. 1 FVerf (Titel I. Die Souveränität) konkretisiert, indem die Gleichheit aller Bürger vor dem Gesetz garantiert wird. In diesem Zusammenhang sei ebenso auf die in Art. 9 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 26. August 1789, die Teil der Französischen Verfassung ist, geltende „Unschuldsvermutung“ hingewiesen, die beinhaltet, dass jeder Mensch solange als unschuldig behandelt werden muss, bis Gegenteiliges nachgewiesen werden konnte.

Damit wird die Gleichheit vor dem Gesetz in der französischen Verfassung garantiert.

Der Indikator 1 ist somit nicht defekt.

Indikator 2: Ungleichbehandlung signifikanter Bevölkerungsgruppen aufgrund des sozialen Status (Verfassungswirklichkeit)

Durch die gesetzlich benachteiligte Position der Inhaftierten, keinen Zugang zur Gerichtsbarkeit zu erhalten (vgl. dazu Indikatoren 1 und 2 bei gleicher Zugang zu Gericht), wird gleichzeitig der Tatbestand der Ungleichbehandlung vor dem Gesetz erfüllt. Da es sich bei der überwiegenden Anzahl der Inhaftierten um Personen mit einem sozial schwächeren Status handelt, ist auch dieser Indikator defekt.

Neben den Inhaftierten haben auch die Flüchtlinge und Asylsuchenden, wie oben dargestellt wurde, sehr eingeschränkte und zum Teil gar keine Möglichkeiten, gerade aufgrund ihres sozialen Status, ihre Rechte durchzusetzen. So wurde im Juni 2011 ein neues Einwanderungsgesetz durch das Parlament verabschiedet, welches die Rechte der Migranten und Asylsuchenden weiter einschränkt. Auf Grundlage dieses Gesetzes wurde z. B. die Abschiebungshaft für Migranten von 32 auf 45 Tage erweitert. Bei Ablehnung ihres Ersuchens auf Asyl wird lediglich eine Frist von 48 Stunden gewährt, um dagegen Stellung zu nehmen. In dieser kurzen Frist ist es sehr schwer Rechtsmittel einzulegen. Faktisch wurde nachgewiesen, dass zwei Drittel der Asylsuchenden in Frankreich der Zugang zu

Aufnahmezentren verwehrt wird, sowie die Möglichkeit anschließend ihren Status legalisieren zu können¹³⁶.

Eine Ungleichbehandlung liegt demnach bezüglich Inhaftierten, Flüchtlingen und Asylsuchenden vor.

Somit ist der Indikator 2 defekt.

5.3.4 Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung

5.3.4.1 Kriterium 1: Effektive Gewaltenteilung

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

In Art. 3 FVerf (Titel I. Die Souveränität) wird bestimmt, dass die nationale Souveränität beim Volke liegt. Diese wird durch seine Vertreter und durch Volksentscheid ausgeübt. Laut Gesetzestext darf weder ein Teil des Volkes noch eine Einzelperson die Ausübung der Souveränität für sich in Anspruch nehmen.

In den darauffolgenden Kapiteln zwei und drei der französischen Verfassung konkretisiert sich die Gewaltenteilung, indem die Rechte und Pflichten der Exekutive, der Judikative und der Legislative unterteilt und festgesetzt werden. Der Präsident spielt dabei sowohl in der französischen Verfassung als auch in der französischen Republik eine zentrale Rolle. Gemäß Art. 5 FVerf¹³⁷ sichert er durch seinen Schiedsspruch das ordnungsgemäße Funktionieren der öffentlichen Gewalten sowie die Kontinuität des Staates. Bis 1958 wurde er durch ein Wahlmännergremium gewählt. Unter der Amtszeit von de Gaulle wurde die Direktwahl des Präsidenten eingeführt. Dadurch sollte dem Staatspräsidenten die gesicherte und direkte Legitimität des Volkes gegeben werden, über die er bereits historisch verfügte. Durch die direkte Wahl und Legitimität ist der Präsident allein dem Volk gegenüber verantwortlich und nicht dem Parlament. Er wird gemäß Art. 6 FVerf direkt vom Volk für vier Jahre gewählt. Seine wichtigsten Aufgaben bestehen darin:

- Designation des Premierminister gemäß Art. 8 FVerf
- Auflösung der Nationalversammlung gemäß Art.12 FVerf
- Recht zur Notstandsgesetzgebung gemäß Art.16 FVerf
- Oberbefehlshaber der Streitkräfte (damit hängt der Einsatz von Atomwaffen von ihm ab)

¹³⁶ Quelle: Amnesty Report 2012 Frankreich; abrufbar unter:
<http://www.amnesty.de/jahresbericht/2012/frankreich/>

¹³⁷ Im Original Art.5 FVerf.:“Il assure, par son arbitrage, le fontionnement régulier des pouvoir publics ainsi que la continuité de l'Etat.“ Constitution française du 4 octobre 1958 aus: Documents d'études N° 1.04 édition 2008

- führende Rolle in der Außen- und Sicherheitspolitik
- Begnadigungsrecht
- Initiationsrecht für Referenden gemäß Art.11 FVerf
- Anrufung des Verfassungsrates und Ernennung von drei Mitglieder
- Verhandlungen über internationale Verträge zu führen und zu ratifizieren.

Wie die Auflistung seiner Kompetenzen zeigt, verkörpert der Präsident in Frankreich nicht nur eine zentrale Position, sondern er verfügt über wesentliche Machtmittel.

Als weiteres Indiz für seine Machtposition kann die Rangfolge der französischen Verfassung gesehen werden. An erster Stelle werden die Kompetenzen des Präsidenten aufgeführt, anschließend die der Regierung und zuletzt die des Parlaments.

Durch seine besondere Mischform vom Präsidial- und parlamentarischen System wird das politische System auch „système semi-présidentiel“ (zu Deutsch: „halb-präsidentielles System“) genannt. Ausschlaggebend dafür ist seine „doppelte Exekutive“ zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister, von manchen Autoren auch „doppelköpfige Exekutive“¹³⁸ genannt. Der Hauptunterschied zwischen beiden Exekutivorganen besteht darin, dass der Präsident direkt vom Volk gewählt wird und diesem gegenüber auch verantwortlich ist. Der Premierminister wird hingegen vom Präsidenten designiert und ist zusammen mit seiner Regierung vom Parlament abhängig¹³⁹.

In der wissenschaftlichen Literatur wird daher das politische System Frankreichs als „exekutivlastiges und machtkonzentriertes System“ kritisiert, denn seine Exekutive ist eine der stärksten der westlichen Demokratien¹⁴⁰.

Gemäß Art. 20 FVerf bestimmt und leitet die Regierung die Politik der Nation. Ob dies auch faktisch zutrifft, wird die spätere empirische Überprüfung in dieser Arbeit aufführen. Die Regierung besteht aus dem Premierminister und den Ministern. Als Regierungschef hat der Premierminister weitreichende Machtbefugnisse (Näheres dazu unter nachfolgendem Indikator 2).

Das Parlament besteht in Frankreich aus zwei Kammern, der Nationalversammlung (Assemblée Nationale) und dem Senat. Die Nationalversammlung setzt sich zusammen aus 577 Abgeordneten, die vom Volk gewählt werden. 321 indirekt gewählte Senatoren besetzen den Senat. In der Verfassung werden die Zuständigkeiten des Parlaments in einem festen Katalog von Gesetzgebungskompetenzen gemäß Art. 24ff FVerf festgelegt (Näheres dazu unter nachfolgendem Indikator 2).

¹³⁸ Vgl. Vogel 2004 in: Information zur politischen Bildung, Nr. 285, S. 37f

¹³⁹ Kriesi, Vergleichende Politikwissenschaft 2008, Teil II, S. 28

¹⁴⁰ Zitat und Angaben aus: Schild / Uterwedde 2005, S. 17

Der Verfassungsrat wird in den Art.56f FVerf bestimmt sowie die ordentliche Gerichtsbarkeit in der Französischen Verfassung gemäß Art. 64ff geregelt und garantiert wird. Die Rolle des Verfassungsrates wird bei dem Konzept von Morlino (2004) noch näher erläutert, so dass bei den nachfolgenden Indikatoren 3 und 4 hauptsächlich die ordentliche Gerichtsbarkeit durchleuchtet wird.

Anhand der vorangegangenen Ausführungen kann geschlussfolgert werden, dass bereits per Verfassung eine Akzentuierung der Exekutive, insbesondere zugunsten des französischen Präsidenten vorliegt. Da aber die anderen Gewalten und deren Kompetenzen auch verfassungsrechtlich garantiert werden, ist hier ein Defekt bezüglich der verfassungsrechtlichen Bestimmungen auszuschließen.

Der Indikator 1 ist demzufolge nicht defekt.

Eine unter dem Amtsantritt von Präsident Sarkozy im Jahre 2007 eingeleitete Kommission¹⁴¹, hatte neben der Modernisierung der Wirtschaft und ein „Mehr“ an Rechten für die Bürger zum Ziel, ein größeres Gleichgewicht zwischen den Gewalten des französischen Regierungssystem herzustellen. Auf dieser Grundlage wurde am 21.7.2008 von beiden Häusern des Parlaments die herausragendste Verfassungsreform der V. Republik verabschiedet, welche am 1.3.2009 in Kraft trat¹⁴². Welche faktischen Auswirkungen diese Verfassungsreform in Bezug auf die Gewaltenteilung innerhalb des politischen Systems Frankreichs hatte, wird bei der Prüfung der nachfolgenden Indikatoren (2-4) mitberücksichtigt.

Indikator 2: Mangelnde Kontrolle der Exekutive durch das Parlament

Die mitunter wichtigste Aufgabe des Parlaments in einer gut funktionierenden Gewaltenteilung besteht darin, die Regierung kritisieren und kontrollieren zu können. Die Kontrollfunktionen des Parlaments können durch Mechanismen, wie die schriftlichen und mündlichen Anfragen, die Untersuchungsausschüsse, die Vertrauensfrage und das Misstrauensvotum, umgesetzt werden. Per französische Verfassung werden diese Kontrollinstrumente aber bereits eingeschränkt. So können z. B. Untersuchungsausschüsse nur mit einer Mehrheit der Nationalversammlung und des Senats initiiert werden und nicht durch eine Minderheit der Opposition¹⁴³. Faktisch werden in Frankreich im Vergleich zu

¹⁴¹ Diese wurde von dem ehemaligen Premierminister Eduard Balladur geleitet und deshalb als die sog. „Kommission Balladur“ bezeichnet.

¹⁴² Kempf 2009, S. 399

¹⁴³ Kempf 2009, S. 365

anderen europäischen Parlamenten sehr selten Parlamentsdebatten geführt bzw. die parlamentarische Kontrolle ausgeübt durch gewissenhafte Prüfung der eingereichten Vorlagen in den Ausschüssen¹⁴⁴. Nach Meinung von Politikwissenschaftlern ist daher die schon historisch und strukturell bedingt schwache Stellung des Parlaments innerhalb der V. Republik weiterhin geschwächt worden¹⁴⁵. Die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten des Parlaments drücken sich auch im Gesetzgebungsverfahren aus. Nicht nur bei der nationalen Rechtsetzung, wie z. B. bei Verfassungsänderungen, wird das Parlament oft umgangen (vgl. hierzu weitere Ausführungen unter dem Konzept von Morlino (2004) Indikator: Souveränität der Verfassung). Auch in Bezug auf die Europäischen Vorgaben ist die normative Kompetenz des Parlaments geringfügig. Dies liegt daran, dass eine Übermittlung der Gesetzesentwürfe an das Parlament im Ermessen der Regierung und somit der Exekutive liegt. Falls Gesetzesvorlagen dem Parlament vorgelegt werden, wird die Frist so kurz gehalten, dass eine tatsächliche Überprüfung nicht möglich ist. Faktisch konnte deshalb eine Beeinflussung bzw. Mitwirkung des Parlaments bei Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften nicht nachgewiesen werden¹⁴⁶.

Gemäß der am 1.3.2009 in Kraft getretenen Verfassungsreform der sog. „Balladur-Kommission“ sollte die schwache Stellung des Parlaments aufgewertet werden. Folgende Änderungen wurden eingeführt.

Der Staatspräsident *kann* dem Parlament sein „Regierungsprogramm“ vorstellen. Das Parlament kann darüber diskutieren, aber nicht abstimmen¹⁴⁷. Dadurch, dass der Präsident nicht obligatorisch sein Regierungsprogramm mitteilen muss und das Parlament diesbezüglich kein Zustimmungsrecht hat, stehen dem Parlament keine Mitwirkungsrechte zu. Eine Kontrolle der Regierung durch das Parlament läuft somit faktisch leer.

Eine weitere Änderung betrifft die Nominierung der drei von neun Verfassungsrichtern, die bisher dem Staatspräsidenten vorbehalten war. Nun müssen die Parlamentsausschüsse ihre Zustimmung zur Wahl der Richter abgeben. Falls eine Dreifünftel-Mehrheit dagegen stimmt, muss ein neuer Kandidat vom Präsidenten gestellt werden¹⁴⁸. Eine geringe Verbesserung der Stellung des Parlaments kann diesbezüglich bejaht werden.

Eine weitere Erneuerung besteht darin, dass das Parlament bei Auslandseinsätzen des Militärs, die länger als vier Monate betragen, zustimmen muss. Auch wird nun die

¹⁴⁴ Kempf 2009, S. 367

¹⁴⁵ Kimmel 2008, S. 267; ebenso: Kempf 2009, S. 362, 363

¹⁴⁶ Kimmel 2008, S. 234, 264

¹⁴⁷ Kempf 2009, S. 400

¹⁴⁸ Kempf 2009, S. 400

Tagesordnung innerhalb eines Sitzungsmonats für je zwei Wochen vom Parlament und der Regierung bestimmt, wobei nur ein Sitzungstag für die Opposition eingeräumt wird.

Hinsichtlich der dargestellten Erneuerungen gab es zwar Veränderungen zugunsten des Parlaments, diese sind jedoch in der Gesamtbetrachtung minimal ausgefallen, so dass man nicht von einer tatsächlichen Stärkung des Parlaments sprechen kann. Unter den Politikwissenschaftlern wird diesbezüglich die Meinung vertreten, dass „die Reformen im institutionellen Bereich des ‚rationalisierten Parlamentarismus‘ die Machtbalance zwischen den Gewalten kaum verändern werden; dafür sind sie zu zaghaft ausgefallen.“¹⁴⁹ So kann trotz dieser geringfügigeren Verbesserung der Kompetenzen des Parlaments keine effektive Kontrolle der Exekutive durch das Parlament bejaht werden.

Ganz gegensätzlich ist die Exekutive seit dem Amtsantritt des Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy, noch mehr als bei den bisherigen Präsidenten, in den Vordergrund gerückt. Dies nicht nur zu Ungunsten des Parlaments, sondern auch des Premierministers, der eigentlich die Rolle des Staatsoberhauptes der Regierung, neben dem Präsidenten, innerhalb der sog. „doppelköpfigen Exekutive“, verkörpern sollte. Gemäß Art. 20 FVerf bestimmt und leitet die Regierung die Politik der Nation. Tatsächlich ist aber Nicolas Sarkozy der erste Präsident in Frankreich, der den Premierminister lediglich als seinen „Mitarbeiter“ bezeichnet. Außerdem wird der Premierminister bei der Ausarbeitung des Regierungsprogramms umgangen, indem Präsident Sarkozy dieses mit ihm nahestehenden Ministern und Chefberatern bestimmt und sogar verkündet. Diese Aufgaben sind eigentlich dem Premierminister vorbehalten¹⁵⁰.

In diesem Zusammenhang kritisiert Denis Olivennes, Herausgeber des „Nouvel Observateur“, dass es in Frankreich keine funktionierende Gewaltenteilung gibt und fordert, dass die politische Klasse Macht an die Regionen und an die Zivilgesellschaft abgeben müsse. Der Historiker Max Gallo vertritt dieselbe Ansicht und warnt: „aber jede Demokratie (...) kann schnell in Barbarei umschlagen. Das kann Gewalt von rechts oder links sein, mit dem Ergebnis eines autoritären Staates“¹⁵¹.

Durch die Machtkonzentrierung des Präsidenten Nicolas Sarkozy sowie die gleichzeitige Entmachtung des Premierministers, als auch die faktisch weiterhin schwache Stellung des

¹⁴⁹ Zitat aus Kempf 2009; S. 401

¹⁵⁰ Vgl. dazu: Artikel von Gero von Randow „Die Leere der Macht“ vom 18.März 2010 in: Die Zeit Nr.12; ebenso: Kempf 2009, S. 401,402

¹⁵¹ Zitiert nach Artikel von Gero von Randow „Die Leere der Macht“ vom 18.März 2010 in: Die Zeit Nr.12

Parlaments innerhalb der Gewaltenteilung, muss der Indikator 2 „Mangelnde Kontrolle der Exekutive durch das Parlament“ bejaht werden.

Der Indikator 2 ist somit defekt.

Indikator 3: Mangelnde Kontrolle der Exekutive wie auch der übrigen öffentlichen Amtsträger durch die Gerichtsbarkeit

Wie bereits unter den Justizrechten (Indikator 1: Rechtliche Begrenzungen) erläutert wurde, erklären Gerichte Gesetze als verfassungswidrig und fordern die Regierung auf, neue verfassungskonforme Gesetze zu verabschieden. In oben genannten Fall wurde das Gesetz über die Haft vor der Anklageerhebung (*garde à vue*) vom französischen Verfassungsgericht als verfassungswidrig erklärt. Das von der Regierung daraufhin neu verabschiedete Gesetz wurde vom Kassationsgericht ebenfalls als gesetzeswidrig beurteilt¹⁵². Dieses Beispiel unter vielen weiteren zeigt, dass die Gerichte mit ihren Urteilen das Handeln der Regierung zwar kontrolliert, die Regierung aber ihr Handeln nur teilweise oder gar nicht danach richtet. Eine effektive Kontrolle der Exekutive kann diesbezüglich nicht bejaht werden.

Auch in den Gerichtsverfahren gegen Polizisten und Sicherheitsbehörden (die auch Teil der Exekutive sind), die Strafgefangene schwer misshandelten, zum Teil mit Todesfolge, mangelt es an der Durchsetzbarkeit der Gerichte. Die meisten dieser Fälle werden kontinuierlich vertagt oder es kommt mit der Begründung „mangels an Beweisen“ zu keiner Verurteilung der Polizisten. Die Polizisten bleiben straffrei und unterliegen damit faktisch keiner Kontrolle durch die Gerichte. Amnesty International bemängelte zum wiederholten Male in seinem „Amnesty Report 2012 Frankreich“ die fehlende Unabhängigkeit der gerichtlichen Verfahren. In der Presse werden Bedenken geäußert, dass in Frankreich inzwischen „rechtsfreie Räume“, wie z. B. der Umstand, dass ein Anwalt keinen Zutritt zu einer Vernehmungszelle erhält¹⁵³, entstanden sind.

Aufgrund vorliegender Kritikpunkte könnte man den Status der französischen Justiz folgendermaßen umschreiben: Das Ansehen der französischen Justiz wird durch die übermäßig starke Exekutive überlagert.

¹⁵² Quelle: Amnesty Report 2011 Frankreich; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/frankreich/>.

¹⁵³ Zitat und Beispiel aus : Artikel von Gero von Randow „Die Leere der Macht“ vom 18.März 2010 in: Die Zeit Nr.12

Der Indikator 3 ist damit defekt.

Indikator 4: Mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit, insbesondere gegenüber Interferenzen durch die Exekutive

Der gefährdete Zustand der französischen Justiz macht sich auch bezüglich deren Unabhängigkeit bemerkbar. Diese wird an dieser Stelle durchleuchtet.

Eine große Rolle spielt dabei, dass die Staatsanwälte in Frankreich nicht unabhängig agieren können, sondern von den Weisungen des Justizministeriums abhängig sind¹⁵⁴. Bekanntermaßen erteilt das Justizministerium den Staatsanwälten Weisungen. Die Staatsanwälte werden zwar nicht gezwungen sich an die vom Justizministerium erteilten Weisungen zu halten, doch wer Rücksicht auf seine Karriere nehmen will, sollte diese befolgen. Staatsanwälte protestieren immer wieder gegen diese hierarchische Rangfolge und fordern ihre Unabhängigkeit, bisher jedoch erfolglos¹⁵⁵. Des Weiteren wehrten sich 20 Berufsverbände in Frankreich, darunter Rechtsanwälte, Richter, Justizangestellte und Beamte des Strafvollzugs, gegen Sarkozys Reform des Strafvollzugs. Diese beinhaltet die Streichung der Untersuchungsrichter und die Übertragung ihrer Aufgaben an die Staatsanwälte, die bereits von dem Justizministerium abhängig sind¹⁵⁶. Diese Reform grenzt nicht nur die Unabhängigkeit der Justiz ein, sondern durchbricht das Prinzip der Gewaltenteilung, indem die Aufgaben und Kompetenzen der Ermittlungsrichter in den Aufgabenbereich der Staatsanwälte übertragen werden sollen. Auch hierin muss ein Defekt bezüglich der Gewaltenteilung bejaht werden.

Bereits am 30.09.2009 hat diesbezüglich die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE) in seiner verabschiedeten Entschließung an die „volle Unabhängigkeit“ für Richter, Anwälte von Beklagten, Staatsanwälten und Polizei in Frankreich appelliert. Frankreich solle die Abschaffung des Untersuchungsrichters (juge d’instruction) überdenken und bei einer gegebenenfalls eintretenden Abschaffung die Rolle der Staatsanwälte stärken¹⁵⁷.

Die Ausführungen zeigen, dass die Position der französischen Gerichtsbarkeit nicht so stark ist, als dass sie sich gegenüber der Exekutive durchsetzen könnte. Eine mangelnde

¹⁵⁴Vgl. Artikel: „Sarkozys Reform löst Aufruhr in Justiz aus“ vom 10.03.2010, Abrufbar unter: <http://www.tagesspiegel.de/politik/international>. (Zugriff am: 20.1.2012)

¹⁵⁵ Vgl. Artikel: „Frankreichs Justiz will Unabhängigkeit. Hartnäckige Untersuchungsrichter“ vom 15.12.2011; abrufbar unter: <http://www.taz.de/!8381>. (Zugriff am: 20.1.2012)

¹⁵⁶ Artikel vom 10.03.2010 „Sarkozys Reform löst Aufruhr in Justiz aus“; abrufbar unter: www.tagesspiegel.de/politik/international. (Zugriff am: 20.1.2012)

¹⁵⁷ Pressemitteilung des Europarates vom 30.09.2009; abrufbar unter: www.gewaltenteilung.de/europarat-unabh.pdf (Zugriff am: 3.2.2012)

Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der französischen Gerichtsbarkeit muss hier bejaht werden.

Der Indikator 4 ist somit ebenfalls defekt.

Insgesamt müssen folgende Aspekte bezüglich der Gewaltenteilung festgehalten werden. Bereits in der Französischen Verfassung nimmt der Staatspräsident eine zentrale Rolle ein und ist Hüter der Verfassung (Art. 5 FVerf). In der Verfassungswirklichkeit höhlte zudem Nicolas Sarkozy unter seiner Präsidentschaft seine Kompetenzen in extenso aus. Durch weitere Reformen weitete er diese noch aus, was zu einer faktischen Verschiebung der Gewaltenteilung zugunsten des Staatspräsidenten und damit der Exekutive führte. Eine effektive Gewaltenteilung kann deshalb nicht mehr bejaht werden.

5.3.4.2 Kriterium 2: Korruption

Indikator: Vorhandensein von Korruption

Von Transparency International wird Frankreich im „Global Corruption Barometer 2010“¹⁵⁸ auf Rang 25 von weltweit 178 untersuchten Ländern eingestuft, mit einem „Corruption Perceptions Index“ (CPI)¹⁵⁹ von 6,8 Punkten innerhalb einer Skala von 0 (als extrem von Korruption befallen) und 10 (als frei von Korruption)¹⁶⁰. Im Vergleich zu Deutschland wurde es 10 Plätze schlechter eingestuft, dagegen im Vergleich zu Spanien 5 Ränge besser und zu Portugal 7 Plätze weiter vorn in die Rangliste eingegliedert. Im weiteren europäischen Vergleich wurden die Länder Großbritannien mit einem CPI von 7,6 Punkten, gefolgt von Belgien mit einem CPI von 7,1 Punkten, zwischen den Ländern Deutschland (CPI 7,9) und Frankreich (CPI 6,8) bewertet. Im internationalen Vergleich ist hervorzuheben, dass sich

¹⁵⁸ „Der Global Corruption Report (GCR) bietet eine in die Tiefe gehende Analyse zum Stand der Korruption in der Welt.“: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.

¹⁵⁹ „Der CPI misst den Grad der im öffentlichen Sektor – bei Beamten und Politikern – wahrgenommenen Korruption.“: <http://www.transparency.de/Corruption-Perception-Index-2010.2.1742.98.html>

¹⁶⁰ „Der CPI ist als eine Rangliste von Ländern zu sehen, die auf der Basis von Punktwerten zwischen 0 (als extrem von Korruption befallen wahrgenommen) und 10 (als frei von Korruption wahrgenommen) gebildet ist.“: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010.

unter anderem Katar mit einem CPI von 7,7 Punkten, Chile mit einem CPI von 7,2 Punkten und Uruguay mit einem CPI von 6,9 Punkten vor Frankreich positioniert haben.

Die Ursachen und Möglichkeiten für die Korruption in Frankreich sind vielschichtig und komplex. Innerhalb dieses Indikators werden nun die wichtigsten Punkte zum Thema Korruption in Frankreich aufgeführt.

Nach umfassender Analyse kann festgestellt werden, dass insbesondere die französische Exportindustrie korruptionsanfällig ist. Innerhalb dieser fallen dabei die Bereiche der Rüstungs-, Luft- und Raumfahrtindustrie, der Nuklear- und Ölindustrie, der Telekommunikation und des Waffenexports in das korruptionsanfällige Verhalten. Aber nicht nur bei Unternehmen findet man Korruption vor, sondern auch innerhalb des französischen Staates. Ein Grund dafür liegt darin, dass der französische Staat trotz der Privatisierungswelle des letzten Jahrzehnts in oben genannten Bereichen der Exportindustrie weiterhin als Anteilseigner beteiligt ist. Im Bereich des Waffenexports kommt die starke Personalvernetzung zwischen Verteidigungsministerium, Armee und Rüstungsindustrie in korrupten Verhalten insbesondere zum Tragen, wie etliche Fälle, wie z. B. der Fall „Elf-Aquitaine“, gezeigt haben ¹⁶¹.

Zudem nahm in den letzten zwei Jahrzehnten auf Ministerialebene erschwerend die sogenannte „pantouflage“ zu, d. h. der Wechsel von Spitzenbeamten in die Wirtschaft. Das französische Recht sieht zwar Beschränkungen zur Vermeidung offensichtlicher Interessenkonflikte vor, in der Praxis werden diese aber wenig beachtet. Nach Ansicht von Yves Mény (1992:137) werden dadurch „subtile Formen der Korruption“ sogar gefördert¹⁶². Aufgrund vorangegangener Ausführungen ist Korruption in Frankreich unstreitig gegeben. Der Indikator Korruption ist damit als defekt zu bewerten.

5.3.5 Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt

Indikator 1: Informelle Etablierung demokratisch nicht legitimierter Machtgruppen

Neben der informellen Etablierung demokratisch nicht legitimierter Machtgruppen, die sich unkontrollierbare Vorrechte sichern, liegt ein Defekt nach Merkel et al. (2003:92) innerhalb dieses Indikators vor, wenn „reservierte Politikbereiche“ nicht dem demokratischen Entscheidungsprozess unterliegen.

¹⁶¹ Ruß 2005, S. 371, 372

¹⁶² Mény 1992, S. 137

In Frankreich sind dem Präsidenten in zweierlei Hinsicht eine sogenannte „Domaine réservé“ vorbehalten. Zum einen steht ihm die alleinige Entscheidungsbefugnis zum Einsatz von Nuklearstreitkräften zu. Diese Befugnis basiert auf einem Dekret des Ministerialrates von 14.1.1964. Eine weitere „Domaine réservé“ des Präsidenten begründet sich auf dem sog. „Notstandsartikel“, dem Art. 16 FVerf. Problematisch ist dieser Artikel dahingehend, dass im Falle eines Notstandes, den der Präsident selber ausruft, seiner Macht per Verfassung keine Grenzen gesetzt sind (Kempf 2009:356). Die am 1.3.2009 in Kraft getretene Verfassungsreform der sogenannten „Balladur-Kommission“ hat die Alleinbefugnis des Präsidenten bezüglich des Art. 16 FVerf beschränkt. Nun sind die vom Präsidenten ausgesprochenen Notstandsbefugnisse „auf Antrag eines der beiden Präsidenten der Kammern oder 60 Parlamentariern vom Verfassungsrat zu überprüfen“¹⁶³.

Demzufolge kann bezüglich der Notstandsregel ein reservierter Politikbereich zugunsten des Präsidenten ausgeschlossen werden, da nun die alleinige Entscheidungsbefugnis des Präsidenten durch die Kontrollmöglichkeit des Parlaments demokratisch entkräftet wurde. Bezüglich des Einsatzes von Nuklearstreitkräften bestehen weiterhin demokratische Defizite. Einerseits hinsichtlich der alleinigen Entscheidungsbefugnis des Präsidenten und andererseits, da diese Befugnis auf einem Dekret des Ministerialrates basiert und nicht auf einer parlamentarischen Entscheidung, um eine demokratische Legitimation für den Präsidenten zu ermöglichen. Beide Defizite sind bis dato nicht ausgeräumt worden. Hierin muss demzufolge nach dem Konzept von Merkel et. al (2003) ein Defekt bejaht werden.

Der Indikator 1 ist somit defekt.

Indikator 2: Verhältnis Politik und Militär

Nach Merkel et al. (2003:93) wird im Verhältnis Politik und Militär die zivile Kontrolle über das Militär in demokratischen Verfassungsstaaten verlangt, d. h. die zivilen Autoritäten treffen politische Entscheidungen und das Militär führt diese aus. Ein Defekt würde vorliegen, wenn zum einen das Militär eine indirekte Intervention durchführt, wie z. B. durch Erpressung oder Befehlsverweigerung oder eine direkte Intervention vornimmt, wie z. B. durch Obstruktion oder Putsch (Merkel et al. 2003:95).

Gemäß Art. 12 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789, die Teil der französischen Verfassung ist, erfordert die Gewährleistung der Menschen- und Bürgerrechte eine Streitmacht.

Der Präsident ist in Frankreich dabei gemäß Art. 15 FVerf Oberbefehlshaber der Streitmächte.

¹⁶³ Zitat aus: Kempf 2009, S. 400

Während seiner Amtszeit und vor allem zu Beginn seiner Amtszeit näherte sich der Präsident Nicolas Sarkozy an die Politik des Präsidenten der USA George W. Bush und die damit verbundene Idee der Komplementarität zwischen der europäischen Verteidigung und dem atlantischen Bündnis. Insbesondere sprach er sich für die Wichtigkeit der europäischen Verteidigung aus. Der Präsident Nicolas Sarkozy wollte deshalb im zweiten Halbjahr 2008 die französische Truppenbeteiligung am Afghanistankrieg wesentlich erhöhen, um die französische Präsenz und Machtstellung hervorzuheben. Faktisch wurden seinem Vorhaben aus drei Gründen Grenzen gesetzt. Mit der ausgebrochenen internationalen Finanzkrise verfügte Frankreich über keine finanziellen Mittel, um dieses Vorhaben umzusetzen. Zudem kam zu diesem Zeitpunkt der plötzliche Tod von 10 Soldaten bei einem Angriff in Afghanistan zu Fall und der Erkenntnis, dass dieser Militäreinsatz unberechenbaren Gefahren ausgesetzt ist. Nicht zuletzt führte Russland gleichzeitig eine Militäroperation gegen Georgien, deren Integrität Sarkozy zwar respektierte, aber militärisch nicht unterstützen wollte¹⁶⁴.

Mit der im Jahre 2009 unter der sog. „Balladur-Kommission“ in Kraft getretenen Verfassungsreform wurden die Rechte des Parlaments bei Auslandseinsätzen des Militärs etwas gestärkt. Bei Militäreinsätzen, die länger als vier Monate betragen, wurde dem Parlament ein Zustimmungsrecht eingeräumt¹⁶⁵.

Damit hat sich die mächtige Stellung des Präsidenten bezüglich der Streitmächte nicht nur faktisch, sondern nun auch verfassungsrechtlich entkräftet.

Von Seiten des Militärs liegen keine Anhaltspunkte für eine direkte oder indirekte Intervention vor. Dem Verhältnis zwischen der Politik und dem Militär liegen damit keine Defekte zugrunde.

Der Indikator 2 ist somit nicht defekt.

¹⁶⁴ Zum Ganzen: Ménudier 2008: „Sarko und Europa“, S. 40 in: Europäische Rundschau Nr. 4/2008

¹⁶⁵ Kempf 2009, S. 400

Tabelle 5-3: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) für Frankreich

Indikatoren	Frankreich	
	Bewertung	
A. Wahlregime		
Verfassungsrechtliche Bestimmungen und Verfassungswirklichkeit		
I 1: Aktives und passives Wahlrecht	nicht defekt	
I 2: Freie und faire Wahlen	nicht defekt	
I 3: Gewählte Mandatsträger	nicht defekt	
Teilregime B: Die politischen Teilhaberechte		
Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse-, und Informationsfreiheit		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Ökonomische Unabhängigkeit		defekt
I 3: Operative Gestaltungsfreiheit		defekt
Kriterium 2: Die Assoziationsfreiheit		
Politischer Pluralismus		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Verbot bzw. gezielte Behinderung der Operationsfähigkeit von Parteien	nicht defekt	
I 3: Verbot bzw. gezielte Repression von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen	nicht defekt	
Kriterium 3: Versammlungs- und Demonstrationsrecht		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen Substantielle Beschneidung per Gesetz	nicht defekt	
I 2: Dauerhafte Aushöhlung durch Zwangsmaßnahmen	nicht defekt	
Teilregime C: Bürgerliche Freiheitsrechte		
Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte		
Rechtliche Bestimmungen		
I 1: Allgemeine substantielle Einschränkung bezüglich der Menschenrechte	nicht defekt	
I 2: Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung		defekt
Performanz der Menschenrechte		
I 3: Verletzung der Grundrechte durch staatliche Akteure		defekt
I 4: Häufung von Übergriffen durch private Akteure		defekt
Kriterium 2: Justizrechte		
Gleicher Zugang zu Gericht		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen bzw. rechtliche Begrenzungen		defekt

I 2: Faktische Verwehrung für signifikante Bevölkerungsgruppen (Verfassungswirklichkeit)		defekt
Gleichheit vor dem Gesetz		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen		defekt
I 2: Ungleichbehandlung signifikanter Bevölkerungsgruppen aufgrund des sozialen Status (Verfassungswirklichkeit)		defekt
Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung		
Effektive Gewaltenteilung		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Mangelnde Kontrolle der Exekutive durch das Parlament		defekt
I 3: : Mangelnde Kontrolle der Exekutive wie auch der übrigen öffentlichen Amtsträger durch die Gerichtsbarkeit		defekt
I 4: Mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit, insbesondere gegenüber Interferenzen durch die Exekutive		defekt
Korruption		
I 5: Vorhandensein von Korruption		defekt
Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt		
I1: Informelle Etablierung demokratisch nicht legitimierter Machtgruppen		defekt
I 2: Verhältnis Politik und Militär	nicht defekt	

5.4 Frankreich: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept „Die Qualität von Demokratien“ von Morlino (2004)

5.4.1 Konstrukt 1: Rule of Law

Indikator 1: Souveränität des Rechtsstaats

Die Artikel 1-4 der Französischen Verfassung (FVerf) sind der Souveränität des französischen Rechtsstaates gewidmet. Im Art. 1 FVerf wird Frankreich als eine unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik definiert. Gemäß Art. 3 FVerf liegt die nationale Souveränität beim Volk. Das Volk übt diese durch seine Vertreter und den Volksentscheid aus.

Die nationale Souveränität Frankreichs ist jedoch, wie in den anderen europäischen Mitgliedstaaten, im Laufe des europäischen Integrationsprozesses geschwächt worden. So werden über 100 Richtlinien und mehrere 1000 Verordnungen pro Jahr gemeinschaftsrechtlich bestimmt. Diese müssen in nationales Recht umgesetzt werden. An der Ausarbeitung des Gemeinschaftsrechts sind neben der europäischen Kommission die Regierungen der nationalen Staaten über den Europäischen Ministerrat beteiligt und nicht das Parlament. Damit werden dem Parlament legislative Kompetenzen entzogen¹⁶⁶. Die französischen Parlamentarier wehrten sich dagegen und gründeten eine Art „Ständigen Ausschuss“, der aus Mitgliedern der Nationalversammlung und des Senats zusammengesetzt ist und zuständig für das europäische Gemeinschaftsrecht ist. Ziel der Parlamentarier war dabei, besser über Gesetzesvorhaben informiert zu werden und über die Regierung Einfluss auf die Gesetzesvorhaben ausüben zu können. Dazu wurde im Jahre 1992 der Artikel 88 Absatz 4 FVerf eingefügt, der sowohl die Vorlage von europäischen Gesetzesentwürfen als auch deren Entschließung durch die Mitglieder der Nationalversammlung und des Senats garantiert. Trotz verfassungsrechtlicher Garantie konnten jedoch faktisch keine parlamentarischen Entschließungen oder eine Einwirkung auf die Regierung bei europäischen Gesetzesvorhaben nachgewiesen werden, so dass die geschwächte Position des Parlaments nicht verbessert wurde. Im Vergleich zu Deutschland wehrte sich Frankreich zeitlich früher und vehementer, die parlamentarische Situation müsste sich aber dennoch wesentlich verbessern¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Kimmel 2008, S. 263

¹⁶⁷ Kimmel 2008, S. 263, 264

Durch die gemeinschaftlichen Vorgaben, die in nationales Recht umgesetzt werden, wird in den Rechtsstaat der einzelnen Mitgliedstaaten eingewirkt. Dieser europäische Integrationsprozess ist in Frankreich in besonderem Maße fortgesetzt, wie die oben genannte Anzahl an Gesetzesumsetzungen gezeigt hat. Das Parlament, dem die Rolle der Volksvertretung innewohnt und wodurch die Volkssouveränität zum Ausdruck kommt, wurde trotz Bemühens um Beteiligung an europäischen Gesetzesentwürfen, faktisch geschwächt. Auch kann sich der französische Nationalstaat nicht gegen die europäischen Vorgaben wehren, da er als Gründungsstaat der EU im besonderen Maße an dem Fortschreiten der EU beteiligt ist. Die aktuellen Verhandlungen bezüglich der „Rettungsschirme“ für verschuldete EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Wirtschaftskrise bestätigen insbesondere Frankreichs und Deutschlands Führungsrolle innerhalb der EU.

Die Souveränität des französischen Rechtsstaates wurde und wird aber, wie bei den anderen EU-Mitgliedstaaten, durch die fortlaufende Verflechtung mit dem Gemeinschaftsrecht beeinträchtigt¹⁶⁸. Die Souveränität des französischen Rechtsstaats kann demzufolge nicht mehr als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Der Indikator 1 ist kein Qualitätsmerkmal.

Minimierung der Effekte von Korruption

Indikator 2: Rechtliche Bestimmungen der Antikorruptionsmaßnahmen

Gemäß Artikel 433-1 Strafgesetzbuch (Code pénal) ist Korruption strafbar.

Besonders positiv hervorzuheben ist, dass Frankreich im Gegensatz zu Deutschland die UN-Konvention gegen Korruption unterzeichnet und auch ratifiziert, d. h. in nationales Recht umgesetzt hat¹⁶⁹.

Einschränkend und gegenteilig zu Deutschland, dem das Legalitätsprinzip zugrunde liegt, gilt in Frankreich gemäß Art. 40 Abschnitt I Strafgesetzbuch jedoch das Opportunitätsprinzip¹⁷⁰. Dieses besagt, dass im strafrechtlichen Handeln die Staatsanwälte einen Ermessensspielraum haben, ob wegen einer Straftat eingeschritten werden soll oder nicht. Hinsichtlich der Strafverfolgung von Korruptionsdelikten bedeutet dies, dass ein Strafverfahren von Rechts wegen nicht eingeleitet werden muss und von der strafrechtlichen Ahndung je nach Entscheidung des Staatsanwalts auch abgesehen werden kann.

¹⁶⁸ Kimmel 2008, S: 234

¹⁶⁹ Transparency International, Pressemappe 2010, S. 15, abrufbar unter: <http://www.transparency.de/uploads/media/Pressemappe-CPI-2010.pdf>

¹⁷⁰ Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten, Länderbericht Frankreich 2007, S.109; abrufbar unter: <http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie>; Vgl. ebenso: Ruß 2005, S. 377

Hinzu kommt, dass die Staatsanwälte in Frankreich, wie unter dem Konzept von Merkel et al. (2003) erläutert wurde, faktisch von den Weisungen des Justizministeriums abhängen, und damit deren Einschreiten teilweise bei möglichen Korruptionsfällen an weitere Hürden gebunden sind.

Unter aufgeführten Aspekten ist die Strafverfolgung von Korruption nicht zwingend und ausnahmslos.

Damit kann der Indikator 2 nicht als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Indikator 3: Faktische Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen

Da die Staatsanwälte faktisch von den Weisungen des Justizministeriums abhängen, wird deren Handeln bezüglich der Einleitung eines Korruptionsverfahren begrenzt. Um Korruption jedoch effektiv bekämpfen zu wollen, müsste jedes Korruptionsdelikt von Amts wegen verfolgt werden. Erfahrungsgemäß haben Ausnahmen immer dazu geführt, dass gesetzliche Lücken völlig ausgeschöpft werden, wodurch faktisch keine Minimierung der Korruption bewirkt wird. Betrachtet man den Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von Transparency International für Frankreich, so kann man feststellen, dass sich die Korruption innerhalb der Jahre 2007 bis 2010 verschlechtert hat: 2007: 7,3 CPI (bei einer Skala 0-10, wobei 10 ein korruptionsfreier Status bedeutet), 2008: 6,9 CPI, 2009: 6,9 CPI im Jahr 2010: 6,8 CPI¹⁷¹. Erst im Jahre 2011 hat sich die Korruption minimal verbessert mit einem CPI von 7,0. Dieser Wert liegt aber immer noch unter dem CPI von dem Jahr 2007 mit 7,3.

Die mangelnden rechtlichen Bestimmungen für Antikorruptionsmaßnahmen spiegeln sich in dem faktischen Vorhandensein von Korruption wider. Die mangelnde Durchsetzbarkeit von Antikorruptionsmaßnahmen beruht auf deren fehlender Grundlage. Das im Französischen Strafgesetzbuch geltende Opportunitätsprinzip ist kein ausreichendes Mittel, um Korruption zu bekämpfen.

Der Indikator 3 kann somit nicht als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Indikator 4: Prozessdauer und Effizienz der Gerichte

Ein Grund für die lange Prozessdauer und Ineffizienz der französischen Gerichte liegt in der Überlastung der Justiz. Dieser Zustand hat sich verschlechtert, seitdem die Regierung im Jahre 2009 einen Personalabbau in die Wege leitete und finanzielle Mittel für die Justiz kürzte. So wurden beispielsweise etliche kleine Gerichte in der Provinz geschlossen und Justizangestellte zu Überstunden ohne Ausgleich verpflichtet. Die Richterin Géraldine

¹⁷¹ Quelle: Transparency International, Corruption Perception Index 2007-2011, jeweils abrufbar unter: <http://www.transparencyinternational.org>

Rigollot der Gewerkschaft „Syndicat de la Magistrature“ bewertet den aktuellen Zustand der Gerichte mit folgenden Worten: „Wir sind mit unseren Kräften am Ende“. Anhand des aktuellen finanziellen Budget kann dieser Zustand bestätigt werden, denn tatsächlich stellt Frankreich lediglich 53 Euro pro Einwohner für die Justiz zur Verfügung, während es in Deutschland doppelt so viel, also 106 Euro pro Einwohner sind¹⁷².

Erschwerend kam innenpolitisch hinzu, dass der Präsident Nicolas Sarkozy nicht davor zurückschreckte, die Richter im Rahmen seiner Sparreform zu beschimpfen. Die finanzielle Situation verschlimmerte sich so sehr, dass z. B. in Nantes 4000 juristische Fälle von drei Richtern bearbeitet werden müssen. Unter diesen Umständen organisierten die Richter einen Streik, obwohl die Möglichkeit zu streiken den Richtern per Gesetz verwehrt ist. Die Richter sahen aber in dem Streik ein angemessenes Mittel, sich den drastischen Kürzungen und dem Verhalten von Nicolas Sarkozy zu widersetzen¹⁷³.

Weitere Beispiele für die zu lange Prozessdauer und Ineffizienz der Gerichte sind Fälle der Menschenrechtsverletzungen im Polizeigewahrsam, zum Teil mit Todesfolge (vgl. dazu auch Merkel et al. (2003), Indikator „Menschenrechtsverletzungen“). Laut Berichten von Amnesty International werden bei den meisten Fällen die Gerichtsverhandlungen über die Jahre hinweg immer wieder vertagt. Viele Fälle darunter bleiben unaufgeklärt und werden angeblich aus „Mangel an Beweisen“ trotz vorhandener rechtsmedizinischer Gutachten eingestellt. Die meisten Polizisten werden freigesprochen. Von unparteiischen Gerichten kann schwerlich ausgegangen werden, wie der anschließende Beispielsfall zeigt. Im Fall von „Abou Bakari Tandia“ kam dieser im Jahre 2005 nachweislich aufgrund der ihm im Polizeigewahrsam zugefügten Körperverletzungen zu Tode. Erst im Juli 2009 war das rechtsmedizinische Gutachten fertiggestellt worden. Die Polizisten widersprachen diesem und behaupteten, Abou Bakari Tandia hätte sich die Verletzungen in der Zelle selbst zugefügt. Obwohl das rechtsmedizinische Gutachten bestätigte, dass die Verletzungen dem Inhaftierten bei der Auseinandersetzung mit Polizisten zugefügt wurden, sind die Polizisten erst im November 2010 von dem zuständigen Ermittlungsrichter dazu befragt worden. Bis heute gibt es weder ein Ergebnis der Ermittlungen, noch kam es zu einer rechtskräftigen Verurteilung der Polizisten¹⁷⁴.

¹⁷² Quelle und Zitat aus: Artikel von Hans-Hagen Bremer: „Sarkozys Reform löst Aufruhr in Justiz aus“ vom 10.03.2010; abrufbar unter: <http://www.tagesspiegel.de/politik/international> (Zugriff am: 20.1.2012)

¹⁷³ Vgl. dazu: Artikel: „Sarkozy sind die Sicherungen durchgeknallt“ vom 08.02.2011; abrufbar unter: www.tagesschau.de/ausland/richterstreik (Zugriff am: 3.2.2012)

¹⁷⁴ Quelle: Amnesty Report Frankreich 2011; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/frankreich>

Die zu lange Prozessdauer und die Ineffizienz der Gerichte sind in Frankreich nach dargestellten Faktoren zu bemängeln.

Der Indikator 3 kann somit nicht als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Indikator 4: Souveränität der Verfassung

Bisher gab es 18 Verfassungsänderungen, wovon nur fünf bis 1992, also in den ersten Jahrzehnten der V. Republik, erfolgten. Bis dahin konnte man demzufolge von einer stabilen Verfassung ausgehen. Alle anderen fanden nach 1992 statt und stehen im engen Zusammenhang mit der Entwicklung der Europäischen Integration. Die für das politische System der V. Republik wichtigsten Verfassungsänderungen sind die Direktwahl des Staatspräsidenten durch das Volk im Jahre 1962, die Reform des Verfassungsrates im Jahre 1974 und die Reform des Parlaments im Jahre 1995, die Verkürzung der Amtszeit des Staatspräsidenten von sieben auf fünf Jahre im Jahr 2000 und das Vorantreiben der Dezentralisierung im Jahre 2003. Innerhalb dieser wird die Direktwahl des Präsidenten durch das Volk als die wichtigste Verfassungsänderung gesehen¹⁷⁵. In einem in Art. 89 FVerf vorgesehenen Verfahren kann die Verfassung verändert werden. Laut Wortlaut des Art. 89 FVerf steht dem Staatspräsidenten das Initiativrecht „auf Vorschlag des Premierministers wie den Mitgliedern des Parlaments“ zu.

Faktisch wurde diese Regelung wenig beachtet, denn von 360 parlamentarischen Vorschlägen, die bis Ende 1999 eingebracht wurden, wurde keiner behandelt. Nur der parlamentarische Vorschlag zur Verkürzung der Amtszeit von sieben auf fünf Jahre im Jahre 2000 war erfolgreich¹⁷⁶. Auch die wichtigste Verfassungsänderung aus dem Jahre 1962, die die Direktwahl des Staatspräsidenten durch das Volk beinhaltete, kam nicht nach dem Verfahren des Art. 89 FVerf zustande, sondern durch einen von dem damaligen Präsidenten de Gaulle eingeleiteten Volksentscheid gemäß Art. 11 FVerf. Somit verlief auch diese Verfassungsänderung ohne parlamentarische Abstimmung¹⁷⁷.

Als unveränderbar in der französischen Verfassung wird die sog. Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789, eine Art Grundrechtskatalog, und die Präambel der Verfassung der IV. Republik von 1946 gesehen, die beide durch den Verfassungsrat in den „bloc de constitutionnalité“ aufgenommen wurden und damit zur geltenden Verfassung zählen.

Bei zwei weiteren Ausnahmen ist eine Verfassungsänderung nicht möglich; die republikanische Staatsform ist aufgrund der Historie unveränderbar und im Falle einer

¹⁷⁵ Kimmel 2008, S. 265

¹⁷⁶ Vogel 2001, S. 266

¹⁷⁷ Kimmel 2008, S. 266

Verletzung der Unversehrtheit des Staatsgebietes durch eine militärische Invasion darf keine Verfassungsänderung vorgenommen werden¹⁷⁸. Alle anderen Gebiete dürfen verändert werden. Dadurch scheint die Verfassung auf den ersten Blick leicht zu verändern sein. Tatsächlich ist dies mit einer einfachen Mehrheit in jeder Kammer oder mit einer Mehrheit beim Volksentscheid sowie mit einer Mehrheit von 60% des Kongresses, jedoch mit Zustimmung des Präsidenten, möglich. Zwei Einschränkungen sind hier zu erwähnen. Zum einen gab es aufgrund des Wahlmodus bis dato eine bürgerlich-konservative Mehrheit im Senat. Mit dieser Vetomacht konnte der Senat jede „progressive“ Verfassungsänderung blockieren. Zum anderen spielt auch hier die Vetomacht des Staatspräsidenten eine große Rolle. Diese wird durch die Überwachungsfunktion des Präsidenten gemäß Art. 5 FVerf („Der Präsident der Republik wacht über die Einhaltung der Verfassung.“) als auch durch seine, wie bei der Wahl des Parlaments, direktdemokratische Legitimation begründet¹⁷⁹. Diese konzentrierte Machtfülle in einer einzigen Person wurde unter der Amtszeit des Präsidenten Sarkozy besonders ausgehöhlt, wie bereits bei dem Konzept von Merkel et al. (2003) unter dem Kriterium der Gewaltenteilung dargestellt wurde.

Insgesamt betrachtet ist die Souveränität der Verfassung sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene verschiedenen Gefahren ausgesetzt. Sie ist per se durch das in Art. 89 FV geregelte Verfahren leicht zu verändern. Die Machtkonzentration des Staatspräsidenten und die geschwächte Stellung des Parlaments machen sie faktisch „für politisch notwendige Vorhaben“ besonders anfällig. Hinzu kommen durch den europäischen Entwicklungsprozess Verfassungsänderungen, die nach europäischen Vorgaben durchgeführt werden müssen. Diese kamen ab dem Jahr 1992 mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags (es waren mindestens sieben diesbezügliche Verfassungsänderungen) besonders zum Tragen. Mit insgesamt 19 Verfassungsänderungen, wovon 14 ab dem Jahre 1992 stattfanden, ist die Stabilität der französischen Verfassung in Frage zu stellen. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts und die zunehmende Verflechtung mit diesem „beeinträchtigen bzw. beenden ... die Souveränität des Gesetzes.“¹⁸⁰ Die Souveränität der Verfassung kann aufgrund der verschiedenen erläuterten Faktoren nicht als Qualitätsmerkmal bejaht werden.

Der Indikator 4 „Souveränität der Verfassung“ ist demzufolge kein Qualitätsmerkmal.

¹⁷⁸ Kimmel 2008, S. 266

¹⁷⁹ Kimmel 2008, S. 267

¹⁸⁰ Zitat aus Kimmel 2008, S. 234; Auslassung innerhalb des Zitats durch Autorin der Dissertation

Indikator 6: Rolle des Verfassungsgerichts (in Frankreich: Verfassungsrat)

Aus den historisch schlechten Erfahrungen des Ancien Régime untersagte die französische Tradition eine Verfassungsgerichtsbarkeit, die Gesetze überprüfen sollte. Die Souveränität der Gesetze sollte nach der Rousseau'schen Vorstellung von Demokratie beim Volk liegen bzw. bei dessen Repräsentanten, dem Parlament¹⁸¹.

In der Praxis war dies jedoch nicht umsetzbar und so wurde der Verfassungsrat innerhalb der V. Republik im Jahre 1958 gegründet. Gemäß Art. 56 FVerf besteht der Verfassungsrat aus 9 Verfassungsrichtern, die für 9 Jahre gewählt werden. Von den neun Verfassungsrichtern werden jeweils drei vom Staatspräsidenten, vom Präsidenten der Nationalversammlung und vom Senatspräsidenten aufgestellt. Gemäß den Artikeln 58-60 FVerf überwacht er die ordnungsgemäße Durchführung der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie das Verfahren bei einem Referendum. Des Weiteren obliegt ihm die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen. Vor der Verkündung eines Gesetzes kann er zur Begutachtung im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens gemäß Art. 61 Abs. 2 FVerf angerufen werden. Nicht zuletzt überprüft er sowohl verfassungsergänzende Gesetze (Lois Organiques) als auch internationale Verträge. Er kontrolliert, ob das Parlament verfassungsgemäß handelt.

Innerhalb der im Jahre 2009 in Kraft getretenen Verfassungsreform wurde die Prioritätsvorabentscheidung zu Verfassungsfragen (in Frankreich QCP genannt), die den Bürger die Möglichkeit eröffnet, die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes gerichtlich überprüfen zu lassen, eingeführt. Die Verfassungsreform von 2008 (in Kraft getreten im Jahre 2009) hat mit der gerichtlichen Überprüfung eines Gesetzes durch jeden Bürger die oben genannte Rousseau'sche Philosophie widerlegt. Zwei Einschränkungen gibt es jedoch weiterhin. Das Gericht, bei dem die Überprüfung eines Gesetzes beantragt wurde und der zuständige Obergerichtshof, dies kann der Staatsrat oder der oberste Gerichtshof sein, müssen innerhalb von drei Monaten entscheiden, ob die Klage an das Verfassungsgericht weitergeleitet wird. Faktisch gab es bereits ein Jahr nach in Kraft treten dieser Verfassungsreform, also im März 2010, positive Ergebnisse. Von 400 Fällen wurden nach Überprüfung durch die Obergerichtshöfe 120 Fälle tatsächlich an das Verfassungsgericht

¹⁸¹ Kimmel 2008, S. 233

weitergeleitet. Dazu wurden in 102 Fällen Urteile durch das Verfassungsgericht gefällt, was in 22 Fällen die Streichung der Gesetze zur Folge hatte¹⁸².

Des Weiteren wurde im Rahmen dieser Verfassungsreform ein Amt „des Verteidigers der Bürgerrechte“ (Défenseur des droits) eingeführt. An dieses kann sich jeder Bürger wenden, der sich durch staatliches Handeln in seinen Rechten und Freiheiten verletzt fühlt¹⁸³. Doch nach in Kraft treten des Défenseur de droits wurden die Stellen anderer Organe eingestellt: die der bisherigen Ombudsperson, die der Nationalen Kommission für Ethik in Sicherheitsfragen (Commission de Déontologie de la Sécurité – CNDS), die der Kinderrechtsbeauftragten (Défenseure des enfants) sowie die der Hohen Behörde für die Bekämpfung von Diskriminierung und für Gleichstellung (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité - HALDE). Sehr bedenklich ist in diesem Zusammenhang, dass der Défenseur de droits deren Funktionen übernahm. Amnesty International kritisiert die fragliche Unabhängigkeit und Kompetenz des Amtes des Défenseur de droits, nachdem dieser die Funktionen der anderen Ämter mitausübt¹⁸⁴.

Das Amt „des Verteidigers der Bürgerrechte“ stellt grundsätzlich zwar ein „Mehr“ an Möglichkeiten für den Bürger dar, seine Rechte durchzusetzen, da aber seine Unabhängigkeit und Kompetenz in Frage zu stellen ist, kann kein Qualitätsmerkmal im Sinne des Konzeptes von Morlino (2004) bejaht werden. Bezüglich der erweiterten gerichtlichen Möglichkeiten vor dem Verfassungsgericht können jedoch zwei positive Gesichtspunkte festgehalten werden. Zum einen wurde der Schutz des Bürgers gegenüber staatlichem Handeln verbessert, indem sich der Bürger anhand der neu eingeführten Klagemöglichkeiten aktiv gegen ein Gesetz beim Verfassungsgericht wehren kann. Zum anderen hat sich dies auch faktisch, wie die eben genannten Fälle zeigen, als positiv erwiesen.

Die Rolle des Verfassungsgerichts kann damit als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Indikator 6 wird daher als Qualitätsmerkmal bewertet.

¹⁸²Angaben aus: Raphael Hadas-Lebel, Artikel „Verfassungsmäßigkeit ist jetzt auch Bürgersache“ vom 17.05.2011; abrufbar unter: <http://www.welt.de/debatte/die-welt-in-worten/ausland> (Zugriff am: 19.1.2012)

¹⁸³ Kempf 2009, S. 401

¹⁸⁴ Quelle: Amnesty Report Frankreich 2012; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2012/frankreich>

5.4.2 Konstrukt 2: Horizontal Accountability

Indikator 1: Unabhängige Medien: Wie sind die Besitzverhältnisse? Besteht die Gefahr der Monopolisierung?

Im Gegensatz zu dem Konzept von Merkel et al. (2003), bei dem die Monopolisierung des Informationsflusses untersucht wurde, steht bei Morlino (2004) die Monopolisierung in Bezug auf die Besitzverhältnisse der Medien im Vordergrund. Diese wird nachfolgend dargestellt.

Zu den wichtigsten Tageszeitungen in Frankreich gehören die linksliberale *Le Monde* mit einer jährlichen Auflage von 372.000, gefolgt von der konservativen *Le Figaro* mit 341.000 und der gemäßigten linksorientierten *Libération* mit 146.000 Exemplaren¹⁸⁵. Diese konnten sich trotz Konzentrierungsprozess in den Händen weniger Industriegruppen bis heute behaupten im Gegensatz zu den nach der Nachkriegszeit entstandenen 175 Regionalzeitungen, wovon heute nur noch 73 existieren, und den 28 überregionalen Blättern, wovon bereits im Jahre 2007 nur noch 13 gezählt werden konnten¹⁸⁶.

Der Konzentrierungsprozess der Mehrheit der Tages- und Wochenzeitungen und noch stärker des Hörfunks und des Fernsehens, begann in den 80er Jahren und wird von den Industriegruppen in Frankreich beherrscht.

So ist der Flugzeugbauer Serge Dassault Inhaber des Verlages Robert Hersant, wodurch ihm *Le Figaro*, *Figaro Magazine*, *L'Express*, *L'Expansion*, *L'Entreprise* und mehrere regionale Zeitungen gehören. Der Bankier Edouard de Rothschild ist Anteilseigner der Tageszeitung *Libération*. Zu dem Rüstungskonzern Armand Lagardère gehören die höchsten Anteile der Medien- und Presselandschaft in Frankreich. Er ist Mitinhaber von *Le Monde* und er ist Inhaber des Verlages Hachette und damit von *Paris Match*, etlichen anderen Zeitschriften und Regionalzeitungen. Im Bereich des Hörfunks und Fernsehen ist er Inhaber des Radiosenders Europe 1 sowie von einigen Satellitenprogrammen und Pay-TV Sendern. Nicht zuletzt ist er auch Film- und Fernsehproduzent. Daneben ist das erste französische Fernsehprogramm TV 1, welches der Marktführer der heutigen Werbeeinnahmen ist, im Besitz des Bauunternehmens Bouygues, der sich zu einem mächtigen Medienkonzern entwickelt hat¹⁸⁷. Da der Bauindustrie inzwischen 43% der Aktien des ersten französischen Fernsehprogramms gehören und das erste französische Fernsehen der Sender mit den höchsten Einschaltquoten ist, kommt die Monopolisierung der Medien besonders zum Tragen¹⁸⁸. Die eingeschränkte

¹⁸⁵ Tümmers, 2006, S. 207, 208

¹⁸⁶ Kempf 2009, S. 393, 394

¹⁸⁷ Tümmers 2006, S. 210-212; Kempf 2009, S. 393

¹⁸⁸ Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten, Länderbericht Frankreich 2007, S.110, abrufbar unter: <http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie>

Informationsfreiheit, die durch die journalistische Abhängigkeit von dem Sender verursacht wird, wirkt sich damit auf die Mehrheit der Zuschauer aus.

Nach Kempf (2009:394) wird die heutige Presse- und Medienkonzentration in Frankreich so umschrieben: „Durch ihr finanzielles Engagement haben sich die neuen Besitzer erhebliche politische Einflussmöglichkeiten und damit Eingriffe in die Berichterstattung geschaffen.“

Aus vorgenannten Gründen besteht eine Pressekonzentration bzw. Monopolisierung des Informationsflusses in Händen von Industriegruppen und zusätzlich eine besonders starke Verflechtung mit dem Staatlichen Fernsehen.

Der Indikator 4 kann somit nicht als Qualitätsmerkmal benannt werden.

Indikator 2: Unabhängige Medien: Ist in dem jeweiligen Land investigativer Journalismus möglich?

In diesem Zusammenhang soll zunächst auf eine Besonderheit im französischen Pressewesen hingewiesen werden. Die französischen Zeitungen werden hauptsächlich an den Kiosken gekauft und nicht per Abonnement bezogen, wie dies überwiegend in Deutschland der Fall ist. Grundlage dafür ist eine gesetzliche Regelung, wodurch der Verkauf und der Vertrieb an den Kiosken genossenschaftlich festgesetzt sind, und das Austragen von Zeitungen verbietet. Demzufolge konkurrieren die Zeitungen um die Gunst der Leser, wodurch inhaltlich mehr die Schlagzeilen, die sich am besten verkaufen, im Vordergrund stehen als die Information. Der Konkurrenzkampf erweiterte sich in den letzten Jahren durch das Internet und der Präsenz von Gratiszeitungen, wie z. B. Le Metro, die ebenfalls an großer Beliebtheit unter der französischen Bevölkerung gewonnen haben. Hinzu kommt, dass die Presse in Frankreich als Meinungspressen verstanden wird, d. h. „nicht die Information, sondern der brillante Kommentar steht in Vordergrund.“¹⁸⁹

Die Wochenzeitung „Le Canard enchaîné“, die bereits im Jahre 1915 als Satireblatt gegründet wurde, ist das einzige Presseerzeugnis in Frankreich, das seine komplette finanzielle Unabhängigkeit durch den kontinuierlichen wöchentlichen Verkauf von 400.000 Exemplaren aufrechterhalten konnte. Sie zeichnet sich ebenso darin aus, dass sie eine der wenigen Zeitungen ist, die investigativen Journalismus bis heute betreibt. Ihre Aufdeckung von politischen Skandalen und die Darstellung in Form von Karikaturen und Wortspielen ist bei der französischen Bevölkerung besonders beliebt¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Zitat und Angaben aus Tümmers, 2006, S. 209

¹⁹⁰ Tümmers, 2006, S. 210; ebenso Kempf 2009, S. 394

Selbst wenn bei den Zeitungen mehr die Schlagzeilen als die Information von Bedeutung sind, so ist dies nicht allein auf die finanziellen Schwierigkeiten der Zeitungen zurückzuführen. Wie dargestellt wurde, spiegeln die Zeitungen das französische Verständnis von Presse als Meinungspresse wider. Die französische Wochenzeitung „Le Canard enchaîné“, aber auch das Satire-Magazin Charlie Hebdo, das wöchentlich erscheint, erfüllen neben anderen Zeitungen, wie z. B. „Le Monde“, die sporadisch investigative Artikel bietet, in besonderem Maße den Auftrag des investigativen Journalismus.

Trotz der gravierenden dargestellten Defekte in den anderen Bereichen der Presse, findet der investigative Journalismus unter oben genannten Beispielen statt. Daher wird der Indikator 5 als Qualitätsmerkmal bewertet.

Der Indikator 5 ist somit ein Qualitätsmerkmal.

Indikator 3: Gibt es unabhängige Kontrollorgane?

Zu Beginn der V. Republik und insbesondere unter Charles de Gaulle unterlag sowohl der Hörfunk als auch das Fernsehen der staatlichen Kontrolle. De Gaulle nutzte die Medien im hohen Maße, um seine Politik den Bürgern zu vermitteln. Im heutigen Frankreich muss zwischen privaten und staatlichen Anstalten unterschieden werden. Die staatlichen Anstalten Radio France und France Télévision unterliegen der staatlichen Kontrolle. Die privaten werden von einem Aufsichtsrat, dem Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA), überwacht (Tümmers 2006: 211,212).

Dadurch, dass die Industriegruppen die *privaten* Anstalten finanziell beherrschen, wird die redaktionelle Unabhängigkeit dieser Programme immer wieder in Frage gestellt (Kempf 2009:394). Bezüglich der privaten Sender kann somit schwerlich der CSA als unabhängiges Kontrollorgan innerhalb dieses Indikators bejaht werden.

Die *staatlichen* Sender werden theoretisch von einem neunköpfigen Rat, der aus drei Intendanten und jeweils drei Mitgliedern der Verwaltungsräte zusammengesetzt ist, kontrolliert. Dadurch wird den staatlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten „ein beachtliches Maß an politischer Unabhängigkeit“¹⁹¹ zugesprochen.

Tatsächlich stand aber während der Regierungszeit des Präsidenten Nicolas Sarkozys, wie bei dem Indikator „Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit“ nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) dargestellt wurde, „die redaktionelle Unabhängigkeit“ unter seiner Kontrolle. Damit kann faktisch das Bestehen von unabhängigen Kontrollorganen nicht bejaht werden.

¹⁹¹ Zitat aus Kempf 2009, S. 394

Wie dieses Problemfeld unter dem neuen Präsidenten François Hollande gehandhabt wird, bleibt abzuwarten und läuft deshalb nicht in diese Analyse mit ein.

Der Indikator 6 entspricht somit keinem „Qualitätsmerkmal“.

5.4.3 Konstrukt 3: Participation

Indikator 1: Gibt es die Möglichkeit von Referenden in dem jeweiligen Land?

Innerhalb der V. Republik ist das legislative Referendum gemäß Art. 11 FVerf als Novum eingeführt worden. Der Anwendungsbereich des Art. 11 FVerf beinhaltet, dass jeder Gesetzentwurf zum Volksentscheid gebracht werden kann, „der die Organisation der öffentlichen Gewalten betrifft, Reformen der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie die dazu beitragenden öffentlichen Dienste oder auf die Ermächtigung zur Ratifizierung eines Vertrages abzielt“ (Auszug aus dem Gesetzestext des Art. 11 FVerf). Das Referendum wird laut Gesetzestext vom Präsidenten auf Vorschlag der Regierung während der Sitzungsperioden des Parlaments oder auf gemeinsamen Vorschlag beider Kammern eingeleitet. Bisher fanden acht Referenden in Frankreich statt, wovon vier unter die Regierungszeit von de Gaulle fielen.

Das wohl bekannteste ist das Referendum über eine Verfassung für Europa im Jahre 2005. Neben den Niederlanden verneinten die Franzosen dieses Referendum. Da für die Einführung einer europäischen Verfassung die Zustimmung aller EU-Mitgliedsländer notwendig gewesen wäre, scheiterte dieser Entwurf. Diesbezüglich hat sich der französische Verfassungsrat für die Überprüfung von Referenden nicht zuständig erklärt, da es sich hier um Gesetze handelt, die direkt vom Volk beschlossen werden¹⁹².

Bei den Referenden handelt es sich um einen durchweg demokratischen Modus, da das Volk unmittelbar an der Entscheidung zu Gesetzesentwürfen beteiligt ist. Ein direktdemokratischeres Verfahren ist nicht möglich. Dieses spricht für die Qualität innerhalb eines politischen Regierungssystems, da hierbei die Souveränität des Volkes ganz zum Tragen kommt. Unabhängig dabei ist, wie hoch die Beteiligung bei den jeweiligen Referenden ist. Die Möglichkeit innerhalb eines politischen Systems zu Referenden spricht bereits für die Qualität einer Demokratie.

Indikator 1 wird somit als Qualitätsmerkmal bejaht.

¹⁹² Kimmel 2008, S. 264

5.4.4 Konstrukt 4: Freedom and Equality

Indikator 1: Rechtliche Bestimmungen

Frankreich hat den Sozialpakt, in dem die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gewährleistet werden, bereits im Jahre 1976 anerkannt und ratifiziert. Der Sozialpakt wird als Konkretisierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 gesehen¹⁹³. Eine Besonderheit der französischen Verfassung liegt darin, wie bereits erläutert wurde, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Teil der französischen Verfassung und damit geltendes Recht ist. Damit liegen die rechtlichen Bestimmungen für die WSK-Rechte in Frankreich vor.

Bei der Durchsetzbarkeit der WSK-Rechte hat sich Frankreich, wie alle europäischen Länder mit Ausnahme von Spanien, bis heute noch nicht dazu entschieden, das diesbezügliche Zusatzprotokoll zum Sozialpakt von 2008 zu unterzeichnen und zu ratifizieren¹⁹⁴. Frankreich teilt die Befürchtung mit den anderen europäischen Ländern, die dieses Zusatzprotokoll ebenfalls noch nicht unterzeichnet haben, dass eine Flut an Klagen hinsichtlich der WSK-Rechte in Gang treten würde. So ist die rechtliche Durchsetzbarkeit der WSK-Rechte in Frankreich noch nicht gewährleistet.

Nachdem die WSK-Rechte jedoch verfassungsrechtlich in der Präambel der französischen Verfassung garantiert werden, können sich die französischen Bürger auf diese berufen. Die rechtlichen Bestimmungen liegen damit vor.

Indikator 1 kann somit als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

In welcher faktischen Situation sich die WSK-Rechte in Frankreich befinden, wird nun anhand folgender Daten erklärt.

Indikator 2: Recht auf Arbeit/Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenquote für das Jahr 2011 lag in Frankreich mit 10,0% etwas unter dem EU-27-Durchschnitt, der bei 10,2% lag¹⁹⁵. Sowohl die Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich fiel mit 21,7 % etwas unter den EU-Durchschnitt (22,4%) als auch die Arbeitslosigkeit der Männer mit 9,8% (EU-Durchschnitt: 10,1%). Die Arbeitslosigkeit der Frauen in Frankreich hingegen

¹⁹³ Vgl. dazu: Amnesty International: „Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“, abrufbar unter: <http://www.amnesty-international.de>

¹⁹⁴ Vgl. dazu: Haus der Demokratie und Menschenrechte, WSK-Allianz: Fakultativprotokoll des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; abrufbar unter: <http://www.wsk-allianz.de>. (Zugriff am 8.2.2012)

¹⁹⁵ Datenquelle: Eurostat, Arbeitslosenquote des Euroraums 52/2012: abrufbar unter: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (Zugriff am: 4.4.2012)

entsprach dem EU-Durchschnitt mit 10,2% (EU-Durchschnitt: 10,2%) und war etwas höher als die der Männer. Im Vergleich zu Deutschland war die Arbeitslosenquote in Frankreich insgesamt doppelt so hoch, im Vergleich zu Spanien dagegen weniger als die Hälfte und im Vergleich zu Portugal ein Drittel geringer. Hervorzuheben ist innerhalb der Daten in Frankreich die mehr als doppelt so hohe Jugendarbeitslosigkeit gegenüber den Erwachsenen. Zwar ist diese im Vergleich zu Spanien und Portugal wesentlich geringer, jedoch gegenüber Deutschland fast drei Mal höher. Die Zahlen der Jugendarbeitslosigkeit spiegeln die Unzufriedenheit und Frustration der jungen Erwachsenen in Frankreich wider. Armut, Kriminalität und Gewalt sind die Folge, wie insbesondere die Vorfälle in den Vororten von Paris, den sogenannten „banlieues“ gezeigt haben. Die soziale Situation in Frankreich wird unter nachfolgendem Indikator durchleuchtet.

Da die Arbeitslosenquote in Frankreich in der Gesamtbetrachtung unter den EU-Durchschnitt fällt, wird der Indikator als Qualitätsmerkmal bewertet.

Der Indikator 2 ist ein Qualitätsmerkmal.

Indikator 3: Berufliche Gleichheit von Frauen und Männern in Bezug auf Lohnunterschiede

Der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen betrug in Frankreich im Jahr 2010 16,0%. Der EU-27-Durchschnitt lag bei 16,4% und somit war das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen in Frankreich minimal geringer als der EU-27-Durchschnitt. Zwar war dieses Lohngefälle in Frankreich wesentlich geringer als in Deutschland, das ein Lohngefälle von 23,1% verzeichnete, jedoch gibt es innerhalb der EU-27 Mitgliedstaaten, die eine wesentlich bessere Lohngleichheit erreichen, wie z. B. Polen mit einem Lohnunterschied von nur 1,9% oder auch Slowenien mit 4,4%. Wie auch später bei den wirtschaftlichen und sozialen Rechten für Portugal dargestellt wird, liegt das Lohngefälle dort nur bei 12,8%. Somit kann für Frankreich festgehalten werden, dass das Lohngefälle zu verbessern ist. Die berufliche Gleichheit kann bei diesem Lohngefälle nicht als Qualitätsmerkmal im Sinne von Morlino (2004) bejaht werden.

Der Indikator 3 ist somit kein Qualitätsmerkmal.

Indikator 4: Recht auf soziale Sicherheit/Armut und soziale Ausgrenzung

In Frankreich waren im Jahr 2010 19,3% der Gesamtbevölkerung von Armut oder sozialer Ausgrenzung gefährdet. Damit war die Quote in Frankreich zwar niedriger als der EU-27-Durchschnitt (23,4%), sie ist aber zum Vorjahr (2009: 18,4) gestiegen. Im Vergleich zu Deutschland (19,7%) ist die Armutsquote in Frankreich fast gleich hoch, im Vergleich zu Spanien und Portugal ist sie dagegen jeweils 5% niedriger (Datenquelle: Eurostat).

Kinderarmut/ Altersarmut und von Armut gefährdete Erwerbsbevölkerung

Betrachtet man die einzelnen Bevölkerungsgruppen innerhalb Frankreichs differenzierter, so ist die Kinderarmut mit 23%, sehr ähnlich zu Deutschland, am höchsten, gefolgt von der von Armut gefährdeten Erwerbsbevölkerung mit 20,0%. Innerhalb der Gruppe der älteren Personen ab 65 Jahren sind nur 12 % von Armut betroffen. Diese Armutsquote ist ähnlich zu Deutschland, das 14,8% innerhalb dieser Bevölkerungsgruppe hat. Ein Zustand, den Spanien und Portugal nicht vorweisen können, denn in beiden Ländern ist die Altersarmut neben der Kinderarmut und der Armut der Erwerbsbevölkerung ebenfalls sehr hoch. In Spanien ist die Kinderarmut mit 29,8% am höchsten unter den vier Ländern und in Portugal die Altersarmut mit 26,1% (Datenquelle: Eurostat).

Bedenkt man, dass gemäß der dargestellten Statistik inzwischen ein Fünftel der Bevölkerung in Frankreich in Armut lebt, wobei die Kinderarmut sogar bei 23% liegt, kann man bei dem Recht auf Sicherheit nicht von einem Qualitätsmerkmal sprechen.

Der Indikator 5 ist kein Qualitätsmerkmal.

Indikator 6: Recht auf Wohnung

Gemäß den Angaben der Abbé-Pierre-Stiftung¹⁹⁶, die die Wohnungssituation in Frankreich jährlich untersucht, befinden sich ca. 10 Millionen Menschen in einer äußerst schwierigen Wohnsituation. Davon sind 3,6 Millionen Menschen in einem obdachlosenähnlichen Zustand, d. h. sie wohnen unter Brücken, bewohnen Baracken, Zelte, in Wohnwagen oder sogar Autos. Manche wohnen in Zimmern, in denen sich bis zu 10 Personen Schlafstellen teilen. Weit über 5 Millionen Menschen befinden sich kurz vor dieser prekären Wohnsituation, indem sie aufgrund von Arbeitslosigkeit und explodierenden Mietpreisen die Miete nicht mehr bezahlen können. Andere sind von Zwangsräumungen bedroht, nachdem sie die Bankkredite für ihre Eigentumswohnungen nicht mehr bedienen können. Die Stiftung-Abbé-Pierre geht von

¹⁹⁶ Daten und Angaben aus: Rapport mal-logement 2012 und Les chiffres du mal-logement 2012, abrufbar unter: www.fondation-abbe-pierre.fr; (Zugriff am: 17.12.2012)

weitaus mehr Personen aus, die sich in einer unangemessenen Wohnraumsituation befinden, denn die Dunkelziffer der Betroffenen ist laut ihren Schätzungen sehr hoch.

Erschwerend kommt hinzu, dass Minderheiten, wie z. B. Asylsuchende oder Roma und Fahrende von ihren bereits notdürftigen Baracken vertrieben werden, deren notdürftigen Behausungen zerstört, ohne ihnen einen angemessenen Wohnraum zu geben (Vgl. dazu: Amnesty International Länderbericht Frankreich 2011 und 2012).

Innerhalb dieses Indikators muss festgehalten werden, dass es sich bei ca. 10 Millionen Menschen bereits um ein Sechstel der gesamten Bevölkerung in Frankreich handelt. Aufgrund der so hohen Anzahl an Personen, die entweder von Obdachlosigkeit betroffen sind oder sich in einer sehr schlechten Wohnsituation befinden, kann dieser Indikator nicht als Qualitätsmerkmal gelten.

Der Indikator 6 ist kein Qualitätsmerkmal.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die französische Bevölkerung vor allem mit den Problembereichen Soziale Sicherheit bzw. Armut und der Wohnsituation zu kämpfen hat. Darunter haben besonders Minderheiten, wie z. B. die Roma und Fahrende, aber auch Migranten und Jugendliche mit Migrationshintergrund in Frankreich große Schwierigkeiten, ihre wirtschaftlichen Rechte durchzusetzen. Gerade die Menschenrechte der zweiten Generation, die sog. WSK-Rechte (wirtschaftlichen und sozialen Rechte), wie das Recht auf Arbeit, das Recht auf Gesundheitsversorgung, Recht auf angemessenen Wohnraum und das Recht auf Bildung, wird ihnen und besonders ihren Kindern verwehrt¹⁹⁷.

Um die wirtschaftliche Freiheit und Gleichheit als Qualitätsmerkmal nach Morlino (2004) bejahen zu können, müsste diese uneingeschränkt für *alle* gesellschaftlichen Gruppen vorliegen. Dies ist hier nicht der Fall. Eine wirtschaftliche Freiheit und Gleichheit kann demzufolge für alle Bevölkerungsgruppen in Frankreich nicht bejaht werden.

Innerhalb des Konstruktes 5 kann somit der Indikator 1 (Rechtliche Bestimmungen) als Qualitätsmerkmal angesehen werden. Der Indikator 2 (Recht auf Arbeit) kann im Vergleich zu dem EU-Durchschnitt und im Rahmen der aktuellen Wirtschaftskrise ebenfalls als Qualitätsmerkmale eingestuft werden. Die Indikatoren 3, 4 und 5 jedoch nicht.

¹⁹⁷ Vgl. Artikel: "Frankreich: Roma-Abschiebung. Das Schwächste Glied" vom 19.08.2010 aus: sueddeutsche.de; (Zugriff am: 20.8.2010) und Amnesty International Report Frankreich 2011.

Tabelle 5-4: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Morlino (2004) für Frankreich

Indikatoren	Frankreich	
	Bewertung	
Konstrukt 1: Rule of Law		
I 1: Souveränität des Rechtsstaats		kein Qualitätsmerkmal
Minimierung der Effekte von Korruption		
I 2: Rechtliche Bestimmungen der Antikorruptionsmaßnahmen		kein Qualitätsmerkmal
I 3: Durchsetzbarkeit der Antikorruptionsmaßnahmen		kein Qualitätsmerkmal
I 4: Prozessdauer und Effizienz der Gerichte		kein Qualitätsmerkmal
I 5: Souveränität der Verfassung		kein Qualitätsmerkmal
I 6: Rolle der Verfassungsgerichte		kein Qualitätsmerkmal
Konstrukt 2: Horizontal Accountability		
I 1: Unabhängige Medien: Wie sind die Besitzverhältnisse? Besteht die Gefahr der Monopolisierung?		kein Qualitätsmerkmal
I 2: Unabhängige Medien: Ist in dem jeweiligen Land uneingeschränkter investigativer Journalismus möglich?	Qualitätsmerkmal	
I 3: Gibt es unabhängige Kontrollorgane? (bezüglich der Medien, bezüglich Parlament, Exekutive und Judikative wurde dies bei Merkel Gewaltenteilung geprüft!)		kein Qualitätsmerkmal
Konstrukt 3: Participation		
Indikator 1: Gibt es die Möglichkeit von Referenden in dem jeweiligen Land?	Qualitätsmerkmal	
Konstrukt 4: Freedom and Equality		
Indikator 1: Rechtliche Bestimmungen	Qualitätsmerkmal	
Indikator 2: Recht auf Arbeit	Qualitätsmerkmal	
Indikator 3: Berufliche Gleichheit zwischen Männern und Frauen		kein Qualitätsmerkmal
Indikator 4: Recht auf soziale Sicherheit		kein Qualitätsmerkmal
Indikator 5: Recht auf Wohnung		kein Qualitätsmerkmal

5.5 Spanien: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept der „Defekten Demokratien“ von Merkel et al. (2003)

5.5.1 Teilregime A: Das Wahlregime

Verfassungsrechtliche Bestimmungen und Verfassungswirklichkeit

Innerhalb des Wahlregimes werden nach Merkel et al. (2003:80) geprüft, ob das aktive und passive Wahlrecht, freie und faire Wahlen und gewählte Mandatsträger gegeben sind, um mögliche Defekte auszuschließen.

In Spanien kam es aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise zu vorgezogenen Parlamentswahlen, die am 20. November 2011 stattfanden. Der sozialistische Regierungschef José Luís Zapatero trat aufgrund der Unzufriedenheit der Bevölkerung zurück. Die spanische Bevölkerung warf José Luís Zapatero vor, das Land in die Wirtschaftskrise geführt zu haben. Mit der Wahl des neuen Regierungschefs Mariano Rajoy, der konservativen Volkspartei (Partido Popular (PP)), hatten die Wähler die Hoffnung auf eine Verbesserung der aktuellen Situation¹⁹⁸. Doch nur ein Jahr später fordert die spanische Bevölkerung den Rücktritt des Regierungschefs Mariano Rajoy, denn ihre finanzielle Situation hat sich durch die strengen Sparmaßnahmen der Regierung nicht verbessert, sondern sogar drastisch verschlechtert. Die steigende Arbeitslosigkeit, die verschlechterte Wohnsituation und Kürzungen im Gesundheitssystem sind die Hauptgründe ihrer Demonstrationen. Ihre Enttäuschung und Unzufriedenheit drücken die Wähler mit ihrer Forderung des Rücktritts Mariano Rajoys aus. Zusätzlich fordern die Demonstranten eine Auflösung des Parlaments und eine neue Verfassung¹⁹⁹.

Bevor die Indikatoren nach Merkel et al. im Einzelnen bezüglich des Wahlregimes geprüft werden, wird zunächst die Einschätzung des Freedom House Index dargestellt. Nach den Analysen von Freedom House ist Spanien eine elektorale Demokratie, dessen Status als „free“ (Der Freedom House Index klassifiziert die Länder in drei Kategorien: „frei“, „teilweise frei“ und „unfrei“) eingestuft wird.

Auch der Grad an Freiheitsrechten wird in Spanien mit „1.0“ notiert, sowie die Zivilrechte als auch die politischen Rechte (die Skala geht von 1-4, wobei 1 die beste Klassifizierung ist).

¹⁹⁸ Artikel: „Wahl in Spanien. Klares Votum.“ vom 21.11.2011; abrufbar unter: www.faz.de (Zugriff am:30.8.2012)

¹⁹⁹ Vgl. Artikel: „Massendemos gegen Sparkurs“ vom 30. September 2012, abrufbar unter: www.sueddeutsche.de (Zugriff am: 5.10.2012) und Artikel: „Die dürftige Bilanz des mutlosen Premiers Spaniens“ vom 7.Juli 2012; abrufbar unter: www.welt.de (Zugriff am: 30.8.2012)

Indikator 1: Aktives und passives Wahlrecht

Defekte innerhalb dieses Indikators würden vorliegen, wenn Staatsbürger vom Wahlrecht willkürlich oder anhand askriptiver Merkmale ausgeschlossen werden oder für Nicht-Staatsbürger der Erwerb der Staatsbürgerschaft an unzumutbare Hürden geknüpft ist (Merkel et al. 2003:77-80).

Gemäß Artikel 23 Spanische Verfassung werden das aktive und passive Wahlrecht verfassungsrechtlich garantiert. Nach Art. 13 Abs. 2 SpVerf wird das Wahlrecht auf nationaler Ebene den Spaniern vorbehalten, mit Ausnahme der Gemeindewahlen, an denen auch Staatsangehörige der Europäischen Union teilnehmen dürfen. Der Erwerb der spanischen Staatsbürgerschaft unterliegt gemäß Art. 11 Abs.1 SpVerf den gesetzlichen Regelungen. Im Abs. 2 des Artikels 11 SpVerf wird mit bestimmten Ländern, wie z. B. den iberamerikanischen Ländern, die doppelte Staatsbürgerschaft gewährt.

Faktisch wurde unter der Regierung José Luís Zapateros der Erwerb der spanischen Staatsbürgerschaft vereinfacht, um den Ansturm an Immigranten aus Lateinamerika, Osteuropa und Afrika einen legalen Status im Land zu ermöglichen (Barrios 2009:760).

Unzumutbare Hürden für Nicht-Staatsbürger sind nach dem Konzept von Merkel et al. (2003:77-80) damit auszuschließen.

Mögliche Defekte bezüglich des Wahlrechts liegen somit nicht vor.

Weiterhin würde ein Defekt innerhalb dieses Indikators gegeben sein, wenn eine Exklusion de facto innerhalb dieses Indikators vorliegt. Diese beinhaltet entweder eine Einwirkung physischer Gewalt, d. h. eine gezielte Repression gegen stimmberechtigte Bürger oder aber eine Einwirkung struktureller Gewalt, d. h. den Ausschluss von signifikanten Gesellschaftssegmenten (Merkel 2003:80).

Anhaltspunkte für eine Exklusion de facto sind nach den Berichten von Freedom House, Amnesty International und der spanischen Presse nicht gegeben.

Damit liegt das aktive und passive Wahlrecht uneingeschränkt vor.

Der Indikator 1 ist nicht defekt.

Indikator 2: Freie und faire Wahlen

Nach Merkel et. al (2003:78) ist dieser Indikator defektlos, wenn ein offener und kompetitiver Wahlprozess als auch ein korrekter Wahlablauf gegeben sind. Defekte hinsichtlich des

offenen und kompetitiven Wahlprozesses wären ein Verbot demokratischer Parteien und Kandidaten oder Einschränkungen bezüglich der Chancengleichheit der Kandidaten. Mögliche Defekte bezüglich des korrekten Wahlablaufs wären eine signifikante Häufung gezielter Manipulationen (Wahlregister, Stimmzettel, Stimmenkauf etc.) oder aber die Kontrolle oder einseitige massive Beeinflussung von Unabhängigkeit und Autorität der Wahlbehörde.

Anhaltspunkte für solche Defekte liegen gemäß den Berichten von Freedom House, Amnesty International und der spanischen Presse nicht vor.

Der Indikator 2 ist somit nicht defekt.

Indikator 3: Gewählte Mandatsträger

Ein Defekt nach Merkel et al. (2003:79) würde vorliegen, wenn „eine signifikante Anzahl von Mandatsträgern nicht gewählt, sondern ernannt werden“.

Wie die Wahlen im November 2011 gezeigt haben, wurde Mariano Rajoy der konservativen Volkspartei, Partido Popular (PP) als Regierungschef von der spanischen Bevölkerung als Souverän in demokratischen Wahlen gewählt. Eine Ernennung der Mandatsträger ist damit auszuschließen.

Diesbezügliche mögliche Defekte liegen damit nicht vor.

Der Indikator 3 ist nicht defekt.

5.5.2 Das Teilregime B: Die Politischen Teilhaberechte

5.5.2.1 Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit

Bevor die Indikatoren im Einzelnen geprüft werden, soll zunächst die Platzierung Spaniens durch „Reporter ohne Grenzen“ dargestellt werden.

Die spanische Presse wurde in dem Ranking von „Reporter ohne Grenzen“ 2011²⁰⁰ von den weltweit 179 untersuchten Ländern auf Platz 39 eingestuft. Damit befindet es sich zwar noch im vorderen Viertel aller weltweit untersuchten Länder, im Vergleich zu Deutschland (Platz 16), Portugal (33) und Frankreich (Platz 38) nimmt es aber den schlechtesten Rang ein, wobei die Differenz zu Frankreich minimal ist. Anhand der nachfolgenden Indikatoren werden die Gründe und Ursachen für diese Platzierung erläutert.

²⁰⁰ abrufbar unter: www.reporter-ohne-grenzen.de; Rankingliste für das Jahr 2011

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Ein Defekt in diesem Bereich liegt nach Merkel et. al (2003:84) vor, wenn ein Verbot bzw. eine Behinderung von Organen mit demokratischen Grundsätzen jenseits grundrechtlicher Bestimmungen gegeben ist.

Gemäß Artikel 20 Absatz 1 a)-d) SpVerf wird die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit verfassungsrechtlich garantiert. Nach Art. 20 Abs. 2 SpVerf dürfen diese Rechte durch keinerlei Vorzensur eingeschränkt werden. Eine Beschlagnahme darf gemäß Art. 20 Abs. 5 SpVerf nur per richterlichen Beschluss erfolgen. In Art. 20 Abs. 3 SpVerf wird der Zugang zu den Medien unter Wahrung des Pluralismus der Gesellschaft und der verschiedenen Sprachen in Spanien garantiert.

Die rechtlichen Bestimmungen der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit liegen damit unstreitig vor.

Der Indikator 1 ist demzufolge nicht defekt.

Indikator 2: Ökonomische Unabhängigkeit

Unter der Ökonomischen Unabhängigkeit wird nach Merkel et al. (2003:84) die Monopolisierung des Informationsflusses durch wirtschaftliche Abhängigkeit von Staat und Regierung verstanden.

Unter dem Franco-Regime lag das Nachrichtenmonopol bei dem Propagandasender Radio Nacional de Espana (RNE). Erst durch die Transition wurde mit dem Dekret zur „Informationsfreiheit der Rundfunksender“ im Jahre 1977 der Weg zu einer unabhängigen Berichterstattung eröffnet²⁰¹.

Zu Beginn der 1980er Jahre wurden im Bereich des Rundfunks und Fernsehens einige Kurzwellenfrequenzen freigegeben, wodurch neue Privatsender entstanden. Jedoch reservierte sich der Staat einen Mindestanteil von 25% an allen Sendern, wodurch er faktisch Einflussmöglichkeiten hat. Dies machte sich unter anderem durch das Verhalten der konservativen Radiomoderatoren bemerkbar hinsichtlich der seit 2004 entstandenen Links-Rechts-Polarisierung. Bezüglich des Fernsehens ist ein ähnlicher Zustand zu beobachten. Zwar wurden die Prinzipien der „Unparteilichkeit“ und des „Pluralismus“ per Gesetz im Jahre 1980 festgesetzt, jedoch bestehen in der Verfassungswirklichkeit andere Verhältnisse. Sowohl in der Berichterstattung als auch in den politischen Kommentaren konnte der Einfluss der Regierung und die Übervorteilung der Regierung gegenüber der Opposition nachgewiesen werden (Paschen 1994:401). Auch macht sich die Beeinflussung der Regierung auf die

²⁰¹ Vgl. Barrios 2009, S. 747

Medien dadurch bemerkbar, dass eine Verflechtung zwischen den Medien und der aktuellen Regierung nachgewiesen werden konnte, z. B. werden bei Amtsantritt der neuen Regierung die wichtigen Positionen innerhalb der Medien an regierungsnahen Freunde verteilt²⁰². „Reporteros sin fronteras“, die spanische Sektion von Reporter ohne Grenzen, bestätigen und bemängeln dieses Verhalten in ihren Berichten vom August 2012²⁰³. Aus ihrem Bericht geht hervor, dass ein ehemaliger hoher Beamter der Regierungszeit von José María Aznar (PP), namens Leopoldo González-Echenique, seit Juni 2012 zum ersten Präsidenten des öffentlichen Senders RTVE, zu dem fünf Fernsehsender und fünf Radiostationen gehören, durch den Kongress mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der amtierenden Regierung (PP), ernannt wurde. Unmittelbar nach seiner Ernennung wurden vier Journalisten und Moderatoren fristlos gekündigt, nachdem sie in ihren Sendungen die Sparpolitik der amtierenden Regierung unter dem Regierungschef Mariano Rajoy (PP) kritisierten. Dabei handelt es sich um Journalisten in sehr wichtigen Positionen, wie z. B. Ana Pastor, die das Morgenprogramm „Los Desayunos“ bei dem Fernsehsender TVE mit fünf Millionen Zuschauern moderierte. Ebenso widerfuhr dies Alicia Montano, der Direktorin des wöchentlichen Informationsprogramms „Informe Semanal“, als auch dem Journalisten Xabier Fortes des „Canal 24 Horas“, sowie dem Direktor der Informationsdienste, Fran Llorente, des Senders TVE. „Reporteros sin fronteras“ rief die Regierung auf, die Politisierung des Senders RTVE umgehend zu beenden und die Unabhängigkeit zu garantieren. Bis jetzt sind diesbezügliche Verbesserungen nicht erfolgt. Ebenso bemängelt „Reporteros sin fronteras“ in diesem Zusammenhang, dass Spanien bezüglich der Politisierung der Medien innerhalb von Europa kein Einzelfall sei, da sich ähnliche Zustände unter anderem in Frankreich, Portugal und Slowenien wiederfinden (vgl. dazu die diesbezüglichen Ausführungen bei den empirischen Untersuchungen für die Länder Frankreich und Portugal).

Neben den dargestellten Vorfällen verfügt die Regierung faktisch an weitaus mehr Sendezeiten als die Opposition, auch im Vergleich z. B. zu Deutschland hat die spanische Regierung um ein Vielfaches mehr an Sendezeit²⁰⁴. Zusätzlich hat die Regierung über den Verwaltungsrat, der für die Programmstruktur zuständig ist, einen erheblichen Einfluss²⁰⁵, wie

²⁰² Vgl. Glück 2004, S. 248-252

²⁰³ Vgl. Reporteros sin fronteras: „El gobierno retoma el control del sector audiovisual público“ vom 7.8.2012; abrufbar unter: www.rsf.org/espagna-el-gobierno-retoma-el-control-del-07-08-2012,43182.html (Zugriff am: 14.8.2012)

²⁰⁴ Vgl. Glück 2004, S. 250

²⁰⁵ Barrios 2009, S. 747

später unter Morlino (2004) bei der Horizontal Accountability (Indikator 3 „Gibt es unabhängige Kontrollorgane?“) noch näher erläutert wird.

Bereits an dieser Stelle kann aufgrund der verschiedenen dargestellten staatlichen Einflussmöglichkeiten, die auch faktisch nachgewiesen wurden, die ökonomische Unabhängigkeit nicht mehr bejaht werden.

Demzufolge ist der Indikator 2 als defekt einzustufen.

Indikator 3: Operative Gestaltungsfreiheit

Eine selektive Repression von Organen und Personen in Form von z. B. Zensur, Erpressung oder physischer Gewalt würde nach Merkel et al. (2003: 84) einen Defekt innerhalb dieses Indikators darstellen.

Die spanische Sektion von Reporter ohne Grenzen „Reporteros sin fronteras“ (RSF) berichtet von immer wieder eingehenden Beschwerden von Journalisten, die zunehmend Angriffen physischer Gewalt ausgesetzt sind, sei es durch Körperverletzungen bis hin zu Morddrohungen. Für Journalisten, die im Baskenland tätig sind, geht insbesondere eine große Gefahr von der baskischen Terrororganisation Euskadi Ta Askatasuna (ETA) aus, die sich gegen jegliche Berichterstattung mit Anschlägen auf die Journalisten wehrt. Nachfolgende Beispiele und Aussagen von Experten gegenüber Reporter ohne Grenzen sollen die bedrohliche Situation der Journalisten durch die harte Vorgehensweise der ETA kurz skizzieren. Gorka Landaburu, Direktor der Wochenzeitung „Cambio 16“, verlor durch eine Paketbombe seine drei rechten Finger und das linke Augenlicht. Der Journalist José Luis López de Lacalle von der Zeitung „El Mundo“ wurde bei einem Attentat durch die ETA mehrmals angeschossen. Ein weiterer Kollege der Tageszeitung „El País“ erklärte gegenüber „Reporteros sin fronteras“, dass seine journalistische Tätigkeit in den letzten Jahren besonders schwierig geworden sei, diese auch schon zu lange andauere und er müde über diese Situation sei²⁰⁶.

Aber nicht nur im Baskenland, sondern in ganz Spanien, sind Journalisten Gefahren ausgesetzt oder unterliegen staatlichen Repressionen, wie der folgende Fall zeigt. Obwohl das Recht auf Information in der Spanischen Verfassung garantiert wird, wurde der Direktor des privaten Radiosenders „Cadena Ser“, Daniel Anido, und der Informationsdirektor Rodolfo

²⁰⁶ Pressemitteilung von Reporteros sin fronteras: „Europa: periodistas en peligro“ vom 3.Mai 2008; abrufbar unter: <http://www.rsf.org/union-europea-europa-periodistas-en-peligro-03-05-2008,26771.html> (Zugriff am: 22.2.2012)

Irago zu 21 Monaten Haft verurteilt, nachdem sie im Internet im Jahre 2003 eine Liste von 78 Personen veröffentlichten, die in einem zwielfichtigen Verhältnis zu der rechtsgerichteten Partei Partido Popular (PP) und deren Korruptionsaffäre standen. Beiden Journalisten wurde neben der Haftstrafe ein Berufsverbot für 21 Monate verhängt und sie wurden verurteilt, alle Personen, die auf der veröffentlichten Liste stehen, zu entschädigen. „Reporteros sin fronteras“ rief die spanische Justiz auf, dieses Urteil neu zu überdenken, da die Journalisten durch dieses Urteil weder ihren Beruf ausüben können, noch den Pflichten einer freien Presse, dem Investigieren, nachgehen können²⁰⁷. In weiteren Fällen, wie beispielsweise bei verschiedenen Demonstrationen im August 2011, wurden mindestens sechs Journalisten von Seiten der Polizei und Sicherheitskräften tätlich angegriffen. Der Journalist der internationalen Sektion „Lainformacion.com“ Gorka Ramos wurde am 4. August 2011 von 12 Polizisten festgehalten und geschlagen, als er eine Demonstration vor dem Ministerium des Inneren kommentierte²⁰⁸. Weitere sechs Journalisten wurden von der Polizei tätlich angegriffen, als sie über die Demonstrationen berichten wollten, darunter Lidia Ucher und Patricia Horrillo während einer Reportage, Daniel Nuevo von der Zeitung „El Día de Córdoba“, Jonás Candalija von „Red Europea“, Manuel Cuéllar von „El País“ als auch der Fotograf Gonzalo Arroyo.

„Reporteros sin fronteras“ verurteilt diese Vorfälle und spricht seine Besorgnis darüber aus, dass es sich nicht um „polizeiliche Ausrutscher“ handelt, sondern sich vielmehr der Eindruck verfestigt, dass es sich hier um eine staatliche Anordnung handelt, um Bilder und die Berichterstattung über die Demonstrationen zu verhindern.

Die erläuterten Beispiele zeigen, dass die Journalisten in Spanien erschwerten Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind und ein bedrohendes Klima herrscht. Journalisten sind dabei Repressionen in Form von physischer Gewalt ausgesetzt. Die operative Gestaltungsfreiheit der Journalisten kann demzufolge nicht bejaht werden.

Der Indikator 3 muss damit als defekt bewertet werden.

²⁰⁷ Pressemitteilung von Reporteros sin fronteras: „Aberrante condena responsables de la radio privada“ vom 24. Dezember 2009; abrufbar unter: <http://www.rsf.org/espana-aberante-condena-de-responsables-24-12-2009,35464.html> (Zugriff am: 22.02.2012)

²⁰⁸ Pressemitteilung von Reporteros sin fronteras: „Los fotógrafos de prensa, ¿ se han convertido en personas non gratas durante las manifestaciones ?“ vom 23. August 2011 ; abrufbar unter: <http://www.rsf.org/espana> (Zugriff am: 20.9.2011)

5.5.2.2 Kriterium 2: Die Assoziationsfreiheit

Politischer Pluralismus

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Bezüglich der Parteien

Nach Art. 6 SpVerf sind die politischen Parteien Ausdruck des politischen Pluralismus. Ihre Gründung und die Ausübung ihrer Tätigkeit sind im Rahmen der Achtung der Verfassung und des Gesetzes frei. Ihre innere Struktur und ihre Arbeitsweise müssen demokratisch sein.

Damit wird der politische Pluralismus bezüglich der Parteien verfassungsrechtlich garantiert.

Der Indikator 1 ist demzufolge nicht defekt.

Bezüglich der Zivilgesellschaften

Gemäß Art. 22 SpVerf wird die Vereinigungsfreiheit verfassungsrechtlich geschützt.

Nach Abs. 2 des Art. 22 SpVerf sind Vereinigungen, die die Strafgesetze verletzen, unrechtmäßig. Diese dürfen gemäß Art. 23 Abs. 4 SpVerf durch einen begründeten richterlichen Beschluss aufgelöst oder deren Tätigkeit unterbrochen werden. Ein absolutes Verbot besteht gemäß Art. 23 Abs. 5 SpVerf für Geheimbünde und paramilitärische Vereinigungen.

Damit liegen die rechtlichen Bestimmungen für die Assoziationsfreiheit vor.

Der Indikator 1 ist somit nicht defekt.

Indikator 2: Verbot bzw. gezielte Behinderung der Operationsfähigkeit von Parteien

Aus dem Länderbericht für Spanien von Freedom House 2011²⁰⁹ geht hervor, dass die separatistische Batasuna Partei, welche zwischen 5 und 10% der regionalen Stimmen erhielt, aufgrund ihrer Vernetzung mit der terroristischen Vereinigung ETA im Jahre 2003 verboten wurde.

Dieses Verbot war verfassungskonform, da wie eben unter Art. 22 SpVerf dargestellt wurde, Vereinigungen, die gegen das geltende Strafgesetz und somit gegen die demokratische Ordnung handeln, verboten werden dürfen. Dies kann sowohl für die separatistische Batasuna Partei als auch für die Terrororganisation ETA bestätigt werden.

Da es sich um ein verfassungskonformes Verbot handelt, ist dieser Indikator nicht defekt.

Der Indikator 2 ist demzufolge nicht defekt.

²⁰⁹ Freedom in the World Spain 2011; abrufbar unter: www.freedomhouse.org/freedomworld/2011/spain (Zugriff am: 3.4.2012)

Indikator 3: Verbot bzw. gezielte Repression von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen

Auch faktisch wird die Assoziationsfreiheit in Spanien gewährt. Freedom House beurteilt, wie schon erwähnt wurde die politischen Freiheitsrechte mit der besten Klassifizierung (innerhalb einer Skala von 1-4: mit 1) und begründet seine Bewertung in dem Länderbericht 2011 für Spanien auf folgende Weise: „People generally have the right to organize in political parties and other competitive groups of their choice.“²¹⁰

Ein Defekt innerhalb dieses Indikators ist somit auszuschließen.

Der Indikator 3 ist nicht defekt.

Die Assoziationsfreiheit kann somit sowohl gegenüber den Parteien als auch gegenüber den Zivilgesellschaften in Spanien bejaht werden.

5.5.2.3 Kriterium 3: Versammlungs- und Demonstrationsrecht

Indikator 1: Substantielle Beschneidung per Gesetz

Im Art. 22 SPVerf wird sowohl das Versammlungs- als auch das Demonstrationsrecht verfassungsrechtlich geschützt. Gemäß Abs. 1 des Art. 22 SpVerf bedürfen friedliche und unbewaffnete Versammlungen keiner vorherigen Genehmigung. Werden Versammlungen und Demonstrationen an öffentlichen Orten veranstaltet, so müssen diese gemäß Art. 22 Abs. 2 SpVerf von der zuständigen Behörde genehmigt werden. Diese darf Versammlungen und Demonstrationen nur verbieten, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht.

Damit liegen keine substantiellen Beschneidungen per Gesetz vor. Die rechtlichen Bestimmungen für das Versammlungs- und Demonstrationsrecht sind gegeben.

Der Indikator 1 ist nicht defekt.

Indikator 2: Dauerhafte Aushöhlung durch Zwangsmaßnahmen (Polizeiliche Repression, wiederholter Ausnahmezustand)

In der Verfassungswirklichkeit haben insbesondere in den letzten Monaten aufgrund der anhaltenden Wirtschaftskrise in Spanien etliche Demonstrationen stattgefunden.

²¹⁰ Zitat aus: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/spain

Vor allem junge, gut ausgebildete Akademiker, die von hoher Arbeitslosigkeit²¹¹ betroffen sind, haben in Madrid, auf dem aus der Presse bekannten Platz „Puerta del Sol“, aber auch in Barcelona, Málaga, Alicante und Valencia für die Schaffung von Arbeitsplätzen und sozialer Gerechtigkeit demonstriert. Es sind die Demonstrationen der „indignados“ (zu deutsch: der Empörten). Ihr Misstrauen richtet sich gegen die eingeführten harten Sparmaßnahmen der Regierung, die sie als „reformas antisociales“²¹² empfinden. Ihrer Meinung nach befindet sich die Regierung in den Händen der Banken und damit zugunsten der Mächtigen. Sie fordern mehr Demokratie und die Einhaltung der Grundrechte auf Wohnung, Arbeit, Kultur, Gesundheit, die politische Partizipation, das freie Persönlichkeitsrecht und das Recht auf die notwendigen Güter für ein gesundes und glückliches Leben. Aus diesem Pressebericht geht auch hervor, dass die Polizei unerwartet auf friedliche Demonstranten einschlug, um die Demonstration vorzeitig aufzulösen. In Madrid wurden zusätzlich 24 Demonstranten festgenommen.²¹³

Nach dem Länderbericht für Spanien von Freedom House 2011 wird folgende Einschätzung bezüglich der Versammlungsfreiheit vorgenommen: „The constitution provides for freedom of assembly, and the government respects this right in practice“.²¹⁴

Diese allgemeine Einschätzung von Freedom House muss differenzierter betrachtet werden. Die spanische Sektion von Amnesty International ist in diesem Zusammenhang besorgt über die exzessive Gewaltanwendung der spanischen Polizei bei den Demonstrationen der „indignados“. Erschwerend kommt nach Aussagen von Amnesty International hinzu, dass die Polizei immer wieder auf friedliche Demonstrationen einschlägt und somit nicht den internationalen Standard an Menschenrechten einhält. Obwohl es in Spanien eine Kennzeichnungspflicht für Polizisten gibt, tragen diese keine Identifizierungsnummer. Dadurch können rechtswidrige Verletzungen durch die Polizisten von den Demonstranten nicht geahndet werden²¹⁵. Bei einer Weiteren wurden beispielsweise Ende September 2012 über 60 Demonstranten durch Schlagstöcke verletzt und 38 Demonstranten festgenommen²¹⁶.

²¹¹ In Spanien liegt die aktuelle Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen bis 25 Jahren bei 55%. Weitere Einzelheiten dazu werden später unter dem Konzept von Morlino (2004) unter den wirtschaftlichen und sozialen Rechten analysiert.

²¹² Zitat aus: Artikel „La manifestación de ‚indignados‘ reúne a varios miles de personas en toda España « vom 15. Mai 2011 ; abrufbar unter :www.elpais.es/actualidad (Zugriff am: 21.12.2012)

²¹³ Angaben aus: Artikel „La manifestación de ‚indignados‘ reúne a varios miles de personas en toda España « vom 15. Mai 2011 ; abrufbar unter :www.elpais.es/actualidad (Zugriff am: 21.12.2012)

²¹⁴ Zitat aus: Länderbericht Spanien, Freedom in the World 2011; abrufbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/spain

²¹⁵ Artikel „España: No golpeen a manifestantes!“ vom 25.10.2012 (Zugriff am: 10.11.2012) und Amnesty Report 2012 Spanien; beides abrufbar unter: www.es.amnesty.org;

²¹⁶ Vgl. dazu Artikel „Massendemos gegen Sparkurs“ vom 30. September 2012; abrufbar unter: www.sueddeutsche.de/politik (Zugriff am: 5.10.2012)

Nach Merkel et al. (2003:84) liegt ein Defekt vor, wenn es sich nicht um Einzelfälle handelt, sondern um immer wieder auftretende Eingriffe in Form von polizeilicher Repression.

Laut den Untersuchungen von der spanischen Sektion von Amnesty International hält die exzessive Gewaltanwendung der Polizei gegenüber friedlichen Demonstranten bereits über zwei Jahre an. Hinzu kommt, dass die verantwortlichen spanischen Behörden kein Interesse zeigen, diese Fälle aufzuklären. Amnesty International forderte das spanische Innenministerium diesbezüglich auf, die Fälle unparteilich aufzuklären und die Sachlage zu verbessern. Bis dato ist keine Verbesserung eingetreten²¹⁷.

Aufgrund der dargestellten nachgewiesenen Tatbestände sind die Demonstranten polizeilicher Repression ausgesetzt. Das Demonstrationsrecht wird demzufolge in Spanien als defekt bewertet.

Der Indikator 2 ist somit defekt.

5.5.3 Das Teilregime C: Die Bürgerlichen Freiheitsrechte

5.5.3.1 Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte

Rechtliche Bestimmungen

Indikator 1: Allgemeine substantielle Einschränkung bezüglich der Menschenrechte

Wie bereits bei dem empirischen Teil Deutschlands unter demselben Indikator ausführlich dargestellt wurde, werden die Rechte auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person sowohl in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 (Art. 3) sowie in der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) von 1953 in den Artikeln 1-6 garantiert. Als Mitgliedstaat der Europäischen Union hat sich Spanien verpflichtet, diese Rechte zu gewähren.

Auch die Spanische Verfassung garantiert die Wahrung dieser Rechte gemäß den Artikeln 10, 15 und 17 SpVerf unter dem Titel 1. Grundrechte und Grundpflichten. In Art. 10 SpVerf wird die Unverletzlichkeit der Menschenwürde garantiert, in Art. 15 SpVerf das Recht auf Leben und die körperliche und moralische Unversehrtheit sowie das absolute Folterverbot,

²¹⁷ Artikel „España: No golpeen a manifestantes!“ vom 25.10.2012 und Amnesty Report 2012 Spanien; beides abrufbar unter: www.es.amnesty.org; (Zugriff am: 2.11.2012 und 10.11.2012)

indem es heißt: „...niemand darf jemals der Folterung oder unmenschlichen und entwürdigenden Strafen oder Behandlungen ausgesetzt werden.“

Anhand der zwei nachfolgenden Beispiele wird dargestellt, ob aufgrund von aktuell eingeführten Gesetzesänderungen eine substantielle Einschränkung der Grundrechte stattgefunden hat.

Im Dezember 2009 wurde das spanische Ausländergesetz dahingehend verschärft, dass Migrantinnen, die keine reguläre Aufenthaltsgenehmigung haben, von Spanien abgeschoben werden können, wenn sie eine Anzeige wegen geschlechtsspezifischer Gewalt erstatten²¹⁸.

Obwohl sich Ausländer in Spanien gemäß Art. 13 Abs. 1 SpVerf auf die Rechte auf Leben, Freiheit und Sicherheit berufen können, wurden die Rechte der Migrantinnen durch diese Gesetzesänderung in zweifacher Hinsicht verletzt. Zum einen erhalten sie keinen staatlichen Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt, z. B. durch strengere Gesetze oder Kontrollen der Täter. Zum anderen droht ihnen die Abschiebung, wenn sie durch Anzeige der Täter staatlichen Schutz suchen. Die Rechte der Migrantinnen wurden somit hier substantiell eingeschränkt.

Des Weiteren wurden zwar im Juni 2010, nach wiederholten Aufforderungen von Amnesty International und der UNO, die Definition von „Menschenhandel“ im spanischen Strafgesetzbuch und das Ausländergesetz gemäß europäischer Vorgaben zur Bekämpfung des Menschenhandels geändert, jedoch wurden die Behörden nicht darüber unterrichtet, wodurch menschenrechtsverletzende Auswirkungen verursacht wurden. Aus diesen Gründen wurde z. B. der Asylantrag von der schwangeren nigerianischen Staatsbürgerin Gladys John am 10. März 2010 vom Verwaltungsgericht Nr. 6 in Madrid abgelehnt. Der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR) mahnte in diesem Zusammenhang Spanien erfolglos an, dass Gladys John ein Opfer von Menschenhandel sein könnte²¹⁹.

Gemäß dem aktuellen Ausländergesetz gibt es eine 30-tägige Besinnungsphase, bevor eine Abschiebung durchgeführt werden darf. Auch diese wurde von den spanischen Behörden nicht eingehalten, denn Gladys John wurde am 17. März 2010, also sieben Tage nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichts, nach Nigeria abgeschoben. Das Beispiel zeigt, dass von Seiten der Behörden rechtswidrig gehandelt wurde. Die Rechte auf Freiheit und Sicherheit von Gladys John wurden durch das Handeln der spanischen Behörden substantiell

²¹⁸ Quelle: Amnesty Report 2011 Spanien; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/spanien/>

²¹⁹ Quelle: Amnesty Report 2011 Spanien; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/spanien/>

eingeschränkt und verletzt. Laut Berichten von Amnesty International handelt es sich hier nicht um Einzelfälle, sondern um immer wiederkehrende Beschwerden und Fälle.

Da die spanischen rechtlichen Bestimmungen keinen umfassenden Schutz für die gesamte Bevölkerung gewähren und faktisch Rechtsverletzungen stattfanden, wird der Indikator 1 als defekt bewertet.

Der Indikator 1 ist somit defekt.

Indikator 2: Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung

Gemäß den Angaben von Amnesty International gibt es viele Beschwerden über Diskriminierung gegenüber Ausländern.

Die spanischen Behörden leiteten bisher keine Maßnahmen ein, um gegen die Diskriminierung von Ausländern vorzugehen. Eine gemäß dem Menschenrechtsplan von 2008 festgesetzte Klausel, nach der nationale Strategien gegen Rassismus und Diskriminierung von der spanischen Regierung entwickelt werden sollen, ist bis heute nicht umgesetzt worden. Vielmehr hat sich die Situation im letzten Jahr verschlimmert, nachdem die Generaldirektion der Polizei und Guardia Civil ein Rundschreiben veröffentlichte, indem sie die Vorbeugehaft bei ausländischen Staatsbürgern, die ihre Identität bei Personenkontrollen nicht nachweisen können, erlaubt. Dieser Rechtsmissbrauch wurde sogar von der spanischen Polizeigewerkschaft kritisiert, da durch diese Erlaubnis ein Anstieg willkürlicher Inhaftierungen von Ausländern zu befürchten ist²²⁰.

Durch vorliegende Sachlage werden Ausländer in zweifacher Hinsicht diskriminiert. Einerseits erfahren Ausländer Diskriminierungen durch die Bevölkerung, andererseits wird diese Diskriminierung von Seiten der spanischen Behörden unterstützt, indem keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Insgesamt hat sich die Situation der Ausländer verschlimmert, indem die vereinfachte Vorbeugehaft eingeführt wurde. Neben der Diskriminierung werden insbesondere die Rechte auf Freiheit und Sicherheit vor staatlicher Willkür der ausländischen Staatsbürger verletzt.

Des Weiteren lehnte es die spanische Regierung ab, die Internationale Konvention zum Schutze der Wanderarbeiter und deren Familienangehörigen zu unterzeichnen und zu ratifizieren, obwohl sie dazu bereits im September 2010 von der Arbeitsgruppe der Universellen Regelmäßigen Überprüfung (UPR) der UNO aufgefordert wurde²²¹. Diese Unterzeichnung wäre besonders wichtig gewesen, um den Minderheitenschutz in Spanien zu

²²⁰ Quelle: Amnesty Report 2011 Spanien; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/spanien/>

²²¹ Quelle: Amnesty Report 2011 Spanien; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/spanien/>

fördern. Eine intakte Gesellschaft kann es nur geben, wenn alle Bevölkerungsgruppen gleich behandelt bzw. geschützt werden.

Aufgrund vorliegender Missstände werden Teile der Bevölkerung diskriminiert. Damit muss der Indikator 2 als defekt bewertet werden.

Der Indikator 2 ist defekt.

Performanz der Menschenrechte

Indikator 3: Verletzung der Grundrechte durch staatliche Akteure

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verurteilte Spanien am 28. September 2010, nachdem die spanischen Behörden das Verbot der Folter und anderer Misshandlungen verletzt hatten. Dem Urteil lag der Fall von Mikel San Argimiro Isasa zugrunde, der im Mai 2002 in der Generaldirektion der Guardia Civil in Madrid in Isolationshaft festgehalten wurde und von Polizisten gefoltert und misshandelt wurde. In einem weiteren Fall sprach das Nationale Strafgericht von Guipúzcoa vier Angehörige der Guardia Civil am 30. Dezember 2010 für schuldig, zwei Inhaftierte gefoltert zu haben. Weitere elf in diesem Zusammenhang angeklagte Polizisten wurden jedoch aus „Mangel an Beweisen“ freigesprochen²²².

Etliche weitere Fälle von Folter und Misshandlungen durch Sicherheitskräfte fanden im vergangenen Jahr statt, wie z. B. der Fall Mohammed Fahsis, der von María Mercedes Alcocer, der von Igor Portu und Mattin Sarasola usw. Es gab ebenso viele weitere Beschwerden, deren Daten aber nicht von den Behörden aufgenommen und weiter untersucht wurden, so dass eine genaue Anzahl an Folter- und Misshandlungsoptionen nicht genannt werden kann. Bestätigt werden kann aber von Amnesty International (vgl. Amnesty Report 2008 - 2011 Spain), dass es sich um „viele“ und „etliche“ Vorfälle handelt und damit nicht um Einzelfälle.

Diesbezüglich forderte die Arbeitsgruppe der Universellen Regelmäßigen Überprüfung (UPR) der UNO und internationale Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International Spanien auf, das besonders harte Vorgehen der Anwendung der Isolationshaft endlich zu beenden und Beschwerden über Folter und Misshandlungen durch Sicherheitskräfte behördlich zu registrieren und zu verfolgen. Bis jetzt wurden diesbezüglich keine Maßnahmen von Seiten der spanischen Behörden ergriffen.

Des Weiteren hielt Spanien die Interimsmaßnahmen des UN-Menschenrechtsausschuss nicht ein, nach denen Auslieferungen nach Marokko nicht durchgeführt werden dürfen, da den

²²² Angaben aus: Amnesty Report 2011 Spanien, abrufbar unter:
<http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/spanien/> (Zugriff am: 2.11.2012)

Ausgelieferten dort Folter und Todesgefahr drohe. Demzufolge wurde z. B. der Terrorverdächtige Ali Aarrass am 14. Dezember nach Marokko abgeschoben (vgl. Amnesty Report 2011 Spain).

Auch der UN-Ausschuss, der für die Rechte der Kinder zuständig ist, mahnte im September 2010 Spanien an, bei Einrichtungen für Minderjährige mit Verhaltensauffälligkeiten oder sozialen Problemen den Tatbestand der Freiheitsberaubung auszuräumen und gesetzliche Grundlagen umzusetzen, die mit den Rechten des Kindes in Einklang stehen. Vorangegangen waren etliche Beschwerden über Körperstrafen, Isolation im Sinne von Freiheitsberaubung, missbräuchliche Medikamentenabgabe und unzureichende Gesundheitsfürsorge für die Kinder dieser Einrichtungen²²³.

Die Vielfalt dieser Vorfälle zeigt, dass die Menschenrechte ganz unterschiedlicher Gruppierungen in Spanien, seien es die der Inhaftierten, der Spanier und Ausländer bzw. Asylanten und sogar die der Kinder von staatlichen Akteuren massiv verletzt werden.

Der Indikator 3 ist aus vorgenannten Gründen „defekt“.

Indikator 4: Häufung von Übergriffen durch private Akteure

Gemäß Berichten des Ministeriums für Gesundheit, Soziales und Gleichberechtigung wurde ein Anstieg von häuslicher Gewalt im Jahre 2010 verzeichnet. Es wurden insgesamt 73 Frauen von ihren Partnern oder Ex-Partnern getötet, davon waren 27 Migrantinnen. Bei der Anzahl der Migrantinnen ist zu beachten, dass Migrantinnen ohne Aufenthaltsgenehmigung, die Opfer von Gewalttaten wurden, keine Anzeige erstatten, da sie befürchten müssen, aus Spanien abgeschoben zu werden. Wie eben unter Indikator 1 erläutert wurde, ist die Befürchtung der Migrantinnen berechtigt, nachdem das spanische Ausländergesetz dahingehend verschärft wurde²²⁴. Für vorliegende Analyse wird demzufolge geschlussfolgert, dass mit großer Wahrscheinlichkeit die Anzahl der Opfer von häuslicher Gewalt unter den Migrantinnen höher ist als die angegebene. Die Zunahme an spanischen Frauen (56 Tote), die Opfer von häuslicher Gewalt mit Todesfolge im vergangenen Jahr wurden, zeigen, dass der spanische Staat auch diesen Frauen keinen ausreichenden Schutz gewähren kann. Die Menschenrechte auf Leben, Unversehrtheit, Freiheit und Sicherheit wurden verletzt. Im Falle der Migrantinnen kommt erschwerend hinzu, dass deren Schutz durch das vereinfachte Abschiebungsverfahren wesentlich vermindert wurde und sie dadurch für Überfälle durch private Akteure in Zukunft noch anfälliger werden. Somit wurden deren Rechte ebenfalls

²²³ Quelle: Amnesty Report 2011 Spanien; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/spanien/>

²²⁴ Quelle: Amnesty Report 2011 Spanien; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/spanien/>

massiv verletzt. Aus diesen Gründen wird der Indikator 4 „Häufung von Übergriffen durch private Akteure“ als defekt bewertet.

Der Indikator 4 ist defekt.

5.5.3.2 Kriterium 2: Justizrechte Gleicher Zugang zu Gericht

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen bzw. rechtliche Begrenzungen

Nach Art. 24 Abs. 1 Spanischer Verfassung haben *alle Personen* das Recht auf wirksamen Schutz durch Richter und Gerichte und niemand darf ohne Verteidigung bleiben. In demselben Artikel wird unter dem zweiten Absatz das Recht für *alle* auf einen vom Gesetz bestimmten ordentlichen Richter, das Recht auf Verteidigung und Beistand durch einen Rechtsanwalt als auch das Recht auf Information über die gegen sie erhobene Anklage, garantiert. Damit liegen keine rechtlichen Begrenzungen vor.

Der Indikator 1 ist somit nicht defekt.

Indikator 2: Faktische Verwehrung für signifikante Bevölkerungsgruppen

Amnesty International berichtet, dass Terrorverdächtige von den spanischen Behörden bis zu 13 Tagen in Isolationshaft festgehalten werden. Dabei wird ihnen sowohl der Zugang zu einem Anwalt als auch ein Gespräch mit einem Pflichtverteidiger verwehrt. Ebenso haben sie keinen Zugang zu einem Arzt, noch dürfen sie ihre Familienangehörigen über ihre Festnahme informieren. Die Arbeitsgruppe der Universellen Regelmäßigen Überprüfung (UPR) der UNO forderte die spanische Regierung auf, die Isolationshaft zu unterbinden. Bisher ergriff die spanische Regierung jedoch keine diesbezüglichen Gegenmaßnahmen²²⁵. Ebenso unterließ es die spanische Regierung bezüglich der Folter- und Misshandlungsfällen in Polizeigewahrsam Maßnahmen zu ergreifen, wie z. B. Daten festzuhalten und zu veröffentlichen, um diese Fälle gerichtlich aufzuklären, obwohl sich die spanische Regierung im Jahre 2008 mit dem „Aktionsplan für Menschenrechte“ dazu verpflichtete (vgl. dazu: Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte, Indikatoren 2 und 3).

Diese Angaben zeigen die Diskrepanz zwischen den per Verfassung garantierten Rechten (Indikator 1) und der tatsächlichen Verfassungswirklichkeit (Indikator 2). Der Zugang zur Gerichtsbarkeit wird damit nicht für „alle“, wie es in der Verfassung steht, gewährleistet. Ein

²²⁵ Quelle: Amnesty Report 2011 Spanien; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/spanien/>

in der Verfassung stehender Rechtsanspruch, der faktisch nicht durchsetzbar ist, vermindert den Status des Betroffenen, denn er wird so behandelt als ob er keinen Rechtsanspruch hätte. Aus vorgegangenen Überlegungen wird der Indikator 2 damit als „defekt“ eingestuft. Der Indikator 2 ist defekt.

Gleichheit vor dem Gesetz

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Gemäß Art. 14 SpVerf sind *alle* Spanier vor dem Gesetz gleich und dürfen nicht aufgrund sozialer Umstände benachteiligt oder bevorzugt werden. Des Weiteren haben *alle Personen* gemäß Art. 24 SpVerf das Recht auf wirksamen Schutz durch Richter und Gerichte sowie das Recht auf Verteidigung und Beistand durch einen Rechtsanwalt.

Damit liegen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen uneingeschränkt vor.

Der Indikator 1 ist demzufolge nicht defekt.

Indikator 2: Ungleichbehandlung signifikanter Bevölkerungsgruppen aufgrund des sozialen Status

Wie bereits unter dem „Gleichen Zugang zu Gericht“ erläutert wurde, gab es etliche Fälle, bei denen Spaniern und Migranten, Inhaftierten, Terrorverdächtigen, aber auch Kindern der Zugang zu Gericht verwehrt wird und sie somit auch nicht die Möglichkeit haben, Gleichheit vor dem Gesetz einzufordern. Aus den Berichten von Amnesty International (FN: vgl. Amnesty Report 2008-2011 Spanien) geht hervor, dass sehr viele unter diesen Gruppierungen einem sozial schwachen Status zuzuordnen sind.

Des Weiteren wurden in den bereits dargestellten Fällen von Amnesty International Verdächtige, d. h. Personen, die noch nicht von einem Gericht verurteilt wurden, präventiv in Isolationshaft gehalten, ohne Zugang zu einem Rechtsanwalt zu haben. Der Rechtsgrundsatz *in dubio pro reo* (zu Deutsch: im Zweifel für den Angeklagten) wurde dabei missachtet. Außerdem blieben etliche Fälle, bei denen Opfer durch die Polizei und Sicherheitskräfte gefoltert wurden, ohne richterliches Urteil. Viele dieser Fälle werden mit der Begründung „aus Mangel an Beweisen“ eingestellt und nicht weiter verfolgt. Die Täter bleiben somit straflos. Des Weiteren werden viele Anzeigen von Seiten der Opfer von der Polizei nicht als Anzeige aufgenommen bzw. registriert. Dies wäre jedoch eine notwendige Voraussetzung, um einen Prozess und eine richterliche Überprüfung zu erwirken. Die Opfer bleiben damit ohne polizeilichen Schutz und richterliches Gehör. Das Recht auf wirksamen Schutz durch Richter und Gericht als auch das Recht auf Verteidigung, welche im Art. 24 SpVerf garantiert

werden, werden somit kontinuierlich missachtet und verletzt. Eine Gleichbehandlung vor dem Gesetz kann aufgrund vorliegender Daten nicht bejaht werden.

Demnach wird der Indikator 2 als „defekt“ bewertet.

5.5.4 Das Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung

5.5.4.1 Kriterium 1: Effektive Gewaltenteilung

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Gemäß Art. 66 Abs. 1 SpVerf vertritt das spanische Parlament „die Cortes Generales“ das spanische Volk. Die Cortes Generales bestehen aus dem Abgeordnetenhaus und dem Senat. Nach Art. 66 Abs. 2 SpVerf üben die Cortes Generales die gesetzgebende Gewalt des Staates aus und kontrollieren die Tätigkeit der Regierung. Die Regierung leitet gemäß Art. 97 SpVerf die Innen- und Außenpolitik, die Zivil- und Militärverwaltung und die Verteidigung des Staates. Weiter wird in Art. 97 Sp Verf bestimmt, dass sie die Exekutivfunktion und die Verordnungsgewalt gemäß der Verfassung und den Gesetzen ausübt. Die rechtsprechende Gewalt wird im sechsten Titel der spanischen Verfassung definiert. Gemäß Art. 117 SpVerf geht diese vom Volke aus und wird im Namen des Königs von Richtern ausgeübt. Die Richter sind unabhängig, unabsetzbar, verantwortlich und allein dem Gesetz unterworfen (Art. 117 Abs. 1 SpVerf).

Somit ist die Gewaltenteilung in der spanischen Verfassung genau festgelegt.

Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen liegen damit vor.

Der Indikator 1 ist demzufolge nicht defekt.

Ob die verfassungsrechtlichen Bestimmungen auch faktisch gegeben sind, wird unter nachfolgenden Indikatoren geprüft.

Indikator 2: Mangelnde Kontrolle der Exekutive durch das Parlament

In der Verfassungswirklichkeit hat sich gezeigt, dass die spanische Regierung eine deutliche Übermacht gegenüber dem Parlament hat, wie nun erläutert wird. Dies kommt insbesondere beim Gesetzgebungsprozess zum Ausdruck. Bereits per Verfassung haben die Regierungsentwürfe (proyectos de ley) Vorrang (Art. 89 Abs. 1 SpVerf). Dies spiegelt sich in

der Verfassungswirklichkeit wider. So überwiegen zum einen nicht nur die Anzahl der Gesetzesvorlagen von Seiten der Regierung, sondern auch deren inhaltliche politische Bedeutung. Des Weiteren werden Verhandlungen und Anhörungen mit Interessengruppen durch die Regierung durchgeführt, wobei die Parlamentarier ausgeschlossen werden. Zusätzlich steht der Regierung per Verfassung die Aufstellung der Haushaltsmittel zu (Art. 134 Abs. 1 SpVerf). Dadurch verfügt die Regierung per Geschäftsordnung über so viel finanzielle Mittel, um „ihre“ Gesetzesvorlagen durchzusetzen, wodurch ihr dirigistisches Handeln innerhalb des Gesetzgebungsprozess noch unterstützt wird (Santaolalla 2008: 521 ff.).

Die parlamentarischen Möglichkeiten dagegen begrenzen sich dabei nur auf Fraktionsstärke. Immer wieder wurden in den vergangenen Legislaturperioden Gesetzesvorlagen eingebracht, um die Stellung des Parlaments zu stärken, wie z. B. die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses dahingehend zu verbessern. Bis heute blieben jedoch diese Bemühungen mangels politischen Willens erfolglos²²⁶.

Eine weitere Schwäche innerhalb der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten ist das Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse. Um einen Untersuchungsausschuss einleiten zu können, muss zunächst ein Antrag gestellt werden. Dieser kann von der „Mesa“ (bestehend aus vier Vizepräsidenten und vier Sekretären des Abgeordnetenhauses), von zwei Fraktionen oder einem Fünftel der Abgeordneten, als auch von der Regierung gestellt werden (Art. 76 Abs.1 SpVerf; Art. 52 Abs. 1 Reglamento del Congreso). Durch diese Regelung steht der Regierungsmehrheit die Möglichkeit zu, den Untersuchungsausschuss zu blockieren. Faktisch besteht auch in der Regel kein Interesse von Seiten der Regierungsmehrheit über das Zustandekommen eines Untersuchungsausschusses²²⁷. So muss man konstatieren, dass eine Kontrollmöglichkeit in Form des Untersuchungsausschusses für das spanische Parlament in der Verfassungswirklichkeit fast unmöglich ist.

Ein dritter und letzter Punkt in diesem Zusammenhang ist die überragende Stellung des Regierungschefs in Spanien, die mit weitläufigen Kompetenzen verbunden ist. Eine davon beinhaltet das Recht des Regierungschefs, die Cortes Generales gemäß Art. 115 SpVerf oder einer der Kammern (das Abgeordnetenhaus oder den Senat) aufzulösen und Neuwahlen anzuordnen. Formell wird dieser Akt dem König zugeschrieben, faktisch wird dieser jedoch

²²⁶ Santaolalla 2008, S. 521f. und S. 554

²²⁷ Barrios 2009, S. 718-721

von dem Regierungschef veranlasst. Damit hat der spanische Regierungschef eine weitaus stärkere Position als der deutsche Bundeskanzler²²⁸.

Insgesamt muss man nach vorangegangenen Gesichtspunkten feststellen, dass das spanische Parlament von einer geschwächten Stellung gegenüber der Regierung gekennzeichnet ist. Somit muss eine mangelnde Kontrolle gegenüber der Exekutive hier bejaht werden.

Der Indikator 2 ist demzufolge defekt.

Indikator 3: Mangelnde Kontrolle der Exekutive wie auch der übrigen öffentlichen Amtsträger durch die Gerichtsbarkeit

Die spanische Judikative wird aus folgenden drei Hauptinstitutionen vertreten: dem Obersten Gerichtshof (Tribunal Supremo), dem Verfassungsgericht (Tribunal Constitucional), den Höheren Gerichtshöfen (Tribunales Superiores de Justicia) und dem Rat der rechtsprechenden Gewalt (Consejo General del Poder Judicial/CGPJ). Dem Verfassungsgericht wohnt unter allen Gerichten die größte politische Bedeutung inne. Es soll aber an dieser Stelle nicht genauer geprüft werden, da es unter dem Konzept von Morlino (2004) bei dem Indikator „Rolle des Verfassungsgerichts“ ausführlich erläutert wird.

Die rechtsprechende Gewalt wird durch die in Art. 117 Abs. 2 SpVerf garantierte Unantastbarkeit der Richter konkretisiert. Die Richter dürfen weder ohne rechtliche Grundlage versetzt werden, noch in den Ruhestand befördert werden, noch von ihrem Richteramt suspendiert werden. Gemäß Art. 127 Abs. 1 SpVerf dürfen Richter während ihrer Amtszeit weder Mitglied in einer Partei oder in einer Gewerkschaft sein.

In der Verfassungswirklichkeit wurde jedoch seit der „transición“ immer wieder die Unabhängigkeit der Justiz in Frage gestellt. Dieses Grundsatzproblem spiegelt sich auch in der Zusammensetzung des Rates der rechtsprechenden Gewalt (CGPJ) wider, der für die Selbstkontrolle und Selbstverwaltung der Justiz zuständig ist. Er wird aus dem Präsidenten des Obersten Gerichtshofes und 20 Mitgliedern zusammengesetzt. Ein Organgesetz aus dem Jahre 1985 bestimmt, dass alle 20 Mitglieder vom Parlament, je zehn von jeder Parlamentskammer gewählt werden. Faktisch setzte sich jedoch durch, dass sich die jeweils amtierende Regierungspartei das Vorschlagsrecht für die Zusammensetzung des CGPJ vorbehielt. Eine Politisierung der Justiz ist seitdem nicht mehr auszuschließen und bestätigte sich auch seit der Legislaturperiode 2004-2008²²⁹. Unter dem nachfolgenden Indikator 4 wird

²²⁸ Barrios 2009, S. 725

²²⁹ Zum Ganzen: Vgl. Barrios 2009, S. 748 f.

die Politisierung der Justiz anhand eines Beispiels, dem Fall des Richters Baltasar Garzón, noch weiter ausgeführt.

Unter diesem Indikator wurde gezeigt, dass anhand der eben dargestellten Verflechtung zwischen der Politik und der Justiz die Kontrolle der Exekutive und der anderen Amtsträger außer Kraft gesetzt wird.

Damit muss der Indikator 3 als „defekt“ bewertet werden.

Indikator 4: Mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit, insbesondere gegenüber Interferenzen durch die Exekutive

Anhand des nachfolgenden Beispiels soll sowohl die mangelnde Unabhängigkeit der spanischen Justiz als auch die Politisierung der spanischen Justiz durchleuchtet werden. Es handelt sich um einen der aktuellsten und größten Justizskandal der spanischen Justiz seit der Ära Franco, in dem der international bekannte Richter Baltasar Garzón involviert wurde.

Der am Nationalen Gerichtshof in Spanien tätige Untersuchungsrichter Baltasar Garzón wurde am 7. April 2010 vom Obersten Gericht in Spanien wegen Rechtsbeugung angeklagt. So lautet die Anklage.

Dem Richter Baltasar Garzón wird von dem Ermittlungsrichter Luciano Varela vom Obersten Gericht Spaniens zur Last gelegt, angeblich seine Kompetenzen innerhalb der Ermittlungen über die Franco-Diktatur überschritten zu haben. Baltasar Garzón habe wissentlich ein im Jahre 1977 vom spanischen Parlament beschlossenes Amnestiegesetz, welches den Verantwortlichen des Franco-Regimes (1939-1975) Schutz gewährt, missachtet, da er gegen diese juristische Untersuchungen vorgenommen hatte. Damit habe er seine Amtsvollmachten überschritten.

Baltasar Garzón beruft sich dagegen, und nach Meinung vieler Juristen, seinem Anwalt und den Hinterbliebenen der Opfer des Franco-Regimes zu Recht, auf das international geltende Recht, nach dem Verbrechen gegen die Menschlichkeit, unabhängig von dem nationalen spanischen Amnestiegesetz, verfolgt werden können. Zudem ist der Richter Baltasar Garzón der Auffassung, er sei in seiner Unabhängigkeit als Richter verletzt worden. Sein Anwalt Gonzalo Fresneda bestätigt in diesem Zusammenhang, dass es keinen juristischen Grund gebe, den Richter Baltasar Garzón vor Gericht zu bringen. Der Oberste Gerichtshof hätte seiner Ansicht nach die Klage ablehnen müssen, doch Baltasar Garzón habe viele Feinde, die ihn handlungsunfähig machen möchten. Diese Feinde sind zum einen die Erben des Franco-Regimes und zum anderen insbesondere Politiker der konservativen Partei, des Partido

Popular (PP), gegen die der Richter Baltasar Garzón wegen Korruption im Jahre 2009 in dem „caso Gürtel“ (zu Deutsch: „Gürtel-Fall“) ermittelte. Baltasar Garzón setzte sich während seiner Amtszeit immer für die Unabhängigkeit der Justiz ein, indem er über den Parteien stand, er wollte sich für eine gerechte Gesellschaft einsetzen und führte das Prinzip der universellen Jurisdiktion ein. Daher hat er in seiner insgesamt 32 Jahre langen juristischen Karriere, wovon er 22 Jahre am Nationalen Gerichtshof verbrachte, etliche Fälle strafrechtlich aufgeklärt. Es waren sehr unterschiedliche Fälle, wie die des Terrorismus, der Geldwäscherei, der Korruption, aber auch internationale Fälle, wie beispielsweise die Haftbefehle gegen den chilenischen Diktator Augusto Pinochet und gegen den international gesuchten Terroristenführer Osama Bin Laden. Er verurteilte aber auch sozialdemokratische Regierungsmitglieder zu Haftstrafen, die im Kampf gegen die ETA angebliche Helfer ermorden ließen. Nun wurde er zu elf Jahren Berufsverbot verurteilt²³⁰.

Die Anklage des Richters spaltet die spanische Gesellschaft. So sind die Hinterbliebenen von Opfern des Franco-Regimes, verschiedene Menschengruppen und die Linksliberalen auf seiner Seite. Für sie ist das Vorgehen der Justiz unverständlich, da diese in ihren Augen die Täter beschützt. Die spanische linksliberale Zeitung „El País“ schreibt dazu, dass „es eine historische Verirrung sei, wenn die ideologischen Erben der Franco-Diktatur nun den Richter auf die Anklagebank bringen, der wegen der Verbrechen des Regimes ermitteln wollte. So habe der ‚Generalísimo‘ des Ex-Diktators Francisco Francos 35 Jahre nach seinem Tod noch Erfolg bei der spanischen Justiz“²³¹. Auch die spanische Staatsanwaltschaft ist gegen eine Anklage des Richters Baltasar Garzón.

Auf der anderen Seite befinden sich die Gegner von Baltasar Garzón, wie soeben dargestellt wurde, die rechtsgerichteten Gruppierungen des Partido Popular (Volkspartei-PP) und Anhänger des Franco-Regimes, darunter die Führungskräfte des Partido Popular, gegen die Baltasar Garzón in der sog. "Gürtel-Affäre" wegen Korruption, Täuschung und Geldwäsche strafrechtlich vorgegangen ist. Ein vor kurzem verstorbener Gründer der konservativen Volkspartei (PP), Manuel Fraga, sagte in diesem Zusammenhang zum Fall Baltasar Garzón: „Je weiter Garzón von Spanien entfernt ist, umso besser.“²³² Daher wurde die Klage gegen ihn auch von drei rechtsgerichteten Gruppierungen eingeleitet und vom Obersten Spanischen

²³⁰ Quelle: Julio M. Lázaro: „Garzón dice adiós a la carrera judicial al ser condenado a 11 años de inhabilitación“ vom 10. Februar 2012 aus: www.elpais.es (Zugriff am: 12.3.2012)

²³¹ Vgl. Artikel vom 7. April 2010 von Julio M Lázaro aus: www.elpais.com : “El juez Varela sentará a Garzón en el banquillo por su causa al franquismo.“ (Zugriff am: 12.3.2012)

²³² Zitat aus Verónica Frenzel: „Baltasar Garzón, Richter Furchtlos“ vom 24.1.2012 aus: www.zeit.de (Zugriff am: 3.2.2012)

Gerichtshof angenommen. „Die Zulassung der Klage jedenfalls war schon der erste Skandal in diesem Dauerkonflikt“ kommentiert W. A. Perger dazu von der Zeitung „Die Zeit“²³³.

Die spanische unabhängige Nichtregierungsorganisation Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT), die sich weltweit gegen Folter und andere Menschenrechtsverletzungen einsetzt, sieht in der Verurteilung des Richters Baltasar eine doppelte Verletzung der Unabhängigkeit der spanischen Gerichtsbarkeit. Diese resultiert daraus, dass zum einen der Richter Baltasar seine richterliche Unabhängigkeit nicht ausüben durfte, indem er internationales Strafrecht anwendete, und deshalb als Krimineller behandelt und verurteilt wurde. Zum anderen tolerierte das Oberste Gericht in Spanien die offensichtliche Parteilichkeit des Ermittlungsrichters in seinem Urteil gegenüber dem Richter Baltasar Garzón, wie der Generalsekretär der OMCT, Gerald Staberock, bestätigt²³⁴.

Auch in Deutschland wurde die Verurteilung Baltasar Garzóns der Sache nach als willkürlich und als Justizskandal für die spanische Justiz gesehen. Zum Beispiel kommentiert W. A. Perger in der Wochenzeitung „Die Zeit“ das Urteil zu dem Fall des Richters Baltasar Garzón als „ein schwarzer Tag für Spaniens Rechtsstaat und die Menschenrechte auf dem Globus“²³⁵.

Nicht nur die Bürger sind enttäuscht und unzufrieden mit der Justiz in Spanien, sondern auch Amtsträger, wie z. B. die Bürgermeisterin von Valencia, Rita Barberá. Diese forderte bereits im Februar 2011 eine öffentliche Diskussion über den Zustand der Unabhängigkeit der Richter, die ihrer Meinung nach „nicht unantastbar“ seien in Spanien. Ihrer Ansicht nach habe die spanische Transition das spanische Justizsystem nicht durchlaufen. In diesen Zusammenhang ermahnte sie auch den Umstand, dass zwischen Politiker und Richtern immer wieder „Freundschaftsgeschenke“ gemacht werden, wie z. B. der Korruptionsfall „Gürtel“ gezeigt hat²³⁶.

Nicht zuletzt zeigt sich die mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit gegenüber der Exekutive in der Zusammensetzung des Consejo General del Poder (CGPJ), dem Rat, der für die Selbstkontrolle und Selbstverwaltung der Justiz zuständig ist. Wie bereits unter dem eben geprüften Indikator 3 dargestellt wurde, bestimmt die amtierende Regierung die Besetzung

²³³ Zitat aus Artikel von W.A. Perger: „Tiefschlag für die Gerechtigkeit“ vom 9.2.2012 aus: www.zeit.de (Zugriff am: 10.2.2012)

²³⁴ Angaben aus: « España: Doble vulneración de la independencia judicial en el juicio contra el juez Baltasar Garzón » vom 31. Januar 2012 aus: www.omct.org/es (Zugriff am: 7.2.2012)

²³⁵ W.A. Perger: „Tiefschlag für die Gerechtigkeit“ vom 9.2.2012 aus: www.zeit.de; (Zugriff am: 10.2.2012) und vgl. ebenso Veronica Frenzel: „Baltasar Garzón, Richter Furchtlos“ vom 24.1.2012 aus: www.zeit.de

²³⁶ Zitate und Angaben aus: „Barberá: ‚La Transición no ha pasado por el Poder Judicial‘“ vom 14.02.2011 aus: www.elpais.com (Zugriff am: 7.2.2012)

der offenen Stellen und *nicht* das Parlament, wie es eigentlich in der Verfassung vorgesehen ist. Damit besteht faktisch eine Politisierung der Justiz (Barrios 2009:748 f.).

Als Fazit bleibt, dass der Fall Baltasar Garzón ein Politikum ist und man aufgrund der dargestellten Gesichtspunkte von der Politisierung der spanischen Justiz ausgehen muss. In seiner 22-jährigen Tätigkeit als Richter hat er auch sehr strittige Fälle an sich gezogen, wie die schon oben erwähnten Verfahren, jedoch hat er sich bis dato weder wegen Amtsmissbrauchs noch einer anderen unrechtmäßigen Handlung schuldig gemacht. Das lebenslange Berufsverbot erscheint in diesem Fall für einen je nach Ansicht vielleicht strittigen, aber sachlich fehlerfreien Richter mit 22-jähriger Berufserfahrung obsolet und spricht für einen politischen und parteiischen Prozess, bei dem die spanische Justiz an Glaubwürdigkeit verliert.

Tatsache ist in diesem Fall ebenso, dass seine Unabhängigkeit als Richter verletzt wurde, indem ihm unter anderem verwehrt wurde, internationales Recht anzuwenden. Anhand dieses Beispiels konnte auch die so oft bemängelte Politisierung der spanischen Justiz nachgewiesen werden.

Nach vorliegenden Gesichtspunkten muss damit eine mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit, insbesondere gegenüber der Exekutive, bejaht werden.

Der Indikator 4 ist somit defekt.

5.5.4.2 Kriterium 2: Korruption

Indikator: Vorhandensein von Korruption

Spanien teilt sich im „Global Corruption Barometer 2010“²³⁷ den 30. Rang zusammen mit Israel von weltweit 178 untersuchten Ländern mit einem wahrgenommenen Korruptionsindex, „Corruption Perceptions Index“ (CPI)²³⁸, von 6,1 Punkten innerhalb einer Skala von 0 (als extrem von Korruption befallen) und 10 (als frei von Korruption)²³⁹. Damit

²³⁷ „Der Global Corruption Report (GCR) bietet eine in die Tiefe gehende Analyse zum Stand der Korruption in der Welt.“, abrufbar unter: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/2010 (Zugriff am: 12.1.2011)

²³⁸ „Der CPI misst den Grad der im öffentlichen Sektor – bei Beamten und Politikern – wahrgenommenen Korruption.“, abrufbar unter: <http://www.transparency.de/Corruption-Perception-Index-2010.2.1742.98.html> (Zugriff am: 12.1.2011)

²³⁹ „Der CPI ist als eine Rangliste von Ländern zu sehen, die auf der Basis von Punktwerten zwischen 0 (als extrem von Korruption befallen wahrgenommen) und 10 (als frei von Korruption wahrgenommen) gebildet ist.“, abrufbar unter: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010

liegt Spanien 15 Plätze hinter Deutschland, 5 Plätze hinter Frankreich, aber nur einen Platz vor Portugal, wobei zwischen den CPI von Portugal und Spanien nur eine Differenz von 0,1 Prozent besteht.

Somit wird die Korruption in Spanien und Portugal auf ein fast gleiches Korruptionsniveau wahrgenommen. Ob die Ursachen für das Vorhandensein von Korruption und deren Bereiche tatsächlich gleich sind, soll im Folgenden erläutert werden.

Gemäß der zuletzt veröffentlichten Studie von Transparency International aus dem Jahr 2007, in der alle europäischen Länder detailliert bezüglich der Korruption untersucht wurden, kam man zu dem Ergebnis, dass es sich in Spanien innerhalb mancher Ebenen der politischen und sozialen Struktur um eine Systematisierung der Korruption handelt²⁴⁰. Ursache dafür war der im letzten Jahrzehnt besonders durch den Bausektor geförderte wirtschaftliche Aufschwung in Spanien. Die örtlichen Verwaltungen spielen hierbei eine zentrale Rolle, denn diese sind bei Bauvorhaben für den Verkauf öffentlicher Grundstücke zuständig. Lokalpolitiker verbessern sich ihr mäßiges Gehalt auf, indem sie den Verkauf öffentlicher Grundstücke und Genehmigungen bezüglich Bauvorhaben so abwickeln, dass sie ihre privaten monetären Interessen in den Vordergrund stellen²⁴¹. Diese Problematik bestätigen ebenso Jesús Sánchez Lambás, Direktor des universitären Forschungsinstituts für Korruption Ortega y Gasset in Madrid²⁴² und Manuel Villoria, Professor der Politikwissenschaft an der Universität Rey Juan Carlos in Madrid²⁴³. Ein weiteres Problem für das Vorliegen von Korruption liegt darin, dass das Verhalten der Amtsträger lediglich über allgemeine Gesetze des Strafrechts und allgemeinen Verwaltungskontrollen geahndet werden kann, da spezielle Gesetze, die die Korruption im Amt regeln, in Spanien nicht vorhanden sind. Diese Gesetzeslücken fördern das korruptionsanfällige Verhalten der Lokalpolitiker²⁴⁴. Deshalb fordert Antonio Garrigues, der Vorsitzende („patrono vitalicio“) des universitären Forschungsinstituts Ortega y Gasset, „una ‚ley de acceso a la información pública‘“²⁴⁵, zu Deutsch: „ein Gesetz, das den Zugang zur öffentlichen Information ermöglicht“²⁴⁶.

²⁴⁰ Studie von Transparency International: Länderbericht Spanien 2007, S. 395, 396; abrufbar unter: <http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/StudiezurKorruptioninnerhalbdesstaatlichenBereichsderEU-Mitgliedstaaten> (Zugriff am: 19.1.2011)

²⁴¹ Studie von Transparency International: Länderbericht Spanien 2007, S. 396

²⁴² Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset in Madrid; <http://www.ortegaygasset.edu>

²⁴³ Zu beiden vgl. Artikel „La corrupción en España se hace más visible“ vom 18.11.2009. abrufbar unter: <http://publico.es/espana/270611/>; und vgl. Artikel „La corrupción en España se estanca por la crisis inmobiliaria“ vom 26.10.2010, abrufbar unter: <http://www.finanzas.com/noticias/vivienda/2010-10-26/369278-corrupcion-espana-estanca-crisis-inmobiliaria.html> (Zugriff am: 1.3.2011)

²⁴⁴ Vgl. Studie von Transparency International : Länderbericht Spanien 2007, S.389, 390

²⁴⁵ Zitat aus dem Artikel:La corrupción en España se estanca por la crisis inmobiliaria“ vom 26.10.2010, abrufbar unter: <http://www.finanzas.com/noticias/vivienda/201> (Zugriff am: 1.3.2011)

²⁴⁶ Freie Übersetzung der Autorin der Dissertation

Víctor Lapuente Giné, Professor der Politikwissenschaft an der Universität Göteborg in Schweden, der seit Jahren die Korruption in Spanien untersucht, kommt in seinem in der Zeitung „El País“ veröffentlichten Artikel²⁴⁷ zu folgenden Ergebnissen: Hauptursache der Korruption in Spanien seien nicht eine vorhandene „schlechte Kultur“ oder fehlende Gesetze, sondern klientelistische Vernetzungen innerhalb der nationalen, autonomen und lokalen Behörden. Dieses Phänomen umschreibt er als Politisierung der öffentlichen Einrichtungen („politización de las instituciones públicas“). Weiterhin ist aus seiner Untersuchung hervorzuheben, dass Víctor Lapuente Giné das korrupte Verhalten zwar nicht als Teil der Kultur sieht, Tatsache sei aber, dass in Kulturen, in denen ein soziales Misstrauen vorherrscht, so auch in Spanien, sich schlechte Gewohnheiten entwickeln, die wiederum als Folge ein hohes Niveau an Korruption haben²⁴⁸.

Zusammenfassend kommt man aufgrund der dargestellten Untersuchungen der eben genannten Experten zu folgendem Ergebnis. Der Schwerpunkt der Korruption ist in Spanien neben den autonomen und nationalen, insbesondere bei den lokalen Behörden vorzufinden. Besonders anfällig für Korruption sind Amtsträger im Bereich des Bausektors, die sich ihr Gehalt verbessern möchten. Fehlende spezielle Gesetze erschweren dabei deren gerichtliche Überführung. Die Unterscheidung, ob die Korruption Teil der spanischen Kultur ist oder als Folgeerscheinung sozialen Misstrauens entsteht, spielt hinsichtlich des Ergebnisses des vorliegenden Indikators keine Rolle, denn faktisch liegt Korruption in Spanien vor. Aufgrund aller Gesichtspunkte muss der Indikator „Korruption“ nach Merkel et al. (2003) insgesamt als defekt bewertet werden.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, ob und welche Maßnahmen Spanien gegen die Korruption in Spanien vornimmt, wird unter dem Indikator „Minimierung der Effekte von Korruption“ innerhalb des Konzeptes von Morlino (2004) dargestellt.

Der Indikator 5 ist somit defekt.

²⁴⁷ Víctor Lapuente Giné, „¿Por qué hay tanta corrupción en España?“ vom 27.03.2009; abrufbar unter: <http://www.elpais.com/articulo/opinion/hay/corrupcion/Espana/elpepiopi/20090327elpepiopi-12/Tes?print=1>; (Zugriff am: 25.2.2011)

²⁴⁸ Angaben und zitiert aus Artikel: „¿Por qué hay tanta corrupción en España?“ vom 27.03.2009; Übersetzung der Autorin der Dissertation

5.5.5 Das Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt

Indikator 1:

Informelle Etablierung demokratisch nicht legitimer Machtgruppen

Nach Merkel et al. (2003:92) liegen Einschränkungen bezüglich der effektiven Regierungsgewalt vor, wenn sich demokratisch nichtlegitimierte Machtgruppen bilden, „die sich der Regierungsautorität entziehen und sich dadurch extrakonstitutionelle und nicht mehr kontrollierte Vorrechte sichern.“

Eine besondere Gefahr für den spanischen Staat stellt die baskische terroristische Organisation ETA (Euskadi Ta Askatasuna, zu Deutsch: Baskenland und Freiheit) dar, die in den 50er Jahren als Widerstandsbewegung gegen die Diktatur Francos entstand, mit dem Ziel, einen unabhängigen baskischen Staat zu gründen. Ihre zunächst auf das Baskenland begrenzten Anschläge weiteten sich bald auf das ganze Gebiet Spaniens aus ohne Rücksicht auf die Zivilbevölkerung²⁴⁹. Laut der unabhängigen Organisation „Observatorio de la Impunidad“, welche vor einem Jahr aus 20 Assoziationen und Vereinen von Terrorismus-Opfern gegründet wurde, beging die ETA seit 1977 bis heute mindestens 782 Tötungsdelikte an Politikern, Polizisten und Zivilisten²⁵⁰.

Immer wieder gab es Verhandlungen zwischen den spanischen Regierungen und der ETA, bei der die ETA einen Waffenstillstand versprach, der jedoch mehrmals vorzeitig durch terroristische Anschläge unterbrochen wurde²⁵¹. Den über die Jahre hinweg wechselnden spanischen Regierungen gelang es nicht, die Zivilgesellschaft vor dem Terrorismus durch die ETA zu schützen. Hinzu kommt, dass gemäß den Untersuchungen der Organisation „Observatorio contra la Impunidad“ 314 Tötungsdelikte durch die ETA, also 40% der gesamten Tötungsdelikte ohne richterliche Verurteilung und somit straflos blieben. Dieser Umstand ist für die Opfer und für die Hinterbliebenen der getöteten Opfer besonders schmerzvoll²⁵². Diese Fakten zeigen, dass die spanischen Regierungen zum Teil machtlos gegenüber dem Handeln der ETA auftreten, mindestens aber fehlende Durchsetzbarkeit aufweisen. Bis heute und zukünftig ist die Zivilgesellschaft weiteren möglichen

²⁴⁹ Glück 2004, S. 241, 243

²⁵⁰ Angaben aus: Artikel vom 28.11.2011: “Un 40% de los asesinatos de ETA ha quedado impune, según sus víctimas“.; abrufbar unter: www.elmondo.es (Zugriff am: 30.5.2012)

²⁵¹ Vgl. dazu Glück 2004, S.241 - 245

²⁵² Angaben aus: Artikel vom 28.11.2011: “Un 40% de los asesinatos de ETA ha quedado impune, según sus víctimas“.; www.elmomdo.es (Zugriff am: 30.5.2012)

terroristischen Anschlägen durch die ETA ausgesetzt. Da es sich bei der ETA auch um eine informelle Machtgruppe handelt, muss dieser Indikator als „defekt“ bewertet werden.

Der Indikator 1 ist somit defekt.

Indikator 2: Verhältnis Politik und Militär

Nach Merkel et al. (2003:95) bedarf es einer „historisch informierten, qualitativen Analyse des innenpolitischen Prozesses“, um bestimmen zu können, ob Defekte innerhalb des Interaktionsmodus zwischen Streitkräften und der zivilen Politik bestehen.

Um demzufolge eine genaue Beurteilung für diesen Indikator vornehmen zu können und den wesentlichen Unterschied zwischen dem spanischen Militär zu den anderen Ländern (Deutschland, Frankreich und Portugal) darstellen zu können, wird an dieser Stelle die historische Entwicklung des spanischen Militärs kurz nachskizziert.

Spaniens Armee war während des gesamten 19. und 20. Jahrhunderts ein Faktor politischer Instabilität. Das spanische Wort „pronunciamento“ drückt die besondere spanische Tradition aus, dass sich das Militär in die Politik anhand von Putschversuchen und Rebellion einmischt. Besonders in der Phase des Transformationsprozesses von der Diktatur Francos bis zur Demokratie, kam es zu verschiedenen Putschversuchen von führenden Befehlshabern. So begingen die Befehlshaber der Guardia Civil und des Heeres am 23. Februar 1981 einen Putsch, um eine Änderung der Staatsform zu erwirken, indem sie eine Anzahl von Parlamentariern und Regierungsmitgliedern in ihrer Gewalt festhielten. Erst als der spanische König Juan Carlos sich für die Demokratie aussprach, gaben sie den Putschversuch auf. Die Angst vor neuen Putschversuchen verlangsamte den Demokratisierungsprozess in Spanien. Kurz vor dem Sozialistischen Wahlsieg im Oktober 1982 konnte ein weiterer Putschversuch rechtsextremer Befehlshaber durch den militärischen Geheimdienst vereitelt werden.

Im Jahre 1983 planten Wehrbereichskommandeure zusammen mit Befehlshabern einen „golpe blando“ (zu Deutsch: sanfter Staatsstreich). Ziel war, den 8. Verfassungsartikel der spanischen Verfassung abzuschaffen, der die politische Selbstbestimmung der Regionen regelte, um nicht die Kontrolle über das Baskenland zu verlieren.

Im Jahre 1985 wurde ein weiterer Putschversuch gegen den König Juan Carlos und seiner Familie durch den Geheimdienst vereitelt. Bei diesem sollte während der Feierlichkeiten zum Tag der Streitkräfte in La Coruña die Ehrentribüne in die Luft gesprengt werden. Dieses Vorgehen sollte der ETA angelastet werden, um dann die Machtübernahme des Militärs zu

rechtfertigen. Daraufhin folgten weitere vereitelte Attentatsserien gegen Politiker, vor allem des Baskenlandes. Viele dieser eben benannten Putschversuche wurden erst Jahre später in der Öffentlichkeit bekannt²⁵³.

Insgesamt muss festgehalten werden, dass für die Putschversuche nur eine kleine Minderheit des Militärs zuständig und verantwortlich war.

Parallel zu den direkten Putschversuchen gab es die *indirekte Intervention*, die nach dem spanischen Militärsoziologen Julio Busquets²⁵⁴ auch der „Druck der Weißen Handschuhe“ genannt wird. Damit umschreibt Busquets die für die Öffentlichkeit nicht sichtbare Intervention der Generäle gegen demokratische Entscheidungsprozesse und Reformen, wie z. B. als diese im Jahre 1976 die Einführung der Gewerkschaftsfreiheit sowie im Jahre 1977 die Legalisierung der Kommunistischen Partei verhindern wollten. Ebenso ist ihnen der misslungene Versuch im Jahre 1986, zehn Jahre nach Francos Tod, die Rehabilitierung der Mitglieder der Demokratischen Militärunion (Unión Militar Democrática, UMD) zu verhindern, zuzuschreiben. Hintergrund war dabei, dass die UMD 1976 aus der Armee vertrieben und verboten wurde, da sie das Militär demokratisieren wollten. Ebenso waren sie noch bis Ende der 80er Jahre gegen die Rehabilitierung der Veteranen, die im Bürgerkrieg auf republikanischer Seite waren.

In den Jahren der „transición“²⁵⁵ bis zum Ende der 80er Jahre ließen einige militärische Befehlshaber keine Angelegenheit aus, Politiker zu diffamieren und unterstützt durch rechtsgerichtete Zeitschriften, gegen regionale Autonomiestatute zu mobilisieren bzw. zu agitieren. Abschließend kann man festhalten, dass diese einflussreichen Offiziere des Heeres gegen die Opposition des Franco-Regimes waren und vehement die Meinung vertraten, das Militär müsse eine autonome und machtvolle Funktion innehaben²⁵⁶.

Im heutigen Spanien muss bezüglich der Rolle des Militärs zwischen der Verfassung und der Verfassungswirklichkeit folgendermaßen unterschieden werden.

Gemäß Art. 8 der SpVerf ist das Militär verantwortlich für die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit und Souveränität Spaniens, sowie seiner territorialen Integrität als auch der Verteidigung seiner verfassungsmäßigen Ordnung. Dieser Verfassungsrang des Militärs ist als

²⁵³ Fischer 2004, S. 269-271

²⁵⁴ Julio Busquets Bragelat: El militar de carrera en España. Barcelona 1984

²⁵⁵ Zu Deutsch: Transformationsprozess; Gemeint ist damit die Konsolidierung der spanischen Demokratie. Diese umfasst die Übergangsphase von der Franco-Diktatur bis zur Demokratie westlichen Musters. Von 1975 nach Francos Tod bis zur politischen Wende durch den Wahlsieg der sozialistischen Partei PSQE im Jahre 1982, die unter Franco verboten war. Vgl. dazu: Kriesi 2007, S. 180, 181, vgl. ebenso: Barrios 2009, S. 713 ff.

²⁵⁶ Fischer 2004, S. 272

„Reverenz an die historische Rolle des Militärs als *poder fáctico* (faktische Macht) zu werten.“²⁵⁷. Die Rolle des Militärs bedurfte einer wesentlichen Änderung, zu der die Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht im Jahre 1998 beigetragen hat²⁵⁸. Kontinuierlich folgende Reformen im militärischen Bereich durch die UCD-Regierung und der sozialistischen Regierung haben bewirkt, dass die starke Rolle des Militärs als „Staates im Staate“ entmachtet werden konnte und nun der zivilen Kontrolle unterliegt²⁵⁹. Ebenso sind weitere Putschversuche von Seiten des Militärs oder andere Militarisierungsgefahren, wie das normwidrige Einmischen des Militärs zu Zeiten der „transición“ in die Politik, für die spanische Demokratie im 21. Jahrhundert auszuschließen²⁶⁰. Auch das im Art. 62 h der Spanischen Verfassung verankerte Recht des Königs, Oberbefehlshaber der Streitkräfte zu sein, ist zweifellos im heutigen Spanien nur als „symbolisches Vorrecht“ zu werten²⁶¹. Nachdem die „faktische Macht“ des Militärs und die Verflechtung mit der Politik im heutigen Spanien aufgelöst werden konnte, kann dieser Indikator als „nicht defekt“ bezeichnet werden. Der Indikator 2: Verhältnis Politik zum Militär ist damit nicht defekt.

In nachfolgender Tabelle werden alle Ergebnisse für Spanien zusammengefasst.

²⁵⁷ Zitat aus: Barrios 2009, S. 715

²⁵⁸ Barrios 2009, S. 715 f.

²⁵⁹ Agüero 1993, S. 172 f. und S. 182f.; Barrios 2009, S. 729

²⁶⁰ Fischer 2004, S. 309

²⁶¹ Zitat: Barrios 2009; S. 716

Tabelle 5-5: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) für Spanien

Indikatoren	Spanien	
	Bewertung	
A. Wahlregime		
Verfassungsrechtliche Bestimmungen und Verfassungswirklichkeit		
I 1: Aktives und passives Wahlrecht	nicht defekt	
I 2: Freie und faire Wahlen	nicht defekt	
I 3: Gewählte Mandatsträger	nicht defekt	
Teilregime B: Die politischen Teilhaberechte		
Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Ökonomische Unabhängigkeit		defekt
I 3: Operative Gestaltungsfreiheit		defekt
Kriterium 2: Die Assoziationsfreiheit		
Politischer Pluralismus		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Verbot bzw. gezielte Behinderung der Operationsfähigkeit von Parteien	nicht defekt	
I 3: Verbot bzw. gezielte Repression von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen	nicht defekt	
Kriterium 3: Versammlungs- und Demonstrationsrecht		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen Substantielle Beschneidung per Gesetz	nicht defekt	
I 2: Dauerhafte Aushöhlung durch Zwangsmaßnahmen		defekt
Teilregime C: Bürgerliche Freiheitsrechte		
Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte		
Rechtliche Bestimmungen		
I 1: Allgemeine substantielle Einschränkung bezüglich der Menschenrechte		defekt
I 2: Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung		defekt
Performanz der Menschenrechte		
I 3: Verletzung der Grundrechte durch staatliche Akteure		defekt
I 4: Häufung von Übergriffen durch private Akteure		defekt
Kriterium 2: Justizrechte		
Gleicher Zugang zu Gericht		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen bzw. rechtliche Begrenzungen	nicht defekt	

I 2: Faktische Verwehrung für signifikante Bevölkerungsgruppen (Verfassungswirklichkeit)		defekt
Gleichheit vor dem Gesetz		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Ungleichbehandlung signifikanter Bevölkerungsgruppen aufgrund des sozialen Status (Verfassungswirklichkeit)		defekt
Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung		
Kriterium 1: Effektive Gewaltenteilung		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Mangelnde Kontrolle der Exekutive durch das Parlament		defekt
I 3: : Mangelnde Kontrolle der Exekutive wie auch der übrigen öffentlichen Amtsträger durch die Gerichtsbarkeit		defekt
I 4: Mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit, insbesondere gegenüber Interferenzen durch die Exekutive		defekt
Kriterium 2: Korruption		
I 5: Vorhandensein von Korruption		defekt
Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt		
I 1: Informelle Etablierung demokratisch nicht legitimierter Machtgruppen		defekt
I 2: Verhältnis Politik und Militär	nicht defekt	

5.6 Spanien: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept „Die Qualität von Demokratien“ von Morlino (2004)

5.6.1 Konstrukt 1: Rule of Law

Indikator 1: Souveränität des Rechtsstaats

Gemäß Art.1 Abs. 1 SpVerf bestimmt sich Spanien als demokratischer und sozialer Rechtsstaat und benennt die Freiheit, Gerechtigkeit, Gleichheit und den politischen Pluralismus als die obersten Werte der Rechtsordnung. In Art.1 Abs. 2 SpVerf ist das spanische Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, Träger der nationalen Souveränität. In Abs. 3 wird die politische Form des spanischen Staates als parlamentarische Monarchie definiert.

An dieser Stelle soll überprüft werden, inwieweit die Vorgaben durch die Europäische Union in die Souveränität des spanischen Rechtsstaats eingreifen.

Bei der Umsetzung der EU-Richtlinien in nationales Recht sind die verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des spanischen Parlaments ebenso begrenzt wie bei dem allgemeinen Gesetzgebungsprozess. Dies wurde bei dem Konzept Merkel et al. (2003) bei der Gewaltenteilung unter dem Indikator 2 „Mangelnde Kontrolle der Exekutive durch das Parlament“ bereits erläutert. Obwohl das Parlament regelmäßig über die Gesetzesvorlagen der Regierung informiert wird, drückt sich die geschwächte Position des Parlaments, durch den faktisch „ganz geringen Prozentsatz in der Wahrnehmung von Kontrollinstrumenten“ aus (FN: Zitat aus Mexía/Santaolalla 2008: 553). Somit muss bereits bei der Umsetzung der EU-Richtlinien in nationales Recht ein Demokratiedefizit bejaht werden.

Erschwerend für die spanische Souveränität kam die Beantragung eines europäischen Rettungsschirmes hinzu, den Spanien aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise im Juni 2012 beantragen musste. Der Hilfsantrag beträgt 100.000 Millionen Euro und soll dazu dienen, die spanischen Banken zu retten. Für die Gewährung dieser 100.000 Millionen Euro Hilfe sind die Vertreter der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und des Internationalen Währungsfonds (die sog. Troika) berechtigt, den spanischen Haushaltsplan zu kontrollieren und dem spanischen Staat folgende Vorgaben aufzuerlegen: Unter anderem sollen die Ausgaben der spanischen Gemeinden verringert werden, die Umsatzsteuer erhöht

werden sowie das Renten- und Arbeitsmarktsystem reformiert werden. Damit verliert Spanien seine Souveränität bezüglich seines Finanz- und Steuersystems²⁶².

Die amtierende Regierung, darunter insbesondere der Ministerpräsident Mariano Rajoy und der Wirtschaftsminister Luis Guindos, verneinen in der Öffentlichkeit, dass der Hilfsantrag mit Auflagen verbunden sei. Ihren Aussagen nach sei eine mögliche Kontrolle von Seiten des Internationalen Währungsfonds nur auf den Finanzmarkt beschränkt. Weitere Einschränkungen gebe es nicht²⁶³.

Auch wenn sich nach Aussagen des Ministerpräsidenten Rajoy und des Wirtschaftsministers Guindos die Kontrollen „nur“ auf den Finanzmarkt beschränken, so wird Spanien von den oben genannten externen Institutionen (die sog. Troika) kontrolliert und überwacht. Somit wird in die Souveränität des spanischen Rechtsstaates eingegriffen.

Der Indikator Souveränität des Rechtsstaates kann somit nicht als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Somit ist der Indikator 1 kein Qualitätsmerkmal.

Minimierung der Effekte von Korruption

Indikator 2: Rechtliche Bestimmungen der Antikorruptionsmaßnahmen

Innerhalb dieses Indikators soll der Frage nachgegangen werden, ob und welche Maßnahmen in Spanien ergriffen werden, um die Korruption in Spanien zu verringern.

Positiv zu bewerten ist zunächst, dass Spanien im Gegensatz zu Deutschland die UN-Konvention gegen Korruption, die beinhaltet, dass Abgeordnete den Amtsträgern mit Amtspflichten bei der Strafverfolgung gleichgestellt werden, ratifiziert, d. h. in nationales Recht umgesetzt hat²⁶⁴. Somit gibt es nun eine strafrechtliche Grundlage, wenn rechtsmissbräuchliches Verhalten durch Abgeordnete und Amtsträger zu Tage kommt.

Zu den negativen Aspekten gehört, dass es weiterhin keine Transparenz und keine effektiven Kontrollen gibt. Nach Meinung von Manuel Villoria, Professor für Politikwissenschaft an der

²⁶² Claudí Pérez/Luis Doncel: „España pide un rescate de hasta 100.000 millones para la banca“ vom 10. Juni 2012 aus: www.elpais/economia (Zugriff am: 15.03.2013)

²⁶³ Javier G. Gallego: „El Eurogrupo dará hasta 100.000 millones para el rescate sin imponer nuevos ajustes al Gobierno“ vom 9. Juni 2012 aus: www.elmundo.es/economia (Zugriff am: 15.03.2013); Vgl. dazu ebenso: Leo Wieland, Artikel „Spanien bastelt sich seinen Rettungsschirm“ vom 20.9.2012 aus: www.faz.de (Zugriff am: 15.3.2013)

²⁶⁴ S. 15, 16 der Pressemappe des CPI 2010; abrufbar unter: <http://www.transparency.de/uploads/media/Pressemappe-CPI-2010.pdf> (Zugriff am: 12.1.2011)

Universität Madrid²⁶⁵, wird dies durch die starke Unabhängigkeit der Lokalverwaltung verhindert. Seiner Meinung nach habe die Lokalverwaltung auch kein Interesse, Transparenz zuzulassen, wodurch ihr Handeln schwer, zum Teil gar nicht kontrollierbar ist.

Auch wenn es auf lokaler Ebene weiterhin Schwachstellen hinsichtlich Transparenz und Kontrollen herrschen, so ist jedoch auf nationaler Ebene die Umsetzung der UN-Konvention gegen Korruption in nationales Recht erfolgt, durch welche langfristig gesehen korruptionsfreie Ziele erreicht werden können.

Damit liegen rechtliche Bestimmungen bezüglich der Antikorruptionsmaßnahmen vor.

Somit kann der Indikator 2 als Qualitätsmerkmal bejaht werden.

Ob die faktische Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen positiv erfolgt ist, wird nun unter nachfolgendem Indikator geprüft.

Indikator 2: Durchsetzbarkeit der Antikorruptionsmaßnahmen

Um beurteilen zu können, ob die Umsetzung in nationales Recht auch faktisch in der Verfassungswirklichkeit wiederzufinden ist, werden nachfolgend verschiedene Einschätzungen von Wissenschaftlern und Experten aufgeführt.

Jesús Lizcano, Präsident der spanischen Sektion von Transparency International, sieht in der Tatsache, dass der CPI zwischen den Jahren 2004 mit 7,1 Punkten auf 2009 mit 6,1 Punkten (wobei 10 Punkte korruptionsfreies Handeln bedeuten und 0 Punkte die schlechteste Bewertung ist) sank, aber seit dem Jahr 2009 bis zum aktuellen CPI von 2010 auf 6,1 Punkten gleichblieb, eine positive Tendenz dahingehend, dass die Korruption auf einen Gleichstand stagniert. Seiner Ansicht nach bestehe die Möglichkeit eines positiven Umkehrpunktes, d.h., dass die Korruption von diesem Gleichstand aus an sich nun verringern könne²⁶⁶.

Sowohl Manuel Villoria, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Madrid, als auch Jesús Lizcano, Präsident der spanischen Sektion von Transparency International, haben diesen Zustand nicht nur positiv bewertet, sondern auch bestätigt, indem auch faktisch die strafrechtlichen Ermittlungen gegen Korruption zugenommen haben. Diese Tatsache schrecken ihrer Meinung nach auch mögliche Täter vor weiteren Korruptionshandlungen zurück. Aktuell gibt es 750 laufende Ermittlungen, bei denen 1000 Personen involviert sind, darunter auch Politiker, wobei 3000 Millionen Euros beschlagnahmt wurden. In diesen

²⁶⁵ Vgl. dazu den Artikel: „La corrupción en España se estanca por la crisis inmobiliaria“ vom 26.10.2010, abrufbar unter: <http://www.finanzas.com/noticias/vivienda/201> (Zugriff am: 1.3.2011)

²⁶⁶ Vgl. dazu den Artikel: „La corrupción en España se estanca por la crisis inmobiliaria“ vom 26.10.2010, abrufbar unter: <http://www.finanzas.com/noticias/vivienda/201> (Zugriff am: 1.3.2011)

Zusammenhang stellte Manuel Villorio die Forderung auf, noch mehr in die Bildung von Polizei und in solchen Fällen spezialisierte Staatsanwälten zu investieren, um die Korruption nachhaltiger bekämpfen zu können. Antonio Garrigues von dem Forschungsinstitut für Korruption in Madrid (Stiftung Ortega y Garrett) fordert mehr Transparenz, die nur mit der Einführung weiterer Gesetze, wie schon bei dem Indikator Korruption, bei dem Konzept Merkel et. al (2003) erläutert wurde, realisierbar sei. Dazu müsse es nach seiner Meinung einen zumindest minimalen politischen Willen geben²⁶⁷.

Insgesamt kann man feststellen, dass einerseits das transparente Handeln durch Amtsträger und deren Kontrollierbarkeit noch nicht zufriedenstellend sind. Auf der anderen Seite wurden Anti-Korruptionsmaßnahmen, wie z. B. oben genannte Antikorruptionsgesetze gemäß der UN-Konvention, nicht nur eingeführt, sondern auch auf nationaler Ebene umgesetzt. Die faktische Konsequenz war positiv, da etliche Ermittlungsverfahren eingeleitet als auch eine beachtliche Summe von 3000 Millionen Euros an Korruptionsgeldern beschlagnahmt wurde. Hinzu kommt, dass eine faktische Verbesserung auf diesem Gebiet von oben genannten Experten bestätigt wurde. Das Kriterium der Minimierung der Effekte von Korruption wurde erfüllt.

Der Indikator 3 „Durchsetzbarkeit von Antikorruptionsmaßnahmen“ kann damit als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Indikator 4: Prozessdauer und Effizienz der Gerichte

Die Ineffizienz der spanischen Justiz lässt sich unter anderen Aspekten (vgl. Defekte innerhalb der Justizrechte und der Gewaltenteilung bei dem Konzept von Merkel et al. (2003)), ähnlich wie in den Ländern Frankreich und Portugal, auf die fehlenden finanziellen Ressourcen zurückführen. Seit der spanischen Transition wurde der Etat des Justizministeriums auf weniger als 2% des Gesamthaushalts bestimmt, der somit unter dem EU-Durchschnitt liegt. Die spanische Justiz galt aufgrund des Ressourcenmangels und ihrer Ineffizienz seitdem und innerhalb des Institutionengefüges als das mit dem höchsten Modernisierungsbedarf²⁶⁸. Der Ressourcenmangel trägt zu einer Überlastung der Gerichte bei, was wiederum die Prozessdauer um einiges verlängern lässt bzw. „was zu beträchtlichen Wartezeiten auf ein Urteil führt“.²⁶⁹

²⁶⁷ Daten und Angaben aus: Artikel: La corrupción en España se hace más visible“ vom 18.11.2009; abrufbar unter: <http://publico.es/espana/270611> (Zugriff am: 1.3.2011)

²⁶⁸ Barrios 2009, S. 749

²⁶⁹ Zitat aus: Santaolalla 2008, S. 519

Auch aus den Berichten von Amnesty International²⁷⁰ geht hervor, dass die Ermittlungen von Seiten der Justiz gegenüber den Polizei- und Sicherheitskräften in Fällen von Folter und Misshandlungen, zum Teil mit Todesfolge, unzureichend und sehr langwierig verlaufen. Etliche diesbezügliche Beschwerden werden von Staatsanwälten und Ermittlungsrichtern abgewiesen. Andere werden aus „Mangel an Beweisen“ trotz vorhandener rechtsmedizinischer Gutachten nicht weiter erfolgt. Vorangegangen war diesen Fällen, dass Gerichtstermine zum wiederholten Male vertagt wurden. So verzögern sich Prozesse über die Jahre und es kommt oftmals zu keinem rechtskräftigen Urteil. Den Beschwerden der Opfer wird nicht nachgegangen, obwohl Möglichkeiten bestünden, wie z. B. die Prüfung rechtsmedizinischer Gutachten oder die Anhörung der Polizisten etc. Somit bleiben etliche Fälle unaufgeklärt und die Täter, in diesen Fällen sind es Polizisten und Sicherheitskräfte, straffrei. Zwei Beispielsfälle werden an dieser Stelle kurz skizziert, um das Ausmaß der Problematik zu konkretisieren.

In dem ersten Beispielsfall wurde der nigerianische Staatsbürger Osamuya Akpitaye bei seiner Abschiebung im Jahre 2007 von zwei Polizeibeamten getötet. Ein Gerichtsverfahren wurde immer wieder verschoben und nach mehr als vier Jahren auf den 16. und 17. März 2011 festgesetzt. Bis heute liegen jedoch keine diesbezüglichen Ergebnisse vor.

In dem zweiten Beispielsfall wurde Mohammed Fahsis von der Guardia Civil im Jahre 2006 in Isolationshaft festgehalten und von Polizisten gefoltert. Das Ermittlungsgericht wies seine Klage mit der Begründung zurück, Mohammed Fahsi habe dem Rechtsmediziner mitgeteilt, er sei „normal“ behandelt worden. Mohammed Fahsi legte Berufung gegen diese Entscheidung ein. Bis Ende 2010 wurde über diesen Fall nicht entschieden²⁷¹.

Die Angaben und Beispiele zeigen nicht nur, dass die Prozesse mehrere Jahre (4 Jahre und mehr) andauern, sondern auch, dass es zu keinem rechtskräftigen Urteil kommt. Inhaltlich gibt es den Anschein, dass die Gerichte kein Interesse haben, die Fälle trotz bestehender Möglichkeiten tatsächlich aufzuklären. Aufklärende Ermittlungen werden nicht durchgeführt, stattdessen werden die Beschwerden abgewiesen bzw. anstehende Gerichtstermine immer wieder vertagt. Ein effektives Arbeiten von Seiten der Gerichte kann hier nicht bejaht werden. Aus diesen Gründen wird die Prozessdauer als zu lange und die Gerichte als ineffektiv bewertet.

Der Indikator 3 muss demzufolge insgesamt als defekt bewertet werden.

²⁷⁰ Amnesty Report Spanien 2007-2011; jeweils abrufbar unter: www.amnesty.de/jahresbericht/spanien

²⁷¹ Quellen und Beispiele aus: Amnesty Report 2011 Spanien; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/spanien/>

Indikator 5: Souveränität der Verfassung

Unter diesen Indikator soll geprüft werden, ob die Souveränität der spanischen Verfassung gegeben ist.

Die Souveränität der spanischen Verfassung drückt sich durch ihre besondere Bestandskraft aus. Um die Verfassung verändern zu können, müssen besondere Verfahren durchlaufen werden. Davon gibt es zwei verschiedene Regulierungen und diese sind im X. Titel der Spanischen Verfassung in den Artikeln 166 bis 169 geregelt.

Als erstes gibt es eine „gewöhnliche Änderung“, die einem normalen Gesetzgebungsverfahren gleichzustellen ist, nur mit dem Unterschied, dass in der Schlussabstimmung eine Dreifünftelmehrheit von Kongress und Senat für eine Änderung Voraussetzung ist. Falls diese nicht zustande kommt, so wird versucht, eine Einigung mit Einsetzen eines Vermittlungsausschusses aus Abgeordneten und Senatoren zu erzielen. Falls es wieder zu keiner Einigung kommt, kann der Kongress mit einer Zweidrittelmehrheit die Verfassungsänderung beschließen (Santaolalla 2008:541).

Als zweites ist die qualifizierte Verfassungsänderung gemäß Art. 168 SpVerf vorgesehen, welche in folgenden Fällen zur Anwendung kommt: bei einer vollständigen Reform der Verfassung, bei Änderungen des Vortitels sowie bei Änderungen der Art. 15 bis 29 oder des II. Titels der spanischen Verfassung. Für so eine Änderung muss ein besonderes Verfahren in drei Phasen durchlaufen werden. Dieses beginnt mit der Anfangsabstimmung des Gesetzestextes, wofür eine Zweidrittelmehrheit beider Kammern des Plenums notwendig ist. In der zweiten Phase müssen die „Cortes“ aufgelöst und neu gewählt werden, damit innerhalb der dritten Phase die beiden neuen Kammern die eingeleitete Reform ratifizieren. Anschließend führt der Kongress über die entschiedene Reform ein gewöhnliches Gesetzgebungsverfahren durch, welches in ein Referendum mündet. Darin liegt die Besonderheit, dass bei einer Verfassungsänderung in oben genannten Bereichen zuletzt das Volk entscheidet.

In der Praxis ist eine solche Verfassungsänderung gemäß Art. 168 SpVerf noch nicht erfolgt.

Bisher gab es nur eine Verfassungsänderung, die nach dem Verfahren der oben dargestellten ersten Alternative im Jahre 1992 durchgeführt wurde. Es handelte sich um die Veränderung des Art. 13 SpVerf, der nur das *aktive* Wahlrecht für Gemeinschaftsbürger bei Kommunalwahlen vorsah. Der EU-Vertrag sieht jedoch sowohl die Möglichkeit des aktiven als auch des „passiven“ Wahlrechts vor. Damit Spanien dem Vertrag über die Europäische

Union beitreten konnte, rief das spanische Verfassungsgericht die Parlamentarier auf, dahingehend eine Änderung vorzunehmen. Aufgrund des breiten parlamentarischen Konsenses wurde diese Änderung als gemeinsamer Gesetzesentwurf aller Fraktionen des Kongresses behandelt²⁷².

Historisch bedingt, ist man bisher möglichen weiteren Verfassungsänderungen aus dem Weg gegangen, denn bei der Gründung der Spanischen Verfassung im Jahre 1978 lag ein breiter politischer Konsens vor. Die Befürchtungen, dass es bei möglichen Reformen der Verfassung zu keiner Einigung unter den Parteien kommen könnte oder sogar zu einer Staatskrise führen würde, lassen die Mehrheitsparteien eine ablehnende Haltung gegenüber Verfassungsänderungen aufrechterhalten. Die spanische Verfassung wird demzufolge auch als „unabänderliches Gebilde“ bezeichnet²⁷³.

Wie die eben kurz skizzierten Verfahren gezeigt haben, sind bereits in formeller Weise einer möglichen Verfassungsänderung hohe Hürden gestellt. Dies spricht für die Stabilität der Verfassung als höchste Norm in einem Rechtsstaat. Faktisch gab es bisher auch nur eine Verfassungsänderung. Das diesbezügliche Verhalten der Parteien, eventuelle Verfassungsänderungen nicht in die Wege zu leiten, um einen möglichen Dissens zu vermeiden, unterstützt die Beständigkeit der Verfassung. Ob die Bedenken der Parteien richtig sind, soll an dieser Stelle nicht geprüft werden. Fest steht, dass die Souveränität der spanischen Verfassung sowohl formell als auch in der Verfassungswirklichkeit gegeben ist. Somit kann der Indikator 5 „Souveränität der Verfassung“ als Qualitätsmerkmal bejaht werden.

Indikator 6: Rolle des Verfassungsgerichts

Das Verfassungsgericht (Tribunal Constitucional) gehört neben dem Obersten Gerichtshof (Tribunal Supremo), den Höheren Gerichtshöfen (Tribunales Superiores de Justicia) und dem Rat der rechtsprechenden Gewalt (Consejo General del Poder Judicial) zu den zentralen Institutionen der Judikative. Es genießt die höchste politische Bedeutung im Land, auch wenn der Oberste Gerichtshof in allen nichtverfassungsrechtlichen Fragen die höchste gerichtliche Instanz ist.

Das Verfassungsgericht wird gemäß Art. 159 SpVerf aus zwölf Juristen zusammengesetzt, die mehr als 15 Jahre Berufserfahrung gehabt haben müssen. Sie sind formell nach dem Gesetz unabhängig und deren Ausübung als Richter, die neun Jahre beträgt, ist inkompatibel mit

²⁷² Vgl. Santaollala 2008, S. 241

²⁷³ Vgl. Santaollala 2008, S. 241, 251

einem anderen Amt oder Beruf. Alle drei Jahre wird ein Drittel der Richter ausgetauscht. Formell werden die Richter vom König ernannt. Bestellt werden jeweils vier Richter vom Abgeordnetenhaus und dem Senat mit einer Dreifünftelmehrheit. Zwei weitere Richter werden jeweils von der Regierung und dem Rat der rechtsprechenden Gewalt gewählt. Da die Wahl der Richter von politischen Gremien ausgeht, kann nicht ausgeschlossen werden, dass bestimmte Kandidaten für das Richteramt bevorzugt gewählt werden, die sich dann wohlwollend gegenüber der Förderung von bestimmten Gesetzen entscheiden. Dies ist schwer nachweisbar, da aber der Rat der rechtsprechenden Gewalt von den Parlamentskammern gewählt wird und die Autonomen Gemeinschaften fast keinen Einfluss auf den Senat haben, überwiegt die personelle Wahl der Parlamentskammern bei der Besetzung der Richter des Verfassungsgerichts²⁷⁴.

Wie bereits bei dem Konzept nach Merkel et al. (2003), innerhalb der Gewaltenteilung: Indikator 3 unter anderem mit dem Fall Baltasar Garzón gezeigt wurde, kann von einer Unabhängigkeit der spanischen Gerichtsbarkeit nicht ausgegangen werden.

Eine weitere Problematik des Verfassungsgerichts zeigt sich anhand der Anzahl der eingereichten Klagen der Bürger.

So umfasst zwar die Kontrollfähigkeit des Verfassungsgerichts sowohl die Gesetze des Staates als auch die der Autonomen Gemeinschaften, wozu vier Verfahren in Frage kommen: die abstrakte Normenkontrolle (*recurso de inconstitucionalidad*), die konkrete Normenkontrolle (*cuestión de inconstitucionalidad*), Streitigkeiten zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften und die Entscheidung über Verfassungsbeschwerden.

Jedoch ist unter diesen Verfahren die Verfassungsbeschwerde (*recurso de amparo constitutional*), mit 90% der gesamten Tätigkeit des Verfassungsgerichts, die häufigste Form der eingereichten Klagen²⁷⁵. Sie stellt für die spanischen Bürger auch das wichtigste Rechtsmittel dar, da sie gemäß Art. 162 Abs. 1b SPVerf. von jeder natürlichen und juristischen Person subsidiär eingelegt werden kann, d. h. wenn der ordentliche Rechtsweg erschöpft ist. Die spanische Form der Verfassungsbeschwerde ist parallel zu der deutschen Verfassungsbeschwerde aufgebaut, hierin kann eine Gemeinsamkeit innerhalb der spanischen und deutschen Gerichtsbarkeit bejaht werden. Gegenstand der spanischen Verfassungsbeschwerde kann nur eine Verletzung der in den Art. 14 bis 29 SpVerf garantierten Grundrechte sein oder ein Verstoß gegen das Recht auf Kriegsdienstverweigerung gemäß Artikel 30 SpVerf.

²⁷⁴ Barrios 2009, S. 752; Santaollala 2008, S. 540

²⁷⁵ Barrios 2009, S. 750,751; Santaollala 2008, S. 539, 540

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die meisten Verfassungsbeschwerden aufgrund einer Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes gemäß Art. 14 SpVerf und eines Verstoßes gegen das Recht auf Rechtsbeistandes im Gerichtsverfahren gemäß Art. 24 SpVerf. eingelegt werden²⁷⁶. Die Gründe dieser faktischen Beschwerden bestätigen zum einem die defekten Indikatoren der Justizrechte, die bereits innerhalb des Konzeptes von Merkel et al. (2003) geprüft wurden. Zum anderen drückt sich durch die Häufigkeit dieser spezifischen Verfassungsbeschwerden (90% der Klagen beim Verfassungsgericht) die Unzufriedenheit der Bürger mit der spanischen Justiz aus.

Einerseits ist es zwar positiv zu bewerten, dass die Bürger eine Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgericht einlegen können. Andererseits kann aber eine Politisierung der Entscheidungen des Gerichts, wie anfangs unter diesen Indikator geprüft wurde, nicht ausgeschlossen werden. Damit ist insgesamt ein Qualitätsmerkmal bezüglich des Verfassungsgerichts schwerlich zu bejahen. Denn, um ein Qualitätsmerkmal nach dem Konzept von Morlino (2004) bejahen zu können, müsste die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts zweifellos bestehen.

Folglich kann der Indikator 6 „Rolle des Verfassungsgerichts“ nicht als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

5.6.2 Konstrukt 2: Horizontal Accountability

Indikator 1: Unabhängige Medien: Wie sind die Besitzverhältnisse? Besteht die Gefahr der Monopolisierung?

Bis in die 80er Jahre war das spanische Fernsehen mit den zwei staatlichen Fernsehsendern TVE 1 und TVE 2 ein staatliches Monopol. Erst Anfang der 80er Jahre wurden private Sendelizenzen freigegeben. Darunter zählen bis heute die größten Fernsehsender Antena 3 TV und Tele 5. Zu Antena 3 TV gehören auch einige Radiosender, die unter der Kennzeichnung Antena 3 Radio geführt werden. Beide Sender, Antena 3 TV und Tele 5, werden von großen nationalen und internationalen Konzernen finanziert²⁷⁷. Bei der Freigabe der Sendelizenzen behielt sich der spanische Staat einen Mindestanteil von 25 % vor, wodurch die Regierung bis

²⁷⁶ Vgl. ebenso: Barrios 2009, S. 750, 751; Santaollala 2008, S. 539, 540

²⁷⁷ Glück 2004, S. 250

heute besondere Einflussmöglichkeiten besitzt²⁷⁸. De facto bestehen die einzelnen Medienarten in Spanien nicht unabhängig voneinander, vielmehr sind sie in einige Konzerne zusammengelegt, „die sich gegenseitig beeinflussen und deren Anteile in vielen Fällen auch von Banken und großen Mischkonzernen gehalten werden.“²⁷⁹ Die wichtigsten Medienkonzerne sind PRISA S.A., Grupo Correo, Recoletos, Zeta und Grupo Gudó. Diese sind ursprünglich als Herausgeberverlage von Zeitungen entstanden, besitzen aber große Anteile an den Radio- und Fernsehsendern und auch weite Einflussmöglichkeiten innerhalb der Unternehmen (Glück 2004:251). Die Entwicklung dieser Medienunternehmen bringt das Risiko der Pressekonzentration mit sich²⁸⁰.

Anhand der dargestellten Besitzverhältnisse der Medien, zum einen in den Händen des Staates und zum anderen in den Händen der Medienkonzerne mit jeweils bedeutenden Einflüssen und Verflechtungen, kann von „unabhängigen Medien“ nach Morlino (2004) nicht ausgegangen werden. Ebenso kann aufgrund der Fakten von einer Gefahr der Monopolisierung der Medien gesprochen werden.

Demzufolge kann der Indikator 1 nicht als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Indikator 5: Unabhängige Medien: Ist in dem jeweiligen Land investigativer Journalismus möglich?

Investigativer Journalismus war seit den 80er Jahren in Spanien grundsätzlich möglich. Insbesondere hat sich die im Jahre 1989 gegründete Tageszeitung „El Mundo“ auf den Enthüllungsjournalismus konzentriert und stand seitdem in Konkurrenz mit der beliebten Tageszeitung „El País“²⁸¹. In den letzten Jahren hat sich die Pressefreiheit jedoch wesentlich verschlechtert.

„Reporteros sin fronteras“ (RSF ist die spanische Sektion von „Reporter ohne Grenzen“) bestätigen die großen Schwierigkeiten, denen die Journalisten ausgesetzt sind, wenn sie dem investigativen Journalismus nachgehen möchten. Wie in dem Fall²⁸² von Gorka Zamareno, Korrespondent von PRNoticias.com, der mit Morddrohungen eingeschüchtert wurde, als er weiterhin über den „Caso Malaya“ (zu Deutsch: der Fall Malaya) investigativ tätig werden wollte. Gorka Zamareno erklärte in einem Interview gegenüber „Reporteros sin fronteras“,

²⁷⁸ Barrios 2009, S. 747

²⁷⁹ Zitat aus Glück 2004, S. 251

²⁸⁰ Castellani 2004, S. 676

²⁸¹ Castellani 2004, S. 673-675; Barrios 2009, S. 746

²⁸² Vgl. Pressemitteilung von Reporteros sin fronteras: „Amnenazan de muerte a un periodista de investigación“ vom 26. April 2011; abrufbar unter: www.rsf.org/espagne (Zugriff am: 22.2.2012)

dass die Ausübung des investigativen Journalismus in Spanien allgemein sehr schwierig sei, insbesondere jedoch in Fällen der Korruption, in denen Politiker, Richter, Polizisten und Anwälte involviert sind. Wie in dem aktuellen Immobilien-Korruptionsfall „caso Malaya“, bei dem mindestens 95 Personen beteiligt waren, zu denen hauptsächlich Lokalpolitiker, darunter der Ex-Bürgermeister von Marbella, Julián Muñoz sowie damit involvierte Richter, Polizisten und Anwälte gehören. Diese müssen sich wegen Geldwäscherei, Amtsmissbrauch, Veruntreuung öffentlicher Gelder, Betrug und passiver Korruption bzw. Vorteilsannahme vor dem Gericht in Malaga verantworten. Neben Gorka Zamareno sind auch andere Journalisten, die über den Fall „caso Malaya“ berichten, eingeschüchtert und bedroht worden.

Wie die aktuelle Situation der spanischen Presse gezeigt hat, ist der investigative Journalismus nur noch sehr eingeschränkt möglich. Um den Indikator nach dem Konzept von Morlino als Qualitätsmerkmal bejahen zu können, müsste der investigative Journalismus uneingeschränkt und umfassend und auf jeden Fall ohne Einschüchterungen, Morddrohungen, usw. möglich sein. Dies ist nicht der Fall.

Der Indikator 5 kann demzufolge nicht als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Indikator 6: Gibt es unabhängige Kontrollorgane?

Für den Bereich des Fernsehens wurden im Jahre 1980 die fundamentalen Grundsätze „Unparteilichkeit“ und „Ausgewogenheit“ gesetzlich verankert, in der Realität gibt es aber wesentliche Abweichungen. Der aus 12 Mitgliedern zusammengesetzte Verwaltungsrat wird mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament gewählt. In seiner Kompetenz liegt die Festlegung der Programmstruktur. Tatsächlich aber nimmt der Generaldirektor der Radiotelevisión Española, der von der Regierung direkt aufgestellt wird, die zentrale Rolle ein, da das staatliche Fernsehen und der staatliche Rundfunksender RNE der Körperschaft Radiotelevisión Española unterliegen. Der Einfluss der Regierung auf den Inhalt der Berichterstattung und den politischen Kommentaren ist dadurch enorm und konnte auch nachgewiesen werden²⁸³. Demzufolge hat die Regierung gegenüber der Opposition wesentliche Vorteile, insbesondere dadurch, dass „die jeweilige Regierung ein Vielfaches mehr an Sendezeit als die Opposition“²⁸⁴ hat. Der Verwaltungsrat kann damit nicht als unabhängiges Kontrollorgan anerkannt werden. Auch werden demzufolge die Grundsätze der „Unparteilichkeit“ und „Ausgewogenheit“ faktisch nicht eingehalten.

²⁸³ Barrios 2009, S. 747; Glück 2004, S. 250

²⁸⁴ Zitat aus: Glück 2004, S. 250

Der Indikator 5 ist somit als „defekt“ einzustufen.

5.6.3 Konstrukt 3: Participation

Indikator 1: Gibt es die Möglichkeit von Referenden in dem jeweiligen Land?

Die spanische Verfassung sieht zwei Arten von Referenden vor. Zum einen die Volksabstimmung gemäß Artikeln 167, 168 SpVerf, welche vorgeschrieben ist bei Verfassungsänderungen. Zum anderen gibt es das konsultative Referendum gemäß Art. 92 SpVerf, welches initiiert wird, um besondere politische Geschehnisse zu klären. Es kommt auf Vorschlag des Regierungschefs gemäß Art. 92 Abs. 2 SpVerf und nach erfolgter Zustimmung von der Mehrheit der Abgeordneten zustande. Nach einem vom Kabinett beschlossenen und durch den Regierungschef mitgeteilten Dekret wird das Referendum formell von dem spanischen König ausgeschrieben. Durch diese Regelung kann die Gefahr der Instrumentalisierung des konsultativen Referendums durch die Regierungsmehrheit nicht ausgeschlossen werden, indem dieses konsultative Referendum gestellt wird, um bei wichtigen politischen Entscheidungen die Bestätigung von der Mehrheit der Bevölkerung zu erhalten. Ein Beispiel dafür wäre das Referendum über die Zugehörigkeit Spaniens zur NATO im Jahre 1986²⁸⁵.

Während des spanischen Transitionsprozesses war die Einführung des Referendums von großer politischer Bedeutung, in der politischen Realität wurde diese Form der direkten Partizipation eher zurückhaltend verwendet (Barrios 2009:733). Bisher gab es nur zwei Referenden, das eben genannte, d. h. das über den Beitritt Spaniens zur NATO im Jahre 1986 und als zweites das über den Europäischen Verfassungsvertrag im Jahre 2005 (Santaolalla 2008:542).

Trotz geringer Anwendung sieht die Spanische Verfassung die Möglichkeit für ein Referendum vor. Faktisch ist die Anwendung des Referendums, die gesamte Bevölkerung über wichtige politische Fragen entscheiden zu lassen, ebenso erfolgt. Dies spricht gegenüber Ländern, in denen Referenden ausgeschlossen sind, für ein „mehr“ an Demokratie. Es stellt als direktestes Verfahren der Partizipation an politischen Prozessen Bürgernähe her und trägt damit zur Umsetzung der Volkssouveränität bei.

Der Indikator wird damit als Qualitätsmerkmal bewertet.

²⁸⁵ Nach González Encinar 1984:794 in: Barrios 2009, S. 733

5.6.4 Konstrukt 4: Freedom and Equality

Das Konstrukt „Freedom and Equality“ nach Morlino (2004) wird anhand der wirtschaftlichen und sozialen Rechte konkretisiert. Zunächst werden die rechtlichen Bestimmungen dargestellt und anschließend die faktische Sachlage der einzelnen Rechte geprüft.

Indikator 1: Rechtliche Bestimmungen

Spanien hat die im Sozialpakt (Pakt I) spezifizierten Menschenrechte, die sogenannten WSK-Rechte, anerkannt und ratifiziert. Außerdem hat Spanien im Jahre 2011 als einziges europäisches Land das von der UN-Generalversammlung im Jahre 2008 verabschiedete Fakultativprotokoll, welches die rechtliche Durchsetzbarkeit der WSK-Rechte anhand einer Individualbeschwerde vorsieht, ratifiziert²⁸⁶ (Deutschland, Frankreich und Portugal haben dieses Fakultativprotokoll bisher noch nicht ratifiziert). Damit sind die rechtlichen Bestimmungen für die WSK-Rechte gegeben. Da Spanien zusätzlich das Fakultativprotokoll zur Durchsetzung der WSK-Rechte ratifiziert hat, kann der Indikator 1 als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Der Indikator 1 ist ein Qualitätsmerkmal.

Die faktische Realität wird nachfolgend dargestellt.

Indikator 2: Recht auf Arbeit /Arbeitslosigkeit

Gemäß den veröffentlichten Daten von Eurostat²⁸⁷, dem statistischen Amt der Europäischen Union, ist Spanien mit 23% Arbeitslosigkeit das Land mit der höchsten Quote innerhalb der Erwerbsbevölkerung der Europäischen Union (der EU-Durchschnitt beträgt 10,2%).

Auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit von 20,6% auf 23,6% im Jahre 2011 ist nach Griechenland ebenfalls die höchste Quote im EU-27-Vergleich. Dabei ist die Arbeitslosenquote unter den Frauen mit 23,9% etwas höher als die der Männer mit 23,3%. Innerhalb der Jugendarbeitslosigkeit, darunter fallen Jugendliche unter 25 Jahren, war

²⁸⁶ Vgl. dazu: Haus der Demokratie und Menschenrechte, WSK-Allianz: Fakultativprotokoll des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; abrufbar unter: <http://www.wsk-allianz.de>. (Zugriff am 8.2.2012) und Amnesty International: „Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“; abrufbar unter: <http://www.amnesty-international>. (Zugriff am 8.2.2012)

²⁸⁷ Eurostat: Arbeitslosenquote des Euroraums, 52/2012; abrufbar unter: <http://www.ec.europa.eu/eurostat> (Zugriff am: 4.4.2012)

Spanien auf den schlechtesten Rang mit einer Quote von 50,5% platziert, gefolgt von Griechenland.

Damit war die Arbeitslosigkeit in Spanien auch wesentlich höher als die in Deutschland, Frankreich und Portugal, wie anschließend gezeigt wird.

Mit der hohen Arbeitslosigkeit geht die hohe Anzahl der in Konkurs geratenen Unternehmen einher. Gemäß den Zahlen des Rates der rechtsprechenden Gewalt (CGPJ) ist die Anzahl der Insolvenzprozesse im Jahr 2011 auf 8.027 angestiegen. Dies ist die höchste Zahl an Insolvenzen, die jemals registriert wurden und im Vergleich zum Vorjahr gab es einen Zuwachs von 13 Prozent²⁸⁸.

Aufgrund der dargestellten hohen Arbeitslosigkeit und der steigenden Anzahl an Insolvenzen kann der Indikator 2 demzufolge nicht als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Der Indikator 2 ist kein Qualitätsmerkmal.

Indikator 3: Berufliche Gleichheit zwischen Männern und Frauen

Der Lohnunterschied zwischen Männer und Frauen wird innerhalb der Europäischen Union definiert „als der Unterschied der durchschnittlichen Bruttostundenlöhne von Frauen und Männer in der gesamten Volkswirtschaft“²⁸⁹. Für das Jahr 2010 wurde ein diesbezüglicher EU-Durchschnitt von 16,4% gemessen. Für dasselbe Jahr betrug in Spanien das Lohngefälle zwischen Männer und Frauen 16,7% und damit lag es über dem EU-Durchschnitt. Ebenfalls betrug der Lohnunterschied mehr als in Frankreich, jedoch weniger als in Deutschland. Da das Lohngefälle in Spanien über den EU-Durchschnitt liegt, kann man eine berufliche Gleichheit von Frauen und Männer in Bezug auf die Lohnunterschiede nicht bejahen.

Der Indikator 3 wird somit nicht als Qualitätsmerkmal eingestuft.

Indikator 4: Recht auf soziale Sicherheit/Armut und soziale Ausgrenzung

In Spanien waren im Jahre 2010 25,5% der Gesamtbevölkerung von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen. Damit war die Armutsquote höher als der europäische Durchschnitt, der bei 23% lag und auch höher als in Deutschland und Frankreich. Es gehört damit zu den

²⁸⁸ Quelle: Artikel vom 30.3.2012: „Los desahucios alcanzan un récord durante 2011 con 58.241 expedientes“; abrufbar unter: : www.elpais/economia.es (Zugriff am: 20.4.2012)

²⁸⁹ Definition und Daten aus: Eurostat: Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern; abrufbar unter: <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu> (Zugriff am: 4.4.2012)

Ländern im westeuropäischen Raum mit einer bereits sehr hohen bestehenden Armut und einer mit der steigenden Arbeitslosigkeit einhergehenden steigenden Armutsgefährdung.

Kinderarmut/Altersarmut und von Armut gefährdete Erwerbsbevölkerung

Auch die Kinderarmut mit 29,8% (EU-Durchschnitt: 26,9%), die Altersarmut mit 22,6% (EU-Durchschnitt: 19,8%) und die von Armut gefährdete Erwerbsbevölkerung mit 22,6% (EU-Durchschnitt: 23,3%) sind jeweils höher als der europäische Durchschnitt und höher als in Deutschland und Frankreich²⁹⁰.

Da die Quoten der Armut und der sozialen Ausgrenzung für alle Bevölkerungsgruppen in Spanien über dem europäischen Durchschnitt liegen und bezüglich der Gesamtbevölkerung bereits ein Viertel unter Armut und sozialer Ausgrenzung leidet, muss der Indikator 4 als Qualitätsmerkmal ausgeschlossen werden.

Der Indikator 4 ist kein Qualitätsmerkmal.

Indikator 5: Recht auf Wohnung:

Im Zusammenhang mit der dargestellten sehr hohen Arbeitslosigkeit und Armut unter der Bevölkerung wurde insbesondere das Recht auf Wohnen in Spanien in Frage gestellt.

Der Rat der rechtsprechenden Gewalt (CGPJ) veröffentlichte am 30. März 2012 folgende Daten: Im Laufe des Jahres 2011 wurden 58.241 Zwangsräumungen durchgeführt. Im Verlauf zum Vorjahr (2010) war dies ein Zuwachs von 20%. Die von Zwangsräumungen am meisten betroffenen Regionen waren Valencia mit 13.711 Zwangsräumungen, gefolgt von Andalusien mit 9.864 und Madrid mit 9.460. Die Region Rioja war am wenigsten betroffen mit einer Anzahl von 244 Zwangsräumungen²⁹¹.

Wie die spanische Presse berichtet, handelt es sich bei den Zwangsräumungen um Familien, die eine Wohnung oder ein Haus gekauft hatten und ihren Kredit mit wachsenden Zinsen aufgrund von Arbeitslosigkeit nicht mehr bedienen konnten. Viele dieser Familien ziehen zu den Eltern zurück oder versuchen bei Freunden unterzukommen, da ihnen sonst Obdachlosigkeit droht. Ebenso wurde in diesem Zusammenhang berichtet, dass z. B. eine vierköpfige Familie (Eltern mit zwei Kindern) von 426 Euro pro Monat leben müssen²⁹².

²⁹⁰ Daten aus Eurostat: Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung in der EU27; 21/2012; abrufbar unter: <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu> (Zugriff am: 4.4.2012)

²⁹¹ Quelle: Artikel vom 30.3.2012: „Los desahucios alcanzan un récord durante 2011 con 58.241 expedientes“; abrufbar unter: www.elpais/economia.es (Zugriff am: 20.4.2012)

²⁹² Vgl. Joaquín Gil, Artikel vom 7.4.2012: „Uno de cada cuatro españoles desahuciados es valenciano“ aus: www.elpais.es (Zugriff am: 20.4.2012)

Aufgrund der hohen Anzahl an Zwangsräumungen und der damit verbundenen Wohnungslosigkeit kann dieser Indikator nicht als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Der Indikator 5 ist somit kein Qualitätsmerkmal.

Gesamtergebnis zu den wirtschaftlichen und sozialen Rechten

Innerhalb der Prüfung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte in Spanien fiel insbesondere auf, dass bei allen Indikatoren die jeweiligen Quoten für Spanien höher als der EU-Durchschnitt waren. Somit war die Gesamtsituation in Spanien auch schlechter als der EU-Durchschnitt. Besonders hervorzuheben ist dabei die an sich schon stark ausgeprägte allgemeine Arbeitslosigkeit, die bei Jugendlichen bis 25 Jahre eine übermäßig hohe Quote (50,5%!) aufweist. Erklärbar und zurückzuführen sind diese Quoten auf die ebenfalls sehr stark ausgeprägte Wirtschaftskrise in Spanien. Somit kann die Durchsetzbarkeit der wirtschaftlichen und sozialen Rechte bei dieser schlechten Gesamtsituation nur für eine begrenzte Anzahl der Bevölkerung stattfinden.

Außer des Indikators 1 „Rechtliche Bestimmungen“ können somit die Indikatoren 2-5 innerhalb des Konstruktes „Freedom and Equality“ nach Morlino (2004) nach Prüfung der vorliegenden Daten nicht als Qualitätsmerkmale bejaht werden.

In nachfolgender Tabelle werden alle Ergebnisse der Indikatoren für Spanien zusammengefasst.

Tabelle 5-6: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Morlino (2004) für Spanien

Indikatoren	Spanien	
	Bewertung	
Konstrukt 1: Rule of Law		
I 1: Souveränität des Rechtsstaats		kein Qualitätsmerkmal
Minimierung der Effekte von Korruption		
I 2: Rechtliche Bestimmungen der Antikorruptionsmaßnahmen	Qualitätsmerkmal	
I 3: Durchsetzbarkeit der Antikorruptionsmaßnahmen	Qualitätsmerkmal	
I 4: Prozessdauer und Effizienz der Gerichte		kein Qualitätsmerkmal
I 5: Souveränität der Verfassung	Qualitätsmerkmal	
I 6: Rolle der Verfassungsgerichte		kein Qualitätsmerkmal
Konstrukt 2: Horizontal Accountability		
I 1: Unabhängige Medien: Wie sind die Besitzverhältnisse? Besteht die Gefahr der Monopolisierung?		kein Qualitätsmerkmal
I 2: Unabhängige Medien: Ist in dem jeweiligen Land uneingeschränkter investigativer Journalismus möglich?		kein Qualitätsmerkmal
I 3: Gibt es unabhängige Kontrollorgane? (bezüglich der Medien, bezüglich Parlament, Exekutive und Judikative wurde dies bei Merkel Gewaltenteilung geprüft!)		kein Qualitätsmerkmal
Konstrukt 3: Participation		
Indikator 1: Gibt es die Möglichkeit von Referenden in dem jeweiligen Land?	Qualitätsmerkmal	
Konstrukt 4: Freedom and Equality		
Indikator 1: Rechtliche Bestimmungen	Qualitätsmerkmal	
Indikator 2: Recht auf Arbeit		kein Qualitätsmerkmal
Indikator 3: Berufliche Gleichheit zwischen Männern und Frauen		kein Qualitätsmerkmal
Indikator 4: Recht auf soziale Sicherheit		kein Qualitätsmerkmal
Indikator 5: Recht auf Wohnung		kein Qualitätsmerkmal

5.7 Portugal: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept der „Defekten Demokratien“ von Merkel et al. (2003)

5.7.1 Teilregime A: Das Wahlregime

Verfassungsrechtliche Bestimmungen und Verfassungswirklichkeit

Das Wahlregime nimmt nach Merkel et al. (2003) innerhalb der fünf Teilregime der „embedded democracy“ eine zentrale Position ein. Es ist der Inbegriff der Volkssouveränität sowie der Partizipation der Bürger und Ergebnis ihrer Präferenzen (Merkel et al. 2003:50).

Am 23. Januar 2011 wurden die 8. Präsidentschaftswahlen seit Gründung der Portugiesischen Republik durchgeführt. Bei dieser Wahl wurde die Wiederwahl des Präsidentschaftskandidaten Aníbal António Cavaco Silva für weitere fünf Jahre bestätigt. A. Cavaco Silva wurde zum ersten Mal im Jahre 2006 zum Präsidenten gewählt. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass seit den ersten Präsidentschaftswahlen im Jahre 1976 alle gewählten Präsidenten in ihrer Wiederwahl bestätigt wurden²⁹³.

Der geschäftsführende Ministerpräsident José Socrates hingegen ist im Zusammenhang mit der andauernden Wirtschaftskrise in Portugal am 24.3.2011 zurückgetreten. Hauptgrund dafür war, dass das portugiesische Parlament sein für den portugiesischen Haushalt entworfenes und vorgeschlagenes Programm zur Stabilität und zum Wirtschaftswachstum, in Portugal „PEC IV“ (Programa de Estabilidade e Crescimento) genannt, nicht zustimmte. Der Inhalt seines Vorschlages waren drastische Kürzungen im Gesundheits- und Sozialwesen, sowie der Stellenabbau und die Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst. Etliche Angestellte des Staates, wie z. B. Lehrer, Angestellte des öffentlichen Dienstes, usw. streikten daraufhin. Nachdem das Parlament diesem Sparpaket nicht zustimmte, trat José Socrates von seinem Amt als Ministerpräsident zurück und setzte Neuwahlen für den 5. Juni 2011 an. Bis dahin blieb José Socrates per Gesetz geschäftsführender Ministerpräsident. Das vorgeschlagene Sparprogramm von José Socrates wäre eine Möglichkeit auf nationaler Ebene gewesen, zumindest in nächster Zeit, keine externe finanzielle Hilfe in Anspruch nehmen zu müssen. Nach gescheiterter Annahme von Seiten des Parlaments nahm die portugiesische Regierung Verhandlungen mit der europäischen Kommission auf, um finanzielle Unterstützung zu erhalten. Eine Delegation der Europäischen Kommission (EuK), des Internationalen

²⁹³Daten von der Comissão Nacional das Eleições (CNE, Portugiesische Nationale Wahlkommission), S. 8-13; abrufbar unter: <http://www.cne.pt/de/boletim-informativo-cne-2011-1.pdf> (Zugriff am: 12.4.2011)

Währungsfonds (IWF) und der Europäischen Zentralbank (EZB), die sog. „Troika“, suchten das Land im April und Mai 2011 auf, um auf Grundlage der Haushaltsberichte ein Finanzierungsprogramm für Portugal zu erstellen.

Auch in Portugal werden die drei Institutionen, die EuK, der IWF und die EZB, „Troika“²⁹⁴ genannt. Aus der portugiesischen Presse ist zu entnehmen, dass diese Bezeichnung einerseits die Trilogie der Institutionen umschreibt, aber andererseits auch den Respekt bzw. die Bedrohung, die das Handeln der Institutionen auslösen. Der Respekt leitet sich daraus ab, dass diese drei Institutionen imstande sind, das Land aus der Schuldenkrise zu führen. Die Bedrohung erklärt sich aus dem Umstand, dass diesen drei externen Institutionen, die nicht Teil des politischen Systems Portugals sind, die Berechtigung übertragen wird, die portugiesischen Haushaltsbücher zu überprüfen und ein Finanzierungsprogramm aufzustellen. António Arnaut zum Beispiel, Sozialist und Mitbegründer der PS (Partido Socialista), der sozialistischen Partei, beklagte anfangs, dass die externe Hilfe für Portugal „eine anteilige Hypothek der nationalen Souveränität“ erfordere und „die Ursacher der Krise begünstige“ (als Ursacher der Krise sind die Banken zu verstehen). António Arnaut betonte aber auch, dass die portugiesische Bevölkerung keine Schuld an der Wirtschaftskrise hätte, sondern die Banken und die spekulativen Finanzmärkte, die nun Portugal Kredite gewähren mit von ihnen festgelegten Zinsen²⁹⁵. Der Wirtschaftswissenschaftler, Eduardo Catroga, der die Partei PSD (Partido Socialista Democrático) bei den Verhandlungen mit der „Troika“ vertritt, betrachtete das entwickelte Programm „als neue Hoffnung“. Ebenso drückte er seinen Respekt gegenüber der „Troika“ aus, indem er das aufgestellte Programm als eines bewertete, dass zum ersten Mal tatsächlich zur Stabilität und dem Wachstum der portugiesischen Wirtschaft beitrage. Bei allen vorangegangenen Programmen, auch bei dem zuletzt von José Socrates vorgeschlagenen PEC IV, habe immer die Variable „wirtschaftliches Wachstum“ gefehlt. Nach seiner Meinung war das von José Socrates vorgeschlagene PEC IV eine „Missgeburt“ und wenn das Parlament diesem zugestimmt hätte, so wäre es sehr notwendig gewesen ein weiteres besseres Programm zu entwickeln²⁹⁶. Die vorgesehene Finanzhilfe für Portugal soll für die nächsten drei Jahre insgesamt 78 Milliarden Euro umfassen, wovon 52 Milliarden Euro von der Europäischen Union und 26 Milliarden Euro vom Internationalen Währungsfond gewährt

²⁹⁴ Übersetzung aus dem Russischen: Das Dreigespann

²⁹⁵ Zum Ganzen: Freie Übersetzung der Autorin aus: „António Arnaut lamenta ‚hipoteca da soberania‘ nacional favorável aos ‚causadores da crise‘“ vom 6.5.2011 in: Jornal de Notícias; abrufbar unter: <http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content-id=1845756> (Zugriff am: 6.5.2011)

²⁹⁶ Quelle und Zitate: Freie Übersetzung der Autorin aus: „Acordo mostra que FMI nao é ‚diabo à solta‘, diz Catroga“ vom 5.5.2011 in: Jornal de Notícias; abrufbar unter: <http://www.jn.pt/PaginaInicial/Nacional/Interior.aspx?content-id=1845411> (Zugriff am: 6.5.2011)

werden²⁹⁷. Insgesamt umfasst die Vereinbarung, die zwischen der Regierung und der Troika getroffen wurde, 34 Bedingungen. Darunter besonders hervorzuheben sind die drastischen Kürzungen im Gesundheitsbereich, die bis zu 550 Millionen Euro betragen sollen.

Bei den im Juni 2011 stattgefundenen Neuwahlen, wurde Pedro Passos Coelho (PSD- Sozialdemokratische Partei) zum Ministerpräsidenten Portugals und somit als Nachfolger von José Socrates gewählt²⁹⁸. Seitdem Portugal im Mai 2011 den europäischen Rettungsschirm in Anspruch nahm, demonstriert die portugiesische Bevölkerung gegen die eingeleiteten Sparmaßnahmen, da sie davon insbesondere betroffen ist. Mit den auferlegten Sparmaßnahmen sind die Gehälter und Renten gekürzt worden, ein Stellenabbau eingeleitet worden, was zur Konsequenz hatte, dass die Arbeitslosigkeit und Armut in Portugal gestiegen sind. Auch das durch die Troika versprochene Wirtschaftswachstum ist ausgeblieben. Die portugiesische Bevölkerung zeigt ihre Unzufriedenheit und Enttäuschung in den zahlreichen Demonstrationen und Protestmärschen auf²⁹⁹ (vgl. Einzelheiten zu den Demonstrationen unter dem Kriterium: Versammlungs- und Demonstrationsrecht).

Nachdem die aktuelle Wahlsituation in Portugal dargestellt wurde, folgt nun eine Prüfung der Indikatoren aktives und passives Wahlrecht, freie und faire Wahlen sowie die gewählten Mandatsträger, die nach Merkel et al. (2003:80) die Voraussetzung für ein intaktes Wahlregime sind.

Vorneweg soll an dieser Stelle die Einschätzung der unabhängigen Forschungseinrichtung Freedom House über Portugal aufgeführt werden. In dem veröffentlichten Rating „Freedom in the World 2010“, das von Freedom House im Jahr 2011 veröffentlicht wurde, sind die „Politischen Rechte“ in Portugal mit einer „1“ bewertet worden, wobei „1 represents the most free and 7 the least free rating. The ratings reflect an overall judgment based on survey results.“³⁰⁰ Somit hat Portugal für die politischen Rechte eine sehr gute Bewertung erhalten. Weiterhin wird jedes Land nach Freedom House in einem „Freedom Status“ eingeteilt, der in drei Abstufungen mit „free“, „partly free“ und „not free“ erfolgt. Auch innerhalb dieser

²⁹⁷ Angaben aus: „Juros da dívida a 10 anos em novos máximos após acordo com a „troika“ vom 6.5.2011 in: Jornal de Notícias; abrufbar unter: <http://www.jn.pt/PaginaInicial/Economia/Interior.aspx?content-id=1845771> (Zugriff am: 6.5.2011)

²⁹⁸ „Debakel für Sócrates“ vom 5.Juni 2011 in sueddeutsche.de; abrufbar unter: <http://sueddeutsche.de/politik/parlamentswahl-in-portugal-debakel-fuer-regierungspartei-1.1105427> (Zugriff am: 30.8.2012)

²⁹⁹ Vgl. Artikel vom 12. 11.2012: „„Raus hier!“ – Portugiesen demonstrieren gegen Merkel“ aus: Die Welt; abrufbar unter: <http://www.welt.de/110937872> (Zugriff am: 2.1.2013)

³⁰⁰ Quelle zitiert aus: http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw10/FIW_2011_TablesandGraphs.pdf (Zugriff am: 3.4.2012)

Kategorien wird die portugiesische Demokratie mit „free“ und damit als „electoral democracy“ bewertet³⁰¹.

Indikator 1: Aktives und passives Wahlrecht

Gemäß Art. 49 PVerf haben alle portugiesischen Staatsbürger, die 18 Jahre alt sind, das Recht zu wählen. Im Art. 48 Abs. 1 der portugiesischen Verfassung wird dazu ausgeführt: „Alle Bürger haben das Recht, direkt oder über gewählte Vertreter am politischen Leben und an der Wahrnehmung der öffentlichen Angelegenheiten des Landes teilzunehmen.“ Damit wird nicht nur das aktive, sondern auch das passive Wahlrecht gewährleistet.

Somit liegen die verfassungsrechtlichen Bestimmungen für das aktive und passive Wahlrecht vor.

Weiter wird nach Art. 49 Abs. 1 PVerf bestimmt, dass alle Bürger wahlberechtigt sind, „...vorbehaltlich der vom allgemeinen Gesetz bestimmten Aberkennung des Wahlrechts.“ Dies bedeutet, ein Ausschluss des Wahlrechts kann nur aufgrund eines Gesetzes und somit weder willkürlich noch anhand askriptiver Merkmale erfolgen.

Im Art. 4 der PVerf wird die Staatsbürgerschaft definiert. Demnach sind alle Personen Staatsbürger der portugiesischen Republik, „welche aufgrund des Gesetzes oder internationaler Vereinbarungen als solche gelten.“ Damit ist der Erwerb der Staatsbürgerschaft an das Gesetz oder an internationale Vereinbarungen gebunden, „unzumutbare Hürden“ sind damit verfassungsrechtlich auszuschließen.

Nach vorangegangener Prüfung liegt keine „Exklusion de jure“ nach Merkel et al. (2003:80) vor. Auch eine „Exklusion de facto“ vom Wahlrecht, welches sich durch Einwirkung physischer Gewalt, wie die gezielte Repression gegen stimmberechtigte Bürger, oder durch die Einwirkung struktureller Gewalt, wie der Ausschluss signifikanter Gesellschaftssegmente, konkretisiert, sind auszuschließen. Es sind faktisch keine derartigen Fälle aus den Berichten der Nichtregierungsorganisationen, wie z. B. von Freedom House und Amnesty International bekannt. Auch die internationalen Wahlbeobachter OSZE berichten über keine derartigen Vorfälle.

Somit ist der Indikator 1 im Gesamtergebnis als „nicht defekt“ zu bewerten.

Indikator 2: Freie und faire Wahlen

Nach Merkel et al. (2003: 80) sind freie und faire Wahlen gegeben, wenn ein offener und kompetitiver Wahlprozess sowie ein korrekter Wahlprozess stattfinden.

³⁰¹ Nachweis vgl. ebd. (FN 300)

Unter Offenheit der Wahlen wird nach Merkel et al. (2003:78) verstanden, dass echte Alternativen vorhanden sind, zwischen denen der Wähler entscheiden kann, und somit ein kompetitiver Wahlkampf in Gang gesetzt wird und bei dem das Ergebnis nicht von Anfang feststeht³⁰². Der korrekte Wahlprozess konkretisiert sich in der Störungsfreiheit des Wahlablaufs und der Neutralität des Wahlablaufs (Merkel et al. 2003:80).

Gemäß Art. 10 Abs. 1 Pverf übt das Volk die politische Macht durch allgemeine, gleiche, unmittelbare, geheime und regelmäßige Wahlen aus. Dadurch werden die Wahlen verfassungsrechtlich garantiert.

Wie die eben dargestellten Wahlen vom Juni 2011 zeigen, fand ein kompetitiver Wahlprozess zwischen verschiedenen Parteien und Kandidaten statt, die zu einem Regierungswechsel von dem sozialdemokratischen Ministerpräsidenten José Socrates (PS) zu dem amtierenden Ministerpräsidenten Pedro Passos Coelho (PDS) führten.

Ebenso wird das portugiesische Wahlsystem von den Nichtregierungsorganisationen, wie z. B. Freedom House als „free“, von einer Bewertung zwischen „free“, „partly free“ und „not free“ eingestuft (vgl. dazu auch: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/portugal). Die Wahlbeobachtungsstelle der Europäischen Kommission kommt ebenfalls zu keinen gegenteiligen Ergebnissen. Für den korrekten Wahlablauf ist in Portugal die Comissão Nacional de Eleções (Portugiesische Nationale Wahlkommission) zuständig. Die Aufstellung der Kandidaten und die Wahlergebnisse sind im Internet frei zugänglich (diese können unter: www.cne.pt abgerufen werden).

Damit sind die freien und fairen Wahlen in Portugal sowohl verfassungsrechtlich als auch faktisch gegeben.

Der Indikator 2 ist somit nicht defekt.

Indikator 3: Gewählte Mandatsträger

Nach Merkel et al. (2003:80) liegt ein Defekt innerhalb dieses Indikators vor, wenn sich „eine mehrheits- oder herrschaftsrelevante Anzahl an Mandatsträgern nicht auf eine demokratische Legitimation berufen können.“ Die Wahlen somit manipuliert werden.

Gemäß Art. 113 Abs. 1 PVerf ist die unmittelbare, geheime und regelmäßige Wahl die Grundlage für die Auswahl der Amtsträger der durch die Wahl bestimmten Hoheitsorgane,

³⁰² Vgl. ebenso Hadenius 1992, S. 42

der Organe der selbständigen Regionen und der örtlichen Rechtsetzungsorgane. Weiter wird in Art. 114 Abs. 1 PVerf bestimmt, dass die politischen Parteien, entsprechend ihres Anteils an Wählerstimmen an dem aus allgemeiner und direkter Wahl hervorgehenden Organe, beteiligt sind. Hinzu kommen im Art. 114 Abs. 2 PVerf der Schutz der Minderheiten und das Recht auf Opposition, die per Verfassung und der Gesetze gewährleistet werden.

Faktisch haben die bisher stattgefundenen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Portugal diesbezüglich keine gegenteiligen Anhaltspunkte gezeigt (vgl. oben genannte Quellen, wie z. B. CNE und Presseartikel).

Der Indikator 3 ist demzufolge weder verfassungsrechtlich noch in der Verfassungswirklichkeit defekt.

5.7.2 Das Teilregime B: Die Politischen Teilhaberechte

5.7.2.1 Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit

Bevor die drei Indikatoren nach dem Konzept von Merkel et al. (2003), die „Verfassungsrechtlichen Bestimmungen“, die „Ökonomische Unabhängigkeit“ und die „Operative Gestaltungsfreiheit“ geprüft werden, wird zunächst die Einschätzung der Nichtregierungsorganisation „Reporter ohne Grenzen“ aufgeführt.

Reporter ohne Grenzen stufen Portugal in ihrer Rangliste der Pressefreiheit 2010 auf den Platz 40 von 178 weltweit untersuchten Ländern. Damit befindet sich Portugal in dem vorderen Viertel der 178 Länder. Vergleicht man die Ranglisten von Reporter ohne Grenzen bis zum Jahre 2007 zurück, so hat sich die Pressefreiheit in Portugal bis zum Jahre 2010 kontinuierlich verschlechtert. Erst im Jahre 2011 hat sich die Pressefreiheit in Portugal um 7 Plätze verbessert, womit Portugal im Jahre 2011 auf Platz 33 eingestuft wurde. Trotzdem geht unter anderem aus den Berichten von Reporter ohne Grenzen hervor, dass die portugiesische Pressefreiheit Einschränkungen erfährt.

Wo die Ursachen für die nicht zufriedenstellende Pressefreiheit in Portugal liegen, wird anhand der nachfolgenden Indikatoren geprüft.

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

In Art. 37 Abs. 1 PVerf wird sowohl die Meinungs- als auch die Informationsfreiheit verfassungsrechtlich garantiert. Im zweiten Absatz des Art.37 PVerf wird gewährleistet, dass die Meinungs- und Informationsfreiheit keinerlei Zensur unterliegen.

Der anschließende Art. 38 Abs. 1 PVerf gewährleistet die Pressefreiheit und die Massenkommunikationsmittel. In Art. 38 Abs. 2 PVerf umfasst die Pressefreiheit die Freiheit des Ausdrucks und die schöpferische Tätigkeit der Journalisten (a) sowie das Recht der Journalisten auf Zugang zu Informationsquellen und auf den Schutz der Unabhängigkeit (b).

Somit wird die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit sowie die Tätigkeit der Journalisten in Portugal umfassend verfassungsrechtlich garantiert.

Der Indikator 1 ist damit nicht defekt.

Indikator 2: Ökonomische Unabhängigkeit

Nach Merkel et al. (2003: 83) liegt ein Defekt vor, wenn eine Monopolisierung des Informationsflusses durch wirtschaftliche Abhängigkeit von Staat und Regierung gegeben ist. Weiterhin verstehen Merkel et al. 2003 unter der ökonomischen Unabhängigkeit der Medien *„vielmehr das praktizierte Recht auf eine von Regierung und Staat unabhängige Meinungsäußerung und Berichterstattung ohne Beeinträchtigung durch Verbote, Drohungen oder Zwang. Wo die Bevölkerung keine oder manipulierte Informationen über Politiker und Politiken enthält, ist ihre Fähigkeit zur Teilnahme am politischen Prozess eingeschränkt“*³⁰³.

Der Präsident des Führungsrates der Gruppe Radio Renasçenca, João Aguiar, übte zum 75-jährigen Jubiläum von Radio Renasçenca öffentlich Kritik an der Manipulation der Informationsfreiheit. Nach seiner Meinung spiegle sich diese in besonderem Maße an der Art und Weise der Pressekonferenzen der Regierung wider, bei denen die Journalisten keine Fragen stellen dürfen und der Journalist dabei in die Rolle „eines guten Technikers“ (Zitat aus angegebenen Zeitungsartikel; freie Übersetzung der Autorin) fällt, der lediglich das Gehörte wiedergeben darf. Er forderte, dass die Journalisten vielmehr kritische Fragen stellen sollten. Nach seiner Beobachtung herrsche in Portugal eine mehr oder weniger subtile Manipulation innerhalb der Medien³⁰⁴.

Auch nach Ansicht von Alfredo Maia, dem Präsidenten der Gewerkschaft der Journalisten (Sindicato dos Jornalistas), ist die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit in Portugal als

³⁰³ Zitat aus: Merkel et al. 2003, S. 83; vgl. ebenso Hadenius 1992, S. 57

³⁰⁴ Zitat und Angaben aus: Artikel:“Renasçenca/75 Anos: Manipulaçao dos media transforma os jornalistas em „porta-voz que ouve, corta, cola“ von João Aguiar vom 31.5.2011, abrufbar unter: http://www.jn.pt/PaginaInicial/Interior.aspx?content_id=1867012 (Zugriff am: 20.6.2011)

negativ zu bewerten. Nach einer Untersuchung kam die Gewerkschaft der Journalisten zu dem Ergebnis, dass sich sehr viele Journalisten in einer ungewissen beruflichen Situation befinden, die von Massenkündigungen gekennzeichnet ist. Diese finanzielle Abhängigkeit bewirkt, dass sie sich den Vorgaben ihrer Arbeitgeber unterwerfen und diese ausführen³⁰⁵.

Auch nach Carvalho (2010:115,116) nimmt die finanzielle Abhängigkeit der Journalisten von ihrem Arbeitgeber durch die wachsende Anzahl an Entlassungen zu. Dies bewirkt vor allem bei den „jungen“ Journalisten die Bereitwilligkeit vorgegebene Informationen zu verbreiten. Nach Carvalho verliert die portugiesische Gesellschaft dadurch einen Teil ihrer demokratischen Freiheit.

Aus vorangegangenen Gründen ist die ökonomische Unabhängigkeit nicht mehr gegeben. Somit ist der Indikator 2 „Ökonomische Unabhängigkeit“ defekt.

Indikator 3: Operative Gestaltungsfreiheit

Nach Merkel et al. (2003: 84) liegt ein Defekt innerhalb der operativen Gestaltungsfreiheit vor, wenn eine selektive Repression von Organen und Personen (Zensur, Erpressung, physische Gewalt etc.) stattfindet.

Der Präsident der Gewerkschaft der Journalisten in Portugal, Alfredo Maia, erklärt in einem weiteren Interview gegenüber der Journalistenvereinigung in Porto (Jornalismo Porto Net), dass viele Journalisten Formen von Zensur und Verboten hinnehmen müssen, falls sie ihre Arbeitsstelle nicht verlieren möchten. Auch der Zugang zu Informationen ist insbesondere im Bereich des Sportjournalismus, vor allem bei den Fußballvereinen „Benfica“ und „Nacional da Madeira“, mit großen Hindernissen versehen. Informationen werden verweigert und zum Teil Vorgaben gemacht, was berichtet werden darf.

Auch António Granado, Journalist der Zeitung „Público“, bestätigt in demselben Interview gegenüber Jornalismo Porto Net, dass die Journalisten große Schwierigkeiten haben, ihre Arbeit frei ausüben zu können. Besonders im Bereich der Zensur hätten viele Maßnahmen zugenommen, so dass die Pressefreiheit und die Berufsausübungsfreiheit der Journalisten eingeschränkt sei und dies ein schlechtes Bild der Pressefreiheit in Portugal wiedergebe³⁰⁶.

Eine vor kurzem, am 2. Februar 2012, veröffentlichte Pressemitteilung von Reporter ohne Grenzen (ROG) bestätigt diese Einschätzungen durch einen weiteren Vorfall. So wurden fünf Reportern des staatlichen Radiosenders Rádio Televisão Portuguesa (RTP) unerwarteterweise

³⁰⁵ Vgl. dazu Artikel: „Liberdade de imprensa: Situação em Portugal é ‚negativa‘, mas podia ser pior“ vom 21.10.2009; abrufbar unter: <http://jpn.icicom.up.pt/trackback/5493> (Zugriff am: 20.6.2011)

³⁰⁶ Beide Einschätzungen in Artikel: „Liberdade de imprensa: Situação em Portugal é ‚negativa‘, mas podia ser pior vom 21.10.2009; abrufbar unter: <http://jpn.icicom.up.pt/trackback/5493>)

am 23. Januar 2012 gekündigt und deren Sendung „Este Tempo“ aus dem Programm genommen. Einer dieser Journalisten, Pedro Rosa Mendes, meldete sich zu Wort und sieht einen direkten Zusammenhang dieses Vorgehens mit seiner Sendung vom 18. Januar 2012, „in der er die Angola-Berichterstattung des staatlichen portugiesischen Fernsehens als Propaganda für die autoritäre angolansische Regierung kritisiert hatte“³⁰⁷. ROG kündigte an, die portugiesische Opposition in der Aufklärung dieses Falles zu unterstützen und das weitere Vorgehen zu beobachten.

Die dargestellten Beispielsfälle zeigen, dass die portugiesischen Journalisten vor allem der Zensur ausgesetzt sind, indem sie oft nur das Vorgegebene wiedergeben sollen. Sie sind daher in ihrer operativen Gestaltungsfreiheit eingeschränkt. Im letzteren Fall wurde die operative Gestaltungsfreiheit von fünf Journalisten sogar massiv eingeschränkt, da ihnen gekündigt wurde.

Aufgrund dargestellter Daten wird der Indikator „Operative Gestaltungsfreiheit“ als „defekt“ bewertet.

Der Indikator 3 ist somit defekt.

5.7.2.2 Kriterium 2: Die Assoziationsfreiheit

Politischer Pluralismus

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Bezüglich der Parteien

Wie bereits unter dem Wahlregime dargestellt wurde, werden die Wahl und die politischen Parteien in Art. 10 PVerf garantiert. Art. 10 Abs. 2 PVerf widmet sich ganz den Parteien, indem es heißt: „Die politischen Parteien beteiligen sich an der Organisation und an der Äußerung des Volkswillens, wobei sie die Grundsätze der nationalen Unabhängigkeit, der staatlichen Einheit und der politischen Demokratie beachten.“ In Art. 51 PVerf wird die Vereinigungsfreiheit bezüglich der politischen Vereinigungen und Parteien, deren Gründung und Mitwirkung an der Bildung des Volkswillens garantiert.

Damit ist der politische Pluralismus bezüglich der Parteien verfassungsrechtlich gegeben.

Bezüglich der Zivilgesellschaften

³⁰⁷ Zitat und Quelle: Pressemitteilung von Reporter ohne Grenzen vom 2.02.2012: „Portugal. Staatlicher Rundfunk streicht kritische Sendung/ROG fordert Aufklärung“, abrufbar unter: <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/presse/pressemitteilungen> (Zugriff am: 7.2.2012)

In Art. 46 PVerf wird die Vereinigungsfreiheit verfassungsrechtlich garantiert. Danach haben alle Bürger das Recht, „frei und unabhängig von irgendwelcher Erlaubnis Vereinigungen zu bilden, sofern diese nicht der Förderung der Gewalt dienen und ihre Zielsetzungen nicht dem Strafgesetz zuwider laufen.“ Eingeschränkt wird diese Freiheit nur durch vorstehende zwei Einschränkungen. In Absatz 3 wird nochmals darauf hingewiesen, dass niemand verpflichtet werden darf, weder einer Vereinigung beizutreten noch diese fortzusetzen. Dadurch wird die Freiheit des Einzelnen sowohl positiv geschützt, d. h. eine Vereinigung zu bilden, als auch negativ, d. h. keiner Vereinigung beizutreten oder in einer Vereinigung gezwungenermaßen zu bleiben. Zusätzlich werden in Art. 55 PVerf die Gewerkschaftsfreiheit und in Art. 57 das Streikrecht verfassungsrechtlich garantiert.

Somit wird der politische Pluralismus bezüglich der Zivilgesellschaften verfassungsrechtlich gewährleistet.

Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen bezüglich der Assoziationsfreiheit liegen demzufolge insgesamt unstreitig vor. Der Indikator 1 ist damit nicht defekt.

Indikator 2: Verbot bzw. gezielte Behinderung der Operationsfähigkeit von Parteien

Neben den bereits aufgeführten verfassungsrechtlichen Bestimmungen sei an dieser Stelle auf das 2003 eingeführte Gesetz für politische Parteien (Organic Gesetz 2/2003 vom 22. August 2003) verwiesen. Dieses Parteiengesetz regelt ausführlich die Gründung, den Status, den Inhalt, die Ziele und das Arbeitsvorgehen einer Partei. Damit eine Partei vom Verfassungsgerichtshof anerkannt und als Partei eingetragen wird, müssen diese Voraussetzungen erfüllt sein. Aktuelle Fälle, bei denen demokratische Parteien verboten werden oder deren Operationsfähigkeit beeinträchtigt wird, liegen im Moment in Portugal nicht vor.

Der Indikator 2 ist somit nicht defekt.

Indikator 3: Verbot bzw. gezielte Repression von zivilgesellschaftlichen Gesellschaftsgruppen

Bezüglich des Verbots verfassungskonformer Organisationen gilt gemäß Art. 46 PVerf Folgendes:

Nach Art. 46 Abs. 2 PVerf dürfen Vereinigungen nur durch Gesetz oder aufgrund gerichtlicher Entscheidungen vom Staat aufgelöst werden. In Art. 46 Abs. 4 PVerf werden nachstehende Vereinigungen ausdrücklich verboten:

- Bewaffnete Vereinigungen
- Vereinigungen militärischer, militarisierter und paramilitärischer Art
- Organisationen, die die Ideologie des Faschismus vertreten.

Diese Vereinigungen sind nicht verfassungskonform, so dass sie sich der portugiesischen Verfassung widersetzen. Ein Verbot dieser Vereinigungen wäre somit rechtmäßig.

Faktische Fälle, bei denen verfassungskonforme Vereinigungen aktuell verboten werden, liegen nicht vor.

Als Beispiel für die Assoziationsfreiheit zivilgesellschaftlichen Organisationen nennen Merkel et al. (2003:82,83) vor allem die Gewerkschaften, da besonders ihre politische Handlungsfähigkeit für die öffentliche Arena von Bedeutung ist. Eine Einschränkung der Assoziationsfreiheit liegt dann vor, wenn die Gewerkschaften entweder verboten oder mit Repressionen versetzt werden oder sogar ein absolutes Streikverbot verhängt wird.

Um eine realistische Bewertung der Gewerkschaften und möglicher Streikverbote in Portugal vornehmen zu können, werden deren Gründung und Wirkungskreis bis heute an dieser Stelle historisch skizziert.

Das Streikverbot wurde in Portugal bereits im Jahre 1924 abgeschafft und gleichzeitig erlangten die Gewerkschaften im Jahre 1924 den Status eines Tarifpartners. Diese gewonnenen Rechte konnten sich jedoch den Unruhen der I. Republik nicht widersetzen. Der im Jahre 1926 geführte Militärputsch unterband die Streikfreiheit und die Gewerkschaften. Während der Salazar-Diktatur wurden Ständekammern, sogenannte „camaras corporativas“, per Verfassung eingeführt, die durch Delegierte von staatlich organisierten Korporationen vertreten waren. Trotz keiner anderen Möglichkeiten, ihre arbeitsrechtlichen Interessen geltend zu machen, war nur ein geringfügiger Teil der Bevölkerung in diesen Korporationen eingeschrieben³⁰⁸. Ab 1969 trat eine Liberalisierungsphase unter der Regierung Caetano ein, in der es den Kommunisten gelang, die Staatsgewerkschaften (sindicatos nacionais) unter ihre Führung zu bekommen. Anschließend gründeten sie im Jahre 1970 die Gewerkschaftsunion „Intersindical“, welche während der portugiesischen Transitionsphase eine wichtige Rolle spielte. 1975 wurde der Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses/Intersindical

³⁰⁸ Merkel 2008, S. 165

Nacional (CGTP/IN), dem Allgemeinen Gewerkschaftsbund der Portugiesischen Arbeitnehmer, die alleinige gewerkschaftliche Vertretungsmacht durch den Revolutionsrat zugesprochen. Im Jahre 1978, vergleichsweise spät, wurde die oppositionelle União Geral dos Trabalhadores (UGT), von den Sozialisten und Sozialdemokraten eingeführt und konnte sich im Laufe der 80er Jahre gegenüber der dominierenden CGTP/IN Schritt für Schritt durchsetzen. In den 80er Jahren war die UGT auf Seiten Cavaco Silvas, dessen PSD-Regierung zugunsten der Arbeiter eingestellt war. Der CGTP/IN dagegen scheute sich nicht Konflikte auszutragen, um seine Interessen durchzusetzen³⁰⁹.

Inhaltlich haben die zwei gewerkschaftlichen Hauptverbände, der CGTP/IN und der UGT, unterschiedliche Zielrichtungen entwickelt, was unter anderem dazu führte, dass diese insgesamt über eine geringe Vertretungsmacht durch die Arbeiter verfügten. Die Zersplitterung des CGTP/IN und des UGT in weitere kleinere Gewerkschaftsgruppen und Verbände förderte diesen Umstand.

Das Hauptproblem der portugiesischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden lag also nicht in möglichen externen Einschränkungen oder gar Repressionen, sondern vielmehr mangelte es ihnen an interner schwacher Struktur. Dies führte nicht nur in die bereits erwähnte Aufteilung der Hauptverbände, CGTP/IN und UGT, in zahlreiche andere Verbände, sondern auch zu unterschiedlichen Tarifverhandlungen, die große Lohnunterschiede mit sich brachten.

Ein durch die Regierungskoalition (PS und PSD) im Jahre 1984 gegründeter und 1989 per Verfassung garantierter Ständiger Konzertierungsrat (Conselho Permanente da Concertação Social, CPCS) konnte diesen Missstand verbessern. Die im Jahre 1992 erfolgte Einbindung des CPCS in den verfassungsrechtlich (Art. 92 PVerf) geschützten Wirtschafts- und Sozialrat (Conselho Económico e Social, CES) ermöglichte und stärkte die Interessenvermittlung über das Anliegen des Verhältnisses Arbeit und Kapital auf politischer Ebene.

In Art.92 PV werden die Aufgaben und Kompetenzen des Wirtschafts- und Sozialrates geregelt. Dieser ist Beratungs- und Koordinierungsorgan. Nach Absatz 1 ist er hauptsächlich für die Gestaltung und Ausarbeitung der großen Vorhaben der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb der Wirtschafts- und Sozialpolitik zuständig. Im Absatz 2 wird seine Zusammensetzung und im Absatz 3 seine Organisation, Arbeitsweise und Satzung festgelegt.

Seit dem Jahre 2010 spielen die Gewerkschaften, insbesondere der Hauptverband (CGTP) und der Arbeitnehmerverband (UGT), wieder eine zentrale Rolle aufgrund der aktuellen

³⁰⁹ Fonseca 2009, S. 796, 797

Wirtschaftslage in Portugal, indem sie sich für die Stärkung der Rechte der Arbeitnehmer einsetzen und gegen die Sparmaßnahmen der Troika wenden. Im Oktober 2010 organisierten der CGTP und der UGT einen der größten Streiks seit dem Jahre 1988 in Lissabon³¹⁰.

Gleichzeitig rufen sie die portugiesische Bevölkerung immer wieder zu den von ihm organisierten Demonstrationen und Streiks auf, wie z. B. die Demonstration am 11. November 2012 gegen die Sparmaßnahmen der Troika bei dem Staatsbesuch von Angela Merkel in Portugal. Bei diesen rief die CGTP zu einem Protestmarsch „zur Verteidigung der nationalen Souveränität“ auf³¹¹. Ein weiteres Beispiel wären der von der CGTP organisierte Streik der Beamten gegen die Gehaltskürzungen, der bereits am 24. November 2011 stattfand, indem die Schulen geschlossen wurden und die öffentlichen Transporte ebenso streikten³¹².

Somit kann festgestellt werden, dass im heutigen Portugal die Gewerkschaften eine wichtige Rolle spielen und die Rechte der Arbeiter umfassend vertreten sind. Weder Einschränkungen noch Repressionen sind in ihrer Tätigkeit zu beobachten. Ebenso werden auch keine Streikverbote verhängt.

Der Indikator 3 ist somit nicht defekt.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass der politische Pluralismus sowohl bei den Parteien als auch bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen bezüglich der Assoziationsfreiheit uneingeschränkt gegeben ist.

Die Assoziationsfreiheit ist somit nicht defekt.

5.7.2.3 Kriterium 3: Versammlungs- und Demonstrationsrecht

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Substantielle Beschneidung per Gesetz

Das Versammlungs- und Demonstrationsrecht wird in Art. 45 PVerf bestimmt. In Art. 45 Abs.1 PVerf wird die Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich garantiert, indem alle Bürger sich ohne Erlaubnis friedlich und ohne Waffen, ebenso an Orten, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, versammeln dürfen. In Art. 45 Abs. 2 PVerf wird das Demonstrationsrecht allen Bürgern verfassungsrechtlich gewährt.

³¹⁰ Vgl. Länderbericht Portugal 2011 von Freedom House, abrufbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/portugal (Zugriff am: 3.4.2012)

³¹¹ Vgl. dazu: „Raus hier!“ – Portugiesen demonstrieren gegen Merkel vom 12.11.2012; abrufbar unter: www.welt.de (Zugriff am: 2.1.2013)

³¹² Vgl. Länderbericht Portugal 2011 von Freedom House, abrufbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/portugal (Zugriff am: 3.4.2012)

Das Versammlungs- und Demonstrationsrecht wird somit verfassungsrechtlich umfassend geschützt. Eine substantielle Beschneidung per Gesetz liegt somit nicht vor.

Der Indikator 1 ist demnach nicht defekt.

Indikator 2: Dauerhafte Aushöhlung durch Zwangsmaßnahmen (polizeiliche Repression, wiederholter Ausnahmezustand)

Für die faktische Bewertung dieses Indikators eignen sich insbesondere die Versammlungen und Demonstrationen, die im Zusammenhang mit der aktuellen Wirtschaftskrise in Portugal stehen. So wurde z. B. am 28. Mai 2011 eine Demonstration von jungen Erwachsenen gegen den Internationalen Währungsfonds (IWF) geführt unter dem Motto „Democracia Verdadeira, Já“, zu Deutsch drückt dies die Forderung der Portugiesen nach einer „echten Demokratie, sofort“ aus³¹³. Die Demonstranten befürchten, dass sich ihre ohnehin schon schlechte finanzielle Lage, hauptsächlich begründet durch Arbeitslosigkeit, anhand des durch die „Troika“ auferlegten Sparprogramms noch verschlechtern wird. Die Zeitung Diário de Notícias berichtet weiter in diesem Artikel, dass die Demonstration friedlich und ohne polizeilichen Zwischenfälle oder sonstige Maßnahmen verlaufen ist³¹⁴. Freedom House schätzt das Versammlungs- und Demonstrationsrecht in Portugal folgendermaßen ein: „Freedoms of assembly and association are honored, and national and international nongovernmental organizations, including human rights groups, operate in the country without interference. Workers enjoy the right to organize, bargain collectively, and strike for any reason, including a political motive.“³¹⁵ Auch die eben unter der Assoziationsfreiheit genannten Demonstrationen und etliche weitere Demonstrationen verliefen friedlich und ohne polizeiliche Zwischenfälle. Die weiterführende Recherche ergab, dass die Polizei von keinen Zwangsmaßnahmen bei Versammlungen und Demonstrationen Gebrauch macht. Dies stellt auch einen Unterschied zu den Demonstrationen in Spanien dar, bei denen die Polizei vehement und rigoros einschreitet (vgl. dazu das Versammlungs- und Demonstrationsrecht in Spanien).

Der Indikator 2 ist nicht defekt.

³¹³ Übersetzung durch die Autorin der Dissertation

³¹⁴ Quelle: Artikel „Manifestação em Lisboa contra FMI“ vom 28. Mai 2011 in Diário de Notícias; abrufbar unter: http://www.dn.pt/inicio/portugal/interior.aspx?content_id=1864144&page=2

³¹⁵ Zitat aus: Länderbericht Portugal 2011 von Freedom House, abrufbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/portugal

5.7.3 Teilregime C: Die Bürgerlichen Freiheitsrechte

Nach Merkel et al. (2003:85) verkörpern die bürgerlichen Freiheitsrechte die Kernelemente für eine effektive Staatsbürgerschaft. Voraussetzung dafür ist, dass die Individuellen Schutzrechte und die Justizrechte gewährleistet werden. Diese werden nach Merkel et al. anhand nachstehender Indikatoren operationalisiert.

5.7.3.1 Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte

Rechtliche Bestimmungen

Indikator 1: Allgemeine substantielle Einschränkung bezüglich der Menschenrechte

Bezüglich der individuellen Schutzrechte werden in der portugiesischen Verfassung das Recht auf Leben gemäß Art. 24 PVerf geschützt, das Recht auf die körperliche und geistige Unversehrtheit gemäß Art. 25 PVerf, sowie weitere persönliche Rechte gemäß Art. 26 PVerf, wie z. B. das Recht auf Identität, Entfaltung der Persönlichkeit etc. Nicht zuletzt wird das Recht auf Freiheit und Sicherheit im Art. 27 PV garantiert.

Nach umfassender Analyse der portugiesischen Verfassung konnten keine substantiellen Einschränkungen der Grundrechte auf Leben, Freiheit und Eigentum festgestellt werden. In Bezug auf Minderheiten, wie z. B. Ausländern und Immigranten wurde deren Status und Integration per Gesetz verbessert, wie unter nachfolgendem Indikator 2 dargestellt wird.

Der Indikator 1 ist damit nicht defekt.

Indikator 2: Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung

In diesem Zusammenhang ist sogar eine Besonderheit der portugiesischen Verfassung für Ausländer und Staatenlose hervorzuheben. Im Art. 15 Abs. 1 PVerf werden den Ausländern und Staatenlosen, die in Portugal wohnen oder sich aufhalten, die gleichen Rechte und Pflichten eines portugiesischen Staatsbürgers zuerkannt. Mit dieser verfassungsrechtlichen Grundlage haben diese Minderheiten in Portugal die Möglichkeit ihre Rechte einzuklagen, ein Weg, den z. B. das deutsche Grundgesetz Ausländern und Staatenlosen nur teilweise eröffnet. Außerdem führte die portugiesische Regierung Antidiskriminierungsgesetze ein, um die Integration von Minderheiten, wie Ausländer, Immigranten und Roma, zu fördern. Bereits im Jahre 2007 wurden Gesetze für die Immigration verabschiedet, welche die Legalisierung und

Familienzusammenführung von Immigranten unter bestimmten Voraussetzungen, die sogenannte „immigration amnesty“, vereinfachen³¹⁶.

Bezüglich der Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung kommt man aus formeller Sicht zu dem Ergebnis, dass per Gesetz keine Benachteiligungen bzw. Diskriminierungen vorliegen.

Damit ist der Indikator 2 nicht defekt.

Performanz der Menschenrechte

Indikator 3: Verletzung der Grundrechte durch staatliche Akteure

Gemäß den Berichten von Amnesty International gibt es immer wieder Fälle von Folter und Misshandlungen im Polizeigewahrsam³¹⁷. Wie der Fall von Leonor Cipriano, die im Jahre 2004 von drei Polizeibeamten bei ihrer Festnahme im Polizeigewahrsam gefoltert wurde. Oder der Fall von Virgolino Borges, der im März 2000 ebenso von drei Polizeibeamten im Polizeigewahrsam misshandelt wurde. In einem weiteren Fall im September 2010 wurde ein Häftling mit einer Elektroschockpistole malträtiiert³¹⁸.

Die Berichte von Amnesty International zeigen somit, dass das Menschenrecht auf Verbot der Folter als auch das Grund- und Menschenrecht auf körperliche Unversehrtheit durch staatliche Akteure, d. h. durch die Polizeibeamten, immer wieder verletzt wurde.

Ebenso konnte der portugiesische Staat in vielen Fällen Frauen und Mädchen vor familiärer Gewalt nicht schützen. Zwar wurden im April 2010 gesetzliche Regelungen eingeführt, durch die den Opfern von familiärer Gewalt, ein Recht auf Information, Schutz, Unterkunft als auch finanzielle Unterstützung garantiert wird, jedoch ist in der Verfassungswirklichkeit der staatliche Schutz noch nicht ausreichend gegeben. Auch haben sich nach Angaben von Amnesty International die Fälle von familiärer Gewalt im Jahre 2010 mit 15236 Beschwerden im Vergleich zum Vorjahr 2009 mit 15904 Beschwerden, etwas verringert, jedoch ist die Anzahl der Morde an Frauen im Jahr 2010 auf 43 gestiegen, wobei es im Jahre 2009 noch 29 waren³¹⁹.

³¹⁶ Vgl. dazu: Länderbericht 2011 Portugal von Freedom House, abrufbar unter: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/portugal> (Zugriff am: 3.4.2012)

³¹⁷ Vgl. Amnesty International Jahresberichte für Portugal 2007-2012; jeweils abrufbar unter: <http://www.amnesty.de>

³¹⁸ Amnesty Report 2012 Portugal: abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2012/portugal> (Zugriff am: 2.11.2012)

³¹⁹ Angaben aus: Amnesty Report 2011 Portugal, abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/portugal> (Zugriff am 14.7.2011)

Die Zahlen belegen, dass die Menschenrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit gegenüber Frauen und Mädchen vom portugiesischen Staat nicht garantiert werden konnten.

Anhand aufgelisteter Fälle und Zahlen muss der Indikator 3 als defekt bezeichnet werden.

Indikator 4: Häufung von Übergriffen durch private Akteure

Wie soeben unter dem Indikator 3 dargestellt wurde, nahmen die Fälle familiärer Gewalt, in denen Frauen und Mädchen Opfer von häuslicher Gewalt wurden, im Jahre 2010 nur geringfügig ab. Die Anzahl an Frauen, die von ihren Ehemännern oder Partnern ermordet wurden, nahm im Jahre 2010 wesentlich zu. Wie Amnesty International in dem Länderbericht 2012 berichtet, fand für das Jahr 2011 nur eine geringfügige Verbesserung statt. Zum einen unterzeichnete die portugiesische Regierung im Mai 2011 „ein Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ des Europarates. Zum anderen ging die Anzahl der Anzeigen bei der zuständigen Verwaltungsbehörde (Direção Geral da Administração Interna) auch im Jahre 2011 mit 14508 Fällen, im Vergleich zu den Vorjahren 2010 und 2009, etwas zurück (vgl. hierzu auch Indikator 3). Die Frauenrechtsbewegung (União de Mulheres Alternativa e Resposta, UMAR) berichtet jedoch trotz Rückgang zu den Vorjahren von weiterhin 23 Todesfällen und 39 Mordversuchen im Jahre 2011 aufgrund familiärer Gewalt³²⁰.

Eine Häufung von Übergriffen durch private Akteure, insbesondere durch familiäre Gewalt, muss damit bejaht werden.

Der Indikator 4 ist somit defekt.

³²⁰ Amnesty Report 2012 Portugal; abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2012/portugal> (Zugriff am: 2.11.2012)

5.7.3.2 Kriterium 2: Justizrechte

Gleicher Zugang zu Gericht

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen bzw. rechtliche Begrenzungen

Im Art. 20 Abs. 1 PVerf wird jedem der Rechtsweg zur Verteidigung seiner legitimen Rechte und Interessen und der Zugang zu den Gerichten garantiert. Hinzugefügt wird, dass eine Rechtsverweigerung aufgrund fehlender finanzieller Mittel unzulässig sei. Im Absatz 2 wird „allen“ nach Maßgabe der Gesetze, das Recht auf juristische Auskunft und Beratung gewährleistet, sowie der Schutz durch die Gerichte und das Recht, sich vor jeder Stelle durch einen Rechtsanwalt verteidigen zu lassen.

Außerdem werden die Rechte auf Verteidigung gemäß Art. 20ff PVerf einschließlich der Rechtsweggarantie im Sinne des Art. 31ff PVerf verfassungsrechtlich garantiert. Letzterer Artikel wird auch als sogenannte „Habeas-Corpus-Akte“, die auf ein englisches Gesetz von 1976 zurückführt, die den Bürger vor willkürlicher Verhaftung schützen soll³²¹, genannt. Diese wird in der portugiesischen Verfassung gemäß Art. 31 als grundlegendes Freiheitsrecht, wie in den meisten modernen Verfassungen garantiert. In Art. 32 Abs. 1 PVerf werden im Falle eines Strafprozesses dem Angeklagten alle Rechte „der Verteidigung einschließlich des Rechtswegs gewährleistet.“ Nicht zuletzt wird im zweiten Absatz des Art. 32 PVerf, die in den westlichen Demokratien bekannte sogenannte „Unschuldsvermutung“ garantiert, wonach jeder Angeklagte bis zur rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig gilt. Diese Rechte spielen besonders in den Fällen „der Folter und Misshandlungen im Polizeigewahrsam“ eine Rolle und werden unter dem nachfolgenden Indikator 2 „Faktische Verwehrung für signifikante Bevölkerungsgruppen“ und unter der anschließenden Gleichheit vor dem Gesetz, Indikator 2 „Ungleichbehandlung signifikanter Bevölkerungsgruppen aufgrund des sozialen Status“ faktisch überprüft.

Aus Sicht der verfassungsrechtlichen Grundlage sind dem Zugang zur Gerichtsbarkeit keine Grenzen gesetzt. Auch konnte analysiert werden, dass den Bevölkerungsgruppen, die über keine finanziellen Möglichkeiten verfügen, der Zugang per Verfassung grundsätzlich garantiert wird.

Der Indikator1 ist damit nicht defekt.

³²¹ Creifelds 1999, S. 608

Indikator 2: Faktische Verwehrung für signifikante Bevölkerungsgruppen

Ob der unter Indikator 1 verfassungsrechtlich geschützte Zugang zur Gerichtsbarkeit auch faktisch für alle Bevölkerungsgruppen gegeben ist, wird an dieser Stelle geprüft.

Im Gegensatz zu den oben genannten verfassungsrechtlichen Garantien, hängt in Portugal der Zugang zur Gerichtsbarkeit immer mehr von den finanziellen Möglichkeiten des Einzelnen ab. Zu diesem Ergebnis kam eine Studie des Europarates über die europäischen Justizsysteme im Jahre 2010, die in der portugiesischen Presse veröffentlicht wurde³²², wonach Portugal innerhalb der Europäischen Union zu den Ländern gehört, in denen es sehr schwierig ist, Zugang zu Gericht zu erhalten. Nach dieser Studie hatten nur 10 Prozesse pro 1000 Einwohner den Zugang zur gerichtlichen Überprüfung erreicht, wobei der europäische Durchschnitt bei 15 Prozessen pro 1000 Einwohnern liegt. Außerdem investiert der portugiesische Staat pro Prozess in den juristischen Beistand („apoio judiciário“), der verfassungsrechtlich garantiert wird, lediglich 331 Euros. Auch hier liegt der Europäische Durchschnitt mit 536 Euros höher. Von diesen 331 Euros sind nur 216 Euros dafür bestimmt, die Gehälter und Ausgaben der Anwälte in stattgefundenen Prozessen zu begleichen³²³. Damit liegt Portugal unter Spanien, Frankreich und Deutschland.

Die arme Bevölkerung, welche von dem „apoio judiciário“ abhängt, um einen Prozess führen zu können, wird damit der Zugang zu Gericht nicht gewährleistet, da der finanzielle Beitrag für den juristischen Beistand nicht ausreicht, um die Kosten eines Prozesses begleichen zu können. Erschwerend kommt hinzu, dass die aktuelle Regierung das Budget für den staatlichen juristischen Beistand noch weiter kürzen möchte.

Der Mittelstand der Bevölkerung, der keinen Anspruch auf den staatlichen juristischen Beistand hat, kann es sich aufgrund der sehr hohen Gerichts- und Anwaltskosten, akzentuiert durch die anhaltende Wirtschaftskrise, nicht mehr leisten, einen juristischen Prozess zu führen. Der Gang zu Gericht hat sich in ein Luxusgut verwandelt, so dass die Mehrheit, des Mittelstandes auf eine gerichtliche Überprüfung verzichtet³²⁴.

³²² Jornal de Notícias, „Acesso à Justiça“ vom 26.09.2011; abrufbar unter:

<http://www.jn.pt/Common/print.aspx?content-id=2018817> (Zugriff am: 5.10.2011)

³²³ Daten aus Jornal de Notícias, Artikel „Acesso à Justiça“ vom 26.09.2011; abrufbar unter:

<http://www.jn.pt/Common/print.aspx?content-id=2018817> (Zugriff am: 5.10.2011)

³²⁴ Angaben aus Jornal de Notícias, Artikel „Acesso à Justiça“ vom 26.09.2011; abrufbar unter:

<http://www.jn.pt/Common/print.aspx?content-id=2018817> (Zugriff am: 5.10.2011)

Aus dargestellten Gründen kann man schlussfolgern, dass es nicht nur für eine Minderheit sondern für eine große Anzahl der Bevölkerung besonders schwer ist, sich Zugang zu Gericht zu verschaffen.

Der Indikator 2 „Faktische Verwehrung für signifikante Bevölkerungsgruppen“ muss damit bejaht und als defekt bewertet werden.

Gleichheit vor dem Gesetz

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

In Bezug auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Gleichheit vor dem Gesetz wird im Art. 13 PV das Gleichheitsprinzip verankert, wonach alle Bürger vor dem Gesetz gleich sind. In diesem wird bestimmt, dass niemand aufgrund seiner Sprache, seiner Herkunft, seiner sozialen und wirtschaftlichen Lage, seiner politischen Anschauung, seiner Religion sowie seiner sexuellen Orientierung diskriminiert werden darf. Für den nachfolgenden Indikator ist besonders zu beachten, dass die wirtschaftliche und soziale Lage des Einzelnen gesetzlich garantiert wird.

Damit wird die Gleichheit vor dem Gesetz umfassend geschützt.

Der Indikator 1 ist damit nicht defekt.

Indikator 2: Ungleichbehandlung signifikanter Bevölkerungsgruppen aufgrund des sozialen Status

Wie soeben unter dem Indikator 2 bei dem „Gleichen Zugang zu Gericht“ dargestellt wurde, ist es für die ärmere Bevölkerung besonders schwierig, bereits den „Zugang“ zu Gericht zu erhalten. Erfahrungsgemäß hängt die Gleichbehandlung vor Gericht immer von einer guten juristischen Beratung und Verteidigung ab, die wiederum bezahlt werden muss. Wie bereits erläutert wurde, ist die staatliche Beihilfe für den juristischen Beistand zu gering, um Anwalts- und Gerichtskosten zu decken. Die Bevölkerungsgruppen mit einem sozial schwächeren Status haben somit per se geringe Chancen vor Gericht. Aber auch Bürger, die sich anwaltliche Hilfe leisten können, zögern, da sie der Meinung sind, dass das Justizsystem korrupt ist und eine Gleichbehandlung vor Gericht nicht stattfindet. Tatsächlich hat auch die reichere Bevölkerungsgruppe kein Vertrauen in den ordentlichen Gerichtsweg und bevorzugt „ihre Richter“ monetär auszuwählen, die sodann möglicherweise in ihrem Sinne

entscheiden³²⁵. Des Weiteren ist die Mehrheit der Bevölkerung davon überzeugt, dass die Justiz ihre Urteile zugunsten von Regierungsmitgliedern, Abgeordneten und Bürgermeistern sowie Großunternehmern aus der privaten Wirtschaft fällt, hingegen bei dem sogenannten „kleinen Bürger“ die Urteile negativ und die Strafen besonders hoch ausfallen, selbst bei kleinen Delikten. Dies hat sich auch anhand einer Studie bestätigt, bei der zunächst eine repräsentative Umfrage innerhalb der Bevölkerung durchgeführt wurde und anschließend alle Prozesse im Zeitraum von 2004-2008 untersucht wurden³²⁶.

Neben den Fällen der „kleinen Bürger“ kommen die Fälle hinzu, in denen Personen Opfer von Folter und Misshandlungen im Polizeigewahrsam wurden und die gerichtliche Überprüfung erfolglos aufsuchen. Da es sich um Menschenrechtsverletzungen und damit um schwerwiegende Fälle handelt, wird an dieser Stelle anhand von zwei Beispielen, über die Amnesty International³²⁷ berichtete, die Ungleichbehandlung vor Gericht kurz skizziert.

Im Fall von Leonor Cipriano, bei dem das Gericht im Jahre 2004 zwar anerkannt hatte, dass diese von drei Polizeibeamten gefoltert wurde, sprach das Gericht jedoch die Polizeibeamten frei mit der Begründung, man könne nicht nachweisen, wer dafür verantwortlich sei. Leonor Cipriano legte Berufung gegen diese Entscheidung des Strafgerichts Faro vom 22. Mai 2009 ein. Das Berufungsgericht in Évora bestätigte zwar im März 2011, dass Leonor Cipriano gefoltert wurde, die ihr zugesprochenen Entschädigungszahlungen hatte sie aber bis Ende 2011 noch nicht erhalten. Außerdem wurden nur zwei von den drei Polizeibeamten verurteilt, ihre Haftstrafe aber mit der Begründung, dass sie nicht vorbestraft waren, auf Bewährung ausgesetzt³²⁸.

In einem weiteren Fall wurde Virgolino Borges im März 2000 von drei Polizeibeamten in Polizeigewahrsam gefoltert. Die Verhandlungen des Gerichts wurden mehrmals vertagt und im Jahre 2005 von der Generalstaatsanwaltschaft eingestellt. In der Begründung wurde festgestellt, Virgolino Borges könnte sich die Verletzungen selbst zugefügt haben. Virgolino Borges legte daraufhin Klage bei dem Lissabonner Berufungsgericht der zweiten Instanz ein. Im November und Dezember kam es diesbezüglich zu Anhörungen, bei denen Virgolino Borges seine Zeugenaussage zum wiederholten Male abgeben musste mit der Begründung,

³²⁵ Angaben aus Jornal de Noticias, Artikel „Acesso à Justiça“ vom 26.09.2011; abrufbar unter: <http://www.jn.pt/Common/print.aspx?content-id=2018817> (Zugriff am: 5.10.2011)

³²⁶ Quelle: de Sousa, Corupcao, S. 63 ; Anmerkung der Autorin : Luís de Sousa ist Forscher am Institut für Sozialwissenschaften an der Universität Lissabon, Gründer und verantwortlicher Koordinator des ersten Antikorruption –Netzwerkes (ANCORAGE-NET) in Portugal, sowie Präsident der portugiesischen Sektion von Transparency International (TIAC – Transparencia e Integridade-Associação Cívica).

³²⁷ Amnesty Report 2011 Portugal, abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/portugal>; letzter (Zugriff am 14.7.2011)

³²⁸ Amnesty International 2012 Portugal, abrufbar unter: www.amnesty.de/jahresbericht/2012/portugal (Zugriff am: 2.11.2012)

die vorherigen Aufzeichnungen seien aufgrund technischer Probleme nicht mehr vorhanden³²⁹.

Beide Beispielsfälle zeigen, dass die Untersuchungen der Missbrauchsfälle im Polizeigewahrsam von der portugiesischen Justiz nicht gründlich und adäquat, sondern zum Nachteil der Opfer durchgeführt wurden.

In diesem Zusammenhang hat der UN-Menschenrechtsrat, laut „Amnesty Report 2011 Portugal“, Portugal in den letzten Jahren immer wieder ermahnt „bei Vorwürfen wegen Misshandlungen oder exzessiven Gewaltanwendungen durch Polizeibeamte zügige, gründliche und unparteiische Ermittlungen zu gewährleisten“³³⁰. Portugal versprach, diesen Forderungen nachzukommen, doch bis dato, wie dargestellt wurde, ist der Erfolg ausgeblieben.

Eine Ungleichbehandlung vor Gericht, sei es aufgrund des sozial schwächeren Status, sei es aufgrund von korrupten Entscheidungen, liegt aus dargestellten Gründen und Beispielsfällen vor.

Der Indikator 2 ist damit defekt.

5.7.4 Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung

5.7.4.1 Kriterium 1: Effektive Gewaltenteilung

Indikator 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen

Die Gewaltenteilung ist in der portugiesischen Verfassung im Artikel 111 Absatz 1 geregelt, indem es heißt: „Die Hoheitsorgane haben die von der Verfassung festgelegte Trennung und gegenseitige Abhängigkeit zu beachten.“ Im Art. 110 Abs. 1 PVerf werden die Hoheitsorgane bestimmt, welche der Präsident der Republik, die Versammlung der Republik, die Regierung und die Gerichte sind.

Gemäß Artikel 120 der portugiesischen Verfassung repräsentiert der Präsident das Land als Staatsoberhaupt und ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte. Das portugiesische Parlament, welches in Portugal „Assembleia da República“ genannt wird, ist gemäß Art. 147 PVerf repräsentative Volksversammlung aller portugiesischen Bürger. Sie setzt sich gemäß Art. 148

³²⁹ Ebenso: Amnesty International 2012 Portugal, abrufbar unter: www.amnesty.de/Jahesbericht/portugal

³³⁰ Zitat aus Amnesty Report 2011 Portugal, abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2011/portugal>; (letzter Zugriff am 14.7.2011)

PVerf aus mindestens 180, höchstens jedoch aus 230 Abgeordneten zusammen. Die Abgeordneten werden nach Art. 149 PVerf in Verhältniswahl für vier Jahre gewählt. Die Assembleia da República tagt im Palácio de São Bento in Lissabon

Die Regierung ist gemäß Art. 182 PVerf das Führungsorgan der allgemeinen Politik des Landes und oberstes Organ der Öffentlichen Verwaltung. Nach Art. 183 PV setzt sie sich zusammen aus dem Premierminister, den Ministern und den Staatssekretären. Der Premierminister wird vom Staatspräsidenten ernannt, nachdem die Parteien der Assembleia da República gehört wurden und Wahlergebnisse berücksichtigt wurden (Art. 187 Abs. 1 PVerf). Die übrigen Mitglieder der Regierung werden nach Vorschlag des Premierministers ebenso von dem Staatspräsidenten ernannt (Art. 187 Abs. 2 PVerf).

Den Gerichten wohnt die Aufgabe der Jurisdiktion inne. Gemäß Art. 202 Abs. 1 PVerf sind die Gerichte souveräne Organe mit der Kompetenz die Justiz im Namen des Volkes zu verwalten. Sie sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (Art. 203 PVerf).

Verfassungsrechtlich ist damit das Prinzip der Gewaltenteilung gegeben. Ob dieses Gewaltenteilungsprinzip auch faktisch vorliegt, wird anhand der Indikatoren 2, 3 und 4 analysiert.

Der Indikator 1 ist damit nicht defekt.

Indikator 2: Mangelnde Kontrolle der Exekutive durch das Parlament

Für die Neugestaltung des portugiesischen Regierungssystems spielten ursprünglich vor allem zwei historische Gesichtspunkte eine Rolle. Zum einen der konfliktreiche Parlamentarismus der I. Republik und zum anderen die zu starke Exekutive des Estado Novo, so dass eine parlamentarisch-präsidentielle Mischform gewählt wurde. Durch die Einigung zwischen dem Militär, das ein präsidentielles System bevorzugte, und den Parteien, die sich bis auf die PCP für ein parlamentarisches System aussprachen, kam es de facto zu einer Machtverteilung zwischen dem Präsidenten, der Regierung und dem Parlament³³¹. Bis heute hat sich das Kräfteverhältnis dahingehend verändert, dass die Kompetenzen des Präsidenten, die Regierung zu entlassen oder das Parlament aufzulösen, entkräftet wurden. So klassifiziert die Mehrheit in der portugiesischen Politikwissenschaft das Regierungssystem Portugals als ein „semipräsidentiellen System“, andere aufgrund der Machtverteilung zugunsten der Regierung

³³¹ Fonseca 2009, S. 768

und dem Parlament als ein „semipräsidentielles System mit parlamentarischer Tendenz“ bzw. als ein „parlamentarisch-präsidentielles Mischsystem“³³².

Seit den 80er Jahren hat sich das Verhältnis Parlament und Regierung zwar stabilisiert, indem das Parlament sich professionalisiert hat. Auf der anderen Seite hat das Parlament durch das effektive und schnelle Tätigwerden an demokratischer Qualität verloren³³³.

In Bezug auf die Europäische Integration hat sich die faktisch geschwächte Position des portugiesischen Parlaments weiterhin akzentuiert. So musste das portugiesische Parlament (Assembleia da República) viele Einbußen im Bereich der zentralen Gesetzeskompetenzen an die Regierung hinnehmen, auf nationaler Ebene würden die Kompetenzen ausschließlich beim Parlament liegen. Mit dieser Schwächung des Parlaments im Laufe des europäischen Gesetzgebungsprozesses ist Portugal kein Einzelfall, vielmehr müssen alle Parlamente der europäischen Mitgliedstaaten mit dieser Problematik umgehen³³⁴. Die mangelnde Einflussnahme des Parlaments auf die Regierung bringt eine fehlende Kontrolle mit sich. Konsequenterweise muss der Indikator 2 als defekt bewertet werden.

Indikator 3: Mangelnde Kontrolle der Exekutive wie auch der übrigen öffentlichen Amtsträger durch die Gerichtsbarkeit

An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass unter diesem Indikator das Verhalten der ordentlichen Gerichtsbarkeit, welche Streitigkeiten in Zivil- und Straftaten umfasst, untersucht. Die Stellung und das Verhalten des Verfassungsgerichts werden unter dem Konzept von Morlino (2004) dargestellt.

Der Oberste Gerichtshof ist gemäß Art. 210 PVerf oberstes Organ innerhalb der Hierarchie der Gerichte in Zivil-, Sozial- und Strafrechtsfällen, womit die Gerichte der ersten Instanz, die Amtsgerichte (Tribunais da Comarca) und die Gerichte der zweiten Instanz, die Revisions- und Berufungsgerichte (Tribunais da Relação) diesem unterliegen. Über den Verwaltungs- und Steuergerichten (Tribunais Administrativos e Fiscais) steht das Oberste Verwaltungsgericht (Art. 212 PVerf). Der Rechnungshof (Tribunal de Contas) kontrolliert die Öffentlichen Ausgaben sowie die ihm per Gesetz übertragenen Rechnungsprüfungen und entscheidet über den Vollzug des Staatshaushaltes, die Sozialversicherung miteinbezogen.

³³² Fonseca 2009, S. 769

³³³ Fonseca 2009, S. 777

³³⁴ Fonseca/Martins 2008, S. 562

Die mangelnde Kontrolle der Gerichtsbarkeit gegenüber den übrigen öffentlichen Amtsträgern zeigt sich als Besonderheit des politischen Regierungssystems Portugals in einem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt. Zu den Kompetenzen der Untersuchungsausschüsse gehören gemäß Art. 178 Abs. 4 PVerf richterliche Ermittlungsrechte zu. Diese Ermittlungsrechte sind so weit gefasst, dass die Untersuchungsausschüsse mehr Ermittlungsrechte haben als die Justizbehörden, insbesondere bei Staatsgeheimnissen (Fonseca 2009:776).

Des Weiteren zeichnet sich gemäß den Forschungsergebnissen von Luís de Sousa (2011:63) die portugiesische Justiz, gegenüber öffentlichen Amtsträgern, insbesondere gegenüber hohen Funktionären, aber auch gegenüber Politikern und Abgeordneten durch ihre Untätigkeit aus. Nach Sousa (2011:63) verliert dabei die Legalität gegenüber der Beeinflussung. Eine mangelnde Kontrolle von Seiten der Gerichtsbarkeit ist damit faktisch gegeben.

Die mangelnde Kontrolle der Exekutive durch die Gerichtsbarkeit macht sich auch besonders im Bereich der Polizei und Sicherheitskräfte bemerkbar. Laut Berichten und Untersuchungen von der Nichtregierungsorganisation Amnesty International (AI) gibt es immer wieder Amtsmissbräuche in Form von Folter und Körperverletzungen, zum Teil sogar so gravierend, dass diese zum Tod des Opfers führten, wie bereits bei dem Indikator „Verletzung der Menschenrechte durch staatliche Akteure“ geprüft wurde. Solche Fälle kommen sehr selten vor Gericht und wenn sie Eingang finden, dann werden sie sehr häufig wieder eingestellt. Die Begründung des Gerichts lautet nicht selten „aus Mangel an Beweisen“. Die Polizisten und Sicherheitskräfte behaupten laut den Berichten von Amnesty International auffällig oft, dass die verletzten Häftlinge sich die Verletzungen selbst zugefügt hätten (vgl. AI Länderbericht Portugal 2011). In anderen, bei denen es zu einer gerichtlichen Entscheidung kommt, werden die Polizisten häufig freigesprochen mit der gleichen Begründung des Gerichts „aus Mangel an Beweisen“. Durch die mangelnde Kontrolle der Gerichtsbarkeit erwägen sich die Polizisten und Sicherheitskräfte in Sicherheit und die nächsten Menschenrechtsverletzungen sind damit vorprogrammiert.

Betrachtet man aber insgesamt die aufgeführten gerichtlichen Defizite gegenüber der Exekutive, so muss dieser Indikator als defekt bestimmt werden.

Der Indikator 3 ist demzufolge defekt.

Indikator 4: Mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit, insbesondere gegenüber Interferenzen durch die Exekutive

Auch unter diesem Indikator wird das Verhalten der ordentlichen Gerichtsbarkeit, welcher Streitigkeiten in Zivil- und Straftaten umfasst, durchleuchtet. Die Stellung und das Verhalten des Verfassungsgerichts werden unter dem Konzept von Morlino (2004) dargestellt.

Die mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit zeigt sich durch weitere verschiedene Handlungsweisen der Justiz. Zum einen entscheiden die Gerichte, wie bereits bei dem Indikator „Gleichbehandlung vor Gericht“ dargestellt werden konnte, zugunsten von Regierungsmitgliedern, Abgeordneten und Bürgermeistern³³⁵. Zu diesem inkonsequenten Handeln gegenüber illegalen Verhalten von Seiten öffentlicher Amtsträger, existiert zum anderen innerhalb der Gerichtsbarkeit eine hohe Machtkonzentrierung (Sousa 2011:68), die diesen unrechtmäßigen Status ohne Widerstand gewähren lässt. Eine unparteiische Gerichtsbarkeit, die gründliche und zielgerichtete Ermittlungen mit Urteilskraft durchführt, kann für den ordentlichen Gerichtsweg nicht bejaht werden.

Der Indikator 4 ist damit defekt.

5.7.4.2 Kriterium 2: Korruption

Indikator: Vorhandensein von Korruption

Portugal wird von Transparency International im „Global Corruption Barometer 2010“³³⁶ auf Rang 32 von weltweit 178 untersuchten Ländern platziert, mit einem „Corruption Perceptions Index“ (CPI)³³⁷ von 6,0 Punkten innerhalb einer Skala von 0 (als extrem von Korruption befallen) und 10 (als frei von Korruption)³³⁸. Im Vergleich zu den anderen drei hier untersuchten Ländern ist es gegenüber Deutschland 9 Ränge schlechter, im Vergleich zu Frankreich 7 Ränge und gegenüber Spanien 1 Rang schlechter. Damit weist Portugal gegenüber den anderen drei Ländern die höchste Korruption auf.

³³⁵ Sousa 2011, S. 60f

³³⁶ „Der Global Corruption Report (GCR) bietet eine in die Tiefe gehende Analyse zum Stand der Korruption in der Welt.“; abrufbar unter: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi (Zugriff am: 12.1.2011)

³³⁷ „Der CPI misst den Grad der im öffentlichen Sektor – bei Beamten und Politikern – wahrgenommenen Korruption.“; <http://www.transparency.de/Corruption-Perception-Index-2010.2.1742.98.html>; (Zugriff am 12.01.2011)

³³⁸ „Der CPI ist als eine Rangliste von Ländern zu sehen, die auf der Basis von Punktwerten zwischen 0 (als extrem von Korruption befallen wahrgenommen) und 10 (als frei von Korruption wahrgenommen) gebildet ist.“; http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010; (Zugriff am 12.01.2011)

Innerhalb weiterer europäischer Länder, wie z. B. Bosnien-Herzegowina Platz 91, Griechenland Platz 78, Bulgarien Platz 73, Rumänien 69, Slowakei und Lettland teilen sich den Platz 59, Ungarn Platz 50, Litauen Platz 46 und Polen Platz 41, befindet sich Portugal im vorderen Drittel.

Im „Global Corruption Barometer 2011“ befindet sich Portugal ebenfalls auf Platz 32 mit einer geringfügigen Verbesserung innerhalb des Corruption Perceptions Index (CPI) von 6,0 im Vorjahr auf 6,1 im Jahre 2011.

Nach umfassender Analyse über die Berichte von Transparency International, aus den Medien und Literatur kommt man bezüglich der Korruption in Portugal zu folgenden Ergebnissen.

Korruption kommt in Portugal in allen Bereichen vor, d. h. in der Politik, der Verwaltung, innerhalb der Justiz sowie bei der Polizei.

Innerhalb der Verwaltung finden Ämterverschiebungen statt. So werden z. B. politischen Angestellten, die sich gegenüber den Ministern loyal verhalten haben, Führungspositionen übermittelt. Diese nutzen ihre im Laufe der jahrzehntelangen Dienstzeit erworbene Machtposition besonders aus. Die Korruption in Portugal ist somit auf einen herrschenden systematischen Klientelismus zurückzuführen, der quer durch die Ämter und die Gesellschaft geht und der in Führungspositionen mit einer besonderen Machtkonzentration akzentuiert wird³³⁹. Auch die Polizei kann sich nicht der Korruption entziehen. Ein Hauptgrund liegt darin, dass die Polizisten mit einem geringen Lohn auskommen müssen und somit für jeglichen Zuverdienst sehr anfällig sind. Des Weiteren spielt hier auch der Klientelismus eine große Rolle: Der Polizist möchte seinen Verwandten, Freunden und Bekannten einen Gefallen erweisen und seine vermeintliche Macht verschafft ihm mehr Ansehen.

Eine besondere Häufung der Korruption findet sich auch auf lokaler Ebene wieder, bei den Rathäusern, vor allem aber bei den Bürgermeistern, wenn es um Genehmigungen jeglicher Art geht, z. B. Aufenthaltsgenehmigungen von Ausländern. Aber auch bei anderen öffentlichen Stellen, wie z. B. bei Krankenhäusern, bei öffentlichen Bauarbeiten, Immobilien, dem Finanzamt bezüglich des Im- und Exportes³⁴⁰.

Aus vorangegangener ausführlicher Analyse kommt man zu dem Ergebnis, dass der Indikator „Korruption“ für Portugal als defekt bewertet werden muss.

³³⁹ Transparency International Länderbericht Portugal 2007, S. 317, 318, 323 und 333; abrufbar unter: [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie_zur_Korruption_innenhalb_des_staatlichen_Bereichs_der_EU-Mitgliedsstaaten_\(Zugriff_am_19.1.2011\)](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie_zur_Korruption_innenhalb_des_staatlichen_Bereichs_der_EU-Mitgliedsstaaten_(Zugriff_am_19.1.2011))

³⁴⁰ Transparency International Länderbericht Portugal 2007, S. 333; abrufbar unter: [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie_zur_Korruption_innenhalb_des_staatlichen_Bereichs_der_EU-Mitgliedsstaaten_\(Zugriff_am_19.1.2011\)](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie_zur_Korruption_innenhalb_des_staatlichen_Bereichs_der_EU-Mitgliedsstaaten_(Zugriff_am_19.1.2011))

Dass schon bedeutend viele Schritte gemacht wurden, wird innerhalb des Konzeptes von Morlino (2004) unter „Minimierung der Effekte von Korruption“ dargestellt.

Der vorliegende Indikator ist defekt.

5.7.5 Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt

Indikator 1: Informelle Etablierung demokratisch nicht legitimierter Machtgruppen

In Portugal gibt es ähnlich wie in Deutschland, Frankreich und Spanien im Bereich der strafrechtlichen Kriminalität mafiöse Strukturen, wie z. B. bezüglich des Drogenhandels, der Prostitution und Vermögensdelikten, wie z. B. bewaffnete Überfälle und Erpressungen. Diese kriminellen Strukturen sind jedoch nicht so weit verbreitet, dass man von einem eigenen Machtsystem sprechen müsste, auf das der portugiesische Staat keinen Einfluss mehr hätte, wie es z. B. mit „der Mafia“ in Italien der Fall ist. Hinzu kommt, dass sich die erwähnten mafiösen Strukturen auf die kriminelle Ebene begrenzen und sich nicht in Politikbereiche erstrecken, wie z. B. die terroristische baskische Gruppierung (ETA) in Spanien.

Eine informelle Etablierung nicht legitimierter Machtgruppen im politischen System Portugals kann damit ausgeschlossen werden.

Der Indikator 1 ist somit nicht defekt.

Indikator 2: Verhältnis Politik und Militär

Da das Militär im 20. Jahrhunderts innerhalb des politischen Entwicklungsprozesses Portugals wesentlich beitrug, wird dessen Rolle innerhalb dieses Indikators historisch kurz nachskizziert.

Nach der Auflösung der konstitutionellen Monarchie im Jahre 1910 herrschten in Portugal verschiedene Militärdiktaturen (1917-18, 1926-28, 1928-32) zwischen den semi-demokratischen parlamentarischen Republiken, die in den Jahren 1910-17 und 1918-26 währten. 1933 begann die Rechtsdiktatur, der „Estado Novo“, unter der Führung von António de Oliveira Salazar, die über 40 Jahre das politische System in Portugal beherrschte. Erst im Jahre 1974 wurde diese von den portugiesischen Streitkräften innerhalb der sog. „Nelkenrevolution“ gestürzt. Der Grund dafür war, dass sich das Militär massiv gegen eine

Fortführung des Krieges in den afrikanischen Kolonien wehrte. Die anschließenden 2 Jahre waren von einer hohen Instabilität geprägt, wozu das Militär einen großen Beitrag leistete. Obwohl die demokratisch liberale Verfassung im Jahre 1976 in Kraft trat, war diese inhaltlich von dem linken Militär und den Kommunisten geprägt, ein Umstand, der sich insbesondere in dem Revolutionsrat widerspiegelte. Dieser sollte als oberster Verfassungshüter agieren, insbesondere die aus der Nelkenrevolution entstandenen politischen Ziele, die Landreform, die Verstaatlichung und die Demokratisierung, verteidigen. Außerdem sollte sich ein aus den Streitkräften gewählter Staatspräsident für eine starke Einbindung des Militärs in die Politik einsetzen³⁴¹.

Innerhalb der Transitionsphase Portugals war das Verhältnis des Militärs zur Politik besonders problematisch. Das Militär versuchte den politischen Institutionalisierungsprozess fortwährend zu verhindern. Erst mit der ersten Verfassungsreform von 1982 wurde dem ein Ende gesetzt, indem der Revolutionsrat aufgelöst und dafür das Verfassungsgericht, der Staatsrat und der Hohe Verteidigungsrat mit Vertretern aus den Parteien gegründet wurden³⁴². Oberbefehlshaber des heutigen Militärs ist der Staatspräsident gemäß Art. 120 PVerf. Da der portugiesische Staatspräsident jedoch über keine Exekutivkompetenz verfügt, und seine Rolle eher als Repräsentativorgan zu sehen ist, sind seine Machtbefugnisse gegenüber dem Militär und umgekehrt sehr eingeschränkt.

Ein Defekt im Verhältnis der Politik zum Militär liegt damit nicht vor.

Der Indikator 2 ist somit nicht defekt.

³⁴¹ Fonseca/Martins 2008, S. 559

³⁴² Fonseca 2009, S. 768, 769

Tabelle 5-7: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) für Portugal

Indikatoren	Portugal	
	Bewertung	
A. Wahlregime		
Verfassungsrechtliche Bestimmungen und Verfassungswirklichkeit		
I 1: Aktives und passives Wahlrecht	nicht defekt	
I 2: Freie und faire Wahlen	nicht defekt	
I 3: Gewählte Mandatsträger	nicht defekt	
Teilregime B: Die politischen Teilhaberechte		
Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Ökonomische Unabhängigkeit		defekt
I 3: Operative Gestaltungsfreiheit		defekt
Kriterium 2: Die Assoziationsfreiheit		
Politischer Pluralismus		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Verbot bzw. gezielte Behinderung der Operationsfähigkeit von Parteien	nicht defekt	
I 3: Verbot bzw. gezielte Repression von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen	nicht defekt	
Kriterium 3: Versammlungs- und Demonstrationsrecht		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen Substantielle Beschneidung per Gesetz	nicht defekt	
I 2: Dauerhafte Aushöhlung durch Zwangsmaßnahmen	nicht defekt	
Teilregime C: Bürgerliche Freiheitsrechte		
Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte		
Rechtliche Bestimmungen		
I 1: Allgemeine substantielle Einschränkung bezüglich der Menschenrechte	nicht defekt	
I 2: Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung	nicht defekt	
Performanz der Menschenrechte		
I 3: Verletzung der Grundrechte durch staatliche Akteure		defekt
I 4: Häufung von Übergriffen durch private Akteure		defekt
Kriterium 2: Justizrechte		
Gleicher Zugang zu Gericht		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen bzw. rechtliche Begrenzungen	nicht defekt	

I 2: Faktische Verwehrung für signifikante Bevölkerungsgruppen (Verfassungswirklichkeit)		defekt
Gleichheit vor dem Gesetz		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Ungleichbehandlung signifikanter Bevölkerungsgruppen aufgrund des sozialen Status (Verfassungswirklichkeit)		defekt
Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung		
Kriterium 1: Effektive Gewaltenteilung		
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	nicht defekt	
I 2: Mangelnde Kontrolle der Exekutive durch das Parlament		defekt
I 3: : Mangelnde Kontrolle der Exekutive wie auch der übrigen öffentlichen Amtsträger durch die Gerichtsbarkeit		defekt
I 4: Mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit, insbesondere gegenüber Interferenzen durch die Exekutive		defekt
Kriterium 2: Korruption		
I 5: Vorhandensein von Korruption		defekt
Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt		
I1: Informelle Etablierung demokratisch nicht legitimierter Machtgruppen	nicht defekt	
I 2: Verhältnis Politik und Militär	nicht defekt	

5.8 Portugal: Empirische Ergebnisse nach dem Konzept „Die Qualität von Demokratien“ von Morlino (2004)

5.8.1 Konstrukt 1: Rule of Law

Indikator 1: Souveränität des Rechtsstaates

Der Begriff „Souveränität des Rechtsstaates“ leitet sich aus dem Staats- und Völkerrecht ab. Es gibt viele Interpretationsmöglichkeiten seiner Bedeutung, die wohl überwiegendste beinhaltet, dass der Staat höchste Entscheidungsbefugnis über sein Hoheitsgebiet hat. Diese Souveränität drückt die Unabhängigkeit und Abgrenzung eines Staates gegenüber den anderen aus³⁴³.

An dieser Stelle soll geprüft werden, inwieweit der portugiesische Rechtsstaat durch europäische Vorgaben betroffen ist.

Aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise spielt Portugal bezüglich der Souveränität des Rechtsstaates eine wesentliche Rolle.

Wie bereits bei dem Wahlregime nach dem Konzept von Merkel et. al (2003) dargestellt wurde, erhielt Portugal im Juni 2011 einen „europäischen Rettungsschirm“. Vorab sei erwähnt, dass sich Portugals Regierung sehr lange vor einer finanziellen europäischen Unterstützung, dem sogenannten „Rettungsschirm“ oder auch „Hilfspaket der Troika“ genannt, wehrte, um seine Souveränität innerhalb der nationalen Wirtschaftspolitik nicht zu verlieren. Vor dem Eintreten der „Troika“, die sich aus Vertretern der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und des Internationalen Währungsfonds zusammengesetzt, bot die ehemalige portugiesische Kolonie Brasilien Portugal finanzielle Hilfe an. Der amtierende Ministerpräsident Sokrates stimmte zwar weiteren Handelsabkommen zu, verneinte aber finanzielle Unterstützung, um nicht in Abhängigkeit gegenüber Brasilien zu geraten. Um Portugal aus der Schuldenkrise zu führen, entwickelte die portugiesische Regierung insgesamt vier Sparpakete (PAC I-IV), aber keinem stimmte das portugiesische Parlament zu. Bei dem letzten gescheiterten Sparpaket (PAC IV) trat der amtierende Ministerpräsident José Socrates zurück und darauffolgend wurde von der neuen Regierung die europäische Unterstützung angenommen. Bevor Portugal eine finanzielle Hilfe zugesprochen wurde, untersuchte eine unabhängige Kommission der Troika den portugiesischen Haushaltsplan. Ein neues striktes Sparprogramm mit vertraglich festgehaltenen Bedingungen für die Rückabwicklung der finanziellen Hilfe wurde für

³⁴³ Definition aus: Creifelds 1999, Rechtswörterbuch, S. 1178

Portugal aufgestellt und durch dessen Annahme auch auferlegt. Dadurch kam auf der einen Seite dem portugiesischen Staat finanzielle Hilfe zu, auf der anderen Seite wird durch die Kontrollen und Überwachung des portugiesischen Haushalts durch Vertreter der Troika in die Autonomie der portugiesischen Finanzpolitik eingegriffen.

Dadurch verlor Portugal in diesem Bereich seine Souveränität. Innenpolitisch verlor die portugiesische Regierung an Glaubwürdigkeit und Ansehen gegenüber den Wählern, so dass man von einem Verlust der Souveränität des Rechtsstaates Portugal sprechen kann.

Bezüglich dieses Indikators ist die portugiesische Qualität an Demokratie gesunken. Der Indikator ist damit nicht als Qualitätsmerkmal zu bewerten.

Minimierung der Effekte von Korruption

Indikator 2: Rechtliche Bestimmungen der Antikorruptionsmaßnahmen

Als Portugal im Jahre 2008 die Ratspräsidentschaft innerhalb der Europäischen Union führte, gründete es eine europäische Antikorruptionsstelle. Diese ist zusammengesetzt aus den Behörden und Stellen der EU-Mitgliedsländer, welche für die Präventionsmaßnahmen und der Bekämpfung der Korruption zuständig sind. Ziel dieses neu geschaffenen Netzwerkes ist es, die Effektivität des Handelns gegen jegliche Formen der Korruption durch eine wirksame Zusammenarbeit zu steigern, die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu erkennen, gute Erfahrungen zu teilen und anspruchsvolle berufliche Techniken zu entwickeln. Weiterhin wird dieses Netzwerk den Informationsaustausch über effektive Maßnahmen und erlangte Erkenntnisse über die Prävention und den „Kampf“ gegen die Korruption innerhalb Europas beinhalten, so dass die Herstellung und aktive Erhaltung regelmäßiger Kontakte zwischen den Mitgliedern vereinfacht wird³⁴⁴.

Außerdem hat Portugal verschiedene Instrumentarien des internationalen Rechts in nationales Recht übertragen:

- die Konvention über die Bekämpfung der Korruption der ausländischen öffentlichen Akteure (im Sinne der OECD),

³⁴⁴ Ministério da Justiça: „Rede Europeia de Pontos de Contacto de Anti-Corrupção“ (freie Übersetzung der Autorin aus der offiziellen Pressemitteilung des portugiesischen Justizministeriums vom 9.12.2008), abrufbar unter: <http://www.portugal.gov.pt> (Zugriff am: 30.03.2009)

- die strafrechtliche Konvention über die Korruption (im Sinne des Europarates),
- die Richtlinie 2003/568/JAI des Rates der Europäischen Union und der Vereinten Nationen (UN-Konvention) gegen die Korruption.

Neben den Gesetzen, die unter internationalen Vorgaben umgesetzt wurden, finden sich im portugiesischen Strafrecht auch spezielle Gesetze bezüglich der Korruption. Dabei ist besonders bemerkenswert die Fülle an gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Geltendmachung von Korruptionstatbeständen in aktiver und passiver Form gemäß Art.372-374 nach dem portugiesischen Strafgesetzbuch (Código Penal) als auch die damit verbundenen Delikte, wie z. B. der Wahlbetrug gemäß Art. 336-343 Código Penal oder der Missbrauch der Staatsgewalt gemäß Art. 378-382 Código Penal, um einige Beispiele zu nennen.

Innenpolitisch wurde das am 21.4.2008 in Kraft getretene Gesetz (Lei n.º19/2008)³⁴⁵ veröffentlicht, das verschiedene Antikorruptionsmaßnahmen genehmigt, insbesondere die Ausweitung des Anwendungsbereichs bezüglich des Gesetzes, das die organisierte und wirtschaftliche Kriminalität betrifft. Um anschließend eine Bewertung bezüglich der Antikorruptionsmaßnahmen vornehmen zu können, wird an dieser Stelle das umgesetzte nationale portugiesische Gesetz übersetzt.

Das Gesetz (Lei n.º19/2008) umfasst folgende Anwendungsbereiche:

- die Verbrechen der aktiven Korruption, den Handel der Beeinflussung und wirtschaftliche Teilnahme am Geschäft;
- Garantien für die Angestellten (Beamten), die Korruptionsfälle oder andere Verbrechen anzeigen, von denen sie Kenntnisse haben im Rahmen ihrer Ausübung;
- Maßnahmen steuerlicher Kontrollen;
- die Gründung einer Datenbank mit unwiderruflichen Vollmachten, welche die Übertragungsbefugnis von Immobilientitel beinhaltet;
- die Befreiung von Justizgebühren für „gemeinnützige Vereine, dessen Hauptziel die Bekämpfung der Korruption“ ist und sich als Assistenten im strafrechtlichen Prozess zu Verfügung stellen; eine Veränderung des Gesetzes über die öffentliche Kontrolle bezüglich der Vermögensträger in den öffentlichen Ämtern (vorgesehen ist in diesem

³⁴⁵ Ministério da Justiça: “Diplomas legais reforçam luta contra a corrupção“(freie Übersetzung aus der offiziellen Pressemitteilung des portugiesischen Justizministeriums vom 21.04.2008), abrufbar unter: <http://www.portugal.gov.pt> (Zugriff am: 30.3.2009)

Zusammenhang, dass die Staatsanwaltschaft zusammen mit dem Verfassungsgericht eine jährliche Untersuchung vornimmt);

- die Vorgabe, dass der Bericht, für den die Staatsanwaltschaft zuständig ist, die Vollstreckung von Gesetzen der politischen Kriminalität auszuarbeiten, einen Teil über die Korruption und damit verbundene Gesetze beinhalten muss.

Zusätzlich wurde das Gesetz (Lei n.º 20/2008) am 21.4.2008 verabschiedet, welches das neue Strafgesetz hinsichtlich der Korruption sowohl im internationalen Handel als auch im privaten Bereich reguliert. Auch dieses Gesetz wurde nach europäischen Vorgaben sehr detailliert umgesetzt.

Aus Sicht der rechtlichen Bestimmungen muss daher konstatiert werden, dass Portugal alle geforderten europäischen und internationalen Vorgaben in nationales Recht übertragen hat. Das Handeln der portugiesischen Regierung hinsichtlich des Indikators „Minimierung der Effekte von Korruption“ war damit in der normativen Umsetzung vorbildlich. Im Vergleich zu den anderen hier untersuchten Ländern spielte Portugal innerhalb dieses Indikators aus oben genannter Initiative auf europäischer Ebene eine sogenannte Vorreiterrolle. Dieser Indikator wird aus vorgenannten Gründen als Qualitätsmerkmal im Sinne des Konzeptes von Morlino bewertet.

Indikator 2 ist damit ein Qualitätsmerkmal.

Indikator 3: Durchsetzbarkeit der Antikorruptionsmaßnahmen

Unter diesem Indikator soll untersucht werden, ob die rechtlichen Antikorruptionsmaßnahmen auch tatsächlich angewendet und umgesetzt wurden.

Gemäß einer Studie, bei der alle Korruptionsfälle in den Jahren 2004-2008 analysiert wurden³⁴⁶, kamen folgende Ergebnisse zum Vorschein.

53,1% der eingeleiteten juristischen Korruptionsprozesse wurden eingestellt und bis heute gab es kein juristisches Urteil zu diesen Prozessen. Weitere 30,3% der Prozesse befinden sich bis dato „em investigação“ (zu Deutsch: „in Untersuchung“), wie die offizielle Auskunft der Gerichte lautet. Bei 6,9% der Fälle fand eine gerichtliche Verurteilung statt. Bei 5,6% der Fälle wurde eine Anklage verkündet und 1,7% der Fälle endeten in einem Freispruch. Von

³⁴⁶ Die Studie lautete: “A corrupção participada em Portugal 2004-2008. Resultados globais de uma pesquisa em curso.“ Zu Deutsch: Die begangene Korruption in Portugal 2004-2008. Gesamtergebnisse einer laufenden Untersuchung. (freie Übersetzung der Autorin der Dissertation). Quelle: in Sousa de, Corrupção 2011, S. 63 ff; Es handelt sich bei dieser Studie um die mit den aktuellsten Ergebnissen bezüglich der Korruption in Portugal.

den 6,9% der Fälle mit gerichtlicher Verurteilung fiel das Strafmaß nur in sehr wenigen Fällen mit Freiheitsentziehung aus.

Wie die Statistik der oben genannten Studie gezeigt hat, kommt es bei der ganz überwiegenden Mehrheit der Prozesse zu keiner juristischen Verurteilung, bei lediglich knapp 7% der Korruptionsfälle wird ein Urteil gefällt und nur in wenigen Fällen mit Freiheitsentziehung.

Zu der genannten fortlaufenden Studie gibt es allerdings nur Ergebnisse bis zum Jahre 2008, neue Ergebnisse liegen im Moment nicht vor. Es bleibt damit abzuwarten, wie sich die neuen in Kraft getretenen Gesetze (vgl. dazu: Indikator 2 „Rechtliche Bestimmungen der Antikorruptionsmaßnahmen“) innerhalb der Korruption in Zukunft auswirken werden.

Zu dem jetzigen Zeitpunkt kommt man unter diesen Gesichtspunkten zu folgendem Ergebnis: Die rechtlichen Bestimmungen sind vorhanden und wurden fortlaufend erneuert, wie in Indikator 2 dargestellt wurde. In der bisherigen Praxis wurden lediglich knapp 7% der Korruptionsfälle verurteilt, die Mehrheit der Korruptionsfälle mit 53,1% wurden eingestellt. Aufgrund der vorliegenden Daten kann der Indikator 2 nicht als Qualitätsmerkmal bewertet werden.

Der Indikator 3 entspricht demzufolge keinem Qualitätsmerkmal.

Indikator 4: Prozessdauer und Effizienz der Gerichte

Immer wieder wird Portugal von dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte aufgrund der Verletzung des Art. 6 Abs. 1 der EMK (Europäische Menschenrechtskonvention), nach dem jede Person ein Recht auf ein in angemessener Frist zu verhandelndes Verfahren hat, verurteilt, den betroffenen Bürgern Entschädigungen wegen zu langer Prozessdauer zu zahlen. Demzufolge musste der portugiesische Staat beispielsweise im Jahre 2009 Entschädigungen in Höhe von 360 000 Euro zahlen, da die portugiesischen Gerichte in mehreren Hunderten Prozessen den Art. 6 Abs. 1 EMK verletzt haben. Der Europäische Gerichtshof hat den portugiesischen Staat in diesem Zusammenhang immer wieder ermahnt, die Gerichtsbarkeit effizienter zu gestalten³⁴⁷.

Die Ursachen und der Mangel an Effizienz der Gerichte, die insbesondere bei den Korruptionsfällen zum Vorschein kommen, sind nach oben genannter Studie von Luis de Sousa (2011) zur Korruption hauptsächlich auf folgende Problemfelder zurückzuführen:

- Mangelnde Fachleute, die die heutigen komplexen und international vernetzten

³⁴⁷ Angaben aus Artikel: “Acórdão do Tribunal Europeu“ vom 23.02.2010 von Andrea Cunha Freitas aus: <http://publico.pt> (Zugriff am: 24.8.2011)

Straftaten angemessen verfolgen und „zu Fall“ bringen können.

- Die zu hohe Bürokratie, insbesondere bei der strafrechtlichen Ermittlung, die eine Verzögerung innerhalb der Prozesse mit sich bringt.
- Die Machtkonzentration innerhalb der Gerichtsbarkeit, durch die Akteure der Justiz, Beweise verschwinden lassen. Dadurch werden etliche Prozesse mit der Begründung „aus Mangel an Beweisen“ zunächst vertagt und schließlich eingestellt³⁴⁸.

In einem Satz kann man die zu lange Prozessdauer und die Ineffizienz der portugiesischen Justiz nach Luís de Sousa (2011:65), den Präsidenten und Mitbegründer der portugiesischen Sektion von Transparency International, der auch die Studie zur Korruption für die Jahre 2004-2008 durchführte, so zusammenfassen: „Das Bild, das die Justiz für die öffentliche Meinung verkörpert, ist das eines repressiven Apparates, der es in einer signifikanten Anzahl an Fällen, von der Untersuchung der Prozesse bis zum juristischen Urteil nicht schafft, eine schnelle, effiziente und konsequente Anwendung des Gesetzes zu sichern“.³⁴⁹

Da sowohl die Prozessdauer in Portugal zu lange ist, als auch das Handeln der Gerichte ineffizient ist, wird der Indikator 4 nicht als Qualitätsmerkmal bewertet.

Indikator 5: Souveränität der Verfassung

Wie die Präambel der portugiesischen Verfassung zum Ausdruck bringt, wurde das portugiesische Volk mit Inkrafttreten der Verfassung am 25. April 1976 von Diktatur, Unterdrückung und Kolonialismus befreit. Dies entsprach dem größten Wunsch des Volkes.

Die Souveränität der portugiesischen Verfassung drückt sich dadurch aus, dass eine vollständige Revision der Verfassung nicht möglich ist und Teilrevisionen nur mit erhöhten Auflagen zulässig sind. Die Unantastbarkeit der portugiesischen Verfassung erstreckt sich auf die in Art. 288-289 PVerf aufgezählten Gebiete, wie z. B. Art. 288b) die republikanische Regierungsform sowie Art. 288d) Rechte, Freiheiten und Garantien der Bürger usw., und auf bestimmte Zeitpunkte, wie den Belagerungs- und Ausnahmezustand (Art. 289), bei denen keine Revisionen zulässig sind.

³⁴⁸ Sousa de, *Corrupção* 2011, S. 65-71

³⁴⁹ Zitat übersetzt aus: Sousa de, *Corrupção* 2011, S. 65; freie Übersetzung durch die Autorin der Dissertation.

Bis heute fanden sieben Verfassungsreformen statt, im Jahre 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 und 2005, wovon die beiden ersten ausschlaggebend für den Demokratisierungsprozess Portugals waren und deshalb besonders hervorzuheben sind³⁵⁰.

Mit der ersten Verfassungsänderung im Jahre 1982 wurde die Transitionsphase Portugals beendet und die Demokratie konsolidiert (Linz/Stepan 1996: 124 f). Dabei wurden vor allem die Machtbefugnisse des Militärs, welches den Demokratisierungsprozess zu verhindern versuchte, eingeschränkt. Dies erfolgte durch Auflösung des Revolutionsrates und Gründung des Verfassungsgerichts, des Staatsrates und des Hohen Verteidigungsrates, in denen hauptsächlich die Parteien vertreten sind.

Innerhalb der zweiten Verfassungsänderung von 1989 wurde einerseits das Wirtschaftssystem erneuert und andererseits der Verfassungstext neu überarbeitet, indem man sich des revolutionären Vokabulars entledigte. Dadurch kam die ideologische Wandlung Portugals vom stark revolutionären und sozialistischen System zum verfestigten bzw. konsolidierten demokratischen System zum Ausdruck (Magalhaes 1996: 118f.).

In der heutigen portugiesischen Verfassung wird Portugal durch den Artikel 1 folgendermaßen umschrieben:

Artigo 1º- (República Portuguesa): „Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenha na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.“

Übersetzung:

„Portugal ist gemäß Artikel 1 der portugiesischen Verfassung eine parlamentarische souveräne Republik, die auf der Würde des Menschen und dem Volkswillen basiert und diesen auf der Zusammensetzung einer freien, gerechten und solidarischen Gesellschaft ausübt“³⁵¹.

In den nachfolgenden Artikeln wird dieser Artikel konkretisiert, indem die portugiesische Republik als demokratischer Rechtsstaat mit den Verfassungsprinzipien einer modernen Demokratie definiert wird, die die Wahrung der Volkssouveränität, der Meinungsvielfalt, eine demokratische politische Organisation, die Ausübung der Grundrechte und Grundfreiheiten, sowie die Wahrung des Grundsatzes der Gewaltenteilung und der Gewaltenkontrolle (Art. 2 PV) garantiert. Besonders hervorzuheben sind in Art. 2 PVerf die modernen

³⁵⁰ Fonseca 2009, S. 767 f.

³⁵¹ Freie Übersetzung der Autorin aus dem Verfassungstext der portugiesischen Republik, in: Constituição da República Portuguesa 2010.

verfassungsrechtlichen Grundsätze, wie die Umsetzung der Demokratie auf wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Ebene sowie der Ausbau der repräsentativen Demokratie. Beide Grundsätze werden im Laufe der Verfassung wiederum in etlichen Artikeln konkretisiert, wie z. B. in Art. 9 PVerf die Grundsatzaufgaben des Staates und die bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte in den Artikeln 12-79 PVerf (Fonseca 2009: 767 f).

Der für die Souveränität der Verfassung wichtigste Artikel ist Art. 3 PVerf. In seinem ersten Absatz wird dem Volk die alleinige und unteilbare Souveränität zugeteilt, wobei die Ausführung der Souveränität im Einklang mit der Verfassung erfolgen muss. Im zweiten Absatz wird bestimmt, dass der Staat sich der Verfassung unterordnet und sich auf der demokratischen Legalität begründet. Abschließend betont der dritte Absatz, dass die Gültigkeit der Gesetze und der anderen Rechtsakte des Staates, der autonomen Regionen, der lokalen als auch der anderen öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit der Verfassung stehen müssen (Art. 3 Abs.1-3 PVerf).

Der letzte Artikel der portugiesischen Verfassung wird ihr selbst gewidmet, indem das Datum und Inkrafttreten in zwei Absätzen noch einmal aufgeführt werden (Art. 295 PVerf Abs. 1 und 2).

Anhand der umfassenden und detaillierten Festlegung der portugiesischen Verfassung und der sehr begrenzten Möglichkeit, diese nur unter bestimmten Voraussetzungen zu verändern, kommt ihre Souveränität vollständig zum Tragen. Die Volkssouveränität, der legitimierte Rechtsstaat, der nur im Einklang mit der Verfassung handeln darf und der Schutz der bürgerlichen und politischen Freiheitsrechte, unterstreichen die demokratische Ideologie.

Die Souveränität der portugiesischen Verfassung ist damit unbestritten als Qualitätsmerkmal nach dem Konzept von Morlino zu bejahen.

Indikator 6: Rolle des Verfassungsgerichts

Das portugiesische Verfassungsgericht (Tribunal constitucional) wurde 1982 mit Auflösung des Revolutionsrates gegründet. Gemäß Art. 221 PVerf ist es ausdrücklich für alle verfassungsrechtlichen Angelegenheiten zuständig und verkörpert die Rolle der Verfassungshüterin. Die Verfassungsrichter werden für 9 Jahre gewählt und eine Wiederwahl ist per Gesetz nicht vorgesehen (Art. 163h, 222 Abs. 1-3 PVerf; §19 Abs. 4 Verfassungsgerichtsgesetz). Das Tribunal Constitucional wird aus 13 Mitgliedern zusammengesetzt, wovon 6 Richter an anderen Gerichten tätig waren und die weiteren 7 sind Juristen. Zehn Verfassungsrichter werden vom Parlament mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit gewählt, die restlichen 3 Richter werden von diesen Richtern mit mindestens 7 von 10

Stimmen kooptiert. Die Urteile kommen mit einfacher Stimmenmehrheit der anwesenden Richter zustande, wobei jeder Richter eine Stimme hat und bei Stimmengleichheit, die des Präsidenten bzw. seines Stellvertreters gemäß § 42 Abs. 1-3 Verfassungsgerichtsgesetz entscheidet³⁵².

Durch diese verfassungsrechtlichen Regelungen und der Beteiligung des Parlaments bei der Richterwahl sah man die Gefahr, dass sich die Verfassungsjustiz politisieren würde, denn die beiden großen Parteien der Regierung hätten die Möglichkeit, alle Verfassungsrichter ernennen zu können. Tatsächlich gibt es aber eine Art „gentlemen’s agreement“ unter den Parteien, das beinhaltet, die 13 Richter gemäß dem Kräfteverhältnis der vier politischen Parteien zu verteilen und nicht nur zugunsten der Parlamentsmehrheit bzw. der beiden großen Parteien³⁵³.

Bezüglich der Urteilsfindung des portugiesischen Verfassungsgerichtes hat es einen zu den anderen westlichen Demokratien ähnelnden „blackbox-Charakter“³⁵⁴. Die Urteilsfindung des Verfassungsgerichts fällt dabei sehr widersprüchlich aus. Zum einen wurden Regierungen durch die Urteile des Verfassungsgericht gezwungen, Kompromisse mit der Opposition zu schließen. Des Weiteren sorgte das Verfassungsgericht auch dafür, dass die Regierungen ihre legislativen Kompetenzen nicht überschritten. Zum anderen legte das Verfassungsgericht z. B. kein Veto ein bei der Wirtschaftsliberalisierung unter der PSD-Mehrheitsregierung Cavaco Silva (1987-1995), obwohl diese Einfluss auf die gesamte Gesellschaft hatte.

Diese widersprüchlichen Urteile können auf drei Hauptfaktoren zurückgeführt werden.

Einerseits hängt die Urteilsfindung insbesondere von dem parteiunabhängigen dritten kooptierten Richter ab als auch von einer möglichen Abwesenheit eines der Richter, wie z. B. durch Urlaub. Andererseits können die Urteile „majoritär“ ausfallen, wenn sich die parlamentarische Mehrheit bei einer Verabschiedung eines Gesetzes in der parteipolitischen Mehrheit des Verfassungsgerichts widerspiegelt. Aber drittens können die Urteile auch im Sinne einer Minderheitsregierung ausfallen, nachdem oft, wie oben bereits dargestellt wurde, die Vereinbarung eingehalten wird, dass die Zusammensetzung des Verfassungsgerichts nicht mit der amtierenden Parlamentsmehrheit übereinstimmt³⁵⁵.

Formell ist das Verfassungsgericht für die Überprüfung zuständig, ob jegliches Handeln, aber auch Unterlassen (eine Besonderheit im portugiesischen Gerichtsverfahren gemäß Art.283

³⁵² Fonseca/Martins 2008, S. 589; Fonseca 2009, S. 806

³⁵³ Fonseca/Martins 2008, S. 589 f.; Araújo/Magalhães 2000, S. 215 f.

³⁵⁴ Fonseca/Martins 2008, S. 591 f.; Araújo/Magalhães 2000, S. 235 f.

³⁵⁵ Araújo/Magalhães 2000, S. 239 f.; Fonseca 2009, S. 807

PVerf) des Staates mit der Verfassung im Einklang steht. Prozessrechtlich können nur Staatsorgane, also der Staatspräsident, der Premierminister, ein Fünftel der Parlamentsabgeordneten, die Staatsvertreter der autonomen Regionen (Representantes da República) und der Ombudsmann für Rechtswesen (Provedor da Justiça) Klage beim Verfassungsgericht einleiten und nicht wie z. B. in der Bundesrepublik Deutschland der einzelne Bürger. Die portugiesischen Bürger haben jedoch gemäß Art. 23, 163 PVerf die Möglichkeit sich an den Provedor da Justiça zu wenden, wenn sie sich gegen Handlungen, aber auch gegen Unterlassungen gegen die Staatsgewalt gerichtlich wehren möchten. Der Ombudsmann für Rechtswesen ist ein unabhängiges Organ, dessen Aufgabe es ist, die Rechte, Freiheiten und Garantien der Bürger zu verteidigen. Des Weiteren obliegt ihm die Möglichkeit, die zuständigen Organe, auch das Verfassungsgericht, anzurufen und zwischen Bürgern und diesen zu vermitteln. Er wird für vier Jahre mit einer Zweidrittelmehrheit des Parlaments gewählt³⁵⁶. Damit wird durch diese Instanz dem einzelnen Bürger verfassungsrechtlich umfassender Schutz gegen rechtswidriges Handeln oder Unterlassen der Staatsgewalt gewährt.

Das aktuelle Urteil des portugiesischen Verfassungsgericht, indem es die von der Troika auferlegten und von der portugiesischen Regierung umgesetzten Sparmaßnahmen für verfassungswidrig erklärt³⁵⁷, zeigt seine Unabhängigkeit gegenüber der Regierung und seine wichtige Rolle zum Schutze des Bürgers. Durch seine oben dargestellte komplexe Urteilsfindung und Zusammensetzung der Verfassungsrichter konnte nachgewiesen werden, dass keine Politisierung in den Entscheidungen des Verfassungsgerichts stattfindet. Damit erfüllt das portugiesische Verfassungsgericht das Qualitätsmerkmal nach Morlino (2004).

Der Indikator 6 ist somit ein Qualitätsmerkmal.

³⁵⁶ Fonseca 2009, S. 806; Fonseca/Martins 2008, S. 590-592

³⁵⁷ „Conselho de Ministros extraordinário analisa acórdão do tribunal Constitucional » vom 6. April 2013; abrufbar unter: www.rtp/noticias/index; ebenso: “Constitucional chumba corte de subsídio de férias de funcionários públicos e dos pensionistas” vom 5.4.2013; abrufbar unter: www.publico.pt/politica/noticia/constitucional (Zugriff am: 24.04.2013)

5.8.2 Konstrukt 2: Horizontal Accountability

Indikator 1: Unabhängige Medien: Wie sind die Besitzverhältnisse? Besteht die Gefahr der Monopolisierung?

Gemäß Untersuchungen kann nach Ansicht von Alfredo Maia, dem Präsidenten der Gewerkschaft der Journalisten (Sindicato dos Jornalistas) bestätigt werden, dass die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit in Portugal durch eine zunehmende Machtkonzentrierung der Besitzverhältnisse innerhalb der Medien an Qualität verliert bzw. „schlecht“ sei³⁵⁸.

Carvalho (2010: 116) bestätigt die zunehmende Machtkonzentration in den Händen von wenigen Unternehmen. Dazu führt er weiter aus, dass durch die vielfältigen angebotenen Programme, vor allem im Fernsehen, für die Öffentlichkeit der Eindruck der Meinungsvielfalt entsteht. Nach einer kurzen Analyse der Programme bestätigt sich jedoch, dass diese zu einigen wenigen Unternehmen gehören und diese Unternehmer untereinander verflochten sind, d. h. Freunde oder gemeinsame Clubmitglieder sind. Somit muss von einer hohen Medienkonzentration, verbunden mit einem konzentrierten Informationsfluss ausgegangen werden.

Nachdem insgesamt eine Zunahme der Machtkonzentrierung in der Presse- und Medienlandschaft in Portugal beobachtet wird, kann ein Qualitätsmerkmal für diesen Indikator nicht bejaht werden. Die Gefahr der Monopolisierung ist damit zu bejahen.

Somit ist der Indikator 1 kein Qualitätsmerkmal.

Indikator 2: Unabhängige Medien: Ist in dem jeweiligen Land investigativer Journalismus möglich?

Wie bereits bei dem Konzept nach Merkel dargestellt wurde, ist die Pressefreiheit durch die finanzielle Abhängigkeit der Journalisten von ihren Arbeitgebern eingeschränkt, so dass insbesondere die jungen Journalisten sich den Vorgaben der Arbeitgeber beugen. Dies hat zur Folge, dass auch, wenn einige Journalisten dem investigativen Journalismus nachgehen, die Schwierigkeit bestehen bleibt, dass diese Informationen nicht veröffentlicht werden. Nach Carvalho (2010:115) wird der investigative Journalismus in Portugal durch eine „versteckte

³⁵⁸ Vgl. dazu: Artikel: “Liberdade de imprensa: Situação em Portugal é „negativa“, mas podia ser pior “ vom 21.10.2009; abrufbar unter: <http://jpn.icicom.up.pt/trackback/5493> (Zugriff am: 20.6.2011)

Zensur“ behindert und eingeschränkt. Nach seinen Untersuchungen teilt die Redaktion in vielen Fällen den Journalisten beispielsweise mit, dass der Artikel angeblich nicht fristgemäß zum Redaktionsschluss eingegangen sei oder dass kein Platz mehr in der jeweiligen Zeitung gewesen sei (Carvalho 2010: 115). Carvalho (2010: 116) nennt noch weitere Maßnahmen, wie z. B., indem dem Journalisten der Auftrag gegeben wird, die Quellen eines Artikels noch einmal zu überprüfen, zwischenzeitlich der Artikel jedoch an Aktualität verliert und nicht mehr veröffentlicht wird. Andere Artikel werden einfach ohne Begründung nicht veröffentlicht. Somit wird der investigative Journalismus sehr eingeschränkt.

Die Schwierigkeiten des investigativen Journalismus machen sich außerdem in Fällen der Korruption innerhalb der politischen Parteien und Akteure besonders bemerkbar, da es hier gesetzliche Einschränkungen gibt. Die portugiesischen Gesetze gegen Verleumdung sind so weit gefasst, dass Journalisten sehr vorsichtig mit ihrer Berichterstattung sein müssen, anderenfalls droht ihnen ein juristisches Nachspiel. Dadurch wird nicht nur der investigative Journalismus eingeschränkt, sondern auch die Kontrollfunktion der Medien, durch die die Aufklärung der Korruptionsfälle möglich wäre³⁵⁹. Dies bestätigt auch die hohe Korruption in Portugal.

Damit kann der investigative Journalismus nicht als Qualitätsmerkmal im Sinne des Konzeptes nach Morlino (2004) bejaht werden.

Der Indikator 2 ist kein Qualitätsmerkmal.

Indikator 6: Gibt es unabhängige Kontrollorgane?

An dieser Stelle soll überprüft werden, ob es in Portugal unabhängige Kontrollorgane innerhalb der Medien gibt.

Erst im Jahre 1990 wurde ein Oberster Medienrat (Alta Autoridade para a Comunicação Social, AACS) gegründet. Dieses unabhängige Gremium wurde aus Vertretern von unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Gruppen zusammengesetzt. Nachdem dieser de facto eine Deregulierung der Medien verursachte und seine Unabhängigkeit sehr fraglich war, wurde im Rahmen der Verfassungsänderung von 2004 eine unabhängige Medienbehörde (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, ERC) geschaffen, die die Funktionen des Obersten Medienrates übernahm. Gemäß Art. 39 PVerf. hat die ERC den

³⁵⁹ Vgl. dazu Studie von Transparency International zur Korruption in der EU, Länderbericht Portugal 2007, S. 332, 449

verfassungsrechtlichen Auftrag, die portugiesischen Medien zu regeln und zu kontrollieren. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts wurde sie einerseits aus dem Staatshaushalt und andererseits aus privaten Beitragszahlungen unterhalten, womit ihr Verwaltungs- und Finanzautonomie garantiert wurde. Doch auch ihre „Unabhängigkeit“ war insbesondere durch die Besetzung des Regulierungsrates, der das oberste Entscheidungsgremium innerhalb der Medienbehörde ist, sehr fragwürdig (Santo 2007, S.62f in Fonseca 2009, S.804).

Wie aus dargelegten Erläuterungen ersichtlich, wurde stets die Unabhängigkeit der Kontrollorgane in Frage gestellt. Damit kann kein Qualitätsmerkmal im Sinne des Konzeptes von Morlino (2004) bejaht werden.

Der Indikator 6 ist somit kein Qualitätsmerkmal.

5.8.3 Konstrukt 3: Participation

Indikator: Gibt es die Möglichkeit von Referenden in dem jeweiligen Land?

Die portugiesische Verfassung sieht das sogenannte Referendum (Artigo 115^o. - (Referendo) als direkte Form der Bürgerbeteiligung vor. Das Referendum kann vom Parlament, von der Regierung, von den Bürgern oder von den Regionalversammlungen bezüglich Angelegenheiten der autonomen Regionen, initiiert werden (Art. 115 Abs. 1, 2 und 13 und Art. 232 Absatz 2 PVerf). Parlamentsinitiativen bedürfen einer einfachen Mehrheit, während Bürgerinitiativen mindestens 75000 Unterschriften und die Zustimmung des Parlaments benötigen. Wenn ein Referendumsbeschluss zustande gekommen ist, legt der Staatspräsident diesen dem Verfassungsgericht zur vorbeugenden Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit vor (Art. 115 Abs.8 PVerf). Nach der Überprüfung durch das Verfassungsgericht muss der Staatspräsident über die Durchführbarkeit des Referendums entscheiden. Falls es verfassungswidrig ist, wird es durch den Staatspräsidenten abgelehnt und darf in derselben Legislaturperiode nicht mehr erneuert werden (Art. 115 Abs. 10 PVerf). Der Gegenstand des Referendums muss gemäß Art.115 Abs. 6 PVerf so eindeutig bestimmt werden, dass der Bürger die Möglichkeit hat, dieses lediglich mit einem „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten. Damit das Referendum in ein Gesetz umgewandelt wird, das ist die sogenannte Bindungswirkung des Referendums, müssen mindestens die Hälfte der in den Wählerlisten eingetragenen Stimmen bei dem Referendum mit positiver Antwort abgegeben worden sein (Art. 115 Abs. 11 PVerf).

Eingeführt wurde dieses direktdemokratische Instrumentarium innerhalb der Verfassungsänderung von 1989. Bis jetzt fanden nur zwei Referenden statt und diese wurden während der ersten Regierung von António Guterres (PS, 1995-1995) durchgeführt. Das erste Referendum am 28.6.1998 beinhaltete die Frage der Legalisierung des Schwangerschaftsabbruches bis zur zehnten Woche. Dieses beantworteten die Portugiesen mit „Nein“, so dass diesbezüglich zunächst kein Gesetzesentwurf entwickelt wurde. Später wurde ein Abtreibungsgesetz eingeführt, das unter bestimmten Voraussetzungen den legalen Schwangerschaftsabbruch ermöglicht. Die katholische Kirche, die im weiterhin streng gläubigen Portugal einen großen Einfluss auf die Gesellschaft hat, verurteilt die Legalisierung der Abtreibung bis heute.

Bei dem zweiten Referendum ging es um die Entscheidung, ob Verwaltungsregionen eingeführt werden sollten. Auch bei diesem Referendum stimmte die Bevölkerung mit einem „Nein“ ab. Beide Referenden gingen auf die Initiative des Parlaments zurück³⁶⁰.

Eine weitere Parlamentsinitiative zur Durchführung eines EU-Verfassungsreferendums Ende 2004 scheiterte jedoch. Hier befand das portugiesische Verfassungsgericht die Frage für das Referendum für verfassungswidrig, da diese drei Teilfragen enthielt, die keine eindeutige Antwort auf die Gesamtfrage zuließen³⁶¹. Daraufhin beschlossen die politischen Parteien im Juni 2005 ein Revisionsgesetz, das einen neuen Artikel 295 (Artigo 295.º - Referendo sobre tratado europeu) in die Verfassung einfügte und damit Referenden über die Ratifizierung von EU-Verträgen generell erlaubt. Eine weitere Motivation für dieses Revisionsgesetz war auch die negative Erfahrung der EU-Verfassungsreferenden von Frankreich und Niederlande, die beide mit einem „Nein“ abgestimmt hatten. Sowohl die kommunistische Partei (PCP) als auch die Grünen (PEV) in Portugal enthielten sich der Stimme für dieses Revisionsgesetz³⁶².

Bei den eben erläuterten Referenden war die Partizipationsrate der Portugiesen niedrig, bei dem Referendum zur Abtreibungsfrage waren es 32% und bei dem Referendum zur Regionalisierung waren es 48% der in den Wählerlisten eingetragenen wahlberechtigten Stimmen³⁶³. Diese niedrige Partizipationsrate hatte verschiedene Ursachen. Bei beiden Referenden konnte die von der PS (Partido Socialista) durchgeführte Wahlkampagne die grundsätzlich kritische Haltung gegenüber Reformen nicht durchbrechen. Bei dem Abtreibungsreferendum kam die Einmischung der katholischen Kirche hinzu, die in dem stark

³⁶⁰ Vgl. zum Ganzen: Fonseca 2009, S.788-790

³⁶¹ Vgl. Entscheidung 704/2004 des portugiesischen Verfassungsgericht vom 17.12.2004, abrufbar unter: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040704.html>.

³⁶² Zum Ganzen: Fonseca/Martins 2008, S. 594-596

³⁶³ Freire/Baum 2001, S. 12.

christlich geprägten Land eine bedeutende Rolle spielt³⁶⁴. Diese unterstützte bei der Wahlkampagne zum Abtreibungsreferendum die oppositionellen rechten Parteien, die PSD (Partido Socialista Democrático) und die CDS/PP (Centro Democrático Social/Partido Popular), woraufhin sich die Mehrheit der Portugiesen gegen ein Gesetz zur Legalisierung der Abtreibung entschieden³⁶⁵. Zu einem späteren Zeitpunkt wurde die Möglichkeit zur Abtreibung per Gesetz dennoch legalisiert.

Abschließend kann man feststellen, dass die Partizipationsrate bei den Referenden unterschiedlich ausfällt und zum Teil gering ist. Aus diesen Gründen stellen einige Kritiker diese Form der bürgerlichen Partizipation in Frage. Dies war mitunter ein Grund, warum die portugiesische Regierung bei der Frage nach dem EU-Verfassungsvertrag im Jahre 2005 und zu dem aktuellen Lissabonner Vertrag kein Referendum zuließ. Das Risiko vor einem weiteren „Nein“ seitens der portugiesischen Bürger war zu groß. Jedoch unabhängig, wie hoch die Bürgerbeteiligung bei den Referenden war, kann insgesamt festgehalten werden, dass eine direktere Form der Bürgerbeteiligung als das Referendum innerhalb eines politischen Systems kaum möglich ist. Die Definition der Demokratie, die die Volkssouveränität beinhaltet, wird hier erfüllt, wodurch dieses Instrumentarium für die Qualität der portugiesischen Demokratie spricht.

Dieser Indikator ist somit als Qualitätsmerkmal zu bewerten.

5.8.4 Konstrukt 4: Freedom and Equality

Indikator 1: Rechtliche Bestimmungen

Portugal hat ebenso wie Deutschland, Frankreich und Spanien den Sozialpakt (Pakt I), der die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte garantiert, anerkannt und ratifiziert. Das Fakultativprotokoll von 2008 zu diesem Sozialpakt, welches die Durchsetzbarkeit der WSK-Rechte anhand einer Individualbeschwerde für jede Einzelperson ermöglichen soll, wurde bis jetzt noch nicht von der portugiesischen Regierung unterzeichnet. Portugal fügt sich damit in die Reihe aller (mit Ausnahme von Spanien) europäischen Länder ein, die dieses Fakultativprotokoll noch nicht ratifiziert haben.

Grundsätzlich wird die Wirtschaftsordnung in Art. 80ff der portugiesischen Verfassung geregelt. In Art. 81a PVerf verpflichtet sich der Staat, den sozialen und wirtschaftlichen Wohlstand und die Lebensqualität des Volkes, besonders auch die der benachteiligten

³⁶⁴ 93% der portugiesischen Bevölkerung sind Katholiken; Statistik aus: Zandonella 2005, S. 144

³⁶⁵Fonseca/Martins 2008, S. 595; Freire/Baum 2001, S. 19 f.

Bevölkerung, zu steigern. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte hat Portugal ebenfalls als Mitgliedsstaat der europäischen Union mit Zustimmung der europäischen Menschenrechtscharta anerkannt.

Innenpolitisch wurde zudem durch die Initiierung und Verhandlungsführung des Ständigen Konzertierungsrates (CPCS, Conselho Permanente da Concertação Social), der seit 1991 Teil des Wirtschafts- und Sozialrates (CES, Conselho Económico e Social) ist, die Sozial- und Wirtschaftspolitik gemäß Art. 92 PVerf in Portugal verfassungsrechtlich garantiert. In der Verfassungswirklichkeit folgten faktisch auch mehrere soziale und wirtschaftliche Verbesserungen. Im Jahre 2006 wurde z. B. eine Sozialversicherungsreform durchgeführt und die Regelung des Mindestlohns eingeführt (im Vergleich zu Deutschland besser: In Deutschland gibt es keinen gesetzlich festgelegten Mindestlohn). Zwei Jahre später, im Laufe des Jahres 2008, wurden weitere neue Regelungen bezüglich der Arbeitsbeziehungen, der Beschäftigungspolitik und der sozialen Wohlfahrt eingeführt³⁶⁶.

Damit liegen die rechtlichen Bestimmungen vor.

Der Indikator 1 ist ein Qualitätsmerkmal.

Die faktische Situation der wirtschaftlichen und sozialen Rechte wird anhand der folgenden Indikatoren dargestellt.

Indikator 2: Recht auf Arbeit/Arbeitslosigkeit:

Die Arbeitslosenquote betrug in Portugal für das 2011 im Durchschnitt 15,0% (EU-27-Durchschnitt:10,2)³⁶⁷. Damit war die Arbeitslosigkeit höher als der Durchschnitt innerhalb der europäischen Union und von den 27 Mitgliedstaaten war Portugal im schlechteren Viertel platziert. Bei der Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen bis 25 Jahre nahm Portugal den zweitschlechtesten Platz ein mit einer Quote von 35,4%, nach Spanien, das mit 50,5% das absolute Schlusslicht innerhalb der EU-27 ist. Portugal weist damit auch eine höhere Arbeitslosigkeit als Frankreich auf, das sich im Mittelfeld der EU-27 befindet und im Vergleich zu Deutschland wesentlich schlechter ist, da Deutschland mit Platz 4 einer der Länder mit der geringsten Arbeitslosigkeit innerhalb Europas ist. Der Unterschied der Arbeitslosigkeit zwischen Männern und Frauen war mit 15,1% bei den Männern und 14,8%

³⁶⁶ Fonseca 2009, S. 798, 799

³⁶⁷ Daten aus den Statistiken von Eurostat: Arbeitslosenquote des Euroraums 52/2012; abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat> (Zugriff am: 4.4.2012)

bei den Frauen in Portugal hingegen geringfügig und damit ähnlich wie in Deutschland, Frankreich und Spanien.

Da die allgemeine Arbeitslosigkeit und insbesondere, die der Jugendlichen sehr hoch, ist dieser Indikator kein Qualitätsmerkmal.

Indikator 3: Berufliche Gleichheit zwischen Männern und Frauen

Der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen betrug in Portugal im Jahre 2010 12,8%, wobei der EU-27-Durchschnitt bei 16,4% lag. Damit war die Gleichheit zwischen Männern und Frauen in Bezug auf die Lohnunterschiede nicht nur besser als der EU-27-Durchschnitt, sondern auch besser als in Frankreich (16,0%), Spanien (16,7%) und Deutschland (23,1%) (Daten aus: Eurostat).

Nachdem die berufliche Gleichheit nicht nur wesentlich besser als der EU27-Durchschnitt ist, sondern auch gegenüber den Ländern Deutschland, Frankreich und Spanien, wird dieser Indikator als Qualitätsmerkmal bewertet.

Indikator 4: Recht auf soziale Sicherheit/Armut und soziale Ausgrenzung:

Die Armutsgefährdung bzw. die soziale Ausgrenzung betrug im Jahre 2010 in Portugal 25,3%. Damit war die Armut in Portugal höher als der EU-27-Durchschnitt, der bei 23,4% lag (Daten aus: Eurostat). Gegenüber Spanien (25,5%) war die Armutsquote in Portugal geringfügig niedriger, dagegen war der Abstand zu Frankreich (19,3%) und Deutschland (19,7%) groß.

Kinderarmut/Altersarmut und die von Armut gefährdete Erwerbsbevölkerung:

Unterteilt auf die einzelnen Bevölkerungsgruppen ist die Kinderarmut mit 28,7 % am höchsten, gefolgt von der Altersarmut mit 26,1% und abschließend die Armut der Erwerbsbevölkerung mit 24,4%. Auch in Deutschland, Frankreich und Spanien ist innerhalb der Bevölkerungsgruppen (Kinder/Erwerbsbevölkerung/Ältere Menschen) die Kinderarmut am höchsten. Die Altersarmut ist jedoch im Vergleich zu den anderen drei Ländern in Portugal am höchsten.

Soziale Ungleichheit zwischen mittleren Einkommensgruppen und höheren Angestellten:

Innerhalb dieser Betrachtung ist der Einkommensunterschied zwischen der mittleren Einkommensgruppe und den höheren Angestellten in Portugal am höchsten, gefolgt von

Frankreich mit 2,38%, Deutschland mit 2,03% und Spanien mit 1,95%. Portugal ist damit das Land, in dem die Kluft zwischen der ärmeren und reichen Bevölkerung am größten ist.

Laut Pressemitteilung der portugiesischen Regierung vom 8. Februar 2011³⁶⁸ sollen im Rahmen des aktuellen notwendigen Sparpakets bezüglich des portugiesischen Haushaltes 400 soziale Projekte reduziert werden.

Dies hat gravierende Auswirkungen hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte der portugiesischen Bevölkerung, insbesondere aber für die sozial schwächer gestellten Bürger, wie noch unter dem Recht auf Wohnen erläutert wird (Indikator 5).

Unter der Einsparung der sozialen Projekte wird die Diskrepanz zwischen der armen und reichen Bevölkerung noch stärker. Das jahrelange staatliche Bemühen, diese soziale und wirtschaftliche Diskrepanz zu verringern, was in den letzten Jahren zumindest ansatzweise auch erfolgt ist, wird durch diese staatliche Regelung verhindert.

Die anhaltende internationale Wirtschaftskrise traf nicht nur die Ärmsten im Lande, sondern auch in besonderem Maße die Mittelschicht. Viele Investoren, vor allem innerhalb der Automobil- und Textilbranche, verlagerten viele Arbeitsplätze im Zuge der europäischen Osterweiterung in sog. „Billig-Lohn-Länder“, wie z. B. Polen. Auch die portugiesische Landwirtschaft sank durch die steigende Konkurrenz innerhalb der Europäischen Union³⁶⁹. Die Arbeitslosenzahl stieg dadurch in den letzten Jahren, einhergehend mit der Armut innerhalb der Bevölkerung, kontinuierlich.

Der Indikator 4 ist aus eben genannten Gründen kein Qualitätsmerkmal.

Indikator 5: Recht auf Wohnen

Insgesamt gab es in Portugal in den letzten drei Jahren eine Zunahme von 20 auf 30% der Menschen, die als obdachlos gelten³⁷⁰, d. h. die entweder gar keinen Wohnsitz haben oder notdürftig untergekommen sind, und warme Mahlzeiten und Lebensmittel von sozialen Einrichtungen, wie z. B. der Caritas, Santa Casa da Misericórdia usw., erhalten.

Wie der Präsident des Centro de Apoio aos Sem-Abrigo, CAIS (zu deutsch: Zentrum zur Unterstützung der Obdachlosen) mitteilt, traf die wirtschaftliche Ungleichheit besonders die

³⁶⁸ Vgl. Pressemitteilung der Portugiesischen Regierung vom 8.2.2011 ; abrufbar unter : <http://www.gov.pt>

³⁶⁹ Fonseca, S. 812

³⁷⁰ Angaben aus Jornal de Notícias, Artikel: „Número de sem-abrigo aumentou 20% a 30% nos últimos três anos“ vom 24.8.2011; abrufbar unter: <http://www.jn.pt/Common/print.aspx?content-id=1960844> (Zugriff am: 24.8.2011)

Mittelschicht und dabei wird die Kluft zwischen der armen und reicheren Bevölkerung immer größer³⁷¹.

Über ein weiteres Beispiel in diesem Zusammenhang berichtet Amnesty International in seinem Länderbericht Portugal 2011, bei dem die Rechte auf Wohnen, Gesundheit und Sicherheit gegenüber der Minderheit von 50 Roma-Familien ebenso nicht eingehalten wurde. In diesem Beispielsfall wurden im Jahre 2006 fünfzig Roma-Familien in der Stadt Beja aus ihrem bisherigen Wohnviertel Bairro da Esperança vertrieben und in das Viertel Quinta das Pedreiras umgesiedelt. Wie das Europäische Zentrum für Roma-Rechte bemängelt, gewährleisteten diese Häuser weder die Mindeststandards für Gesundheit und Hygiene noch für Sicherheit. Daraufhin legte es Klage beim Europäischen Ausschuss für Soziale Rechte ein, mit der Begründung, Portugal habe das Recht auf Wohnen bezüglich dieser Roma-Familien verletzt. Die Menschenrechte auf angemessene Unterkunft, auf Gesundheit und Sicherheit wurden gegenüber 50 Roma-Familien nicht eingehalten.

Aus eben genannten Gründen ist der Indikator 5 kein Qualitätsmerkmal.

Nach umfassender Analyse wurden die Mindeststandards der wirtschaftlichen und sozialen Rechte nicht eingehalten bzw. verletzt. Da ein Zuwachs von 20% auf 30% der portugiesischen Bevölkerung zu verzeichnen ist, die unter der Armutsgrenze leben und notdürftig wohnen bzw. obdachlos sind, können mit Ausnahme des Indikators 1, die Indikatoren 2 bis 5 nicht als „qualitativ“ eingestuft werden. Hinzu kommt, dass die neue Regierung sich bereits im Rahmen des Auftrags der Troika für weitere Kürzungen in der Lohn- und Beschäftigungspolitik, im sozialen Sektor und in der Bildung aussprach. Die gleichzeitige Zunahme an Demonstrationen gegen die aktuelle wirtschaftliche Lage und den bereits eingetretenen Kürzungen, z. B. bei den Gehältern im öffentlichen Dienst, den Sozialleistungen und der Erhöhung der Steuern, unterstreichen das wirtschaftliche Ungleichgewicht.

³⁷¹Vgl. Jornal de Notícias, Artikel: „Número de sem-abrigo aumentou 20% a 30% nos últimos três anos“ vom 24.8.2011; abrufbar unter: <http://www.jn.pt/Common/print.aspx?content-id=1960844> (Zugriff am: 24.8.2011)

Tabelle 5-8: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Morlino (2004) für Portugal

Indikatoren	Portugal	
	Bewertung	
Konstrukt 1: Rule of Law		
I 1: Souveränität des Rechtsstaats		kein Qualitätsmerkmal
Minimierung der Effekte von Korruption		
I 2: Rechtliche Bestimmungen der Antikorruptionsmaßnahmen	Qualitätsmerkmal	
I 3: Durchsetzbarkeit der Antikorruptionsmaßnahmen		kein Qualitätsmerkmal
I 4: Prozessdauer und Effizienz der Gerichte		kein Qualitätsmerkmal
I 5: Souveränität der Verfassung	Qualitätsmerkmal	
I 6: Rolle der Verfassungsgerichte	Qualitätsmerkmal	
Konstrukt 2: Horizontal Accountability		
I 1: Unabhängige Medien: Wie sind die Besitzverhältnisse? Besteht die Gefahr der Monopolisierung?		kein Qualitätsmerkmal
I 2: Unabhängige Medien: Ist in dem jeweiligen Land uneingeschränkter investigativer Journalismus möglich?		kein Qualitätsmerkmal
I 3: Gibt es unabhängige Kontrollorgane? (bezüglich der Medien, bezüglich Parlament, Exekutive und Judikative wurde dies bei Merkel Gewaltenteilung geprüft!)		kein Qualitätsmerkmal
Konstrukt 3: Participation		
Indikator 1: Gibt es die Möglichkeit von Referenden in dem jeweiligen Land?	Qualitätsmerkmal	
Konstrukt 4: Freedom and Equality		
Indikator 1: Rechtliche Bestimmungen	Qualitätsmerkmal	
Indikator 2: Recht auf Arbeit		kein Qualitätsmerkmal
Indikator 3: Berufliche Gleichheit zwischen Männern und Frauen	Qualitätsmerkmal	
Indikator 4: Recht auf soziale Sicherheit		kein Qualitätsmerkmal
Indikator 5: Recht auf Wohnung		kein Qualitätsmerkmal

6 Der Vergleich der Länder Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal

Nachdem die vier Länder jeweils gesondert analysiert wurden, soll im Folgenden ein Vergleich vorgenommen werden. Zunächst werden die Gemeinsamkeiten herausgearbeitet und dann die Unterschiede.

6.1 Die Gemeinsamkeiten

6.1.1 Gemeinsamkeiten bezüglich der verfassungsrechtlichen Bestimmungen

Positive Gemeinsamkeiten bezüglich der verfassungsrechtlichen Bestimmungen

Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen liegen bezüglich dem Wahlregime (Teilregime A), den politischen Teilhaberechten (Teilregime B) und der Horizontalen Gewaltenteilung (Teilregime D) uneingeschränkt bei allen vier Ländern vor.

Negative Gemeinsamkeiten bezüglich der verfassungsrechtlichen Bestimmungen

In allen vier Ländern gab es Defekte bezüglich der verfassungsrechtlichen Bestimmungen innerhalb des Teilregimes C, indem eine rechtliche Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung stattfand, jedoch mit einigen Abstufungen (vgl. Unterschiede).

6.1.2 Gemeinsamkeiten bezüglich der Verfassungswirklichkeit

Positive Gemeinsamkeiten bezüglich der Verfassungswirklichkeit

Alle vier Länder sind Demokratien und haben keine Defekte innerhalb der Wahlregime (Teilregime A).

In allen vier Ländern sind die Assoziationsfreiheit und der politische Pluralismus in Form der ungehinderten Operationsfähigkeit von Parteien und Zivilgesellschaften unstreitig gegeben.

In allen vier Ländern liegt eine effektive Regierungsgewalt bezüglich des Verhältnisses Politik und Militär vor.

Negative Gemeinsamkeiten bezüglich der Verfassungswirklichkeit

Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit ist in allen vier Ländern defekt, dabei gibt es innerhalb dieser Freiheiten Abweichungen und Abstufungen (Näheres vgl. dazu unter Punkt „Unterschiede“).

In allen vier Ländern wurden faktische Diskriminierungen von Teilen der Bevölkerung und Menschenrechtsverletzungen konstatiert. Auch hier gab es verschiedene Formen und Schweregrade, die unter dem Punkt „Unterschiede“ dargestellt werden.

In allen vier Ländern wurde sowohl eine lange Dauer bei Gerichtsprozessen als auch ein ineffektives Arbeiten der Justiz verzeichnet. Bei allen vier Ländern stellte sich heraus, dass aufgrund nicht ausreichender finanzieller Mittel, mit denen ein Personalabbau einhergeht, eine Überlastung der Gerichte vorherrscht.

Bezüglich der Gewaltenteilung wurden bei allen vier Ländern ein zu schwaches Parlament mit faktisch sehr geringen Kontrollmöglichkeiten und eine übermäßig starke Exekutive festgestellt. Deren Verhältnis zu den anderen Gewalten, das heißt zur Judikative und Legislative, fiel unterschiedlich aus (vgl. ausführliche Darstellung unter dem Punkt „Gewaltenteilung“ des jeweiligen Landes).

Alle vier Länder sind von Korruption betroffen, jedoch mit zum Teil sehr großen Abstufungen (vgl. Unterschiede).

6.2 Die Unterschiede

6.2.1 Unterschiede bezüglich der verfassungsrechtlichen Bestimmungen

Bezüglich der verfassungsrechtlichen Bestimmungen sind innerhalb der bürgerlichen Freiheitsrechte (Teilregime C) in Spanien neben den eben genannten Defekten bezüglich der rechtlichen Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung (vgl. Punkt „Negative Gemeinsamkeiten bezüglich der verfassungsrechtlichen Bestimmungen“) bereits Defekte durch substantielle Einschränkung der Menschenrechte vorzuweisen. In Frankreich liegt ein zusätzlicher Defekt innerhalb der Justizrechte (Teilregime C) vor, indem rechtliche Begrenzungen bezüglich des gleichen Zugangs zu Gericht sowie bei der Gleichheit vor dem Gesetz vorhanden sind. Ebenso wurde in Frankreich ein verfassungsrechtlicher Defekt innerhalb der effektiven Regierungsgewalt bezüglich der „domaine réservé“ zugunsten des französischen Präsidenten festgestellt, wodurch insgesamt die meisten verfassungsrechtlichen Defekte in Frankreich vorliegen. Dieser Umstand lässt sich zum einen mit der oben

dargestellten Instabilität der französischen Verfassung erklären und zum anderen durch die übermäßige Machtposition des Präsidenten.

Ein weiterer besonderer Unterschied zwischen den Verfassungen liegt darin, dass Portugal als ökonomisch schwächstes Land der vier untersuchten Länder, in seiner Verfassung sehr viele verfassungsrechtliche Normen für den persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Schutz der Bürger beinhaltet, wie z. B. Art. 13 Abs. I und II PVerf, Art. 20 PVerf. Dagegen werden im Deutschen Grundgesetz die sozialen Rechte nur allgemein über das Sozialstaatsprinzip gemäß Art. 20 GG gewährleistet. Nähere Regelungen finden sich dann in den Sozialgesetzbüchern. Dieser Unterschied verdient es deshalb hervorgehoben zu werden, da das Verfassungsrecht innerhalb der Hierarchie der Normen auf der höchsten Stufe einzuordnen ist. Damit erkennt Portugal den sozialen und wirtschaftlichen Schutz der Bürger neben anderen Rechten in der Verfassung als höchste individuelle Rechte an. Dies erklärt unter anderem auch die Entscheidung des portugiesischen Verfassungsgerichts Anfang von April 2013, welches die Sparmaßnahmen der Troika als unrechtmäßig und als verfassungswidrig ansah.

Dass die Umsetzung dieser Rechte für Portugal besonders schwierig ist, wird bei der Verfassungswirklichkeit unter dem Punkt der Wirtschaftlichen und Sozialen Rechte dargestellt.

6.2.2 Unterschiede bezüglich der Verfassungswirklichkeit

6.2.2.1 Zum Wahlregime A

Regierungswechsel

Sowohl in Portugal als auch in Spanien kam es im Jahre 2011 durch die anhaltende Wirtschaftskrise zu vorgezogenen Neuwahlen, wie bereits unter dem Wahlregime nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) dargestellt wurde. In beiden Ländern fand ein Regierungswechsel von einer sozialistisch geführten zu einer konservativen Regierung statt. In Portugal erfolgte dieser Wechsel von dem ehemaligen Ministerpräsidenten José Sócrates (PS) zu dem amtierenden Ministerpräsidenten Pedro Passos Coelho (PDS), in Spanien von dem sozialistischen ehemaligen Regierungschef José Luís Zapatero zu dem amtierenden Regierungschef Mariano Rajoy, der Spitzenkandidat der konservativen Volkspartei (PP) war.

In Frankreich vollzog sich ein Regierungswechsel mit den im Mai 2012 durchgeführten Präsidentschaftswahlen in umgekehrter Form, d. h. von Nicolas Sarkozy (UMP) zu dem Sozialisten François Hollande.

In Deutschland stehen die Bundestagswahlen im September 2013 noch bevor, und es bleibt abzuwarten, ob die amtierende Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) in ihrem Amt und mit ihrer Regierungsbildung (CDU/FDP) bestätigt wird. Ein politischer Richtungswechsel fand in Deutschland bei den Bundestagswahlen 2005 statt durch die Ablösung einer SPD/Grünen geführten Regierung mit Gerhard Schröder (SPD) als Bundeskanzler zu der bis dato amtierenden Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU).

6.2.2.2 Zum Teilregime B

Zur Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit

Obwohl in Deutschland auch im Jahre 2011 die Pressefreiheit durch staatliche Eingriffe begrenzt wurde, wie z. B. durch Abhörmaßnahmen, eingeschränkter Zugang zu Behördeninformationen, nicht ausreichender Quellen- und Informantenschutz, wird durch das Bundesverfassungsgericht ein hoher Standard der Pressefreiheit garantiert. Damit erklärt sich auch, dass Deutschland im Vergleich zu Frankreich, Spanien und Portugal den besseren Platz (Platz 16) innerhalb der weltweit analysierten Rangliste von „Reporter ohne Grenzen“ einnimmt. Die Pressefreiheit in den anderen drei Ländern war wesentlich schlechter, wobei hervorzuheben ist, dass unter ihnen Portugal mit Platz 33 noch den besseren Rang besetzt im Vergleich zu Frankreich, welches auf Platz 38 gefallen ist, gefolgt von Spanien mit dem schlechtesten Rang (Platz 39)³⁷² (vgl. hierzu anschließend dargestellte Tabelle). Eine weitere Unterscheidung ergab, dass die portugiesischen Journalisten in ihrer Berichterstattung vor allem durch „versteckte“ Zensur eingeschränkt werden. In Frankreich und Spanien wurde die Tätigkeit der Journalisten von Seiten der Regierung sehr beeinflusst und beschränkt, zudem waren die Journalisten körperlichen Gewaltangriffen ausgesetzt. Die Recherche ergab, dass die physische Gewalteinwirkung in Spanien noch stärker war als in Frankreich, da die spanischen Journalisten oft Morddrohungen ausgesetzt sind.

³⁷² Quelle und Angaben aus: <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/rangliste2011>

Tabelle 6-1: Verlauf der Pressefreiheit von 2007-2011

Jahre	Deutschland	Frankreich	Spanien	Portugal
2011	16	38	39	33
2010	17	44	39	40
2009	18	43	44	30
2008	20	35	36	16
2007	20	31	33	8

Anmerkung: Eigene Zusammenstellung

Quelle: Daten von Reporter ohne Grenzen, abrufbar unter: www.rog.org

Legende: Ziffern – Platzierung des jeweiligen Landes von den weltweit 179 untersuchten Ländern mit Platz 1 als beste Klassifizierung.

6.2.2.3 Zum Teilregime C

Zur Performanz der Menschenrechte

Allen vier Ländern ist gemein, dass Menschenrechtsverletzungen vor allem durch die Exekutive, d. h. durch die Polizei und Sicherheitskräfte, stattfinden.

In methodologischer Hinsicht sei an dieser Stelle noch einmal nach Merkel et al. (2003: 86) darauf hingewiesen, „dass eine Gewichtung oder Vergleichbarkeit von verschiedenen Menschenrechtsverletzungen nur schwer begründbar ist. (...) Trotz der skizzierten Bedenken ist deshalb aus Gründen der Vergleichbarkeit eine Gewichtung von Quantität, Dauer und ‚Qualität‘, d. h. der Intensität der Menschenrechtsverletzungen vorzunehmen.“

In vorliegender Forschungsarbeit wurden, wie unter dem Punkt 4 „Reliabilität der Daten“ begründet wurde, die Berichte von Amnesty International ausgewertet. Zu beachten sei nach Merkel et al. (2003: 86) zudem, dass es sich um Einzelfälle handeln muss, um von einer Defekten Demokratie sprechen zu können. Wenn hingegen systematische und dauerhafte Menschenrechtsverletzungen begangen werden, so liegt eine Autokratie vor.

Anhand der ausgewerteten Berichte von Amnesty International konnte festgestellt werden, dass insbesondere in Frankreich die Polizei und die Sicherheitskräfte massive Menschenrechtsverletzungen begingen, Folter und Todesfälle miteingeschlossen. Auch von der Anzahl der Opfer und Todesfälle waren diese in Frankreich im Vergleich zu den anderen

drei Ländern besonders hoch. Nach Frankreich kann die spanische Polizei als rigoros und menschenverachtend eingestuft werden, gefolgt von Portugal. Am besten schnitt Deutschland ab und an dieser Stelle muss positiv erwähnt werden, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zu dem sog. „Daschner-Fall“ noch einmal das absolute Folterverbot in Deutschland bestätigt hat.

Positiverweise konnten bei allen vier Ländern *systematische* Menschenrechtsverletzungen ausgeschlossen werden, jedoch bewertete der UN-Ausschuss gegen Folter „die anhaltenden Beschwerden über Misshandlungen durch französische Polizeibeamte“³⁷³ als besorgniserregend, sodass hinsichtlich dem Handeln der französischen Polizei nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) die Grenzen zu einem autokratischen System bezüglich dieses Indikators näher gerückt sind. Abschließend muss dennoch festgehalten werden, dass in allen vier Ländern Menschenrechtsverletzungen durch Polizei und Sicherheitskräfte stattfanden.

6.2.2.4 Zum Teilregime D

Zur Horizontalen Gewaltenteilung

Wie bereits bei den Gemeinsamkeiten erwähnt wurde, wohnen allen vier Ländern ein geschwächtes Parlament und eine sehr starke Exekutive inne, jedoch ist diese Diskrepanz in Frankreich am stärksten. Untermauert wird die starke Position der Exekutive durch die überragende machtpolitische Stellung des Präsidenten, die bereits verfassungsrechtlich mit weiten Exekutivkompetenzen ausgestattet ist. Ganz im Gegenteil führen die Präsidenten in Deutschland, Spanien, Portugal repräsentative Tätigkeiten aus.

Zur Justiz:

Neben den unter dem nachfolgenden Konstrukt 1 „Rule of law“ dargestellten Punkten zu der Rolle der Verfassungsgerichte, der Prozessdauer und der Effizienz der Gerichte, ist es sehr schwierig, zur Justiz allgemein eine genaue Abstufung zwischen den Ländern Frankreich, Spanien und Portugal dahingehend vorzunehmen, in welchen der Länder die Justiz besser bzw. schlechter sei. Anhand der nachfolgenden Punkte wird versucht, eine Differenzierung zwischen den Ländern vorzunehmen. Vorneweg sei bereits an dieser Stelle gesagt, dass die Justiz in der Bundesrepublik Deutschland als am besten eingestuft werden kann.

³⁷³ Zitat aus: Amnesty Report 2011 Frankreich; abrufbar unter: www.amnesty.de/jahresbericht/2011/frankreich

Unabhängigkeit der Justiz

In den Ländern Frankreich, Spanien und Portugal besteht keine vollständige unabhängige Justiz, wobei die mangelnde Eigenständigkeit der Justiz in Spanien am schlechtesten zu bewerten ist (vgl. hierzu auch der Fall „Baltasar Garzón“). Auch in Frankreich muss die Unabhängigkeit der Justiz als schlecht bewertet werden, da die Staatsanwälte von den Weisungen des Justizministeriums abhängen. Ganz gegenteilig ist in Deutschland eine sehr starke unabhängige Justiz, insbesondere durch die Stellung des Bundesverfassungsgerichts zu verzeichnen. In Portugal muss unterschieden werden zwischen dem Verfassungsgericht und den anderen Zivil- und Strafgerichten. Die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts konnte zum einen aufgrund der komplexen Auswahlverfahren der Richter und in den von der Regierung unabhängigen Entscheidungen als positiv bewertet werden. Bezüglich der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit fallen die Urteile zugunsten der Politiker, Abgeordneten und Regierungsmitglieder sowie Bürgermeistern und anderen hohen Verwaltungsangestellten aus. Der sog. „kleine Bürger“ hat sehr geringe Chancen auf ein faires Verfahren. Oftmals hängt dabei das Ergebnis der Urteile von der monetären Beeinflussung von einer der Klageparteien ab.

Zur Korruption

Bezüglich der Korruption haben sich folgende Annahmen für Spanien von Jesús Lizcano³⁷⁴, dem Präsidenten der spanischen Sektion von Transparency International, bestätigt. Seinen Untersuchungen zufolge korreliert zum einen die Korruption mit der Armut, d.h., je höher die Armut in einem Land ist desto mehr Korruption liegt vor. Zum anderen sei die Wahrnehmung der Korruption in den Ländern höher, in denen es wenig Transparenz gibt und in denen ein niedriges Niveau an Justiz zu verzeichnen ist.

Zwischen den vier hier untersuchten Ländern ist aus ökonomischer Sicht Portugal das schwächste Land und verzeichnet auch die höchste Korruptionsquote, gefolgt von Spanien, das bezüglich der Wirtschaft und der Korruption minimal besser bewertet wird. Danach kommt Frankreich, ebenfalls mit beiden besseren Werten und an erster Stelle befindet sich die Bundesrepublik Deutschland. Hinsichtlich der Transparenz und dem niedrigen Niveau an Demokratie und Justiz bestätigten sich seine Hypothesen im Allgemeinen ebenfalls. Eine

³⁷⁴ Diese wurden veröffentlicht in dem Artikel: „La corrupción en España se estanca por la crisis inmobiliaria“ vom 26.10.2010, abrufbar unter: <http://www.finanzas.com/noticias/vivienda/2010-10-26/369278-corrupcion-espana-estanca-crisis-inmobiliaria.html> (Zugriff am: 1.3.2011)

genaue Differenzierung erfolgt unter den Punkten „Justiz“ und „Endergebnis der Demokratien“. Vorneweg kann aber schon bestätigt werden, dass das Niveau an Justiz in der Bundesrepublik Deutschland am besten und die Korruption als am geringsten zu bewerten ist. Auch bestätigte sich seine Annahme (vgl. dazu: Weitere Ausführungen unter dem Punkt „Antikorruptionsmaßnahmen“ bei Morlino (2004)), dass sich Spanien seit dem Jahre 2009 bei einem Umkehrpunkt bezüglich der Korruption befindet. So gab es in dem Jahr 2010 (6,1) keine Verschlechterung der Korruption, im Jahre 2011 sogar eine geringfügige Verbesserung, wie man anhand des CPI 2010 (6,1) und 2011 (6,2) erkennen kann (vgl. hierzu ebenso anschließende Tabelle).

Tabelle 6-2: Verlauf der Korruption in den Jahren 2007-2011

Jahre	Deutschland	Frankreich	Spanien	Portugal
2011	14 (8,0)	25 (7,0)	31 (6,2)	32 (6,1)
2010	15 (7,9)	25 (6,8)	30 (6,1)	32 (6,0)
2009	14 (8,0)	24 (6,9)	32 (6,1)	35 (5,8)
2008	14 (7,9)	23 (6,9)	28 (6,5)	32 (6,1)
2007	16 (7,8)	19 (7,3)	25 (6,7)	28 (6,5)

Anmerkung: Eigene Zusammenstellung

Quelle: Daten von Transparency International; jeweils abrufbar unter: www.transparencyinternational.org

Legende: Ziffern – Platz des jeweiligen Landes der weltweit untersuchten Länder

Zahl in Klammern – wahrgenommener Korruptionsindex (CPI) zwischen 0 (schlechtester Wert) und 10 (beste Wert), wobei der ansteigende Wert eine Verbesserung in dem jeweiligen Land bedeutet.

6.2.2.5 Zum Teilregime E

Zur Effektiven Regierungsgewalt

Bezüglich der Effektiven Regierungsgewalt (Teilregime E) wurden in den Ländern Deutschland und Spanien Defekte in Form der informellen Etablierung demokratisch nichtlegitimierter Machtgruppen festgestellt, wobei die Machtgruppen unterschiedlich sind. So ist es in Spanien die Terrororganisation ETA und in Deutschland die rechtsradikale NSU-

Terrorzelle. Von der Schwere und dem Ausmaß der Handlungen dieser informellen Machtgruppen muss festgehalten werden, dass die Terrororganisation ETA eine höhere Anzahl an beklagten Opfern und Anschlägen zu verzeichnen hat. Dabei ist zu erwähnen, dass die ETA bereits in den 70er Jahren entstanden ist, wobei die NSU-Terrorzelle erst in den 90er Jahren aus der rechten Szene hervorging und ihre zwischen den Jahren 2000 und 2007 begangenen Morde erst im Jahre 2011 aufgedeckt wurden. Hinzu kommt, dass der Wirkungskreis der ETA wesentlich größer ist, indem sie auch die spanische Presse zum Teil in den Händen hält. Beispiele dafür wären, dass Journalisten körperlich angegriffen werden oder Morddrohungen ausgesetzt sind, wenn sie Nachteiliges über die ETA berichten (vgl. hierzu auch die Ausführungen bei der spanischen Pressefreiheit unter dem Konzept von Merkel et al. (2003)). Dagegen ist ein großer Kritikpunkt gegen die zuständigen staatlichen Behörden der Bundesrepublik Deutschland der Umstand, dass eingeschleuste sogenannte „V-Männer“ sowie der Verfassungsschutz, das Bundeskriminalamt und die zuständigen örtlichen Kriminal- und Polizeibehörden in vielen Bereichen versagten. Ein besonders schwerwiegendes Verhalten war das eines V-Mannes, der bei der Ermordung eines Opfers anwesend war, aber nicht eingriff, um das Opfer vor dem tödlichen Angriff zu schützen. Weitere Beispiele sind der schlechte Informationsaustausch bzw. das Untätigbleiben verschiedener Behörden trotz Kenntnisnahme. Eine neuere in „Zeit Online“³⁷⁵ veröffentlichte Recherche ergab, dass in den Jahren 1990 bis 2012 mindestens 152 Menschen zu Tode kamen durch rechtsgerichtete Gewalt. Insgesamt betrachtet muss jedoch die Regierungsgewalt in Spanien durch das weitreichende Handeln der ETA und der höheren Anzahl an beklagten Opfern (seit 1977 bis heute: 782 Tötungsdelikte) als weniger effektiv als in Deutschland bewertet werden.

6.2.2.6 Zum Konstrukt 1: Rule of law

Zur Souveränität der Rechtsstaaten

Bezüglich der Souveränität der Rechtsstaaten konnte unter den vier Ländern nur bei Deutschland das Qualitätsmerkmal nach dem Konzept von Morlino (2004) bejaht werden. Zwischen den Ländern fällt die Bewertung bezüglich der Souveränität des Rechtsstaates mit sehr unterschiedlichen Abstufungen aus. Mit steigenden europäischen Integrationsprozess und Zunahme an europäischen Vorgaben nahm und nimmt die Souveränität der einzelnen EU-Mitgliedstaaten ab. Oder um es mit den Worten von Jürgen Habermas auszudrücken, benennt

³⁷⁵ Vgl. dazu: Toralf Straud: „Die unterschlagenen Toten“ vom 20.03.2013; abrufbar unter:<http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2013-03/todesopfer-rechtsextremismus/komplettansicht>

er diesen Umstand eine „intergouvernementale Aushöhlung der Demokratie“ und bezüglich der einzelnen EU-Mitgliedstaaten eine „auch längst durchlöchernte staatliche Souveränität“³⁷⁶. Hinsichtlich der normativen Souveränität des Rechtsstaates ist Portugal das Land, das durch den europäischen Integrationsprozess am stärksten betroffen ist. Zum einen hält sich Portugal vorbildlich an alle europäischen Vorgaben und setzt diese in nationales Recht um, zum anderen wurde Portugal aufgrund der Wirtschaftskrise ein „Rettungsschirm“ unter strengsten Auflagen und Vorgaben gewährt. Dadurch hat die sog. „Troika“³⁷⁷ Kontroll- und Eingriffsrechte bezüglich des portugiesischen Haushaltsplans, wodurch in die Souveränität des portugiesischen Rechtsstaates massiv eingegriffen wird.

Auch Spanien hat im Dezember 2012 eine 100-Milliarden-Hilfe aus dem europäischen Rettungsschirm EFSF erhalten, dem im Juni 2012 der deutsche Bundestag zugestimmt hat³⁷⁸. Im Vergleich zu Portugal unterliegt Spanien laut Presseberichten (vgl. dazu Ausführungen bei Morlino (2004): Spanien, Indikator „Souveränität des Rechtsstaates“) nach monatelangen harten Verhandlungen weniger strikten Bedingungen als Portugal, wodurch in die Souveränität des spanischen Rechtsstaates nicht so sehr eingegriffen wurde wie in Portugal. Trotzdem kann die spanische Souveränität nicht mehr als Qualitätsmerkmal bewertet werden, da auch hier ein Eingriff vorliegt.

In Frankreich findet der Eingriff in die rechtsstaatliche Souveränität aufgrund der europäischen Vorgaben im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses statt (vgl. dazu Ausführungen bei Morlino (2004), Frankreich, Indikator „Souveränität des Rechtsstaates“). Trotz der inzwischen geschwächten wirtschaftlichen Lage beantragte Frankreich bis dato noch keine Hilfen aus dem europäischen Rettungsfond. Bereits im August 2011 gab es im Rahmen der Diskussion um die Euro-Bonds die Befürchtung, Frankreich könne seine AAA-Rating Bewertung nicht mehr halten. Im Januar 2012 wurde dann tatsächlich Frankreichs Kreditwürdigkeit von der Rating-Agentur Standard & Poor's herabgestuft³⁷⁹.

Auch in diesem Bereich schneidet die Bundesrepublik Deutschland am besten ab. Zum einen durch die Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts, das der Umsetzung der Europäischen Vorgaben in nationales Recht durch eine nochmalige Überprüfung Grenzen setzt (vgl. dazu ebenso Ausführungen bei Morlino (2004), Indikator „Rolle des Verfassungsgerichts“), indem

³⁷⁶ Habermas 2011, S. 8

³⁷⁷ Als „Troika“ wird das Gremium genannt, das aus Vertretern der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und des Internationalen Währungsfonds befugt ist, die gewährten EU-Rettungsschirme zu kontrollieren.

³⁷⁸ Vgl. Artikel „España acepta el rescate“ vom 10.6.2012 aus: www.elmundo.es; (Zugriff am: 16.5.2012) ebenso Artikel „Bundestag stimmt mit großer Mehrheit für Milliardenhilfe“ vom 19.7.2012 aus: www.zeit.de (Zugriff am: 10.8.2012)

³⁷⁹ Vgl. dazu: „Chronik Euro-Krise“ vom 19.7.2012 abrufbar unter: www.zeit.de

der sogenannte „Wesensgehalt“ des Grundgesetzes und der damit verbundene Standard an Rechten bei Umsetzung von europäischen in nationalen Recht beibehalten werden muss. Der Umstand, dass die Bundesrepublik Deutschland oftmals europäische Richtlinien nicht umsetzt, ist darauf zurückzuführen (vgl. dazu Ausführungen bei Morlino (2004), Deutschland, Indikator „Souveränität des Rechtsstaates“). Zum anderen ist die Bundesrepublik Deutschland das wirtschaftlich stärkste Land nicht nur in Vergleich zu Frankreich, Spanien und Portugal, sondern innerhalb Europas. Dadurch stellt es nicht nur seine Unabhängigkeit unter Beweis, sondern seinen Führungsstil in Europa. Diesbezüglich werfen Kritiker nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen europäischen Ländern der Bundeskanzlerin Angela Merkel einen zu dominanten Führungsstil und politischen Alleingang vor. Als Fazit bleibt, dass die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland als Qualitätsmerkmal nach Morlino (2004) bewertet werden konnte. Bei Frankreich, Spanien und Portugal konnte jedoch kein Qualitätsmerkmal nach Morlino (2004) bejaht werden, wobei Portugal den stärksten Eingriff in seine Souveränität erfahren hat, gefolgt von Spanien und anschließend Frankreich.

Zu den Antikorruptionsmaßnahmen

Spanien konnte unter den vier Ländern die effektivsten Antikorruptionsmaßnahmen aufweisen. Zum einen verdeutlichte sich dieser Umstand, indem die Korruption seit 2010 nicht mehr anstieg, zum anderen durch 750 eingeleitete Strafverfahren und 3000 Milliarden Euro an Korruptionsgeldern, die beschlagnahmt wurden.

Portugal spielte in formeller Hinsicht eine sogenannte Vorreiterrolle, indem es während seiner Ratspräsidentschaft im Jahre 2008 innerhalb der Europäischen Union eine europäische Antikorruptionsstelle gründete. Der vereinfachte Datenaustausch und die verbesserte Zusammenarbeit zwischen den europäischen Mitgliedstaaten gehören zu den Schwerpunkten dieser Antikorruptionsstelle, um Korruption effektiv bekämpfen zu können. Ebenso hat Portugal die internationale Konvention gegen Korruption in nationales Recht vorbildlich umgesetzt.

Deutschland hingegen weigert sich bis dato, diese UN-Konvention gegen Korruption anzuerkennen und zu ratifizieren. In Frankreich konkretisieren sich die ineffektiven Antikorruptionsmaßnahmen anhand des geltenden Opportunitätsprinzips, nach dem das Einleiten von Ermittlungen abhängig ist von dem Ermessen der Staatsanwälte und diese wiederum an die Weisung des Justizministeriums gebunden sind. Insgesamt betrachtet waren die Antikorruptionsmaßnahmen in Spanien am erfolgreichsten.

Prozessdauer und Effizienz der Justiz

Besonders betroffen von der Ineffizienz der Justiz ist Portugal, das proportional über das geringste Budget für die Justiz verfügt, gefolgt von Spanien, dann Frankreich. Als Beispiel für die Ineffektivität der Justiz in Portugal aufgrund von zu langen Prozessdauern, können die Urteile von Europäischen Gerichtshof im Jahre 2009, die Portugal zu Entschädigungen in Höhe von 360 000 Euro gegenüber den Bürgern verpflichtet hat, genannt werden.

Deutschland ist am geringfügigsten davon betroffen und hat im Vergleich zu den anderen drei Ländern ein höheres Budget für die Justiz, wodurch die besser positionierte Effizienz zum Tragen kommt.

Souveränität der Verfassung

Die Souveränität der Verfassung ist in Deutschland am stabilsten. Diese wird durch die im Grundgesetz garantierte „Ewigkeitsgarantie“ und dem „Wesensgehalt“ der Grundrechte gegenüber dem europäischen Recht gewährleistet. Auch die Spanische und die portugiesische Verfassung können nur unter sehr strengen Vorgaben verändert werden, wobei die politischen Parteien bzw. das Parlament in Spanien einer möglichen Änderung immer aus dem Weg gehen, so dass die spanische Verfassung auch als „unabänderlich“ genannt wird. Die höchste Instabilität weist die französische Verfassung auf mit der ebenso höchsten Anzahl an Verfassungsänderungen. Mögliche Änderungen sind mit wenig verfassungsrechtlichen Auflagen verbunden. Hinzu kommt die übermäßige Stellung des französischen Präsidenten, der durch seine weiten verfassungsrechtlichen Kompetenzen auch als „Hüter der Verfassung“ genannt wird. Diese Fülle an Kompetenzen kam insbesondere unter dem Präsidenten Nicolas Sarkozy zum Tragen, wie die vorstehende Analyse gezeigt hat.

Die Verfassungsgerichte

Bei den Verfassungsgerichten gab es innerhalb der vier Länder ebenso sehr weitreichende Unterschiede. Das Bundesverfassungsgericht in Deutschland kann dabei als das mit den besten Qualitätsmerkmalen bewertet werden. Durch seine hohe Unabhängigkeit, Eigenständigkeit und Kontrollfähigkeit gegenüber der Exekutive zeichnet es sich aus. Seine richtungsweisenden Entscheidungen zugunsten des Parlaments und zum Schutze der Bürgerrechte lassen der Qualität an Demokratie einen hohen Standard beibehalten. Trotz der vielen positiven Gesichtspunkte gegenüber dem Bundesverfassungsgericht, bleibt ein

Kritikpunkt offen, der mit einer zu starken Judikative umschrieben wird. In Spanien wird sehr gegenteilig bezüglich des Verfassungsgerichts eine Politisierung der Justiz bejaht mit schwerwiegenden Defekten innerhalb der Unabhängigkeit der Richterurteile. Ein Hauptgrund dafür ist, dass die Politik zu sehr mit den Richtern des Verfassungsgerichts verflochten ist. Frankreich situiert sich bezüglich des Verfassungsgerichts etwas besser als Spanien, hat aber ähnlich zu Spanien vor allem mit der mangelnden Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit zu kämpfen. Portugals Verfassungsgericht kann im Vergleich zu Spanien und Frankreich als besser bewertet werden, da eine mögliche Politisierung der Justiz durch das komplexe und vielschichtige Verfahren bei der Rekrutierung und Urteilsfindung der Richter unterbunden wird. Auch bestätigte sich die Unabhängigkeit des Verfassungsgericht in der aktuellen Entscheidung 2013, in der das Verfassungsgericht die aktuellen Sparmaßnahmen der Regierung rügt (ausführliche Darstellungen dazu: vgl. Morlino: Rolle der Verfassungsgerichte).

6.2.2.7 Zum Konstrukt 2: Horizontal Accountability

Investigativer Journalismus/Besitzverhältnisse der Medien/Unabhängige Kontrollorgane innerhalb der Medien

Bezüglich des investigativen Journalismus kommt man zu dem Ergebnis, dass dieser in Spanien und in Portugal am schlechtesten ausgeübt werden kann, wobei der Hauptgrund in Portugal die „versteckte“ Zensur ist, in Spanien dagegen wird die investigative Tätigkeit der Journalisten durch körperliche Angriffe bis hin zu Morddrohungen eingeschränkt bzw. verhindert. In Frankreich findet der investigative Journalismus aufgrund oben genannter Gründe in sehr eingeschränkter Form statt, kann jedoch in der Gesamtbetrachtung besser positioniert werden als der in Spanien und Portugal. Auch in Deutschland leidet der investigative Journalismus an Beschränkungen, jedoch wird trotzdem ein hoher Standard der Pressefreiheit durch das Bundesverfassungsgericht garantiert. Somit ist der investigative Journalismus in Deutschland im Vergleich zu den anderen drei Ländern am besten durchführbar. Auch bezüglich der Besitzverhältnisse innerhalb der Medien nahm Deutschland trotz drohender Pressekonzentration den besten Rang unter den vier Ländern ein. Dies resultierte daraus, dass sich die Medienkonzentration in Deutschland „nur“ im Anfangsstadium befindet. Im Gegensatz dazu besteht eine besonders starke Pressekonzentration in Spanien und Frankreich, die in Portugal im Vergleich zu den letzten beiden geringfügig besser ist. In Bezug auf die Kontrollorgane ist deren Unabhängigkeit bei

allen vier Ländern in Frage zu stellen, so dass diese nicht als Qualitätsmerkmal bejaht werden konnte. Besonders schlecht war die diesbezügliche Situation in Spanien und Frankreich. Bei beiden Ländern gibt es eine sehr starke Verflechtung zwischen Politik und Medien, was zur Folge hat, dass hohe Positionen in den Kontrollräten mit „guten Freunden“ der jeweils amtierenden Regierung besetzt wurden. In Deutschland und Portugal zeichnete sich eine diesbezüglich bessere Positionierung ab.

6.2.2.8 Zum Konstrukt 3: Participation

Zu den Referenden

In Frankreich, Spanien und Portugal wurden Referenden durchgeführt, in Deutschland jedoch nicht. Innerhalb der Häufigkeit der Referenden, wurden in Frankreich mit acht Referenden am meisten durchgeführt, gefolgt von Spanien und Portugal, bei denen jeweils zwei stattfanden. Eine Gemeinsamkeit besteht zwischen Frankreich und Spanien, da in beiden Ländern ein Referendum zur EU-Verfassungsfrage im Jahr 2005 gestellt wurde. Die Antworten fielen jedoch unterschiedlich aus, indem Frankreich mit einem „Nein“ votierte, Spanien dagegen mit einem „Ja“. In Portugal wurde die Frage zu dem vom Parlament eingeleiteten Referendum zur EU-Verfassung vom portugiesischen Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt, da dieses zu viele Teilfragen beinhaltete, die ein klares Votum mit „Ja“ oder „Nein“ nicht ermöglichte.

Unabhängig davon, wie die einzelnen Referenden in den einzelnen Ländern ausgefallen sind, weisen die Länder Frankreich, Spanien und Portugal diesbezüglich ein „Mehr“ an Qualität der Demokratie auf als die Bundesrepublik Deutschland, dadurch, dass die Referenden die direkteste Form der Bürgerbeteiligung sind.

6.2.2.9 Zum Konstrukt 4: Freedom and Equality

Zu den wirtschaftlichen und sozialen Rechten

In allen vier Ländern gab es Defizite hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Rechte, so dass viele Indikatoren nicht als Qualitätsmerkmal im Sinne des Konzeptes nach Morlino (2004) bejaht werden konnten. Zum Teil gab es große Differenzen und Begründungen zwischen den Indikatoren und den jeweiligen Ländern, die nachfolgend dargestellt werden.

In diesem Zusammenhang sprach sich der EU-Sozialkommissar, Laszlo Andor, zu dem Ergebnis des EU-Sozialbericht, für das Jahr 2012 folgendermaßen besorgt aus: „Nach fünf Jahren Wirtschaftskrise ist die Rezession zurückgekehrt, die Arbeitslosigkeit hat Höhen erreicht, wie sie seit fast zwei Dekaden nicht mehr gesehen wurden. Auch die soziale Situation hat sich verschlechtert.“³⁸⁰ Aus dem Sozialbericht gehe auch hervor, dass innerhalb der europäischen Länder ein ansteigendes „Nord-Süd-Gefälle“ herrsche. Ebenso kritisierte der EU-Sozialkommissar Laszlo Andor die fehlende gesetzliche Regelung für einen Mindestlohn in Deutschland und das damit verbundene Problem „trotz Arbeit arm zu werden“.³⁸¹ Diese Ergebnisse des Sozialberichts können anhand der vorliegenden untersuchten Indikatoren bestätigt werden, indem die soziale Situation in Portugal und Spanien wesentlich schlechter zu beurteilen ist als die in Deutschland und Frankreich. Ebenso kann die problematische rechtliche Arbeitssituation in Deutschland als verbesserungswürdig gelten. Weitere wichtige Unterschiede werden nun dargestellt.

Bezüglich der *rechtlichen Bestimmungen* war Spanien zwar das einzige unter den vier Ländern, das das Zusatzprotokoll zum Sozialpakt I unterzeichnet hat, und damit der gerichtlichen Durchsetzbarkeit der wirtschaftlichen und sozialen Rechte zustimmte. In der Verfassungswirklichkeit weist Spanien jedoch ein fast durchweg gegenteiliges Ergebnis auf mit der höchsten Arbeitslosigkeit und Armutsgefährdung, sowie der schwierigsten Wohnsituation, unter anderem durch die von den Banken durchgeführten systematischen Zwangsräumungen.

Frankreich war unter den vier Ländern das Land mit der geringsten Armutsgefährdung innerhalb der Gesamtbevölkerung, während Spanien das mit der höchsten Armutsgefährdung war. Allen vier Ländern ist gemein, dass innerhalb der einzelnen Bevölkerungsgruppen (Kinder/Erwerbsbevölkerung/Ältere Personen) die Kinderarmut in jedem der Länder am höchsten war, wobei sowohl die Kinderarmut und die der Erwerbsbevölkerung in Spanien am höchsten ist. Dieser Umstand lässt sich mit der hohen Arbeitslosigkeit in Spanien erklären, die ebenso im Vergleich zu Deutschland, Frankreich und Portugal sowohl bei der

³⁸⁰ Zitat aus: Frankfurter Rundschau, „EU-Sozialbericht zeichnet Europa in düsteren Farben“ vom 8.1.2013; abrufbar unter: www.fr-online.de/wirtschaft/ (Zugriff am: 15.1.2013)

³⁸¹ Zitat aus: Frankfurter Rundschau,

„EU-Sozialbericht zeichnet Europa in düsteren Farben“ vom 8.1.2013; abrufbar unter: www.fr-online.de/wirtschaft/ (Zugriff am: 15.1.2013)

Jugendarbeitslosigkeit als auch innerhalb der Gruppen der erwerbstätigen Männern und Frauen am höchsten ist. Die Altersarmut ist jedoch in Portugal am höchsten.

Bezüglich der beruflichen Gleichstellung zwischen Mann und Frau, welche anhand der Lohngleichheit zwischen Männer und Frauen gemessen wurde, war Portugal mit Abstand das Land mit dem geringsten Lohnunterschied, Deutschland hingegen das mit den größten, gefolgt von Spanien und Frankreich, die dazwischen lagen.

Bezüglich des Indikators „Recht auf Wohnung“ ist Spanien das Land mit der schlechtesten Wohnsituation im Vergleich zu den anderen drei Ländern. Hauptgründe dafür sind, wie bereits unter dem Konzept von Morlino (2004) dargestellt wurde, die hohe Anzahl an Zwangsräumungen von Seiten der Banken und die ebenso hohe Arbeitslosigkeit. Nach Spanien befindet sich Portugal in einem etwas besseren Zustand, der sich zum einen aufgrund der etwas geringeren Arbeitslosigkeit erklären lässt und zum anderen aufgrund der nicht so stattfindenden Zwangsräumungen, die in Spanien aufgrund der übermäßig hohen Anzahl als „systematisch“ bezeichnet werden müssen. Nach Spanien und Portugal kann die Wohnsituation in Frankreich als etwas besser eingestuft werden, jedoch haben die Franzosen mit dem Wohnungsmangel, vor allem in den Ballungsräumen, wie z. B. Paris, Strasbourg und Marseille, zu kämpfen und den dazu steigenden, zum Teil unbezahlbaren Mietpreisen. Auch in Deutschland verschlechterte sich die Wohnsituation mit steigenden Mietpreisen und steigender Armut, trotzdem ist die Wohnsituation in Deutschland im Vergleich zu den anderen drei Ländern weiterhin am besten.

Zusammenfassend können die WSK-Rechte in Deutschland als am besten und in Spanien als am schlechtesten bewertet werden, gefolgt von Frankreich und Portugal.

7 Endergebnisse

Um eine Bewertung der Qualität der Demokratien der Länder Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal vornehmen zu können, werden in den folgenden Tabellen die Ergebnisse der Indikatoren der vier Länder zuerst nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) und anschließend von Morlino (2004) dargestellt.

Tabelle 7-1: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) für Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal:

Indikatoren	Länder			
	Deutschland	Frankreich	Spanien	Portugal
A. Wahlregime				
Verfassungsrechtliche Bestimmungen und Verfassungswirklichkeit				
I 1: Aktives und passives Wahlrecht	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
I 2: Freie und faire Wahlen	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
I 3: Gewählte Mandatsträger	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Teilregime B: Die politischen Teilhaberechte				
Kriterium 1: Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit				
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
I 2: Ökonomische Unabhängigkeit	n.d.	defekt	defekt	defekt
I 3: Operative Gestaltungsfreiheit	defekt	defekt	defekt	defekt
Kriterium 2: Die Assoziationsfreiheit				
Politischer Pluralismus				
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
I 2: Verbot bzw. gezielte Behinderung der Operationsfähigkeit von Parteien	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
I 3: Verbot bzw. gezielte Repression von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Kriterium 3: Versammlungs- und Demonstrationsrecht				
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen Substantielle Beschneidung per Gesetz	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
I 2: Dauerhafte Aushöhlung durch Zwangsmaßnahmen	n.d.	n.d.	defekt	n.d.
Teilregime C: Bürgerliche Freiheitsrechte				
Kriterium 1: Individuelle Schutzrechte				
Rechtliche Bestimmungen				

I 1: Allgemeine substantielle Einschränkung bezüglich der Menschenrechte	n.d.	n.d.	defekt	n.d.
I 2: Diskriminierung von Teilen der Bevölkerung	defekt	defekt	defekt	n.d.
Performanz der Menschenrechte				
I 3: Verletzung der Grundrechte durch staatliche Akteure	defekt	defekt	defekt	defekt
I 4: Häufung von Übergriffen durch private Akteure	defekt	defekt	defekt	defekt
Kriterium 2: Justizrechte				
Gleicher Zugang zu Gericht				
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen bzw. rechtliche Begrenzungen	n.d.	defekt	n.d.	n.d.
I 2: Faktische Verwehrung für signifikante Bevölkerungsgruppen (Verfassungswirklichkeit)	defekt	defekt	defekt	defekt
Gleichheit vor dem Gesetz				
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	n.d.	defekt	n.d.	n.d.
I 2: Ungleichbehandlung signifikanter Bevölkerungsgruppen aufgrund des sozialen Status (Verfassungswirklichkeit)	defekt	defekt	defekt	defekt
Teilregime D: Horizontale Gewaltenteilung				
Kriterium 1: Effektive Gewaltenteilung				
I 1: Verfassungsrechtliche Bestimmungen	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
I 2: Mangelnde Kontrolle der Exekutive durch das Parlament	defekt	defekt	defekt	defekt
I 3: Mangelnde Kontrolle der Exekutive wie auch der übrigen öffentlichen Amtsträger durch die Gerichtsbarkeit	n.d.	defekt	defekt	defekt
I 4: Mangelnde Eigenständigkeit der Gerichtsbarkeit, insbesondere gegenüber Interferenzen durch die Exekutive	n.d.	defekt	defekt	defekt
Kriterium 2: Korruption				
I 5: Vorhandensein von Korruption	defekt	defekt	defekt	defekt
Teilregime E: Effektive Regierungsgewalt				
I1: Informelle Etablierung demokratisch nicht legitimer Machtgruppen	defekt	defekt	defekt	n.d.
I 2: Verhältnis Politik und Militär	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Quelle: Eigene Darstellung und Zusammensetzung

Legende: defekt – defekter Indikator
n.d. – nicht defekter Indikator

Tabelle 7-2: Ergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Morlino (2004) für Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal:

Indikatoren	Länder			
	Deutschland	Frankreich	Spanien	Portugal
Konstrukt 1: Rule of Law				
I 1: Souveränität des Rechtsstaats	QM	k. QM	k. QM	k. QM
Minimierung der Effekte von Korruption				
I 2: Rechtliche Bestimmungen der Antikorruptionsmaßnahmen	k. QM	k. QM	QM	QM
I 3: Durchsetzbarkeit der Antikorruptionsmaßnahmen	k. QM	k. QM	QM	k. QM
I 4: Prozessdauer und Effizienz der Gerichte	k. QM	k. QM	k. QM	k. QM
I 5: Souveränität der Verfassung	QM	k. QM	QM	QM
I 6: Rolle der Verfassungsgerichte	QM	QM	k. QM	QM
Konstrukt 2: Horizontal Accountability				
I 1: Unabhängige Medien: Wie sind die Besitzverhältnisse? Besteht die Gefahr der Monopolisierung?	QM	k. QM	k. QM	k. QM
I 2: Unabhängige Medien: Ist in dem jeweiligen Land uneingeschränkter investigativer Journalismus möglich?	QM	QM	k. QM	k. QM
I 3: Gibt es unabhängige Kontrollorgane? (bezüglich der Medien, bezüglich Parlament, Exekutive und Judikative wurde dies bei Merkel Gewaltenteilung geprüft!)	k. QM	k. QM	k. QM	k. QM
Konstrukt 3: Participation				
Indikator 1: Gibt es die Möglichkeit von Referenden in dem jeweiligen Land?	k. QM	QM	QM	QM
Konstrukt 4: Freedom and Equality				
Indikator 1: Rechtliche Bestimmungen	QM	QM	QM	QM
Indikator 2: Recht auf Arbeit	QM	QM	k. QM	k. QM
Indikator 3: Berufliche Gleichheit zwischen Männern und Frauen	k. QM	k. QM	k. QM	QM
Indikator 4: Recht auf soziale Sicherheit	k. QM	k. QM	k. QM	k. QM
Indikator 5: Recht auf Wohnung	QM	k. QM	k. QM	k. QM

Quelle: Eigene Darstellung und Zusammensetzung

Legende: QM – Qualitätsmerkmal
k. QM – kein Qualitätsmerkmal

In allen vier Ländern liegen sowohl Defekte nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) als auch Qualitätseinbußen nach dem Konzept von Morlino (2004) vor.

In nachfolgender Tabelle wird die Anzahl der Defekte der einzelnen Länder dargestellt.

Tabelle 7-3: Gesamtergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept für Merkel et al. (2003) für Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal

Gesamtbewertung der einzelnen Indikatoren	Deutschland	Frankreich	Spanien	Portugal
defekt:	9	14	15	10
nicht defekt:	17	12	11	16

Da in allen vier Demokratien Defekte vorliegen, werden sie nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) als „Defekte Demokratien“ bezeichnet.

Das Land mit den meisten Defekten ist somit Spanien. Frankreich konnte sich geringfügig besser platzieren, gefolgt von Portugal, das vier Defekte weniger aufwies als Frankreich. Am wenigsten Defekte waren in der deutschen Demokratie vorzufinden, womit Deutschland den besten Rang unter den vier Ländern einnahm.

Ebenso gab es in allen vier Demokratien Qualitätseinbußen nach dem Konzept von Morlino (2004), die in nachfolgender Tabelle gezeigt werden.

Tabelle 7-4: Gesamtergebnisse der Indikatoren nach dem Konzept von Morlino (2004) für Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal

Gesamtbewertung der einzelnen Indikatoren	Deutschland	Frankreich	Spanien	Portugal
Qualitätsmerkmal:	8	4	5	6
kein Qualitätsmerkmal:	7	11	10	9

Bei der Anzahl der Qualitätseinbußen fiel auf, dass Spanien sich nach dem Konzept von Morlino (2004) geringfügig verbessern konnte gegenüber Frankreich, so dass Frankreich mit der höchsten Anzahl an Qualitätseinbußen den schlechtesten Platz unter den vier Demokratien einnimmt. Portugal konnte sich im Vergleich zu dem Konzept von Merkel et al. (2003) auch nach dem Konzept von Morlino (2004) besser platzieren als Frankreich und Spanien. Eine weitere Parallele ergab sich aufgrund der Endergebnisse für Deutschland, indem es nach dem Konzept von Morlino (2004) ebenso das Land ist mit den geringsten Qualitätseinbußen sowie es auch bei dem Konzept von Merkel et al. (2003) das Land mit den geringsten Defekten ist.

Um das Endergebnis feststellen zu können, welches der vier Länder das demokratischste ist und welche demokratischen Abstufungen zwischen den Ländern vorzufinden sind, wird in nachstehender Tabelle die Anzahl der Qualitätsmerkmale nach dem Konzept von Morlino (2004) und die Anzahl der nicht defekten Indikatoren nach Merkel et. al (2003) aufgelistet.

Tabelle 7-5: Endergebnisse nach dem Konzept von Merkel et al. (2003) und Morlino (2004) für Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal

<i>Land</i>	<i>Anzahl der Qualitätsmerkmale nach Morlino (2004)</i>	<i>Anzahl der nicht defekten Indikatoren nach Merkel et. al (2003)</i>
Deutschland	8	17
Frankreich	4	12
Spanien	5	11
Portugal	6	15

Quelle: Eigene graphische Darstellung

Innerhalb der vier Länder kann man somit folgende Abstufungen vornehmen:

Die Qualität der Demokratien kann in Deutschland aufgrund dargestellter rechtlicher und empirischer Ergebnisse als am besten eingestuft werden, Spanien hingegen ist das Land mit den schlechtesten Ergebnissen. Portugal konnte sich als geringfügig besser positionieren als Frankreich.

Tabelle 7-6: Abstufung der Qualität der Demokratien Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal

Land:	Demokratiequalität:
Deutschland	Rang 1
Portugal	Rang 2
Frankreich	Rang 3
Spanien	Rang 4

Nach umfassender Analyse aller Indikatoren beider Konzepte bezüglich der vier Ländern kommt man zu dem Endergebnis, dass Deutschland als demokratischste Land den Rang 1

unter den vier Ländern einnimmt, Portugal den Rang 2, Frankreich den Rang 3 und Spanien mit Rang 4 die schlechteste Platzierung.

8 Fazit

Alle vier Länder weisen sowohl Defekte ihrer Demokratien auf als auch Probleme hinsichtlich von Qualitätsmerkmalen

Zwischen den „alten“ Demokratien, gemeint sind Deutschland und Frankreich, und den „neuen“ Demokratien, gemeint sind Spanien und Portugal, gab es folgende wichtige Befunde.

Die sogenannten „alten“ Demokratien, also Deutschland und Frankreich, von deren Stabilität des politischen Systems und deren Einhaltung der bürgerlichen Freiheitsrechte man zunächst uneingeschränkt ausgeht, zeigen unerwarteter Weise in folgenden Bereichen Defekte:

- Pressefreiheit
- Verletzung der Menschenrechte
- Korruption

Zusätzlich war auch überraschend, dass die Bundesrepublik Deutschland sich weiterhin gegen die Ratifizierung europäischer Vorgaben und internationale Abkommen wehrt, und zum Teil kein Interesse zeigt, diese auf nationaler Ebene umzusetzen.

In Frankreich war neben den oben genannten Defekten die Situation des Justizapparates bzw. der Gewaltenteilung als auch der Polizei- und Sicherheitskräfte besonders besorgniserregend.

Auf der anderen Seite weisen die sogenannten „neuen“ Demokratien, also Spanien und Portugal, unerwarteter Weise in nachstehenden Bereichen ein „mehr“ an Qualität von Demokratie auf als die „alten“ Demokratien.

- Einhaltung der europäischen Vorgaben und internationalen Konventionen sowie deren Ratifizierung in nationales Recht.
- Vehementes Durchsetzen von Antikorruptionsmaßnahmen, in Portugal als Begründer der Europäischen Antikorruptionsstelle im Rahmen der europäischen Ratspräsidentschaft im Jahre 2008, in Spanien mit den faktischen positiven Ergebnissen in der nationalen Korruptionsbekämpfung.

Die Annahme, dass sich in den „jungen“ Demokratien nach Jahren der Diktatur Korruption, Menschenrechtsverletzungen und Mängel im Justizapparat wiederfinden würden, hat sich bestätigt.

Wie bereits bei dem Vergleich der Länder dargestellt wurde, ist die Anzahl der verfassungsrechtlichen Defekte in Frankreich am höchsten. Anschließend kann Spanien positioniert werden, mit geringfügigeren Defekten bezüglich der verfassungsrechtlichen Bestimmungen, danach Portugal. Auch an dieser Stelle wies Deutschland die geringfügigsten Defekte bezüglich der Verfassung auf, wodurch Deutschland auch als demokratischstes Land zu bezeichnen ist. Bezüglich der Beziehung zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit haben die empirischen Studien oft ein gegenteiliges Bild der Verfassungen gezeigt, denn oft fehlte es an der faktischen Umsetzbarkeit der Rechte. So garantiert z. B. Portugal die sozialen und wirtschaftlichen Rechte per Verfassung, kann diese aber in der Realität nicht umsetzen, wie die oben geprüften Indikatoren gezeigt haben. Parallel dazu hat z. B. Spanien, sogar als einziges der vier Länder, den EU-Sozialpakt ratifiziert, kann jedoch diesen in der faktischen Realität ebenso nicht umsetzen, da Spanien die höchste Arbeitslosigkeit und Armut unter den vier Ländern verzeichnet.

Zwei der gebräuchlichsten Instrumente zur Analyse der Qualität von Demokratien sind Freedom House und Polity IV. Auf der Basis dieser Messinstrumente bekommen alle vier Länder fast gleiche Werte, wie in den zwei nachfolgenden Tabellen dargestellt wird.

Tabelle 8-1: Klassifizierung der Demokratien Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal nach dem Messinstrument von Freedom House

Jahre	Deutschland		Frankreich		Spanien		Portugal	
	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1
2011	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1
2010	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1
2009	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1
2008	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1
2007	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1	CL: 1	PR: 1

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Daten von Freedom House; jährliche Länderberichte „Freedom in the World“ abrufbar unter: www.freedomhouse.org

Legende: CL – Civil Liberties

PR – Political Rights

Klassifizierung: 1,0 bis 2,5 = free; 3,0 bis 5,0 = partly free; 5,5 bis 7,0 = not free

Nach der Messung von Freedom House haben Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal bezüglich der Bürgerlichen Freiheitsrechte (Civil Liberties) und der politischen Rechte (Political Rights) die gleichen Werte „1“ (free).

Tabelle 8-2: Klassifizierung der Demokratien Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal nach dem Messinstrument Polity IV

Jahre	Deutschland	Frankreich	Spanien	Portugal
2011	10	9	10	10
2010	10	9	10	10
2009	10	9	10	10
2008	10	9	10	10
2007	10	9	10	10

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Daten von Polity IV; Individual Country Regime Trends;

abrufbar jeweils nach Land und Jahr unter: <http://www.systemicpeace.org/polity/por2.htm>

Klassifizierung: 10 = Full Democracy; 6 bis 9 = Democracy; 1 bis 5 = Open Amocracy; -5 bis 0 = Closed Amocracy; -10 bis -6 = Autocracy

Nach der Messung von Polity IV haben Deutschland, Spanien und Portugal den gleichen Wert „10“ (Full Democracy) und Frankreich einen geringfügig schlechteren Wert „9“ (Democracy).

In der vorgelegten Arbeit kann gezeigt werden, dass durch die Verwendung differenzierter Messinstrumente zum einen bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Ländern existieren und dass Schwachstellen der Demokratien dieser Länder mit den differenzierten Messinstrumenten Merkel et al. (2003) und Morlino (2004) identifiziert werden können. Diese können praktische Ansatzpunkte für die Verbesserung der Qualität dieser Demokratien geben.

9 Literaturverzeichnis:

- Abromeit, Heidrun 2004: Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Kontextes. In: Politische Vierteljahresschrift 45, S. 79-93
- Abromeit, Heidrun / Stoiber Michael: Demokratien im Vergleich, Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme, Wiesbaden 2006
- Alexander, Robin; „Das Ende der Wehrpflicht ist auch ein Erfolg der FDP“ vom 3.1.2011 in: Die Welt, abrufbar unter: <http://www.welt.de/11934194>. (Zugriff am: 21.03.2013)
- Amnistía Internacional (Hrsg.): „España: No golpeen a manifestantes!“ vom 25.10.2012 abrufbar unter: www.es.amnesty.org; (Zugriff am: 10.11.2012)
- Amnesty International (Hrsg.): Amnesty Report 2012 Deutschland, abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2012/deutschland>. (Zugriff am: 30.08.2012)
- Amnesty International (Hrsg.): Amnesty Report 2012 Spanien, abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/jahresbericht/2012/spanien> (Zugriff am: 2.11.2012)
- Amnesty International (Hrsg.): Amnesty Report 2011 Deutschland , abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/laenderberichte/2011/deutschland>. (Zugriff am 14.07.2011)
- Amnesty International (Hrsg.): Amnesty Report 2011 Frankreich , abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/laenderberichte/2011/frankreich>. (Zugriff am 14.07.2011)
- Amnesty International (Hrsg.): Amnesty Report 2011 Spanien , abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/laenderberichte/2011/spanien>. (Zugriff am 14.07.2011)
- Amnesty International (Hrsg.): Amnesty Report 2011 Portugal, abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/laenderberichte/2011/portugal>. (Zugriff am 14.07.2011)
- Amnesty International (Hrsg.): 2011, „Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“; abrufbar unter: <http://www.amnesty-international.de>; (Zugriff am: 3.4.2012)
- Amnesty International (Hrsg.): „Rechtswidrige Polizeigewalt in Europa“ vom 8. Juli 2010, abrufbar unter: <http://amnestypolizei.de/presse/hintergrund/mode/44>; (Zugriff am: 12.10.2011)
- Amnesty International (Hrsg.): Deutschland, Frankreich, Spanien, Portugal in: Amnesty International Report 2010, Frankfurt am Main 2010
- Amnesty International (Hrsg.): Amnesty Report 2009 Deutschland , abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/laenderberichte/2009/deutschland>. (Zugriff am 13.10.09)
- Amnesty International (Hrsg.): Amnesty Report 2009 Frankreich , abrufbar unter: <http://www.amnesty.de/laenderberichte/2009/frankreich>. (Zugriff am 13.10.09)

- Amnesty International (Hrsg.): Amnesty Report 2009 Spanien , abrufbar unter:
<http://www.amnesty.de/laenderberichte/2009/spanien>. (Zugriff am 13.10.09)
- Amnesty International (Hrsg.): Amnesty Report 2009 Portugal , abrufbar unter:
<http://www.amnesty.de/laenderberichte/2009/portugal>. (Zugriff am 13.10.09)
- Amnesty International (Hrsg.): Deutschland, Frankreich, Spanien, Portugal in: Amnesty International Report 2008, Frankfurt am Main 2008
- Andersen, Uwe (Hrsg.), 2009, Parteien in Deutschland, Krise oder Wandel?, Wochenschau Verlag Schwalbach
- Agüero, Felipe, 1993: Regierung und Streitkräfte in Spanien nach Franco, in: Bernecker/Oehrlein (Hrsg.), S. 167-188, Spanien heute, 2. Auflage, Frankfurt am Main
- Alrichter, Helmut / Bernecker Walther L.: Geschichte Europas im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2004
- Araújo, António de / Magalhães, Pedro C., 2000: A Justiça Constitucional. Uma Instituição contra maiorias?, in: Análise Social 35, S. 207-246
- Arnim von, Hans Heribert (Hrsg.), 2003, Korruption, Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München
- Arnim von, Hans Heribert, 2008, Die Deutschlandakte, 1. Auflage, C. Bertelsmann Verlag, München
- Bannenber, Britta / Schauensteiner, Wolfgang, Korruption in Deutschland, München 2004, C.H. Beck Verlag
- Barrios, Harald: Das politische System Spaniens, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): Die Politischen Systeme Westeuropas. Opladen 1999, S.563-603
- Beetham, David 1993: The Democratic Audit of the UK. Auditing Democracy in Britain, Essex (Democratic Audit Paper No. 1)
- Beetham, David 1994: Key Principles and Indices for a Democratic Audit, in: Beetham, David (Hrsg.): Defining and Measuring Democracy, London: Sage, S. 25-43.
- Beetham, David 2003: Assessing Democracy at National and International Level. In: Morrison, Bruce (Ed.): Transitional Democracy in Critical and Comparative Perspective.
- Berg-Schlosser, Dirk, Messungen und Indices von Demokratie: Leistungsfähigkeit, Kritikpunkte, Probleme, S. 298-311, in: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian, (Hrsg.), 2006, Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich, Wiesbaden.
- Bernecker, Walther L. / Pietschmann, Horst: Geschichte Portugals. München 2001

- Brill, Klaus, 2010, Kommentar vom 19.8.2010: Frankreich: Roma-Abschiebung. Das schwächste Glied. Aus: sueddeutsche.de; abrufbar unter:
<http://www.sueddeutsche.de/politik/2.220/frankreich-roma-abschiebung-das-schwachste-glied-1.990416> (Zugriff am: 20.8.2010)
- Bragelat, Julio Busquets: El militar de carrera en Espana. Barcelona 1984
- Brodocz André/Llanque Marcus/Schaal Gary S. (Hrsg.), 2008, Bedrohungen der Demokratie, 1. Auflage 2008, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Bundesregierung (2003): UN Convention against Corruption vom 1. Oktober 2003, UN General Assembly Dokument A/58/422 abrufbar unter:
<http://www.bundesregierung.de/Anlage575535/UN-Konvention.pdf>. (Zugriff am: 21.1.2011)
- Bundesverfassungsgericht (2007): BVerfG, 1BvR 538/06, „Cicero-Urteil“ vom 27.2.2007.
- Bundesverfassungsgericht (2010): BVerfG, 1 BvL 1/09, 1BvL 3/09, 1BvL 4/09, Urteil zu den Regelleistungen nach SGB II („Hartz IV-Gesetz“) vom 9. Februar 2010.
- Bundesverfassungsgericht (2012): BVerfG, 2BvE 8/11, Absatz-Nr. 1-162 vom 28.2.2012.
- Bundesverfassungsgericht (2012): BVerfG, 1 BvL 10/10, Urteil zum Asylantengesetz vom 18. 7.2012.
- Bundesverfassungsgericht (2012): „Eröffnungsstatement des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Voßkuhle zu den 12. Karlsruher Verfassungsgesprächen“ vom 23.05.2012; abrufbar unter: www.bverfg.de; (Zugriff am: 30.5.2012)
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), 4. Quartal 2004; Informationen zur politischen Bildung Nr.285: Frankreich
- Bourgeois, Isabelle, 2004, Medienangebot und Medienpolitik, S. 34-36 in: Informationen zur politischen Bildung Nr. 285, Frankreich
- Constituição da República Portuguesa, Verfassungstext der Portugiesischen Republik, Stand: Oktober 2010, Coimbra, Edições Almedina
- Constitution française du 4 octobre 1958 in: Documents d'études N° 1.04 édition 2008
- Carneiro, José Luís, 2010, Horizontes, Reflexões Políticas, Porto, Edições Afrontamento
- Carvalho, Frederico, 2010, Estado de Segredos, Lisboa, RCP Edições
- Castellani, Jean-Pierre, 2004: Die Tagespresse im Medienwettbewerb in: Bernecker/ Discherl (Hrsg.), S: 657- 686, Spanien heute, 4. Auflage, Frankfurt am Main
- Creifelds, Carl, Rechtswörterbuch, 19. neu bearbeitete Auflage, Verlag C.H.Beck 2007
- Croissant, Aurel / Thiery, Peter, 2000, Defekte Demokratien. Konzept, Operationalisierung, Messung. In: Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Welzel, Christian (Hrsg.):

- Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich. Wiesbaden. S: 89-111.
- Dahl, Robert A. 1971: Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven / London: Yale University Press.
- Dahl, A. Robert 1989, Democracy and its Critics, New Heaven / London: Yale University Press.
- Dahl, A. Robert 1998, Part III. Actual Democracy. In: Dahl, Robert A.: On Democracy, New Heaven / London: Yale University Press., S.81-141
- Balmer, Rudolf, „Frankreichs Justiz will Unabhängigkeit. Hartnäckige Untersuchungsrichter.“ vom 15.12.2011; abrufbar unter: <http://www.taz.de/!8381> (Zugriff am: 20.1.2012)
- Bremer, Hans-Hagen, „Frankreich: Sarkozys Reform löst Aufruhr in Justiz aus“ vom 10.3.2010, abrufbar unter: <http://www.tagesspiegel.de/politik/international/frankreich-sarkozys-reform-loest-aufruhr-in-justiz-aus/1715890.html> (Zugriff: 20.1.2012)
- Boudon, Julien 2009, La séparation „rigide“ des pouvoirs, S. 247-267, in: Revue française de Droit constitutionnel n° 78, Avril 2009
- Cáceres, Javier: „Regierungswechsel in Portugal. Debakel für Sócrates.“ Vom 5.6.2011 in Sueddeutsche.de, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/palamentswahl-in-portugal-debakel-fuer-regierungspartei-1.1105427> (Zugriff am: 30.8.2012)
- Comissão Nacional das Eleções (Hrsg.), Portugiesische Nationale Wahlkommission, Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen 1976-2011, S. 8-13; abrufbar unter: <http://www.cne.pt/de/boletim-informativo-cne-2011-1.pdf> (Zugriff am: 12.4.2011)
- Degenhart, Christoph, 1998, Staatsrecht I, 14., neubearbeitete Auflage, C. F. Müller Verlag Heidelberg
- Deiters, Mark, 2005, Die UN-Konvention gegen Korruption – Wegweiser für eine Revision der deutschen Strafvorschriften in: Alemann von, Ulrich (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, Politische Vierteljahrszeitschrift, Sonderheft Nr. 35/2005
- Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Pressemitteilung vom 2.5.2011: Menschenrechtsinstitut fordert Ratifikation des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt; abrufbar unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>; (Zugriff am: 8.2.2012)
- Diamond, Larry / Morlino, Leonardo (Hrsg.) 2005: Assessing the Quality of Democracy, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Dillinger, Johannes, 2008, Terrorismus, Herder Verlag, Freiburg im Breisgau

- Eder, Florian, 2012: „Rajoy's Reförmchen. Die dürftige Bilanz des mutlosen Premiers Spaniens.“ Vom 7.7.2012 aus: Welt Online, abrufbar unter:
<http://www.welt.de/108122323> (Zugriff am: 30.8.2012)
- Europäische Kommission (Hrsg.), Pressemitteilung der Europäischen Kommission: „Freier Kapitalverkehr: Kommission verklagt Deutschland wegen Nichtbefolgung des EuGH Urteils zum VW-Gesetz erneut“ vom 24.11.2011; Reference: IP/11/1444; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/community_law/index_de.htm. (Zugriff am: 30.08.2012)
- Europäische Kommission (Hrsg.), Pressemitteilung der Europäischen Kommission: „Dienstleistungsrichtlinie: Europäische Kommission verklagt Deutschland, Österreich und Griechenland wegen unvollständiger Umsetzung der Richtlinie vor Gericht“ vom 27.10.2011; Reference: IP/11/1283; abrufbar unter:
http://ec.europa.eu/communitylaw/index_de.htm. (Zugriff am: 30.08.2012)
- Europäische Kommission (Hrsg.), Pressemitteilung der Europäischen Kommission: „Öffentliches Auftragswesen: Kommission mahnt Deutschland zur Gewährleistung des fairen Zugangs zu einem Abfallbeseitigungsauftrag in Sachsen-Anhalt“ vom 29.9.2011; Reference: IP/11/1116; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/community_law/index_de.htm. (Zugriff am: 30.08.12)
- Europäische Kommission (Hrsg.), 2010; Justiz: Die Situation in der EU. Wie wird der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern berechnet?: abrufbar unter:
<http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/document/index-en.htm#h2-7>; (Zugriff am: 4.4.2012)
- Europäische Kommission (Hrsg.), 2009; Justiz: Rechte von verdächtigen und angeklagten Personen, abrufbar unter:
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsData/docs/pressdata/en/iha/110740.pdf>;
 (Zugriff am: 4.4.2012)
- Europäische Rundschau, Nummer 4/2008, 36.Jahrgang, Vierteljahreszeitschrift für Politik, Wirtschaft und Zeitgeschichte
- Europarat (Hrsg.): Pressemitteilung vom 30.9.2009: „Versammlung: Die Unabhängigkeit der Justiz stellt die oberste Verteidigungslinie gegenüber der politischen Beeinflussung dar“, abrufbar unter: <http://gewaltenteilung.de/europarat-unabh.pdf> (Zugriff am: 3.2.2012)
- Eurostat (Hrsg.) 2012, das statistische Amt der Europäischen Union, Pressemitteilung 21/2012 vom 8.Februar 2012: Armutsgefährdung und soziale Ausgrenzung in der EU 27; abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat>; (Zugriff am: 4.4.2012)

- Eurostat (Hrsg.) 2012, das statistische Amt der Europäischen Union, Pressemitteilung 52/2012 vom 2. April 2012: „Arbeitslosenquote des Euroraums bei 10,8%“; abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat>; (Zugriff am: 4.4.2012)
- Eurostat (Hrsg.) 2010, das statistische Amt der Europäischen Union: Report on Progress on Equality between Woman and Man; abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/eurostat>; (Zugriff am: 22.6.2011)
- Fiechtner, Urs M., 2008, Folter: Angriff auf die Menschenwürde, Horlemann Verlag, Bad Honnef
- Fischer, Martina 2004: Militär und Gesellschaft im demokratischen Spanien: Sicherheits- und Militärpolitik im Übergang zum 21. Jahrhundert, in: Bernecker/ Discherl (Hrsg.), S: 269-313, Spanien heute, 4. Auflage, Frankfurt am Main
- Fondation Abbé Pierre (Hrsg.), Rapport mal-logement 2012 und Les chiffres du mal-logement 2012, abrufbar unter: www.fondation-abbe-pierre.fr; (Zugriff am: 17.12.2012)
- Fonseca da, Sara Claro, 2009: Das politische System Portugals, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Wiesbaden, S:765-818
- Fonseca da, Sara Claro / Martins, Ana Maria Guerra, 2008: Gesetzgebung im politischen System Portugals, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Gesetzgebung in Westeuropa. EU Staaten und Europäische Union, 1. Auflage, Wiesbaden, S: 559-613
- Freedom House (Hrsg.), Freedom in the World-Germany 2011; abrufbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/germany; (Zugriff am 3.4.2012)
- Freedom House (Hrsg.), Freedom in the World-France 2011; abrufbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/france; (Zugriff am 3.4.2012)
- Freedom House (Hrsg.), Freedom in the World-Spain 2011; abrufbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/spain; (Zugriff am 3.4.2012)
- Freedom House (Hrsg.), Freedom in the World-Portugal 2011; abrufbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/portugal; (Zugriff am 3.4.2012)
- Freedom House (Hrsg.), Freedom in the World-Germany 2008; abrufbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2008/germany; (Zugriff am 22.10.2008)
- Freedom House (Hrsg.), Freedom in the World-France 2008; abrufbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2008/france; (Zugriff am 22.10.2008)
- Freedom House (Hrsg.), Freedom in the World-Spain 2008; abrufbar unter: www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2008/spain; (Zugriff am 22.10.2008)
- Freedom House (Hrsg.), Freedom in the World-Portugal 2008; abrufbar unter:

- www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2008/portugal; (Zugriff am 22.10.2008)
- Freitas, Andrea Cunha: “Acórdão do Tribunal Europeu“ vom 23.02.2010 in Público; abrufbar unter: <http://publico.ptsociedade/estado-portugues-foi-novamente-1424070> (Zugriff am: 24.8.2011)
- Fuchs, Dieter, 2007: Demokratie, in: Fuchs, Dieter / Roller, Edeltraud (Hrsg.): Lexikon Politik. Hundert Grundbegriffe, Stuttgart: Philipp Reclam jun., S. 38-43
- Fuchs Dieter/Roller Edeltraud, 2007a: Die Erfassung der Qualität der Demokratie: Eine konzeptuelle Diskussion, unveröffentlichtes Manuskript
- Fuchs Dieter/Roller Edeltraud, 2008, Die Konzeptualisierung der Qualität von Demokratie. Eine kritische Diskussion aktueller Ansätze, in: Brodocz, André/Llanque, Marcus/Gary S. Schaal (Hrsg.), S.77-96, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Gegenstandpunkt, Politische Vierteljahreszeitschrift, 1-07, 2-07, 3-07 und 4-07
- Giné, Víctor Lapuente: „¿Por qué hay tanta corrupción en España?“ vom 27.03.2009 in: El País; abrufbar unter:<http://www.elpais.com/articulo/opinion/hay-corrupcion/Espana/elpepiopi/20090327elpepiopi-12/Tes?print=1>; (Zugriff am: 25.2.2011)
- Glaeßner, Gert-Joachim, 2006, Politik in Deutschland, 2., aktualisierte Auflage, Wiesbaden
- Glück, Cornelia 2004: Die Berichterstattung über ETA in den spanischen Medien in: Bernecker/ Discherl (Hrsg.), S: 239-266, Spanien heute, 4. Auflage, Frankfurt am Main
- Grundrechte-Report 2010, Zur Lage der Bürger-und Menschenrechte in Deutschland, Fischer Verlag, Frankfurt am Main.
- Gruner, Wolf D./Woyke, Wichard, 2004, Europa-Lexikon, Verlag C.H.Beck, München.
- Habermas, Jürgen, 2004, Der gespaltene Westen, Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main.
- Habermas, Jürgen, 2011, Zur Verfassung Europas, Suhrkamp Verlag Berlin.
- Hadas-Lebel, Raphaël; „Verfassungsmäßigkeit ist jetzt auch Bürgersache“ vom 17.06.2011 aus: welt.de; abrufbar unter: <http://www.welt.de/debatte/die-welt-in-worten/ausland>. (Zugriff am: 19.01.2012)
- Hadenius, A., 1992, Democracy and Development, Cambridge.
- Herrmann, Dietrich, 2010, Politikwissenschaftliche Forschung zum Bundesverfassungsgericht, S. 401-426 in: Schrenk, Klemens H./, Markus (Hrsg.): Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

- Huntington, S.P., 1991, *The Third Wave – Democratization in the Late 20th Century*. Norman, OK.
- Hamm, Brigitte, 2003, *Menschenrechte*, Verlag Leske und Budrich, Opladen.
- Hanfeld, Michael, 2007, "Siegrfried Kauder und die wilde 17" vom 3.08.2007 aus der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, abrufbar unter:
<http://faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E>; (Zugriff am 6.4.2010).
- Haus der Demokratie (Hrsg.), 2011, *WSK-Allianz: Fakultativprotokoll des Internationalen Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*; abrufbar unter:
<http://www.wsk-allianz.de/index-Dateien/page>; (Zugriff am: 8.2.2012)
- Hellmann, Vanessa, 2009, *Der Vertrag von Lissabon*, Springer -Verlag Berlin Heidelberg.
- Holtmann, Everhard, 2000, *Politiklexikon*, R. Oldenburg Verlag München Wien.
- Inkeles, Alex, 1991: *On measuring democracy*. New Brunswick: Transaction Publ.
- Ismayr, Wolfgang: *Das politische System Deutschlands*. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen 1999, S.415-453.
- Jarrass, Hans D./ Pieroth, Bodo, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar*, 8.Auflage, Verlag C.H.Beck München 2006.
- Kempf, Udo: *Das politische System Frankreichs*. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): *Die Politischen Systeme Westeuropas*. Opladen 1999, S.605-635.
- Kimmel, Adolf/Kimmel, Christiane, 2005, *Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten*, 6. erweiterte Auflage, C. H. Beck Verlag, München
- Kimmel, Adolf, 2008, *Gesetzgebung im politischen System Frankreichs* in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*, 1. Auflage, Wiesbaden, S: 229-270.
- Krause Skadi, 2008, *Antiterrorkampf und die Verteidigung der Grundrechte*, in: Brodocz, André/ Llanque, Marcus/ Gary S. Schaal (Hrsg.), S.152-166, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kriesi, Hanspeter, 2008, *Vergleichende Politikwissenschaft, Teil II: Institutionen und Länderbeispiele*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2008.
- Kriesi, Hanspeter, 2007, *Vergleichende Politikwissenschaft, Teil I: Grundlagen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007.
- Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert//Welzel, Christian, 2006, *Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*, Wiesbaden.
- Lázaro, Julio M.: „Garzón dice adiós a la carrera judicial al ser condenado a 11 años de inhabilitación“ vom 10. Februar 2012 aus: *El País*; abrufbar unter: www.elpais.es

(Zugriff am: 12.3.2012)

Linz, Juan J./Stepan, Alfred, 1996: Problems of Democratic Transition and Consolidation.

Southern Europe, South America and Post-Communist Europe, Baltimore.

López-Pintor, Rafael/Leonardo Morlino (2005): „Italy and Spain“, in: Larry Diamond/Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, S.85-122.

Lüsebrink, Hans-Jürgen, 2011: Einführung in die Landeskunde Frankreichs, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Verlag J.B. Metzler Stuttgart.

Magalhães, José, 1996: A Constituição e as suas Revisões, a Lei e a Justiça, in Reis, António (Hrsg.), *Portugal. 20 Anos de Democracia*, Lisboa, S. 114-135.

Mallinckrodt von, Marie/ Hanke, Ulf, 2007: „Hans Leyendecker: ‚Wir sind ein bisschen provinziell‘“. Aus: *Journalismus in Deutschland*-Goethe-Institut, Juli 2007; abrufbar unter: www.goethe.de/wis/med/dos/jou/de2491448.htm. (Zugriff am 15.05.2013)

Martins, Manuel, 2008, *Representação Política*, Lisboa.

Mélin-Soucramanien, Ferdinand, 2007, *Les Grandes Démocraties*, Éditions Dalloz.

Ménudier, Henri, 2008, „Sarko und Europa“, S:37-41, in: *Europäische Rundschau*, Nummer 4/2008, 36.Jahrgang, Vierteljahreszeitschrift für Politik, Wirtschaft und Zeitgeschichte

Mény, Yves, 1992: *La corruption de la République*. Paris.

Merkel, Wolfgang / Stiehl, Volker: *Das politische System Portugals*. In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen 1999, S.605-635.

Merkel, Wolfgang / Puhle, Hans-Jürgen / Croissant, Aurel / Eicher, Claudia / Thiery, Peter 2003: *Defekte Demokratie*. Band 1: *Theorie*, Opladen: Leske+Budrich.

Meyer, Michael G., Artikel „Im braunen Sumpf“ vom 21.6.2012 in: *Frankfurter Rundschau*; abrufbar unter: <http://www.fr-online.de/medien/investigativer-journalismus-im-braunen-sumpf,1473342,16433746.html>. (Zugriff am: 30.06.2012)

Meyer, Thomas, 2009, *Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung*. Wiesbaden.

Ministério da Justiça (Hrsg.): *Pressemitteilung des portugiesischen Justizministeriums vom 9.12.2008*, „Rede Europeia de Pontos de Contacto de Anti-Corrupção“; abrufbar unter: <http://www.portugal.gov.pt> (Zugriff am: 30.03.2009)

Ministério da Justiça (Hrsg.): *Pressemitteilung des portugiesischen Justizministeriums vom 21.04.2008*, „Diplomas legais reforçam luta contra a corrupção“, abrufbar unter: <http://www.portugal.gov.pt> (Zugriff am: 30.3.2009)

- Morlino, Leonardo 2004. „Good“ and „Bad“ Democracies: How to Conduct Research into the Quality of Democracy, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 20, S. 5-27.
- Organización Mundial Contra la Tortura (Hrsg.): « España: Doble vulneración de la independencia judicial en el juicio contra el juez Baltasar Garzón » vom 31. Januar 2012, abrufbar unter: <http://www.omct.org/es/human/rights/defender> (Zugriff am: 7.2.2012)
- Paschen, Gerald, 1994, Regierungsmehrheit und Opposition in der demokratischen Konsolidierung Spaniens, Frankfurt am Main.
- Pinheiro, Theresa (Hrsg.), 2009, Iberische Europa-Konzepte, Nation und Europa in Spanien und Portugal seit dem 19. Jahrhundert, Duncker & Humblot Verlag, Berlin.
- Powell, Charles, 2001, Espana en democracia, 1975-2000, Plaza & Janés, S.A., Barcelona, Spain.
- Pötzsch, Horst, 2009, Die Deutsche Demokratie, Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Bonn 2009.
- Puddington, Arch, Freedom in the World 2011, „The authoritarian challenge to democracy“ in: Freedom House (Hrsg.); abrufbar unter: <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2011>. (Zugriff am: 28.06.2012)
- Randow von, Gero: „Die Leere der Macht“ vom 18.März 2010 in: Die Zeit Nr.12
- Reporter ohne Grenzen (Hrsg.), „Nahaufnahme Deutschland“ vom 30.1.2013; abrufbar unter: <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/presse/pressemitteilungen>. (Zugriff am: 2.2.2013)
- Reporter ohne Grenzen (Hrsg.), „Deutschland: Rangliste der Pressefreiheit 2011“; abrufbar unter: <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/ranglisten/rangliste2011-2012>. (Zugriff am: 27.07.2012)
- Reporter ohne Grenzen (Hrsg.): Rangliste 2010, 2009, 2008, 2007; jeweils abrufbar unter: <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/ranglisten/rangliste2007-2010>
- Reporter ohne Grenzen (Hrsg.): Pressemitteilung vom 11.3.2011: „Welttag gegen Internetsensur: Zehn Staaten auf der Liste der „Feinde des Internets“/ Frankreich als erstes EU-Mitglied „Unter Beobachtung“; abrufbar unter: www.rog.de/International; (Zugriff am: 28.03.2011)
- Reporter ohne Grenzen (Hrsg.): Pressemitteilung vom 2.02.2012: „Portugal. Staatlicher Rundfunk streicht kritische Sendung/ROG fordert Aufklärung“, abrufbar unter:

- <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/presse/pressemitteilungen> (Zugriff am: 7.2.2012)
- Reporteros sin fronteras (Hrsg.): „El gobierno retoma el control del sector audiovisual público” vom 7.8.2012; abrufbar unter: www.rsf.org/espagna-el-gobierno-retoma-el-control-del-07-08-2012,43182.html (Zugriff am: 14.8.2012)
- Reporteros sin fronteras (Hrsg.): „Europa: periodistas en peligro“ vom 3.Mai 2008; abrufbar unter: <http://www.rsf.org/union-europea-europa-periodistas-en-peligro-03-05-2008,26771.html> (Zugriff am: 22.2.2012)
- Reporteros sin fronteras (Hrsg.): „Aberrante condena responsables de la radio privada“ vom 24.Dezember 2009; abrufbar unter: <http://www.rsf.org/espana-aberante-condena-de-responsables-24-12-2009,35464.html> (Zugriff am: 22.02.2012)
- Reporteros sin fronteras (Hrsg.): „Los fotógrafos de prensa, ¿se han convertido en personas non gratas durante las manifestaciones ? vom 23.August 2011 ; abrufbar unter www.rsf.org/espagna (Zugriff am: 20.9.2011)
- Reporteros sin fronteras (Hrsg.): “Amenazan de muerte a un periodista de investigación“ vom 26.April 2011; abrufbar unter: www.rsf.org/espagne-amenazan-de-muerte-a-un-periodista-26-04-2011,40102.html (Zugriff am: 22.2.2012)
- Reporteros sin fronteras (Hrsg.): „Portugal: Um jornalista do Público espiado pelos serviços secretos“ vom 29. August 2011; abrufbar unter: <http://www.rsf.org/portugal-um-jornalista-do-publico-spiado-29-8-2011,40862.html> (Zugriff am: 22.2.2012)
- Rittershofer, Christian, 2007, Lexikon: Politik, Staat, Gesellschaft, München 2007
- Rosas, Fernando (Hrsg.), 1997, Vom Ständestaat zur Demokratie, Portugal im 20. Jahrhundert, R. Oldenbourg Verlag München
- Ruß, Sabine, 2005, Analytische Schattenspiele: Konturen der Korruption in Frankreich in: Alemann von, Ulrich (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, Politische Vierteljahreszeitschrift, Sonderheft Nr. 35/2005
- Sänger, Ralf, 1994, Portugals langer Weg nach “Europa”, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main
- Schmidt, Manfred G., 2000, Demokratietheorien: Eine Einführung. Wiesbaden.
- Schmidt, Manfred G., 2006, Demokratietheorien. Wiesbaden.
- Sousa de, Luís, 2011, Corrupção, Relógio D’Água Editores, Lisboa
- Staud, Toralf, Artikel “Die unterschlagenen Toten” vom 20.03.2013 in Zeit Online; abrufbar unter: <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2013-03/todesopfer>

- rechtsextremismus/komplettansicht. (Zugriff am: 28.03.2013)
- Terres Des Hommes (Hrsg.), 2011: Pressemitteilung vom 14.07.2011: „Jetzt erst Recht(e) für Flüchtlingskinder!“, Bundesregierung verletzt weiterhin die Kinderrechte“; abrufbar unter: <http://tdh.de/content/presse/pressemitteilungen> (Zugriff am 20.7.2011)
- Transparency International (Hrsg.), Corruption Perception Index 2007, 2008, 2009, 2011; jeweils abrufbar unter: <http://www.transparency.de/Corruption-Perception-Index-2007-2011>
- Transparency International (Hrsg.), 2010: Corruption Perception Index 2010, abrufbar unter: <http://www.transparency.de/Corruption-Perception-Index-2010.2.1742.98.html>; (Zugriff am 12.01.2011)
- Transparency International (Hrsg.), 2007: Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten; Länderbericht Deutschland 2007; abrufbar unter: <http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie>; (Zugriff am 19.01.2011).
- Transparency International (Hrsg.), 2007: Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten; Länderbericht Frankreich 2007; abrufbar unter: <http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie>; (Zugriff am 19.01.2011).
- Transparency International (Hrsg.), 2007: Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten; Länderbericht Spanien 2007; abrufbar unter: <http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie>; (Zugriff am 19.01.2011).
- Transparency International (Hrsg.), 2007: Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten; Länderbericht Portugal 2007; abrufbar unter: <http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie>; (Zugriff am 19.01.2011).
- Tümmers, Hans J., 2006, Das politische System Frankreichs, Verlag C. H. Beck, München
- Vogel, Wolfram, 2001: Demokratie und Verfassung in der V. Republik, Opladen.
- Vogel, Wolfram, 2004: Charakteristika des politischen Systems, S. 37-43 in: Informationen zur politischen Bildung Nr. 285, Frankreich
- Vorländer, Hans, 2003, Demokratie, C.H.BECK Verlag München
- Vorländer, Hans, 2004, „Wege zur modernen Demokratie“ in: Informationen zur politischen Bildung, 3. Quartal 2004, S. 16 -28
- Wachsmann, Patrick, 2009, Libertés publiques, 6e édition, Strasbourg
- Wiehen, Michael, 2005, Nationale Strategien zur Bekämpfung der politischen Korruption in: Alemann von, Ulrich (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Nr. 35/2005

Wieland, Leo, 2011: „Wahl in Spanien. Klares Votum.“ Vom 21.11.2011 in: Frankfurter Allgemeine, abrufbar unter: <http://www.faz-net/-gq5-6v9re> (Zugriff am: 30.8.2012)

Wöß, Christoph: Richter streiken nach Präsidenten-Schelte, „Sarkozy sind die Sicherungen durchgeknallt“ vom 8.2.2011, abrufbar unter:

<http://www.tagesschau.de/ausland/richterstreik>; (Zugriff am: 3.2.2012)

Zandonella, Bruno 2005: EU-Begriffe und Länderdaten, Bundeszentrale für politische Bildung

10 Anhang

Erklärung über die Eigenständigkeit der Dissertation

Ich versichere, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Titel: „Die Qualität der Demokratien Deutschland, Frankreich, Spanien und Portugal -Eine empirisch-vergleichende Analyse“. selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe; aus fremden Quellen entnommene Passagen und Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Stuttgart, den 1. April 2014