



**PIFO**  
POLITISCHE  
ITALIEN-FORSCHUNG

JUSTUS-LIEBIG-  
 UNIVERSITÄT  
GIESSEN

INSTITUT FÜR  
POLITIKWISSENSCHAFT

**Legitimität und Unabhängigkeit**  
Auseinandersetzungen um Reformen  
zwischen Justiz und Politik in Italien

Maike Heber

**Occasional Papers**  
No. 14/2012

**Hrsg. von**  
Alexander Grasse

## **Impressum**

PIFO Politische Italien-Forschung  
Erscheinungsort: Gießen

**Hrsg.: Prof. Dr. Alexander Grasse**

Institut für Politikwissenschaft  
Justus-Liebig-Universität Gießen  
Karl-Glöckner-Str. 21 E  
35394 Gießen

Tel.: 0641 - 9923091 (Sokr.)

Tel.: 0641 - 9923090

Fax: 0641 - 9923099

E-Mail: [alexander.m.grasse@sowi.uni-giessen.de](mailto:alexander.m.grasse@sowi.uni-giessen.de)

ISSN: 1866 - 7619

Gießen, 2012

© Alexander Grasse

<http://www.italienforschung.de>

# Legitimität und Unabhängigkeit

## Auseinandersetzungen um Reformen zwischen Justiz und Politik in Italien

*Maike Heber*

<b>Inhalt</b>	<i>Seite</i>
1 Einleitung	5
2 Justiz und Legitimität	8
2.1 Über die Legitimität der politischen Ordnung	8
2.2 Über die Legitimität der Justiz	12
2.3 Demokratische Legitimität und Unabhängigkeit	15
3 Problembereiche des italienischen Justizwesens	18
3.1 Prozessdauer	18
3.2 <i>Magistratura</i> und Politik – zwischen Einflussnahme und Ersatzfunktion	20
3.3 Die Korruptionsermittlungen <i>Mani Pulite</i> und ihre Folgen	23
4 Aufbau und Funktionsweise der italienischen Justiz vor der Reform	27
4.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen	27
4.2 Selbstverwaltung	28
4.3 Ausbildung und Laufbahn	30
4.4 Die Staatsanwaltschaft	33
5 Der Konflikt um die Justizreform	35
5.1 Vor der Reform: Spannungen zwischen <i>Magistratura</i> und Politik	35
5.2 Vom ersten Reformentwurf bis zur Neufassung des <i>ordinamento giudiziario</i>	39
5.3 Die Reformierung der Reform und weiterer Handlungsbedarf	45
6 Fazit	50
Literaturverzeichnis	53
Zur Autorin	60



# 1 Einleitung

Seit dem Abtreten Silvio Berlusconis als Regierungschef ist es vergleichsweise ruhig um das schwierige Verhältnis von Justiz und Politik in Italien geworden. Allerdings war die Kritik an der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der *Magistratura*, die politische Akteure in den vergangenen Jahren regelmäßig äußerten, derart substanziell, dass sie womöglich über das politische Leben Berlusconis hinaus tiefe Spuren in der italienischen Gesellschaft hinterlassen hat. Hinzu kommt die Ineffizienz des italienischen Justizsystems, die für das Vertrauen der Bevölkerung in die Justiz ebenfalls relevant ist: Sie hat über Jahrzehnte zu einer enormen Prozessdauer geführt, sodass sogar schon von der Negierung rechtsstaatlicher Prinzipien gesprochen wird.<sup>1</sup> Wenn sich Zivil- und Strafprozesse grundsätzlich über mehr als zehn Jahre hinziehen, dann kann von Rechtssicherheit kaum gesprochen werden; ebenso gerät die Gleichheit vor dem Gesetz ins Wanken, da die Situation jene bevorteilt, die durch gute Anwälte Verjährungsfristen erreichen können oder schlicht überhaupt in der Lage sind, Prozesse über eine so lange Zeit zu führen.

Wäre es demnach dringend geboten gewesen, mit der 2002 begonnenen Justizreform die Funktionsweise der *Magistratura* tiefgreifend zu verbessern und den Abbau des Prozessstaus voranzutreiben, konzentrierte sich die öffentliche Debatte auf den vermeintlich politischen Einsatz strafrechtlicher Mittel gegen (prominente) Mitglieder der politischen Klasse und die darin bestehende Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kompetenzen der Justiz. Was als ein Bestandteil des berlusconianischen Populismus abgetan werden könnte, ist aus zwei Gründen von größerer Bedeutung: Zum einen findet sich auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur die Argumentation, die *Magistratura* habe mit der Bekämpfung von Korruption, Amtsmissbrauch und Organisierter Kriminalität ‚politisches‘ Terrain betreten, was sie längst zur Selbstdarstellung und Oppositionspolitik nutze und daher notwendigerweise in ihrer zur Unkontrolliertheit gewordenen Unabhängigkeit beschnitten werden müsse.<sup>2</sup> Zum anderen vermag die wiederholte fundamentale Kritik an der Justiz, sie sei politisch („rot“) motiviert und nicht demokratisch legitimiert,<sup>3</sup>

1 Varano 2002, S. 100; vgl. Paoli 2003, S. 156.

2 Leuzzi 2004; ein wenig indirekter der Autor eines der Standardwerke zum Verhältnis von *Magistratura* und Politik, Carlo Guarnieri, etwa in: Guarnieri 2003, S. 152, sowie Guarnieri/Pederzoli 2003, S. 188/193ff; vgl. Mariuzzo 2001.

3 Etwa Berlusconi nach der Aufhebung des Immunitätsgesetzes 2009: „Wir haben eine Minderheit von roten Richtern und Staatsanwälten, die äußerst gut organisiert sind und die die Justiz als politisches Kampfmittel einsetzen.“ zitiert nach: Galluzzo, Marco: *Berlusconi: Consulta di sinistra. Ed è scontro con il Quirinale*, in: Corriere della Sera, 08.10.2009, S.3, Übers. M.H.; vgl. Caselli 2005, S. 222.

den Glauben an die Legitimität und die Autorität der Justiz in der Bevölkerung durchaus zu erschüttern. In einem demokratischen Verfassungsstaat ist es aber alles andere als unerheblich, ob die Institutionen der politischen Ordnung von den Bürgern als legitim anerkannt werden oder nicht. Der Vorwurf der fehlenden Legitimität der Justiz rüttelt somit am Fundament des italienischen Verfassungsstaats. Wie aber wird die Justiz legitimiert? Die klassische Auffassung vom Montesquieu'schen *bouche de la loi* hat – so sie jemals stimmte – ebenso wie die strikte Trennung zwischen Politik und Recht an Überzeugungskraft verloren.<sup>4</sup> Auf Grund des zunehmenden Einflusses der Rechtsprechung auf den politischen Prozess im Zusammenhang mit der Etablierung des Verfassungsstaats, hat sich in der politischen Theorie eine breite Forschung entwickelt, die sich mit dieser Entwicklung auseinandersetzt. Die verschiedenen Ansätze<sup>5</sup> richten den Fokus auf die Verfassungsgerichtsbarkeit, eine Übertragung auf die *Magistratura ordinaria* in Italien ist aber durchaus möglich. Die Rechtfertigung der Judikative ist ihre Neutralität.<sup>6</sup> Macht, im Sinne einer Entscheidungsmacht über andere politische Institutionen, erlangt die Judikative lediglich, wenn sie über die Gültigkeit von Normen und Gesetzen entscheiden kann – allerdings nur unter der Bedingung, dass sie über hohes Ansehen verfügt und sie eine Autorität darstellt, deren Urteil man sich daher unterstellt.<sup>7</sup> Diese Autorität ist aber maßgeblich an die Erwartung von Neutralität und Apolitizität gebunden.<sup>8</sup> Hier lässt sich eine Verbindung zwischen Verfassungsgerichtsbarkeit und *Magistratura* herstellen: Zwar hat letztere keinen politischen Einfluss im Sinne einer Normenkontrolle,<sup>9</sup> es wird ihr jedoch unterstellt, mit den Mitteln der Rechtsprechung politisch zu agieren. Die Parallelität zur Verfassungsgerichtsbarkeit liegt demnach weniger in den formalen Kompetenzen, als vielmehr in der Überzeugung der Öffentlichkeit, dass die jeweiligen Gerichte politischen Einfluss ausüben.

---

4 Stone Sweet 2000, S. 127; Guarnieri 2003, S. 145; Säcker 1978, S. 16.

5 Stone Sweet 2000; Stone Sweet/Shapiro 2002; Vanberg 2000, 2005; Sieberer 2006; Lembcke 2007; Brodocz 2009; Verweis auf weitere Literatur bei Brodocz 2008, S. 250.

6 Guarnieri 1992, S. 14ff.

7 Brodocz 2009; Lembcke 2007.

8 Brodocz 2009, S. 259: „[...] schätzen die Bürger die Gerichte, weil sie als apolitische und unparteiische Institutionen gelten.“ Vgl. Vanberg 2005, S. 52; Sieberer 2006, S. 1309; Lembcke 2007, S. 342 unter Verweis auf Vorländer/Brodocz 2006, sowie S. 345f.

9 Diese Aussage ist insofern nicht ganz korrekt, als ordentliche Gerichte die Kompetenz haben, eine Norm vom Verfassungsgericht prüfen zu lassen, wenn Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit bestehen und diese Norm relevant für ein anhängiges Verfahren ist. Bezüglich der Verfahrensregelungen siehe Consiglio Superiore della Magistratura 2006, S. 1, bezüglich der Auswirkungen auf die Rechtsprechung: Newell 2005, S. 38.

An die Überzeugungen bezüglich der Amtsausübung geknüpft sind aber auch die Legitimitätsüberzeugungen in der Bevölkerung, wie sowohl anhand institutionentheoretischer Überlegungen als auch systemanalytischer Modelle gezeigt werden kann. Diese Überlegungen bilden die Basis eines Analyseschemas, mit dem die Frage beantwortet werden soll, inwieweit die derzeitige Situation der italienischen Justiz ein legitimatorisches Problem darstellt. Daran schließt sich die Frage an, inwieweit die Justizreform von 2002 bis 2007 auf diese Situation eingewirkt hat.

In einem ersten Schritt werden die Analyseebenen erläutert: Der institutionentheoretische Ansatz Lembckes, nach dem die Legitimität einer Institution von der Erfüllung der an ihre Leitidee geknüpften Erwartungen abhängt, wird dem systemtheoretischen Modell Westles gegenübergestellt, das im Rückgriff auf Easton als einen Aspekt positiver politischer Unterstützung die Übereinstimmung der *realen* Ordnung mit den übergeordneten (*idealen*) Ordnungsvorstellungen herausstellt. Davon abzugrenzen sind weitere Unterstützungsformen, die sich u.a. auf den *Output* des politischen Systems beziehen, ein Aspekt, der in der Institutionentheorie eher vernachlässigt wird (2.1). Darauf aufbauend sind die Grundlagen spezifisch der Legitimität der Rechtsprechung zu beleuchten (2.2), ein Thema, das nicht ohne einen Exkurs zur richterlichen Unabhängigkeit behandelt werden kann (2.3). Im Anschluss daran wird der Blick auf die Problemstellen des italienischen Justizwesens gelenkt, die dazu geführt haben, dass die Legitimität der Justiz Gegenstand der öffentlichen Debatte geworden ist: die Prozessdauer (3.1) sowie die vermeintlich ‚politisierte‘ Rechtsprechung (3.2, 3.3). Ehe abschließend der Reformprozess in seinen einzelnen Abschnitten und Maßnahmen analysiert wird (5), erfolgt eine Darstellung des strukturellen Aufbaus des Justizsystems (4), um mögliche Ansatzpunkte für die Reform herauszuarbeiten und diese besser verständlich zu machen.

## 2 Justiz und Legitimität

### 2.1 Über die Legitimität der politischen Ordnung

Legitimität lässt sich zunächst als die Anerkennung von Rechtmäßigkeit oder ‚Richtigkeit‘ von Herrschaft definieren. Abgeleitet von den drei Weber’schen Typen legitimer Herrschaft kann von traditionaler, charismatischer und rationaler Legitimität gesprochen werden.<sup>10</sup> Letztere bindet Herrschaft an Gesetzmäßigkeit und Verfahren, womit sich Legitimität durch Legalität definiert. Notwendigerweise hinzu tritt der Glaube der Beherrschten in die Rechtmäßigkeit der Ordnung.

Zwei Ansätze aus verschiedenen Forschungsrichtungen widmen sich diesem Verhältnis zwischen Legitimitätsanspruch der politischen Ordnung einerseits und der tatsächlichen Legitimitätsüberzeugung der Beherrschten andererseits. Lembcke vertritt einen institutionentheoretischen Ansatz, der stark auf den symbolischen Gehalt politischer Ordnungen rekurriert. Demgegenüber steht Westles empirisch ausgerichtete und aus Easton weiterentwickelte, systemtheoretische Analyse. Trotz der unterschiedlichen Ausrichtung zeigen sich Parallelen im Hinblick auf die Abhängigkeit der Legitimitätsüberzeugung von der Übereinstimmung des Institutionenhandelns mit den übergeordneten Ordnungsvorstellungen. Worauf sich der Legitimitätsglaube der Beherrschten im spezifischen Fall bezieht (beziehen soll), ergibt sich daher aus der Ordnung selbst und den Vorstellungen darüber, was ‚richtig‘ und ‚gut‘ ist, aus denen diese Ordnung wiederum hervorgeht.

Lembcke spricht unter Bezugnahme auf Kielmannsegg von einer Legitimitätsidee, durch die sich jede politische Ordnung rechtfertigt.<sup>11</sup> In einem Verfassungsstaat sei dies „die Idee einer vom vernünftigen Willen aller getragenen freiheitlichen Ordnung“,<sup>12</sup> die in der Konstituierung einer Verfassung und ihrer Prinzipien mündet. Die Umsetzung der Idee der freiheitlichen Ordnung konkretisiert sich in verschiedenen Strukturprinzipien, etwa der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Auf der Grundlage dieser „Legitimationsprinzipien“ stehen die einzelnen Institutionen, ohne dass

---

10 Westle 1989, S. 24.

11 Lembcke 2007, S. 429; vgl. Westle, die darauf verweist, dass ein systemtransformierender Legitimitätsglaube etwa in der Bundesrepublik nicht ausreichend wäre, um Legitimität zu begründen, dieser sich also auf bestimmte Eigenschaften der politischen Ordnung beziehen muss, S. 25.

12 Lembcke 2007, S. 429.



einer Institution genau ein Prinzip zuzuordnen wäre.<sup>13</sup> Die einzelne Institution ist ihrerseits vermittelnder Ausdruck einer Leitidee,<sup>14</sup> einer „richtungsweisenden“, komplexen Idee, die – wenn sie an Überzeugungskraft, an Geltung gewinnt – in den Gründungsmoment einer Institution übergeht. Die Institution repräsentiert diese Idee und verweist auf sie, wodurch das institutionelle Handeln den Anstrich von „Richtigkeit“ erhält.<sup>15</sup> Die Leitidee verleiht der Institution Legitimität. Verließe die Institution diesen „normativen Horizont“, so bedeutete dies daher den „Verlust ihrer Daseinsberechtigung“.<sup>16</sup> Voraussetzung für die Akzeptanz der Institution als legitim ist aus dieser Sicht, dass sie in ihren Handlungen die Leitidee angemessen verkörpert und in diesem Sinne richtig, also legitim handelt. Dass sie dies tut, ist ein Vertrauensvorschuss seitens der Bürger.<sup>17</sup> Damit ist zwangsläufig eine Erwartungshaltung an die Institution verbunden, die zur Erhaltung ihrer Autorität diesen Erwartungen entsprechen muss.<sup>18</sup>

Der systemtheoretische Ansatz Eastons bezieht sich zunächst auf die Stabilität politischer Systeme, deren Grundlage in der Unterstützung durch die Systemmitglieder zu finden ist.<sup>19</sup> Der Begriff der Legitimität erscheint dabei lediglich als eine Unterstützungsform unter vielen. Unterstützung und Legitimität sind nicht als Synonyme zu verstehen, Westle weist jedoch zu Recht darauf hin, dass rechtsstaatliche Demokratie in weit höherem Maß auf die freiwillige Zustimmung ihrer Bürger zum politischen System angewiesen ist als andere Systeme<sup>20</sup> und somit Unterstützung eine zentralere Bedeutung für den Legitimitätsanspruch von Demokratien darstellt. Sie können ihre eigenen Voraussetzungen nicht erfüllen, denn „die Demokratie [hat sich] normativ und institutionell in unmittelbare Abhängigkeit von der freiwilligen Zustimmung der Beherrschten gegeben“,<sup>21</sup> weshalb die Aufrechterhaltung der Ordnung durch Zwang nur in sehr geringem Maße möglich ist. Politische Unterstützung lässt sich insofern mit Legitimität in Beziehung setzen, als die Legitimitätsüberzeugungen mit dem Legitimitätsanspruch der

---

13 Ebd. S. 429f; 434. Der hier verwendete Institutionenbegriff folgt der stark soziologischen Prägung, wie sie in den neuen Ansätzen für eine Institutionentheorie der politischen Wissenschaft verwendet wird, s. dazu Lembcke 2007, S. 57 mit Verweis u.a. auf Göhler 1994.

14 Nach Maurice Hauriou *idée directrice*; vgl. hierzu Rehberg 1994, insb. S. 65-69.

15 Lembcke 2007, S. 51, vgl. Rehberg 1994, S. 67.

16 Lembcke 2007, S. 52.

17 Brodocz 2008, S. 260.

18 Ebd. S. 259f.

19 Uhl 2011, S. 96.

20 Westle 1989, S. 27f.

21 Westle 1989, S. 28.

Herrschaftsordnung korrelieren müssen, d.h. deren Rechtfertigung von den Beherrschten anerkannt wird.<sup>22</sup> In einem demokratischen Verfassungsstaat verweist diese Rechtfertigung in erster Linie auf ebenjene Zustimmung der Beherrschten. Daraus lässt sich folgern: Fehlt die Unterstützung gegenüber dem politischen System oder mehrerer seiner Elemente, so ist dies für den demokratischen Verfassungsstaat existenziell.

Die Unterstützung für das politische System setzt sich nach Westle, auf Grundlage von Eastons Modell, aus mehreren Elementen zusammen.<sup>23</sup> Für unseren Kontext sind die Unterstützung der politischen Ordnung in ihren jeweiligen Abstufungen und jene der politischen Herrschaftsträger von Relevanz. Die Unterstützungsformen sind zu trennen in ‚diffus‘, d.h. grundsätzlich und dauerhaft, und ‚spezifisch‘, d.h. kurzfristig und auf einzelne *Outputs*/politische Ergebnisse bezogen. In Bezug auf die politische Ordnung richtet sich die diffuse Unterstützung auf die Zustimmung zur politischen Ordnungsvorstellung, die hinter der formalen bzw. materialen politischen Ordnung steht. Mit anderen Worten unterstützt das Systemmitglied die Normen, Werte und Strukturen, die in der formalen politischen Ordnung (der Verfassung, in unserem Fall) realisiert werden sollen.<sup>24</sup> Davon zu trennen ist die Umsetzung selbst, die im Verfassungstext sowie in der Verfassungswirklichkeit zum Ausdruck kommt. Entspricht in den Augen des Systemmitglieds die formale bzw. die materiale Ordnung der eigenen Ordnungsvorstellung oder der Normativität der Ordnung selbst, so fällt die Unterstützung positiv aus. Da die formale Ordnung (d.h. hier: die Verfassung) und umso mehr die materiale Ordnung (d.h.: die Verfassungswirklichkeit) wandelbar sind, besteht die Möglichkeit, dass auch die Bewertung des Systemmitglieds sich wandelt. Daher fehlt es dieser Form diffuser Unterstützung an Dauerhaftigkeit und wird von Westle als ‚diffus-spezifisch‘ klassifiziert.<sup>25</sup>

Da die Unterstützung der formalen und materialen Ordnung an den Abgleich mit den übergeordneten politischen Ordnungsvorstellungen gebunden ist, die sich die Ordnung selbst als normativen Vorgaben gibt, lässt sich dieses Modell mit dem Verweisungszusammenhang Leitidee-Institution in Verbindung setzen. Sowohl lässt sich die Verfassung als Institution denken

---

22 Uhl 2011, S. 102.

23 S. Schaubild bei Westle 1989, S. 90.

24 Westle führt zusätzlich die Ebene der politischen Philosophie ein, die den politischen Ordnungsvorstellungen übergeordnet ist, die sie aber in der Konzeptionalisierung der Unterstützung für die politische Ordnung selbst mit den Ordnungsvorstellungen zusammenfasst, S. 174/196.

25 Westle 1989, S. 196.

und damit zusammenhängend die Ordnungsvorstellungen und politische Philosophie als Leitidee, als es auch denkbar ist, dass die Unterstützung bei Westle nicht nur auf die politische Ordnung als Gesamtheit, sondern auch auf einzelne Institutionen oder Strukturelemente gerichtet ist. Allerdings ist in Westles Modell diese eher ideologische Ebene der Legitimitätsüberzeugung nur ein Aspekt von mehreren und weist der Outputbewertung des politischen Systems eine ebenso zentrale Rolle zu.

So wird die Bewertung der Resultate, die das politische System hervorbringt, bei Westle als spezifische Unterstützung bezeichnet. Sie richtet sich insbesondere auf die politischen Herrschaftsträger und auf die einzelnen, kurzfristigen *Outputs* (spezifisch-instrumentelle Unterstützung). Westle führt weiterhin Bewertungen des langfristigen *Outputs* an, d.h. entweder Entscheidungen über einen längeren Zeitraum oder der daraus folgenden Konsequenzen (*Outcome*), die sowohl den Herrschaftsträgern zugeschrieben werden können als auch den Strukturen und Verfahren der politischen Ordnung.<sup>26</sup> Spezifische Unterstützung wird durch den Abgleich der Ergebnisse mit den eigenen Präferenzen bestimmt, seien sie nun nutzenmaximierend oder altruistisch motiviert.<sup>27</sup> Die spezifische Unterstützung ist insofern relevant, als dabei nicht die abstrakte, ideale Rolle der Justiz den Maßstab bildet, sondern konkrete Erwartungen an Urteile oder Ermittlungsergebnisse. Darauf wird später noch einzugehen sein.

Die hier angeführten Unterscheidungen weisen darauf hin, dass sich die Unterstützung des politischen Systems seitens der Systemmitglieder aus unterschiedlichen Quellen speist. Anhand der groben Trennlinie ‚spezifisch-diffus‘ wird deutlich, dass die Zustimmung zu konkreten Resultaten gänzlich unabhängig von der Zustimmung zu in der realen Ordnung manifestierten Ordnungsvorstellungen sein kann und umgekehrt. Dabei tritt eine Unterscheidung in den Bewertungskriterien hervor: Während sich die *Output*-Bewertung wesentlich stärker auf persönliche Präferenzen (und Vorteile) bezieht, kommen in der Bewertung der politischen Ordnung eher ideologisch zu nennende Motive zum Ausdruck. Diese Differenzierung ist auch für das Beispiel der italienischen Justiz von Belang.

---

26 Westle 1989, S. 184ff/193.

27 Westle 1989, S. 185.

## 2.2 Über die Legitimität der Justiz

In den Debatten um die Legitimität der Justiz, die in der deutschen und englischsprachigen Forschung am Beispiel der Verfassungsgerichte, in Italien auch am Beispiel der *Magistratura ordinaria* intensiv geführt wird, wird diese weiterhin traditionell auf das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit gegründet. Nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung spricht die Justiz auf den Einzelfall bezogen Recht, das zuvor von der Legislative in Gesetzesform erlassen wurde. Die Bezugnahme auf Montesquieu tritt gerade in der italienischen Literatur nach wie vor häufig auf, auch wenn hinzugefügt wird, dass die Vorstellung des Richters als *bouche de la loi* inzwischen nicht mehr zeitgemäß sei.<sup>28</sup> Diese traditionelle Konzipierung der Justiz geht von einer Trennung zwischen Recht und Politik aus, bei der den Richtern einerseits weitreichende Unabhängigkeit vor politisch-institutioneller Einflussnahme garantiert wird, im Gegenzug die richterlichen Entscheidungen keinerlei politischen, d.h. legislativen Charakter haben dürfen.<sup>29</sup> Diese Sichtweise ist zunehmend in die Kritik geraten, da sie impliziert, „dass alle wesentlichen Fragen vom Verfassungsgeber [Gesetzgeber, M.H.] vorentschieden worden sind“,<sup>30</sup> eine Annahme, die sich nicht für die Verfassungsgerichtsbarkeit, aber auch nicht für die ordentliche Gerichtsbarkeit aufrecht erhalten lässt. Formen der Rechtsfortbildung hat es immer gegeben, etwa wenn eine gesetzliche Regelung fehlt, der Richter aber an dieser Stelle einen Urteilspruch nicht verweigern darf. In diesem Fall kann er durch Analogiebildung und Interpretation die Rechtslücke ausfüllen. Diese ‚Ausfüllbedürftigkeit‘ hat sich zunehmend ausgeweitet, aus unterschiedlichen Gründen. Fehlende Mehrheitsbeschaffung in brisanten Themengebieten etwa, auf Grund derer politische Akteure den Regelungsbedarf an die Rechtsprechung delegieren.<sup>31</sup> Aber auch ein Übermaß an Regulierung („Gesetzesschwemme“) erweitert den Interpretationsspielraum der Richter, ebenso wie die rechtliche

28 Vgl. FN 3 sowie Pasquino 2003, S. 17ff; Moroni 2005, S. 195f.

29 Brodocz 2009, S. 49; Dinh 2008, S. 64f.

30 Lembcke 2007, S. 431.

31 Handberg 1999, S. 1282f; vgl. für Delegation an Verfassungsgerichte Stone Sweet 2000, S. 141; Sieberer 2006, S. 1316. Beispiele für fehlende Regulierung weiter gesellschaftlicher Bereiche sind das Arbeitsrecht oder allgemeine Geschäftsbedingungen, deren Rechtsgrundlagen in Deutschland von Bundesgerichtshöfen geschaffen wurden, vgl. Säcker 1978, S. 8. Moroni 2005 zählt für Italien etwa Umweltschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz auf, S. 196; vgl. zudem Voßkuhle/Sydow 2002, S. 678.

Durchdringung immer weiterer Lebensbereiche,<sup>32</sup> die eine größere Anzahl an Streitfällen und somit eine Ausweitung der Rechtsprechung nach sich ziehen.

Stone Sweet argumentiert an dieser Stelle, durch die Anrufung der Gerichte legitimierten die Bürger (oder die Politiker) die Gerichte dazu, verbindliche Entscheidungen zu treffen, die auch normbildend wirkten. Sie verfügten über die Option, die Streitfrage anderweitig zu lösen. Da sie dies nicht tun – weil auf Grundlage der bestehenden Normen und Strukturen keine Einigung möglich ist – ermöglichen sie dem Richter, stellvertretend zu entscheiden, was sich wiederum auf folgende Streitfälle und deren Lösung auswirkt.<sup>33</sup> Was bei Stone Sweet zu einem Appell an die Anerkennung des Status quo führt,<sup>34</sup> lässt sich nicht so leicht auflösen, zieht man den normativen Gehalt einer jeden Legitimitätsfrage noch einmal heran. Die Verfassung und mit ihr die sich aus ihr ableitenden Institutionen stellen die Realisierung bestimmter Ordnungsvorstellungen und damit bestimmter Legitimitätsvorstellung dar. Sie verweisen auf die Leitideen, die ihren Zweck und ihre Existenzberechtigung begründen. In dem Moment, in dem sie in den Augen der Beherrschten nicht mehr mit diesen Ideen übereinstimmen, verlieren sie normativ betrachtet ihre Legitimität, aber auch de facto an Unterstützung – vorausgesetzt, die Mitglieder der politischen Gemeinschaft stimmen mit den Ordnungsvorstellungen überein. Es ist in einem demokratischen Verfassungsstaat, der sich auf die Souveränität des Volkes und die Suprematie der Verfassung stützt, entscheidend, ob die Performanz der staatlichen Akteure und Institutionen aus Sicht des Volkes mit den Vorgaben der Verfassung (zumindest grundlegend) übereinstimmt.

Untersuchungen, die auf spieltheoretischen Überlegungen basieren, zeigen, dass die Auffassung der Bürger, welche Aufgaben die Justiz hat und in welcher Weise sie diese ausführen soll, stark am traditionellen Modell der klassischen Gewaltenteilung und der absoluten Neutralität der Justiz orientiert ist.<sup>35</sup> Ausgangspunkt der Überlegungen, die den Fokus auf Verfassungsgerichte setzen, ist der Umstand, dass die Gerichtsbarkeit nicht unmittelbar über Sanktionsmöglichkeiten oder andere Instrumente zur Durchsetzung ihrer Urteile verfügt. Demnach ist die Gerichtsbarkeit in hohem Maße davon

---

32 Säcker 1978, S. 7ff; Moroni 2005, S. 196, vgl. S. 200f sowie Guarnieri/Pederzoli 2003, S. 187; Koff/Koff 2000, S. 164; Costabile/Licursi 2004, S. 362.

33 Shapiro/Stone Sweet 2002, S. 59ff; Stone Sweet 2000, S. 12ff/141 in Bezug auf Verfassungsgerichtsbarkeit: „*Litigation ... provokes constitutional rule making.*“

34 Ebd., S. 137: „*On my own view, the fact, that European constitutions explicitly establish their own normative superiority provides all of the formal legitimacy needed.*“

35 Sieberer, 2006; Vanberg, Georg 2000 und 2005; vgl. Brodocz 2008.

abhängig, dass sie sich der Wertschätzung in der Öffentlichkeit, insbesondere der so genannten *opinion leader*, sicher sein kann. Vanberg formuliert es so: „*Elected officials are not likely to attack an institution with widespread support, and political actors will resist challenges to the separation of powers if they have the incentives and the means to do so.*“<sup>36</sup> Er schlussfolgert, dass öffentliche Unterstützung ein möglicher Faktor sein kann, der sich positiv und in Einzelfällen entscheidend auf die Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit gegenüber politischer Einflussnahme auswirkt.<sup>37</sup> Dies bleibt, mit Blick auf Italien, festzuhalten. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass ein Gericht auf lange Sicht seine Unabhängigkeit und die Zustimmung zu seinen Urteilen nicht aufrecht erhalten kann, wenn es dauerhaft entgegen der Mehrheitsmeinung urteilt oder das öffentliche Interesse insgesamt gering ist.<sup>38</sup> Um langfristig also seine eigenen institutionellen Voraussetzungen zu wahren – nämlich Unabhängigkeit und die Autorität, Urteile zu fällen, die umgesetzt werden – muss sich das Gericht der eigenen Wertschätzung versichern. Auf diese hat es jedoch keinen unmittelbaren Einfluss, denn die Anerkennung einer Autorität kann allein auf Freiwilligkeit der Anerkennenden beruhen.<sup>39</sup>

Was sind aber nun die Bedingungen, an welche die richterliche Autorität geknüpft wird? Hier kann wiederum nach diffuser und spezifischer Unterstützung bzw. Wertschätzung unterschieden werden.<sup>40</sup> Die spezifische Unterstützung eines Gerichtsurteils wirkt sich für sich genommen noch nicht auf die Autorität im Allgemeinen aus. Nicht nur deswegen bedeutet die Ausrichtung an öffentlichen Vorstellungen eben nicht, dass sich die Richter im Einzelfall nach der öffentlichen Meinung richten. Die öffentliche Wertschätzung kann jedoch davon beeinflusst werden, wenn die Richter auf lange Sicht entgegen der Mehrheitsmeinung entscheiden. Wichtiger ist aber noch, dass die Anerkennung des Gerichts an das Bild einer unparteiischen Institution geknüpft ist (diffuse Unterstützung).<sup>41</sup> Die klassischen Merkmale Neutralität, Apolizität und Unabhängigkeit bestimmen in der deutschen und italienischen Öffentlichkeit weiterhin die Vorstellung davon, wie die Justiz

---

36 Vanberg 2000, S. 334. Ein Anreiz, die Unabhängigkeit der Gerichte nicht anzutasten, liegt etwa darin, dass bei einem Wechsel in die Oppositionsrolle ein neutrales, unabhängiges Gericht zum eigenen Vorteil dienen könnte, vgl. Brodocz 2008, S. 253; vgl. Sieberer 2006, 1304f/1307.

37 Vanberg 2000, S. 334.

38 Ebd., S. 349.

39 Lembcke 2007, S. 68f.

40 Brodocz, S. 257.

41 Ebd.

ihren Aufgaben nachzugehen hat: „judges will be concerned to maintain the appearance of impartiality and consistency.“<sup>42</sup>

Die Leitidee, mit der die Institution Justiz abgeglichen wird, ist die einer neutralen Rechtsprechung, der Garantie der Rechtssicherheit und der apolitischen Einzelfallentscheidung. Auch wenn dieses Bild teilweise von der Realität überholt worden ist, so ist es dennoch ein relevanter Maßstab und eine Gerichtsbarkeit, die ihre Unabhängigkeit wahren und sich um deren Willen ihrer Wertschätzung versichern will, kann dies nicht ignorieren. Sie muss – und das tut sie prinzipiell auch – in ihrer Urteilsfindung, im Verfahren, in ihrer allgemeinen Tätigkeit den Bezug zur Rechtsbindung unterstreichen, die Rationalität ihrer Urteilsbildung nachvollziehbar machen und die eigene Parteilichkeit im Rahmen des Möglichen außen vor lassen.

### 2.3 Demokratische Legitimität und Unabhängigkeit

Wenn diese Mechanismen jedoch nicht mehr als ausreichend angesehen werden, um den Handlungsspielraum der Justiz zu rechtfertigen, wird rasch der Ruf nach mehr demokratischer Legitimität laut.<sup>43</sup> Ein Grund hierfür ist die Zentralität der demokratischen Legitimität, die maßgeblich das heutige Demokratieverständnis prägt. Demnach sollte jede Ausübung staatlicher Gewalt mittelbar oder unmittelbar auf den Volkswillen zurückzuführen sein, d.h. zumindest über eine ununterbrochene Legitimationskette vom Parlament über eine parlamentarisch verantwortliche Ministerin zum betroffenen staatlichen Akteur.<sup>44</sup> Wird dieser Maßstab an die Justiz angelegt, so gelangt sie leicht unter Legitimationsdruck,<sup>45</sup> da ihrer Rückbindung an den Wählerwillen Grenzen durch das Unabhängigkeitspostulat gesetzt sind. Zwar gibt es ausreichend Beispiele von Richterwahlen, durch welche die Legitimationskette gesichert ist, jedoch bleibt die berechtigte Frage, weshalb im Zweifelsfall eine abgeleitete demokratische Legitimität schwerer wiegen sollte als die unmittelbare des Parlaments.<sup>46</sup> Das Spannungsverhältnis

42 Vanberg 2005, S. 52; vgl. Sieberer, S. 1309.

43 Guarnieri/Pederzoli 2003, S. 188/193ff; Leuzzi 2004, S. 461f; Morgese 2006, S. 94; vgl. Voßkuhle/Sydow 2002, S. 677ff.

44 Tschentscher 2006, S. 6; vgl. Voßkuhle/Sydow 2002, S. 677; Lembcke 2007, S. 431; ablehnend in Bezug auf die Übertragung dieser Legitimationsform auf die Justiz: Pizzorusso 1990, S. 64; Moschella 2004, S. 501.

45 Vgl. Tschentscher 2006, S. 5/8; vgl. Voßkuhle/Sydow 2002, S. 675f; Säcker 1978, S. 7.

46 Lembcke 2007, S. 432.

zwischen Demokratie und Rechtsstaat, das hierin zum Ausdruck kommt, lässt sich nicht endgültig aufheben, auch – oder erst recht – nicht, wenn das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit durch den Suprematieanspruch der Verfassung eine weitere, fundamentalere Dimension erhält.<sup>47</sup> Hier wird Stone Sweets Begründung für die Akzeptanz des Status Quo wieder interessant: *„We get closer to reality if we go beyond the question of whether constitutional judges legislate when they protect rights, and ask instead: do constitutional judges, in fact, protect rights better than governments and parliaments do, or would do in the absence of constitutional review?“*<sup>48</sup> Diese Frage lässt sich auf die ordentliche Gerichtsbarkeit in Italien übertragen, vor dem Hintergrund, dass auf Grund der tatsächlichen oder vermeintlichen Defizite des Justizsystems eine engere Anbindung an die Exekutive gefordert wird: Wären durch eine stärkere demokratische Legitimität Rechtssicherheit und Rechtsbindung besser gewährleistet als durch die bestehenden – zugegebenermaßen weit reichenden (vgl. 4) – Unabhängigkeitsgarantien?

An dieser Stelle ist es hilfreich, sich in Erinnerung zu rufen, weshalb richterliche Unabhängigkeitsgarantien geschaffen wurden. Sie sind zur Abwehr von inneren und äußeren Einflüssen auf die Rechtsprechung eingerichtet worden, um dem Urteil des Richters als neutralem Dritten die entsprechende Legitimität zu verschaffen. In Bezug auf die politische Ordnung formuliert, sollen sie das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit gewährleisten. Als Mitglied des Staatsapparates – was seine neutrale Position gegenüber den Streitparteien stärken soll – ist es umso notwendiger, dass Richter vor Einflussnahme anderer staatlicher Institutionen oder Akteure geschützt werden.<sup>49</sup> Denn das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit stellt keinen Selbstzweck dar, sondern dient dem allgemeinen Verfassungsziel, die Freiheit der Bürger zu gewährleisten.<sup>50</sup> Die Möglichkeit zur Freiheit ergibt sich im Rahmen der Rechtsprechung dadurch, dass Rechtsverletzungen angezeigt, verfolgt werden und über sie geurteilt werden kann; dass die Sicherheit besteht, dass erfahrene Unrecht einen (in einem bestimmten Maße erwartbaren) Ausgleich vor dem Gericht findet; dass Gleichheit vor dem Gesetz besteht; dass Bürger vor unrechtmäßigen Eingriffen

---

47 „Legitimationstheoretisch betrachtet drohe er [der Suprematieanspruch der Verfassung], der Volkssouveränität den Boden zu entziehen [...]“, Lembcke 2007, S. 437; vgl. Moschella 2005, S. 499.

48 Stone Sweet 2000, S. 151.

49 Guarnieri 1992, S. 18.

50 Lembcke 2007, S. 433f; vgl. Grossi 2002, S. 362: „Die Demokratie ist offensichtlich an sich auch kein Synonym für Freiheit [...]“.



staatlicher Akteure geschützt werden.<sup>51</sup> Unabhängige Rechtsprechung ist daher ein elementarer Bestandteil der Realisierung von Freiheit, nicht zuletzt auch dadurch, dass *alle* Rechtsverletzungen, gleichviel wer sie begangen hat, verfolgt werden.

Zu den Unabhängigkeitsgarantien gehört unweigerlich das Verbot, durch Gesetzgebung spezifische Urteile aufzuheben.<sup>52</sup> Dieses Verbot gilt es selbstverständlich nicht nur seinem Wortlaut, sondern auch seinem Sinngehalt entsprechend einzuhalten, wie mit Blick auf Italien zu unterstreichen ist (vgl. 4.1). In Bezug auf den Richter als Person ist der Schutz vor willkürlicher Amtsenthebung, Versetzung in den Ruhestand oder andere Positionen elementar; auch lange Amtszeiten befördern die Unabhängigkeit.<sup>53</sup> Die Bestellung der Richter kann dabei nach verschiedenen Modi erfolgen, von denen keiner, wie Tschentscher ausführlich darlegt, a priori als besser oder schlechter mit den Vorgaben an Legitimität und Unabhängigkeit vereinbar gelten kann.<sup>54</sup> Der traditionell hierarchische Aufbau der kontinentaleuropäischen Justizsysteme kann bewirken, dass die interne Unabhängigkeit durch positive Anreize aufgeweicht wird: Da vorgesetzte Richter oftmals eine bedeutende Rolle bei Beförderungen spielen, besteht die Gefahr einer angepassten Rechtsprechung.<sup>55</sup> Die kontinentaleuropäische Rechtstradition ist zudem von einer „kulturelle[n] Haltung des Misstrauens“<sup>56</sup> geprägt, was die Fähigkeit der Richter betrifft, sich von ihren eigenen Präferenzen und ihrer politischen Haltung in der Rechtsprechung zu befreien.

Wie kann nun eine Stärkung der Legitimität erreicht werden, ohne Unabhängigkeitsgarantien einzuschränken? Die Vorschläge reichen von erhöhter Qualitätssicherung, sachlichem Begründungszwang und Transparenz in Disziplinarverfahren<sup>57</sup> bis zu einer zusätzlichen Legitimitätsquelle

---

51 Vgl. Säcker 1978, S. 12; Dinh 2008, S. 73 .

52 Tschentscher, S. 151/156.

53 Greenhouse 2008, S. 5; Voßkuhle/Sydow 2002, S. 677f; Tschentscher 2006, S. 160, Guarnieri 1992, S. 21.

54 Die Möglichkeiten reichen von Bestellung durch das Justizministerium, Wahl durch Parlament oder Richterwahlausschüsse bis zur Selbstergänzung durch die Richterschaft (Kooptation), Tschentscher 2006, S. 246-253. Lediglich die direkte Richterwahl ist im kontinentaleuropäischen Raum mehr oder minder ausgeschlossen. Beispiele aus dem angelsächsischen Raum machen die damit verbundenden negativen Folgen für die Ausübung des Richteramts deutlich, s. Greenhouse 2008, S. 6.

55 Dästner 2002, S. 112; Tschentscher 2006, S. 161.

56 Verde 2006, S. 225.

57 Tschentscher 2006, S. 227ff, Voßkuhle/Sydow 2002, S. 680; vgl. Seidel 2002, S. 103.

durch Publizität, sprich der Kontrolle durch die öffentliche Vernunft.<sup>58</sup> Während erstere einzelne Ergänzungen zur Legitimitätsgrundlage Rechtsbindung darstellen, bewegt sich letztere auf sehr theoretischer Ebene, da die öffentliche Vernunft als eine ‚ideale‘ Größe verstanden werden muss. Beide Beispiele zeigen ebenso wie die auf spieltheoretischen Modellen basierenden Untersuchungen: Mögliche Ansätze führen stets zurück zur engen Verbindung zwischen Legitimität und Neutralität der Justiz, gekoppelt an die Gewährleistung von Rechtssicherheit und Rechtsbindung. Dort wo letztere nur eingeschränkt möglich ist, wird entsprechende Zurückhaltung und sachliche Begründung erwartet.<sup>59</sup> Um die richterliche Legitimität zu stärken, muss die Erwartungshaltung an die Justiz als neutraler Rechtsgarant erfüllt werden. Maßnahmen, die dies unterstützen – etwa das sachliche Vorgehen in Verfahren und Urteilsbegründung, insbesondere wenn diese mit politischer Bedeutung aufgeladen sind (vgl. 3.2) – tragen somit indirekt zur Stärkung der Legitimität bei.<sup>60</sup> Die Zentralität dieses Anliegens ist noch einmal hervorzuheben: Bei hoher öffentlicher Wertschätzung der Justiz sind politische Akteure zurückhaltend mit Versuchen, die Unabhängigkeit zu beschneiden.<sup>61</sup> Umgekehrt kann sich die Justiz einer stärkeren Einflussnahme weniger erwehren, wenn ihr die öffentliche Unterstützung fehlt.

### 3 Problembereiche des italienischen Justizwesens

#### 3.1 Prozessdauer

Einer von vielen Faktoren, die zum größten Problem des italienischen Rechtssystems beitragen, besteht darin, dass sich der Kassationshof (*Corte di cassazione*) zur „regulären“ dritten Instanz entwickelt hat.<sup>62</sup> Eigentlich kann dieser nur angerufen werden, wenn in den vorangegangenen Instanzen ein formaler, d.h. ein Rechtsfehler vermutet wird. Doch ist der Gang zum

58 Lembcke 2007, S. 304-308.

59 Sieberer 2006, S. 1317; vgl. Brodocz 2008, S. 260; Tschentscher 2006, S. 194f.

60 Vgl. Lembcke 2007, S. 431; Stone Sweet 2000, S. 133ff.

61 Vanberg 2000, S. 333/349.

62 Es wurde früh eine Praxis von Rechtsanwälten, den Kassationshof zur dritten Instanz zu machen. Einzelne Abschnitte im Zivil- und Strafprozessrecht unterstützen diese Entwicklung, auch das Gesetz Nr. 581, bereits aus dem Jahre 1950, spiegelt die Situation wider, Varano 2002, S. 109f; vgl. Paoli 2003, S. 155. Zum Aufbau der ordentlichen Gerichtsbarkeit und ihrer Reformierung Anfang der 2000er Jahre vgl. Varano 2002, S. 101ff.

Kassationshof nach Durchlauf der ersten und zweiten Instanz (*Tribunali* und *Corti d'appello*) inzwischen zur Normalität geworden. Auf Grund der zahlreichen anhängigen Prozesse wurde in den *tribunali* der Einzelrichter anstelle eines Kollegiums zur Regel erhoben und auf beiden Instanzen ehrenamtliche Richter hinzugezogen. Dabei handelt es sich zum einen um die so genannten Friedensrichter als dauerhafte Unterstützer der *tribunali* bei Verhandlungssachen geringeren Strafmaßes bzw. Schadens, und zum anderen die temporär eingesetzten *sezioni di stralcio*, welche die Arbeitsrückstände der Berufungsgerichte aufarbeiten sollten.<sup>63</sup> Nichtsdestoweniger wiederholen sich die Ermahnungen des Ministerkomitees des Europarats, die Italien erstmals 1999 auf Grund der langen Prozessdauer unter besondere Beobachtung setzten, bis heute, begleitet von entsprechenden Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.<sup>64</sup> Für das Jahr 2004, d.h. vor der großen Justizreform, verzeichnet der Generalstaatsanwalt am Kassationshof, Francesco Favarra, einen Anstieg der Prozessdauer in beinahe allen Bereichen im Vergleich zum Vorjahr, in zivilrechtlicher Instanz auf durchschnittlich 888 Tage, für Verfahren am Kassationshof auf 1.259 Tage.<sup>65</sup> Varano sieht in dieser Situation ein „*denial of justice*“.<sup>66</sup> So kann sich in Italien eine vorbeugende Verwahrung über Jahre ziehen, während wegen überfüllter Gefängnisse Strafen bis zu drei Jahren nicht mehr vollzogen werden. Nicht unerheblich ist der Fall einer Verjährung: Guten Anwälten mag es gelingen, die ausgedehnte Prozessdauer zu nutzen, damit einer Verurteilung ihrer Mandanten zu entgehen.<sup>67</sup> Die Aufnahme der „angemessenen Dauer“ (*ragionevole durata*) der Gerichtsverfahren in die Verfassung (Art. 111, II) im Jahr 1999 hat daran nichts Wesentliches geändert. Paoli konstatiert: „[E]ine noch nicht sichere Strafe [wird] vorweggenommen und eine gewisse Strafe

63 Varano 2002, S. 101f/106. Die Ehrenamtlichen sollten aus Ruheständlern, Notaren und Anwälten rekrutiert werden.

64 Inaugurazione dell'anno giudiziario 2010, relazione del primo Presidente della Corte di Cassazione, Ernesto Lupo, S. 17f; vgl. Interim Resolution CM/ResDH(2010)224 ><https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResDH%282010%29224&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>< [letzter Zugriff: 12.12.2011]

65 Relazione sull'amministrazione della giustizia 2004 vom 11.01.2005, S. 18 ><http://www.cortedicassazione.it/Documenti/Relazione2004.pdf>< [letzter Zugriff: 12.12.2011]

66 Varano 2002, S. 100; vgl. Leuzzi 2004, S. 461.

67 Vgl. zu letzterem den UN-Bericht der Kommission für Menschenrechte vom 26.03.2002, Zeichen: E/CN.4/2002/72/Add.3, Punkt 10. Einige Elemente der Verzögerungstaktik des Cesare Previtis, Anwalt Silvio Berlusconi und ehem. Minister, werden dort in den Punkten 13-16 behandelt, eine umfassende Dokumentation findet sich in Barbacetto/Gomez/Travaglio 2008, S. 115-121. Zu den anderen Aspekten vgl. Paoli 2003, S. 156.

nicht wirksam gemacht [...].<sup>68</sup> Daraus folgt letztendlich, dass das Vertrauen in den Rechtsstaat sinkt und die Rechtsprechung an Ansehen verliert: „Die Effizienzkrise [...] bewirkt einen Vertrauens- und Autoritätsverlust gegenüber der Jurisprudenz, die deren derzeitige Delegation rechtfertigt.“<sup>69</sup> Mitverursacht hat diese Situation die notorisch schlechte Ausstattung des Justizwesens. Um die Jahrtausendwende beschrieb der ehemalige Staatsanwalt Felice Casson, heute Senatsabgeordneter der Demokratischen Partei (PD), die Zahl der Fälle, die jeder Staatsanwalt pro Jahr bewältigen musste (zweitausend), und die Mittel, die ihnen dafür zur Verfügung standen: teilweise nicht einmal ausreichend Schreibmaschinen, zudem ein Personalbestand, der seit dreißig Jahren unverändert geblieben war.<sup>70</sup>

Ein weiteres Problem im Kontext der korrekten Amtsführung sind die zahlreichen lukrativen Nebentätigkeiten von Richtern und Staatsanwälten, die der *Consiglio Superiore della Magistratura* (CSM) seit längerem zu unterbinden versucht. Sie sind einerseits dem ohnehin hohen Arbeitsaufkommen an den Gerichten abträglich, das ironischerweise einer der Gründe für zahlreiche außergerichtliche Einigungen ist, für welche die *magistrati* von Privatpersonen angeworben werden. Andererseits beeinflussen sie die Unabhängigkeit der Richter, zum Beispiel wenn sie als Gutachter in Fällen mit Staatsbeteiligung auftreten. Die Initiativen des CSM wurden von regionalen Verwaltungsgerichten (TAR) und dem Parlament hartnäckig bekämpft, weil die Nebentätigkeiten stets auch die Gelegenheit bieten, verborgene Einflussnahme zu üben.<sup>71</sup>

### 3.2 *Magistratura* und Politik – zwischen Einflussnahme und Ersatzfunktion

Die Politisierung der Rechtsprechung in Italien ist von generellen Justizialisierungstendenzen zu unterscheiden, da sie weniger den Einfluss der Rechtsprechung auf das geltende Recht beschreibt, als vielmehr das Aufladen von Gerichtsverfahren mit politischer Bedeutung. Ferrarese spricht von einer *politicizzazione funzionale*, bei der die Justiz als Kontrollinstanz für staatliches Handeln auftritt und, im öffentlichen Interesse, eine

68 Paoli 2003, S. 156.

69 Moschella 2004, S. 526, Übers. M.H.; vgl. Cassese 1994, S. 129.

70 Igel 2012 S. 102.

71 Della Porta 2001, S. 9, führt das Beispiel des TAR in Kampanien an, das die Resolution des CSM als unnötig verwarf; vgl. Salvi 2009a), S. 376.

Vertretungsfunktion gegenüber anderen, defizitären staatlichen Institutionen einnimmt.<sup>72</sup> Die Bedingungen, die einer solchen Entwicklung zu Grunde liegen, überschneiden sich dennoch mit den Faktoren, die Justizialisierung nach Handberg begünstigen: „*opposition use of the courts; ineffective majoritarian institutions [...] and (willful) delegation of certain issues to the courts by majoritarian institutions.*“<sup>73</sup> Die Rechtsprechung erhält dadurch eine politische Dimension, die ihrer ursprünglichen Funktion nicht inhärent ist. Gerichtsverfahren gewinnen an politischem Gehalt, die Justiz wird durch die ihr zugeschriebene, aber auch von ihr angenommene Vertretungsfunktion in direkte Beziehung zu politischen Institutionen gesetzt. Sie gelangt dadurch nicht in den gleichen Status zwischen Politik und Recht, wie er charakteristisch für die Verfassungsgerichtsbarkeit ist, dennoch lassen sich auf Grund der entstandenen politischen Dimension die oben angeführten Erkenntnisse zur Verfassungsgerichtsbarkeit auf die *Magistratura ordinaria* anwenden.

Diese Situation hat sich in Italien infolge der richterlichen Emanzipation seit den siebziger Jahren entwickelt, als, gestützt durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, zunächst eine Depolitisierung der Richterschaft einsetzte. Die – offene wie informelle – Einflussnahme seitens der Politik auf die Rechtsprechung und Ämterbesetzung war, wie die hierarchische Struktur, aus dem vorherigen politischen System übernommen worden und wurde von einer weitgehend konservativen *Magistratura* akzeptiert.<sup>74</sup> Bis in die achtziger Jahre hinein wirkten die engen Verflechtungen zwischen Politik und Justiz, sodass etwa politisch unliebsame Verfahren nach Rom, dem ‚Nebelhafen‘ (*porto delle nebbie*) verlegt werden konnten, wo sie schließlich versandeten.<sup>75</sup> Die Rechtmäßigkeit staatlichen und nicht-staatlichen Handelns „wurde als Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung und politische Modernität erlebt.“<sup>76</sup> Allerdings kam es auch zu ersten Urteilen in Fällen von Steuerhinterziehung, Verletzungen des Umweltrechts und der Sicherheit am Arbeitsplatz durch die neue Generation an *magistrati*,<sup>77</sup> die ein anderes Selbstverständnis leitete, sodass bereits zu diesem Zeitpunkt „*the problem*

72 Vgl. Ferrarese 1994, S. 657.

73 Handberg 1999, S. 1276.

74 Zur inneren Struktur und dem Selbstverständnis der *Magistratura* und ihrer Entwicklung siehe Della Porta 2001, S. 3f.

75 So zum Beispiel die Untersuchung zur illegalen Zahlung von 243 Milliarden Lire des öffentlichen Unternehmens IRI an politische Parteien, Politiker und Zeitungen, Della Porta 2001, S. 5; vgl. Newell 2005, S. 38.

76 Ippolito 1994, S. 210, Übers.M.H.

77 Newell 2005, S. 36; Della Porta 2001, S. 5.

of conflictual relationships between politicians and judges »just beneath the surface«<sup>78</sup> erschien. Eine entscheidende Wandlung im Verhältnis zwischen *Magistratura* und Politik trat ein, als sich die italienische Justiz zunehmend auf gesellschaftlich wichtigen und brisanten Feldern durch Handlungsfähigkeit profilierte, in denen die Politik hauptsächlich durch Untätigkeit auffiel, so im Bereich des Terrorismus, der Organisierten Kriminalität und der Korruption. „Alle drei kritischen Situationen sind allein vom Justizwesen angegangen worden, während andere Maßnahmen über lange Zeit und fast vollständig ausblieben.“<sup>79</sup> So unterließen Regierung und Parlament etwa eine wirksame Mafiabekämpfung, erweiterten im Gegenzug jedoch die Möglichkeiten der *magistrati* in der Strafverfolgung.<sup>80</sup> Die Politik trug dadurch selbst entscheidend dazu bei, der *Magistratura* Aufgaben mit einem hohen politischen Gehalt zu überlassen. Da diese Lücke von den Richtern und Staatsanwälten unter hohem persönlichen Risiko ausgefüllt wurde, entstand eine „Mythologie der Helden-Richter, die das Land vor Verbrechen und Korruption retten müssen“, bei der sich die Erwartung der Öffentlichkeit mischte mit dem Stolz über den eigenen Berufsstand, der bereit ist „ohne Selbsteinschränkung ihre Rolle der unabhängigen Durchsetzung von Legalität wahrzunehmen.“<sup>81</sup> Ferrarese definiert diese besondere Rolle der Justiz als *giustizia aggregata*, bei der es nicht mehr um den einzelnen Fall, die angeklagte Person oder Gruppe geht, sondern um soziale Phänomene von enormer Tragweite.<sup>82</sup> Da es sich bei den Straftaten um weit verbreitete Phänomene handelt, kann zudem das gesamte Ausmaß niemals vollständig erfasst werden, wodurch die Gerichtsverfahren einen symbolischen Charakter erhalten. In ihnen soll eine Person

---

78 Della Porta/Vanucci 2007, S. 851; vgl. Newell 2005, S. 38. Beispiele für ein zunehmend konfliktuales Verhältnis ist die Präsidentschaft Cossigas, in der „man zu persönlichen Angriffen auf einzelne Vertreter der dritten Gewalt überging (Moroni 2005, S. 229, Übers. M.H.), in der es u.a. zu einem laut Salvi 2009a), S. 372, massiven Einschüchterungsversuch des CSM kam, wonach sogar bewaffnete Kräfte in den Tagungsraum des CSM bestellt worden waren, um diesen an der Besprechung eines tagespolitischen Themas zu hindern, vgl. Mariuzzo 2001, S. 162. Ein weiteres Beispiel ist die Kampagne zum Referendum im Jahr 1987 über die zivilrechtliche Haftung von Richtern und Staatsanwälten, die von beiden Seiten als eine heftige Auseinandersetzung geführt wurde, Moroni 2005, S. 233ff.

79 Ferrarese 1994, S. 653, Übers. M.H..

80 In Bezug auf den Terrorismus galt eine *legislazione emergenza*, doch auch auf ordentlichem Gesetzgebungswege gab es Änderungen, etwa die gemeinsame Bearbeitung von Fällen, in denen Ermittlungen gegen verschiedene Personen zur selben Straftat geführt werden, I.534/1977, Art. 3. Die Delegation der Aufgaben an die *Magistratura* konstatieren Moroni 2005, S. 196; Rodotà 1994, S. 197; Ferrarese 1994, S. 658; Silj 1998, S. 342.

81 Moroni 2005, S. 213, Übers. M.H.

82 Ferrarese 1994, S. 654/659.

stellvertretend für eine soziale Praxis verurteilt werden. Gerade darin liegt der Charakter der Vertretungsfunktion: Die Justiz war der einzig verbliebene Akteur, der sich wirksam dieser strafbaren sozialen Praxis entgensetzte, wodurch sie allerdings in der öffentlichen Wahrnehmung leicht in die Rolle einer Opposition versetzt werden konnte – gegen den Terrorismus, gegen die Mafia und gegen die Politik.<sup>83</sup> Große Teile der *Magistratura* nahmen diese Funktion der Vertretung (*supplenza*) an, die ihr zunächst von außen angetragen wurde, die sie aber zunehmend selbst als ihre Aufgabe betrachtete. Viele Richter und Staatsanwälte sahen und sehen sich „*motivated by a civic mission [and, e]specially when the political class appears to have failed [...] as the last line of defence for the community.*“<sup>84</sup>

### 3.3 Die Korruptionsermittlungen *Mani Pulite* und ihre Folgen

Die Krise des etablierten Parteiensystems Anfang der neunziger Jahre, die sowohl durch externe Faktoren (Fall der Mauer, Auflösung des Kommunismus‘ als Feindbild) als auch durch interne Faktoren (politischer Stillstand, schwindendes Vertrauen, Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage)<sup>85</sup> ausgelöst wurde, ermöglichte der italienischen Justiz, genauer: der Mailänder Staatsanwaltschaft, erfolgreich Ermittlungen gegen Mitglieder der politischen Klasse wegen Korruption aufzunehmen und Verfahren zu eröffnen. Denn Korruption war – wie nicht zuletzt in den Prozessen selbst deutlich wurde – jahrelang ein verbreitetes Phänomen und Hinweise auf die Verstrickung von Politikern lagen den Staatsanwaltschaften auch vor. Doch erst in dieser Situation schien es möglich geworden zu sein, strafrechtlich dagegen vorzugehen.<sup>86</sup> Die Prozesse verschärfen die politische Krise enorm, sodass es schließlich zur Auflösung aller bis dahin das System bestimmenden Parteien kam.<sup>87</sup> Wegen dieser weit reichenden Folgen stehen die Prozesse, bekannt geworden unter dem Namen *Mani Pulite* bzw. *Tangentopoli*, noch heute in der Kritik und haben in starkem Maße die Debatte um das Verhältnis

---

83 Ferrarese 1994, S. 654.

84 Della Porta 2001, S. 16.

85 Wodurch auch die Mittel zur Aufrechterhaltung des Korruptionssystems fehlten, Silj 1998, S. 342.

86 Rodotà 1994, S. 204.

87 Für die Kommunistische Partei PCI ist dies jedoch auf die gewandelte internationale Situation zurückzuführen.

von *Magistratura* und Politik insgesamt geprägt: „*The Milan prosecutor’s office was accused of fostering political goals through its judicial activity, and this critique was extended to the Judiciary as a whole.*“<sup>88</sup>

Zunächst wurden die Ermittlungen und Anklagen durch den großen Rückhalt in der Öffentlichkeit gestützt,<sup>89</sup> da die *magistrati* die Aufgabe der „*control of virtue*“ in Vertretung des öffentlichen Interesses übernommen hatten. Die Unterstützung, die den Ermittlern in Mailand zuteil wurde, kam aus der Bevölkerung und wurde über die Massenmedien vermittelt, die „*a decisive role in the Tangentopoli affair*“ einnahmen.<sup>90</sup> Die öffentliche Zustimmung wurde für die *Magistratura* unerlässlich, um die sie mit der Politik in einen Wettstreit eintrat:<sup>91</sup> Nach den ersten Erfolgen wurde der Widerstand vonseiten der Politik stärker, und auf Grund der Komplexität der Fälle und der Abhängigkeit von Geständnissen war die öffentliche Unterstützung ein wichtiges Druckmittel der *magistrati*.<sup>92</sup> Hierin zeigt sich deutlich, dass diese Form der Unterstützung nicht auf der diffusen Ebene als Abgleich zwischen der politischen Ordnungsidee und der materialen Umsetzung anzusiedeln ist, sondern eine spezifische, auf den *Output* bezogene Unterstützung darstellt, mit der eine Erwartung verbunden ist, die gerade nicht den übergeordneten Leitideen der Justiz entspricht: Die Strafverfolgung wurde als Mittel angesehen, den politischen Wandel durchzusetzen, der sich

---

88 Comba 2002, S. 52. Silj zitiert den ehemaligen Präsidenten des Energiekonzerns ENI, Gabriele Cagliari, der – angeklagt wegen Korruption – sich in Untersuchungshaft das Leben nahm: „Diese Untersuchung war von Anfang an auch ein Instrument im Kampf gegen das alte Establishment [...] Das politische Ziel der Richter ist mithin auch klar, sie zielen objektiv auf eine korporative Rechtsprechung als dominante Gewalt.“, S. 334. Dass sich der Verdacht eines politischen Gebrauchs der Justiz von *Mani Pulite* bis heute erhält, zeigt der Versuch, eine Untersuchungskommission diesbezüglich einzurichten, vgl. Parlamentsinitiative Nr. 2019 vom 22.11.2001 der Abgeordneten Cicchitto und Saponara, sowie die Vorwürfe im Senatsbeschluss von 2002, s. FN 140; vgl. Vanucci 2012, S. 85.

89 Della Porta/Vanucci 2007, S. 845f.

90 Koff/Koff 2000, S. 176. Die Unterstützung der Bevölkerung wird auch in den Wahlergebnissen von 1992 und 1994 deutlich, wie auch in den Volksentscheiden dieser Zeit; Köppl 2003, S. 317f/320; vgl. Di Michele 2008, S. 465, Verzeichnis der Volksentscheide: Für ein Wahlsystem mit weniger Parteien stimmten bereits 1991 95,6 Prozent; für die Abschaffung der öffentlichen Finanzierung der Parteien 1993 votierten 90,3 Prozent der Wähler.

91 Della Porta/Vanucci 2007, S. 835.

92 Als etwa 1994 Gesetze verabschiedet werden sollten, welche die richterliche Entscheidungsbefugnis über Verhaftungen stark einschränkt hätten: „*hostile public opinion was galvanised by the television appearance of judges from the pool of ‘Clean Hands*“; Della Porta/Vanucci 2007, S. 838; vgl. Silj 1998, S. 348.



durch Wahlen und von den politischen Parteien nicht realisieren ließ.<sup>93</sup> Diese Form der Unterstützung unterscheidet sich zudem deutlich von Ansehen im Lichte der Publizität, der Lembecke legitimierenden Effekt zuspricht. Denn anders als das Ansehen einer Autorität auf Grund der langfristigen Anerkennung ihres überlegenen Umgangs mit einer Sache, ließ diese „simple, emotive Zustimmung“<sup>94</sup> ebenso schnell wieder nach, wie sie entstanden war. Die Erwartungen, die an die Anerkennung als Autorität gebunden sind – nämlich korrekte Verfahren, Rechtsbindung, Neutralität – wurden von den Erwartungen an die Vertretungsfunktion der Justiz konterkariert: Sie wurde in die Rolle einer Opposition gedrängt, die eben nicht unabhängig und neutral im Einzelfall entscheiden, sondern eine ganze politische Klasse für ihr Fehlverhalten sanktionieren soll. Widersteht die Justiz einem so entstehenden Druck nicht, verliert sie an Glaubwürdigkeit als Garant von Recht und Rechtsstaatlichkeit und ihre Autorität als neutrale Instanz, was ihr in dem Moment schadet, in dem sie nicht mehr auf die Unterstützung vonseiten der Bevölkerung und/oder der parlamentarischen Opposition setzen kann.<sup>95</sup>

Dieser Moment trat ein, als die politische Klasse ihrerseits via Medien gegen die Richter vorzugehen versuchte und auch die linke Opposition ihre Unterstützung merklich verringerte.<sup>96</sup> Den Ermittlungsrichtern wurde *protagonismo* vorgeworfen, etwa weil sie eigene Gesetzesvorschläge einbrachten oder sich öffentlich zu den möglichen Verstrickungen hochrangiger Politiker äußerten.<sup>97</sup> Die Anklageerhebungen wurden als eine Art Feldzug gegen die politische Klasse dargestellt, was durch Fernsehbilder, die zeigten, wie Festnahmen in eine politische „Show“ abglitten, noch gestützt wurde.<sup>98</sup> Die Infragestellung der politischen Neutralität der Justiz vonseiten des Parlaments und der Regierung nahm schließlich Anfang der 2000er Jahre anlässlich verschiedener, aus *Mani Pulite* hervorgehender Prozesse gegen

---

93 Alberto Vanucci spricht von einer „Begeisterung über die reinigende Aktion der Justiz, auf die für kurze Zeit die Zivilgesellschaft alle Hoffnungen auf eine Erneuerung des politischen Systems übertragen zu haben schien“, Vanucci 2012, S. 84.

94 Ippolito 1994, S. 217f.

95 Ippolito 1994, S. 217f, vgl. Vanberg 2000.

96 Della Porta/Vanucci 2007, S. 846.

97 Silj 1998, S. 351f, nennt für den ersten Fall einen Vorschlag von Antonio di Pietro, dem prominentesten Vertreter des Mailänder Ermittlungspools, der darauf zielt, mit einer gesetzlichen Regelung den enormen Umfang von *Mani Pulite* zu regulieren, da die *Magistratura* finanziell und personell dem Ausmaß nicht mehr entsprechen konnte. Zweiteres bezieht sich auf den Staatsanwalt Borelli, ebenfalls Mitglied des Ermittlungsteams, dessen Verlautbarungen im *Corriere della Sera* einhellig auf Silvio Berlusconi, damals Ministerpräsident, bezogen wurden.

98 Ebd., S. 348.

Silvio Berlusconi wieder zu, nachdem das Aufsehen zunächst abgeflaut war.<sup>99</sup> Vanbergs Analyse, wonach bei hoher öffentlicher Wertschätzung der Gerichtsbarkeit politische Institutionen zurückhaltend mit der Beschneidung justizieller Unabhängigkeit agieren, lässt sich vor diesem Hintergrund anders deuten: Wenn sich politische Akteure durch das Vorgehen der Justiz stark beeinträchtigt fühlen, können sie dazu neigen, die Wertschätzung der Justiz zu untergraben, um deren Unabhängigkeit einschränken zu können. Dass Vertreter der italienischen Regierungen in den vergangenen Jahren von diesem Gedanken geleitet gewesen sein mögen, ist – mit Blick auf Inhalt und begleitende Debatte der Justizreform (vgl. 5) – durchaus wahrscheinlich.

Für die Justiz selbst bedeutet dies jedoch, dass sie um ihrer eigenen Unabhängigkeit Willen ihre Glaubwürdigkeit als neutrale, dem Recht verpflichtete Institution wiedergewinnen sollte. Die Funktion der *supplenza* um den Preis aufzugeben, Korruption, Amtsmissbrauch und Verbindungen zwischen Mafia und Politik unverfolgt zu lassen, kann dabei nicht ernsthaft als Option angesehen werden, auch wenn selbst in der Forschungsliteratur die *Magistratura* diesbezüglich in ihre Schranken gewiesen werden soll.<sup>100</sup> Schon jetzt ist seit *Mani Pulite* die Zahl der Korruptionsanzeigen und -prozesse stetig gesunken, während sich die Zahl der tatsächlichen Korruptionsfälle – soweit ermittelbar – im Gegenzug erhöht hat.<sup>101</sup>

So bleibt, auch wenn es paradox erscheinen mag, als möglicher Ansatz die Justizverwaltung selbst. Denn abseits der politischen Dimension können strukturelle Defizite in der Justizorganisation ausgemacht werden, die für Polemiken gegen die Justiz verwendet werden können. Hier durch eine weit reichende Reform anzusetzen, könnte seitens der *Magistratura* als Möglichkeit begriffen werden, (stabile) Unterstützung zu erhalten, abseits von politischer Profilierung. Dies auch unter der Maßgabe, dass das Zulassen von Kontrolle „eine Möglichkeit darstellt, Vertrauen zu gewinnen.“<sup>102</sup> Gleichwohl ist zu Bedenken, dass die Justizreform von ebenjenen politischen Akteuren gestaltet wurde, die sich einer strafrechtlichen Verfolgung wiederholt zu entziehen versuchten.

---

99 Vgl. Paoli 2003, S. 159.

100 Guarnieri/Pederzoli 2003, S. 190f bezeichnen diese Straftaten als „*political crimes*“ und ihre Verfolgung als „*intervention of criminal justice in the political process*“.

101 Vanucci 2012, S. 73ff mit aktuellen Zahlen, u.a. von Transparency International, „deren jährlicher corruption perception index in der Forschung als zuverlässigstes proxy der realen Verbreitung des Phänomens angesehen wird“, ebd. S. 74.

102 Lembcke 2007, S. 341.

## 4 Aufbau und Funktionsweise der italienischen Justiz vor der Reform

### 4.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Titel IV, „*La Magistratura*“, der italienischen Verfassung bestimmt in wesentlichen Zügen den Aufbau des Justizsystems und ist von der traditionellen Auffassung geprägt, dass die Justiz ihre Legitimität vornehmlich über das Rechtsstaatsprinzip erhält. So sind die Richter nach Art. 101,II *Costituzione*, „*soggetti soltanto alla legge*“, dem Gesetz unterworfen und institutionell von der Verfassungsgerichtsbarkeit getrennt, die in Titel VI, „*Garanzie costituzionali*“ der Verfassung aufgeführt wird. Dies ermöglicht eine weitreichende Unabhängigkeit, die auf der personellen Ebene gleichfalls durch Art. 101,II *Cost.* garantiert ist (die Richter sind allein dem Gesetz unterworfen) und auf institutioneller Ebene insbesondere durch Art. 104,I *Cost.* konkretisiert wird: Darin heißt es, dass die *Magistratura* ein von jeder anderen Gewalt unabhängiges und autonomes Organ darstellt. Ausdruck dieser institutionellen Unabhängigkeit ist der *Consiglio Superiore della Magistratura* (CSM), dessen zentrale Aufgaben – die „vier Nägel“<sup>103</sup> der justiziellen Selbstverwaltung – in Art. 105 *Cost.* festgelegt werden: die Einstellung, die Beförderung, die Disziplinarmaßnahmen und die Versetzung der Richter und Staatsanwälte. Hierbei handelt es sich um eine Besonderheit des italienischen Justizsystems: In der Verfassung ist stets von *magistrati* die Rede, d.h. sowohl von *requirenti*, ermittelnden, als auch von *giudicanti*, urteilenden. Staatsanwälte, auch *pubblici ministeri* genannt, und Richter bilden demnach einen gemeinsamen Berufsstand (vgl. 4.4).<sup>104</sup>

Neben der Selbstverwaltung durch den CSM in allen Fragen der richterlichen bzw. staatsanwaltlichen Laufbahn ist in der Verfassung auch der Modus der Richterbestellung festgelegt. Diese erfolgt *per concorso*, mittels eines Prüfungs- und Wettbewerbsverfahrens, (Art. 106,I *Cost.*), womit formell eine maximale Unabhängigkeit von anderen staatlichen Organen erreicht wird und – sieht man von der Möglichkeit einer Verfassungsänderung ab – zugleich demokratische Legitimitätsquellen praktisch ausschließt. Diese

103 Meuccio Ruini, Präsident der Verfassungskommission, prägte diesen Ausdruck, Verde 2006a), S. 212.

104 Wie es in Art. 107, Abs. 3 explizit festgehalten wird: „Die Richter unterscheiden sich nur durch die Verschiedenheit der Berufe.“, Übers. nach zweisprachiger Fassung der Autonomen Region Trentino/Südtirol, <http://www.regione.taa.it>.

erhält die *Magistratura* nur über den Umweg der Verfassung, in der es heißt: „Die oberste Staatsgewalt steht dem Volke zu“, um sogleich einzuschränken: „das sie in den Formen und innerhalb der Grenzen der Verfassung ausübt.“ (Art.1,I *Cost.*). Hier wirkt das Verfassungsprinzip einschränkend auf das Prinzip der Volkssouveränität und auf die Legislativgewalt.<sup>105</sup> Ähnlich verhält es sich laut Moschella für die Rechtsprechung, die „im Namen des Volkes“ (Art. 101,I *Cost.*) erfolge, jedoch nicht durch das Volk selbst. Entscheidend sei, dass „diese Funktionen [des Staates, in diesem Fall die Rechtsprechung, M.H.] zurückgeführt werden müssen auf das Interesse des Volkes, und nicht auf dasjenige des Staatsorgan, das die Funktion ausübt.“<sup>106</sup> Die verfassungsrechtliche Ausrichtung ist somit recht eindeutig: Die Justiz ist legitimiert durch die Bindung an das Gesetz und ihre Aufgabe, dem Rechtsstaatlichkeits- bzw. Verfassungsprinzip zu Geltung zu verhelfen, wozu sie mit weitreichenden Unabhängigkeitsgarantien ausgestattet ist.

## 4.2 Selbstverwaltung

Um ein Selbstverwaltungsorgan zu schaffen, dem kein anderes Organ übergeordnet ist (*organo di vertice*), das sich aber zugleich nicht zu einer isolierten ‚Kaste‘ entwickelt, wurde von den Verfassungsvätern und -müttern ein gemischtes Gremium ins Leben gerufen, das zu zwei Dritteln aus Richtern und Staatsanwälten (so genannte *membri togati*), die von der Richterschaft gewählt werden, und zu einem Drittel aus Lehrstuhlinhabern der Rechtswissenschaft und Anwälten mit 15 Jahren Berufserfahrung (den *membri laici*) besteht, die vom Parlament gewählt werden. Den Vorsitz hat qua Amt der Staatspräsident inne, das Amt des Vizepräsidenten wird aus den Reihen der *membri laici* gewählt (Art. 104 *Cost.*). Des Weiteren sind von Amts wegen der Erste Präsident des Kassationshofs sowie der dortige Generalstaatsanwalt Mitglieder des Rates. Seine Aufgaben, wie sie in der Verfassung aufgeführt sind, richten sich auf die internen (Verwaltungs-) Angelegenheiten der *Magistratura*. Dennoch hat sich der Oberste Rat auch zur Vertretung der *magistrati* nach außen entwickelt, schützt ihre Interessen und spricht in ihrem Namen. Als Garant ihrer Unabhängigkeit hat sich der CSM zur zentralen Institution der italienischen Justiz entwickelt, der seine

---

105 Moschella 2004, S. 499, der die Überlagerung des Rechtsstaatsprinzips durch die „rigide Verfassung“ als „wesentlich beständigere“ Grenzsetzung des Mehrheitswillens einschätzt, Übers. M.H.

106 Moschella 2004, S. 503, Übers. M.H.

Rolle offensiv interpretiert.<sup>107</sup> So ist der Aufgabenbereich der paranormativen Tätigkeit entstanden, wobei der CSM Beschlüsse und Richtlinien verfasst, die als Verwaltungsakte auf die Organisation des Justizwesens ausgerichtet sind. Hinzu kommen die Stellungnahmen (*pareri*), die der CSM zu Vorhaben der Regierung in Justizbelangen verfasst.<sup>108</sup> Dies eröffnet ihm die Möglichkeit, eigene Vorschläge für Modifikationen in der Justizorganisation zu unterbreiten. Dass diese Stellungnahmen ‚politische Tendenzen‘ aufweisen, ist unvermeidlich, wie auch die Debatte um die Justizreform 2002-2007 zeigt, und führt nicht selten zu Kritik.<sup>109</sup> Diese ist vor allem vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich im Zuge der Reformierung der Justizstruktur in den sechziger Jahren Interessenvertretungen innerhalb der Richterschaft bildeten, die ihr Selbstverständnis als Richter auch nach außen vertreten, um so Einfluss auf Justizreformen zu nehmen.<sup>110</sup> Die Aktivität dieser so genannten *correnti*, ihre Nähe zu politischen Parteien, ihre zentrale Rolle bei den Wahlen zum CSM, wo sie die Wahllisten aufstellen, wurden vielfach als Politisierung der *Magistratura* kritisiert.<sup>111</sup> So ist vor allem in Zeiten hitziger Diskussion um Justizreformen der Oberste Rat kein neutrales Verwaltungsorgan, sondern insofern politisiert, als er die Unabhängigkeit und die Interessen der Richterschaft vertritt. Die verschiedenen Strömungen (*correnti*) bilden dabei nicht selten eine Einheit gegen die Pläne des Justizministeriums.<sup>112</sup>

---

107 Der CSM sieht sich selbst als „repräsentatives Organ der richterlichen Gewalt“, Cassese 1994, S. 124; Übers. M.H. Salvi 2009a, S. 370, begründet dies so: „Die in der Verfassung genannten Zuständigkeiten beschreiben nicht abschließend die Rolle, die dem CSM von der Verfassung [...] zugewiesen wird, um die Autonomie der Justiz als einer von allen übrigen staatlichen Gewalten unabhängigen Ordnungsmacht zu sichern“ und bezieht sich dabei auf die Verfassungsgerichtsentscheidung Nr. 44/1968.

108 Die Stellungnahmen sind dokumentiert unter ><http://www.CSM.it/pages/parerixanno.html> [letzter Zugriff: 14.07.2010].

109 Verde 2006a, S. 214. Dies ist jedoch auch dem zerrütteten Verhältnis zwischen *Magistratura* und Politik geschuldet, das während der Justizreformen herrschte und kann nur begrenzt auf die grundsätzliche Funktion des CSM als einem sachlichen Ratgeber bezogen werden (vgl. 4.2-4.3).

110 Nicht zuletzt auch über die wissenschaftliche Debatte: Die *correnti* organisieren Tagungen und Kongresse, bspw. die *Unità per la Costituzione* in Foggia am 05.02.2005; Manna/Lorusso 2006 oder Rossi 1994; sie geben juristische Zeitschriften heraus (etwa *Questione Giustizia* der *Magistratura Democratica*) und veröffentlichen Stellungnahmen zur Justizpolitik, z.B. in der wichtigen Zeitschrift *Foro Italiano*, in der Gerichtsentscheidungen u.ä. Dokumente aus allen Rechtsbereichen dokumentiert werden: Pizzorusso [u.a.] 2006 (*Il Foro Italiano* V,1).

111 Derzeit gibt es vier ‚Strömungen‘, die auch im übergreifenden Interessenverband *Associazione Nazionale Magistrati* vertreten sind: *Unicost*, *Magistratura Democratica*, *Magistratura Indipendente* und *Movimento per la Giustizia*. Vgl. Guarnieri 1992, S. 8; Guarnieri 2003, S. 148ff; Leuzzi, S. 461/466; Zanon 2002.

112 Ein Beispiel hierfür ist die Abstimmung über einen Streik im Jahr 2002, initiiert von der

Zu den verfassungsmäßigen Aufgaben des CSM gehört die Durchführung von Disziplinarverfahren. Sie stellen deshalb einen wichtigen Aspekt der Justizverwaltung dar, weil durch sie Transparenz und Glaubwürdigkeit in Bezug auf Fehler, aber auch auf die innere wie äußere Unabhängigkeit vermittelt werden kann. Über eine Disziplinarmaßnahme entscheidet ein Gremium aus Mitgliedern des CSM. Die Verfahrenseinleitung hingegen kann nur durch den Justizminister oder den Generalstaatsanwalt am Kassationshof ausgelöst werden. In der Praxis ist die Initiative des Justizministers jedoch verpönt und wird regelmäßig von Kritik „und oftmals feindliche[n] Stellungnahmen seitens des Obersten Rats“ begleitet.<sup>113</sup> Dem Vorwurf, der CSM nutze das Instrument der Disziplinarmaßnahmen nicht ausreichend, widerspricht etwa Salvi: „[S]tändige Wiederholungen solcher Ansichten haben den Effekt, sie als wahr erscheinen zu lassen, auch wenn sie es nicht sind.“ Er führt dagegen Daten an, wonach die Disziplinarkammer des CSM „rigoroser ist als die eines vergleichbaren Systems.“<sup>114</sup> Allerdings mangelte es dem Disziplinarverfahren bis zu den Justizreformen an einer rechtlich bindenden Typisierung von Vergehen, sodass der Disziplinarkammer – trotz selbst auferlegter Richtlinien – ein weiter Ermessensspielraum blieb.<sup>115</sup>

### 4.3 Ausbildung und Laufbahn

Wie oben gezeigt wurde, entsteht Unterstützung für die Justiz nicht allein durch den Abgleich abstrakter Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Neutralität mit der tatsächlichen Realisierung, sondern kann sich auch auf die *Output*-Leistungen beziehen, spezifisch oder über einen längeren Zeitraum. Beide Unterstützungsaspekte – die angemessene Umsetzung der Prinzipien wie auch die konkrete Rechtsprechungstätigkeit – lassen sich in Bezug setzen zur Qualität der Rechtsprechung, inhaltlich wie nach Effizienzkriterien. Die Qualität der richterlichen Ausbildung hing in Italien lange Zeit „am dünnen Faden eines Einstellungswettbewerbs“, da abgesehen von diesem Einstellungswettbewerb,

---

*Associazione Nazionale Magistrati*, bei der alle vier *correnti* für einen Streik stimmten und lediglich über dessen Zeitpunkt Kontroversen bestanden, vgl. La Repubblica, 25 maggio 2002 ><http://www.repubblica.it/online/politica/incontro/anm/anm.html?ref=search>< [letzter Zugriff: 09.09.2010]; Guarnieri/Pederzoli 2003, S. 190.

113 Mariuzzo 2001, S. 167. Ein möglicher Grund hierfür mag in der jahrzehntelangen Einflussnahme von Politikern auf die Justizverwaltung liegen (vgl. 3.2).

114 Salvi 2009b, S. 432; vgl. Moroni 2005, S. 244.

115 Moroni 2005, S. 247.

der von der Verfassung vorgesehen ist, kaum Leistungsüberprüfungen vorgesehen waren.<sup>116</sup> Dabei bedarf das Kooptationsprinzip in höherem Maße der Orientierung an fachlicher Qualifikation als andere Auswahlmethoden: Selbstergänzung ist solange zulässig, wie „eine strikte Eignungsorientierung [...] und justizinterne Unabhängigkeitsgewähr [...] sichergestellt“ ist.<sup>117</sup> An beiden Elementen mangelte es der italienischen Justiz jedoch lange Zeit. In den fünfziger Jahren wurde – der verfassungsrechtlichen Vorgabe zum Trotz, nach der sich die *magistrati* nur nach ihrer Funktion unterscheiden – die streng hierarchische Struktur aus der liberalen und der faschistischen Ära beibehalten. Nach Absolvierung des Studiums und bestandem Einstellungsverfahren gelangte man auf die nächste der insgesamt acht Stufen der Karriereleiter nur über die „berichtigten Bewerbungsverfahren (*concorsi per titoli*)“<sup>118</sup> bei denen auch Gerichtsurteile eingereicht wurden, um die Fähigkeiten der Anwärtler in der Rechtslehre zu prüfen.<sup>119</sup> Durch dieses Bewertungsverfahren waren vor allem die vorgesetzten Richter für die weitere Laufbahn entscheidend, so dass sich letztlich eine an die Richtlinien der höchsten Richter des Kassationshofs angepasste Rechtsprechung entwickelte.<sup>120</sup> Eine Emanzipierung setzte in den sechziger Jahren ein, als eine neue Generation von Richtern und Staatsanwälten mehr Autonomie einforderte und schließlich auch durchsetzen konnte. Das neue Aufstiegsverfahren beseitigte zwar weitgehend die interne Abhängigkeit und Konformisierung,<sup>121</sup> schwächte aber zugleich die Qualitätssicherung. Durch die Trennung von Funktion und Dienstgrad sowie die rein negative Selektion durch den Obersten Rat der Richterschaft (CSM) kam es zu einer praktisch automatischen Beförderung zum höheren Dienstgrad, sobald ein *magistrato* das entsprechende Dienstalter erreicht hatte.<sup>122</sup> Eine solche Beförderung konnte der CSM nur wegen „schuldhaften Vergehens“ ablehnen.<sup>123</sup> Zugleich zog die Beförderung nicht zwangsläufig die Übernahme eines höheren Amtes nach sich: Ein Berufungsrichter konnte so, wenn er „die Erklärung zur Eignung

---

116 Moroni 2005, S. 214, Übers. M.H.

117 Tschentscher 2006, S. 258.

118 Pizzorusso 1990, S. 47, Übers. M.H.

119 Luminati, 2007, S. 126f.

120 Vgl. Pizzorusso 1990, S. 46ff; vgl. Varano 2002, S. 116; Salvi 2009b, S. 425; Guarnieri 1992, S. 107.

121 Newell 2005, S. 36 konstatiert, dass die innere Demokratisierung „gave the individual judge a greater autonomy, there developed a new ‚protagonism‘“.

122 Elf Jahre für die Qualifikation zum Berufungsrichter, weitere sieben für Funktionen am Kassationshof, darauf folgend weitere acht für höhere leitende Ämter, vgl. Consiglio Superiore della Magistratura 2006, S. 12.

123 Consiglio Superiore della Magistratura 2006, S. 12f.

für die Ernennung zum Kassationsrichter erhalten hat, weiterhin ohne jegliche zeitliche Befristung in seinem bisherigen Amt verbleiben, auch wenn dies einem niedrigeren Dienstgrad entspr[ach]. [...] Die einzige unmittelbare Folge einer Beförderung [war] die Besoldung.<sup>124</sup> Auch die Ämtervergabe, um die sich alle *magistrati* mit entsprechender Eignungserklärung bewerben können, erfolgte lange Zeit hauptsächlich unter Berücksichtigung des Dienstalters. Ergänzende Kriterien – wie familiäre und gesundheitliche Umstände – bezogen keine fachlichen Qualitätsmerkmale in die Auswahl ein. Zwei Jahrzehnte nach diesen Reformen war es „*unanimously acknowledged that the present system [...] is unsatisfactory.*“<sup>125</sup> Die einzige Leistungsüberprüfung fand mit dem Einstellungsverfahren statt, es fehlten jegliche Anreize zu einer Beförderung, mit der Folge eines „Motivationsverlustes für die fleißigsten und am besten ausgebildeten Magistraten“, was zu einer „Nivellierung nach unten“ führte.<sup>126</sup> Die verbliebenen Beurteilungen waren „immer gleich und damit inhaltsleer“, sie verdienten im Grunde ihre Bezeichnung nicht, da sie meist keinerlei Bezug auf die Tätigkeit der zu Beurteilenden enthielten und praktisch automatisch vergeben wurden.<sup>127</sup> Zudem erhielt das Dienstalter eine übermäßige Bedeutung und sorgte dafür, dass ein Rest hierarchischer Struktur weiterhin bestehen blieb.<sup>128</sup> Die erforderliche Qualitätssicherung, insbesondere angesichts der immensen Zahl anhängiger Prozesse, konnte die Justizorganisation nicht gewährleisten.

---

124 Ebd. Eine Ausnahme ergab sich für die Qualifikationen vom *consigliere di Cassazione* aufwärts, bei denen das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung Nr. 86/1982 verfügte, dass diese nicht erreicht werden konnten, ohne dass die Aufgabe tatsächlich wahrgenommen wurde, vgl. Pizzorusso 1990, S. 203.

125 Varano 2002, S. 116; vgl. Cassese 1994, S. 127.

126 Mariuzzo 2001, S. 167; vgl. Koff/Koff 2000, S. 166, welche die Ursache für den „*increasing lack of personal and technical professionalism among Italian judges*“ vor allem darin sehen, dass durch wenig Aufwand mehr Geld verdient werden kann, aber auch in der Konzentration der Richter auf andere Aufgaben als die Rechtsprechung (etwa in der Verwaltung oder im Parlament).

127 Salvi 2009b, S. 424.

128 Pizzorusso 1990, S. 48f.



## 4.4 Die Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwälte bilden gemeinsam mit den Richtern den Berufsstand der *Magistratura* und verfügen nach allgemeiner Rechtslehre über die gleichen Unabhängigkeitsgarantien.<sup>129</sup> Dieser Umstand ist, insbesondere seit den neunziger Jahren, Gegenstand teilweise heftiger Kritik, welche die *separazione delle carriere*, die Trennung der Laufbahnen einfordert.<sup>130</sup> Damit soll erreicht werden, was bisherige Reformen am Strafprozessrecht vermeintlich nicht zu leisten vermochten, nämlich Anklage und Verteidigung im Verfahren gleichzustellen.<sup>131</sup> Die starke Stellung der Anklage ergab sich aber unter anderem aus der Notwendigkeit, bei Verfahren gegen die Organisierte Kriminalität, insbesondere bei den so genannten *maxi processi* gegen *Cosa Nostra*, dem hohen persönlichen Risiko der *magistrati* etwas entgegenzusetzen und auf die Dimension des Verbrechens entsprechend reagieren zu können (vgl. 3.2).<sup>132</sup> Ein weiterer Kritikpunkt an der Amtsausübung der Staatsanwälte bezieht sich auf die Verpflichtung zur Strafverfolgung (*l'obbligo dell'azione penale*, Art. 112 *Cost.*). Zwar soll damit die Gleichbehandlung aller Straftaten sicher gestellt werden, in der Praxis ist eine Auswahl bzw. Prioritätensetzung bei den Ermittlungen unvermeidlich, nicht zuletzt wegen der notorischen Überbelastung. Auf Grund der daraus entstehenden Ermessensfreiheit in der Strafverfolgung kam die Kritik auf, die *magistrati* würden sehr unterschiedliche Entscheidungen treffen, insbesondere wenn es sich um

---

129 Dieser Ansicht sind: Maiwald 2009, S. 171; Moroni 2005, S. 221; Varano 2002, S. 117; Salvi 2009a, S. 371/377; Guarnieri 1992, S. 117; Muhm 1996/2005, S. 81f, auch wenn Art. 101,II *Cost.* in diesem Fall allein von *giudici* spricht, während Art. 107,IV bestimmt: „Der Staatsanwalt genießt jenen rechtlichen Schutz, der durch die Bestimmungen der Gerichtsverfassung in Bezug auf ihn festgesetzt ist.“ Einzig Falcon 2008, S. 460, meint, dass die Unabhängigkeitsgarantie der Staatsanwaltschaft allein über dessen Strafverfolgungspflicht gewährleistet ist, wie auch das italienische Verfassungsgericht in seinem Urteil Nr. 420/1995 festgestellt habe. Danach bildet die Verpflichtung zur Strafverfolgung (Art.112 *Cost.*) das Äquivalent zu „Die Richter sind nur dem Gesetz unterworfen.“, Übers. nach zweisprachiger Fassung der Autonomen Region Trentino/Südtirol, <http://www.regione.taa.it>.

130 Wegen der Einheit der Karrieren wird nicht selten „an imperfect separation between the roles of judge and prosecutor“ beklagt, „with the result that trials can sometimes represent little more than the formal confirmation of prosecutors' investigations“, Newell 2005, S. 37, vgl. Guarnieri 1992, S. 117; Guarnieri 2006, S. 102ff.

131 Dies sollte bereits die Reform Strafprozessordnung 1988 erreichen; 1999 wurde das Recht auf den „*giusto processo*“ in Verfassungsrang gehoben (Art. 111, I *Costituzione*), vgl. Guarnieri 2006, S. 101; Falcon 2008, S. 460.

132 Moroni 2005, S. 211f. Die Lockerung der Garantien aus dem liberalen Strafprozessrecht wurden durchaus auch kritisiert, Ferrarese 1994, S. 659.

politisch relevante Fälle wie die Korruptionsprozesse der neunziger Jahre handele.<sup>133</sup> Kritisiert wird dabei vor allem, dass sich die Staatsanwälte eher für die Aufnahme von Ermittlungen entschieden, mit denen sich Prestige und öffentliche Aufmerksamkeit erreichen ließe bzw. sogar gezielt nach Ansatzpunkten für solche Ermittlungen suchten.<sup>134</sup> Dennoch wird gerade die Weisungsunabhängigkeit verteidigt, da sie bestimmte Ermittlungen im Bereich der Organisierten Kriminalität und der Korruption erst ermöglicht haben.<sup>135</sup>

Es lassen sich demnach Defizite im Justizsystem ausmachen, die sich vor allem auf die Effizienz und Qualität und damit auf die Gewährleistung von Rechtssicherheit auswirken. Dieses Phänomen ist der Öffentlichkeit bekannt, sei es durch direkte Erfahrung, sei es durch mediale Vermittlung, und wirkt sich somit negativ auf die Unterstützung der Justiz aus. Dies lässt sich auch durch Umfragen, etwa nach dem Institutionenvertrauen, belegen.<sup>136</sup> Andere Aspekte, wie der vermeintlich politisch genutzte Ermessensspielraum in der Strafverfolgung, werden gleichfalls aus politischen Motiven in der Öffentlichkeit thematisiert und können insbesondere dem Ansehen als neutrale Instanz beträchtlichen Schaden zufügen.

---

133 Guarnieri 2003, S. 149; vgl. Guarnieri/Pederzoli 2003, S. 120; Varano 2002, S. 122; Guarnieri 1992, S. 59.

134 Vgl. Varano 2002, S. 122f; Newell 2005, S. 37: „*It is often argued that the article gives them a discretionary power by making it possible for them to initiate investigations, not only on request from external bodies, but also on their own initiative in relation to crimes they think may have been committed.*“

135 Vgl. Della Porta/Vanucci 2007, S. 831; Silj 1998, S. 350ff; Ippolito 1994, S. 210f; Muhm 1996/2005, S. 83ff.

136 Nach einer aus Della Porta/Vanucci 2007, S. 347, entnommenen Umfrage hatten 1998 42,5% der Italiener ein negatives Bild von der *Magistratura*, weil sie auf bestimmte soziale Gruppen fixiert sei, während 43,5% ihre schlechte Meinung damit begründeten, dass das Funktionieren des Justizsystems zu sehr von den Fähigkeiten und der Persönlichkeit einzelner Richter abhängt. Das Vertrauen in die Justiz lag nach Angaben des Eurobarometers zwischen 1997 und 2002 bei lediglich 38 %, weist aber für 2006 mit 46 % einen deutlich besseren Wert auf – auch im Vergleich zur Regierung mit 34 %.

## 5 Der Konflikt um die Justizreform

Die Periode der Reformen begann 2002 mit dem ersten Entwurf einer umfassenden Reform, die 2004 von den Parlamentskammern verabschiedet wurde, aber nicht zur Umsetzung kam. Der Staatspräsident unterzeichnete das Gesetz nicht, sondern gab es auf Grund verfassungsrechtlicher Bedenken an das Parlament zurück. Eine überarbeitete Fassung wurde 2005 verabschiedet, das Delegierungsgesetz 150/2005. Es enthält (zum Teil bereits recht detaillierte) Vorgaben für die Justizreform, die der Ministerrat für die einzelnen Justizbereiche – etwa Ausbildung, Disziplinarordnung und Staatsanwaltschaften – 2006 in mehreren Legislativdekreten (*decreti legislativi*) ausarbeitete. Im selben Jahr kam es jedoch zu einem Regierungswechsel, mit dem eine erneute Überarbeitung der Justizreform verbunden war, die 2007 zum Abschluss kam. Diese einzelnen Reformschritte werden im Folgenden unter Einbezug der begleitenden politischen Debatte untersucht. Ziel ist es, herauszuarbeiten, welche Möglichkeiten die Reform bietet, die Autorität und damit Legitimität der Justiz zu stärken, und welche Maßnahmen sich möglicherweise kontraproduktiv auswirken.

### 5.1 Vor der Reform: Spannungen zwischen *Magistratura* und Politik

Eine umfassende Reform des Justizsystems gehört seit einigen Jahrzehnten zu den großen politischen Vorhaben, nicht zuletzt weil die Justizordnung – obwohl vielfach modifiziert – noch auf das königliche Dekret Nr. 12 aus dem Jahr 1941 zurückgeht. Nach *Mani Pulite* gelangte die Reform der Justiz ganz nach oben auf die Agenda der Kommission für eine Verfassungsänderung (*Commissione Bicamerale*), deren Entwurf aus dem Jahr 1997 jedoch – wie die ihrer zwei Vorgängerinnen – nicht zur Umsetzung kam.<sup>137</sup> Die Mitte-Rechts-Regierung unter Ministerpräsident Berlusconi unternahm schließlich 2002 den Versuch einer Neufassung des *ordinamento giudiziario*. Die Vorstellung des ersten Gesetzesentwurfs (d.d.l.1296 vom 29.03.2002) fiel in eine Periode äußerster Spannung zwischen *Magistratura* und Politik. Hintergrund waren

---

137 Zu Zielen, Arbeitsweise und politischer Umsetzung der Entwürfe der drei *Commissioni Biceramerali* s. Köppl 2003. Der Kommissionsentwurf mit dem Abschnitt zur Justizordnung ist auf den Seiten der Kammer dokumentiert unter <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/ressten/tbgs5.htm> [Letzter Zugriff: 16.12.2011].

einerseits die Prozesse gegen Ministerpräsident Berlusconi,<sup>138</sup> andererseits eine Reihe von Gesetzen, die zu heftigen öffentlichen Auseinandersetzungen führten.<sup>139</sup> Dafür sorgten vor allem jene Regelungen, deren direkte Nutznießer Ministerpräsident Berlusconi bzw. seine Geschäftspartner oder politischen Mitstreiter waren. Als *legge ad personam* wurden etwa das Gesetz, mit dem der Tatbestand der Bilanzfälschung faktisch abgeschafft wurde, bezeichnet,<sup>140</sup> das Gesetz zur Verfahrensaussetzung im „begründeten Verdachtsfall“ der Richterbefangenheit<sup>141</sup> und insbesondere der so genannte *Lodo Schifani*. Mit letzterem wurde die Immunität der fünf höchsten Staatsämter eingeführt, die eine Strafverfolgung der Amtsinhaber verhindert hätte, gleichviel, ob die Delikte in die Zeit vor oder nach dem Amtsantritt fielen, ob sie an die Amtsausübung gebunden waren oder unabhängig vom Amt begangen wurden.<sup>142</sup> Das Gesetz

---

138 Eine detaillierte Darstellung der Delikte, der Anklagen und Prozesse sowie der politischen Reaktionen darauf – jedoch im journalistischen Enthüllungsjargon verfasst – findet sich bei Barbacetto/Gomez/Travaglio 2008. Für Empörung sorgte die Forderung des Innenstaatssekretärs Taormina, ein Verfahren gegen die Mailänder Richter einzuleiten, da sie hinter Gitter gehörten. Noch ehe ein Misstrauensantrag der Opposition zur Abstimmung kam, legte Taormina sein Amt nieder, Paoli 2003, S. 159.

139 So etwa das Gesetz über ein Abkommen mit der Schweiz zum Rechtshilfeersuchen (1.367/2001), das sich als unanwendbar erwies und seine Umgehung unter Bezug auf internationales Recht durch italienische Richter zur Folge hatte, was einen Senatsbeschluss nach sich zog, welcher der *Magistratura* die Gesetzesauslegung untersagte, Ferrajoli 2002, S. 92f/104; vgl. Paoli 2003, S. 161. Gleichfalls im November etwa wurde ein Gesetzentwurf zur Einrichtung einer Untersuchungskommission über den politischen Gebrauch der Justiz eingebracht, welche die Ermittlungen und Prozesse um *Tangentopoli* untersuchen sollte; s. FN85. Darüber hinaus stimmte Italien im Dezember 2001 gegen die Einführung des europäischen Haftbefehls – als einziges Land und nur in Bezug auf Wirtschaftsdelikte und Korruption. Nur mit dem Zugeständnis, den europäischen Haftbefehl erst 2004 in nationales Recht umsetzen zu müssen, konnte eine Zustimmung erreicht werden; Paoli 2003, S. 162.

140 L.366/2001; vgl. Ferrajoli 2002, S. 93; Della Porta/Vanucci 2007, S. 841f; vgl. Ferrarella 2002.

141 Das Gesetz *Cirami* (1.248/2002) führt den „begründeten Verdacht“ als Grund für die Verlegung von Gerichtsverfahren ein. Damit bleibt ein Prozess solange ‚eingefroren‘, wenn die Unparteilichkeit der zuständigen Richter aus einem nicht weiter spezifizierten Verdacht angezweifelt wird, bis der Kassationshof über dessen Zulässigkeit und mögliche Verlegung des Verfahrens entscheidet, Della Porta/Vanucci 2007, S. 848. Dieses Gesetz wirkt sich demnach kontraproduktiv auf die in der Verfassung verankerte „angemessene Dauer“ der Prozesse aus. Zudem wurden wieder persönliche Motive für die Gesetzgebung deutlich, da Berlusconis Anwalt Previti die Verlegung der Mailänder Prozesse bereits erfolglos beantragt hatte, Barbacetto/Gomez/Travaglio 2008, S. 91-93; 110-113.

142 L.140/2003, Art.1,I bestimmt: „Sie können keinem Strafverfahren unterzogen werden, für keinerlei Vergehen, auch nicht betreffend Sachverhalte vor Antritt des Amtes oder der Funktion, bis zur Beendigung derselben [...].“ („*Non possono essere sottoposti a processi penali, per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime [...]*“), Übers. M.H.

wurde 2004 von der *Corte costituzionale* für verfassungswidrig erklärt (Corte Costituzionale, sentenza 24/2004). Diese Maßnahmen wirkten teilweise unmittelbar auf laufende Verfahren und verletzten somit die Grundidee des Verbots, nachträglich Urteile durch die Legislative aufheben zu lassen.

Weniger öffentliche Beachtung fand ein Leitantrag des Senats Ende 2001, der jedoch einen deutlichen Hinweis darauf gibt, mit welcher Geisteshaltung die Justizreform angegangen wurde. Neben Schuldzuweisungen<sup>143</sup> enthält der Antrag die Formulierung, die Justiz sei keine Staatsgewalt. Sie sei weder direkt noch indirekt Ausdruck der Volkssouveränität, die nur durch Wahl vermittelt werde. Die Sichtweise, die hier vertreten wird, reduziert Legitimität allein auf ihre demokratische Form,<sup>144</sup> während dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit diesbezüglich und generell als einer fundamentale Grundlage der Staatsordnung faktisch kein Wert beigemessen wird. Dieses fundamentale Missverständnis der Verfassungsprinzipien überhöht die Legislative just in dem Moment, in dem sie tief greifende Veränderungen am Justizsystem vorzunehmen plant. Der Generalstaatsanwalt des Appellationsgerichts in Mailand, Francesco Saverio Borelli, sprach in seiner Rede zum Beginn des Gerichtsjahres am 12. Januar 2002 denn auch von einer „angedrohten Reformpolitik“.<sup>145</sup> Borelli warnte in seiner Ansprache, die unter dem Schlagwort „standhalten, standhalten, standhalten“ („*resistere, resistere, resistere*“) hohe Resonanz fand,<sup>146</sup> vor einer politisch motivierten Prioritätensetzung bei der Strafverfolgung, die Straßenkriminalität zur größten Gefahr der Rechtsstaatlichkeit stilisiere, während Korruption, Wirtschaftsverbrechen und Verbindungen der Politik zur Mafia als „*affarismo*“ abgetan würden. Die Angriffe, denen sich der Staatsanwalt daraufhin ausgesetzt sah, führten dazu, dass sich der UN-Sonderberichtersteller der

---

143 Einem Teil der Richter und Staatsanwälte wird der Missbrauch ihres Amtes vorgeworfen, „zum Zwecke politischer Kämpfe, bis dahin, dass sie in das politische Leben des Landes eingreifen, indem sie die vielfältigsten und mit einem freiheitsfeindlichen Beigeschmack daherkommenden Anklagepunkte zweckdienlich einsetzen.“ („*a fini di lotta politica, fino ad interferire nella vita politica del Paese utilizzando in maniera strumentale i più svariati capi di accusa di sapore chiaramente illiberale.*“) Übers. M.H. Des weiteren wird suggeriert, dass allein die Richter wegen mangelhafter Umsetzung der Normen für die lange Prozessdauer verantwortlich seien, da sie einfach durch eine unmittelbare und korrekte Anwendung des Prozessrechts zu erreichen sei. Resoconto della 86ª seduta del Senato della Repubblica, S. 90.

144 Vgl. Della Porta/Vanucci 2007, S. 846.

145 Borelli, *Relazione*, S. 12.

146 Vgl. Zanon 2002, S. 339-341.

Menschenrechtskommission, Dato Param Cumaraswamy, einschaltete und seine Besorgnis äußerte.<sup>147</sup>

Als erster Schritt der Justizreform wurde im März 2002 die Verkleinerung des CSM von dreißig auf vierundzwanzig gewählte Mitglieder sowie die Änderung des Wahlsystems beschlossen. Ersteres wurde wie folgt begründet: „[...] die Verkleinerung [...] ist notwendig geworden, um der Überdimensioniertheit jener Aufgaben etwas entgegenzusetzen, die der CSM selbst leitet, ja die er sich sogar selbst angeeignet hat, und die die korrekte Ausführung derjenigen Aufgaben lähmt, die ihm von der Verfassung übertragen wurden.“<sup>148</sup> Hier wird recht offensichtlich eine vermeintliche Kompetenzüberschreitung der Justiz postuliert, um ihre Autorität zu untergraben und Argumente für Beschneidung der Unabhängigkeit zu erhalten. Die Neuregelung wurde vor diesem Hintergrund seitens der *Magistratura* als Angriff auf ihre Unabhängigkeit verstanden,<sup>149</sup> obwohl die Änderung des Wahlsystems als solche eine durchaus sinnvolle Vereinfachung darstellte.<sup>150</sup>

In der gesamten Gesetzgebung, die hier skizziert wurde, drückt sich laut Ferraioli ein „Einstellungswandel zum Recht und zur Strafjustiz“ aus, der, in seinen drastischen Worten, zur Akzeptanz einer „neo-absolutistischen Machtkonzentration“ führen soll, bei der Freiheit und Demokratie „so

---

147 Vgl. UN-Bericht der Kommission für Menschenrechte vom 26.03.2002, Zeichen: E/CN.4/2002/72/Add.3.

148 Zitiert nach Moroni 2005, S. 230, Übers. M.H.

149 Die *Alleanza Nazionale dei Magistrati* äußerte die Befürchtung, dass der Oberste Rat so nicht mehr seinen umfangreichen Aufgaben nachkommen könne, welche die Autonomie der Justiz auch indirekt sicherten, Paoli 2003, S. 163, die sich auf ein (nicht mehr verfügbares) Dokument bezieht, welches die ANM am 05.04.2002 veröffentlichte.

150 Der alte Wahlmodus sah vor, zu jeder Wahl vier neue Wahlkreise zu bilden, denen die Gerichtsbezirke per Los zugeteilt wurden und die demnach nicht geographisch verbunden sein mussten. Je nach Anzahl der *magistrati*, die ein Wahlkreis repräsentierte, wurden über ihn vier oder fünf *magistrati* in den CSM gewählt. Die Wahl erfolgte über konkurrierende Listen, die eine bestimmte Zahl an Unterstützern aufweisen mussten. Wer gewählt war, wurde nach einem komplizierten Auszählsystem nach Stimmanteilen und Wahlkreisproporz bestimmt. Dieses Wahlsystem förderte sicherlich die Bedeutung der Richtervereinigungen (*correnti*). Mit ihrer parteiähnlichen Struktur konnten sie am ehesten innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums einheitliche Listen für geographisch versprengte, neu gefasste Wahlbezirke erstellen und zugleich Unterstützer aus ihren Reihen für die Listen gewinnen. Das Gesetz 44/2002 führte dagegen die landesweite Wahl der CSM-Mitglieder in drei Kategorien ein: zwei Richter höchstrichterlicher Funktion (*funzione di legittimità*), vier Staatsanwälte in Tatsacheninstanzen und zehn Richter in Tatsacheninstanzen. Die Kandidatur erfolgt seither als Einzelperson und benötigt die Unterstützung von mindestens fünfundzwanzig Kollegen. Entsprechend hat jede Wahlberechtigte pro Kategorie jeweils eine Stimme; gewählt sind jene Kandidaten, die über die meisten Stimmen verfügen.

verstanden [werden], dass weder die private Selbstbestimmung [...] noch die Entscheidungen der Mehrheit, also die politischen Kräfte der Regierung, Regeln und Kontrollen, Einschränkungen und Verpflichtungen unterliegen dürfen“,<sup>151</sup> also auch keiner Rechtskontrolle. Man muss nicht so weit gehen, um festzustellen, dass die Regierungsparteien im Vorfeld der Reform verschiedentlich dazu beitrugen, das Ansehen der Justiz zu schwächen.

## 5.2 Vom ersten Reformentwurf bis zur Neufassung des *ordinamento giudiziario*

Am 29. März 2002 präsentierte Justizminister Castelli den Gesetzesvorschlag *d.d.l. 1296* vor dem italienischen Senat und begründete die Reform der Justizordnung (*ordinamento giudiziario*) mit dem Ziel, die unzureichende Funktionsweise des Justizsystems beheben zu wollen und dabei vor allem an der Qualitätssicherung in richterlicher Ausbildung und Amtsausübung sowie der Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit anzusetzen, die durch Zweifel an der Unparteilichkeit der *magistrati* geschwächt worden sei.<sup>152</sup> Beides solle etwa durch eine Stärkung des Kassationshofs als „Spitze der Magistratura“<sup>153</sup> erreicht werden, indem er mit den besten und fähigsten Richtern besetzt werden und bei der Stellenbesetzung eine tragende Rolle spielen solle. Zudem sah der Gesetzesentwurf einen Neuzuschnitt der Gerichtsbezirke vor, der nach Angaben Castellis längst nicht mehr den Anforderungen entspräche und sowohl die Unterbeschäftigung als auch für die Überbelastung vieler Gerichtshöfe verursache.<sup>154</sup> Die Unparteilichkeit der *magistrati* fördern sollte die scharfe Trennung zwischen Staatsanwälten und Richtern, die zeitliche Begrenzung von Führungsämtern und die Kodifizierung von Disziplinarverfahren.

Nachdem der Entwurf das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen hatte, wurde er dem Staatspräsidenten 2004 zur Unterschrift vorgelegt. Carlo Azeglio Ciampi verweigerte dies jedoch, da er an der Verfassungsmäßigkeit zweifelte und daher das Gesetz an das Parlament zurückgab. Obwohl sich viele Reformkritiker durch den „*rinvio di Ciampi*“ bestätigt sahen,<sup>155</sup> richteten

151 Ferrajoli 2002, S. 89/106.

152 Relazione del ministro Castelli, Atti parlamentari n.1296 del Senato della Repubblica, XIV legislatura, S. 3f.

153 Castelli, *Relazione*, S. 3, Übers. M.H.

154 Castelli, *Relazione*, S. 4; vgl. Paoli 2003, S. 156.

155 Balboni 2006, S. 61 vergleicht die Rücksendung mit dem Gemälde von Munch „Der Schrei“, da er auf die eklatanten Verfassungsverletzungen des Gesetzes aufmerksam mache; vgl. Luciani 2006, S. 6-8.

sich die präsidientellen Bedenken nicht auf die anderweitig kritisierten Regelungen wie etwa die Rolle des Kassationshofs und die befürchteten Rehierarchisierung, sondern auf spezifische Abschnitte. Die Einrichtung eines Referats zur Kontrolle der Prozessergebnisse,<sup>156</sup> die eine unzulässige Einflussnahme seitens des Justizministeriums auf die Rechtsprechung bedeutet hätte, wurde vom Parlament zurückgenommen. „Der absolut vage Charakter“ von Art.2,31a, der dem Justizminister die Möglichkeit einräumte, jährlich dem Parlament die Richtlinien der Justizpolitik vorzustellen, wurde nach der Beanstandung durch den Staatspräsidenten aufgehoben, indem die Formulierung mit den engen Verfassungsvorgaben in Einklang gebracht wurde, die die Aufgaben des Justizministers festlegen.<sup>157</sup> Weitgehend unberücksichtigt blieben jedoch die beiden verbleibenden Kritikpunkte. Ciampi hatte beanstandet, dass durch Einrichtung der Höheren Schule der Richter- und Staatsanwaltschaft (*Scuola superiore della Magistratura*), nach dem Gesetzesentwurf alleinverantwortlich für die Aus- und Weiterbildung der *magistrati*, die Kernkompetenzen des CSM in Ämtervergabe, Einstellung und Beförderung zu stark eingeschränkt würden.<sup>158</sup> Zudem sei es nicht möglich, dass der Justizminister Rechtsmittel gegen Entscheidungen des CSM zur Besetzung von Leitungsfunktionen einlege, wie es das Gesetz vorsehe. Diese Entscheidung müsse nach dem Prinzip der loyalen Zusammenarbeit zwischen den beiden Institutionen getroffen werden, wie das Verfassungsgericht mehrfach bestätigt habe.<sup>159</sup>

So stand das Delegierungsgesetz<sup>160</sup> l.150/2005 weiterhin in der Kritik, die Unabhängigkeit der *Magistratura* einzuschränken. Im Folgenden werden die einzelnen Regelungen auf diese Frage und auf das selbst erklärte Ziel der

156 „Referat für die Überwachung der Verfahrensergebnisse“ („*L'ufficio per il monitoraggio dell'esito dei procedimenti*“), Art. 2,14 c, zitiert nach Ciampi, *Messaggio*, S. 2, Übers. M.H.

157 Der Passus im neuen Gesetzesentwurf lautete nun „[...] Maßnahmen im Sinne des Artikels 110 der Verfassung und in Bezug auf die Rahmenrichtlinien und Gesetzgebungsvorhaben der Regierung für das laufende Jahr in Justizangelegenheiten“ („[...] *interventi da adottare ai sensi dell'articolo 110 della Costituzione e sugli orientamenti e i programmi legislativi del Governo in materia di giustizia per l'anno in corso.*“) (Art. 2,29a, l.150/2005), Übers. M.H.; vgl. Art. 101, 104 und 110 Cost.; Ciampi, *Messaggio*, S. 1f; Luciani 2006, S. 7.

158 Ciampi, *Messaggio*, S. 4; vgl. Costantino 2006, S. 33.

159 Ciampi, *Messaggio*, S. 3; vgl. Art. 2,1m)(1), l.150/2005.

160 Ein Delegierungsgesetz (*legge di delega*) wird dann vom Parlament verabschiedet, wenn etwa ein besonders komplexer Regelungsbereich neu ausgestaltet werden soll. Das Parlament legt im Delegierungsgesetz die Rahmenbedingungen fest, die allerdings nicht zu allgemein gehalten sein dürfen, und übergibt die Ausarbeitung dem Ministerrat, der binnen einer bestimmten Frist die Vorgaben in einzelne Legislativdekrete (*decreto legislativo*) für die jeweiligen Teilbereiche umsetzen muss; vgl. Falcon 2008, S. 278f.



Regierung hin untersucht werden, die Funktionsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Justiz wiederherzustellen.

Die Qualitätssicherung der Rechtsprechung war erklärtes Ziel des Justizministers Castelli. Um dies zu erreichen, wurde insbesondere an der Stellenbesetzung und der Richterlaufbahn angesetzt. Hierbei wird ein grundlegend unterschiedliches Verständnis von der Rolle des Richters bei der Regierung einerseits und der *Magistratura* andererseits deutlich. Die Regierung Berlusconi konzipiert in ihrer Reform die Justiz als hierarchische Organisation. Der Kassationshof steht an der Spitze der gesamten Justizorganisation, nicht nur der Rechtsprechung. Die *magistrati* des Kassationshofs erhalten daher einen herausragenden Einfluss auf die Laufbahn der Richter und Staatsanwältinnen, indem sie für die Beurteilung derer zuständig sind, die die gleiche Position anstreben. Die Laufbahn ist als Beförderungssystem konzipiert, das eine Elite herausbildet: Um eine höhere Position zu erreichen, muss sich ein Richter nach Ableistung einer festgelegten Dienstzeit einem *concorso per titoli (ed esami)* unterziehen und wird von einer Kommission aus Richtern in höchstrichterlicher oder Leitungsfunktion beurteilt. Zudem müssen entsprechende Fortbildungskurse an der neu eingerichteten Höheren Schule der Staatsanwalt- und Richterschaft (*Scuola Superiore della Magistratura*) besucht werden, deren positives Ergebnis Voraussetzung für eine Stellenvergabe durch den CSM ist.<sup>161</sup> Zusätzlich zu diesem Beförderungsverfahren sah das Gesetz eine regelmäßige Leistungsüberprüfung alle sieben Jahre vor (d.leg.26/2006, Art. 29-30), die durch entsprechende Kursleistungen an der Höheren Schule und anschließende Beurteilung durch den CSM erfolgte. Gleiches galt für die Besetzung von Führungsämtern, die zudem auf vier Jahre begrenzt werden.<sup>162</sup> Mit der Begrenzung aller weiteren Ämter auf zehn Jahre sollte, im Zusammenspiel mit den höheren Hürden für den beruflichen Aufstieg, „das Fortkommen von trägen und schlecht vorbereiteten Richtern und Staatsanwälte“<sup>163</sup> verhindert werden. Die Steigerung der fachlichen Qualifikation sollte demnach vor allem durch Selektion und regelmäßige Überprüfung erreicht werden. Insofern stellt die Reform eine Kehrtwende zur vorherigen Praxis der automatischen Beförderung dar. Allerdings ist damit eine Rückkehr zum System der *concorsi* verbunden, die einerseits dem Selbstverständnis der *Magistratura* seit den sechziger Jahren entgegensteht, in dem sich die Richter auf allen

---

161 *Decreto legislativo* 160/2006, die Funktionsweise kann beispielhaft Art. 12,2-3 entnommen werden, die Kriterien für die Beurteilung durch die Kommission sind in Art. 26,2 festgelegt.

162 *Decreto legislativo* 160/2006, Art. 29-42.

163 Moroni 2005, S. 269, Übers. M.H.

Ebenen gleichberechtigt an der Ausübung der judikativen Staatsgewalt beteiligen (*potere diffuso*) und nur nach Funktion unterscheiden (gemäß Art. 107, III *Cost.*). Der Kassationshof stellt dementsprechend nicht die Spitze der *Magistratura*, sondern lediglich das oberste Organ im Instanzenzug dar.<sup>164</sup> Andererseits befürchtete der CSM, dass unter dem *concorsi*-System das „*buon andamento*“ der Justiz leiden könne, wegen der erhöhten Belastung der Kommissionsmitglieder, die sich aus einem sehr kleinen Kreis rekrutierten, und auch der Amtsanwärter, die viel Zeit für Prüfungen und Kurse investieren müssten. Die hohen Anforderungen liefen angesichts der vielen unbesetzten Stellen, der so genannten *sedi disagiate*, einem guten Funktionieren des Justizsystems eher zuwider.<sup>165</sup> Die Neuordnung der Gerichtsbezirke, die diesem Problem möglicherweise entgegengewirkt hätte, war bereits 2004 aus dem Gesetzesentwurf gestrichen worden. In den Augen der Kritiker wurde durch die Reform die Errungenschaft zurückgenommen, die Verfassungsvorgaben zur Unabhängigkeit der Justiz erst erfüllt zu haben, indem die interne Abhängigkeit der *Magistratura*, und damit strukturell verbunden die Einflussnahme seitens der Politik beseitigt worden war. Durch die Änderungen seien eher eine Konformisierung, nicht aber eine qualitative Verbesserung der Rechtsprechung zu erwarten,<sup>166</sup> zumal die Konzeption der für die Weiterbildung verantwortlichen Höheren Schule sich stark auf deren Beurteilungsaufgaben, jedoch kaum auf die Inhaltsvermittlung konzentrierte.<sup>167</sup>

Ähnlich zwiespältig muss das Urteil über die weiteren Neuregelungen ausfallen. Die Einrichtung der Höheren Schule mit der verpflichtenden Teilnahme an Fortbildungskursen ermöglicht es, dass eine professionalisierte Weiterbildung tatsächlich alle *magistrati* erreicht. Allerdings entzieht sie – wie vom Staatspräsidenten kritisiert – dem CSM zentrale, verfassungsrechtliche Entscheidungskompetenzen.<sup>168</sup> Dies ist umso kritischer zu sehen, als die

---

164 CSM *Deliberazione* 15.07.2004, S. 5ff; vgl. Costantino 2006, S. 34.

165 CSM *Deliberazione* 11.01.2006, S. 2/8.

166 Vgl. Pizzorusso 2006, S. 5; Iacobino 2006, S. 18; Tranfaglia 2005, S. 10f; Moroni 2005, S. 266; Silvestri 2004, S. 5.

167 CSM *Deliberazione* 10.11.2005, S. 2/12f.

168 So ist die Einschätzung des jeweiligen Leitungskomitees maßgebend für die Entscheidung des CSM, einen Gerichtsreferendar in die *Magistratura* aufzunehmen (d.leg. 26/2006, Art. 22). Gleiches gilt für Weiterbildungskurse und den daran geknüpften beruflichen Aufstieg (d.leg. 26/2006, Art. 23-26 in Zusammenspiel mit d.leg. 160/2006, Art. 12 ff). Nach Ansicht von Costantino 2006, S. 34, wird der Oberste Rat dadurch reduziert auf einen „Notar, der umsetzt, was anderswo beschlossen wurde.“, Übers. M.H.; vgl. Moroni 2005, S. 273.

Gremien der Höheren Schule über keinerlei Legitimität verfügen, derentwegen man sie dem CSM in der Richterbestellung hätte vorziehen können.<sup>169</sup>

Das Reformgesetz sah auch eine Umstrukturierung der Staatsanwaltschaften vor, die den leitenden Staatsanwalt zum alleinigen ‚Inhaber‘ der Strafverfolgung machte, während die weiteren Staatsanwälte – vormals vollständig gleichberechtigt und in eigener Verantwortung arbeitend – lediglich als seine delegierten Vertreter agieren (d.leg. 106/2006, Artt. 1,1; 2,1). Ziel war es, eine Vereinheitlichung der Strafverfolgung zu erreichen, die nicht vom Ermessen des einzelnen Staatsanwalts abhängig war, um die Glaubwürdigkeit der neutralen Amtsausübung zu steigern.<sup>170</sup> Nach Ansicht der Kritiker wird aber der Ermessensspielraum lediglich auf den leitenden Oberstaatsanwalt verschoben, während zugleich dem CSM – der frei von politischer Zielsetzung sei – wiederum jegliche Einflussnahme auf die Kriterien der Strafverfolgung verweigert würde.<sup>171</sup> Hinzu kommt der gestärkte Einfluss des Justizministers bei der Besetzung von Leitungsfunktionen, bei der er Einspruch gegen die Entscheidung des CSM einlegen kann. Dies kann als Versuch ausgelegt werden, die Staatsanwaltschaften einer stärkeren Kontrolle durch die Exekutive zu unterstellen. Was in anderen Staaten selbstverständlich erscheint, widerspricht in Italien der Verfassung und ist vor dem Hintergrund verbreiteter Korruption und organisierter Kriminalität durchaus als problematisch anzusehen.<sup>172</sup>

Eine wichtige Neuerung stellte die gesetzliche Typisierung von Disziplinarverfahren dar, die bis dahin lediglich durch interne Regularien des CSM geregelt war. Auch hier zeigt sich die Ambivalenz der Justizreform: Die Regelung als solche wurde durchweg begrüßt,<sup>173</sup> da sie, wie auch einige Änderungen am Disziplinarverfahren, die Transparenz und Wirksamkeit

---

169 Der Vorstand setzt sich zusammen aus dem Präsidenten und dem Generalstaatsanwalt des Kassationshofs, weitere Mitglieder werden vom CSM (2), vom Justizminister (1) sowie aus den nationalen Vertretungen der Rechtsanwälte (1) und Universitätsprofessoren (1) gewählt, d.leg. 26/2006, Art. 6,2. Der Vorstand ernennt die Leitungskomitees, die für das Gerichtspraktikum bzw. die Weiterbildung zuständig sind (Art. 21,1).

170 Eines der von Justizminister Castelli genannten zentralen Elemente der Justizreform war die Sicherheit über die Straftat, zudem sollen in stärkerem Maße Kriterien der Effizienz in der Strafverfolgung gelten, Castelli *Relazione*, S. 2ff.

171 CSM, *Deliberazione* 15.07.2004; CSM, *Deliberazione* 22.06.2006, S. 1, worin unter den vornehmlich kritisierten Punkten der Justizreform aufgeführt wird: „die Verletzung der Kompetenzen, die Art. 105 Cost. dem Rat zuweist, in Verbindung [...] mit dem Entzug der Staatsanwaltschaften [aus der Aufsicht des CSM, M.H.]“, vgl. Moroni 2005, S. 282; Übers. M.H.

172 Vgl. Della Porta/Vanucci 2007, S. 850.

173 Dal Canto 2006, S. 43; vgl. Moroni 2005, S. 246; Moschella 2004, S. 510.

der Disziplinarordnung stärkt. Auf der anderen Seite drückt sich in einigen Disziplinarvergehen ein tiefes Misstrauen gegenüber der *Magistratura* aus.<sup>174</sup> Aus einigen Typisierungen geht zudem hervor, dass die Regierung Berlusconi Rechtsprechung als rein ausführende Tätigkeit im Sinne eines ‚Mund des Gesetzes‘ verstand und versuchte, Rechtsinterpretation per Gesetz zu verbieten.<sup>175</sup> Dies erscheint als ein hilfloser Versuch, den gesteigerten Einfluss der Rechtsprechung auf die Rechtssetzung rückgängig zu machen (vgl. 2.2). Positiv zu bewerten ist hingegen die Regelung der außerberuflichen Beschäftigungsverhältnisse (*incarichi extragiudiziari*) durch *decreto legislativo* 35/2006, worin festgelegt wird, dass halbjährlich alle Nebentätigkeiten auf der CSM-Webseite veröffentlicht werden müssen.<sup>176</sup> Zudem gilt die Annahme einer vom CSM nicht genehmigten Tätigkeit als Disziplinarvergehen (d.leg. 109/2006, Art. 3,1c)).

Das Delegationsgesetz 150/2005 und seine Ausarbeitung in Legislativdekrete sahen demnach eine Reformierung zentraler Bereiche der Justizorganisation vor, die durch verbesserte fachliche Qualität und Transparenz die Glaubwürdigkeit und damit Ansehen und Autorität der Justiz stärken sollten. Allerdings wurde dies nur ermöglicht, indem die Unabhängigkeit und Autonomie der *Magistratura* eingeschränkt wurde bzw. die begründete Gefahr gesehen wurde, dass dies eintreten könne. Dies gilt insbesondere für die eingeschränkte Entscheidungsbefugnis des CSM in Fragen der Einstellung und Beförderung, die ihm verfassungsrechtlich

---

174 D.leg. 190/2006 Art. 3,1i) sanktioniert bereits die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des korrekten Amtsverhaltens, Art. 3,1h) verbietet jegliches politisches Engagement („Die Beteiligung an den Aktivitäten von politischen Gruppen“ („*il coinvolgimento nelle attività di centri politici*“)), nicht allein die Mitgliedschaft in Parteien bzw. die Kandidatur für politische Ämter. Art. 2,1bb), 2,1v), 2,1z und 3,1f) sanktionieren öffentliche Äußerungen von *magistrati*, die dem Problem des Bekanntwerdens von Ermittlungsergebnissen entgegen wirken sollen, jedoch in ihrer unbestimmten Formulierung (z.B. „in jeglicher Hinsicht“ („*sotto qualsiasi profilo*“), „Personen gleich welcher Eigenschaft“ („*soggetti a qualsivoglia titolo*“), Art.2,1v)) jegliche Stellungnahmen zum Disziplinarvergehen erheben, Übers. M.H.

175 D.leg. 109/2006, Art.2,1ff. Dort ist im zweiten Teil zu lesen: „[die Anwendung] die von Handlungen oder Maßnahmen, die die Ausübung einer den legislativen, administrativen oder anderen verfassungsrechtlichen Organen per Gesetz zugewiesenen Befugnis darstellt“ („*[l'adozione] di atti e provvedimenti che costituiscono esercizio di una potestà riservata dalla legge ad organi legislativi o amministrativi ovvero ad altri organico costituzionali*“), Übers. M.H.; vgl. Moroni 2005, S. 275. Weitere Beispiele sind Art.2,1g), h), l) und m). Zur Überwindung Rechtsprechung als „Mund des Gesetzes“ („*bocca della legge*“) siehe auch Dal Canto 2006, S. 43.

176 Art.1,1 und 2, vgl. ><http://www.csm.it>< *Rapporti con il pubblico* > *Publicità degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati ordinari*. Die Veröffentlichung der Nebentätigkeiten von *magistrati* anderer Gerichtsbarkeiten regelt Art.2.

zugesichert ist, und für die Hierarchisierung der Staatsanwaltschaften. Darüber hinaus zeugen das Beförderungssystem und die Disziplinarordnung von einem Verständnis der Justiz als einem ausführendem Organ, was – so die einhellige Meinung der Kritiker – der Konzeption der Verfassung widerspricht, die eine vollständig autonome und auf interner Ebene gleichberechtigte Justiz vorsieht.

Aus diesem Grunde wurden hohe Erwartungen in den Regierungswechsel 2006 gesetzt. Dieser erfolgte, noch ehe l.150/2005 vollständig in Legislativdekrete umgewandelt werden konnte, woraus sich für die neue Mitte-Links-Regierung Romano Prodis die Möglichkeit einer umfassenden Reform der Reform ergab.

### 5.3 Die Reformierung der Reform und weiterer Handlungsbedarf

Der neue Justizminister Clemente Mastella legte als eine seiner ersten Amtshandlungen das letzte Legislativdekret, das noch zur vollständigen Umsetzung des l.150/2005 fehlte, dem Ministerrat vor, der es am 24. Juli 2006, einen Tag vor Ablauf der gesetzlichen Frist, billigte. Dadurch vermied er, dass die gesamte Justizreform erneut das Gesetzgebungsverfahren hätte durchlaufen müssen. Allerdings nutzte Mastella eine Frist, die es der Regierung ermöglichte, die neuen Normen mit der bestehenden Gesetzeslage in Einklang zu bringen, um das Inkrafttreten des d.leg. 160/2006 betreffend die richterliche Laufbahn auszusetzen. Gleichzeitig wurden mit dem Gesetz 269/2006 einige sofortige Änderungen, etwa betreffend der Staatsanwaltschaften, vorgenommen. So wurde etwa die alleinige Inhaberschaft der Strafverfolgungspflicht durch den Oberstaatsanwalt (Art. 1,2a), l. 269/2006) zurückgenommen. Ebenso wurden einige der umstrittensten Disziplinarvergehen gestrichen, darunter jene, welche die Rechtsinterpretation als Verletzung legislativer Kompetenzen unter Strafe stellte (vormals d.leg. 106/2006, Art. 2,1ff). Dafür blieben sechs der insgesamt neun *decreti legislativi* gänzlich unverändert. Entgegen den Erwartungen hatte die neue Regierung die Justizreform „überhaupt nicht demontiert [...], sondern im Gegenteil, [...] sie im Wesentlichen bestätigt.“<sup>177</sup>

Allerdings wurden mit dem Gesetz 111/2007 umfassende Änderungen am d.leg. 160/2006 vorgenommen, die vor allem den Charakter der Justizorganisation sehr viel stärker im Sinne des Selbstverständnisses der

---

177 Civinini/Proto Pisani [u.a.] 2007, S. 17, Übers. M.H.

*Magistratura* veränderten. Im Zentrum stand nun anstelle des Bewertungs- und Beförderungssystems – das abgeschafft wurde – die regelmäßige Bewertung der richterlichen Amtsführung unabhängig von Aufstieg und Stellenwechsel. Die Bewertung findet nun alle vier Jahre statt und folgt einem detaillierten Katalog an Kriterien, anhand derer der CSM und die regionalen Justizräte ihre Entscheidung treffen. Zur Überprüfung von Quantität und Qualität der Amtsführung gehört auch nach dem neuen Gesetz die Beurteilung von richterlichen Entscheidungen. Um nicht den Effekt der *concorsi per titoli* zu wiederholen, soll die Bewertung aber beschränkt bleiben „auf ausschließlich technische und professionelle Aspekte, die die Auslegung der Fragen und Argumente zur Unterstützung der getroffenen Entscheidung betreffen, aber unter Ausschluss jedweder Beurteilung zum Beispiel des Wertes der Entscheidung selbst.“<sup>178</sup> Neu im Vergleich zur Zeit vor der Reform ist, dass bei einer negativen Beurteilung Maßnahmen von Weiterbildung bis zur Entlassung aus dem Dienst vorgesehen sind.<sup>179</sup> Positive Bewertungen im regelmäßigen Verfahren bleiben eine Voraussetzung für die erfolgreiche Bewerbung auf eine offene Stelle.<sup>180</sup> Weitere Änderungen wurden in Bezug auf die *Scuola Superiore della Magistratura* vorgenommen, die zwar weiterhin eine eigenständige Einrichtung bleibt, jedoch über keinerlei Entscheidungsbefugnis in Bezug auf die richterliche Laufbahn verfügt, organisatorisch enger an den CSM gebunden wird und an diesen die Organisation der Gerichtspraktika abgibt.<sup>181</sup> Zudem wurden die Bedingungen für einen Wechsel zwischen staatsanwaltlicher und richterlicher Tätigkeit gelockert, aber weiterhin von gewissen Auflagen abhängig gemacht, mit welchen die richterliche Neutralität in höherem Maße gewährleistet werden soll, als dies vor der Reform der Fall war.<sup>182</sup>

Die Reform der Reform stellt somit den CSM wieder ins Zentrum der Entscheidungen, auch gegenüber dem Justizminister, und versucht, unter Beibehaltung der Stellenvergabe *a ruoli aperti* – also unabhängig von den Gehaltsstufen –,<sup>183</sup> eine effektive Qualitätskontrolle vorzunehmen. Damit werden die Bedenken in Bezug auf Unabhängigkeit und Verfassungskonformität ausgeräumt. Ob die Maßnahmen aber ausreichen,

---

178 Zitiert nach Salvi 2009b, S. 428; vgl. neue Fassung d.leg.160/2006, Art. 11,2a-d.

179 N.F. d.leg. 160/2006, Art. 11,11-12; vgl. Salvi 2009b, S. 430.

180 Beispielsweise l. 111/2007, Art. 2,3 in Auswirkung auf d.leg.160/2006, Art. 12,7 für ein leitendes Amt an einem Gericht zweiter Instanz.

181 N.F. d.leg. 26/2006, Art. 2,1a)-e) sowie Art. 22.

182 N.F. d.leg. 160/2006 Art. 13,2 -4.

183 Siehe Salvi 2009b.

eine verbesserte Funktionsweise der Justiz zu erreichen, bleibt fraglich. Bereits 2008 mussten mit dem Regierungsdekret Nr. 143, und erneut 2009 mit dem Dekret Nr. 193 „dringliche Maßnahmen im Bereich der Funktionalität des Justizwesens“ unternommen werden, insbesondere in Bezug auf die langfristig vakanten Stellen, die *sedi disagiate*.<sup>184</sup> In seiner Rede zur Eröffnung des Gerichtsjahrs 2011 stellte der Präsident des Kassationshofs zudem erneut die „unnatürlich lange Prozessdauer“ in den Vordergrund, auf Grund derer Italien inzwischen vielen Schadensersatzklagen nachkommen müsse. Erst im Dezember 2010 war es erneut zu Verurteilungen Italiens durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und zu einer weiteren Resolution des Europarats gekommen.<sup>185</sup> Darauf hatte auch der Vorsitzende der *Associazione Nazionale Magistrati* (ANM), Luca Palamara, auf dem 30. Kongress der ANM im November 2010 verwiesen und konstatiert: „Die Justiz steht vor dem Kollaps“.<sup>186</sup>

In dieser Hinsicht ist die Justizreform hinter ihren Zielen zurückgeblieben und es ist offensichtlich, dass weitere Maßnahmen ergriffen werden müssten. Zwar kündigte Justizminister Angelino Alfano, seit dem erneuten Wahlgewinn der Mitte-Rechts-Koalition 2008 im Amt, dies insbesondere im Hinblick auf die *sedi disagiate* an,<sup>187</sup> im Zentrum der Justizpolitik der Regierung Berlusconi IV standen aber vor allem die Trennung der Laufbahnen, die Einrichtung eines eigenen CSM für Staatsanwälte<sup>188</sup> und weitere so genannte *leggi ad personam*: Eine verfassungsgemäße Neuauflage des *Lodo Schifani*, der die Immunität des Ministerpräsidenten ermöglichen sollte (*Lodo Alfano*,

---

184 *Interventi urgenti in materia die funzionalità del sistema giudiziario*: Wie von der Abgeordnetenkammer veröffentlicht, wurden diese nicht zuletzt deswegen notwendig, weil die Justizreform, auch nach Änderung durch die Regierung Prodi, den *magistrati* in den ersten drei Dienstjahren untersagt, eine Stelle als Staatsanwalt, Einzelrichter in Strafsachen oder als Richter der Ermittlungsphase bzw. der Vorverhandlungen wahrzunehmen. In einer Bekanntmachung des Parlaments vom 1. März 2010 wird unterstrichen, dass die Regierung diese Regelung auch weiterhin als sinnvoll erachtet, dass jedoch angesichts der unzureichenden Stellenbesetzung Abweichungen ermöglicht werden müssen; Aktuelle Stellungnahme betreffend *L'ordinamento giudiziario: sedi disagiate* vom 01.03.2010 ><http://nuovo.camera.it/465?area=16&tema=223&Ordinamento+giudiziario+-+sedi+disagiate>< [letzter Zugriff: 24.08.2010].

185 *Relazione del Primo Presidente*, 2010, S. 17;23, Übers. M.H.

186 Repubblica online, 26 novembre 2010: „Ann: „Riforme colpiscono indipendenza »Giustizia al collasso, peggio del Ruanda«“, >[http://www.repubblica.it/politica/2010/11/26/news/congresso\\_anm-9522811/index.html?ref=search](http://www.repubblica.it/politica/2010/11/26/news/congresso_anm-9522811/index.html?ref=search)< [letzter Zugriff: 14.01.2012], Übers. M.H.

187 Repubblica online, 27 novembre 2010: „Alfano: »Non vogliamo il pm sotto l'esecutivo« L'Ann contro il ministro: »Non è riforma seria«“><http://www.repubblica.it/politica/2010/11/27/news/alfano-9567199/index.html?ref=search>< [letzter Zugriff: 14.01.2012].

188 Vgl. Koff/Koff 2000, S. 178.

2008), sowie 2010 das Gesetz Nr. 51, das den Ministern und ihrem Präsidenten die Möglichkeit einräumt, auf Grund einer legitimen Verhinderung („*legittimo impedimento*“) einer Gerichtsverhandlung fernzubleiben. Zudem kündigte Berlusconi an, den Verfassungsgerichtshof reformieren zu wollen, nachdem dieser jene Gesetze zumindest teilweise kassiert hatte.<sup>189</sup> Im Zusammenhang mit der Aufhebung des Immunitätsgesetzes durch die *Consulta* erhob der Ministerpräsident schwere Vorwürfe gegen die „roten Richter“ und gegen den Staatspräsidenten Giorgio Napolitano.<sup>190</sup> Die verbalen Angriffe auf die Richterschaft und ihre öffentliche Geringschätzung schadenen der Glaubwürdigkeit der Justiz vermutlich weit mehr, als durch die teilweise sinnvollen, aber im Detail wirkenden Reformen wie die Disziplinarordnung oder die moderaten Trennung der Laufbahnen aufgebaut werden konnte. Die Regierung konterkarierte damit ihre eigene Zielsetzung von 2004, die zumindest offiziell verkündeter Grund für die Justizreform gewesen war.

Allerdings folgten offenbar immer weniger Italiener Berlusconi in seinen Ansichten über die ‚roten Richter‘, wie der Ausgang des Referendums vom 12. Juni 2011 zeigt. Eine der Fragen, über welche die Bürger abstimmen konnten, bezog sich auf die Abschaffung des *legittimo impedimento*, mit Hilfe dessen Berlusconi seinen Prozessverhandlungen fernbleiben konnte. Von den 54,78%, die sich am Referendum beteiligten, stimmten 94,62% für die Abschaffung des Gesetzes.<sup>191</sup> Mit der durch den Druck der Finanzmärkte erzwungenen Ablösung Silvio Berlusconis als Ministerpräsident und der Einsetzung einer „technischen Regierung“ unter Führung von Mario Monti im November 2011 haben sich schließlich auch für die Justizpolitik die Vorzeichen geändert. So besteht die Hoffnung, dass mit der auch in der *Magistratura* angesehenen Rechtsanwältin Paola Severino als Justizministerin

---

189 Corte Costituzionale, sentenza 07.10.2009, n.262 zum *Lodo Alfano* sowie Corte Costituzionale, sentenza 13-25 gennaio 2011, n. 23, zu l. 51/2010, Art. 1, 4, und Art. 1, 3, des Gesetzes über die legitime Verhinderung bei Gerichtsverhandlungen.

190 „Das Verfassungsgericht gehört doch zur Linken, ich werde weitermachen. Wir müssen fünf Jahre regieren, mit und ohne Lodo. Ich habe niemals daran geglaubt, denn bei einem Verfassungsgericht, bei dem elf Richter zur Linken gehören, war es unmöglich, dass sie das durchgehen lassen. [...] 72% der Presse sind links [...] Auf wessen Seite der Staatspräsident steht, wisst ihr alle. Die Richter unseres Verfassungsgerichts sind von drei linken Staatspräsidenten ernannt worden, die machen aus dem Verfassungsgericht – einem Organ, das die Verfassung garantieren soll – ein politisches Organ.“ Zitiert nach: Galluzzo, Marco: *Berlusconi: Consulta di sinistra. Ed è scontro con il Quirinale*, in: *Corriere della Sera*, 08.10.2009, S. 3, Übers. M.H.

191 Daten nach Angaben des Innenministeriums, Ministero dell'Interno, Referendum 12/06/2011 | Area ITALIA + ESTERO, ><http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F&dtel=12/06/2011&tpa=Y&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S>< [letzter Zugriff: 14.01.2012].



weitere Reformen möglich sind, vor allem auf Grund eines wesentlich sachlicheren Klimas.<sup>192</sup> Abgesehen von Reformen, mit denen Arbeitsbelastung, Prozessdauer und Stellenbesetzung effektiv verbessert werden, bedarf es aber eines grundlegenden Wandels der politischen Kultur. Ermittlungen im Zusammenhang von Verhandlungen Anfang der neunziger Jahre zwischen Staat und Mafia sorgen derzeit wieder für Aufsehen. Der Auseinandersetzung zwischen Staatspräsident Napolitano und Staatsanwaltschaft, die nun auf institutioneller Ebene des Verfassungsgerichts geklärt werden soll,<sup>193</sup> liegen weniger die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft zugrunde, als vielmehr das – nicht selten vorkommende – Durchstechen sensibler Telefonmitschnitte an die Presse. Erst durch einen solchen Schritt werden die strafrechtlichen Ermittlungen politisch instrumentalisiert. Forderungen nach Einschränkung der Telefonabhörung geht Justizministerin Saverini zur Zeit nicht nach, dafür legt sie Entwürfe für ein neues Antikorruptionsgesetz vor.<sup>194</sup> Ob das politische Klima sich über die Wahl 2013 hinaus substanziell zu ändern vermag, wird sich zeigen. Dass dies jedoch unverzichtbar ist, wird deutlich, wenn „ein großer Teil der Öffentlichkeit [inzwischen] Korruptionen automatisch in einen assoziativen Zusammenhang mit dem Handeln unverantwortlicher und politisch Partei nehmender Richter bringt.“<sup>195</sup> Wenn Strafverfolgung anstelle von Unterstützung nur den Verdacht auf Amtsmissbrauch nach sich zieht, ist es um die Autorität der Justiz nicht gut bestellt.

---

192 La Repubblica online, La Giustizia di nuovo al centro con Paola Severino. L'analisi di Liana Milella, 16.11.2011 ><http://video.repubblica.it/dossier/crisi-italia-2011/giustizia-di-nuovo-al-centro-con-paola-severino/80915/79305>< [letzter Zugriff: 14.01.2012].

193 La Repubblica online, 19 settembre 2012: „Consulta: „Quirinale contro pm è conflitto tra poteri dello Stato“, >[http://www.repubblica.it/politica/2012/09/19/news/consulta\\_ammette\\_conflicto\\_quirinale-pm-42860086/?ref=search](http://www.repubblica.it/politica/2012/09/19/news/consulta_ammette_conflicto_quirinale-pm-42860086/?ref=search)< [letzter Zugriff: 24.09.2012].

194 Giannini, Massimo: „Giustizia, subito la legge anticorruzione, ma niente forzature sulle intercettazioni“, La Repubblica online, 03 settembre 2012, >[http://www.repubblica.it/politica/2012/09/03/news/giustizia\\_governo-41876832/?ref=search](http://www.repubblica.it/politica/2012/09/03/news/giustizia_governo-41876832/?ref=search)< [letzter Zugriff: 24.09.2012].

195 Vanucci 2012, S. 77.

## 6 Fazit

Die italienische Justiz weist im internationalen Vergleich ein hohes Maß an Autonomie und Unabhängigkeit auf. Die Bestellung der *magistrati* im Kooptationsverfahren, die Selbstverwaltung durch den *Consiglio Superiore della Magistratura* und die Einheit von Richtern und Staatsanwältinnen – auch und gerade in Bezug auf die Unabhängigkeitsgarantien – sind vergleichsweise singuläre Erscheinungen, jedoch unter dem Gesichtspunkt verbreiteter Korruption und Organisierter Kriminalität wertvolle Regelungen. Die hohe Zahl an anhängigen Zivil- und Strafprozessen bringt die Justiz jedoch an den Rand ihrer Funktionsfähigkeit, wodurch grundlegende Funktionen der Rechtsprechung – etwa die Herstellung von Rechtssicherheit und die Garantie der Gleichheit vor dem Gesetz – nicht mehr als gewährleistet gelten können. Ihr geht somit die diffus-spezifische Unterstützung der Bevölkerung verloren, weil sie keine zufriedenstellenden Ergebnisse herstellen kann. Die diffuse, ideologische Unterstützungsform droht sie zudem einzubüßen, da ihr Ansehen als neutrale, apolitische Institution gefährdet ist. Prozesse gegen die Organisierte Kriminalität sowie gegen Korruption und illegale Parteienfinanzierung rückten die *Magistratura* immer wieder ins Zentrum des politischen Geschehens. Die spezifische, aber nicht mit der Leitidee der Justiz zu vereinbarende Unterstützung, die den Ermittlern in den Korruptionsverfahren gegen zahlreiche Politiker zuteil wurde, brachte der Justiz nicht die Rolle als angesehene Autorität ein, im Gegenteil. Seit *Mani Pulite* werden Staatsanwälte und Ermittlungsrichter wiederholt beschuldigt, Strafverfolgung als politisches Mittel einzusetzen. Die Justiz geriet somit weitgehend unverschuldet in Schwierigkeiten, die sie begründende Leitidee in ausreichendem Maße vermitteln zu können. Die öffentliche Delegitimierung setzte insbesondere nach der Jahrtausendwende wieder ein, um im umgekehrten Vanbergschen Sinne Einschnitte in der richterlichen Unabhängigkeit leichter durchsetzbar zu machen. Entsprechend misstrauisch stand die *Magistratura* den ab 2002 geplanten Justizreformen gegenüber.

Dennoch bot gerade eine umfassende Justizreform die Möglichkeit, verlorenes Ansehen wiederzugewinnen. Durch Verbesserungen in der Funktionsfähigkeit kann Vertrauen in die Rechtsprechung zurückgewonnen werden, das andernfalls dem Rechtsstaat als solchem fehlen könnte. Maßnahmen, welche die Transparenz stärken, etwa hinsichtlich der Kriterien zur Ermittlungsaufnahme oder bei der Überprüfung von Amtsvergehen, könnten ein Signal seitens der *Magistratura* sein, dass sie von der Korrektheit ihres Vorgehens überzeugt ist und Kontrolle diesbezüglich offen steht. In dieser

Hinsicht wurde in der Reform letztlich einiges getan – trotz der vernichtenden Rhetorik der Reformgegner auch gegenüber der abschließenden Fassung.<sup>196</sup>

Zwar hätte sie in der Fassung von 2005 eine deutliche Re-Hierarchisierung der *Magistratura* und starke Einschränkungen der Kompetenzen des *Consiglio Superiore della Magistratura* bedeutet, wie auch eine Stärkung des exekutiven Einflusses. Der Vorwurf, sie beschneide die Unabhängigkeitsgarantien der Justiz und sei demnach nicht verfassungsgemäß, ist daher nicht unberechtigt. Dennoch enthält das Reformgesetz 150/2005 auch Elemente, die sowohl zur Stärkung der richterlichen Glaubwürdigkeit (Disziplinarordnung; moderate Laufbahnrennung) als auch zur Verbesserung der fachlichen Qualität (Einrichtung der Höheren Schule, Abkehr vom automatischen Beförderungssystem) notwendig geworden und teilweise vom CSM selbst gefordert worden waren. Mit dem Regierungswechsel zur Mitte-Links-Koalition wurden die kritischsten Bereiche der Reform überarbeitet und die Bedenken bezüglich der Verfassungskonformität und Unabhängigkeit weitgehend beseitigt. So wurde 2007 letztendlich eine umfassende Justizreform verabschiedet, die zahlreiche Ansätze zur Verbesserung des Justizwesens enthielt. Allerdings waren die Maßnahmen offensichtlich nicht ausreichend, da noch immer die Überlastung der Gerichte eklatant ist. Ein Neuzuschnitt der Gerichtsbezirke, wie ursprünglich geplant, und eine bessere Ausstattung, wie lange gefordert, könnten weitere Schritte sein, um die Funktionsfähigkeit der italienischen Justiz zu erhalten. Davon wird abhängen, ob sie die von ihr erwarteten Aufgaben erfüllen und damit ihren eigenen Legitimitätsansprüchen entsprechen kann.

Dass sich die *Magistratura* einer stabilen Unterstützung sicher sein kann, hängt jedoch in entscheidendem Maße auch davon ab, ob die fortlaufenden öffentlichen Diskreditierungen durch Politiker beider Lager<sup>197</sup> ein Ende finden. Langfristige und grundlegende Unterstützung kann sie nur erhalten, wenn sie

---

196 Rossi 2004, S. 80, spricht von einer Situation, in der von beiden Seiten – Reformbefürwortern und Reformgegnern – „jeder Versuch, ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Interessen der Lager zu finden, wird als Synonym für Verrat aufgefasst.“, Übers. M.H.

197 Der Justizminister der Mitte-Links-Koalition, Clemente Mastella, trat zurück, da gegen ihn Ermittlungen wegen versuchten Amtsmissbrauchs im Zusammenhang mit politischen Nominierungen in der Region Campania eingeleitet worden waren. Die Ermittlungen betrafen eine ganze Reihe von Politikern der Partei Mastellas, *Udeur*, darunter auch seine Ehefrau. In einer Rede vor der Abgeordnetenkammer zum Zustand der Justiz griff der Justizminister die gegen ihn ermittelnden *magistrati* an, worauf in der Kammer mit Applaus reagiert wurde. Er bezeichnete die *Magistratura* dabei als „extremistische Splittergruppe“, *Mastella: 'Caccia all'uomo – mi dimetto'*, in: La Repubblica, 16.01.2008, ><http://www.repubblica.it/2008/01/sezioni/cronaca/moglie-mastella/mastella-sconvolto/mastella-sconvolto.html>< [Letzter Zugriff: 11.10.2010], Übers. M.H.

mit ihrer Rechtsprechung der dem Justizsystem übergeordneten Ordnungsidee entspricht und nicht, wenn die (kurzfristige) Unterstützung, wie zu Zeiten ‚Mani Pulites‘ an die Rolle des Gegenspielers der Politik gebunden ist. Dies zu ändern liegt nicht in der Hand der *Magistratura*. Hier sind nur Veränderungen zu erwarten, wenn die Bekämpfung von Korruption, Amtsmissbrauch und Unterstützung der Mafia ernsthaft als gesamtgesellschaftliche und vor allem politische Aufgabe angesehen wird. Insofern lassen die Gesetzesinitiativen der Justizministerin Saverio hoffen, doch erst nach der Wahl 2013 wird sich zeigen, ob sie von Dauer sein werden. Eine Eindämmung der Korruption würde helfen, die Justiz aus ihrer Rolle als Gegenspieler der Politik zu befreien. Denn solange Korruptionsbekämpfung hauptsächlich als eine Aufgabe einzelner – je nach Sichtweise mutiger oder „linker“ – *magistrati* angesehen wird, ist es umso wichtiger, aber auch schwieriger, die starke Unabhängigkeit der *Magistratura* zu erhalten. Die Fragilität ihrer Legitimität bliebe in diesem Fall aber ebenfalls bestehen.

## Literaturverzeichnis

- Balboni, Enzo, 2006: „Potere politico e funzione giurisdizionale. Il fondamento costituzionale“, in: Manna, Adelmo/Lorusso, Sergio (Hrsg.), 2006: *La riforma dell'ordinamento giudiziario tra indipendenza della magistratura e primato della politica*, Milano: Giuffrè, S. 51-67.
- Barbacetto, Gianni/Gomez, Peter/Travaglio, Marco, 2008: *Mani Sporche*, Milano: Chiarelettere (7.Aufl.).
- Brodocz, André, 2008: „Die Bedrohungen der Judikative“, in: Ders./Llanque, Marcus/Schaal, Gary S. (Hrsg.): *Bedrohungen der Demokratie*, Wiesbaden, S. 250-269.
- Brodocz, André, 2009: *Die Macht der Judikative*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Caselli, Gian Carlo, 2005: Magistratura e politica in Italia, in: Muhm, Raoul/Caselli, Gian Carlo: *Il ruolo del pubblico ministero. Esperienze in Europa*, Manziana: Vecchiarelli Editore, S. 221-225.
- Cassese, Sabino 1994: „Breve discorso critico sulla magistratura nel sistema politico“, in: Rossi, Nello (Hrsg.): *Giudici e democrazia. La magistratura progressista nel mutamento istituzionale*, Milano: FrancoAngeli, S. 125-130.
- Civinini, Maria Giuliana/Proto Pisani, Andrea/Salmè, Giuseppe/Scarselli, Giuliano, 2007: „La riforma dell'ordinamento giudiziario tra il ministro Castelli e il ministro Mastella“, in: *Il Foro Italiano* V, 1, S. 12-19.
- Comba, Mario, 2002: „Constitutional Law“, in: Lena, Jeffrey S./Mattei, Ugo (Hrsg.): *Introduction to italian law*, The Hague [u.a.]: Kluwer International, S. 31-62.
- Consiglio Superiore della Magistratura 2006: *Gesetzliche Vorschriften im Bereich der Gerichtsverfassung sowie der Organisation und Funktionsweise der Aufsichtsbehörde der Gerichte*, ><http://www.csm.it/documenti%20pdf/SistemaGiudiziarioItaliano.pdf>< [Zugriff am 27.09.2009; dort findet sich inzwischen eine aktualisierte Fassung (Stand 2010), letzter Zugriff: 21.11.2010].
- Costabile, Antonio/Licursi, Sabina, 2004: „Politica e magistratura“ in: Gambino, Silvio (Hrsg.): *La Magistratura nello stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano: Giuffrè, S. 361-373.
- Costantino, Giorgio, 2006: „Il consiglio superiore della magistratura“, in: *Il Foro Italiano* V, S. 31-34.
- Dästner, Christian, 2002: „Die Selbstverwaltung der Gerichte als Voraussetzung ihrer Unabhängigkeit“, in: *Recht und Politik* 38 (2), S. 106-117.
- Dal Canto, Francesco, 2006: „La responsabilità disciplinare: aspetti sostanziali“, in: *Il Foro Italiano* V, S. 43-46.

- Della Porta, Donatella, 2001: „A judges revolution? Political corruption and the judiciary in Italy“, in: *European Journal of political research* 39, S. 1-21.
- Della Porta, Donatella/Vanucci, Alberto, 2007: „Corruption and Anti-Corruption: The Political Defeat of »Clean Hands« in Italy“, in: *West European Politics* 30 (4), S. 830-853.
- Di Michele, Andrea, 2008: *Storia dell'Italia repubblicana (1948-2008)*, Milano: Garzanti.
- Dinh, Viet D., 2008: „Threats to judicial independence, real and imagined“, in: *Daedalus*, 137 (4), S. 64-73.
- Falcon, Giandomenico, 2008: *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova: Cedam.
- Ferrajoli, Luigi, 2002: „Justiz“, in: Hausmann, Friederike (Hrsg.): *Berlusconi Italien – Italien gegen Berlusconi*, Berlin: Wagenbach, S. 88-107.
- Ferrarella, Luigi, 2002: *Milano, Berlusconi prosciolto*, in *Corriere della Sera*, 06.11.2002, S. 10.
- Ferrarese, Maria Rosaria, 1994: „La giustizia penale aggregata, judicial intelligence e meccanismi narrativi“, in: *Politica del diritto* XXV (4), S. 653-667.
- Greenhouse, Linda 2008: „Independence: Why and from what?“, in: *Daedalus*, 137 (4), 2008, S. 5-8.
- Grossi, Pierfrancesco, 2002: „Demokratisches Prinzip und Rechtsprechung“, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 50, S. 361-372.
- Guarnieri, Carlo, 1992: *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*, Bologna: Il Mulino.
- Guarnieri, Carlo, 2003: „Die Politisierung der Gerichtsbarkeit in Italien“, in: Rill, *Italien im Aufbruch*, S. 145-153.
- Guarnieri, Carlo, 2006: „Giusto processo e separazione delle carriere“, in: Ders. (Hrsg.): *Giusto processo? introduzione di diritti fondamentali dei cittadini o creazione di canoni processuali di rango costituzionale? (Scritti in onore di Giuseppe Di Federico)*, S. 85-112.
- Guarnieri, Carlo/Pederzoli, Patrizia, 2003: *The Power of judges. A comparative study of courts and democracy, Oxford [u.a.]*: Oxford University Press.
- Handberg, Roger, 1999: „Judicialization across societies: the spread of judicial power and societal change“, in: *International Journal of Public Administration* 22 (8), S. 1269-1292.
- Iacobino, Alessandro, 2006: „La carriera e la formazione“, in: *Il Foro Italiano* V, S. 15-20.

- Igel, Regine (2012): Kein Maulkorb für den Staatsanwalt. Zur Autonomie der italienischen Justiz, in: Zibaldone. Zeitschrift für italienische Kultur der Gegenwart, 53/2012, S. 99-106
- Ippolito, Franco, 1994: „Politica e legalità“, Rossi, Nello (Hrsg.): *Giudici e democrazia. La magistratura progressista nel mutamento istituzionale*, Milano: FrancoAngeli, S. 205-219.
- Köppl, Stefan, 2003: „Vergebliches Bemühen um Veränderung: Gescheiterte Anläufe zur Reform der italienischen Verfassung“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (2), S. 310-329.
- Koff, Sondra Z./Koff, Stephen P., 2000: *Italy. From the first to the second republic*, London/New York: Routledge.
- Lembcke, Oliver W., 2007: *Hüter der Verfassung. Eine institutionentheoretische Studie zur Autorität des Bundesverfassungsgerichts*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Leuzzi, Bruno, 2004: „Confini costituzionali della giurisdizione e politicizzazione della magistratura“, in: Gambino, Silvio (Hrsg.): *La Magistratura nello stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano: Giuffrè, S. 459-471.
- Luciani, Massimo, 2006: „Il rinvio del presidenziale“, in: *Il Foro Italiano* V, S. 6-8.
- Luminati, Michele, 2007: *Priester der Themis: Richterliches Selbstverständnis in Italien nach 1945*, Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.
- Maiwald, Manfred, 2009: *Einführung in das italienische Strafrecht und Strafprozessrecht*, Frankfurt am Main [u.a.]: Peter Lang.
- Manna, Adelmo/Lorusso, Sergio (Hrsg.), 2006: *La riforma dell'ordinamento giudiziario tra indipendenza della magistratura e primato della politica*, Milano: Giuffrè.
- Mariuzzo, Francesco, 2001: „Die Selbstverwaltung der ordentlichen Richter in Italien – der Oberste Rat der Richterschaft“, in: *Deutsche Richterzeitung* (79), S. 161-167.
- Moschella, Giovanni, 2004: „Funzione giurisdizionale e legittimazione democratica“, in: Gambino, Silvio (Hrsg.): *La Magistratura nello stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano: Giuffrè, S. 497-528.
- Morgese, Francesco, 2006: „La riforma dell'ordinamento giudiziario tra indipendenza della Magistratura e primato della politica“, in: Manna, Adelmo/Lorusso, Sergio (Hrsg.): *La riforma dell'ordinamento giudiziario tra indipendenza della magistratura e primato della politica*, Milano: Giuffrè, S. 91-98.
- Moroni, Francesco, 2005: *Soltanto alla legge. L'indipendenza della magistratura dal 1945 a oggi*, Monte Porzio Cartone: Effepi Libri.

- Muhm, Raoul, 1996: „Der unabhängige Staatsanwalt. Das italienische Modell“, in: Muhm, Raoul/Caselli, Gian Carlo (Hrsg.): *Il ruolo del pubblico ministero. Esperienze in Europa*, Manziana: Vecchiarelli Editore 2005, S. 75-91.
- Newell, James L., 2005: „Americanization and the judicialisation of Italian politics“, in: *Journal of Modern Italian Studies* 10 (1), S. 27-42.
- Paoli, Letizia, 2003: „Das »pacchetto giudiziario« – Reformbedarf für die italienische Justiz“, in: Rill, Bernd (Hrsg.): *Italien im Aufbruch – eine Zwischenbilanz* (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 37), S. 155-167.
- Pasquino, Pasquale, 2003: „A prolegomena to a theory of judicial power: the concept of judicial independence in theory and history“, in: *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* 2, S. 11-25.
- Pizzorusso, Alessandro, 1990: *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino: Einaudi (3. Aufl.).
- Pizzorusso, Alessandro [u.a.], 2006: „La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario“, in: *Il Foro Italiano* V,1, S. 1-51.
- Pizzorusso, Alessandro, 2006: „Considerazioni generali“, in: *Il Foro Italiano* V, S. 1-6.
- Rehberg, Karl-Siegbert, 1994: „Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen“, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden, S. 47-84.
- Rodotà, Stefano, 1994: „Il potere giudiziario nelle moderne democrazie: ruolo, limiti e controlli“, in: Rossi, Nello (Hrsg.): *Giudici e democrazia. La magistratura progressista nel mutamento istituzionale*, Milano: FrancoAngeli, S. 193-204.
- Rossi, Nello, 2004: „Retorica della riforma e retorica della controriforma: come superarle?“, in: Gambino, Silvio (Hrsg.): *La Magistratura nello stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano: Giuffrè, S. 77-89.
- Rossi, Nello (Hrsg.), 1994: *Giudici e democrazia. La magistratura progressista nel mutamento istituzionale*, Milano: FrancoAngeli.
- Säcker, Horst, 1978: *Herrschaft der Richter? Zur Bedeutung der Dritten Gewalt im Rechtsstaat*, München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit.
- Salvi, Giovanni, 2009a: „Selbstverwaltung und Verfassungsrecht: Die italienische Erfahrung“, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* (91), S. 367-379.
- Salvi, Giovanni, 2009b: „Das italienische System »offener Rollen«: Beurteilungen im Rahmen autonomer Laufbahnstrukturen einer



- selbstverwalteten Justiz“, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* (91), S. 423-433.
- Seidel, Gerd, 2002: „Die Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit“, in: *Recht und Politik* 38 (2), S. 98-106.
- Shapiro, Martin M./Stone Sweet, Alec, 2002: *On law, politics an judicialization*, Oxford: Oxford Univers. Press.
- Sieberer, Ulrich, 2006: „Strategische Zurückhaltung von Verfassungsgerichten. Gewaltenteilungsvorstellungen und Grenzen der Justizialisierung“, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 16 (4), S. 1299-1323.
- Silj, Alessandro, 1998: *Verbrechen, Politik, Demokratie in Italien*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Silvestri, Gaetano, 2004: „La riforma dell’ordinamento giudiziario“, in: Gambino, Silvio (Hrsg.): *La Magistratura nello stato costituzionale. Teoria ed esperienze a confronto*, Milano: Giuffrè, S. 3-14.
- Stone Sweet, Alec, 2000: *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec/Shapiro, Martin, 2002: *On Law, Politics and Judicialization*, Oxford: Oxford University Press.
- Tate, Chester Neal (Hrsg.), 1995: *The global expansion of giudicial power*, New York [u.a.] : New York University Press.
- Tranfaglia, Nicola, 2005: „Un grave passo indietro per la democrazia“, in: Moroni, Francesco: *Soltanto alla legge. L’indipendenza della magistratura dal 1945 a oggi*, Monte Porzio Cartone: Effepi Libri, S. 7-11.
- Tschentscher, Axel, 2006: *Demokratische Legitimation der dritten Gewalt*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Vanberg, Georg, 2000: „Establishing Judicial Independence in West Germany: The Impact of Opinion Leadership and the Separation of Powers“, in: *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 3 (Apr., 2000), pp. 333-353.
- Vanberg, Georg, 2005: *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Cambridge.
- Vanucci, Alberto, 2012: „Die verborgene Dynamik der italienischen Korruption – zwanzig Jahre nach ‚Mani pulite‘“, in: *Zibaldone* 53, S. 71-86.
- Varano, Vincenzo, 2002: „Machinery of Justice“, in: Lena, Jeffrey S./Mattei, Ugo (Hrsg.): *Introduction to italian law*, The Hague [u.a.]: Kluwer International, S. 99-124.
- Verde, Giovanni, 2006a: Probleme bei der Anwendung des geltenden Systems, ><http://www.csm.it/documenti%20pdf/SistemaGiudiziarioItaliano.pdf>< [Zugriff am 27.09.2009; dort findet sich inzwischen eine aktualisierte Fassung (Stand 2010), letzter Zugriff: 21.11.2010]

- Verde, Giovanni, 2006b: „Il ministro della giustizia“, in: *Il Foro Italiano* V, S. 34-37.
- Voßkuhle, Andreas/Sydow, Gernot, 2002: „Die demokratische Legitimation des Richters“, in: *JuristenZeitung* 57 (4), S. 673-682.
- Westle, Bettina, 1989: *Politische Legitimität – Theorien, Konzepte, empirische Befunde*, Baden Baden.
- Zanon, Niccolò, 2002: „Ma la Magistratura può chiamare i cittadini a «resistere»?“, in: *Quaderni costituzionali* 2, S. 339-341.

## Dokumente

- Consiglio Superiore della Magistratura, *Deliberazione del 22 giugno 2006*.
- Consiglio Superiore della Magistratura, *Deliberazione dell'11 gennaio 2006*.
- Consiglio Superiore della Magistratura, *Deliberazione del 10 novembre 2005*.
- Consiglio Superiore della Magistratura, *Deliberazione del 15 luglio 2004*.
- Corte Costituzionale, sentenza 07.010.2009, n.262.
- Corte Costituzionale, sentenza 13-25 gennaio 2011, n. 23.
- Decreto legislativo 30.01.2006, n.26.
- Decreto legislativo 02.02.2006, n.35
- Decreto legislativo 20.02.2006, n.106.
- Decreto legislativo 23.02.2006, n.109.
- Decreto legislativo 05.04.2006, n.160.
- Disegno di legge 29.03.2002, n.1296.
- Legge 03.10.2001, n.366.
- Legge 07.11.2002, n.248.
- Legge 20.06.2003, n.140.
- Legge 24.10. 2006, n.269
- Legge 30.07.2007, n.111.
- Legge 07.04.2010, n.51.
- Legge di delega 25.07.2005, n.150.
- Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, Camera dei Deputati, Doc. I, No. 6, 16 dicembre 2004, ><http://legislature.camera.it/chiosco.asp?cp=1&position=Documenti%20Interni&content=documenti/documentiparlamentari/MessaggiDelPresidenteAttiRep.asp>< [Letzter Zugriff: 14.01.2012].

Relazione del ministro Castelli, Atti parlamentari n.1296 del Senato della Repubblica, XIV legislatura.

Relazione del Procuratore Generale Francesco Saverio Borelli della Corte di appello di Milano per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2002, 12.01.2002.  
Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010 del

Primo Presidente della Corte di Cassazione Ernesto Lupo, ><http://www.cortedicassazione.it/Documenti/Relazione%20anno%20giudiziario%202010.pdf>< [Letzter Zugriff: 14.01.2012].

Resoconto sommario e stenografico della 86<sup>a</sup> seduta del Senato della Repubblica, 05.12.2001, Mozione sulla questione giustizia 1-00045.

Temi di attività parlamentare: L'ordinamento giudiziario: sedi disagiate; 01.03.2010 ><http://nuovo.camera.it/465?area=16&tema=223&Ordinamento+giudiziario+-+sedi+disagiate>< [letzter Zugriff: 24.08.2010].

UN-Bericht der Kommission für Menschenrechte vom 26.03.2002, Zeichen: E/CN.4/2002/72/Add.3.

## **Zur Autorin**

Maike Heber, geb. Kunz, geboren 1983 in Gießen. Studium der Politikwissenschaft, Mittleren und Neueren Geschichte sowie Italianistik an der Universität Leipzig (2004-2011) und der Università degli Studi di Firenze (2006-2007). Thema der Magisterarbeit: „Die Rolle der Justiz im politischen System Italiens in der ‚Seconda Repubblica‘“. Seit 2010 als Wissenschaftliche Koordinatorin des Italien-Zentrums der TU Dresden tätig. Forschungsschwerpunkt: Situation der italienischen Justiz. Aktuelles Promotionsprojekt bei Prof. Dr. Hans Vorländer (TU Dresden) und Prof. Dr. Pier Paolo Portinaro (Università degli Studi di Torino) zum Thema „Die Integrationswirkung des deutschen Grundgesetzes und der italienischen Verfassung“ als vergleichende Analyse.

## **Kontakt**

TU Dresden  
Italien-Zentrum  
Zellescher Weg 20  
01217 Dresden  
Tel.: 0351-463 420 58  
E-Mail: [maikeheber@gmx.de](mailto:maikeheber@gmx.de)



**Bisher veröffentlicht:**

Alexander Grasse

***Die italienischen Parlamentswahlen 2008: neue Konturen für die „Zweite Republik“***

PIFO Occasional Paper No. 1/2008

Giuseppe Gangemi

***Italian Antipolitics as a long run Question: “Bad Civil Societies” or “Bad Elites” ?***

PIFO Occasional Paper No. 2/2008

Rigas Raftopoulos

***Italian Economic Reconstruction and the Marshall Plan. A Reassessment***

PIFO Occasional Paper No. 3/2009

F. Peter Wagner

***“A Finger for Berlusconi”: Italy’s anti-immigration/anti-crime measures, Romanian realities, and the poverty of European citizenship***

PIFO Occasional Paper No. 4/2009

Francesca Gelli

***An alternative narrative of the Second Italian Republic: a view from the city. Contributions of American political science to the study of Italian urban politics***

PIFO Occasional Paper No. 5/2009

Dörte Dinger

***From friends to collaborators? A comparison of bilateral conflicts in the Italo-German relationship***

PIFO Occasional Paper No. 6/2009

Julia Müller

***Direkte Kommunikation zwischen Parteien und Wählern in Italien. Wahlprogramme und Direct Mailing anlässlich der Parlamentswahlen 2006***

PIFO Occasional Paper No. 7/2009

Markus Grimm

***Il Popolo della Libertà. Die Auferstehung der Democrazia Cristiana?***

PIFO Occasional Paper No. 8/2009

Anna Marson

***Land-use planning “scandals” in Tuscany. Mismanagement or underestimation of general public interests?***

PIFO Occasional Paper No. 9/2010

**Bisher veröffentlicht:**

Valentina Pacetti / Angelo Pichierri

***Governance and Agencies: New Policy Instruments up against the Crisis***

PIFO Occasional Paper No. 10/2010

Francesca Gelli / Alexander Grasse

***A country on a knife-edge: Italy and its territorial differences***

PIFO Occasional Paper No. 11/2011

Silvia Bolgherini

***Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany***

PIFO Occasional Paper No. 12/2011

Alexander Grasse

***Italienische Finanzkrise und Börsendemokratie. Fakten – Analysen – Maßnahmen***

PIFO Occasional Paper No. 13/2012

Maike Heber

***Legitimität und Unabhängigkeit. Auseinandersetzungen um Reformen zwischen Justiz und Politik in Italien***

PIFO Occasional Paper No. 14/2012

ISSN: 1866 - 7619

<http://www.italienforschung.de>  
<http://www.pifo.eu>