

JAHRBUCH  
DES  
ÖFFENTLICHEN RECHTS

NEUE FOLGE

DAS ÖFFENTLICHE RECHT DER GEGENWART

JAHRBUCH DES  
ÖFFENTLICHEN RECHTS  
DER GEGENWART

NEUE FOLGE / BAND 6

HERAUSGEGEBEN VON

GERHARD LEIBHOLZ



1957

J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) TÜBINGEN



Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet,  
das Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie,  
Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

eISBN 978-3-16-168127-1 unveränderte eBook-Ausgabe 2025

# INHALTSVERZEICHNIS

## PROBLEME DER VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT

|                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| GAETANO SCIASCIA: Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs der Italienischen Republik .....                        | 1   |
| EDWARD MCWHINNEY: Verfassungsrechtsprechung in Kanada .....                                                              | 35  |
| OTTO BACHOF und DIETRICH JESCH: Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte in der Bundesrepublik Deutschland ..... | 47  |
| Der Status des Bundesverfassungsgerichts: Eine Materialsammlung mit einer Einleitung von <i>Gerhard Leibholz</i> .....   | 109 |
| Vgl. NF 3, 15; Federer *                                                                                                 |     |

## BERICHTE: DEUTSCHES RECHT

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CARL HEINRICH GLATZ und DIETHER HAAS: Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 ..... | 223 |
| Vgl. 2, 132; Seelig. 4, 446; Sewelon. 10, 386; Verfassungen. 16, 51; Morstein Marx                            |     |
| KARL MANNZEN: Die Landessatzung für Schleswig-Holstein .....                                                  | 251 |

## BERICHTE: AUSLÄNDISCHES RECHT

|                                                                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| JAN MAGNUS JANSSON: Die Verfassungsentwicklung in Finnland seit dem Jahre 1939 .....                                                                                 | 285 |
| Vgl. 2, 41; 7, 293; 11, 103; 12, 207 (Verfassungstext); 20, 320; Erich                                                                                               |     |
| FELIX ERMACORA: Die Entwicklung des österreichischen Verfassungsrechtes seit dem Jahre 1951 .....                                                                    | 319 |
| Vgl. 6, 461; Hanke. 7, 406; Laun. 8, 383; Nawiasky. 9, 245; 11, 232; 12, 126; 15, 51; 18, 130; Kelsen. 19, 113; Merkl. 22, 339; 24, 166; Gürke. NF 2, 179; Adamovich |     |
| Ordnung für die Wahlen zum Sejm der Volksrepublik Polen .....                                                                                                        | 391 |
| Vgl. 12, 289; Schätzel. 22, 527; Cybichowski. NF 3, 367; Schultz                                                                                                     |     |
| Sachregister .....                                                                                                                                                   | 401 |

---

\* Dieses und die folgenden Zitate verweisen auf die einschlägigen Beiträge in den früheren Bänden des Jahrbuchs; z. B. bedeuten 3, 509: Band 3 (der ersten Folge des Jahrbuchs) Seite 509 und NF 3, 15: Band 3 (der neuen Folge des Jahrbuchs) Seite 15.



# PROBLEME DER VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT

## Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs der Italienischen Republik \*

Von

Prof. Dr. GAETANO SCIASCIA

Privatdozent an der Universität Rom, Hilfsarbeiter beim italienischen Verfassungsgerichtshof

### INHALT

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Das System der italienischen Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .                          | 1  |
| 1. Auslegung, Gültigkeit und Wirkungsbereich der Gesetze . . . . .                            | 4  |
| 2. Rechte und Pflichten des Bürgers . . . . .                                                 | 11 |
| 3. Beziehungen zwischen Gesetzen des Staates und Gesetzen der Gebietskörperschaften . . . . . | 17 |
| 4. Zuständigkeitskonflikte . . . . .                                                          | 22 |
| II. Rechtsquellen zur Verfassungsgerichtsbarkeit . . . . .                                    | 25 |

### I.

## Das System der italienischen Verfassungsgerichtsbarkeit

Bekanntlich hat sich in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts im kontinentalen Europa die Notwendigkeit geltend gemacht, die Verfassungen vor Verletzungen durch die gesetzgebende Gewalt zu schützen. Zahlreiche neue Verfassungen haben sich deshalb zu dem sog. „starren“ (gesetzesfesten) Typus bekannt, bei dem, zum Unterschied vom „flexibeln“ Typus, die Verfassungsnormen nicht in dem für das Zustandekommen der gewöhnlichen Gesetze vorgesehenen Verfahren geändert werden können. Um im Einzelfall die Beachtung der Verfassung sicherzustellen, hat man es ferner für zweckmäßig gehalten, ein System der Kontrolle der Gesetzgebung einzuführen; es soll ermöglichen, die von der Verfassung vorgesehenen Sanktionen und Maßnahmen anzuwenden, wenn die gesetzgebende Gewalt in Überschreitung der ihr gezogenen Grenzen ein den Prinzipien und Normen der Verfassung zuwiderlaufendes Gesetz erläßt.

Auch in Italien hat gleich nach dem letzten Kriege die Verfassunggebende Versammlung dieses Problem aufgegriffen. Unter Berücksichtigung der verschiedenartigen Lösun-

\* Die Übersetzung des Aufsatzes ist freundlicherweise von Bundesverfassungsrichter Ritterspach besorgt worden, der auch im einzelnen den Text an Hand der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes überprüft hat. Er hat auch die gesetzlichen Vorschriften im II. Abschnitt zusammengestellt und übersetzt.

gen, die in andern Ländern für das Verfahren zur Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze gefunden worden waren, hat man sich zur Einrichtung eines Verfassungsgerichtshofs (VerfGH) entschlossen.

Die gesetzlichen Quellen für den VerfGH der Italienischen Republik sind im Abschnitt II dieser Abhandlung im Wortlaut wiedergegeben. Hier genügt es, einige grundsätzliche Bemerkungen über seine Zuständigkeit vor auszuschicken.

Der VerfGH entscheidet

- a) über Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und der gesetzeskräftigen Akte des Staates und der Regionen;
- b) über Zuständigkeitskonflikte zwischen den Gewalten des Staates, zwischen dem Staat und den Regionen sowie zwischen den Regionen;
- c) über Anklagen gegen den Staatspräsidenten und die Minister nach Maßgabe der Verfassung.

Auf zwei verschiedenen Wegen kann ein Verfahren auf Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit einer gesetzlichen Norm vor dem VerfGH eingeleitet werden. In erster Linie kann das durch Beschluß eines Gerichts geschehen, und zwar dann, wenn im Lauf eines gerichtlichen Verfahrens, also incidenter, eine Partei oder der Staatsanwalt die Frage der Verfassungsmäßigkeit aufwirft und entweder der Ausgang des Verfahrens von der Entscheidung dieser Frage abhängt oder das Gericht die Verfassungswidrigkeit der Norm nicht für offensichtlich ausgeschlossen hält. Natürlich kann auch das Gericht selbst von Amts wegen zur Auffassung kommen, daß die Verfassungsmäßigkeit einer Norm nachgeprüft werden muß. In jedem solchen Fall wird das Verfahren ausgesetzt.

Die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes kann aber auch unmittelbar aufgeworfen werden, und zwar durch Rekurs des Staates, wenn dieser glaubt, daß seine Kompetenz durch das Gesetz einer Region verletzt sei, oder durch Rekurs einer Region, die ihrerseits ihre Kompetenz durch ein Gesetz des Staates oder ein Gesetz einer anderen Region für verletzt hält.

Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes durch den VerfGH schließt jede Wertung politischer Natur und jede Nachprüfung des gesetzgeberischen Ermessens aus.

Wenn der Gerichtshof die Verfassungswidrigkeit einer Norm feststellt, tritt die Norm mit dem der Veröffentlichung der Entscheidung folgenden Tage außer Kraft.

Gegen die Entscheidungen des VerfGH gibt es keinerlei Rechtsbehelf.

Nach Art. VII der Übergangs- und Schlußbestimmungen der Verfassung galt bis zur Errichtung des VerfGH für die Entscheidungen über Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und über Zuständigkeitskonflikte das frühere Recht; Zuständigkeitskonflikte wurden danach vom Kassationshof entschieden, während die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze jedem einzelnen Gericht oblag, freilich mit Beschränkung der Urteilswirkungen auf den konkreten zur Entscheidung stehenden Fall<sup>1</sup>.

Der VerfGH dagegen als ein neues Organ streitiger Gerichtsbarkeit über die Geltung von Normen stellt den Willen der Verfassung gegenüber dem untergeordneten Recht durch Urteile klar, die für alle verbindlich sind.

<sup>1</sup> Die Urteile der Gerichte, die in irgendeiner Weise die Verfassung berühren, sind für die Jahre 1948 bis 1955 in der Sammlung *La Costituzione e gli Statuti regionali*, zusammengestellt unter der Leitung von Guarino, Mailand 1956, und in der *Rassegna di giurisprudenza sulla Costituzione e sugli Statuti regionali* im 1. Band (S. 272 bis 559) der Zeitschrift *Giurisprudenza Costituzionale* veröffentlicht.

Vor Inkrafttreten der Verfassung war im Bereich der Regionen der „Hohe Gerichtshof für die Sizilianische Region“ errichtet worden; er war zuständig für die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der von Sizilien erlassenen Gesetze und der Gesetze und sonstigen Rechtsnormen des Staates, sowie über strafbare Handlungen des Präsidenten und der „Assessori“ (Minister) der Region. Bevor der VerfGH seine Tätigkeit begann, hat der Hohe Gerichtshof für Sizilien eine ausgedehnte richterliche Tätigkeit entfaltet<sup>2</sup>. Jetzt aber hat der VerfGH durch Urteil vom 27. Februar 1957 Nr. 38 den ursprünglich provisorischen Charakter des Hohen Gerichtshofs für Sizilien betont, das Prinzip der Einheit der italienischen Verfassungsgerichtsbarkeit festgestellt und entschieden, daß die Zuständigkeit des Hohen Gerichtshofs zur Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und über Zuständigkeitskonflikte auf ihn übergegangen sei. Um einen Zuständigkeitsstreit zwischen den beiden Organen der Verfassungsgerichtsbarkeit zu vermeiden, hat der Staatspräsident am 3. April 1957 die Präsidenten der beiden Kammern des Parlaments aufgefordert, die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem VerfGH und dem Hohen Gerichtshof für Sizilien durch ein Verfassungsgesetz zu regeln.

Vom 23. Januar 1956, dem Zeitpunkt, an dem der VerfGH seine Tätigkeit aufgenommen hat, bis zum 31. März 1957 sind im ganzen 469 Sachen bei ihm anhängig geworden; in der gleichen Zeit sind 68 Urteile und 13 Beschlüsse ergangen<sup>3</sup>. Durch Urteil sind 181 Fälle entschieden worden, durch Beschluß 150 Fälle. In 332 Fällen wurde die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes als streitiger Inzidentpunkt dem VerfGH von Gerichten der ordentlichen oder einer besonderen Gerichtsbarkeit unterbreitet. Unmittelbar wurde die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes in 47 Fällen vor den VerfGH gebracht; 15 Anträge kamen vom Staate (13 gegen Regionen, 2 gegen Provinzen), 30 von den Regionen (Sardinien 26, Südtirol 4) gegen den Staat, einer von einer Provinz gegen den Staat und einer von einer Provinz gegen die Region. Außerdem sind 14 Verfahren wegen Zuständigkeitskonflikten anhängig geworden; in 8 Fällen klagte der Staat gegen eine Region, in 5 eine Region gegen den Staat, in einem Fall eine Provinz gegen den Staat.

Viele Entscheidungen des VerfGH haben Anmerkungen und Erörterungen in der Rechtslehre hervorgerufen, die die ausgedehnte und in steter Weiterentwicklung begriffene verfassungsrechtliche Literatur wesentlich bereichert haben<sup>4</sup>.

Der vorliegende Aufsatz versucht ein möglichst umfassendes Bild der Rechtsprechung des VerfGH zu geben; er schöpft dabei in weitem Maße unmittelbar aus den Urteilen des Gerichtshofs und verfolgt keine kritischen Ziele. Die Darstellung gliedert sich nicht nach dem System der italienischen Verfassung oder nach der prozessualen Bedeutung der einzelnen entschiedenen Fragen; es ist vielmehr eine Einteilung gewählt worden, die auf den Gegenstand des Verfahrens unter dem Gesichtspunkt seiner materiellen Bedeutung

<sup>2</sup> *Alta Corte per la Regione Siciliana*, Entscheidungen usw., 3 Bde., Mailand 1954.

<sup>3</sup> Die Urteile und Beschlüsse des ersten Jahres sind in Bd. 1 (1956) der *Raccolta Ufficiale* veröffentlicht, die von der Libreria dello Stato herausgegeben wird.

<sup>4</sup> Eine ausführliche Bibliographie über die Kommentare, Abhandlungen und Monographien zur Verfassung bietet *La Costituzione Italiana*, besorgt von Arista, 2. Aufl. Rom 1956. In Mailand erscheint seit 1956 die Zeitschrift *Giurisprudenza Costituzionale*, geleitet von Esposito, Mortati, Giannini; sie bringt – mit wissenschaftlichen Anmerkungen – die Entscheidungen des VerfGH samt Leitsätzen und Hinweisen auf Rechtsprechung und Schrifttum, ferner die Vorlagebeschlüsse der Gerichte, die gerichtlichen Beschlüsse, durch die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen werden, sowie endlich den Text der vom Staat und von den Regionen unmittelbar gestellten Anträge.



sieht. Es werden also zunächst die vom Gerichtshof entwickelten Grundsätze für die Interpretation, die Gültigkeit und den Wirkungsbereich der Normen dargestellt, dann die Entscheidungen, die die Rechte und die Pflichten der Bürger berühren, endlich die Entscheidungen über das Verhältnis der staatlichen Gesetze zu denen der Gebietskörperschaften mit legislativer Autonomie. Der letzte Abschnitt ist den Zuständigkeitskonflikten zwischen den Gewalten des Staates, zwischen Staat und Regionen und zwischen den Regionen gewidmet. Nicht behandelt werden die – übrigens noch nicht praktisch gewordenen – Verfahren auf Anklage gegen den Staatspräsidenten, den Ministerpräsidenten und die Minister, sowie die Entscheidungen über die Zulässigkeit eines Antrags auf Volksentscheid über die Aufhebung eines Gesetzes gemäß Art. 75 der Verfassung<sup>5</sup>.

Das Gesetz sieht nicht vor, daß der Gerichtshof eine präventive Kontrolle durch Erstattung von Gutachten über Gesetzentwürfe ausübt<sup>6</sup>.

### 1. *Auslegung, Gültigkeit und Wirkungsbereich der Gesetze*

Das Urteil über die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und gesetzeskräftigen Akte beruht wie jedes andere Urteil auf der Erforschung von Sinn und Bedeutung der einzelnen Rechtsnormen. Es geht in jedem Fall um eine Auslegung sowohl der Verfassungsnorm, die als verletzt betrachtet, wie der Gesetzesnorm, die der Verletzung geziehen wird<sup>7</sup>. Wenn die eine oder die andere Norm auf sonstige Bestimmungen verweist, müssen auch sie im einzelnen ermittelt und untersucht werden. So hat eine Verfassungsnorm, die, wie das Statut einer Region, die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt der Region von der Bedingung abhängig macht, daß sie mit den Prinzipien der staatlichen Rechtsordnung im Einklang steht, dem Gerichtshof Anlaß gegeben, diese Prinzipien als die allgemeinen Richtpunkte und Leitgedanken zu bezeichnen, die sich aus dem systematischen Zusammenhang, den gegenseitigen Beziehungen und dem inneren Sinngehalt jener Normen erschließen lassen, die in einem gegebenen geschichtlichen Augenblick zusammen das Gewebe der geltenden Rechtsordnung darstellen. Diese Grundsätze lassen sich auf höherer Ebene zu immer allgemeineren Leitgedanken zusammenschließen, die von dem die ganze Rechtsordnung beseelenden Geist ausstrahlen<sup>8</sup>.

Die Interpretation der Verfassungsnormen, die allein als Mittel zum Zweck gedacht ist und niemals den Hauptgegenstand eines Urteils des Gerichtshofs darstellen kann<sup>9</sup>, folgt den traditionellen Methoden, die jedoch der besonderen Natur des Verfahrens angepaßt werden müssen. Hier hat ihr Gewicht sowohl die Auslegung nach dem Wortlaut<sup>10</sup> wie die historische Auslegung<sup>11</sup>, und auch die Entstehungsgeschichte wird nicht vernachlässigt<sup>12</sup>. Das Ergebnis kann extensive<sup>13</sup> oder restriktive<sup>14</sup> Auslegung sein.

Die Unterscheidung zwischen Programmsätzen und unmittelbar geltenden Vorschriften, die mit Beziehung auf die Verfassung von 1947 zum ersten Mal in einer berühmt ge-

<sup>5</sup> Vergl. Art. 2 des Verfassungsgesetzes vom 11. März 1953 Nr. 1 im Abschnitt II. Das Ausführungsgesetz zu Art. 75 ist noch nicht ergangen.

<sup>6</sup> Vergl. Pergolesi in *Rivista di diritto processuale* I, 1956 S. 65.

<sup>7</sup> Urteil vom 15. Juni 1956 Nr. 3.

<sup>8</sup> Urteil vom 15. Juni 1956 Nr. 6.

<sup>9</sup> Urteil vom 5. Juli 1956 Nr. 19.

<sup>10</sup> Vergl. Urteil vom 15. Juni 1956 Nr. 4.

<sup>11</sup> Vergl. Urteil vom 15. Juni 1956 Nr. 3.

<sup>12</sup> Vergl. Urteil vom 21. Januar 1957 Nr. 25.

<sup>13</sup> Vergl. Urteil vom 15. Juni 1956 Nr. 3.

<sup>14</sup> Vergl. Urteil vom 29. Juni 1956 Nr. 21.

wordenen Entscheidung des Kassationshofes<sup>15</sup> entwickelt worden ist, wird für das Urteil über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes nicht für ausschlaggebend gehalten; denn die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes kann in bestimmten Fällen auch aus seiner Unvereinbarkeit mit sog. Programmsätzen folgen. Unter diesem Begriff, so bemerkt der Gerichtshof, pflegt man Verfassungsnormen von ganz verschiedenem Inhalt zusammenzufassen: angefangen von solchen, die sich darauf beschränken, allgemeine Zukunftsprogramme vorzuzeichnen, deren Verwirklichung davon abhängt, daß die allgemeine Lage sie gestattet, bis zu Normen, wo das „Programm“, wenn man überhaupt noch von einem solchen sprechen will, von einer Bestimmtheit ist, die den Gesetzgeber unmittelbar verpflichten, sich aber auch auf die Interpretation der früheren Gesetzgebung und auf die Weitergeltung gewisser Teile von ihr auswirken muß; schließlich gibt es auch Normen, die gewisse Grundprinzipien festlegen, die ihrerseits auf die gesamte Gesetzgebung ausstrahlen<sup>16</sup>. Deshalb wird auch gesagt, daß es für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Verfassungsvorschrift spricht, wenn der gesetzgeberische Wille in ihr umfassend, konkret und entschieden zum Ausdruck gebracht ist<sup>17</sup>.

Bedeutsam erscheint jedoch die Unterscheidung zwischen Programmsätzen und unmittelbar geltenden Vorschriften bei der Aufhebung von Gesetzen durch spätere Gesetze, die auf einer andern Ebene, mit anderen Wirkungen und Zuständigkeiten vor sich geht. Die Voraussetzungen für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes sind viel weniger begrenzt als jene, die erforderlich sind, wenn es sich um die Außerkraftsetzung eines Gesetzes wegen Unvereinbarkeit mit anderen (späteren) Normen handelt<sup>18</sup>.

Im allgemeinen, so wird erklärt, deckt eine Verfassungsnorm die von einer ihr untergeordneten Norm geregelte Materie nicht in ihrer ganzen Ausdehnung; die untergeordnete Norm kann also z. B. die Verfassungsnorm durch eine Strafsanktion ergänzen und vervollständigen, denn es ist nicht denkbar, so wird hinzugefügt, daß, wenn man wirklich die Verfassungsnorm beachtet wissen will, sie ohne jede Sanktion bleibe<sup>19</sup>.

Eine Verfassungsnorm kann von einer anderen verdrängt werden, wenn sich nämlich feststellen läßt, daß der Verfassungsgeber eine Ausnahme von einer allgemeinen Regel zulassen wollte. So ist das System des „Geschlossenen Hofes“ in Südtirol unter mannigfachen Gesichtspunkten des materiellen und des Prozeßrechts mit jenen allgemeinen Prinzipien der staatlichen Rechtsordnung unvereinbar, deren Beachtung die Verfassung an mehreren Stellen den lokalen Gesetzgebern einschärft<sup>20</sup>; trotzdem ist es für verfassungsmäßig erklärt worden, und zwar wegen seiner besonderen Erwähnung in einer Rechtsquelle von Verfassungsrang<sup>21</sup>. Wenn die regionale Verfassung hier ein Institut (nach formeller Abschaffung 1928) wieder einführt, das im italienischen Recht kein Gegenstück hat, so legt sie dem Ausleger der Verfassung die Pflicht auf, den Begriff des Instituts der Rechtsordnung zu entnehmen, innerhalb deren das Institut entstanden ist und sich entwickelt hat<sup>22</sup>.

Im Zusammenhang mit den Problemen der Auslegung, der Gültigkeit und des Wir-

<sup>15</sup> Kassationshof, Vereinigte Strafsenate, 20. Januar 1951.

<sup>16</sup> Urteil vom 5. Juni 1956 Nr. 1.

<sup>17</sup> Urteil vom 19. Juni 1956 Nr. 11.

<sup>18</sup> Urteil vom 5. Juni 1956 Nr. 1; vom 1. März 1957 Nr. 41.

<sup>19</sup> Urteil vom 19. Juni 1956 Nr. 9.

<sup>20</sup> Art. 117 Abs. 1 der Verfassung; Art. 4 und 11 Abs. 1 des Spezialstatuts für Südtirol.

<sup>21</sup> Art. 11 Nr. 9 des erwähnten Statuts.

<sup>22</sup> Urteil vom 15. Juni 1956 Nr. 4; vom 16. Januar 1957 Nr. 5; vom 28. Februar 1957 Nr. 40.

kungsbereichs der auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfenden Normen hat eine Vorfrage große politische und juristische Bedeutung erlangt: die der Zuständigkeit des Gerichtshofs zur Entscheidung über *vorkonstitutionelle* Gesetze<sup>23</sup>. Das Problem ist besonders aus Anlaß der Prüfung zahlreicher Bestimmungen des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit von 1931 erörtert worden, durch die Grundrechte des Bürgers berührt werden<sup>24</sup>. In seiner ersten Entscheidung vom 5. Juni 1956 hat der Gerichtshof seine Zuständigkeit bejaht, und in der Folge hat er sich stets auf die Gründe dieser Entscheidung berufen<sup>25</sup>. Die Annahme, daß „Verfassungswidrigkeit“ im Sinne des neu eingeführten Prüfungsverfahrens vor dem VerfGH nur bei Gesetzen vorliegen könne, die seit Inkrafttreten der Verfassung ergangen sind, wird als unberechtigt abgelehnt, einmal, weil – vom Standpunkt wörtlicher Auslegung aus – sowohl Art. 134 der Verfassung als auch Art. 1 des Verfassungsgesetzes vom 9. Februar 1948 Nr. 1 ohne weitere Unterscheidungen von der „Verfassungsmäßigkeit der Gesetze“ sprechen, und zum andern, weil vom logischen Standpunkt aus nicht zu leugnen ist, daß die Beziehung zwischen einfachen Gesetzen und Verfassungsgesetzen und der Rang, der ihnen in der Hierarchie der Rechtsquellen zukommt, immer gleich bleiben, ob nun die einfachen Gesetze der Verfassung zeitlich vorangehen oder nachfolgen. Im einen wie im anderen Fall muß das Verfassungsgesetz seinem inneren Wesen nach im System einer „starren“ Verfassung dem einfachen Gesetz vorgehen<sup>26</sup>.

Wenn die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes beurteilt werden soll, ist das Gesetz nicht im Rahmen der Rechtsordnung auszulegen, in der es historisch entstanden ist, sondern im Rahmen der gegenwärtigen Rechtsordnung, in der es lebt und seine Wirkung entfaltet. Hierbei kann und darf der Gerichtshof nach eigenem Urteil und eigenen Maßstäben vorgehen; er wird aber natürlich eine herrschend gewordene Auslegung der Norm in der Rechtsprechung berücksichtigen, die der Gesetzesnorm erst ihre wirkliche Bedeutung im Rechtsleben gibt; gesetzliche Normen existieren ja nicht in abstracto, sondern in der Gestalt, die sich aus ihrer Anwendung in der täglichen Arbeit des Richters ergibt, die sie konkret und wirksam macht<sup>27</sup>.

Die irrige Anwendung einer Gesetzesnorm ist eine ganz andere Frage als die ihrer Verfassungsmäßigkeit; die Rüge, daß ein Gesetz falsch angewendet worden sei, setzt ja – dem Grundsatz nach – das Anerkenntnis voraus, daß es überhaupt anwendbar, d. h. daß es verfassungsmäßig sei. Die Entscheidung über einen Irrtum bei der Anwendung der Norm verlangt eine Würdigung der Tatsachen und eine Entscheidung in der

<sup>23</sup> Vergl. die Auseinandersetzung zwischen Crisafulli, Esposito, Giannini, Lavagna, Mortati und Vassalli in *Giurispr. Costit. I*, 1956, S. 261 ff.

<sup>24</sup> Vergl. *P. Biagi*, In tema di abrogazione di alcune norme della Legge di Pubblica Sicurezza (Übersicht über die Rechtsprechung), *Rivista di Diritto pubblico VI*, 1956, S. 230 ff.; *Nuvolone*, Norme penali e principi costituzionali, *Giurispr. Costit. I*, 1956, S. 1253 ff. Für die delegierten Gesetze vergl. Urteil vom 24. Januar 1957 Nr. 37. Nach dem Urteil vom 20. Juni 1956 Nr. 8 widerspricht Art. 2 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit nicht den Verfassungsprinzipien über das Zustandekommen der Gesetze (grundsätzliches Verbot der Delegierung der Gesetzgebungsgewalt!); denn die Präfekturbeschlüsse, die diese Norm vorsieht, haben den Charakter von Verwaltungsakten, die der Präfekt in Ausübung seiner Befugnisse erläßt; sie sind in ihrer zeitlichen und örtlichen Geltung eng begrenzt und an bestimmte rechtliche Voraussetzungen gebunden. Vergl. Bibliographie in *Giurispr. Costit. I*, 1956, S. 603 Nr. 1 und G. Treves ib. S. 994 ff.

<sup>25</sup> Vergl. Urteile Nr. 2, 3, 8, 9, 10, 11 aus 1956.

<sup>26</sup> Urteil vom 5. Juni 1956 Nr. 1.

<sup>27</sup> Urteil vom 15. Juni 1956 Nr. 3; vom 20. Juni 1956 Nr. 8. Vergl. Giannini, *Giurispr. Cost. I*, 1956 S. 902 ff.; Crisafulli, ib. S. 929 ff.

Sache, die nicht zu den Aufgaben des Gerichtshofs gehören<sup>28</sup>. Die Frage, ob ein einfaches Gesetz mit der Verfassung im Einklang steht oder ob es ihr widerspricht, hat zwei klar auseinander zu haltende Aspekte: den „sachlichen“, d. h. die Beurteilung der Zweckmäßigkeit des Gesetzes im Interesse des Staates oder der Region – ein Gebiet, auf das der VerfGH seine Prüfung nicht erstrecken könnte, ohne in Erwägungen verwaltungsmäßiger Art abzuschweifen –, und den der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, das Feld, in dem sich die Prüfungstätigkeit des VerfGH bewegt<sup>29</sup>. Der Nachprüfung des Gerichtshofs entzogen ist deshalb jede Wertung politischer Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte<sup>30</sup>; demgemäß kann es bei der rechtlichen Prüfung einer Norm nicht auf die (politische) Besorgnis ankommen, durch die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Norm könne die Anwendung eines Rechtsinstituts behindert werden, dessen Beseitigung der Verfassungsgeber allem Anschein nach nicht gewollt habe<sup>31</sup>.

Zum Begriff „Gesetz“ hat der Gerichtshof erklärt, daß die Verfassung, wenn sie die Regelung einer bestimmten Materie, namentlich auf dem Gebiet der Grundrechte des Bürgers und der Funktionen und Zuständigkeiten der Verfassungsorgane des Staates, dem „Gesetz“ vorbehält oder einfach auf „das Gesetz“ verweist, ausschließlich das staatliche Gesetz meint und nicht auch die Gesetze der Regionen<sup>32</sup>.

Ein sehr gründliches Urteil befaßt sich mit dem Problem der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der sog. „delegierten“ Gesetze<sup>33</sup>. Es besteht Anlaß, die Begründung wörtlich wiederzugeben: Art. 134 der Verfassung, so heißt es da, begründet die Zuständigkeit des VerfGH zur Entscheidung „über Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze und der gesetzeskräftigen Akte“. Diese Gewährleistung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze knüpft an das allgemeine Verfassungsprinzip an, wonach allein das Parlament in den vorgeschriebenen Formen die Gesetze erlassen kann und muß. Aus den Regeln über das Zustandekommen der Gesetze, wie sie in der Verfassung niedergelegt sind, ergibt sich, daß die gesetzgebende Gewalt von den beiden Kammern zusammen in einem genau geregelten Verfahren ausgeübt wird<sup>34</sup>. Sie kann aber außerdem ausnahmsweise, unter bestimmten gesetzlich geregelten Voraussetzungen, auch von der Regierung ausgeübt werden<sup>35</sup>. Das delegierte Gesetz ist eine der beiden Ausnahmeformen, in denen die Regierung Recht setzt. Das Verfahren gliedert sich in zwei Bestandteile: In der ersten Phase ergeht die Delegationsnorm des Parlaments, in der die Voraussetzungen bestimmt werden und der Bereich abgegrenzt wird, innerhalb dessen sich die Ausübung der delegierten gesetzgebenden Gewalt zu halten hat<sup>36</sup>; anschließend erläßt auf Grund dieser Delegation die Exekutive die „Dekrete, die die Kraft eines ordentlichen Gesetzes haben“<sup>37</sup>. Diese beiden Phasen sind in einem Verfahren ineinander verflochten; indem sie die delegierte Norm mittels des Delegationsgesetzes an Art. 76 knüpfen, regeln sie das Zustandekommen des delegierten Gesetzes als Ausnahme zum Prinzip des Art. 70 der Verfassung. Art. 76 behält seine Bedeutung, insofern er die „Delegationsbeziehung“ zwischen dem ermächtigenden und dem ermächtigten Organ regelt. Art. 76 einerseits und die delegierende Norm andererseits sind die Quellen, aus denen das delegierte Gesetz seine Verfassungsmäßigkeit ableitet.

<sup>28</sup> Urteil vom 14. Juni 1956 Nr. 2.

<sup>29</sup> Urteil vom 29. Juni 1956 Nr. 20.

<sup>30</sup> Urteil vom 15. Juni 1956 Nr. 14.

<sup>31</sup> Urteil vom 19. Juni 1956 Nr. 11.

<sup>32</sup> Urteil vom 15. Juni 1956 Nr. 4; vom 19. Januar 1957 Nr. 21.

<sup>33</sup> Urteil vom 16. Januar 1957 Nr. 3.

<sup>34</sup> Verf. Art. 70, 71 Abs. 1; 72, 73, 74.

<sup>35</sup> Verf. Art. 76, 77.

<sup>36</sup> Verf. Art. 76.

<sup>37</sup> Verf. Art. 77 Abs. 1.



Die Untrennbarkeit der beiden Elemente des gesetzeskräftigen Aktes ergibt sich auch aus der Bestimmung des Art. 77 Abs. 1, wonach die Regierung keine Zuständigkeit zur Rechtsetzung besitzt außer auf Grund einer Delegation der Kammern; Art. 76, der die Grenzen der delegierten Gesetzgebungszuständigkeit bestimmt, enthält insoweit auch ein Verbot gesetzgeberischer Tätigkeit, und das delegierte Gesetz stellt, wenn es die Delegation überschreitet, das Mittel dar, durch das die Vorschrift des Art. 76 verletzt wird. Die Verfassungswidrigkeit der Ermächtigungsüberschreitung, die sich als Usurpierung der gesetzgebenden Gewalt durch die Regierung darstellt, ist eine Bestätigung des Grundsatzes, daß allein das Parlament Gesetze erlassen kann.

Man kann nun nicht, um die delegierten Gesetze der Verfassungsmäßigkeitskontrolle zu entziehen, behaupten, ein unmittelbarer Widerspruch zwischen einfacher Gesetzesnorm und Verfassungsnorm liege ja nicht vor, nur ein solcher Widerspruch könne aber zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit führen. Es ist zwar richtig, daß in der Regel die besondere Beziehung der „Verfassungsmäßigkeit“ zwischen einer Verfassungsvorschrift und einem einfachen Gesetz besteht; das schließt aber die Annahme nicht aus, daß die Verletzung einer Verfassungsvorschrift auch dann vorliegen kann, wenn, wie bei den delegierten Gesetzen, die Regierung bei ausnahmsweiser Ausübung der rechtsetzenden Gewalt die ihr gezogenen Grenzen nicht einhält. Auch hier fehlt es an der Befugnis zur Rechtsetzung, und dieser Fall darf der Prüfung des VerfGH nicht entzogen werden. Man kann auch nicht sagen, die delegierte Norm sei eine Art „Ausführungsbestimmung“ zu dem delegierenden Gesetz, über eine etwaige Ermessensüberschreitung müsse daher der ordentliche Richter entscheiden (wie auch sonst bei Ermessensüberschreitungen der Exekutive); denn das delegierte Gesetz steht verfassungsrechtlich nicht auf der gleichen Ebene wie eine Ausführungsverordnung der Exekutive, und man darf, was die Feststellung der Fehlerhaftigkeit gesetzeskräftiger Akte anlangt, den besonderen und wirksameren Schutz nicht vergessen, den die Verfassung dem Gesetz zuteil werden läßt. Es würde dem Prinzip, das den Vorschriften über das Zustandekommen der Gesetze zugrunde liegt, widersprechen, wenn man den delegierten Gesetzen, die allgemeinen Charakter haben und denen doch auch wesentliche Elemente fehlen können, den besonderen verfassungsrechtlichen Schutz versagen wollte, den die „echten“ Gesetze genießen, oder wenn man bestreiten wollte, daß auch hinsichtlich delegierter Gesetze die Möglichkeit für Entscheidungen mit Wirksamkeit gegen alle bestehen müsse<sup>38</sup>. Deshalb ist es nicht zweifelhaft, daß die Verletzung der Vorschriften über das Zustandekommen der Gesetze in ihren verschiedenen Erscheinungsformen in gleicher Weise wie die Verletzung materieller Verfassungsvorschriften der Prüfung durch den VerfGH zugänglich ist.

Steht sonach fest, daß auch das delegierte Gesetz auf seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen ist, so sind noch die Beziehungen zwischen dem delegierenden und dem delegierten Gesetz näher zu klären. Das delegierende Gesetz muß im Hinblick auf Art. 76 der Verfassung gewürdigt werden; er bestimmt die Grenzen, innerhalb deren der Regierung die Ausübung der Gesetzgebungsgewalt übertragen werden kann. Soweit das delegierende Gesetz selbst allgemeine Vorschriften enthält, wirkt es als Schranke für die nachfolgende legislative Tätigkeit der Regierung. Solche Schranken ergeben sich aus der Begrenzung des Zeitraums, innerhalb dessen das delegierte Gesetz erlassen sein muß, und aus der genauen Bezeichnung der Gegenstände, auf die es sich erstrecken darf. Damit

<sup>38</sup> Verf. Art. 136.

wird der Bereich der Delegation umschrieben, um zu vermeiden, daß sie in einer Weise ausgenutzt werde, die von der höheren Zwecksetzung des delegierenden Gesetzes abweicht. Andererseits sollen diese Zwecksetzungen des delegierenden Gesetzes dem ermächtigten Organ auch die Beurteilung der früheren Gesetzgebung ermöglichen, die durch das delegierte Gesetz abgelöst werden soll und deren Verfassungsmäßigkeit u. U. später durch den VerfGH geprüft werden muß.

Wenn das delegierende Gesetz diesen Anforderungen ganz oder teilweise nicht genügt, entsteht ein Widerspruch zwischen Art. 76 und der delegierenden Norm, der – natürlich erst nach Erlass des delegierten Gesetzes – zur Nachprüfung durch den VerfGH führen kann.

Das delegierte Gesetz kann zunächst dadurch verfassungswidrig werden, daß es selbst *unmittelbar* irgendeine Verfassungsnorm verletzt. Die Verfassungsmäßigkeit eines delegierten Gesetzes wird aber ferner geprüft im Hinblick auf die Vorschrift des Art. 77 Abs. 1 der Verfassung, wonach „die Regierung nicht ohne Delegation der Kammern Dekrete erlassen kann, die Gesetzeskraft haben“. Die Delegation wird, wie gesagt, von Begrenzungen begleitet, die sich in dem delegierten Gesetz widerspiegeln, dessen Verfassungsmäßigkeit von der Übereinstimmung der delegierten mit der delegierenden Norm abhängt. Die Meinungsverschiedenheiten über die Verfassungsmäßigkeit haben die Feststellung zum Gegenstand, ob ein Gesetz oder ein gesetzeskräftiger Akt mit einer Verfassungsvorschrift in Einklang steht oder nicht. Das Urteil über Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit muß auch die Frage der Ermächtigungsüberschreitung einbeziehen; sie umfaßt sowohl das (u. U. teilweise) Fehlen der Delegation wie auch die Fälle, daß die Regierung von der Delegation über die festgesetzte Frist hinaus oder in Abweichung von den Leitgedanken des delegierenden Gesetzes oder zu einem diesem Gesetz fremden Zweck Gebrauch gemacht hat. Die Beurteilung dieser Frage wird auch erforderlich, wenn es sich – abgesehen von den eben erwähnten Fällen – darum handelt, das delegierte mit dem delegierenden Gesetz in Einklang zu bringen, indem man die systematischen Zusammenhänge untersucht, die zwischen beiden Gesetzen bestehen; auch sie können dazu dienen, den Inhalt des delegierten Gesetzes in den von der Delegationsnorm festgesetzten Schranken zu halten. Es handelt sich hier nicht um eine normale Frage der Auslegung, die dem ordentlichen Richter überlassen werden könnte; vielmehr liegt, da das „verfassungsrechtliche Profil“ der zu prüfenden Norm in Frage steht, immer eine echte Frage der Verfassungsmäßigkeit vor.

Das Urteil in der Frage, ob Übereinstimmung oder Widerspruch besteht, kann nur das Ergebnis eines Prozesses der Konfrontierung der beiden Normen sein; sie erschöpft sich aber in der Untersuchung, ob die Voraussetzungen vorliegen, die für die Verfassungsmäßigkeit der delegierten Norm unerlässlich sind. Eine vertiefte Interpretation, die auch noch den Sachinhalt der Norm, d. h. die Frage ihrer Zweckmäßigkeit, umfassen würde, müßte dagegen die institutionellen Zwecke einer verfassungsgerichtlichen Prüfung überschreiten.

Mit Bezug auf delegierte Gesetze ist entschieden worden, daß in der Ermächtigung, eine bestimmte Materie gesetzlich neu zu ordnen, auch die Ermächtigung liegt, alle Widersprüche und Unstimmigkeiten zu korrigieren, die etwa auf dem Spezialgebiet, auf das die Delegation sich bezieht, angetroffen werden<sup>39</sup>.

Mehrfach ist die Frage aufgeworfen worden, ob die „Durchführungsbestimmungen“ zu

<sup>39</sup> Urteil vom 19. Januar 1957 Nr. 16.

einem Regional-Statut, die durch Dekret des Staatspräsidenten auf Grund einer Bestimmung dieses Statuts erlassen worden sind, auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft werden können<sup>40</sup>. Der Gerichtshof hat sich für die Zulässigkeit der Prüfung ausgesprochen, wobei er sich vor allem auf die Funktion dieser Durchführungsbestimmungen beruft<sup>41</sup>. Er hält seine Prüfungskompetenz selbst dann für gegeben, wenn diese Durchführungsbestimmungen neue Vorschriften enthalten, die nicht – auch nicht implicite – in der Verfassungsvorschrift (des Statuts) enthalten sind, die sie durchführen sollen (Durchführungsbestimmungen „*praeter legem*“). Solche Bestimmungen haben nicht die Natur und die Wirkungskraft von Verfassungsnormen, denn der Verfassungsgeber, der das Statut erläßt, kann nicht einem anderen Organ seine eigene verfassungsgebende Gewalt verleihen oder delegieren. Das Dekret des Staatspräsidenten, das solche Durchführungsbestimmungen enthält, ist, obwohl es „Dekret mit Gesetzeskraft“ genannt wird, von den delegierten Gesetzen zu unterscheiden, die normalerweise ebenfalls als „Dekrete mit Gesetzeskraft“ bezeichnet werden; es unterscheidet sich auch von anderen Dekreten mit Gesetzeskraft, die auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschriften bis zum Zusammentritt der neugebildeten Kammern erlassen worden sind. Es ist nicht den Begrenzungen und den Bedingungen unterworfen, die für die erstgenannten Dekrete bestehen, und hat auch nicht einen Notstand, wie er die anderen Dekrete gerechtfertigt hat, zur Voraussetzung. Die Norm eines Regionalstatuts, die dem Staatspräsidenten die Befugnis zum Erlaß von Durchführungsbestimmungen verleiht, gibt ihm eine besondere gesetzgeberische Zuständigkeit, die sich allein nach dieser Norm bemißt. Der echt gesetzgeberische (nicht rein verwaltungsmäßige) Charakter dieser Bestimmungen ergibt sich aus ihrer organischen Struktur und ihrer Zwecksetzung: sie sollen der Region ins Leben treten helfen, ihre Tätigkeit praktisch und rechtlich erst möglich machen, wobei es vor allem gilt, die Vorschriften der Verfassung und des Statuts mit der Beachtung der der Region zukommenden Autonomie in Einklang zu bringen. Die Durchführungsbestimmungen dienen – auch rein technisch gesehen – dazu, die regionale Verwaltung mit der des Staates zu koordinieren; sie sind notwendig, um die Entwicklung der regionalen Autonomie innerhalb des Einheitsstaates zu sichern. Solche Durchführungsbestimmungen können, auch wenn sie bloß den Charakter allgemeiner Richtlinien haben, für verfassungswidrig erklärt werden.

Eine Gesetzesbestimmung, die von vornherein nur bis zur Neuregelung einer Materie gelten sollte, ist – außer aus anderen Gründen – gerade auch wegen ihres vorläufigen Charakters für nicht nachprüfbar erklärt worden; die zeitlich begrenzte Wirksamkeit einer Norm war ein Grund, ihre Verfassungsmäßigkeit zu bestätigen<sup>42</sup>.

Wenn über bestimmte Normen eine Entscheidung des Gerichtshofs ergangen ist, so kann, wenn die Frage der Verfassungsmäßigkeit dieser Normen später wieder aufgeworfen wird, der Antrag ohne weiteres als „offensichtlich unbegründet“ bezeichnet werden: wenn es sich um Normen handelt, die für verfassungswidrig erklärt worden sind, ergibt sich dies daraus, daß die Normen nach Art. 136 der Verfassung ihre Wirksamkeit verloren haben und daher die Frage ihrer Verfassungswidrigkeit nicht mehr entsteht; handelt es sich um Normen, die für verfassungsmäßig erklärt worden sind, dann ist der Einwand

<sup>40</sup> Vergl. *Casparri*, *Natura dei decreti di attuazione degli Statuti regionali e sindacato sulla loro costituzionalità*, Riv. di dir. process. 1955, I, S. 179.

<sup>41</sup> Urteile Nr. 14, 15, 16, 20 und 22 aus 1956.

<sup>42</sup> Urteile vom 21. Juni 1956 Nr. 12; vom 15. Juni 1956 Nr. 7.