

Verfassungsentwicklungen im Vergleich – Italien 1947 – Deutschland 1949 – Spanien 1978
Berlin 4–5 April 2019

Die Entwicklung der Grundrechte in Italien

Daria de Pretis

ABSTRACT

1. Vorbemerkungen

Das Thema kann aus verschiedenen Perspektiven behandelt werden. In meinem Beitrag betrachte ich drei davon, mit dem Ziel, einige Trends in der italienischen Verfassungsrechtsprechung zu diesem Thema aufzuzeigen.

Die erste betrachtet die Rechte aus objektiver Sicht. Sie betont den systemischen Charakter der Verfassungsgarantien und des vom Verfassungsgericht gebotenen Schutzes, sowie die Folgen, die sich daraus für die Techniken zur Überwachung der legislativen Entscheidungen ergeben.

Die zweite und auch die dritte richtet sich auf die Beziehungen zwischen den mit der Umsetzung der Grundrechte betrauten Akteuren. Besonders hervorgehoben wird die Interaktion beim Schutz dieser Grundrechte zwischen dem Verfassungsgericht und dem Gesetzgeber einerseits und die Beziehung zwischen dem Verfassungsgericht und den Europäischen Gerichtshöfen andererseits.

2. Die Grundrechte als System: Gegenseitige Integration, Ausgleich, Kontroll-techniken

Aus der Rechtsprechung der *Corte costituzionale* zu den Grundrechten geht deutlich hervor, dass diese Rechte ein System darstellen: In der italienischen Verfassung leben die Rechte nicht allein, sondern koexistieren und ergänzen sich gegenseitig. Jedes Recht entsteht also von Anfang an "von Natur aus begrenzt" und alle sind «dem Ausgleich untereinander, dem einen gegenüber dem anderen und zwischen sich und anderen Verfassungswerten unterworfen».

Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit dieses Gleichgewichts konditioniert sowohl den Gesetzgeber, der die Grundrechte umsetzt, als auch das Verfassungsgericht, das aufgefordert ist, die Verfassungsmäßigkeit von gesetzgeberischen Entscheidungen zu prüfen. Einige bezeichnende Beispiele werden erwähnt.

Die größere Aufmerksamkeit, die der Struktur des Ausgleichsphänomens geschenkt wird, führt gleichzeitig dazu, dass das Verfassungsgericht seine Beurteilungstechniken der Ermessensfreiheit des Gesetzgebers verfeinert. Die Urteile der letzten Jahre zeigen eine stärkere Ausgestaltung der Argumentation bei der Anwendung des Proportionalitätstests. Neben dem Interessenausgleich haben die Kriterien der Angemessenheit und der Verhältnismäßigkeit ein wichtiges Anwendungsgebiet im Bereich der Sozialrechte und der Gleichheit.

3. Verfassungsgericht und Gesetzgeber bei der Umsetzung der Grundrechte

Im Verhältnis zwischen dem Verfassungsgericht und dem Gesetzgeber betrifft einer der sensibelsten Aspekte den Schutz der sogenannten „neuen Rechte“. Die Erweiterung des Rechtekatalogs durch den «Wandel der historischen Bedingungen, d.h. der Bedürfnisse und Interessen der herrschenden Klassen, der verfügbaren Mittel, der technischen Veränderungen usw.» wirft Fragen nach der Anpassung der Rechtsordnung auf, bei deren Beantwortung sich der Gesetzgeber oft schwer tut bzw. erst verspätet reagiert. Deshalb befindet sich das Verfassungsgericht, wenn es anerkennt, dass diese Rechte verfassungsmäßige Bedeutung haben, in der schwierigen Lage, sie schützen zu müssen, aber gleichzeitig nicht die erforderliche Befugnis dazu zu haben, insbesondere wenn ihre Umsetzung nicht nur die einfache Aufhebung einer Vorschrift, sondern eine aktive, dem Gesetzgeber vorbehaltene Regulierungsmaßnahme erfordert.

Zusammenfassend, könnten die richtigen Begriffe, um die Tendenz der italienischen Verfassungsrechtsprechung in diesem Bereich in wenigen Worten, so lauten: Engagement, Vorsicht, Kreativität. Die Haltung des Gerichtshofs ist vor allem durch das Engagement gekennzeichnet, mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln auf die legitimen Erwartungen der Rechtsinhaber zu reagieren. Gleichzeitig zeigt der Gerichtshof angesichts völlig neuer Situationen eine gewisse Vorsicht, die sich nicht nur in der Definition der Kategorie der Grundrechte als sich aus der sozialen Entwicklung ergebenden Bedürfnisse manifestiert, sondern auch in Bezug auf die Räume, die dem Ermessen des Gesetzgebers vorbehalten sind. Dafür einige aktuelle Beispiele.

4. Der Schutz der Grundrechte zwischen der *Corte costituzionale* und den Europäischen Gerichtshöfen

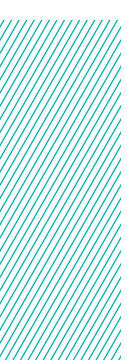
Die Interferenzen der von der italienischen Verfassung gebotenen Garantien und den beiden Europäischen Chartas der Grundrechte (EU-Konvention und Charta) hat zu heiklen Problemen in den Beziehungen zwischen den dafür zuständigen Gerichten geführt, die letzten Etappen des Weges des italienischen Verfassungsgerichts in seinen Beziehungen zu den beiden Gerichtshöfen Straßburg und Luxemburg beim Schutz der Grundrechte charakterisieren.

Zwei Vorbemerkungen sind notwendig: Die erste betrifft die sogenannte Lehre der *controlimiti* (Gegengrenzen), die zweite die Haltung des italienischen Verfassungsgerichts gegenüber den anderen Gerichten zum Thema Grundrechte. Eine Haltung, die auf der anderen Seite die gleiche Bereitschaft und Offenheit gefunden hat. Der bekannte Fall *Taricco* ist ein glückliches Beispiel dafür.

Was die Beziehungen zum Straßburger Gerichtshof betrifft, muss man erstens den unterschiedlichen Ansatz beim Schutz der durch die jeweilige Referenzcharta garantierten Grundrechte bemerken: Der erste ist systemisch, der zweite ist fragmentarisch. Das spiegelt sich in der unterschiedlichen Art und Weise wider, wie die in der Konvention vorgesehenen gleichen Rechte geschützt werden, wenn sie Beurteilungsparameter des Verfassungsgerichts sind.

Seit mehr als einem Jahrzehnten hat die *Corte costituzionale* bekanntlich bestätigt, dass die Verletzung der Konvention, im Sinne der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofes, durch ein Gesetz als Mangel an Verfassungsrechtmäßigkeit anzusehen ist, in die italienische Rechtsordnung einzieht. Es wurde, jedoch, bereits in den erwähnten Entscheidungen daraus verwiesen, dass dies nicht bedeutet, dass die so interpretierte Norm die Kraft von Verfassungsnormen erlangt: «Gerade weil es sich um Rechtsnormen handelt, die das Verfassungskriterium ergänzen, aber dennoch auf einer Ebene unterhalb der Verfassung verbleiben, müssen sie verfassungskonform sein». Und auch wenn es sich auf die als Parameter angeführte Bestimmung der Konvention beziehen muss, dennoch die eigene Aufgabe des Verfassungsgerichts ist, das in der Konvention vorgesehene Recht mit den anderen verfassungsrechtlich relevanten Rechten auszugleichen. In diesem Ausgleich kommt auch der „Ermessensspielraum“ zum Ausdruck, den der Mitgliedsstaat laut Konvention hat.

Nach dem Erscheinen der Charta der Grundrechte haben sich übrigens auch die Beziehungen mit dem Gerichtshof in Luxembourg weiterentwickelt. In Prinzip vermeidet der Mechanismus der Nichtanwendung der mit der *self-executing* europäischen Quelle kollidierenden nationalen Vorschrift mögliche Gegensätze zwischen EuGH und Verfassungsgericht, da die Antinomie zwischen den Quellen nicht zu einer Frage der Verfassungsmäßigkeit führt. Da aber die Charta einen ähnlichen Inhalt wie die Verfassung hat, kann es passieren, dass eine in einem Prozess angewandte nationale Bestimmung gleichzeitig Zweifel an ihrer Verfassungsmäßigkeit und ihrer Konformität mit der Charta aufkommen lässt. Das Thema wurde von der italienischen Rechtslehre untersucht, und maßgebliche Stimmen dieser Rechtslehre haben mögliche Lösungen für eine geteilte Regelung vorgeschlagen. In zwei vor kurzem ergangenen Urteile hat die *Corte costituzionale* ihre Sorge um das „erste Wort“ geäußert, also seine bisherige Lösung im Fall der „doppelten Vorfrage“ invertiert und die Bedeutung des *erga omnes*-Effekts seiner Intervention im Vergleich zu einer Nichtanwendung durch ein ordentliches Gericht hervorgehoben.



Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. oder des Urhebers unzulässig.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Katja Gelinsky

Koordinatorin für Recht und Politik
Hauptabteilung Politik und Beratung

katja.gelinsky@kas.de