

DAS MACHTSPIEL: WIE DIE ITALIENISCHE REGIERUNG MIGRATION UND JUSTIZREFORMEN NUTZT, UM DEMOKRATISCHE KONTROLLMECHANISMEN UND INTERNATIONALES RECHT ZU SCHWÄCHEN

PALERMO, 04.03.2025

Die Migrationspolitik ist einer der ersten Bereiche, in dem die Regierung von Giorgia Meloni die Gewaltenteilung – ein fundamentales Prinzip unserer Demokratie – direkt angreift. Immer neue Gesetzesdekrete sind eine inzwischen etablierte Praxis der Regierung, um den normalen Gesetzgebungsprozess zu umgehen. Dadurch bündelt die Regierung immer mehr legislative Macht in ihren Händen – eine Macht, die vom Parlament ausgeübt werden sollte. Diese Strategie zeigt sich besonders in der Migrationspolitik, wo Dekrete zunehmend weitreichende und einflussreiche Regelungen umfassen. So zum Beispiel das Decreto Flussi, das weit über den Arbeitsmarktzugang, für das es eigentlich bestimmt war, hinausreicht und nun auch zahlreiche andere Bereiche betrifft. Ein weiteres Beispiel ist das Dekret zur Aktualisierung der Liste sogenannter "sicherer Herkunftsstaaten": diese Entscheidung verwehrt in der Praxis vielen schutzbedürftigen Personen ihr Recht auf Zuflucht und Sicherheit.

Der Versuch, die Gewaltenteilung zu untergraben, gipfelt in der Einführung eines kürzlich verabschiedeten Verfassungsgesetzes, das in erster Lesung in der Abgeordnetenkammer verabschiedet wurde und eine Reform vorsieht, die die Trennung der Laufbahnen nach sich zieht.

(siehe hierzu auch unseren erklärenden Artikel „In Italien gilt das Prinzip der Gewaltenteilung... noch“).

Dies bedeutet, dass der Oberste Justizrat abgeschafft und in zwei kleinere Gremien aufgeteilt wird. Außerdem soll sich das Wahlverfahren seiner Mitglieder ändern. Zudem besteht durch die Trennung der Laufbahnen und der Ausbildung von künftigen Staatsanwält*innen oder Richter*innen das Risiko, dass Beamt*innen ausgebildet werden, denen die Unparteilichkeit fehlt, die für diese Berufe die eigentliche Grundlage darstellen sollte. Nur solange Staatsanwält*innen in der Rechtsprechungstradition verankert bleiben, werden sie als Vertreter*innen des Rechts ausgebildet – nicht als eine bestimmte Art von Magistrat – und vertreten das öffentliche Interesse in Strafverfahren, wobei sie die Verfassung wahren. Die Trennung der richterlichen Laufbahnen gefährdet ernsthaft die Unabhängigkeit und Autonomie der Justiz.

Sie bedroht die juristische Distanz zu politischen Kräften und riskiert, ihre Fähigkeit zu verlieren, die Rechte aller Bürger*innen zu garantieren sowie die Möglichkeit, Regierungshandlungen juristisch anzufechten.

Dies ermöglicht es der Regierung, die Justizkultur der Staatsanwaltschaft zu beeinflussen, wodurch die Justiz ihre Rolle als Garantin für verfassungsmäßige Rechte verliert und zu einem bloßen Dienstorgan wird, das sich der regierenden Mehrheit unterwirft.

Zur Verteidigung der Unabhängigkeit der Justiz haben am 27. Februar zahlreiche Richter*innen und Staatsanwält*innen an einem Streik teilgenommen, um den Rückzug dieser Reform zu fordern. Sie wiesen darauf hin, dass bereits zahlreiche Einschränkungen hinsichtlich des Übergangs zwischen verschiedenen Justizlaufbahnen bestehen, von denen jährlich im Durchschnitt nur vier Personen betroffen sind. Es gibt also keinen akuten Handlungsbedarf für diese Reform. Daher betonten sie, dass die Reform offensichtlich von anderen Interessen und Absichten getrieben wird als denen, die offiziell vom Staat angegeben werden. Es wurden Bedenken geäußert, dass die Staatsanwaltschaft künftig der Exekutive unterworfen werden könnte, ähnlich wie es in anderen Ländern der Fall ist, in denen die Trennung der Justizlaufbahnen bereits existiert, wie beispielsweise Polen.

Ein weiteres bezeichnendes Beispiel dieser Zentralisierung der Macht ist das Dekret, das die Zuständigkeit der spezialisierten Abteilungen der Migrationsgerichte an die Berufungsgerichte überträgt.

Diese gesetzliche Änderung verringert die Fähigkeit der Justiz, Migrationsfälle mit der gebotenen Fachkompetenz zu behandeln, und schwächt de facto ihre Möglichkeit, Regierungsentscheidungen anzufechten, wenn diese gegen nationales oder internationales Recht verstoßen. Diese Reform ist Teil eines Prozesses der Aushöhlung der juristischen Funktion und scheint eine Reaktion auf die zahlreichen Gerichtsurteile zu sein, die in mehreren Fällen die Haft in den albanischen Abschiebezentren (wie Gjadër und Shëngjin) nicht bestätigt haben.

Die Gründe für diese Nicht-Validierungen der Haft sind keine bloßen ideologischen Entscheidungen, wie von der Regierung dargestellt, sondern basieren auf wesentlichen rechtlichen Erwägungen, die mit dem Schutz der Menschenrechte und der Einhaltung internationaler Verpflichtungen zusammenhängen.



Palazzo dei marescialli, CSM Hauptsitz CC BY-SA 4.0

Die Beseitigung demokratischer Kontrollmechanismen auf nationaler Ebene wirft zudem Licht auf einen weiteren Fall, der Hand in Hand mit diesen Maßnahmen verläuft, um die Macht der Exekutive so weit zu konzentrieren, dass sie international autonom agieren und entscheiden kann.

Am 19. Januar verhaftete die italienische Anti-Terror-Einheit (DIGOS) Osama Almasri, der für seine zentrale Rolle als Chef der libyschen Kriminalpolizei bekannt ist. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag hatte am 18. Januar seine Inhaftierung angeordnet, da er verantwortlich für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in der Haftanstalt Mitiga ist. Dennoch wurde Almasri am 21. Januar aufgrund eines angeblichen "Verfahrensfehlers" wieder freigelassen. Nach Darstellung der italienischen Regierung besteht dieser Fehler darin, dass der Haftbefehl ohne vorherige persönliche Rücksprache mit Justizminister Carlo Nordio, der für die Kommunikation mit dem IStGH zuständig ist, ausgestellt und vollzogen wurde.

Dies widerspricht jedoch der offiziellen Vorgehensweise bei der Ausstellung eines Haftbefehls, der nach Angaben des IStGH an die Botschafter*innen von sechs verschiedenen Ländern übermittelt und später an die Justizminister*innen – darunter auch Carlo Nordio – weitergeleitet wurde

.Auch in diesem Fall kann argumentiert werden, dass die Meloni-Regierung die Trägheit und den Mangel an exekutiver Macht internationaler Organisationen ausnutzt, um harte Fakten zu schaffen. Dasselbe wurde mit dem Versuch beabsichtigt, Asylverfahren in albanische Zentren zu externalisieren und dort Abschiebungen durchzuführen, obwohl ein endgültiges Urteil des Europäischen Gerichtshofs zu dieser Sache noch aussteht. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Meloni-Regierung mit dem Albanien-Projekt versucht, einen Präzedenzfall zu schaffen und eine juristische Grauzone in der europäischen Rechtsprechung zu füllen. International scheint Meloni mit diesem Vorgehen nicht allein zu stehen, sondern vielmehr im Zentrum einer nationalistischen Bewegung, die die Legitimität internationaler Institutionen weltweit infrage stellt, um eine vermeintliche nationale Souveränität zurückzufordern. Diese Argumentation zeigt sich auch in der Abschiebung Almasris, die Meloni mit der Rettung der Italiener*innen vor einem gefährlichen Subjekt, das Italien schnell wieder verlassen musste, begründete.



Minister Carlo Nordio CC BY-SA 4.0

Um sich als Verteidigerin der italienischen Interessen zu präsentieren, betonte sie zudem, dass Almasri bereits in Deutschland gestoppt wurde, bevor der Haftbefehl genau in dem Moment ausgestellt wurde, als er italienischen Boden betrat. Dies nährt das Narrativ, dass das internationale System gegen das italienische Volk arbeitet, indem Italien mit diesem Problem belastet wurde und der Staat just in dem Moment gezwungen war, mit Almasri umzugehen, als der Haftbefehl ausgestellt wurde.

Das Justizsystem auf nationaler und europäischer Ebene scheint die letzte Bastion gegen politische Entscheidungen zu sein, die internationale Vereinbarungen und die Rechte der Person gefährden könnten, welche am meisten schutzbedürftig sind. Doch die Regierung untergräbt diesen Schutzmechanismus zunehmend und zeigt eine wachsende Bereitschaft, den rechtlichen Schutz von Migrant*innen und Asylsuchenden zu schwächen.

Die Gefahr, dass dies nur der erste Schritt hin zu einer vollständigen Vorgabe gesellschaftlicher Uniformität ist, die keine abweichenden Meinungen zulässt, scheint offensichtlich zu sein.

Die Risse in diesem System von Garantien sind bereits deutlich erkennbar, ein klares Beispiel dafür ist der Open-Arms-Fall, der eine Präzedenz schafft, bei dem der Schutz der Grenzen über den Schutz der Menschenrechte gestellt wird.

Der Paragon-Fall, der das Ausspionieren von Menschenrechtsaktivist*innen und regierungskritischen Journalist*innen umfasst sowie das DDL Sicurezza (Sicherheitsdekret), das das Demonstrationsrecht und den Handlungsspielraum von SAR-NGOs drastisch einschränkt, sind weitere gravierende Beispiele für diese Hegemonisierung von Ideen seitens der Regierung. Diese schaffen die Möglichkeit ab, dem Narrativ der Regierung wirksam entgegenzuwirken, und untergraben damit auch die vierte Gewalt, die neben der Exekutive, Legislative und Judikative existiert – nämlich die Presse- und Meinungsfreiheit.

Die Gewaltenteilung ist unverzichtbar, um ein demokratisches System zu schützen, da sie Machtmissbrauch von einem einzigen Akteur verhindert. In einer globalisierten Welt beruht Demokratie auf einem System von Checks and Balances, demokratischen Kontrollmechanismen, dessen Grundlage der Rechtsstaat, eingebettet in ein internationales System, ist. Bislang war das Gesetz in der Lage, demokratische Prinzipien zu schützen und die Beziehungen zum Europäischen System zu erhalten. Was in der Migrationspolitik passiert, zeigt die besorgniserregende Tendenz, die die Regierung in Richtung Machtzentralisierung einschlägt, indem sie die Trägheit internationaler Institutionen ausnutzt, um harte Fakten zu schaffen, die ihre Macht im Inland festigen und wirksame Oppositionsmöglichkeiten zu ihren Positionen ausschalten.

Erläuterung des italienischen Gesetzentwurfs zur Trennung der Laufbahnen in der Justiz

Eine kleine Einführung in das Rechtsprinzip, das die italienische Regierung unter Giorgia Meloni untergraben möchte. Um zu verstehen, welcher gefährlicher Umbruch in der Gewaltenteilung derzeit in Italien vor sich geht, haben wir diese Erklärung der angestrebten Reform von unserer Rechtsanwältin Germana Graceffo zusammenstellen lassen.

- Die **Gesetzgebende Gewalt (Legislative)** liegt beim **Parlament**, das in zwei Kammern unterteilt ist, die Abgeordnetenkammer („Camera dei deputati“) und die Senatskammer.
- Die **Exekutive** wird von der Regierung ausgeübt.
- Die **richterliche Gewalt oder Judikative** wird von der Justiz (sogenannte „Magistratura“) ausgeübt.

Die Justiz hat die Aufgabe, das Gesetz durchzusetzen, Konflikte zwischen Privatpersonen und Institutionen zu regeln und Sanktionen zu verhängen, wie beispielsweise die Einschränkung der Freiheit.

Alle Grundprinzipien der Justiz sind in der Verfassung verankert. Ihre Normen können ausschließlich durch ein komplexes Verfahren verändert werden, um die von den Gründungspersonlichkeiten der Verfassung in der Nachkriegszeit formulierten Grundprinzipien zu schützen.

Derzeit ist die italienische Justiz intern unterteilt in:

- **Staatsanwaltschaft, d.h. Richter*innen**, die die Rolle eines*r Staatsanwalts*wältin einnehmen, der für die Wahl des Staates einsetzen und u.a. folgende Maßnahmen fördert:
 1. die Bestrafung derjenigen, die gegen ein vom Staatssystem geschütztes Rechtsgut verstoßen haben;
 2. die Rechte der schwächeren Personen zu schützen
- **Zivil- und Strafrichter**, die als „Dritte“ in einem Konflikt auftreten und durch Auslegung und Anwendung der staatlichen Gesetze entscheiden.

Wichtig: ob Staatsanwalt*wältin oder Richter*in in Zivil- und Strafprozessen: es handelt sich in beiden Fällen um eine Ausbildung als Richter*in!

Am 16. Januar 2025 verabschiedete die Abgeordnetenkammer einen neuen Gesetzesentwurf zur Reform des Justizsystems, in dem die Regierung Meloni vorschlägt, die Justiz (Magistratura) durch eine weitreichende Verfassungsreform in zwei Teile zu spalten, wodurch die Laufbahn von und die Regelungen für Staatsanwält*innen und Zivil- und

Strafrichter*innen getrennt werden, was wahrscheinlich zu einem Volksentscheid (Referendum) zur Bestätigung des Vorschlags führen wird. [1]

Die wichtigsten geplanten Punkten für die Erreichung der Trennung der Laufbahnen der Zivil- und Strafrichter*innen und der Staatsanwält*innen sind folgende:

1. Für Zivil- und Strafrichter*innen und Staatsanwält*innen sollen in Zukunft unterschiedliche Regeln gelten (z.B. Einstellung, Ausbildung, Organisation, Beförderung), die alle durch das allgemeine Recht und nicht durch die Verfassung geregelt werden.

- Ein*e Richter*in wird sich sofort für eine der zwei Laufbahnen entscheiden müssen und kann nie wieder zu einer anderen Kategorie wechseln.[2]
- Künftig kann die Regierung die Regeln der Justiz ändern, und in „außerordentlichen und dringenden“ Fällen auch ohne die Zustimmung des Parlaments: die Vorstellung, dass die Justiz für alle und zu jeder Zeit gleich ist, verliert somit an Bedeutung.
- Die Figur des*der Richters*in als unabhängige*r und unparteiische*r Funktionär*in der Justiz, der*die nur dem Gesetz unterworfen ist, wird abgeschafft.
- Die Unterstellung der Staatsanwaltschaft unter die Exekutive würde den heute verfassungsrechtlich garantierten Schutz des Beschuldigten und des Verdächtigen im Strafrecht gefährden.

2. Der Oberste Rat der Magistratur/Justiz (CSM), das Selbst-Regierungsorgan der Justiz mit Disziplinarbefugnissen, **wird abgeschafft**; den Vorsitz führt der*die Präsident*in der Republik; der*die Vizepräsident*in ist ein vom Parlament gewähltes „Laien“-Mitglied (kein*e Richter*in); derzeit sind Mitglieder des CSM:

- a) zwei Drittel Richter*innen des Obersten Gerichtshof (ergo mit viel Erfahrung) demokratisch von den anderen Richter*innen gewählt;
- b) ein Drittel Rechtsexpert*innen, die vom Parlament gewählt werden.

3. Die derzeitigen Aufgaben des Oberste Justiz-Rates (CSM) werden an drei verschiedenen neuen Selbstverwaltung - organen der Justiz übertragen:

A. Der CSM für die Staatsanwaltschaft, mit Selbstorganisationsbefugnissen, aber ohne Disziplinarbefugnisse und mit Zuständigkeit nur für Staatsanwält*innen; die Mitglieder werden durch Los bestimmt: zwei Drittel aus allen italienischen Staatsanwält*inenn; ein Drittel aus einer Liste von Rechtsexpert*innen, die vom Parlament nach jeder Neuwahl aufgestellt wird.

→ Die meisten Mitglieder des CSM werden nicht mehr von den Richter*innen selbst demokratisch gewählt.

[1] Im Juni 2022 waren die Bürger*innen in Italien aufgerufen, über die Trennung der Laufbahnen von Zivil- und Strafrichter*innen und Staatsanwälten*innen abzustimmen. Das Referendum wurde von der Partei Lega gefördert, erreichte allerdings nicht die erforderliche Stimmenanzahl, da nur 21% der Wähler*innen teilnahmen.

[2] Derzeit kann infolge der jüngsten Änderungen durch die Cartabia-Reform (Ministerin der früheren Regierung Draghi) der Wechsel/Übergang nur einmal stattfinden, während bis 2022 vier Übergänge vorgesehen waren

→ Die Unabhängigkeit und die Selbstbestimmungsmöglichkeit der Justiz werden durch eine Einmischung der Exekutive in die Justiz, die die Grundlagen der Demokratie und der Verfassungsgrundsätze untergräbt, beeinträchtigt.

B. Der CSM für die Zivil- und Strafrichter mit Selbstorganisationsbefugnissen, aber ohne Disziplinarbefugnis, mit ausschließlicher Zuständigkeit für Richter*innen; es wird genau dieselben Modalitäten für die Auswahl seiner*ihrer Mitglieder haben; es werden dieselben kritischen Punkte, die für den CSM für die Staatsanwaltschaft (a) festgestellt wurden, beachtet.

C. Das Oberste Disziplinargericht (A.C.D.), das für die Disziplinaraufsicht über alle Arten an Richter*innen zuständig ist, wird aus 15 Mitglieder bestehen:

Drei Rechtsexpert*innen, die vom*von der Präsident*in der Republik ernannt werden;

Drei Expert*innen, die vom Parlament ernannt werden;

Sechs Richter*innen der obersten ordentlichen Gerichte, die durch Los gewählt werden;

Drei Staatsanwält*innen mit Erfahrung an den obersten ordentlichen Gerichte, die ebenfalls durch Los gewählt werden;

Der*die Präsident*in des Obersten Disziplinargericht wird aus den Reihen seiner Rechtsexpert*innen, nicht aus den Richter*innen gewählt; gegen die Entscheidungen des Obersten Disziplinargerichts kann nur vor dem Obersten Disziplinargericht Berufung eingelegt werden, die Zusammensetzung der Richter*innen muss sich von der ersten Entscheidung unterscheiden (die interne Organisation, die Verfahren, Disziplinarverstöße und Sanktionen werden durch ein ordentliches Gesetz festgelegt).

→ Die Autonomie und Unabhängigkeit der Justiz wird untergraben, die von der Exekutive, die über eine Mehrheit im Parlament verfügen wird, erpresst und angegriffen werden kann.

→ Das Losverfahren zur Ernennung der Mitglieder widerspricht den Prinzipien der Demokratie und insbesondere dem Prinzip der Repräsentation. Die ausgelosten Richter*innen werden nur sich selbst vertreten und nicht ganze Gruppen von Magistrat*innen, da ein Wahlmandat fehlen wird.

Schlussfolgerungen

Den Befürworter*innen zufolge wurde diese Reform als notwendig erachtet, um die ideologischen Strömungen[3], in die die Justiz gespalten ist und denen auch die Mitglieder des CSM angehören, zu blockieren; ihrer Ansicht nach sollte der*die Staatsanwält*in ein*e Regierungsbeamter*beamtin sein, ähnlich organisiert wie die Staatsanwaltschaft im nordamerikanischen und britischen System.

Nach Ansicht einiger einflussreicher Kommentator*innen würde es dann genügen, die von der italienischen Verfassung geforderte Autonomie und Unabhängigkeit zu erzwingen, um formell und de facto zu verhindern, dass Mitglieder der CSM einer Strömung innerhalb der Justiz anzugehören oder sich in ihr zu engagieren.

Zu den Kritikpunkten an der Einrichtung neuer Verfassungsorgane (zwei CSM und der A.C.D.) gehört auch die der Menschen, die glauben, dass dadurch ein zusätzlicher Arbeitsaufwand für die Ernennungen und die Verwaltung der Apparate entsteht, der die parlamentarische Arbeit belastet und den politischen Strömungen weitere Möglichkeiten bietet, prestigeträchtige Positionen zu besetzen.[4]

Jedenfalls scheint eine Sache unbestreitbar: Diese Reform wird die realen, temporären und spezifischen Probleme der italienischen Justiz nicht lösen, die mit dem Mangel an Richter*innen, Kanzleibeamt*innen und Kriminalpolizist*innen zusammenhängen und sich in jahrelang Wartezeiten auf ein Urteil, in Hunderten von verjährten Verfahren, in Justizirrtümern und in der Überfüllung der Gefängnisse äußern.

Rechtsanwältin Germana Graceffo
im Rahmen des Monitoringprojektes
von *borderline-europe*, Catania,
05.02.2025

Aus dem Italienischen von Roberta
Spinelli

[3] In der Magistratur gibt es unterschiedliche politische Strömungen/Richtungen und Gruppen, z.B. die Gruppe „Die demokratische Magistratur“ u.a..Diese Gruppen sollen unterbunden werden. Mit der Trennung der Ausbildungen will die Regierung erreichen, dass Richter*innen, die z.B. Staatsanwält*innen werden, politisch nur im Sinne der Regierung handeln. (Anm. der Redaktion).

[4] Während des gesamten Jahres 2024 hat das italienische Parlament kein Mitglied des Verfassungsgericht gewählt, nachdem die Amtszeit am 11.11.2023 endete. Im Dezember 2024 endete die Amtszeit von zwei weiteren Richtern. Bis heute wurde noch kein neuer Richter gewählt, da sich die verschiedenen politischen Kräfte, die sich mit der Logik der Teilung der öffentlichen Ämter beschäftigen, nicht einigen konnten.)