

ITALIEN

Die ersten Urteile des italienischen Verfassungsgerichtshofs*)

In der ersten Tagungsperiode von Januar bis zum Beginn der Gerichtsferien im Sommer 1956 hat der VGH insgesamt 22 Urteile¹⁾ erlassen, von denen viele für die weitere Entwicklung dieses Organs und für die verfassungsrechtliche Praxis in Italien richtungweisend sein werden.

Von grundlegender Bedeutung für den italienischen Staat sind insbesondere die Urteile, die sich mit den in der Verfassung garantierten Grundrechten befassen. Da die meisten Grundrechtsbestimmungen noch besondere Ausführungsgesetze vorsehen, hatte die Exekutive sich auf den Standpunkt gestellt, diese Grundrechte seien erst dann verbindlich, wenn die Ausführungsgesetze ergangen seien, bis dahin seien die Grundrechtsnormen der Verfassung nur Programmsätze. Infolgedessen wurden die meisten Gesetze aus der faschistischen Ära weiterhin angewandt, insbesondere das Polizeigesetz von 1931. Die höchstrichterliche Rechtsprechung folgte diesen Auffassungen in ständiger Praxis (wegen der Einzelheiten vgl. unten S. 648).

Aber der VGH hat schon in den ersten Urteilen die meisten dieser »Programmsätze« als unmittelbar geltendes Recht behandelt (vgl. unten S. 648 ff.) und damit die Exekutive vor schwerwiegende Probleme gestellt, muß sie doch nun eine jahrzehntelange Praxis aufgeben.

Daß es bei dem Umstellungsprozeß zu politischen Spannungen kommt, die sich auch in dem Kräftefeld um den VGH bemerkbar machen, ist natürlich. Überdies ist zu bedenken, daß der VGH eine neue Institution war, die auch intern noch gewisse Anfangsschwierigkeiten zu überwinden hatte. Unter diesen Aspekten müssen die Präsidentenkrise und die Konkurrenz zwischen dem VGH und der Alta Corte Siciliana betrachtet werden.

*) Die vollständigen Urteilstexte verdankt Verfasser dem Auswärtigen Amt, Bonn, und der deutschen Botschaft in Rom. Die Urteile werden in der in Italien üblichen Form zitiert: *Sentenza* (Datum der Verkündung), n. (Nr. des Urteilsregisters). Seitenangaben zu Urteilen beziehen sich auf die amtlichen Hektogramme, Abkürzungen entsprechen den oben S. 327 ff. verwendeten. Übersetzungen stammen vom Verfasser.

¹⁾ Hierbei hat der VGH von der Möglichkeit, mehrere Verfahren zu verbinden, in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht, so daß aus der Zahl der Urteile nicht auf die Zahl der erledigten Verfahren geschlossen werden kann. Von den 22 Urteilen ergingen 14 in Organstreitigkeiten; vgl. oben S. 339. Die Urteile sind auszugsweise abgedruckt in *Foro Italiano* 1956, Fasc. 11-18.

Der erste Präsident des VGH, Enrico de Nicola, hat seine erste Demission im September 1956 beim Präsidenten der Republik eingereicht, weil seiner Auffassung nach Regierung und Parlament die Ersatzregelungen für die Gebiete, auf denen der VGH die früheren Gesetze für verfassungswidrig erklärt hatte, nicht rasch genug bearbeiteten. Insbesondere hatten die gesetzgebenden Körperschaften die Behandlung der entsprechenden Gesetzentwürfe nicht vordringlich auf die Tagesordnung gesetzt. De Nicola zog sein Rücktrittsgesuch aber zurück, nachdem ihm seinen Wünschen entsprechende Zusicherungen gemacht worden waren ²⁾).

Mit Schreiben vom 10. März 1957 an den Präsidenten der Republik erklärte de Nicola erneut seinen Rücktritt und teilte dies gleichzeitig dem VGH mit. Nachdem das Rücktrittsgesuch in der Öffentlichkeit bekannt geworden war, ohne daß die Gründe für diesen Schritt feststanden, wurde die öffentliche Meinung Italiens unruhig. Hinter den Kulissen versuchten inzwischen der Präsident der Republik und der VGH, de Nicola zur Rücknahme seiner Demission zu bewegen. Diese Bemühungen scheiterten, und am 26. März 1957 nahm der VGH das Rücktrittsgesuch an.

Inzwischen war die Erregung der Öffentlichkeit weiter gestiegen, und es wurde die Veröffentlichung der Vorgänge um den Rücktritt gefordert. Dieser Forderung kam der VGH am 28. März 1957 nach, indem er den Briefwechsel zwischen dem VGH und de Nicola, sowie die sich auf diese Sache beziehenden Beratungsprotokolle veröffentlichte ³⁾, obwohl die Beratungen des VGH geheim sind. Dieses Vorgehen des VGH ist von einigen Kommentatoren als unzweckmäßig kritisiert worden, weil es ein Präjudiz für künftige Fälle schaffen könne ⁴⁾.

Aus dem Briefwechsel und den Protokollen ergibt sich für den Rücktrittsgrund, daß der Präsident versucht hat, seine ihm nach den Gesetzen zustehenden Funktionen ⁵⁾ zu erweitern, wogegen einige Richter opponiert haben ⁶⁾.

Die Konkurrenz des VGH und der Alta Corte Siciliana ⁷⁾ war zunächst auf natürliche Weise dadurch entfallen, daß von den Richtern der Alta Corte

²⁾ Vgl. *Corriere della Sera* 1956, Nr. 221–226.

³⁾ Abgedruckt in *Corriere della Sera* 1957, Nr. 76.

⁴⁾ Vgl. *Gentile* in *Corriere della Sera* 1957, Nr. 76.

⁵⁾ Vgl. hierzu oben S. 333 ff.

⁶⁾ Der entscheidende Passus des Schreibens vom 23.3.1957, in dem de Nicola seine endgültige Ablehnung aller Bitten, seine Demission zurückzuziehen, bekannt gab, lautet übersetzt: „Ich ... glaube, daß der Präsident des Gerichtshofes ... die einmütige Übereinstimmung, mit der er ... gewählt wurde, aufrechterhalten muß und daß er nicht nur das Recht, sondern die Pflicht hat, das Amt niederzulegen, zu dem er bestellt wurde, wenn er bemerkt, daß diese Übereinstimmung fehlt ... Und gerade das habe ich mehrfach bei einer Reihe von Anlässen von unzweideutiger Wichtigkeit und der fortgesetzten Beschränkung meiner internen Funktionen ... lediglich auf die Geschäftsstelle feststellen müssen“.

⁷⁾ Vgl. oben S. 328, Anm. 1 a.

drei in den VGH gewählt wurden und die Alta Corte, die nur in der Besetzung mit sechs Richtern beschlußfähig ist, damit beschlußunfähig war (Art. 24 I Statuto della Regione Siciliana vom 15. Mai 1946).

Der VGH hat jedoch durch Beschluß vom 3. Mai 1956 festgestellt, daß keine Inkompatibilität zwischen der Stellung als Richter am VGH und an der Alta Corte besteht. Dieser Beschluß steht im Widerspruch zu dem eindeutigen Wortlaut des Art. 7 S. 53, wonach Richter nach ihrer Wahl in den VGH ihre Funktionen an dem Gericht, an dem sie vorher tätig waren, für die Dauer ihrer Zugehörigkeit zum VGH nicht ausüben dürfen.

Die Regierung hat es auf diesen Beschluß hin abgelehnt, den Konflikt durch ein Gesetz zu lösen. Vielmehr hat sie auf Gebieten, wo beide Gerichtshöfe zur Entscheidung zuständig sind, bei beiden Gerichten Beschwerde gegen die gleichen Gesetze eingelegt und erhofft sich davon eine Klärung der Zuständigkeiten⁸⁾.

Aus den ersten Urteilen ergibt sich in Bezug auf die *V e r f a h r e n s - v o r s c h r i f t e n*, daß der VGH auf die Einhaltung der gesetzlich festgelegten *F o r m a l i t ä t e n* bei der Antragstellung – genaue Bezeichnung der Vorschriften, die verfassungswidrig sein sollen⁹⁾ – und bei der mündlichen Verhandlung¹⁰⁾ großen Wert legt.

Ebenso neigt der VGH dazu, die Vorschriften über die *A n t r a g s b e - r e c h t i g u n g* eng auszulegen. Entgegen der oben S. 343 vertretenen Auffassung lehnt der VGH ein Beschwerderecht der Provinz Bozen gegen Staatsgesetze ab (Sentenza 21/6/1956 n. 17, S. 7). Art. 36 G 53 sei entgegen seinem Wortlaut nicht als Erweiterung der in Art. 82, 83 des Regionalstatuts festgelegten Beschwerdebefugnisse aufzufassen, weil sonst Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Art. 36 bestehen müßten. Wodurch solche Zweifel begründet sein sollten, ist nicht ersichtlich. Die Frage hat erhebliche politische Bedeutung. Nach Art. 82, 83 des Regionalstatuts kann nur die Region Staatsgesetze angreifen. Da in der Region die deutschsprachigen Mitglieder in der Minderheit sind, können sie die Region nicht veranlassen, von ihrem Beschwerderecht Gebrauch zu machen¹¹⁾.

⁸⁾ Vgl. Corriere della Sera 1956, Nr. 107; 1957, Nr. 25.

⁹⁾ Vgl. S. 339. Ungenügend die Bezeichnung »die übrigen Artikel«, nachdem die Verfassungsmäßigkeit der Art. 1 und 2 eines Dekretes eingeräumt war (Sentenza 6/7/1956 n. 18, S. 12) oder »soweit sich die Vorschriften auf die Straßenbahn beziehen« (Sentenza 5/7/1956 n. 19, S. 8). Der VGH muß sich in seinem Urteil streng an den Antrag halten. Ein Urteil auf Grund eines ungenauen Antrags würde die Rechtssicherheit gefährden.

¹⁰⁾ Der Kreis der Teilnehmer an der mündlichen Verhandlung ist abschließend festgelegt, das Auftreten eines mittelbar Interessierten unzulässig (Sentenza 6/7/1956 n. 18, S. 9).

¹¹⁾ Vgl. H é r a u d, L'autonomie du Tyrol du Sud, Revue générale de droit international public 1956, S. 317 (321).

Die Provinz hatte sich zur Stützung ihrer Argumentation darauf berufen, daß sich aus der den Provinzen im Regionalstatut gewährten Autonomie auch Rechtsbehelfe zu ihrer Verteidigung ergeben müßten (Sentenza 21/6/1956 n. 17, S. 5). Der VGH hält (Sentenza 21/6/1956 n. 17, S. 8) diesen Schluß – ohne nähere Begründung – nicht für zwingend. Er prüft nach, ob eine Prozeßstandschaft der Provinz für die Region gegeben ist, lehnt das aber ab, weil eine solche Prozeßstandschaft vom Gesetz nicht vorgesehen sei.

Die Frage der *Zuständigkeit* wird vom VGH jeweils genau geprüft. In Übereinstimmung mit der Entstehungsgeschichte hält sich der VGH für zuständig zur Prüfung von vor der Verfassung erlassenen Gesetzen. Dies wird u. a. aus der »Quellenhierarchie« begründet, nach der die Verfassung stets den Vorrang vor einfachen Gesetzen hat¹²⁾. Der *Avvocato dello Stato*, der Prozeßbevollmächtigte der Regierung, hatte dazu die Ansicht vertreten, die Verfassungsmäßigkeit von vor der Verfassung in Kraft getretenen Gesetzen sei von den ordentlichen Richtern zu prüfen gemäß Art. 15 der Einführungsvorschriften zum Codice Civile. Dies hat den VGH veranlaßt, eine Abgrenzung der Zuständigkeiten zur Gesetzesprüfung zwischen dem VGH und den ordentlichen Gerichten vorzunehmen.

Danach steht die Prüfung, ob ein Gesetz verfassungswidrig ist, allein dem VGH zu. Dagegen sind die ordentlichen Gerichte ausschließlich zur Inzidententscheidung über den Konflikt zwischen Gesetzen und Gesetzen und Verordnungen zuständig¹³⁾. Der VGH ist auch nicht zuständig zu prüfen, ob eine Anordnung eines Präfekten ein Grundrecht verletzt. Denn Anordnungen eines Präfekten haben einen anderen Charakter und andere Wirkungen als Rechtssätze, auch wenn die Anordnung eine Vielfalt von Situationen regelt¹⁴⁾. Der Rechtssatzcharakter wird verneint, weil die Anordnungen zeitlich und räumlich streng begrenzt und an bestimmte Voraussetzungen gebunden seien. Das allein schließt ihren Rechtssatzcharakter nicht aus. Aber der VGH ist grundsätzlich nur zur Prüfung von Gesetzen, die in ganz Italien gelten, zuständig. Ausnahmen sind stets besonders geregelt, etwa bei Regionalgesetzen usw.

Im Rahmen der Zuständigkeitsprüfung hatte sich der VGH auch mit dem Argument des *Avvocato dello Stato* zu beschäftigen, soweit der Präsident der Republik Durchführungsvorschriften zu einem Gesetz mit Verfassungsrang erlassen habe, hätten diese Durchführungsvorschriften *quasi*-Verfassungsrang und seien daher der Nachprüfung durch den VGH entzogen¹⁵⁾, es

¹²⁾ Sentenza 5/6/1956 n. 1, S. 10; 14/6/1956 n. 2, S. 4 f.

¹³⁾ Sentenza 5/6/1956 n. 1, S. 11; 5/7/1956 n. 19, S. 5.

¹⁴⁾ Sentenza 20/6/1956 n. 8, S. 5.

¹⁵⁾ Sentenza 14/6/1956 n. 14, S. 3.

sei denn, sie verstießen offensichtlich gegen die Verfassungsnorm. Ohne auf das Argument im einzelnen einzugehen, hält der VGH sich für zuständig, da es sich bei den Ausführungsbestimmungen um Akte mit Gesetzeskraft handle¹⁶⁾. Der VGH müsse solche Normen nicht nur daraufhin untersuchen, ob ihr Inhalt offensichtlich *contra legem*, sondern auch, ob er *praeter legem* sei¹⁷⁾. Unzuständig ist der VGH auch zur Prüfung, ob ein Tatbestand richtig festgestellt und richtig unter ein Gesetz subsumiert worden ist¹⁸⁾. Bei der Zuständigkeitsuntersuchung geht der VGH nicht nur vom Wortlaut der gestellten Anträge aus, sondern ermittelt auch, was der Antragsteller in Wahrheit bezweckt. Stellt sich dabei heraus, daß mit dem Antrag etwas anderes bezweckt ist, als die Feststellung der Verfassungswidrigkeit, dann erklärt sich der VGH für unzuständig. So sieht es der VGH als Mißbrauch des Verfahrens an, wenn eine Region begehrt, der VGH möge die zentrale Finanzverwaltung zu gewissen Maßnahmen anweisen¹⁹⁾ oder der VGH möge feststellen, daß bestimmte Verwaltungsvorschriften als für diese Region unanwendbar anzusehen sind²⁰⁾.

Die Frage, ob eine Region ihr Antragsrecht gegen Staatsgesetze verwirken kann, wurde in folgendem Fall geprüft: Bei der Ausarbeitung von Gesetzen wirken die Regionen manchmal in paritätischen Kommissionen mit, oder die Zentralregierung fordert das Gesetzgebungsorgan der Region auf, ihr Gutachten zu einem bestimmten Problem abzugeben. Da die von der Region angegriffene Regelung – so wurde von der *Avvocatura dello Stato* argumentiert – den Auffassungen der Regionalvertreter in den erwähnten Kommissionen und dem Gutachten der Regionallegislative entspreche, habe die Region ihr Antragsrecht verwirkt. Sie handle arglistig, wenn sie jetzt trotz der früheren Zustimmung diese Normen angreife.

Der VGH ist dem nicht gefolgt. Wenn ein Gesetz einmal ergangen sei, so löse es sich vom Willen derer, die es vorgeschlagen, diskutiert und beschlossen haben. Nach dem Erlaß des Gesetzes gelte es wegen seiner zwingenden Natur aus eigener Kraft, die über den Organen und Personen stehe, die es formuliert haben. So betrachtet handle es sich um ein Staatsgesetz, daß das Exekutiv-

16) Sentenza 14/6/1956 n. 14, S. 4; 15/6/1956 n. 15, S. 4. Das genügt zur Begründung der Zuständigkeit, Art. 134 V.

17) Sentenza 15/6/1956 n. 15, S. 5.

18) Sentenza 14/6/1956 n. 2, S. 10. Die Überprüfung von Tatsachen ist im Normenkontrollverfahren nicht möglich.

19) Sentenza 29/6/1956 n. 21, S. 11.

20) Sentenza 5/7/1956 n. 19, S. 10: Interpretation der Gesetze sei für den VGH nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck der Feststellung, ob eine Norm verfassungswidrig sei.

organ kraft seines Amtes, die Interessen der Region zu wahren, anfechten könne²¹⁾.

In einem anderen Fall prüfte der VGH, ob die Region ihr Antragsrecht ausüben könne, wenn sie das Gesetz über die Errichtung einer staatlichen Körperschaft hingenommen habe und jetzt nur einzelne Ausführungsvorschriften angreife, die die Funktionen der Körperschaft im einzelnen näher bezeichnen. Der VGH verneint das: da die Materie grundlegend und umfassend in Gesetzen geregelt sei, die die Region nicht angegriffen habe, fehle der Beschwerde gegen die Ausführungsvorschrift, die sich im Rahmen der Gesetze halte, jede praktische Wirkung und logische Bedeutung²²⁾.

Andererseits muß der VGH eine Vorschrift für verfassungswidrig erklären, selbst wenn der Beschwerdegegner die Verfassungswidrigkeit anerkennt und Abhilfe zusagt²³⁾; denn dadurch ist die verfassungswidrige Norm noch nicht beseitigt. Es besteht also noch ein Rechtsschutzbedürfnis für ein Urteil des VGH.

Soweit der VGH über Verletzungen von Grundrechten zu entscheiden hatte, mußte er sich mit dem Meinungsstreit auseinandersetzen, ob die Regelung des Grundrechts in der Verfassung nur Programmsatz oder unmittelbar geltendes Recht sei²⁴⁾. Hierzu gab es eine ständige Rechtsprechung der Corte di Cassazione, wonach z. B. Art. 21²⁵⁾, der die Meinungsfreiheit gewährleistet, nur ein Programmsatz ist²⁶⁾.

²¹⁾ Sentenza 29/6/1956 n. 20, S. 11.

²²⁾ Sentenza 6/7/1956 n. 18, S. 16.

²³⁾ Sentenza 14/6/1956 n. 2, S. 10.

²⁴⁾ Vgl. die Übersicht bei Cassoni: Norme programmatiche e norme precettive nella nuova costituzione nelle discussioni e nella giurisprudenza. Foro pad. 1954, IV, S. 121 ff. zit. nach Dizionario Bibliografico, Stichwort Costituzione, Nr. 222.

²⁵⁾ Jedermann hat das Recht, seine Meinung durch Wort, Schrift und jedes andere Verbreitungsmittel zu äußern.

Die Presse darf weder einem Erlaubniszwang noch einer Zensur unterworfen werden.

Beschlagnahmungen können nur durch mit Gründen versehene richterliche Verfügung bei Straftaten erfolgen, für die das Gesetz eine Beschlagnahme ausdrücklich vorsieht, oder wenn die Vorschriften verletzt werden, die das Gesetz selbst über die Angabe der Verantwortlichen (*Impressum*) festlegt.

In diesen Fällen kann bei absoluter Dringlichkeit und wenn ein sofortiges Eingreifen der Gerichte nicht möglich ist, die Kriminalpolizei periodisch erscheinende Presseerzeugnisse beschlagnahmen. Die Beschlagnahme muß sofort und nie später als innerhalb von 24 Stunden dem Gericht mitgeteilt werden. Wenn dieses nicht innerhalb der folgenden 24 Stunden die Beschlagnahme bestätigt, gilt die Beschlagnahme als aufgehoben und nichtig.

Durch Gesetz kann allgemein angeordnet werden, daß periodisch erscheinende Presseerzeugnisse ihre Finanzierungsquellen bekanntgeben.

Verboten sind Presseveröffentlichungen, Schauspiele und alle anderen Kundgebungen, die gegen die guten Sitten und die Anstandsregeln verstoßen. Das Gesetz regelt die zur Verhütung und Beseitigung von Verletzungen notwendigen Maßnahmen.

²⁶⁾ Cass. 21-11-1953, Fais, Foro it. Rep. 1954, Stichwort, Sicurezza pubblica No. 74, Cass. 12-2-1951, Storti, Foro it. Rep. 1952 Stichwort Sicurezza pubblica, No. 171.

Der VGH ist dabei davon ausgegangen ²⁷⁾, daß die Corte di Cassazione auf Grund einer Übergangsvorschrift bis zur Konstituierung des VGH (Art. 7 Übergangsvorschriften zur Verfassung) zu einer Inzidentprüfung der Verfassungsmäßigkeit über den Art. 15 der Einführungsvorschriften zum Codice Civile gekommen sei. Die Corte di Cassazione habe die Verfassungswidrigkeit einer Norm jeweils nur für den einzelnen Fall geprüft. Davon unterscheide sich die Inzidentnormenkontrolle, wie sie vom VGH durchgeführt werde, grundlegend, weil der VGH mit Wirkung für und gegen alle entscheide und eine Vorschrift auch als verfassungswidrig aufheben könne. Diese Konstruktion ermöglicht es dem VGH, von einer Stellungnahme zur bisherigen Rechtsprechung der Corte di Cassazione und zu der ganzen damit verbundenen Kontroverse abzusehen, weil alle Betrachtungen nicht von einer Prüfung der Verfassungsnorm im verfassungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren, sondern von einer Prüfung gemäß Art. 15 a. a. O. ausgegangen seien.

Im Normenkontrollverfahren könne ein Gesetz auch dann für verfassungswidrig erklärt werden, wenn es gegen einen »Programmsatz« verstoße. Dabei unterscheidet der VGH die Arten von »Programmsätzen«:

1. Solche, die nur allgemeine Pläne aufstellen, deren Ausführung vom Eintritt einer bestimmten Lage abhängig ist.
2. Solche, die einen konkreten Inhalt haben, den Gesetzgeber binden und Rückwirkungen auf die Wirksamkeit früherer Gesetze besitzen müssen.
3. Solche, die grundlegende Prinzipien enthalten, die die gesamte Gesetzgebung beeinflussen ²⁸⁾.

Auf dieser Grundlage hat der VGH u. a. die Art. 21 ²⁹⁾ und 13 ³⁰⁾ geprüft und sie unter 2. eingeordnet. Bei der Auslegung des Art. 21 V hat der VGH das Argument abgelehnt, Art. 21 V lege nur das Recht zur Meinungsäußerung fest, nicht aber das Recht, die geäußerte Meinung auch zu verbreiten, denn eine solche Unterscheidung sei unter keinem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt zu rechtfertigen.

In mehreren Verfahren mußte sich der VGH damit beschäftigen, wo ein Grundrecht seine S c h r a n k e n findet ³¹⁾. Dabei geht er davon aus, daß der Begriff »Recht« eine immanente Grenze hat, weil im Rahmen der Rechtsordnung die verschiedenen Rechtssphären, auch die der einzelnen Bürger, gegeneinander abgegrenzt sein müssen, damit sie nebeneinander bestehen

²⁷⁾ Sentenza 5/6/1956 n. 1, S. 11.

²⁸⁾ Sentenza 5/6/1956 n. 1, S. 11 f.

²⁹⁾ Sentenza 5/6/1956 n. 1, S. 12.

³⁰⁾ Sentenza 14/6/1956 n. 2, S. 9; 19/6/1956 n. 11, S. 8; Wortlaut siehe S. 651 Anm. 37.

³¹⁾ Sentenza 5/6/1956 n. 1, S. 12; 14/6/1956 n. 2, S. 5, 7; 20/6/1956 n. 11, S. 5 f. Eine Art. 2 GG vergleichbare Vorschrift gibt es in der italienischen Verfassung nicht.

können. Unter diesem Gesichtspunkt hält der VGH eine Beschränkung der Grundrechte für möglich, auch durch Gesetz ³²⁾. Der VGH findet eine Bestätigung dieser These in einzelnen Vorschriften der Verfassung, die eine solche Einschränkung ausdrücklich zulassen (vgl. z. B. Art. 21, 13, 16 V).

In dem durch das erste Urteil entschiedenen Verfahren hatte der VGH zu prüfen, ob Art. 113 des Polizeigesetzes (Legge di pubblica sicurezza) ³³⁾ vom 18. Juni 1931 mit Art. 21 V ³⁴⁾ vereinbar sei. Der VGH verneint dies mit der Begründung, Art. 113 a. a. O. mache die Meinungsäußerung gewissermaßen von einer polizeilichen Erlaubnis abhängig, wobei es besonders schwer wiege, daß Abs. 6 der Polizei einen sehr weiten Ermessensspielraum einräume. Die Freiheit der Meinungsäußerung sei allerdings nicht schrankenlos (vgl. oben S. 649), sondern schließe wegen ihrer immanenten Grenzen Tätigkeiten aus, die die öffentliche Ordnung stören. Deswegen sei, so führt der VGH in seinem Hinweis an das Parlament aus (vgl. dazu oben S. 1), Art. 113 a. a. O. nicht zu beanstanden, wenn er der Polizei lediglich eine Handhabe gebe, um Straftaten zu verhüten ³⁵⁾. In dem zum 2. Urteil führenden Verfahren ging es – darum, ob Art. 157 ³⁶⁾ des Polizeigesetzes die Art. 13 ³⁷⁾ und 16 ³⁸⁾ verletze.

³²⁾ Sentenza 5/6/1956 n. 1, S. 12.

³³⁾ Unbeschadet der Vorschriften für periodisch erscheinende Druckschriften und kirchliche Angelegenheiten ist es verboten, ohne Genehmigung der örtlichen Polizeibehörde Schriften oder Bilder auf öffentlichen Plätzen oder dem Publikum zugänglichen Plätzen zu verteilen oder zu verbreiten.

Ohne die genannte Genehmigung ist es auch verboten, im Freien oder auf öffentlichen Plätzen oder dem Publikum sichtbar Schriften oder Bilder anzubringen, Leucht- oder akustische Mittel zu Mitteilungen an das Publikum zu gebrauchen oder Inschriften, auch lapidare anzubringen.

Die genannten Verbote gelten nicht für Schriften oder Bilder von Behörden oder der öffentlichen Verwaltung, Schriften oder Bilder, die sich während der Wahlzeit auf die Wahlen beziehen oder die sich mit Vermietung landwirtschaftlicher Grundstücke und Grundstücken in Städten oder mit Versteigerungen befassen.

Eine Genehmigung ist auch zum Anschlag von Zeitungen, Auszügen oder Inhaltsangaben von Zeitungen erforderlich.

Die Anschläge dürfen nicht außerhalb der von der zuständigen Behörde bestimmten Stelle erfolgen.

Die Erteilung der Genehmigung erfolgt nicht unter der Voraussetzung des Art. 11 [wonach polizeiliche Genehmigungen an Vorbestrafte usw. nicht erteilt werden dürfen], jedoch kann die Polizeibehörde sie stets Personen verweigern, denen sie einen Mißbrauch der Genehmigung zutraut. Sie darf nicht an Personen erteilt werden, die keinen Personalausweis besitzen.

Mitteilungen, Bekanntmachungen, Zeitungen, Auszüge oder Inhaltsangaben von Zeitungen, die ohne Genehmigung angeschlagen werden, werden von der Polizei entfernt.

³⁴⁾ Vgl. Anm. 25.

³⁵⁾ Sentenza 5/6/1956 n. 1, S. 13.

³⁶⁾ Wer außerhalb seiner Ursprungsgemeinde durch sein Verhalten Verdacht erregt und nach Aufforderung durch Polizeibeamte sich nicht über seine Person durch Vorzeigen eines Personalausweises oder auf andere glaubwürdige Weise ausweisen will oder kann, wird der örtlichen Polizeibehörde zugeführt. Hält diese den Verdacht für begründet, so kann sie

Dabei geht der VGH bei Art. 13 davon aus, daß diese Vorschrift keine grenzenlose Freiheit gewährt, sondern selbst einige Beschränkungen regelt. Aus der Art dieser Regelung müsse geschlossen werden, daß grundsätzlich nur die Gerichte eine Freiheitsbeschränkung anordnen können. Soweit Art. 157 a. a. O. eine zwangsweise Rückführung in die Ursprungsgemeinde vorsehe, liege darin die Möglichkeit eines Eingriffs in die persönliche Freiheit, und da dieser Eingriff von Verwaltungs-(Polizei-)behörden und nicht von Gerichten vorgenommen werde, verstoße Art. 157 a. a. O. gegen Art. 13 V. Zu Art. 16 prüft der VGH, wie der Begriff »Sicherheit« ausgelegt werden muß. Er geht davon aus, daß es das Ziel eines freien und demokratischen Rechtsstaates sein muß, ein geordnetes, sicheres Leben seiner Bürger zu garantieren. Dementsprechend versuche Art. 16 V die Notwendigkeit, sozial gefährliche Elemente nicht ungestört herumziehen zu lassen, mit dem Erfordernis zu vereinbaren, ein allgemeines und unkontrolliertes Eingreifen der Polizei zu verhindern. Art. 16 V meine deswegen die Sicherheit, die die Bürger brauchen, um ihr Freiheitsrecht zu verwirklichen, ohne daß ihnen materielle oder ideelle Verletzungen ihrer Persönlichkeit drohen.

Aus diesen Gründen genüge ein bloßer Verdacht der Polizei (Art. 157 I a. a. O.) nicht zum Erlaß eines Rückwanderungsbefehls. Zwar könne der Ge-heim einen Rückwanderungsbefehl (*foglio di via obbligatorio*) in seine Ursprungsgemeinde erteilen oder ihn, wenn es die Umstände erfordern, zwangsweise in seine Ursprungsgemeinde zurückführen lassen.

Diese Vorschrift gilt auch für Personen, die die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder die Sittlichkeit gefährden.

Die Polizeibehörde kann dem durch Rückwanderungsbefehl oder zwangsweise Ausgewiesenen verbieten, ohne vorherige Genehmigung der gleichen Behörde in die Gemeinde, aus der er ausgewiesen wurde, zurückzukehren.

Zuwiderhandlungen werden mit 1–6 Monaten Haft bestraft. Nach Verbüßung wird der Täter zwangsweise in seine Ursprungsgemeinde zurückgeführt.

³⁷⁾ Die Freiheit der Person ist unverletzlich.

Jede Form der Festnahme, Untersuchung oder Durchsuchung einer Person sowie jede Beschränkung der persönlichen Freiheit sind unzulässig, es sei denn durch mit Gründen versehene Entscheidung eines Gerichts und dies nur in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen und Formen.

In außergewöhnlichen, vom Gesetz genau bezeichneten Fällen der Notwendigkeit und Dringlichkeit kann die Polizeibehörde vorläufige Maßnahmen ergreifen, die innerhalb von 48 Stunden dem Gericht mitgeteilt werden müssen und die, wenn sie von diesem nicht innerhalb der nächsten 48 Stunden bestätigt werden, als aufgehoben und nichtig gelten.

Jede physische oder moralische Verletzung der in der Freiheit beschränkten Personen wird bestraft.

Die Höchstdauer der Untersuchungshaft wird durch Gesetz bestimmt.

³⁸⁾ Jeder Bürger kann sich frei in jedem Teil des Staatsgebietes bewegen und aufhalten, vorbehaltlich der Beschränkungen, die gesetzlich allgemein aus Gründen der Gesundheit oder Sicherheit angeordnet werden. Keine Beschränkung darf aus politischen Gründen erfolgen.

Jeder Bürger ist frei, das Land zu verlassen oder zurückzukehren, vorbehaltlich der gesetzlich festgelegten Verpflichtungen.

setzgeber der Polizeibehörde ein gewisses Ermessen einräumen, aber hier habe er die ihm dabei gesetzten Schranken überschritten, weil die Regelung die Polizei zu leicht zur Willkür verführen könne.

Der Rückwanderungsbefehl, der zulässig sei, wenn er sich auf konkrete Tatsachen stütze, müsse aber begründet werden, um den Gerichten die Nachprüfung zu erleichtern und um dem betroffenen Bürger die Verteidigung zu ermöglichen³⁹⁾.

Auf die Vereinbarkeit mit Art. 13 V hatte der VGH auch die *ammonizione*⁴⁰⁾ (Auflagen bzw. Sicherungsmaßnahmen) zu prüfen. Dabei stellte er fest, Art. 13 V versuche das *habeas corpus*-Prinzip mit der staatlichen Aufgabe, Verbrechen zu verhüten, zu vereinen. Freiheitsbeschränkungen könnten gemäß Art. 13 V nur durch Gerichte in einer mit Gründen versehenen Entscheidung angeordnet werden. Demgegenüber spreche die Verwaltung die *ammonizione* aus und kontrolliere ihre Einhaltung. Da die in den Art. 170–172 Polizeigesetz vorgesehenen Maßnahmen eine Einschränkung der persönlichen Freiheit darstellten, seien die Vorschriften über die *ammonizione* verfassungswidrig⁴¹⁾.

Im Urteil No. 6 hatte der VGH zu entscheiden, ob ein Gesetz der Provinz Bozen, in dem die Ausübung eines Handwerks von der Eintragung in

³⁹⁾ Diese Erwägung hat im Tenor insofern keinen Ausdruck gefunden, als der VGH den Art. 157 Abs. 1 nur insoweit für verfassungswidrig erklärte, als er die Möglichkeit zum Erlaß eines Rückwanderungsbefehls oder der zwangsweisen Rückführung verdächtiger Personen gibt, die Abs. 2 und 3, soweit sie die zwangsweise Rückführung vorsehen. Es ist daher anzunehmen, daß die Ausführungen an den Gesetzgeber gerichtet sind; vgl. oben S. 654.

⁴⁰⁾ Die Anordnung der *ammonizione* ist gegen gewohnheitsmäßige Straftäter folgender Delikte möglich: Müßiggang, Landstreicherei, Widerstand gegen die Staatsgewalt, Störung der öffentlichen Ordnung, Körperverletzung, Rauschgifthandel und -Gebrauch, Münz- und Urkundenfälschung, Kuppelei, Zuhälterei, Sittlichkeitsvergehen, Brandstiftung, Totschlag, Diebstahl, Raub, Erpressung, Betrug, Wucher (Art. 164, 165 Polizeigesetz). Die *ammonizione* wird verhängt von einer Kommission, die sich aus dem Provinzialpräfekten, dem zuständigen Oberstaatsanwalt, einem vom Präsidenten des zuständigen Gerichts ernannten Richter, dem Polizeidirektor der Provinz, dem Leiter der *Carabinieri* (Polizeiexecutivmacht) und einem vom Bürgermeister der Provinzhauptstadt benannten bewährten Bürger zusammensetzt. Die Kommission beschließt nach mündlicher Verhandlung. Sie kann dem Beteiligten (*interessato*) auferlegen, sich innerhalb einer bestimmten Frist eine Arbeit zu suchen, sich ständig an einem Ort aufzuhalten, dies der Polizei mitzuteilen und sich nur nach vorheriger Mitteilung an die Polizei von diesem Ort zu entfernen. Bei sozial gefährlichen Elementen können nach dem Ermessen der Kommission alle ihr sonst geeignet erscheinenden Maßnahmen ergriffen werden. Anderen Gewohnheitstätern als Müßiggängern und Landstreichern kann außerdem aufgegeben werden, ehrlich zu leben, die Gesetze zu achten, keinen Anlaß zum Verdacht strafbarer Handlungen zu geben, insbesondere den Umgang mit anderen verdächtigen Personen zu meiden, abends zu einer bestimmten Zeit zu Hause zu sein, morgens das Haus nicht vor einem bestimmten Zeitpunkt zu verlassen, keine Waffen zu tragen, Wirtschaftshäuser (*osterie*), Bordelle und öffentliche Versammlungen zu meiden (Art. 170–172 a. a. O.). Die Einhaltung dieser Auflagen wird von der Polizei scharf überwacht, ein Verstoß gemäß Art. 173 a. a. O. mit 3–12 Monaten Haft bestraft.

⁴¹⁾ Sentenza 19/6/1956 n. 11, S. 5 ff.

eine Handwerksrolle abhängig gemacht wurde, den Grundsatz der Gewerbefreiheit verletze; ferner, ob es verfassungswidrig sei, die Eintragung von der Erfüllung gewisser Mindestvoraussetzungen, wie Nachweis einer mindestens dreijährigen Tätigkeit, abhängig zu machen⁴²⁾.

Art. 120 V, Abs. 3 legt fest, daß die Regionen das Recht der italienischen Staatsbürger, in jedem Teil des Staatsgebietes ihrer Arbeit frei nachzugehen und ihren Beruf frei auszuüben, nicht beschränken dürfen. Diese Vorschrift gilt gemäß Art. 4 und 11 des Regionalstatuts für Südtirol auch für die Provinz Bozen.

Daß allein eine Eintragung in eine Handwerksrolle verlangt wird, hält der VGH nicht für verfassungswidrig⁴³⁾. Wohl aber, wenn die Eintragung von der Erfüllung irgendwelcher Voraussetzungen abhängig gemacht wird. Dies begründet der VGH damit, daß in den übrigen Provinzen derartige Voraussetzungen zur Ausübung des Handwerkerberufes nicht bestehen und die Regelung deswegen gegen Art. 120 V, Abs. 3 verstößt.

Das Gesetz verletze aber auch die Art. 4 und 11 des Regionalstatuts, wonach die Gesetzgebung der Provinz Bozen mit den Prinzipien der staatlichen Rechtsordnung übereinstimmen muß.

Der VGH erläutert dann näher, wie diese Prinzipien zu ermitteln sind. Dazu, so wird ausgeführt, gehören die Anschauungen und Richtlinien allgemeiner und grundsätzlicher Natur, die sich aus der Systematik, dem Zusammenspiel und der inneren Beziehung der Normen ergeben, die zu einem bestimmten Zeitpunkt das Gewebe der geltenden Rechtsordnung ausmachen⁴⁴⁾.

Dementsprechend untersucht der VGH, wie das Handwerksrecht geregelt ist, und stellt dabei fest, daß die Ausübung aller handwerklichen Tätigkeiten auch hinsichtlich der Ausbildung des Nachwuchses keinen zwingenden Vorschriften, Eintragungen in Registern usw. unterliegt, sondern vollkommen frei ist. Der VGH folgert daraus, daß die freie Konkurrenz der Handwerker eines der Prinzipien der geltenden Rechtsordnung sei. Das Handwerksgesetz der Provinz verletze dieses Prinzip.

Im Urteil Nr. 7 prüfte der VGH u. a., ob die Herabsetzung des Pachtzinses für landwirtschaftliche Grundstücke um 10 % für das Erntejahr 1948/49 wegen der großen Dürre durch Regionalgesetz gegen den Grundsatz verstoße, daß die Region Sardinien sich bei ihren Gesetzen im Rahmen der allgemeinen Prinzipien der staatlichen Rechtsordnung halten muß (Art. 32 des Regionalstatuts).

⁴²⁾ Durch dieses Gesetz wollte die Provinz den Zuzug aus anderen Landesteilen beschränken, um eine fortschreitende Überfremdung zu verhindern. Dafür, daß dies ein wesentliches politisches Anliegen der Provinz ist, vgl. Héraud in dem in Anm. 11 zitierten Aufsatz, insbesondere S. 335 ff. a. a. O.

⁴³⁾ Sentenza 15/6/1956 n. 6, S. 6.

⁴⁴⁾ Sentenza 15/6/1956 n. 6, S. 8.

Der VGH stellte hierzu fest, daß die Region grundsätzlich zur Änderung des Pachtzinses durch Gesetz nicht befugt sei. Er hält das Gesetz dennoch unter dem Gesichtspunkt des *Notstandes* für verfassungsmäßig⁴⁵⁾. Die Dürre habe zu einer Krise insbesondere der Weidewirtschaft geführt, auf der das Schwergewicht der landwirtschaftlichen Produktion liege. Die Region habe, um einen wirtschaftlichen Zusammenbruch der Pächter zu verhindern, eine zeitlich begrenzte Hilfe anordnen dürfen.

In zwei Fällen hatte der VGH zu entscheiden, ob es zulässig sei, daß sich der Staat ein Mitspracherecht über die Verwendung einräumen lasse, wenn er einer anderen Körperschaft⁴⁶⁾ oder Privaten⁴⁷⁾ einen finanziellen Zuschuß gewährt, zu dessen Hingabe keine Rechtspflicht besteht. Hierzu hat der VGH den Grundsatz herausgearbeitet, daß der, der einen Zuschuß gewährt, auch ein Mitsprache- oder Kontrollrecht über die Verwendung des Zuschusses verlangen kann, unbeschadet der Finanzverfassung.

Das Problem der Lücken, die durch Urteile entstehen, in denen Gesetze für verfassungswidrig erklärt werden, hat dazu geführt, daß der VGH in seinen Urteilen den Gesetzgeber selbst anspricht und Hinweise⁴⁸⁾ gibt, wie die einzelnen Vorschriften neu gefaßt werden könnten, ohne gegen die Verfassung zu verstoßen. Der VGH setzt sein ganzes politisches Gewicht daran um durchzusetzen, daß der Gesetzgeber die durch gesetzaufhebende Urteile entstehenden Lücken alsbald wieder ausfüllt⁴⁹⁾. Gerade die durch Aufhebung wichtiger Teile des Polizeigesetzes entstandene kritische Lage hat dann auch zum ersten Rücktrittsgesuch des Präsidenten *de Nicola* geführt⁵⁰⁾.

Eckhart Thomas

⁴⁵⁾ Sentenza 15/6/1956 n. 7, S. 7.

⁴⁶⁾ Vgl. Sentenza 29/6/1956 n. 20, S. 27. Dabei wurde untersucht, ob das gegen die finanzielle Autonomie der Körperschaft verstoße.

⁴⁷⁾ Vgl. Sentenza 19/6/1956 n. 5, S. 5 f. Hier handelte es sich um eine Beschwerde des Staates gegen die Region Valle d'Aosta wegen eines Gesetzes, in dem sich die Region bei Zuschüssen an neu zu gründende landwirtschaftliche Genossenschaften vorbehalten hatte, den Vorsitzenden des Aufsichtsrates zu ernennen und das Statut vor Feststellung zu genehmigen. Die Regierung sah darin eine Änderung der Vorschriften über die Errichtung von Genossenschaften, wozu nur der staatliche Gesetzgeber befugt sei. Daß eine solche Änderung vorliege, verneinte der VGH.

⁴⁸⁾ Diese Hinweise finden sich nicht nur in Urteilen, die Vorschriften für verfassungswidrig erklären, sondern auch in einem Urteil (Sentenza 15/6/1956 n. 3, S. 8), das eine Norm auf Grund der ihr durch die ständige Rechtsprechung der Gerichte gegebenen Auslegung für verfassungsmäßig hält. Der Wortlaut der Norm macht die ihr durch die Rechtsprechung gegebene Auslegung schwierig. Es sei daher zweckmäßig, den Text so zu gestalten, daß Mißverständnisse ausgeschlossen seien. Das liege im Interesse der Rechtssicherheit.

⁴⁹⁾ Deswegen bezieht er sich darauf sogar im Urteilstenor; vgl. Sentenza 5/6/1956 n. 1, S. 14 ff.; 15/6/1956 n. 3, S. 8; 20/6/1956 n. 8, S. 6 f.; 19/6/1956 n. 9, S. 5; 19/6/1956 n. 11, S. 9.

⁵⁰⁾ Vgl. oben S. 644.