



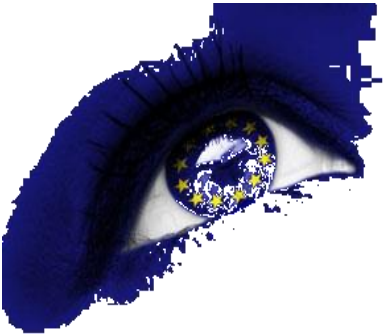
Italien am rechten Abgrund?

Ein Blick auf das Sicherheits- und Sicherheitsergänzungsdekret und die neue italienische (Innen)Politik

Victor Klömich

August

2019



Einführung

Lampedusa, die größte der pelagischen Inseln, auf halber Strecke zwischen Tunesien und Sizilien, wird seit Monaten zum Schauplatz einer Zerreißprobe für den Zusammenhalt einer über lange Zeit gemeinsam verfolgten europäischen Politik.

Besondere Aufmerksamkeit hat dabei der Fall der Sea Watch 3 auf sich gezogen. Die deutsche Kapitänin der Sea Watch 3, Carola Rackete, legte am 29. Juni 2019 entgegen der Anordnung der italienischen Regierung selbstbestimmt am Hafen von Lampedusa an, um den noch an Bord befindlichen Flüchtlingen ein Ausschiffen in einem sicheren Hafen zu ermöglichen. Bei dem Versuch das Vorhaben von Frau Rackete zu verhindern, stieß ein Boot der italienischen Finanzpolizei mit der Sea Watch 3 zusammen. Das Boot der Finanzpolizei – die in Italien militärisch organisiert ist und zur *Forze Armate Italianae* zählt – wurde durch die Kollision gegen den Pier gestoßen. Frau Rackete wurde daraufhin von der italienischen Polizei verhaftet und von der zuständigen Staatsanwaltschaft u.a. wegen Begünstigung der illegalen Einwanderung und wegen Gewalt- und Widerstandsakte gegen ein Kriegsschiff angeklagt.

Italien verfolgt derzeit eine strikte Politik der "geschlossenen Häfen" für die Schiffe ziviler Rettungsorganisationen. Die Reaktionen darauf hätten in Deutschland und in Italien unterschiedlicher nicht sein können. Während am 06. Juli 2019 in Berlin und rund 80 weiteren deutschen Städten sogenannte „Seebrücke Demonstrationen“ stattfanden, bei denen circa 30.000 Menschen gegen die Kriminalisierung der Seenotrettung protestierten, kritisierte der italienische Innenminister und Generalsekretär der Partei Lega, Matteo Salvini, in harscher Weise („Verbrecherin“, „Kapitänin eines Piratenschiffs“) das Verhalten von Frau Rackete. Innenminister Salvini deutscher Amtskollege, Innenminister Horst Seehofer, ließ hingegen über Twitter verlauten, dass er grundsätzlich bereit sei, im Rahmen einer europäischen Lösung einen Teil der Flüchtlinge aufzunehmen. Wie es zu einer solchen Diskrepanz zwischen den innenpolitischen Zielen der Bündnispartner Deutschland und Italien kommen konnte, soll im Folgenden durch die Betrachtung der innenpolitischen



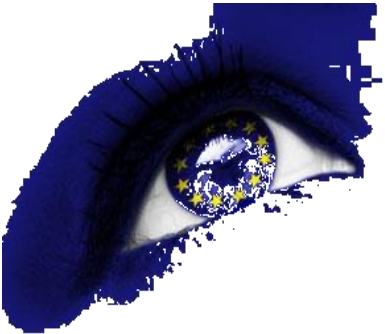
Veränderungen Italiens, durch die Einführung des *Decreto Sicurezza e Immigrazione* („Sicherheitsdekret“) sowie des *Decreto di Sicurezza bis* („Sicherheitsergänzungsdekret“) näher dargestellt werden.

Die neuen harten Strafen, die nun nicht nur gegen Hilfsorganisationen verhängt werden können, sondern die sich auch auf andere Bereiche der inneren Sicherheit ausdehnen und neue Maßnahmen der Polizei gegen Demonstranten beinhalten, gehen auf diese beiden Sicherheitsdekrete zurück. Sie sind zwei der wichtigsten Gesetzesvorhaben der aktuellen italienischen Regierungskoalition aus *Movimento 5 Stelle* („M5S“) – zu dt.: „Fünf-Sterne-Bewegung“ – und *Lega Nord* („Lega“) unter der Führung des parteilosen Ministerpräsidenten Giuseppe Conte.

Das Sicherheitsdekret

Das Sicherheitsdekret sowie das Sicherheitsergänzungsdekret wurden beide als *decreto leggi* (zu dt.: Verfügungen/Verordnung/Dekret auf Zeit oder auch Notstandsverordnungen) verabschiedet. Sie sind im italienischen Verfassungssystem Maßnahmen, die es der Regierung im Falle einer außerordentlichen Notwendigkeit und Dringlichkeit ermöglichen, schnelle und zeitnahe Regelungen zu treffen.¹ Sie können unmittelbar vom Kabinett auf Vorschlag eines Ministers ohne Parlamentsbeschluss erlassen werden. Sie müssen dann aber innerhalb von 60 Tagen sowohl im Senat als auch in der Abgeordnetenkammer eine Mehrheit finden, da sie ansonsten ihre Rechtskraft verlieren. Wenn sowohl der Senat, als auch die Abgeordnetenkammer ihre Zustimmung geben, wandelt sich das *decreto leggi* automatisch in ein Gesetz um und wird im Gesetzblatt als solches veröffentlicht.

¹ Dies ergibt sich aus Art. 72 der italienischen Verfassung, die die generelle Zulässigkeit von einstweiligen Anordnungen mit Gesetzeskraft durch die Regierung in Fällen der außerordentlichen Notwendigkeit und Dringlichkeit regelt.

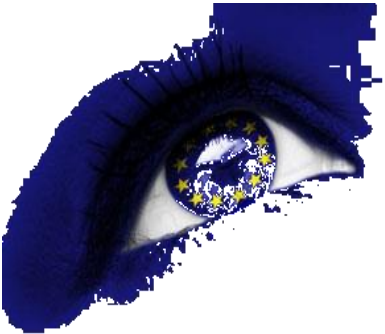


Das erste Sicherheitsdekret wurde am 07. November 2018 vom italienischen Senat mit einer Mehrheit von 396 zu 99 Stimmen genehmigt und Anfang Dezember 2018 von der Abgeordnetenkammer gebilligt.

Um den Gesetzgebungsprozess zu beschleunigen, setzte die Regierungskoalition das Sicherheitsdekret unter Verknüpfung mit einer Abstimmung über die Vertrauensfrage durch. Dies geschah aus rein taktischen Erwägungen von *Lega* und *M5S*. So war es ihnen möglich, Einzelberatungen über das Gesetzesvorhaben mit – oftmals hundert – oppositionellen Änderungsanträgen zu umgehen. Dieses Vorgehen ist in Italien für die Regierungskoalition weniger risikoreich als in Deutschland, da sie bei verlorener Abstimmung über die Vertrauensfrage nicht zurücktreten muss.

Neben der *M5S* und der *Lega* stimmten ebenso die rechtspopulistischen Parteien *Forza Italia* sowie *Fratelli d'Italia* für das Sicherheitsdekret. Lediglich die Abgeordneten der sozialdemokratischen *Partito Democratico* und des linksgerichteten Parteibündnisses *Liberi e Uguale* stimmten dagegen. Dass dieses Sicherheitsdekret sehr umstritten war, zeigt sich an der Reaktion des italienischen Staatspräsidenten Sergio Mattarella nach der Unterzeichnung des Sicherheitsdekrets. Er erinnerte die Regierung in einem Brief daran, dass die Verfassung bei der Umsetzung des Sicherheitsdekrets nicht verletzt werden und dass es zu keinem Bruch mit den verbindlichen europäischen Richtlinien und Verordnungen kommen darf. Innenminister Salvini, der an der Durchsetzung des Sicherheitsdekrets in federführender Weise beteiligt war, entgegnete nur, dass durch diese neuen Regelungen die Sicherheitslage Italiens entscheidend verbessert würde.

Das Sicherheitsdekret enthält in seinem ersten Artikel, als eine der größten Änderungen, neue Bestimmungen zur Asylgewährung, nämlich die Aufhebung des Schutzes aus humanitären Gründen. Um diese einschneidende Umgestaltung des italienischen Asyl- und Aufenthaltsrechts zu verstehen, ist ein Rückblick auf die Zeit vor dem Sicherheitsdekret notwendig.



Bevor das Sicherheitsdekret Anfang Dezember 2018 in Kraft trat, existierten drei abgestufte Regelungen, die den Schutz der geflüchteten und hilfesuchenden Menschen in Italien regelten. Der Status als Flüchtling wird durch das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, auch bekannt als Genfer Flüchtlingskonvention, geregelt und bindet alle Staaten, die diese Flüchtlingskonvention unterschrieben haben. Das Abkommen gewährt kein Recht auf Asyl, begründet also keine Einreiserechte für Flüchtlinge. Es ist ein Abkommen zwischen Staaten und normiert das Recht im Asyl, nicht das Recht auf Asyl. Als Flüchtling gelten nach diesem Abkommen Menschen, die wegen ihrer religiösen Zugehörigkeit, der Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen, aufgrund ihrer politischen Haltung oder ihrer Nationalität eine begründete Furcht vor Verfolgung haben und sich daher außerhalb des Staates aufhalten, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen.²

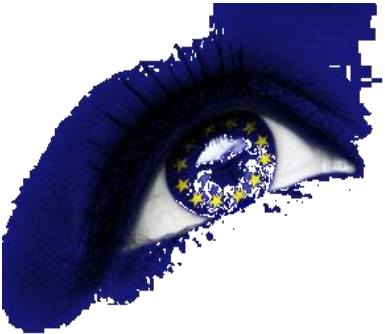
Personen, denen der Status eines Flüchtlings nach der Flüchtlingskonvention nicht zuerkannt werden kann, da die Voraussetzungen nicht vorliegen, haben in europäischen Ländern die Möglichkeit, in den Regelungsbereich des subsidiären Schutzes zu gelangen. Nach der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates³ wird dieser Schutz Personen zuteil, die dem Risiko eines ernsthaften Schadens ausgesetzt wären, wenn sie in ihr Heimatland zurückkehren würden. Was als ernsthafter Schaden gilt, wird in Art. 15 der Richtlinie 2011/95/EU näher definiert und beinhaltet unter anderem die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen.⁴

Personen, die weder den Schutz der Flüchtlingskonvention, noch den subsidiären Schutz erhalten haben, konnten bis zum Inkrafttreten des Sicherheitsdekrets noch durch den Auffangtatbestand des humanitären Schutzes geschützt werden, dem sogenannten

² Vgl. *De Petris*, Italiens neuer Kurs in der Migrationspolitik: Das Dekret „Sicherheit und Einwanderung“, S. 3 ff., abrufbar im Internet: <https://www.kas.de/documents/276296/276345/19-06-10+ITA+PERSPECTIVE+DE+pETRIS.+ENDdoc.pdf/c2432d85-8975-1939-a8f8-af6221e61454?version=1.0&t=1560503076333>.

³ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:de:PDF>.

⁴ Vgl. *De Petris*, Italiens neuer Kurs in der Migrationspolitik: Das Dekret „Sicherheit und Einwanderung“, S. 3 ff., abrufbar im Internet: <https://www.kas.de/documents/276296/276345/19-06-10+ITA+PERSPECTIVE+DE+pETRIS.+ENDdoc.pdf/c2432d85-8975-1939-a8f8-af6221e61454?version=1.0&t=1560503076333>.



permesso di soggiorno per motivi umanitari. In vielen europäischen Ländern gibt es diese alternative Schutzform.⁵ In Italien konnte durch diesen Auffangtatbestand, aus gesundheitlichen Gründen oder schwerer Armut im Heimatland, Schutz gewährt werden. Die dadurch erteilte Aufenthaltserlaubnis war jedoch auf maximal zwei Jahre begrenzt.⁶

Mit dem Inkrafttreten des Sicherheitsdekrets kann die Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen nicht mehr erteilt werden, auch nicht von einem Gericht, wenn das Rechtsmittel der Berufung gegen die Ablehnung eines Antrags eingelegt wurde.⁷ Allerdings wurde die Idee des Auffangtatbestandes nicht vollständig abgeschafft. Das Sicherheitsdekret sieht weiterhin die Möglichkeit von Sonderfällen vor. Danach kann eine Aufenthaltserlaubnis für Personen erteilt werden, die durch eine Abschiebung Opfer schwerer Arbeitsausbeutung werden können, deren Gesundheitszustand ernsthaft gefährdet ist und die eine ärztliche Behandlung benötigen sowie Personen, deren Heimatland sich in einer außergewöhnlichen Notlage befindet.⁸

Außerdem sieht das Sicherheitsdekret die Möglichkeit des Erhalts einer Aufenthaltserlaubnis für „besondere Zivilcourage“ vor. Diese besondere Zivilcourage soll unter anderem vorliegen, wenn die Person sich in herausragender Weise bei der Rettung von Leib und Leben anderer Personen, bei der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung oder bei der Förderung der Wissenschaft engagiert hat.⁹

Diese beiden Sonderregelungen können zum Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis mit einer Laufzeit von zwei Jahre führen. Darüber hinaus kann die Laufzeit jedoch verlängert und sogar in eine Arbeitsgenehmigung umgewandelt werden.

⁵ Zur Regelung im deutschen Recht, siehe § 25 AufenthG.

⁶ Vgl. *De Petris*, Italiens neuer Kurs in der Migrationspolitik: Das Dekret „Sicherheit und Einwanderung“, S. 3 ff., abrufbar im Internet: <https://www.kas.de/documents/276296/276345/19-06-10+ITA+PERSPECTIVE+DE+pETRIS.+ENDdoc.pdf/c2432d85-8975-1939-a8f8-af6221e61454?version=1.0&t=1560503076333>.

⁷ Vgl. *De Petris*, ebd.

⁸ Vgl. *De Petris*, ebd.

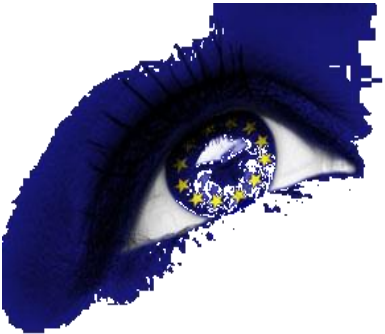
⁹ Vgl. *De Petris*, ebd.



Das Sicherheitsergänzungsdekret

Auf das erste Sicherheitsdekret folgte nun am 09.08.2019 – wiederum unter Bedenken des Staatspräsidenten Mattarella – die Unterzeichnung des Sicherheitsergänzungsdekrets. Dieses verschärfte Sicherheitsergänzungsdekret, das ebenso wieder federführend von Innenminister Salvini auf den Weg gebracht wurde, ist mit Abstimmung im Senat am 05.08.2019 erfolgreich in ein Gesetz umgewandelt worden. Die Verschärfung zu seinem Vorgänger lässt sich bereits an der italienischen Beschreibung (*decreto sicurezza bis*) herleiten. Das Wort „bis“ bedeutet in der italienischen Sprache „Zugabe“ und wird im engeren Sinne mit Applaus bei Kunstveranstaltungen verwendet. Es soll die Verschärfung zum ersten Sicherheitsdekret (*Decreto Sicurezza e Immigrazione*) betonen. Ausschlaggebend für das Einbringen des Sicherheitsergänzungsdekrets waren die Spannungen um Frau Carola Rackete und die zivile Seenotrettung. Das Sicherheitsergänzungsdekret besteht aus 18 Artikeln und befasst sich mit mehreren Bereichen der italienischen Innenpolitik. Es finden sich u.a. neue Regelungen zur zivilen Seenotrettung, zum Vorgehen gegen illegale Migration, zum Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität der italienischen Mafia, zu Verschärfungen der Strafgesetze bei Sportveranstaltungen und zum Vorgehen bei politischen Demonstrationen.

Durch das Sicherheitsergänzungsdekret entsteht ein Kompetenzzuwachs für den Innenminister, der nun eigenständig das Einlaufen oder Verweilen von ausländischen Schiffen in italienische Hoheitsgewässer begrenzen oder untersagen kann, sobald der Verdacht auf illegale Einreise oder das „Einschleusen“ von Migranten besteht. Darüber hinaus können durch den Innenminister sehr sensible Strafen für Schiffskapitäne verhängt werden, die unerlaubt in italienische Küstengewässer einfahren oder unerlaubt an italienischen Häfen anlanden. Dabei können Geldbußen von EUR 150.000 bis EUR 1.000.000 verhängt werden. Als ultima ratio besteht nun auch die Möglichkeit der Beschlagnahme des Schiffes. Weiterhin enthält das Sicherheitsergänzungsdekret die Bewilligung für zusätzliche Finanzmittel. Diese werden auf drei Jahre gestaffelt freigegeben. Für das Jahr 2019 sollen zusätzliche EUR 500.000, für das Jahr 2020 zusätzliche EUR 1.000.000 und



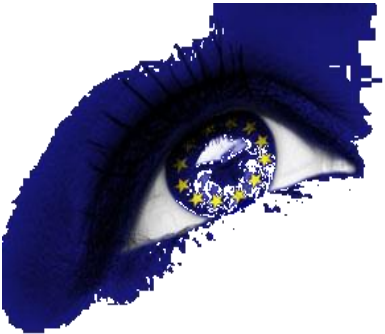
für das Jahr 2021 zusätzliche EUR 1.500.000 in den Haushalt des Innenresorts einfließen. Die Verwendung dieser zusätzlichen Finanzmittel soll der Bekämpfung der illegalen Migration auf dem See- und Landweg, den damit verbundenen verdeckten Polizeiermittlungen sowie in der Finalität den Abschiebungen dienen.

Ebenso sollen härtere Strafen gegen gewalttätige Demonstranten bei öffentlichen Kundgebungen unter freiem Himmel verhängt werden können. Es kommt in concreto u.a. zu einer Verschärfung des Vermummungsverbots. Das Tragen von Motorradhelmen oder anderem Sichtschutz steht nun unter Strafe. Auch das Beisichführen und Verwendung von Schlaghilfsmitteln sowie entzündbaren Substanzen wie Rauchbomben kann nun stärker sanktioniert werden. Damit einhergehend werden generell härtere Strafen für den Widerstand gegen die Staatsgewalt in Form vom Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte möglich. Gleichmaßen kommt es in diesem Kontext zu einem Zutrittsverbot für gewaltbereite Sportfans (Hooligans) für sportliche Großveranstaltungen wie Fußballspiele. Dieses Zutrittsverbot betrifft solche Störer, die in den letzten 5 Jahren aufgrund von Gewalt bei solchen Großveranstaltungen negativ aufgefallen sind.

Auch werden zusätzliche finanzielle Mittel für weitere 800 – vorerst befristete Stellen – für Verwaltungsbeamte im Bereich Justiz bereitgestellt. Hierbei kommt es zu einer Staffelnung von zusätzlichen EUR 3.500.000 für das Jahr 2019 sowie zusätzlichen EUR 25.000.000 für das Jahr 2020.

Ausblick

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die italienische Innenpolitik durch die rechts-populistischen Parteien *Lega* sowie *M5S* eine Strenge und Härte erlebt, wie sie in den vorvergangenen Jahren nicht möglich war. Allen voran ist dabei der italienische Innenminister in den Fokus der Öffentlichkeit geraten. Dieser ist bestrebt den italienischen Staat



von innen heraus nach dem Leitbild der Parteiprogramme der Regierungsparteien umzustrukturieren. Fraglich ist dabei, wie lange sich die politische Mitte als auch die politische Linke erfolgreich gegen dieses Bestreben auflehnen kann.

Innenminister Salvini und die *Lega* forderten den Ministerpräsidenten Conte auf, sich einem Misstrauensvotum zu stellen. Beabsichtigt wurde damit, dass der Ministerpräsident Conte daraufhin genötigt wird, sein Amt niederzulegen und seinen Rücktritt bei Staatspräsident Mattarella einzureichen. Dies würde den Rechtspopulisten die Möglichkeit von Neuwahlen eröffnen. Der Senat entschied sich jedoch am Abend des 13.08.2018 dagegen. Er forderte den Ministerpräsidenten stattdessen auf, diesem am 20.08.2018 einen ausführlichen Bericht über die aktuelle Regierungskrise darzulegen. Innenminister Salvini ließ im Senat verlauten, dass er und seine *Lega* „die Italiener bittet, ihnen die Möglichkeit zu geben, Italien für fünf Jahre in die Hand nehmen zu können“. Nach aktuellen Umfragen findet dieses Begehren auch große Zustimmung bei der italienischen Bevölkerung. Ein Bündnis aus *Lega*, *Forza Italia* und *Fratelli d'Italia* würde nicht nur eine Mehrheit im Parlament erhalten, sondern auch die meisten der Wahlkreise im Land für sich gewinnen können.

Abschließend bleibt die Frage offen, wie sich die italienische Bevölkerung tatsächlich entscheidet. Wird sie ihrem Innenminister, der seine Politik verbunden mit einem Dauerwahlkampf in allen Regionen Italiens durchführt, das Vertrauen aussprechen? Wird sich Italien, als einer der Gründungsstaaten der Europäischen Union, so weit an den rechten politischen Rand begeben, dass es zu einem „Italexit“ kommen kann, oder wird sich die politische Lage nach der Regierungskrise in den aufwühlenden Augustwochen 2019 wieder beruhigen? Zu all dem lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nur Vermutungen anstellen. Eines ist jedoch gewiss: Die politische Lage bei unserem südlichen Bündnispartner ist prekär und wird – so oder so – Auswirkungen auf die deutsche und europäische Politik haben.