

Aktuelle Reformvorschläge und Unabhängigkeit der Justiz in Italien

RLG Giacomo Oberto, Turin, Stellvertretender Generalsekretär der Internationalen Richtervereinigung

Bei Betrachtung der meisten europäischen Gerichtsbarkeiten offenbart sich ein Widerspruch zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und dessen tatsächlicher Ausführung. Allerdings in kaum einem anderen Land gewinnt der Streit um Gewaltenteilung und richterliche Unabhängigkeit eine solche Schärfe wie in Italien. Im italienischen System ist auf der einen Seite das verfassungsrechtliche Prinzip von der Gewaltenteilung und der Unabhängigkeit der Richter – insoweit Montesquieu folgend – verfassungsrechtlich verbrieft. Dem steht jedoch in der Realität eine nationale Gesetzgebung gegenüber, die allzu oft an eine »napoleonische Sicht« der Gewaltentrennung erinnert. Richter werden Beamten gleichgestellt und zu Erfüllungsgehilfen der Regierung degradiert, die lediglich exekutive Vorgaben zu vollziehen haben. Diese zu bedauernde Sicht der Dinge rückt immer mehr in den Fokus der italienischen Politik aber auch der breiten Öffentlichkeit. Unterstützung erfährt die »exekutiv-freundliche« Ansicht insbesondere durch die Medien, die versuchen, den Richtern unter Verweis auf deren »fehlende« Volkswahl beziehungsweise Ernennung unmittelbar durch die Bürger jegliche Legitimität abzusprechen.

Um die rechtspolitische Zuspitzung besser nachvollziehen zu können, lohnt ein Blick in die Staatsgeschichte Italiens. Der italienische Staat existiert in seiner derzeitigen Gestalt noch nicht allzu lange. Darüber hinaus muss in Rechnung gestellt werden, dass Italien – jeweils gebietsabhängig – Jahrhunderte lang fremden Herrschaften unterworfen war. Das mag erklären, warum die Italiener oder zumindest eine beachtliche Anzahl von ihnen im staatlichen Gebilde etwas »Feindliches« wännen. Für viele ist der Staat, die Regierung, die Verwaltung, eine institutionelle Einheit, die es zu »schmieren« gilt, um in den Genuss der verschiedensten Vorteile zu gelangen. So verwundert es dann umgekehrt nicht, dass die Bevölkerung dem Schutz des Vermögens des Staates keinen hohen Stellenwert beimisst. Die italienische Regierung ist sich über das geringe Vertrauen der Bürger in ihre Leistungsfähigkeit bewusst. Ebenso nimmt sie wahr, dass immer mehr Menschen versuchen, sich auf den unterschiedlichen Ebenen dem Eingriff des Staates zu ent-

ziehen. Der Staat reagiert auf diese Entwicklung, indem er immer strengere Gesetze erlässt, sei es im Straßenverkehr, im Bau- oder im Steuerrecht. In der Folge entsteht eine endlose Spirale, in welcher der Bürger nach immer neuen Schlupflöchern Ausschau hält und der Staat nach deren Entdeckung mit immer neuer Regulierung antwortet.

Die Väter der Verfassung der italienischen Republik vom 22.12.1947, allesamt hoch geschätzte Rechtsgelehrte, ahnten wohl diese Gefahren. Einige der Rechtsgelehrten mussten ihre negativen Erfahrungen mit der faschistischen Diktatur machen. Wohl auch aus diesem Grund hielten sie eine unabhängige Richterschaft für eine unabdingbare Grundregel des demokratischen Rechtsstaates. Die Verfassungsväter teilten weiter die feste Überzeugung, dass sich die Einrichtung einer autonomen »dritten« Gewalt und die Manifestation der richterlichen Unabhängigkeit nicht in einer rein abstrakten Verfassungsformel erschöpfen konnte. Vielmehr sahen sie es als unabdingbar an, die justiziellen Garantien in der Verfassung in einem gesonderten Abschnitt zu unterstreichen.

Nur stellvertretend sind in diesem Zusammenhang die nachstehenden Bestimmungen der italienischen Verfassung zu nennen:

- Die Richter sind nur dem Gesetz unterworfen;
- es dürfen keine Ausnahme- oder Sondergerichte errichtet werden;
- die Richter bilden einen selbständigen und von jeder Gewalt unabhängigen Stand (Anm.: Richter und Staatsanwälte gehören dem gleichen Stand an.);
- die Richter sind unabsetzbar. Sie dürfen weder dauernd noch zeitweilig vom Dienst enthoben und in einen anderen Amtssitz versetzt noch zu anderen Aufgaben bestimmt werden, es sei denn kraft eines Beschlusses des Obersten Gerichtsrates, der entweder aus den von der Verfassung festgesetzten Gründen und unter Wahrung des

darin vorgesehenen Verteidigungsrechtes oder mit Einwilligung der Betroffenen gefasst wird.

Besondere Aufmerksamkeit verdient zudem der so genannte Oberste Gerichtsrat (*Consiglio Superiore della Magistratura*, C.S.M.).

Hauptaufgabe des Obersten Gerichtsrates ist die Einstellung von Richtern, die Zuteilung der Richterämter, die Entscheidung in Versetzungs-, Beförderungs- und in Disziplinarverfahren (Art. 105 der Verfassung). Daneben können auf Vorschlag des Obersten Gerichtsrates wegen hervorragender Verdienste ordentliche Universitätsprofessoren für Rechtswissenschaften sowie Rechtsanwälte, eine fünfzehnjährige Berufstätigkeit aufweisen können und in den besonderen Anwaltslisten für die höhere Gerichtsbarkeit eingeschrieben sind, zu Mitgliedern des wichtigen Kassationsgerichtshofes berufen werden (Art. 106 Abs. 3 der Verfassung)

Zum Besetzungsverfahren legt der Art. 104 Abs. 2 und 3 der Verfassung fest, dass der Präsident der Republik, der Erste Präsident und der Generalstaatsanwalt des Kassationsgerichtshofs »kraft Gesetz« Mitglieder des Obersten Gerichtsrates sind. Dem Präsidenten der Republik steht der Vorsitz in diesem Gremium zu (Art. 104 Abs. 2 der Verfassung). Für die Bestimmung der restlichen Mitglieder des Rates beschränkt sich die Verfassung im Art. 104 Abs. 4 darauf, dass zwei Drittel der übrigen Mitglieder aus den Reihen der ordentlichen Richterschaft als Vertreter der verschiedenen Bereiche bestimmt werden. Das ausstehende Drittel wird von den beiden Kammern des Parlaments ernannt, wobei diese Ratsmitglieder aus den Reihen der Lehrstuhlinhaber für Jurisprudenz an den Universitäten und der Rechtsanwälte mit mindestens fünfzehnjähriger Berufspraxis entstammen müssen. Es obliegt demnach der ordentlichen Gesetzgebung, die Anzahl der wählbaren Mitglieder und den Wahlmodus festzulegen.

Die Zahl der wählbaren Mitglieder ist derzeit auf 24 – 16 Robenträger und 8 Laien – festgesetzt. Die acht Laienmitglieder werden vom Parlament in einer Sitzung der vereinigten Kammern in geheimer Abstimmung und mit Dreifünftelmehrheit der in der Sitzung anwesenden Mitglieder gewählt. Für den Fall einer notwendigen zweiten Abstimmung genügt sodann die (einfache) Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Für die von der Richterschaft zu wählenden Mitglieder gilt folgende Aufteilung: Zwei Mitglieder müssen Angehörige des Kassationsgerichts oder der Generalstaatsanwaltschaft beim Kassationsgericht sein, die ihre Kassationsämter auch tatsächlich ausüben. Vier Mitglieder sind von den verschiedenen Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten (*Procure della Repubblica presso i Tribunali*) oder von den Generalstaatsanwaltschaften bei den Oberlandesgerichten (*Procure della Repubblica presso le Corti d'appello*) zu entsenden. Zehn Mitglieder müssen aus der Richterschaft bei den Landgerichten (*Tribunali*) oder den Oberlandesgerichten (*Corti d'appello*) stammen, wobei sie ebenso ihr Amt tatsächlich ausüben haben.

Das Wahlsystem ist mit dem Gesetz vom 28.03.2002, Nr. 44, welches die Gesamtanzahl der Mitglieder von 33 auf 27 reduziert hat, in ein Mehrheitswahlrecht überführt worden. Nach wie vor nehmen an diesen Wahlen alle Angehörige der Richterschaft – in Italien sind das die Richter und Staatsanwälte mit Ausnahme der Rechtsreferendare ohne richterlichen Aufgaben – teil. Jedoch wurden die »regionalen« Wahlkreise abgeschafft. Diese wurden durch die drei Wahlkreise auf staatlicher Ebene substituiert: Der erste Wahlkreis ist den Kassationsrichtern zugeordnet, der zweite den Staatsanwälten und der dritte den Richtern an den Landgerichten und Oberlandesgerichten. Jeder Richter oder Staatsanwalt erhält drei verschiedene Stimmzettel. Auf jedem Stimmzettel darf jeder Wahlberechtigte nur eine Stimme abgeben: Die erste für einen Kassationsrichter, die zweite für einen Staatsanwalt und die dritte für einen Richter an einem Landgericht oder an einem Oberlandesgericht. Gewählt sind die Kandidaten, die die meisten Stimmen auf sich vereinigen können.

Die Verfassung legt die Amtsdauer der gewählten Mitglieder des Rates auf vier Jahre fest. Eine sich direkt anschließende Wiederwahl ist gemäß Art. 104 Abs. 6 der Verfassung nicht möglich. Die Verfassung bestimmt im Art. 104 Abs. 5 ferner, dass sich der Rat unter seinen vom Parlament ernannten Mitgliedern einen Vizepräsidenten wählt. Der Vizepräsident, der dem Präsidialausschuss vorsitzt, hat die Aufgabe, die Tätigkeiten des Rates sowie die Ausführung seiner Beschlüsse zu fördern und die Haushaltsmittel zu verwalten. Ferner vertritt der Vizepräsident des Obersten Gerichtsrates den Präsidenten bei dessen Abwesenheit oder Verhinderung und übt die Funktionen aus, die der Präsident an ihn delegiert.

Dank diesen Grundregeln hat die italienische Justiz während der letzten Dekaden ein beispielloses Niveau der (inneren und äußeren) Unabhängigkeit genossen. Aber gerade diese Unabhängigkeit ist heute ernstlich bedroht. Um die Tragweite dieser Drohung zu verstehen, muss man die Nachwirkungen der sog. Aktion »Saubere Hände« kennen. Die Aktion »Saubere Hände« nahm sich der tiefgreifenden politischen und wirtschaftlichen Korruption des Landes an, ohne diese jedoch völlig beseitigen und entwurzeln zu können.

Etwa zur selben Zeit erfuhren bestimmte »Rollenmuster« in der italienischen Öffentlichkeit eine starke Zuwendung. Das Ideal, um jeden Preis reich und berühmt zu werden – gegebenenfalls auch bei Verstoß gegen bestehendes Recht – ,gewann eine Art »Vorbildcharakter«, welcher von den Medien in den letzten zwanzig Jahren weidlich bedient wurde. Diese Problemlage verschlechterte sich weiter sukzessive, nachdem der mächtigste Unternehmer der Medienindustrie und zugleich der reichste Italiener als Regierungschef gewählt wurde.

Eben dieser Ministerpräsident und Chef der Regierungskoalition, aber auch leitende Angestellte seines Firmenimperiums, Freunde und einflussreiche Abgeordnete seiner Partei standen und stehen noch unter Anklagen. Allen wurden und werden Straftaten mit zum Teil schwerwiegenden Vorwürfen zur Last gelegt. Es ging und geht dabei um Lug und Betrug, Bestechung und Bestechlichkeit, um Paktierung mit der Mafia. Die Betroffenen entgegnen, sie seien Opfer einer von der Linken organisierten »richterlichen Verschwörung«. Dem hat die italienische Richtervereinigung erwidert, dass die Ermittlungen nur das Ergebnis der Gesetzesanwendung seien. Einzugesuchen sei, dass die Korruption eine nicht zu leugnende Tatsache sei. Viele Politiker seien durch rechtskräftige Urteile bestraft worden.

Und auch aktuell kehrt keine Ruhe ein. »Rote Roben« wollten ihn »aus dem Amt jagen«, lässt der Regierungschef tagtäglich und gebetsmühlenhaft über sein Medienimperium verbreiten. Vermeintlich politisierte Staatsanwälte und Richter seien allesamt »Kommunisten«. All das bleibt nicht ohne Wirkung: Anstatt über die Angeklagten, diskutiert Italien nunmehr über die Richter. Traurig, aber wahr.

Erst kürzlich hat das italienische Verfassungsgericht eine bisher geltende Immunitätsregelung kassiert, die vom Par-

lament im Juli 2008 verabschiedet worden war. Mit dem von ihm initiierten Gesetz hatte der italienische Ministerpräsident die juristische Unantastbarkeit für die vier höchsten Staatsämter abgesichert, darunter auch für sich selbst.

Mit ihrer Entscheidung haben die Verfassungsrichter den notwendigen Mut einer unabhängigen Richterschaft bewiesen. So hatten sie beispielsweise unter der Androhung des Reformministers und Lega-Nord-Führers Umberto Bossi zu beraten, das »Volk aufzuwiegen«, falls das Verfassungsgericht Berlusconi's Immunität ablehnen würde. Wer die Position des Premiers bestreite, urteile gegen das Volk, behauptete Bossi. In ähnlicher Weise argumentierten auch die Anwälte des Ministerpräsidenten im besagten Verfahren. Beide sitzen im Übrigen für die Partei des Ministerpräsidenten im Parlament. Die Handlungen der Ministerpräsidenten und seiner Regierung seien der Wille des Volkes – darüber dürfe sich kein Richter erheben. Ganz unverblümt wurde behauptet, der Regierungschef könne vor Gericht nicht wie jeder andere Bürger behandelt werden.

Dass diese Rechtsvorstellung nur bedingt mit den Grundprinzipien einer freiheitlichen und demokratischen Grundordnung in Einklang zu bringen ist, liegt nahe. In Deutschland käme einem vermutlich zumindest der Normengehalt des Art. 3 des Grundgesetzes in den Sinn. Laut dieser Norm haben alle Staatsbürger »die gleiche gesellschaftliche Würde und sind vor dem Gesetz ohne Unterschied des Geschlechtes, der Rasse, der Sprache, des Glaubens, der politischen Anschauungen, der persönlichen und sozialen Verhältnisse gleich«.

Die Kassation des Immunitätsgesetzes begründeten die römischen Richter eben mit jenem Verstoß gegen den Grundsatz, dass jeder Bürger vor Gericht gleich sei. Außerdem hätte es für das Immunitätsgesetz einer Verfassungsänderung mit der dafür üblichen Zweidrittelmehrheit bedurft. Stattdessen war das Gesetz mit einfacher Parlamentsmehrheit gegen die Stimmen der Opposition verabschiedet worden.

Nach der Aberkennung seiner Immunität durch das Verfassungsgericht hat der Ministerpräsident das Gericht und den Staatspräsidenten Napolitano vehement kritisiert. Berlusconi bezeichnete das Verfassungsgericht nach dessen Entscheidung als »politisches Organ«, das von den Linken beherrscht werde.

Als »Replik« auf die Kassation des Immunitätsgesetzes hat die Regierung nunmehr einen neuen Gesetzesentwurf im sog. »kurzen«, d.h. beschleunigten Verfahren ins Parlament eingebracht. Inhaltlich sieht der Entwurf vor, die Dauer von Prozessen für jede der drei gerichtlichen Instanzen auf maximal zwei Jahre zu befristen. Danach soll eine Verjährung eintreten. Der Gesetzesentwurf ist das Ergebnis einer Einigung zwischen dem Regierungschef und dem Parlamentspräsidenten.

Seit der Entscheidung der italienischen Verfassungsrichter Anfang Oktober 2009 steht der Ministerpräsident aufgrund der gegen ihn anhängigen Prozesse unter »speziellem« Druck. Die auch von ihm geäußerte Forderung, für viele Delikte kürzere Verjährungsfristen einzuführen, dürfte dem Ministerpräsidenten in den wieder anlaufenden Verfahren vermutlich wenig abträglich sein. Angesichts der nur zweijährigen Frist benötigt es nur wenig Phantasie, um das Hauptargument gegen die Verabschiedung des Gesetzes erahnen und erkennen zu können. In Italien müssten mit einem Schlag hunderttausende Verfahren ohne Urteil eingestellt werden. Käme es zur Begrenzung der Prozessfristen, würde der Regierungschef auf jeden Fall dem in Italien bekannten »Mediaset-Prozess« entgehen. Das Verfahren um den illegalen Handel des Berlusconi-Konzerns mit Fernsehrechten wäre am 21.11.2009 verjährt.

Sehr wahrscheinlich könnte sich der Premier auch des Prozesses wegen des Vorwurfs der Bestechung des britischen Anwalts David Mills entledigen. Mills wurde in zwei Instanzen verurteilt, weil er Geld dafür nahm, zugunsten Berlusconis falsch auszusagen. Der ebenfalls angeklagte Regierungschef war bis Oktober wegen der bis dahin gültigen Immunität vor Strafverfolgung geschützt. Es ist noch unklar, ab welchem Zeitpunkt eine Verjährungsfrist gemäß der neuen Regelung eintreten würde. So könnte hinsichtlich des Eintritts des Verjährungsbeginns bereits auf den Prozessbeschluss oder erst auf den ersten Verhandlungstag abgestellt werden. Der Mills-Prozess gegen Berlusconi wäre spätestens am 13.03.2010 verjährt. Mithin ist es wenig wahrscheinlich, dass sich der Premier tatsächlich vor Gericht verantworten muss. Vor einem erwarteten dritten Verfahren bliebe Berlusconi ungeschützt. Hauptsächlich geht es dabei um die Korrektheit der Bilanzen von Mediaset, dem Medienunternehmen des Ministerpräsidenten. Doch hier laufen die Ermittlungen noch.

Das anvisierte Gesetz sieht vor, dass ein Prozess höchstens sechs Jahre dauern kann, wobei jede der drei Instanzen auf zwei Jahre begrenzt bleibt. Dies würde für Delikte gelten, bei denen die Höchststrafe nicht über zehn Jahren liegt und wenn der Beschuldigte nicht vorbestraft ist. Ausgenommen sollen Mafia- und Terrorismusdelikte sein. Laufende Verfahren würde die Regelung nur betreffen, sofern sie bei Inkrafttreten des Gesetzes in der ersten Instanz sind. Bei Durchführung dieser Reform wäre sichergestellt, dass zumindest die obengenannten Prozesse gegen den Ministerpräsident aller Voraussicht nach eingestellt werden müssten.

Die Begrenzung der Prozessfristen ist aber nur die erste der von der Regierung geplanten Reformen. Darüber hinaus sieht die Exekutive eine tiefgreifende Reform der Verfassung und des Richtergesetzes vor. Die Trennung der beruflichen Laufbahn von Staatsanwälten auf der einen und von Richtern auf der anderen Seite ist der Kernpunkt dieser neuen Justizreform. Bedauerlicherweise fehlen zurzeit schriftliche Entwürfe. Aber angesichts der zu erwartenden Widerstände werden sie höchstwahrscheinlich kurzfristig in das parlamentarische Verfahren eingeführt, um die notwendigen Diskussionen auf ein Minimum zu reduzieren oder um sie gar gänzlich zu vereiteln.

Aber eines steht jetzt schon fest: Einziges Ziel der Reform ist es, größeren politischen Einfluss auf die Personalentscheidungen innerhalb der Justiz zu nehmen. Seit Jahren ist die Reform des Justizsystems in Italien ein heftig umstrittenes Thema. Die Mitte-Rechts-Regierung beschuldigt die Richter, sich jeglichen Innovationen im italienischen Justizsystem, das als veraltet und ineffizient betrachtet wird, verschließen zu wollen. Zuzugeben ist, dass mehrere Millionen Verfahren in Italien anhängig sind. Gleichwohl ist die beständige Ausweitung der politischen Einflussnahme auf die Justiz bei gleichzeitiger Aufweichung der richterlichen Unabhängigkeit nicht geeignet, erkannte Effizienzreserven zu heben. Die Vermutung liegt nahe, dass durch politische Kontrolle die (Korruptions-)Prozesse »gelenkt« werden sollen.

Gegenstand des plötzlichen Reformeißers ist auch der Oberste Gerichtsrat. Anstelle eines Gerichtsrates sollen künftig zwei Gerichtsräte eingeführt werden. Der eine ist für die Richter zuständig, der andere für die Staatsanwälte. Auffällig ist, dass die Richter und Staatsanwälte in jedem Rate nicht mehr über die Mehrheit der Stimmen verfügen sollen.

Bezeichnenderweise ist derzeit eine Expertenkommission beim Europarat zusammengetreten, die über eine neue Fassung der berühmten Empfehlung Nr. R (94) 12 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Unabhängigkeit, Effizienz und Rolle der Richter berät. Als Mitglied dieser Expertenkommission möchte ich Ihnen berichten, dass es auf europäischer Ebene einen sehr breiten Konsens darüber gibt, dass beim Obersten Gerichtsrat die Mehrheit der Stimmen aufseiten der Richter- und Staatsanwaltschaft liegen muss.

Nicht nur für diese Grundregel einer unabhängigen Richterschaft, sondern auch für alle anderen verfassungsrechtlich gewährten und bewährten justiziellen Rechte werden die italienischen Richter und die italienische Richtervereinigung unermüdlich eintreten. Sollte die Justiz eines Tages nicht mehr über die Mehrheit im so wichtigen Obersten Gerichtsrat verfügen, dann hätte das traditionsreiche Organ der richterlichen »Selbst«-Verwaltung sein beschämendes Ende gefunden.